

Ação afirmativa para a igualdade racial: características, impactos e desafios

por **Manuela Tomei**
Especialista em discriminação
IFP/DECLARACION
OIT/Genebra

Sumário

Introdução	1
Parte I. O que é ação afirmativa?	4
1. Ação afirmativa e medidas especiais na legislação internacional	4
2. Ação afirmativa em alguns países	9
2.1. Objetivos e fundamentos	9
2.2. Metas e medidas temporárias	11
2.3. Âmbito de ação e conteúdo	13
2.3.1. Medidas de divulgação e recrutamento	14
2.3.2. Metas de contratação e promoção	15
2.3.3. Metas para as políticas públicas de aquisição	19
2.3.4. Empoderamento econômico	20
2.4. Acompanhamento e mecanismos de controle	21
Parte II. Os impactos da ação afirmativa	24
3. Sobre as desigualdades raciais no mercado de trabalho	24
4. Sobre o gerenciamento de recursos humanos	32
5. O desafio de medir custos e benefícios das medidas de ação afirmativa	35
5.1 Um modelo sugerido para a análise de custo/benefício	33
6. Considerações finais	40

Introdução

A ação afirmativa no emprego é objeto de controvérsia e debate acalorado. As posições de críticos e defensores são bem conhecidas. Os oponentes argumentam que esse tipo de medida constitui uma forma de *discriminação positiva* ou *discriminação reversa*, uma vez que produzem tratamento preferencial e injusto para membros de certos grupos com base em características tais como raça, sexo ou religião. Eles sustentam que as medidas de ação afirmativa prejudicam a eficiência do conjunto, por rebaixarem os padrões e desestimularem tanto os membros dos grupos beneficiados como os dos grupos não beneficiados a darem o máximo de si. Os críticos também alegam que essas políticas, por se atrelarem às políticas identitárias e reforçarem a diversidade e as desigualdades entre os grupos, acabam por minar a coesão social.¹

Por outro lado, os defensores da ação afirmativa sustentam que a legitimidade do sexo, raça ou deficiência como base para o tratamento preferencial no acesso ao treinamento ou à promoção reside no fato de que esses critérios não são empregados de forma arbitrária, mas com vistas a reparar uma situação de desvantagem originada em discriminações históricas e sociais.² Eles também argumentam que, uma vez que a sociedade não é indiferente nem à cor nem ao sexo dos indivíduos, as políticas para o mercado de trabalho devem ser sensíveis a questões de cor e sexo, caso se queira eliminar a discriminação.³ Outros enfatizam as oportunidades que a diversidade racial e cultural da força de trabalho pode proporcionar às empresas, criando produtos e serviços que sirvam a clientes de raças diferentes. Eles também chamam a atenção para as decisões criativas, inovadoras e de alto nível associadas às equipes de trabalho heterogêneas.

¹ SOWELL, T. *Affirmative action around the world: an empirical study*. New Haven and London: Yale University Press, 2004.

² FAUNDEZ, J. *Affirmative action: international perspectives*. Genebra: OIT, 1994.

³ LOURY, G. *The superficial morality of colour-blindness in the United States*. UNRISD, Identities, Conflict and Cohesion Programme, paper n. 5, maio. 2004.

Este documento trata das políticas de ação afirmativa voltadas para o equilíbrio das desigualdades associadas à raça e etnia. A globalização e as democracias baseadas no livre mercado colocaram sérios desafios para as sociedades multiétnicas dominadas por certos grupos, em geral de origem estrangeira. A privatização e a abertura econômica aumentaram a riqueza desses grupos étnicos dominantes e alargaram as distâncias que os separam dos grupos relegados da população. Ao mesmo tempo, a democracia abriu novos canais para que os grupos despossuídos expressassem sua insatisfação. O efeito combinado dessas duas tendências tem, às vezes, levado a violentas revoltas e turbulências sociais, revelando a necessidade de paradigmas de desenvolvimento mais inclusivos em termos raciais.⁴

Nesse contexto, a ação afirmativa no trabalho e no emprego ganha relevância como um modo de contrabalançar os crescentes desequilíbrios socioeconômicos associados à etnia e à raça.⁵

O objetivo principal deste documento é oferecer elementos comparativos que contribuam para o debate sobre a construção de uma sociedade mais igualitária em termos raciais. Esta discussão está atualmente em curso no Brasil, estimulada, entre outras medidas, pela introdução do sistema de cotas para o ingresso de negros em algumas universidades. Outras medidas, incluindo medidas de ação afirmativa no emprego, estão sendo estudadas como possíveis componentes de uma política nacional mais ampla para se chegar à igualdade racial no Brasil.

Para efeitos comparativos, este documento, se baseia numa revisão da literatura sobre o assunto e em dados obtidos em fontes secundárias. Trata de países onde grupos étnicos e raciais que se encontram em posição subalterna constituem a maioria da população, como é o caso da Malásia e da África do Sul, bem como de países onde são uma minoria, como nos Estados Unidos e Canadá (*ver Tabela 1*). Os países contemplados aqui são diferentes em termos de tamanho, contexto histórico, estágio de desenvolvimento socioeconômico e regime político. Também diferem no que diz respeito ao momento em que adotaram medidas de ação afirmativa: em alguns, as políticas estão em curso há décadas; em outros, foram adotadas há apenas alguns anos. Além disso, a maioria desses países ratificou tanto a Convenção 111 da OIT, contra a discriminação no emprego e na ocupação, como a Convenção das Nações Unidas sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial (*ver Tabela 2*).

Este documento está dividido em duas partes. A primeira examina a origem, os fundamentos e os conteúdos dessas políticas. A segunda parte analisa o impacto das medidas de ação afirmativa em alguns casos. Em particular, observa como a posição relativa de grupos étnicos ou raciais subordinados evoluiu ao longo do tempo nos mercados de trabalho nacionais. Analisa também as mudanças que a ação afirmativa trouxe para a administração dos recursos humanos em empresas que atendem aos

⁴ CHUA, A. *World on fire: how exporting free market democracy breeds ethnic hatred and global instability*. United Kingdom: Arrow Books, 2004.

⁵ UNDP. *Human Development Report 2004: Cultural liberty in today's diverse world*. Nova York: UNDP, 2004.

requisitos da ação afirmativa. Finalmente, aborda questões e desafios associados à mensuração dos custos e benefícios das políticas de ação afirmativa. O documento termina com algumas considerações finais.

Tabela 1:
Distribuição étnica da população: países selecionados

Minorias étnicas	EUA 2000	Canadá 1996	Índia 1991	Malásia 2000	África do Sul 2001	Irlanda do Norte 1995
Negros	12.3					
Hispânicos	12.5					
Minorias visíveis		10.3				
Aborígenes		2.0				
SCs e STs*			21	66		
Malaios				25		
Chineses				8		
Indianos						
Africanos					77	
Europeus					12	
Pessoas de cor					9	
Asiáticos					3	
Protestantes						58
Católicos						42

Fonte: JAIN, H.C.; SLOANE, P.J.; e HORWITZ, F.M. *Employment Equity and Affirmative Action: An International Comparison*. Armonk, NY: M.E. Sharpe Inc., 2003.
*SCs e STs referem-se a castas e tribos menos favorecidas, do inglês Scheduled Castes e Scheduled Tribes.

6 Sob o apartheid, as chamadas "pessoas de cor" faziam parte da categoria "negros", juntamente com africanos, mestiços e indianos.

Ratificação de convenções internacionais relativas à discriminação racial e a ratificação

Convenções da OIT e da ONU (os grifos em negrito indicam as ênfases de cada uma)			Datas de ratificação				
Nome (em ordem de data de ratificação)	Data		Canadá	Índia	Malásia	África do Sul	Estados Unidos
Convenção 111, da OIT, relativa à discriminação no emprego e na ocupação	Junho 1960	Art.1 parágrafo 1. Para os fins desta Convenção, o termo “discriminação” compreende: (a) toda distinção, exclusão ou preferência, com base em raça, cor , sexo, religião, opinião política, nacionalidade ou origem social, que tenha por efeito anular ou reduzir a igualdade, de oportunidade ou de tratamento no emprego ou profissão; (b) qualquer outra distinção, exclusão ou preferência, que tenha por efeito anular ou reduzir a igualdade de oportunidade ou tratamento no emprego... Art. 1 parágrafo 3. “Para os fins desta Convenção, os termos emprego e ocupação compreendem acesso ao treinamento vocacional, acesso ao emprego e a ocupações específicas, e a termos e condições de emprego ”.	1964	1960	Não ratificada	1997	Não ratificada
Convenção da ONU para a eliminação de todas as formas de discriminação Racial (CERD)	Dezembro 1965	Art. 5. Eliminar a discriminação racial sob todas as suas formas e garantir o direito de cada um à igualdade perante a lei, sem distinção de raça , de cor ou de origem étnica ou nacional, nomeadamente no gozo dos direitos econômicos, sociais e culturais, incluindo o direito ao trabalho, à livre escolha do trabalho, a condições equivalentes e satisfatórias de trabalho, à proteção contra o desemprego, a um salário igual para um trabalho igual...	Outubro 1970	Dezembro 1968	Não ratificada	Dezembro 1998	Outubro 1994

PARTE I

O que é ação afirmativa?

1. Ação afirmativa e medidas especiais na legislação internacional

9

O termo “ação afirmativa” é empregado aqui em alternância com outras expressões, tais como “equidade no emprego” (“employment equity”), que aparece na legislação do Canadá e da África do Sul, ou “ação positiva” (“positive action”), termo largamente utilizado na Europa, ou “gerenciamento para a diversidade” (“diversity management”), expressão que agrada a empregadores e administradores.⁷

Independentemente da terminologia, todas essas medidas visam acelerar o ritmo de participação dos membros de grupos sub-representados no acesso ao emprego, educação, treinamento e promoção. A “ação afirmativa” pode ser definida, de maneira ampla, como “tratamento diferenciado de uma subclasse ou grupo de modo a melhorar suas possibilidades de obter um bem particular ou de assegurar-lhe parte de determinados bens”.⁸

A “ação afirmativa” amplia a noção de igualdade de oportunidade e não-discriminação.⁹ O termo “discriminação”, de acordo com a Convenção 111 da OIT, relativa à discriminação no emprego e

⁷ A variedade de termos reflete a diversidade de circunstâncias em que diferentes países se comprometeram para a eliminação de discriminação por meio de medidas proativas. O termo “ação afirmativa” surgiu nos EUA. Devido às controvérsias associadas a esse termo, alguns países decidiram distanciar-se dessa terminologia. No Canadá, a juíza Rosalie Abella, que dirigiu a Comissão Real Canadense para a Igualdade no Emprego (Canadian Royal Commission in Equality in Employment), declarou essa intenção ao criar o termo “equidade no emprego” (“employment equity”). A expressão “gerenciamento para a diversidade” é considerada mais “leve” e mais aceitável, uma vez que remete a mudanças sociais em que as diferenças entre pessoas é valorizada e respeitada. A promoção da diversidade, assim, torna-se um objetivo que os gerentes devem perseguir para satisfazer ao interesse da empresa.

⁸ FAUNDEZ, J. *op .cit.*, p. 3.

⁹ HODGES AEBERHARD, J. “Affirmative action in employment: recent court approaches to a difficult concept”. In: LOUTFI, M. (ed.) *Women, Gender and Work*. OIT, 2001, pp. 441-468.

ocupação, uma das mais ratificadas entre todas as Convenções da OIT,¹⁰ inclui “toda distinção, exclusão ou preferência, com base em raça, cor, sexo, religião, opinião política, nacionalidade ou origem social, que tenha por efeito anular ou reduzir a igualdade de oportunidade ou de tratamento no emprego ou ocupação” (Art. 1, parágrafo 1(a)).

A lei internacional não se refere nem define explicitamente o termo “ação afirmativa”; entretanto, o conceito “medidas especiais”, empregado em diversos tratados, compreende também aquelas medidas geralmente referidas como “ação afirmativa”. O Art. 5 da Convenção 111 da OIT é um dos primeiros artigos de um tratado internacional que permite a adoção de “medidas especiais de proteção ou assistência” de modo a atender a necessidades particulares de pessoas que, por razões associadas a sexo, deficiência, responsabilidades familiares ou status social ou cultural, são geralmente reconhecidas como necessitadas de proteção ou assistência especial. A convenção afirma explicitamente que essas medidas não constituem discriminação.

Até agora, o Comitê de Especialistas na Aplicação de Convenções e Recomendações da OIT (CEACR) tem evitado engajar-se em qualquer discussão que tenha como objetivo definir se as “ações afirmativas” tem a ver com assegurar a igualdade de oportunidades ou a igualdade de resultados. Entretanto, o comitê indicou que as medidas de ação afirmativa devem ser proporcionais à natureza e ao âmbito de proteção necessários para o grupo em questão e sujeitas a exames minuciosos e periódicos, para determinar se ainda estão sendo necessárias e eficientes.

O CEACR declarou que essas medidas devem criar um equilíbrio e participar de um esforço mais amplo para a eliminação de todas as formas de desigualdade. O comitê também definiu que as medidas não implicam a concessão de tratamentos mais favoráveis a determinadas categorias de trabalhadores, mas sim o oferecimento de condições de trabalho iguais àquelas gozadas por outros trabalhadores. Desse modo, expressões como “discriminação positiva” e “discriminação reversa”, empregadas em alguns países, podem levar à confusão.

De modo similar, o Art. 1 (4) da Convenção Internacional para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação (CERD) prevê medidas em favor de certos indivíduos ou grupos étnicos e raciais de modo a assegurar o gozo ou exercício igualitário dos direitos humanos e das liberdades fundamentais.

A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW) requer que os Estados-membros promovam a melhoria das condições das mulheres por meio de políticas e programas concretos e eficientes que se estendam além da obrigação legal e formal do tratamento igual para homens e mulheres. Em relação a isso, a convenção afirma que “medidas especiais temporárias voltadas para o aceleração de fato da igualdade entre homens e mulheres não devem ser considerada discriminação, conforme definida na presente convenção, mas não devem de maneira alguma acarretar a manutenção de padrões desiguais ou diferentes” (Art. 4, parágrafo 1).

¹⁰ Até outubro de 2004, 160 países tinham ratificado a Convenção.

Em 2004, o comitê elaborou uma recomendação geral para o Art. 4 (1) da CEDAW, com vistas a esclarecer o sentido desse artigo, de modo a facilitar sua aplicação pelos Estados-membros quando da implementação da convenção.¹¹ Nessa recomendação emprega-se a expressão “medidas especiais temporárias”, em vez de “medidas de ação afirmativa”, já que a primeira é considerada menos ambígua e mais precisa que esta última.¹²

A recomendação faz uma distinção entre “medidas especiais temporárias”, voltadas para que as mulheres atinjam de fato uma igualdade substantiva com os homens, e “medidas especiais”, sugerindo o tratamento não idêntico para homens e mulheres devido a suas diferenças biológicas. De modo similar, ela distingue entre “medidas especiais temporárias” e outras políticas sociais gerais, adotadas para melhorar a situação de mulheres e meninas.

Sobre a questão delicada de se dar ou não preferência a mulheres sabidamente menos qualificadas em detrimento de homens em áreas como educação, emprego e política, o comitê defendeu um exame cuidadoso e não sexista de noções como “mérito” e “qualificações”, uma vez que esses conceitos podem a ser tendenciosos.¹³

A adoção dessas medidas pelos Estados-membros é considerada compulsória, sempre que elas se mostrem necessárias e apropriadas para que a mulher obtenha igualdade *de facto* ou substantiva. O comitê ressaltou a ampla variedade de instrumentos legislativos, executivos e administrativos, bem como de outros instrumentos regulatórios, políticas e programas de divulgação e recrutamento ou de sistemas de cota contidos no conceito de “medidas especiais temporárias”. Enfatizou-se também que a escolha e a combinação de instrumentos particulares dependerão bastante das circunstâncias específicas e dos objetivos estabelecidos.

Em 2002, o relator especial da ONU, incumbido de preparar um estudo sobre o conceito e a prática da ação afirmativa pela Subcomissão para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos, declarou que a “ação afirmativa” ou “ação positiva” poderia ser necessária para “superar as seqüelas da condição de inferioridade que ainda afeta membros de alguns grupos” que no passado sofreram discriminação sistemática. Ele também identificou duas formas de medidas de ação afirmativa: medidas de “mobilização afirmativa” ou de “justiça afirmativa” (“affirmative fairness”) e medidas de “preferência afirmativa” (“affirmative preference”).¹⁴

¹¹ Ver: CEDAW. Recomendação Geral n. 25, art. 4, parágrafo 1, da Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, a respeito das medidas especiais temporárias, 30ª sessão, 12-30 jan. 2004, CEDAW/C/2004/I/WP.1/Rev.1.

¹² Os especialistas, que se reuniram em Maastricht em outubro de 2002 para auxiliar o Comitê da CEDAW em seus esforços de redigir uma recomendação geral a respeito do art. 4 (1), empregaram o termo “medidas especiais temporárias” em vez de “ação afirmativa”, argumentando que termos tais como igualdade “formal” e “substantiva” têm sentido ambíguo, e que termos como “ação afirmativa” ou “direitos especiais” têm sentidos diferentes em contextos legais diferentes. Ver: HOLTMAAT, R. (relator). *Report of the expert meeting in Maastricht (Valkenburg) 10-12 oct. 2002: building blocks for a general recommendation on article 481 of the CEADW convention.*

¹³ O mérito não é um conceito nem estático nem absoluto, mas relativo e dinâmico. A noção e o valor associados a certas competências ou atitudes no trabalho são de fato socialmente construídas e moldadas a partir de relações de poder. Ver: TOMEI, M. “Discrimination and equality at work: A review of concepts”. In: *International labour review*, v. 142, n. 4, 2003.

Medidas de “justiça afirmativa” compreendem esforços proativos de informar e incentivar membros de grupos sub-representados a candidatarem-se a empregos ou de oferecer-lhes treinamento vocacional para capacitá-los a competir em igualdade de condições. As medidas de “justiça afirmativa” também incluem esforços dirigidos para assegurar que os critérios usados para contratações e promoções não levem em consideração a cor da pessoa, ou seja, que sejam baseados no mérito e não em critérios irrelevantes, tais como a cor da pele ou o sexo. O propósito desse tipo de medidas de ação afirmativa, segundo o relator especial da ONU, é eliminar a discriminação racial e garantir que a pessoa “melhor qualificada”, independentemente de raça ou gênero, sempre tenha preferência.

As medidas de “preferência afirmativa”, por outro lado, englobam iniciativas que oferecem ou recusam o acesso a certos bens ou serviços com base na raça, gênero ou deficiência. O tratamento preferencial para membros dos grupos beneficiários pode ocorrer mesmo quando eles sejam tão qualificados ou menos qualificados que os candidatos de grupos não-beneficiários. Outro exemplo de “preferência afirmativa” é a negação, a pessoas que não pertençam aos grupos beneficiários, da possibilidade de se candidatarem a uma determinada posição, que pode estar reservada a membros de grupos determinados.

12

O relator especial da ONU ressaltou que as medidas de “preferência afirmativa”, diferentemente das medidas de “justiça afirmativa”, podem dar margem a controvérsia, uma vez que o direito a benefícios pelo pertencimento a um determinado grupo coloca a questão dos direitos individuais contra os direitos de grupo. Ele também esclareceu que as medidas de “preferência afirmativa” não podem ser questionadas desde que a preferência seja dada a uma pessoa, membro de um grupo beneficiário, que esteja tão bem qualificada quanto uma pessoa não pertencente àquele grupo.

O relator especial da ONU afirmou que o princípio que deveria orientar as medidas de ação afirmativa é o de atender a necessidades específicas dos membros dos grupos designados, sem violar os direitos, incluindo os direitos de não-discriminação, das pessoas que não pertençam a esses grupos. Em outras palavras, as políticas de ação afirmativa são admissíveis na medida em que não infrinjam o princípio da não-discriminação.

2. A ação afirmativa em alguns países

2.1. Objetivos e fundamentos

A noção de “ação afirmativa” baseia-se no reconhecimento de que apenas a interdição legal da discriminação não garante *per se* que as vítimas da discriminação gozarão, na prática, de igualdade de oportunidades e tratamento. A “ação afirmativa”, segundo Bacchi, é uma “resposta às inadequações

¹⁴ CONSELHO ECONÔMICO E SOCIAL DA ONU, Subcomissão para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos. *The concept and practice of affirmative action*, E/CN.4/Sub.2/2002/21.

identificadas na legislação antidiscriminação”, que é reativa e baseada em reclamações individuais.¹⁵ Ela reflete a visão de que uma abordagem proativa é necessária para assegurar que as oportunidades de emprego, as recompensas e os direitos sejam distribuídos de maneira equitativa por toda a sociedade. Isso significa atacar tanto a discriminação direta quanto a indireta¹⁶ e, em alguns casos, tratar pessoas diferentes de maneiras diferentes. A incapacidade de voltar-se para circunstâncias específicas de certas categorias de pessoas pode perpetuar ou até mesmo aprofundar as desigualdades existentes entre elas e os grupos dominantes.¹⁷

A “ação afirmativa” reflete uma preocupação com a obtenção de melhorias no status e na participação de grupos discriminados no emprego e na ocupação. A pressuposição é de que os talentos estejam uniformemente distribuídos entre mulheres e homens e entre grupos raciais dominantes e subordinados. O desequilíbrio da participação dos grupos no mercado de trabalho deve, assim, refletir a existência de estruturas de discriminação que impeçam ou limitem as oportunidades de membros de determinados grupos de desenvolver completamente seus potenciais.

Esta abordagem considera a discriminação não como um evento esporádico, mas algo arraigado na sociedade e nas instituições de maneira geral, e sua eliminação, uma responsabilidade social. A “ação afirmativa” é expressão clara da noção de igualdade substantiva,¹⁸ que procura assegurar justiça na distribuição de empregos e oportunidades entre os diferentes grupos. Isso explica por que as medidas de ação afirmativa são baseadas em grupos e visam igualar as disparidades intergrupais.

É importante ressaltar que o objetivo das medidas de ação afirmativa não é apenas “abrir portas” aos membros de grupos sub-representados, possibilitando que atuem detrás dessas portas. Há outro objetivo importante que é a redistribuição de poder e de recursos.¹⁹ O foco, portanto, não recai apenas sobre a melhoria da representação numérica de determinados grupos, mas também sobre mudanças

¹⁵ BACCHI, C.L. *The politics of affirmative action. women, equality & category politics*. London, Thousand Oaks and New Delhi: SAGE Publications Ltd., 1996, p.17.

¹⁶ A discriminação é direta quando as regras e práticas explicitamente excluem ou dão preferência a certas pessoas com base apenas no seu pertencimento a um grupo determinado. Por outro lado, a discriminação indireta refere-se a normas, procedimentos e práticas que parecem neutras, mas cuja aplicação afeta de maneira desproporcional membros de um determinado grupo. Enquanto a discriminação direta e aberta é fácil de ser detectada, pode ser difícil provar a existência de discriminação indireta, especialmente quando ela resulta em desproporção, mas não na exclusão total de membros de certos grupos nos locais de trabalho.

¹⁷ MINOW, M. “Feminist reason: getting it and losing it”. In: *Journal of Legal Education*, Cleveland, Ohio, v. 38, p. 47.

¹⁸ Especialistas identificam duas abordagens principais da noção de igualdade de oportunidade e tratamento: uma delas define igualdade como “igualdade substantiva”, enquanto a outra a descreve como “igualdade de procedimentos” ou igualdade formal. Hepple caracteriza a “igualdade formal” como uma “igualdade enquanto coerência”, ao passo que Ben Israel se refere a ela como “igualdade de tratamento”. Ver: HEPPLER, B., “Equality and empowerment for decent work”. *International Labor Review*, Genebra, v. 140, n.1, 2001, pp. 5-18; e ISRAEL, B., “Equality and the prohibition of discrimination in employment”. *Comparative labor law and industrial relations in industrialized market economies*. The Hague: Kluwer Law International, 1998. O modelo de “igualdade formal” busca reduzir a discriminação assegurando que as regras de competição sejam cumpridas de maneira justa para todos, mulheres e homens, negros e brancos. Em outras palavras, defende que todos os trabalhadores sejam tratados da mesma maneira. Ela tem uma orientação claramente individualista e reflete respeito pelas realizações, eficiência e “mérito”, o que pode espelhar concepções tendenciosas sobre que atitudes e competências são desejáveis no mundo do trabalho. Ver: MC CRUDDEN, C. “Merit principles”. *Oxford Journal of Legal Studies*, Oxford, v. 18, n. 4, pp. 543-579, 1998.

¹⁹ HOLTMAAT, R. (relator). *op. cit.*

na organização do trabalho e no gerenciamento de recursos humanos, de modo a criar um ambiente de trabalho estimulante. A noção de “equidade no emprego”, cunhada e introduzida pela juíza Rosalie Silbermann Abella em 1985, no Canadá, enfatiza a importância de se obter mudanças nas políticas e práticas organizacionais.

As razões invocadas para justificar um tratamento diferente para determinados grupos sociais variam, dependendo de circunstâncias nacionais (*ver Tabela 3*).

Tabela 3:
Características dos programas de igualdade no emprego e ação afirmativa: países selecionados

	EUA	Canadá	Índia	Malásia	África do Su	Irlanda do Norte
Grupos-alvo	Minorias raciais e outras; Mulheres; Veteranos da Guerra do Vietnã; Pessoas portadoras de deficiências.	Mulheres; Minorias raciais; Aborígenes; Pessoas portadoras de deficiências.	Castas e tribos designadas (Scheduled castes e Scheduled tribes)	Bumiputras e grupos indígenas; Pessoas portadoras de deficiências.	Negros (africanos, indígenas e pessoas de cor ²⁰); Mulheres; Pessoas portadoras de deficiências.	Minoria católica
Âmbito	Setor público e privado	Setor público e privado	Setor público e privado	Setor público e privado	Setor público e privado	Setor público e privado
Fundamentos	Turbulências/ tensões sociais e Eliminação da discriminação no emprego	Eliminação da discriminação no emprego	Turbulências/ tensões sociais; eliminação da discriminação social e no emprego	Turbulências/ tensões sociais; ampliação dos objetivos de desenvolvimento econômico	Turbulências/ tensões sociais; eliminação da discriminação social	Eliminação da discriminação no emprego
Cotas ou metas e cronogramas	Metas e cronogramas	Metas e cronogramas	Cotas ou reservas	Cotas	Metas e cronogramas	Metas e cronogramas; cumprimento de contratos

Compensar a discriminação histórica e intencional, que beneficiou o grupo dominante em detrimento do grupo subordinado e cujas repercussões persistem ainda hoje: este era e ainda é o argumento utilizado nos Estados Unidos da América para legitimar as medidas de ação afirmativa em favor da população negra.

Recentemente, especialistas chamaram a atenção para as limitações do argumento de “compensação por um erro histórico”. As deficiências dessa abordagem incluem, entre outras coisas, a dificuldade de se estabelecer uma relação causal entre os erros do passado e a situação presente de grupos específicos, já que muitos fatores podem ser aventados para explicar tal situação.²¹ Ao mesmo tempo em que reconhecem a relação entre a injustiça racial do passado e as grandes desigualdades raciais do presente, os defensores da justiça racial não defendem a adoção de medidas de “equilíbrio” para corrigir violações históricas, mas a construção de uma sociedade racialmente mais igualitária.²² De

²⁰ O Employment Equity Act aplica-se a todos aqueles que, no sistema do apartheid, eram definidos como negros, categoria que incluía africanos, “pessoas de cor” ou miscigenadas e indianos.

²¹ O encontro de especialistas realizado em Maastricht em outubro de 2002 para auxiliar o comitê da CEDAW no seu esforço de redigir uma recomendação geral sobre o art. 4 (1) daquela convenção ressaltou que essa abordagem coloca dois problemas: provar que a situação de relativa desvantagem das mulheres foi causada por discriminação sexual e definir as pessoas ou instituições responsáveis por esse estado de coisas, obrigando-as a oferecer o reparo adequado. Ver HOLTMAAT, R. *op. cit.*

²² LOURY, G. *op. cit.*

modo similar, Dupper,²³ ao se referir à África do Sul, defende um princípio de ação afirmativa baseado no “olhar para frente”, ou seja, no desejo de promover formas altamente desejáveis de mudança social, em vez de compensações para um erro histórico.

Garantir ao mesmo tempo uma transição pacífica para a democracia e a superação das profundas iniquidades trazidas pelo apartheid: esse era o fundamento que justifica a adoção de medidas de ação afirmativa na Namíbia e na África do Sul. Na Malásia, o argumento foi compensar os malaios nativos, também conhecidos como bumiputras, ou “filhos do solo”, pela condição de pouco desenvolvimento em que se encontravam, e não pela discriminação passada.

2.2. Metas e medidas temporárias

As medidas de ação afirmativa têm como alvo membros de grupos sub-representados, tais como mulheres e membros de minorias ou grupos discriminados por razões étnicas ou raciais, assim como pessoas portadoras de deficiências. Essas medidas buscam superar obstáculos institucionais e sociais que impeçam membros desses grupos de se beneficiarem de oportunidades de emprego em igualdade de condições com outros membros da sociedade. A adoção dessas medidas não implica que os beneficiários de alguma forma não mereçam ou necessitem de mudanças; mas elas chamam a atenção e procuram responder à incapacidade do mercado de trabalho em oferecer oportunidades iguais para todos. De acordo com essa lógica, o problema não está nas vítimas da discriminação, mas sim na sociedade e em suas instituições.

O número de pessoas e os grupos que podem se beneficiar das medidas de ação afirmativa podem variar ao longo do tempo. No Canadá, por exemplo, um compromisso inicial de ação afirmativa voltada para as mulheres foi ampliado para outros três grupos, a saber: povos aborígenes, pessoas portadores de deficiências e as chamadas “minorias visíveis”.²⁴ Na Índia, tribos e castas designadas, as chamadas *Scheduled castes* e *Scheduled tribes*²⁵ foram as primeiras a se beneficiarem das políticas de reserva; em seguida, essas políticas passaram a incluir as chamadas classes socialmente e educacionalmente “atrasadas”. As classes “atrasadas” na Índia não constituem uma categoria claramente definida, e a identificação de

²³ DUPPER, O. “In defence of affirmative action in South Africa”. *South African Law Journal* 2004 (no prelo).

²⁴ O termo “minorias visíveis” (“visible minorities”) é empregado para se referir a pessoas que não se incluem entre os povos aborígenes, que não são caucasianas e não são brancas. O termo “minorias visíveis” inclui os seguintes grupos: chineses, indianos, paquistaneses, cingaleses etc.; negros, filipinos, latino-americanos, populações do Sudeste Asiático (cambojanos, indonésios, laocianos, vietnamitas etc.); árabes, populações do Oeste da Ásia (afegãos, iranianos etc.); japoneses, coreanos e populações das ilhas do Pacífico. Definição disponível em: <http://www.canadaimmigrants.com/>

²⁵ Não há consenso sobre se a discriminação baseada em castas é uma forma de discriminação racial. A Convenção nº 111 da OIT inclui a discriminação baseada em castas no campo da origem social. Embora não seja necessário discutir se a discriminação por casta é uma forma de discriminação racial, o caso indiano tem relevância para a discussão sobre as medidas de ação afirmativa para a igualdade racial e étnica devido à similaridade da situação social e econômica entre os grupos “atrasados” (“backward groups”) da Índia e grupos raciais e étnicos que vivem em condições de subordinação em outros países.

grupos habilitados a gozar de direitos especiais tem sido assunto de disputas e críticas constantes.²⁶

A determinação de quem pode se beneficiar das medidas de ação afirmativa é muito importante, já que tem claras implicações sobre, entre outras coisas, as decisões orçamentárias. Entretanto, esta nem sempre é uma tarefa fácil. Grupos em situações de desvantagem, por exemplo, podem não querer ser assim classificados, temendo estigmatização.²⁷ Por outro lado, indivíduos inelegíveis (não escolhidos como alvos da ação afirmativa) podem reivindicar desvantagem na obtenção de benefícios dos direitos especiais oferecidos a membros de um determinado grupo.²⁸

Além disso, as medidas de ação afirmativa tendem a beneficiar os membros relativamente mais ricos dos grupos-alvo, deixando de lado a vasta maioria de despossuídos.²⁹ Isso pode levar ao aumento de desigualdade no interior dos próprios grupos beneficiários. Para enfrentar esse problema, vários observadores sugeriram uma abordagem mais individualizada na ação afirmativa, que leve em conta não apenas o pertencimento a um determinado grupo, mas também outros fatores, como condições socioeconômicas, de modo a determinar quem está qualificado para se beneficiar das medidas de ação positiva.³⁰

Como já mencionado, uma das características distintivas das medidas de ação afirmativa, diferentemente de outras medidas especiais, é sua natureza temporária. Um exemplo de medidas especiais permanentes são aquelas voltadas para necessidades biológicas específicas das mulheres, tais como a proteção da mulher grávida de perigos que possam afetar o desenvolvimento saudável do feto. São medidas que deverão permanecer até que desenvolvimentos tecnológicos possam torná-las desnecessárias. As medidas de ação afirmativa, ao contrário, estão destinadas a permanecer em vigência até que sejam obtidos resultados concretos para problemas previamente detectados. As medidas de ação afirmativa serão suspensas assim que cessarem de existir as causas que justificaram sua adoção.³¹ Entretanto, tanto para as medidas temporárias como para as permanentes, o monitoramento regular da lei e da prática é essencial para pôr fim ao tratamento diferencial quando ele não se fizer mais necessário.

Temporário, no entanto, não é sinônimo de curto prazo, conforme nos mostram as experiências realizadas em várias partes do mundo. Na Índia, por exemplo, as medidas foram implementadas em

²⁶ BÉTEILLE, A. "The conflict of norms and values in contemporary society". In: BERGER, P.L. (ed.). *The limits of social cohesion: conflict and mediation in pluralist societies*. Boulder, CO: Westview Press, 1998, pp.265-292.

²⁷ No Canadá, empregadores relataram problemas de subestimação no número real de empregados pertencentes a grupos protegidos e que estejam trabalhando em suas áreas, uma vez que as pesquisas laborais e os planos de equidade no emprego são feitas com base no princípio da auto-identificação. Empregados com deficiências não visíveis às vezes escondem sua condição por medo de estigmatização.

²⁸ SOWELL, T. *op. cit.*

²⁹ EDWARDS, J. *Positive discrimination, social justice and social policy: moral scrutiny of a policy practice*. London: Tavistock, 1987.

³⁰ CONSELHO ECONÔMICO E SOCIAL DA ONU, Subcomissão de Proteção e Promoção dos Direitos Humanos. *The concept and practice of affirmative action*, E/CN.4/Sub.2/2002/21.

³¹ HOLTMAAT, *op.cit.*

1950 primeiramente para membros das chamadas *Scheduled castes* (SCs), também conhecidas como “intocáveis”, e para as *Scheduled tribes* (STs). Elas deveriam durar apenas dez anos, mas ainda hoje permanecem em vigor, e seu âmbito de ação foi ampliado de modo a incluir outros grupos “atrasados”.

Na Malásia, o tratamento preferencial aos bumiputras foi concedido pela Constituição que se seguiu à independência, em 1957. Desde então, várias estratégias foram criadas, mesmo recentemente, para aumentar o nível de emprego e renda dos bumiputras.

Amplas consultas com todos os grupos interessados são fundamentais para se determinar o âmbito das medidas de ação afirmativa. Para evitar reações negativas, é essencial obter um quadro claro das percepções, temores e expectativas tanto dos beneficiários como da sociedade em geral. Isso se torna especialmente relevante quando as medidas de ação afirmativa estiverem voltadas para diferentes grupos. Se não forem administradas de maneira adequada, a extensão do tratamento preferencial para os novos grupos pode gerar ressentimento não só entre os não-beneficiários, mas também entre os “antigos” grupos-alvo. Nos Estados Unidos, por exemplo, a inclusão de trabalhadores imigrantes e de americanos de origem asiática ou latina entre os beneficiários das medidas de ação afirmativa gerou tensões com os afro-americanos.

2.3. Âmbito de ação e conteúdos

Medidas de ação afirmativa podem ser estabelecidas por autoridades legislativas ou administrativas, por meio de ordens judiciais, ou podem ser voluntárias. Em alguns países, como Malásia, Namíbia e África do Sul, medidas de ação afirmativa podem estar previstas na Constituição.³² Essas medidas podem ser aplicadas a empresas do setor público e/ou privado em diferentes esferas – federal, estadual ou local.

As medidas de ação afirmativa podem englobar estágios e aspectos diferentes da relação empregatícia, indo do recrutamento à contratação, condições de trabalho, remuneração, promoção e demissão, embora os requisitos tendam a ser mais rigorosos neste último caso. As medidas voluntárias estão mais disseminadas nas empresas privadas.

As medidas de ação afirmativa englobam um amplo espectro de políticas que podem ser divididas em três grandes categorias: medidas de divulgação e recrutamento, metas de contratação e promoção e metas para as políticas públicas de aquisição.

2.3.1. Medidas de divulgação e recrutamento

Este conjunto de medidas visa atrair, manter no emprego e promover candidatos qualificados dos grupos-alvo. Isso pode ser obtido chamando a atenção de membros dos grupos envolvidos para as

32 OIT, *Labour Legislation Guidelines*, Genebra, 2003. Disponível em: <http://www.ilo.org/ifpdial>

oportunidades de emprego, encorajando-os a se candidatarem. Anunciar vagas de trabalho, em línguas acessíveis, por meio de cartazes afixados em áreas com alta densidade de membros de uma determinada minoria étnica/racial, ou anunciar programas de recrutamento em mídias voltadas para grupos raciais ou étnicamente discriminados fazem parte desse tipo de medida.³³ Outras medidas incluem: programas de estágio envolvendo estudantes de grupos discriminados e programas de formação que promovam contato entre membros de grupos sub-representados situados em diferentes posições hierárquicas. Outro tipo de medida consiste em oferecer a grupos sub-representados habilitações e competências que possam aumentar suas chances de recrutamento ou de promoção.

Nesses casos, sexo, raça ou origem étnica são critérios relevantes para se determinar quem deve ser informado e treinado, mas perdem importância nos estágios subsequentes de seleção e promoção (*ver Quadro 1*). Dados estatísticos, nesse caso, podem ser utilizados para verificar o sucesso do empregador, da instituição de treinamento ou das agências de emprego em atrair ou recrutar membros dos grupos sub-representados. Os objetivos são estabelecidos em relação aos aumentos desejados na representação de determinados grupos dentro de um certo período de tempo. Levantamentos sobre a mão-de-obra, por meio da revisão periódica da composição da força de trabalho, são úteis para assegurar o cumprimento dos objetivos previamente estabelecidos.

QUADRO 1

A cadeia de varejo francesa *Continent* e sua política de “preferência local” na contratação constituem um caso interessante e bem-sucedido de medida de recrutamento. A *Continent* construiu um hipermercado numa região de Paris habitada principalmente por estrangeiros e cidadãos franceses de origem estrangeira vivendo em condições desfavoráveis. Em resposta aos temores da vizinhança de se ver excluída dos benefícios da instalação de um hipermercado, a empresa comprometeu-se, por meio de uma carta, a priorizar a contratação da população local, desde que atendessem aos requisitos necessários. Os requisitos não enfatizavam muito os critérios convencionais de recrutamento, tais como formação educacional, refletindo de maneira mais adequada as características da mão-de-obra local. Foi firmado um acordo com uma agência local para identificar, selecionar e treinar pessoas, de modo a aumentar sua habilitação aos empregos. Foi realizada uma campanha local para anunciar os empregos no novo estabelecimento, e os gerentes foram sensibilizados para o perfil cultural e socioeconômico da vizinhança. O resultado foi um número de faltas ao trabalho 50% menor do que a taxa média nacional, e uma exposição ao crime menor do que a de outros shopping centers que não adotaram política similar. O envolvimento da população local com o estabelecimento e o recrutamento de seguranças entre a população jovem local contribuíram para esses resultados.³⁴

³³ LLOYDS TSB. *Your life. Your bank Equal Opportunities*. Disponível em: http://www.lloydstsb.com/about_us/

³⁴ EUROPEAN FOUNDATION FOR THE IMPROVEMENT OF WORKING AND LIVING CONDITIONS. *European compendium of good practice for the prevention of racism at the workplace: a summary*. Disponível em: <http://www.eurofound.eu.int/publications/files/EF9751EN.pdf>

2.3.2. Metas de contratação e promoção

Essas medidas podem ser associadas com o estabelecimento de metas e cronogramas para contratação, treinamento ou demissão, ou com a definição de cotas para que certa proporção de posições em departamentos ou escritórios seja destinada a membros de grupos sub-representados. As metas procuram estabelecer patamares em relação aos quais se possa medir o progresso em relação a objetivos fixados, ao passo que as cotas constituem um fim em si mesmas.

O Equal Employment Act (Ato para a Igualdade no Emprego, EEA) do Canadá, adotado em 1986 e aprimorado em 1995, abrange empregadores do setor privado regulamentados pelo poder federal e que tenham mais de 100 empregados, corporações ligadas à Coroa e agências do governo federal. O Equal Employment Act exige que os empregadores entreguem relatórios anuais para a Human Resources Development Canada (Comissão de Recursos Humanos do Canadá) com informações sobre a representação dos quatro grupos beneficiários (mulheres, minorias visíveis, pessoas portadoras de deficiências e indígenas) nos diversos tipos de ocupação e faixas salariais.

Desde 1995, os empregadores têm de informar os objetivos de curto e longo prazo³⁵ para o aumento da representação dos grupos beneficiários, as medidas adotadas e os resultados obtidos, assim como relatar as reuniões realizadas entre representantes de empregados e empregadores sobre a implementação do Equal Employment Act. Pede-se aos empregadores que façam progressos “razoáveis” e demonstrem esforços “razoáveis” para a implementação dos planos. O objetivo não é submeter os empregadores a pressão desnecessária, forçando-os a contratar ou promover trabalhadores não-qualificados, mas garantir que dêem passos decisivos para a promoção da igualdade no emprego. O EEA estipula que os empregadores não serão obrigados a criar cotas.

Os planos de igualdade no emprego não se baseiam apenas em estatísticas, mas exigem também que os empregadores revejam seus sistemas e políticas de emprego. A idéia subjacente é que mudanças significativas no perfil e na distribuição da mão-de-obra pelas diferentes funções e faixas salariais, embora sejam sinais razoáveis de progresso, são insuficientes para garantir mudanças culturais no local de trabalho. São necessários esforços deliberados para produzir mudanças estruturais no ambiente de trabalho e nos sistemas de recursos humanos. Estes relatórios anuais são disponibilizados para o público e também entregues à Comissão de Recursos Humanos do Canadá.

Nos EUA, o termo “ação afirmativa” foi usado pela primeira vez pelo presidente J. F. Kennedy para se referir a medidas que tinham como objetivo assegurar “que os candidatos sejam empregados e que, no emprego, sejam tratados independentemente de raça, cor, credo religioso ou origem nacional”. A

³⁵ Ao colocar esses objetivos, o EEA pede aos empregadores que tenham em mente os seguintes fatores: o nível de sub-representação de cada grupo em cada categoria de ocupação; a disponibilidade de pessoas qualificadas dos grupos designados tanto no ambiente de trabalho como no conjunto da força de trabalho canadense; a previsão de aumento ou diminuição de pessoal no período para o qual os objetivos numéricos estão sendo estabelecidos; e a previsão da rotatividade de pessoal entre o conjunto dos empregados em relação ao qual os objetivos numéricos se aplicam.

principal preocupação era fazer com que, por meio da adoção de medidas concretas, fossem evitadas futuras discriminações de pessoas que já haviam sofrido discriminação no passado. Embora não fosse requerida especificamente pelo título VIII da Lei, a ação afirmativa poderia ser exigida por determinação judicial ou como parte de um acordo de conciliação entre empregadores e organismos federais.

Em 1964, o presidente Lyndon Johnson expediu um decreto que introduziu as palavras “representação”, “metas e cronogramas”, exigindo a adoção da ação afirmativa no emprego e sua promoção em todos os órgãos da administração federal. Em 1972, com o Equal Employment Opportunity Act (Ato para a Igualdade de Oportunidade no Emprego), que aumentou o alcance e aumentou os poderes da Employment Opportunity Commission, o presidente Nixon determinou que as metas e cronogramas deviam voltar-se para aumentar a “utilização” de mulheres e minorias subutilizadas. A expressão “subutilização” referia-se à proporção de mulheres e de representantes das minorias que seria razoável de se esperar em certas ocupações à luz de suas representações na População Economicamente Ativa.

O Civil Rights Act de 1964 determinou que os empregadores de 100 ou mais empregados deveriam fornecer estatísticas anuais sobre o número de trabalhadores de cada raça. O ato aplicava-se às agências de emprego, sindicatos e empresas. Desde 1972, os empregadores dos setores públicos e privados com mais de 15 empregados devem cumprir as determinações do Civil Rights Act.

Na Índia, a ação afirmativa é rigidamente definida em termos de cotas e reservas. As cotas, por exemplo, foram criadas para empregos no governo e no setor público. Empresas privadas estão excluídas dessas políticas, e é muito pequena a exigência sobre o setor privado de qualquer legislação dessa natureza. Além disso, as subsidiárias de multinacionais instaladas na Índia tendem a adotar as práticas de recursos humanos do setor privado indiano, e não aquelas que prevalecem em outros países.³⁶ Foi criada a *National SC and ST Finance Development Corporation*, para promover o desenvolvimento financeiro e a geração de oportunidades de trabalho para membros das castas e tribos menos favorecidas.

Na Malásia, o governo adotou em 1970 um novo plano econômico com o objetivo de atingir o “equilíbrio racial” e a “erradicação da pobreza”. O objetivo primeiro desse novo plano econômico era redistribuir a riqueza entre os cidadãos não-malaios e os cidadãos da etnia malaia, também conhecidos como bumiputras. A política previa cotas em favor dos bumiputras para admissão na universidade, ampliava cotas para admissão nos órgãos científicos, profissionalizantes e técnicos do governo, e cotas para o emprego no setor privado, incluídas aí as empresas estrangeiras instaladas na Malásia.³⁷ O governo adotou o novo plano econômico em resposta às violentas revoltas raciais dos bumiputras em 1969,

³⁶ JAIN, H.C.; AL-WAQFI, M. “Racial discrimination in employment in Canada”. In: RESHEF, Y.; BERNIER, C.; HARRISON, D.; WAGAR, T. (ed.). *Industrial Relations in a new millennium: selected papers from the XXXVIIth Annual CIRA Conference*, pp 47-63.

³⁷ Já sob o governo colonial britânico, os malaios nativos, também conhecidos como bumiputras, gozavam de algum tratamento preferencial em relação aos não-malaios. Os bumiputras tinham direito a educação gratuita, enquanto os não-malaios tinham de pagar pela educação dos filhos. Os malaios eram preferidos para os empregos na burocracia colonial. Além disso, o governo elevou impostos, principalmente dos chineses e das empresas estrangeiras, em benefício dos bumiputras, enquanto os malaios de origem chinesa, indiana e outras gozavam de relativa liberdade econômica.

que causaram a morte de centenas de chineses. As revoltas deixaram claro o ressentimento dos bumiputras, gerado por sua posição econômica muito desfavorável em relação à de outras comunidades étnicas da Malásia.

Na Irlanda do Norte, a Fair Employment and Treatment Order (Instrução para Emprego e Tratamento Justos), de 1998, contém disposições relativas tanto à ação afirmativa como a acordos para eliminar a discriminação no emprego com base na religião. Segundo essa instrução, empregadores dos setores público e privado com mais de 10 funcionários devem monitorar anualmente a composição religiosa da sua mão-de-obra e informar a Fair Employment Commission (Comissão para o Emprego Justo). Os empregadores do setor público são automaticamente registrados na comissão, enquanto no setor privado os empregadores ficam responsáveis pelo registro. Eles também devem, a cada três anos, rever suas práticas de recrutamento, treinamento e promoção para determinar se membros das comunidades católica e protestante estão gozando de “participação justa” no emprego, de acordo com o código de conduta da Comissão para o Emprego Justo. Quando os desequilíbrios são visíveis, é preciso adotar a ação afirmativa. Grandes empregadores, com mais de 250 empregados, e todos os empregadores do setor público também devem monitorar a composição dos candidatos.

Vale notar as diferenças tanto no conteúdo como no âmbito de ação entre a lei que proíbe a discriminação religiosa na Irlanda do Norte e a lei que torna ilegal a discriminação racial. A discriminação com base racial foi proibida na Irlanda do Norte em 1996, por meio da Instrução sobre Relações Raciais, vinte anos depois da adoção do Ato sobre Relações Raciais na Grã-Bretanha.³⁸ A pressão por parte de organizações não-governamentais e as críticas do governo britânico foram úteis para a aprovação da Instrução sobre Relações Raciais.

Essa legislação proíbe a discriminação direta e indireta e abrange habitação, fornecimento de bens e serviços, educação e emprego. Com relação ao emprego, proíbe a discriminação no recrutamento, promoção e treinamento, condena o assédio e prevê acesso a benefícios. A Instrução para Relações Raciais é, no entanto, muito mais branda que a Instrução para Emprego e Tratamento Justos. Ela não exige que empregadores monitorem a composição étnica dos empregados, do mesmo modo como a Instrução para Emprego e Tratamento Justos faz em relação à religião, e nem pede aos empregadores que adotem medidas de ação afirmativa. Além disso, não contém nenhuma disposição sobre o cumprimento do acordo, diferentemente do que ocorre com a Instrução para Emprego e Tratamento Justos.

Na África do Sul, a “ação afirmativa” é usada tanto para promover a “igualdade no emprego” quanto o “empoderamento econômico” dos grupos sub-representados. O termo “igualdade no emprego” refere-se ao esforço para se equiparar oportunidades para grupos em desvantagem no âmbito das empresas, enquanto a expressão “empoderamento econômico” está associada à ausência de membros desses grupos que sejam proprietários de seus próprios negócios.³⁹

³⁸ Deve-se notar, no entanto, que os britânicos proibiram a discriminação religiosa muito recentemente, como consequência da adoção das diretrizes da União Européia sobre a discriminação.

³⁹ COMMISSION FOR EMPLOYMENT EQUITY. *Annual report 2002-2003, South Africa 2003*. Disponível em: <http://www.labor.gov.za>

O Employment Equity Act (Ato para a Equidade no Emprego), de 1988, foi a primeira lei para a igualdade a entrar em vigor na África do Sul em favor de mulheres, pessoas portadoras de deficiências, africanos negros, pessoas de cor e indianos, que sob o sistema do apartheid estavam incluídos na categoria “negros”. Posteriormente foram aprovadas outras leis relativas à igualdade: a lei para a Promoção da Igualdade e Prevenção da Discriminação Injusta, de 2000, a Preferential Procurement Policy Framework Act (Ato de Enquadramento para a Política de Aquisição Preferencial), o Skills Development Act (Ato para o Desenvolvimento de Habilidades), de 1998, e o Broad-Based Black Economic Empowerment Act (Ato para o Empoderamento Econômico dos Negros), de 2003. Este último aplica-se a todos os negros, incluindo mulheres trabalhadoras, jovens, pessoas portadoras de deficiências e habitantes de áreas rurais. As estratégias previstas incluem, entre outras, o aumento do número de negros proprietários ou gerentes de negócios, facilidades para aquisição de empresas por parte das comunidades e dos trabalhadores, aquisição preferencial de bens produtivos e o investimento em negócios em que negros sejam proprietários.

A adoção dessas leis mostra a interconexão entre a obtenção da equidade de emprego e a importância de se desenvolver, como prioridade, as habilidades de grupos aos quais historicamente foram negadas essas oportunidades. Embora o Skills Development Act trate da melhoria das qualificações de todos os sul-africanos, a prioridade é dada aos negros, mulheres e pessoas portadoras de deficiências. Negros e mulheres devem corresponder a 85% e 54%, respectivamente, dos beneficiários dos programas nacionais para a melhoria de qualificações, segundo o Plano Nacional para o Desenvolvimento de Qualificações.

O Employment Equity Act prevê que a “ação afirmativa” deve assegurar que “pessoas adequadamente qualificadas” de grupos designados, que incluem negros, mulheres e pessoas portadoras de deficiências, tenham oportunidades iguais de emprego e estejam representadas em todas as categorias de ocupação e em todos os níveis. Mas a falta de qualificação – seja a falta de qualificação formal ou de experiência relevante – não é considerada razão suficientemente válida para não se contratar um candidato de um grupo designado. O empregador deve provar que o candidato não poderia adquirir, num período de tempo razoável, as qualificações necessárias para o emprego.

Empregadores de 150 ou mais empregados devem submeter relatórios anuais ao Departamento do Trabalho, empregadores de 50 ou mais empregados, mas com menos de 150, devem entregar relatórios a cada dois anos, enquanto para empregadores de menos de 50 empregados a entrega de relatórios é opcional. Esses relatórios devem indicar os progressos feitos e as medidas adotadas para tornar a mão-de-obra “demograficamente representativa”. Para atingir esse objetivo, os empregadores devem estabelecer metas; não é pedida a criação de cotas.

Na Namíbia, o Projeto de Lei para a Ação Afirmativa foi aprovado em 1998. A adoção da lei representou a culminância de várias atividades preparatórias, que incluíram amplos debates, promovidos pelo governo

e com o apoio técnico da OIT,⁴⁰ entre instâncias do governo, empregadores e organizações de trabalhadores. A lei define a ação afirmativa como um conjunto de “medidas elaboradas para assegurar que pessoas de grupos designados gozem de iguais oportunidades de trabalho em todos os níveis de emprego e estejam equitativamente representadas no conjunto total da mão-de-obra de um empregador relevante”. Cada um desses empregadores relevantes tem de preparar e implementar um plano trienal de ação afirmativa que deve: explicar detalhadamente as metas esperadas e, quando for o caso, os objetivos numéricos e os cronogramas correspondentes; indicar as medidas voltadas para eliminar as barreiras para o emprego e garantir que membros dos grupos designados estejam equitativamente representados; e indicar um empregado sênior para se tornar responsável pela implementação do plano. Os empregadores relevantes devem apresentar seus relatórios anualmente.

2.3.3. Metas para as políticas públicas de aquisição

As políticas públicas de aquisição são cada vez mais adotadas em nível nacional de modo a complementar a legislação, incrementando as metas sociais.⁴¹ Nos EUA, prestadores de serviço para o poder federal, que tenham 50 ou mais empregados e contrato de US\$ 50 mil ou mais, devem implementar medidas de ação afirmativa. Isso implica submeter e implementar um plano quinquenal com metas e cronogramas detalhando as medidas previstas para atingir os objetivos. Estes devem ser “significativos, factíveis e específicos”. Vale ressaltar que toda a empresa deve atender à exigência, e não apenas a fração da empresa diretamente relacionada ao contrato federal. Isso explica o grande número de trabalhadores que se beneficiam das medidas de ação afirmativa: 27 milhões de trabalhadores em cerca de 250 mil empresas.⁴²

No Canadá, empresas com 100 ou mais empregados que queiram pleitear contratos federais para aquisição de bens ou serviços no valor de US\$ 200 mil ou mais devem executar um plano de igualdade no emprego. O plano deve eliminar os obstáculos que membros dos grupos designados enfrentam na seleção, contratação, promoção e treinamento; adotar medidas proativas; e estabelecer metas e cronogramas específicos. Não se exige que as empresas apresentem os planos, mas elas devem assinar um documento de compromisso para seu desenvolvimento e implementação. O Federal Contractors Programme (Programa para Contratos Federais) abrange 845 empresas e mais de 1 milhão de empregados.⁴³

⁴⁰ NAMIBIA INSTITUTE FOR DEMOCRACY. *Implementing affirmative action in Namibia*, Apr 2000. Disponível em: <http://www/iwvn.com.na/nid>

⁴¹ MC CRUDDEN, C. “Social policy issues in public procurement: a legal overview”. In: ARROW SMITH, S.; DAVIES, S. (ed). *Public procurement: global revolution*, The Hague Kluwer Law International, 1998, pp. 219-239.

⁴² CASCIO, W.F. *Managing human resources: productivity, quality of work life, profits*. Boston: Irwin Mac Craw-Hill, 1998; citado em JAIN, H.C.; SLOANE, P.J.; HORWITZ, F.M. *Employment equity and affirmative action: an international comparison*. Armonk, NY: M.E. Sharpe Inc., 2003.

⁴³ “Promoting equality in the federal jurisdiction: review of the employment equity act. report of the standing committee on human resources development and the status of persons with disabilities”. House of Commons: Canada, 2002; citado em JAIN, H.C.; SLOANE, P.J.; HORWITZ, F.M., *op. cit.*

2.3.4. Empoderamento econômico

Na Malásia, o novo plano econômico também estabeleceu como meta que, por volta de 1990, os bumiputras teriam 30% do capital de negócios no país (em 1970, sua participação somava apenas 2% do capital empresarial do país). Para isso, o governo concedeu licenças, crédito e contratos para os bumiputras. Empresas chinesas e estrangeiras tiveram de reestruturar seus negócios para assegurar que pelo menos 30% das suas ações fossem transferidas para os malaios. Grandes companhias cumpriram essa obrigação emitindo novas ações, oferecidas aos malaios a preços inferiores aos valores nominais.

O National Vision Plan, adotado em 2001, reafirmou a meta dos planos anteriores de colocar 30% da riqueza do país nas mãos dos bumiputras (em 1995, a proporção chegava a 21%). Para atingir esse objetivo, foram concedidos tratamentos preferenciais às empresas dos bumiputras para a obtenção de contratos com o governo, além de outros benefícios. Num novo esquema, batizado como Prosper, os comerciantes bumiputras tiveram acesso a empréstimos sem juros, garantias bancárias e treinamento para gerenciamento de seus próprios negócios. O governo também vendeu ações exclusivamente para os bumiputras, que haviam sido adquiridas de negócios de não-malaios logo depois da crise financeira que atingiu a Ásia em 1997.⁴⁴

Na África do Sul, a Comissão para o Empoderamento Econômico dos Negros fez uma série de recomendações ao governo no sentido de aumentar a participação da população negra na economia por meio de intervenções estatais. O desenvolvimento de uma estratégia de desenvolvimento de recursos humanos integrada em âmbito nacional tem lugar de destaque entre as medidas propostas. Enfrentar os graves déficits no capital humano de grupos designados, devidos a leis e políticas de exclusão em vigor no passado, dotando-os com as competências e qualificações requeridas pela nova ordem econômica – isso é considerado de máxima importância. Outras medidas incluem: legislação para a desracialização da propriedade de negócios no setor privado, estabelecimento de metas específicas para propriedade e distribuição de terra e participação equitativa nos diversos setores econômicos.

No que diz respeito às cotas de empoderamento econômico por meio da propriedade de negócios, há duas categorias relacionadas à propriedade de empresas. “Empresas em processo de empoderamento” (empowering companies) são aquelas com 26% de participação de negros, enquanto as “empresas de empoderamento” (empowerment companies) referem-se àquelas com 50% de participação de negros, embora hoje se discuta a elevação dessa proporção para 50,1%. O abrandamento de exigências por parte do governo aplica-se aos Indivíduos em Desvantagem Histórica (os Historically Disadvantaged Individuals, ou IHDs), ou seja, empresas em que a propriedade e a administração são predominantemente de negros, considerando-se que as mulheres também estão incluídas nas medidas

⁴⁴ JAIN, H.C.; SLOANE, P.J.; HORWITZ, F.M., *op. cit.*, p. 76.

de empoderamento. Os IHDs têm um peso de 25% nas propostas de abrandamento. Cada vez mais, empresas estrangeiras e nacionais buscam parceiros elegíveis pela Black Economic Empowerment (BEE) para criar relações de trabalho ou empresas mistas, garantindo desse modo a aprovação de contratos com o governo. Um parceiro BEE pode contar dez pontos em qualquer contrato com o governo.⁴⁵

2.4. Acompanhamento e mecanismos de controle

Nos países onde a legislação exige que empregadores apresentem relatórios anuais sobre a composição demográfica da sua força de trabalho, além de informações sobre as medidas tomadas para corrigir a sub-representação de determinados grupos, com os resultados esperados e os obtidos, foram criadas instituições externas com diferentes mandatos.

No Canadá, por exemplo, a Comissão Canadense de Direitos Humanos (CHCR) realiza auditorias internas para verificar o cumprimento da lei por parte dos empregadores. Para os empregadores do setor privado, o não cumprimento dos requisitos – a não entrega do relatório anual ou a não inclusão das informações pedidas, assim como a submissão de um relatório com informação falsa ou enganosa – é punido com uma multa administrativa que vai de 10 mil dólares canadenses, por uma única violação, até 50 mil dólares canadenses para violações contínuas. Empregadores que não honram seus compromissos podem ser descartados de futuras licitações.

No caso de uma pretensa violação do Equal Employment Act, o ônus da prova inicial da discriminação recai sobre o empregado. Esse método baseado em queixas mostrou ser um desincentivo para que os empregados que acreditam ter sofrido discriminação façam reclamações, com medo de sofrerem retaliação ou de perder o emprego.⁴⁶ Quando necessário, um Tribunal de Igualdade no Emprego ouve as partes e emite ordens a serem executadas pela Justiça.

Nos EUA, foi criada uma Comissão para Igualdade de Oportunidade no Emprego (EEOC) para administrar o Civil Rights Act. A não entrega ou a não implementação de um plano de ação quinquenal, com os respectivos cronogramas, por parte dos contratados pelo poder federal, pode resultar tanto no cancelamento de contratos existentes como na retenção de pagamentos ou no impedimento de concorrer em futuras licitações.

Na Irlanda do Norte, depois que o Acordo de Belfast foi assinado entre o governo irlandês e o britânico, foi criada em 1998 a Equality Commission (Comissão para a Igualdade), que assumiu as funções das agências então existentes na Irlanda do Norte, incluindo a Fair Employment Commission (Comissão

⁴⁵ "BEE: What exactly counts?" Disponível em: http://www.southafrica.info/doing_business/trends/empowerment/definiiton.htm

⁴⁶ JAIN, H.C.; AL-WAQFI, M. "Racial discrimination in employment in Canada". In: RESHEF, Y.; BERNIER, C.; HARRISON, D.; WAGAR, T. (ed.). *Industrial relations in a new millennium: selected papers from the XXXVIIth Annual CIRA Conference*, 2001.

para o Emprego Justo) e a Commission for Racial Equality (Comissão para a Igualdade Racial). A Comissão para a Igualdade tem o poder de conduzir investigações para verificar o cumprimento da lei por parte de empregadores individuais. Ela também está autorizada a obter uma declaração por escrito dos empregadores, na qual eles se comprometem a adotar medidas de ação afirmativa para corrigir desequilíbrios associados à religião. A comissão pode pedir que um tribunal faça executar as declarações escritas pelos empregadores. Ela também pode oferecer ajuda financeira ou de outra natureza aos reclamantes individuais. Isso é importante, uma vez que nenhum tipo de ajuda legal é oferecido para casos de discriminação no trabalho diante dos tribunais de Irlanda do Norte.

Na África do Sul, a Comissão para a Equidade no Emprego foi criada para assessorar o Ministério do Trabalho na implementação do Employment Equity Act. A comissão oferece assessoria: nas regulamentações administrativas publicadas pelo Ministério para orientar os empregadores na preparação e execução dos relatórios e dos planos de equidade do emprego; nas normas e parâmetros para o estabelecimento de objetivos numéricos em vários setores; nos códigos de conduta divulgados pelo Ministério em questões como políticas e práticas de recursos humanos ou de gerenciamento de portadores de deficiências no local de trabalho. A comissão pode conceder prêmios aos empregadores mais empenhados, além de promover audiências públicas. Ela também examina os relatórios apresentados por empregadores, publicando laudos e recomendações. A Comissão sobre as Condições de Emprego tem a responsabilidade de aconselhar o ministro do Trabalho sobre as medidas necessárias para reduzir as desigualdades de rendimentos entre os grupos dominantes e os grupos designados.

Sempre que houver alguma alegação de discriminação em relação ao Employment Equity Act, é dever do empregador provar que a prática ou o procedimento é justo. O Employment Equity Act incentiva os empregadores a adotar procedimentos internos para o registro de queixas relativas a práticas de assédio e discriminação. Quando os procedimentos internos não são capazes de resolver as disputas, a Comissão para Conciliação, Mediação e Arbitragem intervém e, em último caso, a Justiça do Trabalho.

Para saber quais empregadores não entregaram seus relatórios, o Ministério do Trabalho criou uma base de dados com informações detalhadas sobre cada empregador, número de empregados, pedido de extensão de prazo para preenchimento dos formulários e para entrega de relatórios. A não entrega do relatório pode ser detectada pela comparação dos registros na base de dados com outras fontes relevantes de informações sobre os empregadores, incluindo o Fundo de Seguro-Desemprego ou o Serviço Sul-Africano de Receita Pública. A falta de uma ampla base de dados sobre os empregadores, entretanto, dificulta que se tenha uma idéia precisa da extensão do não cumprimento da exigência de entrega de relatórios (CEE, 2003).

Na Namíbia, a Comissão para a Equidade no Emprego, instituição nacional de alto nível, cujos membros são indicados pelo Ministério do Trabalho com aprovação da Assembléia Nacional, tem a responsabilidade de atingir as metas previstas no Affirmative Action Act (Ato para a Ação Afirmativa). Suas principais funções são: fornecer orientação para os empregadores, oferecendo treinamento,

aprovando, desaprovando ou aprovando condicionalmente os planos de ação afirmativa e emitindo certificados de cumprimento da ação afirmativa, além de encaminhar casos para o delegado do trabalho. A posse desses certificados, válidos por um ano, é muito importante do ponto de vista empresarial: apenas empregadores com certificado válido podem firmar contratos com o Estado e/ou obter garantias, empréstimos, prêmios, permissões ou licenças fornecidas pelo Estado.

Em caso de não cumprimento das exigências, a Comissão para a Equidade no Emprego pode registrar uma reclamação junto à Procuradoria-Geral, ainda que recentemente a Comissão para a Equidade no Emprego tenha divulgado relatório sobre a inabilidade do procurador-geral em registrar queixas contra empregadores que violavam a lei.⁴⁷

⁴⁷ MOTINGA, D.; MBUENDE, T. *Progress on affirmative action and employment equity: still a man's world*. IPPR Briefing Paper n. 26, nov. 2003.

PARTE II

O impacto da ação afirmativa

Um objetivo explícito das medidas de ação afirmativa é tratar da sub-representação de membros de grupos específicos nos vários tipos de ocupação e em diferentes níveis, tanto no interior das ocupações como dentro dos locais de trabalho. Para que as medidas sejam efetivas, é essencial verificar se elas ajudaram a equilibrar as desigualdades étnicas e raciais no mercado e nos locais de trabalho nos lugares onde foram implementadas.

Nessa segunda parte do documento, se analisará, em primeiro lugar, como as diferenças no emprego entre grupos racial e etnicamente dominantes em relação aos grupos subordinados transformaram-se ao longo do tempo em determinados países. Em seguida, se examinará o impacto dessas medidas no desempenho empresarial.

Medir o impacto da ação afirmativa, entretanto, não é tarefa fácil, por várias razões. Dados precisos, confiáveis e regulares sobre o mercado de trabalho nem sempre estão disponíveis; do mesmo modo, as informações disponibilizadas pelas empresas muitas vezes são incompletas, já que nem todos os empregadores cumprem a exigência da entrega de relatórios. Estabelecer uma relação de causalidade entre a adoção de medidas de ação afirmativa e as mudanças na condição socioeconômica de grupos racial e etnicamente subordinados também pode ser complicado. Além disso, a diminuição de desigualdades inter-raciais ou interétnicas não reflete necessariamente uma diminuição na discriminação. Por exemplo, a diferença de salários pagos aos vários grupos raciais ou étnicos pode diminuir no conjunto, mas a proporção das diferenças atribuídas à discriminação pode aumentar quando se examinam essas diferenças em relação à produtividade.

3. Sobre as desigualdades raciais no mercado de trabalho

A África do Sul e a Namíbia implementaram medidas de ação afirmativa em épocas relativamente recentes. Portanto, é prematuro tirar conclusões definitivas sobre o impacto dessas políticas na

composição e estrutura racial dos mercados de trabalho nacionais. Mas as evidências empíricas permitem algumas considerações preliminares.

Na África do Sul, desde meados da década de 1970, a desigualdade de renda entre as raças tem diminuído, levemente, ao mesmo tempo em que há um aumento da desigualdade interna aos grupos. Os dados mostram crescente desigualdade no interior de grupos brancos e negros, que compreendem os africanos negros, “pessoas de cor” e indianos (desigualdades intragrupos), em contraste com uma decrescente desigualdade entre os grupos (desigualdades intergrupos).⁴⁸ A redistribuição ocorrida depois de 1970 foi dos domicílios brancos para domicílios de indianos, “pessoas de cor” e africanos ricos.⁴⁹

Contudo, as desigualdades no mercado de trabalho relacionadas à raça e gênero permanecem imensas. Em 1993, a incidência de desemprego entre homens negros era de 36%, comparada com apenas 3,6% entre homens brancos. O desemprego é um grande problema na África do Sul e está relacionado ao legado do *apartheid* de políticas de períodos anteriores. Lá, o número de desempregados ultrapassa o número de trabalhadores informais,⁵⁰ (Fallon e Lucas, 1998). Trabalhadores brancos no setor formal de manufaturados ganham salários em média duas vezes e meia maiores que os pagos aos negros.

Embora a transição para a democracia, em 1994, tenha sido acompanhada por uma melhoria na posição salarial da força de trabalho negra em relação a outros grupos, esses ganhos não foram inteiramente mantidos na segunda metade daquela década. As melhorias absolutas e relativas na dotação de recursos para a educação e para as conquistas ocupacionais dos negros foram inteiramente responsáveis pela redução das disparidades salariais.⁵¹ Contudo, mesmo depois de relativizar essas variáveis, boa parte das diferenças salariais permanece. A persistência de diferenças salariais residuais tem sido atribuída em parte a um aumento generalizado da pulverização dos salários, mas a discriminação no mercado de trabalho ainda é o principal fator explicativo,⁵² (Fallon e Lucas, 1998).

O relatório mais recente da Comissão para a Equidade no Emprego na África do Sul, que cobre o período de setembro de 2002 a setembro de 2003, mostra um quadro ambíguo. O relatório é especialmente interessante porque permite contrastar dois ciclos distintos, mas comparáveis, que se desenvolveram desde a implementação da obrigatoriedade dos relatórios. Em 2000 e 2002, tanto grandes como pequenos empregadores apresentaram relatórios.

⁴⁸ JENKINS, C.; THOMAS, G. *The changing nature of inequality in South Africa*. Working Papers n. 203, The United Nations University, WIDER, 2000. Para sustentar esse argumento, os autores utilizam o índice Theil – uma medida de desigualdade decomponível por grupos, que define desigualdade como distribuição de renda por indivíduo. Esse índice permite comparar a desigualdade intragrupos e intergrupos.

⁴⁹ WHITEFORD, A.; MCGRATH M. “Income inequality over the apartheid years”. In: LEIBRANDT, M.; NATTRASS, N. (ed.) *Inequality and the South African labour market*, 1999.

⁵⁰ FALLON, P.; LUCAS, R. *South Africa: labour markets adjustments and inequalities*. Washington: World Bank, 1998.

⁵¹ ALLANSON, P.; ATKINS, J.P. *Labour market reforms and the evolution of the racial wage hierarchy in post-apartheid South Africa*. Comunicação apresentada na conferência do DPRU/FES “Labour markets and poverty in South Africa”, Misty Hills Country Hotel, Johannesburg, 15-16 nov. 2001.

⁵² FALLON, P.; LUCAS, R. *op. cit.* e ALLANSON, P.; ATKINS, J.P. *op. cit.*

Em 2002, houve uma queda de 15% no número de empregadores que atenderam à exigência de apresentação dos relatórios, em comparação com 2000. Fusões, vendas e falências de empresas, diminuição da rotatividade de pessoal e falta de comprometimento dos empregadores foram identificadas como as principais causas dessa diminuição (Comissão para a Equidade no Emprego, 2003).

Os 6.990 empregadores que apresentaram relatório em 2002 empregaram 2.605.729 trabalhadores, que representavam pouco mais de 30% da População Economicamente Ativa (PEA). O perfil demográfico da PEA tem relevância, já que é a base sobre a qual os empregadores devem estabelecer suas metas de equidade no emprego.

A Tabela 4 mostra que negros e brancos representam, respectivamente, 86% e 14% da PEA, enquanto mulheres e homens de todas as raças constituem respectivamente 46% e 54% da PEA. Quando observamos a distribuição da força de trabalho nas empresas que apresentaram relatórios, a proporção de negros cai para 77%, enquanto a de brancos sobe para 23%. A composição da força de trabalho em termos de gênero também difere daquela da PEA, já que mulheres e homens constituem 37% e 63% dos trabalhadores compreendidos pelos relatórios sobre a equidade no emprego.

Tabela 4:
Perfil demográfico por raça e gênero da PEA
e dos trabalhadores formalmente empregados, África do Sul, 2002.

Raça	População Economicamente Ativa (PEA)(2002)			Trabalhadores formalmente empregados, conforme relatório da Comissão para a Equidade no Emprego (2002)		
	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total
Negros	6 083 719 38%	5 512 386 34%	11 596 105 72%	1 045 834 40%	458 219 18%	1 504 053 58%
“Pessoas de cor”	892 865 6%	785 267 5%	1 678 132 11%	187 078 7%	179 149 7%	366 227 14%
Indianos	316 227 2%	229 741 1%	545 968 3%	72 196 3%	50 578 2%	122 774 5%
Branco	1 251 670 8%	947 150 6%	2 198 820 14%	344 451 13%	268 224 10%	612 675 23%
TOTAL	8 544 481 54%	7 474 544 46%	16 019 025 100%	1 649 559 63%	956 170 37%	2 605 729 100%

Fonte: Relatório Anual 2002-2003 da Comissão para a Equidade no Emprego, Ministério do Trabalho, África do Sul, p. 6.

Como resultado positivo, a representação de negros (categoria que inclui africanos negros, “pessoas de cor” e indianos) nas posições administrativas altas e sênior aumentou respectivamente 5,7% e 3,7%. Os negros responderam por 18,4% das pessoas nas altas posições administrativas e a 22,2% daqueles em posições sênior. Em grande medida, isso resulta de uma política “agressiva” em favor de membros dos grupos beneficiários, especialmente no que diz respeito às altas posições administrativas. Cerca de 56% de todas as promoções para essas posições beneficiaram negros. O recrutamento teve papel mais modesto no aumento da representação de negros nas altas posições: menos de 30% das novas contratações para as altas posições foram de negros.

Por outro lado, a representação de negros em todas as posições profissionalmente qualificadas diminuiu 12,7%, mas essa queda afetou apenas os africanos negros e principalmente as mulheres africanas, cuja representação diminuiu de 20,5% para 4,9%. O declínio da participação dos negros em posições qualificadas é objeto de grande preocupação. É nesse nível que estratégias mais inovadoras e agressivas precisam ser colocadas em prática para recrutar, desenvolver e reter membros dos grupos designados. Essa é uma área onde os empregadores deveriam criar uma massa crítica de modo a formar um fundo comum de recursos humanos no qual pudessem encontrar candidatos pertencentes aos grupos beneficiários da ação afirmativa.

Quando observamos a distribuição dos empregos não-permanentes, ou seja, empregos que implicam trabalhar menos de 24 horas por mês ou que envolvam trabalho por menos de três meses consecutivos, há claras disparidades associadas tanto a questões raciais como a questões de gênero. Os negros respondem por 85% dos que têm empregos não-permanentes, contra 15% de brancos, mas a proporção de homens negros em empregos não-permanentes é maior que a de mulheres negras (54% contra 46%).

Já se notou que a escassez relativa de candidatos negros qualificados na África do Sul e a conseqüente demanda por profissionais negros altamente qualificados fizeram com que os salários subissem rapidamente, provocando grande rotatividade no emprego. No que se refere à propriedade por parte de negros, sua participação em empresas públicas, que era virtualmente nula em 1994, atingiu 9,4% em 2002, depois de registrar 4% em 1997.⁵³ Para acelerar o ritmo da representação de negros na propriedade de empresas, a Comissão para o Empoderamento dos Negros, criada em 1998, recomendou a criação de cotas. Isso implica, entre outras coisas, que 50% das compras do governo devem ser de companhias pertencentes a negros; pelo menos 25% das ações das companhias listadas na JSE Securities Exchange devem ser de negros; pelo menos 30% dos negócios do setor privado devem corresponder a companhias pertencentes a negros.⁵⁴

Na Namíbia, há cerca de 400 empregadores que, em virtude do Affirmative Action Act (1998), devem informar sobre as medidas adotadas para assegurar uma composição racialmente mais equilibrada em sua força de trabalho.⁵⁵ Entre 2001/2 e 2002/3, a proporção de empregadores que atenderam às exigências de apresentação dos relatórios subiu de 75% para 89%. A qualidade dos relatórios, entretanto, continua a ser motivo de preocupação: as informações fornecidas são, na maioria dos casos, incompletas ou inconsistentes.⁵⁶

⁵³ BEE: *what exactly counts?* Disponível em: http://www.southafrica.info/doing_buisness/trends/empowermenefinition.htm

⁵⁴ Ibidem.

⁵⁵ MOTINGA, D.; MBUENDE, T. *op. cit.*

⁵⁶ Os relatórios apresentam incongruências estatísticas com relatórios anteriores, não incluem uma avaliação das medidas de ação afirmativa adotadas durante os 12 meses precedentes ou não mostram evidência de ter contado com a participação de empregados.

De acordo com a Comissão para a Equidade no Emprego, os homens dominavam as posições administrativas altas e sênior. Homens não-brancos fizeram rápido progresso ao elevar, em dois anos, sua representação nas altas posições administrativas de 31% para 38%. O serviço público está na frente em termos de indicações de membros de todos os grupos designados para posições administrativas sênior e médias. As empresas privadas alegam não poder competir com companhias paraestatais e estatais no que diz respeito a atrair membros qualificados dos grupos designados, já que não podem pagar a mesma remuneração.⁵⁷

“Poaching”, a prática de atrair os poucos trabalhadores qualificados disponíveis no mercado oferecendo-lhes empregos e remunerações que vão além do seu nível de competência, mostra-se ineficiente. Além disso, contribui para aumentar as desigualdades salariais nos grupos dos não-brancos.

Na Malásia, medidas de ação afirmativa estão em vigência há mais de três décadas, e os resultados em termos de diminuição das disparidades interétnicas são impressionantes. A pobreza caiu de 52% em 1970 para 8,1% em 1999. Os bumiputras também passaram a participar de importantes setores econômicos, tais como agricultura, construção, transporte e comunicação, anteriormente dominados por investidores estrangeiros ou por malaios de origem chinesa ou indiana.⁵⁸ Como já mencionado, a taxa de participação dos bumiputras na propriedade de ações corporativas subiu de 1,5% em 1969 para quase 19% em 1999, comparados com os 38% dos malaios de origem chinesa e os 1,5% dos malaios indianos.⁵⁹ Alguns observadores notaram que o novo plano econômico contribuiu para a criação das chamadas empresas “Ali-Babá”: “Ali” referindo-se aos malaios nativos que têm a companhia e o direito legal aos benefícios do governo, e “Babá” referindo-se aos malaios de origem chinesa que tocam e controlam o negócio, pagando aos “Ali” pelo uso do seu nome e origem.⁶⁰

A proporção dos malaios étnicos que detêm as ocupações profissionais mais bem remuneradas do país subiu de 6% para quase 29% entre 1970 e 1999 (*ver Tabela 5*). A proporção de trabalhadores bumiputras, entretanto, permaneceu baixa nos níveis administrativos e gerenciais – 37% em 2000 –, enquanto a proporção de chineses malaios era de 52%. A oferta limitada de bumiputras qualificados, experientes e especializados nas áreas de elétrica e eletrônica, tecnologia da informação e comunicação e finanças era parte do problema.⁶¹

⁵⁷ MOTINGA, D.; MBUENDE, T. *op. cit.*

⁵⁸ CHUA, A. *op. cit.*

⁵⁹ MALÁSIA, ECONOMIC PLANNING UNIT. *Eight malaysian plan 2001-2005*. 2001. Disponível em: <http://www.epu.jpm.my>

⁶⁰ SOWELL, T. *op. cit.*

⁶¹ MALÁSIA, ECONOMIC PLANNING UNIT. *Eight malaysian plan 2001-2005, op. cit.*

Tabela 5

Profissionais registrados* por grupo étnico, 1999

Profissão	1999				
	Bumiputras	Chineses	Indianos	Outros1	Total
Contadores %	2,167 15.9	10,520 77.0	789 5.8	185 1.3	13,661 100.0
Arquitetos %	431 28.9	1,036 69.3	23 1.5	4 0.3	1,494 100
Dentistas %	888 34.8	1,074 42.1	534 21.0	54 2.1	2,550 100.0
Médicos %	4,460 36.7	3,749 30.9	3,448 28.4	484 4.0	12,141 100.0
Engenheiros %	2,688 26.5	6,806 67.1	642 6.4	4 0.0	10,140 100.0
Advogados %	2,783 31.3	3,640 41.0	2,379 26.8	77 0.9	8,879 100.0
Agrimensores %	1,495 47.8	1,482 47.4	94 3.0	56 1.8	3,127 100.0
Cirurgiões veterinários %	409 42.6	258 26.8	274 28.5	20 2.1	961 100.0
Total %	15,321 28.9	28,565 53.9	8,183 15.5	884 1.7	52,953 100.0

*Em associações e instituições que compreendem tanto o setor público como o privado, tais como o Instituto Malaio de Contadores, o Conselho de Arquitetos da Malásia, o Conselho de Dentistas da Malásia, o Conselho de Medicina da Malásia, o Conselho de Engenheiros da Malásia, a Ordem dos Advogados da Malásia, o Instituto de Agrimensores da Malásia e o Conselho de Cirurgiões Veterinários da Malásia. Note: 1Inclui não-cidadãos.

Fonte: ECONOMIC PLANNING UNIT. Eight Malaysian Plan 2001-2005

Antes de 1971, a renda dos malaios era pouco menor que a metade da renda dos chineses; em 1999, a renda bruta média dos domicílios de bumiputras correspondia a 61% daquela dos malaios chineses.⁶² Nos anos de 1990, todas as faixas de renda de todos os grupos étnicos registraram aumento na renda domiciliar, mas o crescimento da renda média de 40% dos domicílios menos favorecidos de todos os grupos étnicos, especialmente os dos bumiputras, foi maior do que aumento registrado entre os 40% que compõem as faixas médias da pirâmide e os 20% que estão no topo da pirâmide (ver Tabela 6).

As políticas de ação afirmativa foram implementadas na Malásia num contexto de desenvolvimento econômico muito alto e sustentável, especialmente nos anos de 1970 e 1980. O tratamento preferencial aos malaios étnicos resultou na melhoria absoluta e relativa do seu status socioeconômico, enquanto outros grupos étnicos também registraram melhorias no seu bem-estar, embora num grau menor.

De acordo com Sowell, os dois principais fatores que tornaram viáveis as políticas de ação afirmativa na Malásia foram a prosperidade econômica e a repressão à liberdade de expressão.⁶³ Sem negar a relevância desses fatores, vale notar, no entanto, que durante a crise financeira de 1997, não ocorreu

⁶² Ibidem.

⁶³ SOWELL, T. *op. cit.*

Tabela 6:
Renda bruta média mensal por faixa de rendimento
e grupo étnico, 1995 e 1999 (em Ringgit, moeda da Malásia)

Grupo étnico	1995				1999				
	Topo 20%	Meio 40%	Base 40%	+	Topo 20%	Meio 40%	Base 40%		
Bumiputras	3,986	1,461	572	22	4,855	24	1,810	30	742
Chineses	7,270	2,560	1,062		8,470	24	3,168	20	1,271
Indianos	5,100	1,954	868	27	6,456	26	2,460	26	1,092
Outros	3,106	1,131	539	4	3,242	6	1,204	14	616
Malaios	5,202	1,777	693	20	6,268	24	2,204	25	865
Urbanos	6,474	2,323	942	17	7,580	22	2,844	23	1,155
Rurais	3,153	1,235	515	31	4,124	28	1,577	30	670

Fonte: ECONOMIC PLANNING UNIT.
Eight Malaysian Plan 2001-2005.

na Malásia nenhuma reação contra os chineses e nem confisco étnico, num forte contraste com o que ocorreu na vizinha Indonésia. O novo plano econômico, ao garantir distribuição de riquezas mais equitativa entre os vários grupos étnicos, ajudou a recompor a estrutura de poder entre as classes e a alterar o equilíbrio de poder entre os diferentes grupos.⁶⁴

Nos EUA, as disparidades econômicas entre grupos étnicos/raciais permanecem grandes, embora o Civil Rights Act tenha sido útil para ampliar a elite econômica afro-americana. Quando se examinam as tendências de pobreza entre afro-americanos, hispânicos e brancos entre 1970 e 1999, observa-se que poucas mudanças ocorreram para esses grupos até o início da década de 1990. Inversamente, o boom econômico da década de 1990 ajudou a reduzir significativamente a pobreza: a incidência de pobreza entre afro-americanos caiu de 31% para 21%. Isso significa que, enquanto no início dos anos de 1970 a pobreza do afro-americanos era cerca de quatro vezes maior que a dos brancos, 30 anos mais tarde ela era três vezes maior.

A diminuição na pobreza foi acompanhada de um aumento espetacular (numa taxa maior do que a taxa de declínio da pobreza), em todos os grupos, de pessoas vivendo em condições de abundância⁶⁵ durante a década de 1990.⁶⁶ Enquanto em 1970 5% dos brancos viviam em condições de abundância se comparados com 1% de afro-americanos e 1% de hispânicos, 30 anos mais tarde a proporção de

⁶⁴ KHOO BOO TEIK. "Managing ethnic relations in post-crisis Malaysia and Indonesia: lessons from the new economy policy?". UNRISD Working Paper n. 6, UNRISD, set. 2004.

⁶⁵ Danziger et al. definem pessoas afluentes, ou vivendo em estado de abundância, como aquelas pessoas que vivem em famílias com renda anual maior do que sete vezes a linha de pobreza definida oficialmente. Para uma discussão sobre essas medidas, ver: DANZIGER, S. e GOTTSALK, P. *America unequal*. Nova York e Cambridge: Russel Sage Foundation e Harvard University Press, 1995.

⁶⁶ DANZIGER, S.; REED, D; e BROWN, T. N. *Poverty and prosperity: prospects for reducing racial/ethnic economic disparities in the USA*. Documento apresentado na conferência sobre racismo e políticas públicas realizada pela UNRISD em Durban, África do Sul, em setembro de 2001.

brancos afluentes subiu para 20%, e a de negros e latinos, 8% e 5% respectivamente. Por outro lado, a razão entre a renda média de uma família negra e a de uma família branca, que era de 0,51% tanto em 1970 como em 1992, subiu para 0,59 em 1999.⁶⁷

A estagnação na renda dos afro-americanos, especialmente dos homens, e dos hispânicos, entre as décadas de 1970 e de 1990, deveu-se em parte a mudanças estruturais na economia e nos mercados de trabalho, ou seja, à introdução de mudanças tecnológicas que acarretaram diminuição de força de trabalho, além da pressão da globalização e da demanda crescente por trabalhadores qualificados. Isso afetou seriamente tanto o emprego como os níveis de renda dos afro-americanos e dos hispânicos, por causa do seu menor nível de formação educacional, em comparação com o dos brancos. Entre 1973 e 1993, os rendimentos anuais de trabalhadores homens menos qualificados caiu 22%, 15% e 27%, respectivamente para brancos, afro-americanos e hispânicos. Entre 1993 e 1999, esses rendimentos aumentaram, com as minorias vivendo uma recuperação muito rápida: em 1999 as razões dos rendimentos médios dos homens afro-americanos e hispânicos eram, respectivamente, de 0,80 e 0,69.

O boom econômico da década de 1990 elevou os padrões de vida de todos os três grupos em termos absolutos, e também os padrões dos afro-americanos e hispânicos em relação aos dos brancos. Mas as disparidades de renda continuaram grandes: durante os anos 90, os rendimentos dos negros nunca atingiram dois terços dos rendimentos dos brancos. Estima-se que a equiparação de rendimentos entre negros e brancos se daria em 2054, isso se o rápido ritmo de crescimento do final da década de 90 tivesse se mantido.⁶⁸ Mas com a desaceleração ocorrida de 2000 a 2002, os rendimentos anuais caíram 2,4% para os negros e 2,5% para os hispânicos, em comparação com o decréscimo de 0,7% para os brancos.

A década de 1960 também se caracterizou por um boom econômico, que ajudou a melhorar as condições de emprego e ocupação para os afro-americanos. A principal diferença entre as décadas de 60 e 90, entretanto, é que, 40 anos antes, a prosperidade econômica foi acompanhada de uma forte vontade política de combate à pobreza, como fica exemplificado pela Luta contra a Pobreza, empreendida pelo presidente Johnson, e de redução das desigualdades socioeconômicas ligadas a questões raciais e étnicas. Naquela época, o governo norte-americano disponibilizou verbas substanciais para combater a discriminação e promover a igualdade de oportunidades. Na Carolina do Sul, por exemplo, só depois da aprovação do Civil Rights Act começaram a ocorrer melhorias significativas na participação de empregados negros no setor manufatureiro. Até 1964, as melhorias no capital humano dos negros, a expansão industrial e os mercados de trabalho restritos não tiveram nenhum efeito visível na elevação da participação da população negra no emprego.⁶⁹

67 DANZIGER, S.; REED, D; e BROWN, T. N. *op. cit.*

68 ECONOMIC POLICY INSTITUTE. "Facts and Figures: Minorities". *State of Working America 2004-05*. Disponível em: <http://www.epinet.org>

69 HECKMAN e PAYER, 1989, citado em: COLEMAN, M. G. "Racial discrimination in the workplace: does market structure make a difference?". In: *Industrial relations, a journal of economy and society*, v. 43, issue 3, July 2004, pp. 660-689.

A situação de hoje é diferente: alguns programas para minorias continuam em vigência, mas os recursos do governo voltados para os programas de emprego e treinamento dessas minorias sofreram reduções substanciais.⁷⁰ A maior disparidade intragrupo entre os afro-americanos pode ter provocado tensões no interior da comunidade negra. Teme-se que o aumento do número de afro-americanos afluentes possa prejudicar as políticas de ação afirmativa, que já são alvo de fortes ataques. Os opositores da ação afirmativa podem utilizar as histórias de sucesso de alguns negros para desacreditar esse tipo de política, alegando que trabalho duro e ambição são suficientes para tirar os afro-americanos menos afortunados da sua condição de miséria.

A experiência dos EUA mostra que o crescimento econômico é fundamental para a melhoria dos padrões de vida de todos os grupos sociais, especialmente dos menos favorecidos, mas que o crescimento por si só é insuficiente para diminuir as diferenças entre os grupos raciais e étnicos. A Malásia mostra ser essencial transformar crescimento econômico em menos desigualdade, assim como fazer esforços deliberados e consistentes para nivelar os níveis de rendimento no mercado de trabalho.

4. Sobre o gerenciamento de recursos humanos

As medidas de ação afirmativa têm relação direta com as práticas de gerenciamento dos recursos humanos. Obter uma participação mais justa dos grupos sub-representados no local de trabalho exige mudanças nos procedimentos de recrutamento e seleção, assim como nas decisões sobre treinamento e promoção, entre outras coisas. Os métodos tradicionais de seleção oferecem prognósticos inadequados sobre o desempenho no emprego de pessoas que sofrem discriminação, já que se baseiam em noções tendenciosas sobre justiça e mérito.⁷¹

Taggar defende que as leis de igualdade no emprego têm influência significativa no modo de estruturação dos sistemas de recursos humanos. Ele imagina a legislação para a igualdade no emprego ocupando um continuum em que as diferenças são dadas pelo nível de exigência colocado pelas leis.⁷²

Num pólo desse continuum ele coloca países que, para obter a igualdade no emprego, confiam amplamente na ação voluntária, ou onde os mecanismos para o cumprimento da legislação são fracos. O Reino Unido e o setor privado da Índia estariam nessa categoria. Ele considera que nesses casos

⁷⁰ DANZIGER, S.; REED, D; e BROWN, T. N. *op. cit.*

⁷¹ STURM, S. e GUINIER, L. *The future of affirmative action*. In: *Boston Review: a political and literary forum*. Disponível em: <http://bostonreview.net/BR25.6/sturm.html> "A premissa básica do discurso padrão é de que os critérios e processos utilizados para selecionar os candidatos a um emprego ou a uma vaga na escola são justos e válidos, baseando-se apenas no mérito. Essa premissa é falha. O sistema convencional de seleção não dá a todos oportunidades iguais para competir. Nem todos aqueles que poderiam fazer o trabalho ou que poderiam trazer contribuições para realizar o trabalho de maneira melhor têm a oportunidade de apresentar seu trabalho ou de ser bem-sucedido. A metáfora de uma mesma régua para todos não resiste a um exame minucioso."

⁷² TAGGAR, S. "A comparative look at the impact on human resources management of employment equity legislation". In: JAIN, H.C.; SLOANE, P.J.; e HORWITZ, F.M. *Employment equity and affirmative action: an international comparison*. Armonk, NY: M.E. Sharpe Inc., 2003, pp. 70-107.

as empresas podem ter poucos incentivos para criar práticas de gerenciamento de recursos humanos. O baixo risco de enfrentar uma ação judicial por causa de injustiças no emprego faz com que os empregadores decidam sobre os tipos de medidas que vão implementar a partir de critérios pessoais.

No outro extremo do continuum estão aqueles países que buscam a igualdade no emprego por meio de exigências rígidas e estritas, na forma de cotas. Estes incluem a Malásia e o setor público da Índia. Nesses casos, geralmente é pequena a necessidade de estruturação de sistemas de recursos humanos para garantir decisões justas. A exigência de cumprimento de certas cotas pode desincentivar o desenvolvimento de procedimentos formais para testar os candidatos ao emprego. Isso pode resultar em perdas tanto para os grupos beneficiários quanto para os grupos não designados, já que pode ser visto como um desincentivo para os membros de ambos os grupos a se esforçarem pelo melhor desempenho. Os indivíduos de grupos minoritários podem se sentir menos motivados a desenvolver suas habilidades, esperando a criação de regras que os favoreçam. Do mesmo modo, pessoas do grupo dominantes podem considerar inútil trabalhar no máximo do seu potencial, já que as oportunidades podem ser oferecidas a pessoas dos grupos designados.⁷³

Entre os dois pólos estão os países onde as medidas que regulamentam a igualdade no emprego impõem custos substanciais para os empregadores em caso de não cumprimento das regras, mas que não impõem medidas de cima para baixo, tais como a criação de cotas. Esses países incluem o Canadá, a Namíbia, a África do Sul e os EUA, que buscam a igualdade no emprego por meio de metas numéricas e cronogramas. Nesses casos, pode haver fortes incentivos para o desenvolvimento de sofisticados sistemas de recursos humanos, o que compreende avaliações formais, testes dos candidatos, treinamento, avaliação do treinamento, planos de carreira e pagamentos condizentes com o desempenho. A grande preocupação está em assegurar que o recrutamento, a seleção e a definição do salário sejam baseadas em critérios objetivos, e não subjetivos, de modo a cumprir a lei de igualdade no emprego. Isso, por sua vez, supõe a existência de gerentes de recursos humanos competentes e familiarizados com determinados padrões éticos e profissionais.

Os sistemas de recursos humanos mais estruturados e preocupados com a equidade e o combate ao preconceito também tendem a produzir uma redução de custos – tanto financeiros quanto os relativos à imagem corporativa – associados a questões judiciais relacionadas à discriminação. A análise de casos na justiça norte-americana envolvendo discriminação na contratação mostrou que entrevistas mal feitas são o procedimento de contratação mais freqüentemente questionado.⁷⁴ Isso pode estar relacionado ao fato de que os candidatos consideram o tratamento padronizado de todos os candidatos como sendo mais justo do que o tratamento não padronizado, já que permitiria comparações baseadas nos mesmos critérios.

⁷³ SOWELL, T. *op. cit.*

⁷⁴ TERPSTRA, MOHAMED e KETHELEY. Citado em: TAGGAR, S. *op. cit.*, p. 94. "A comparative look at the impact on human resources management of employment equity legislation". In: JAIN, H.C.; SLOANE, P.J.; e HORWITZ, F.M. *Employment equity and affirmative action: an international comparison*. Armonk, NY: M.E. Sharpe Inc., 2003, pp. 70-107.

Os sistemas de gerenciamento de recursos humanos preocupados com a igualdade no emprego beneficiam tanto os empregados dos grupos designados como os dos grupos não-designados e podem ajudar a melhorar o desempenho da empresa. Eles permitem superar a ineficiência organizacional gerada pela discriminação, que acarreta má alocação da mão-de-obra, subutilização de parte da força de trabalho e problemas de assédio.⁷⁵

Mas o efeito positivo sobre a produtividade pode depender, entre outras coisas, da extensão com que medidas concretas são adotadas com vistas a assegurar a implementação efetiva de uma determinada política voltada para a igualdade no emprego. Um estudo da OIT, que compara o impacto desse tipo de política sobre o desempenho econômico de uma empresa no Reino Unido e na Austrália, mostrou que os maiores efeitos de produtividade parecem estar associados com os regimes regulatórios mais estritos quanto às questões de igualdade de oportunidades.⁷⁶ O Reino Unido e a Austrália contam com leis antidiscriminatórias há três décadas, mas enquanto no Reino Unido as práticas de igualdade de oportunidades são totalmente voluntárias no setor privado, na Austrália tanto as empresas públicas como as empresas privadas com mais de 100 empregados são obrigadas a estabelecer planos de ação afirmativa e a prestar contas de seus progressos. O estudo mostra que as políticas de igualdade de oportunidades – sejam ou não voluntárias – têm efeitos positivos tanto nas grandes empresas como nas empresas pequenas e médias dos dois países, exceto nas empresas britânicas, onde o efeito é nulo. Mas a associação mais fortemente positiva foi detectada entre as grandes empresas australianas, que são mais regulamentadas que as congêneres britânicas. Essa é uma descoberta interessante, pois sugere não só que a ação afirmativa impulsiona a produtividade das empresas, mas também que os planos de equidade no emprego adotados em ambientes mais regulamentados são mais eficientes do que aqueles adotados em bases voluntárias.

Outros estudos (Blau, Ferber e Winkler, 1998)⁷⁷ corroboram esse resultado. Empregadores que implementam medidas de ação afirmativa tendem a desenvolver métodos de seleção mais formais. Isso lhes permite obter mais informações sobre os candidatos ao emprego, o que pode compensar níveis mais baixos de escolarização ou menor experiência profissional. Com esses métodos, os empregadores podem identificar melhor os candidatos de grupos minoritários com o maior potencial de produtividade.

Um relatório recente da Comissão para a Equidade no Emprego da África do Sul indica que os empregadores que mais avançaram na atração, promoção e manutenção de pessoal qualificado dos grupos designados eram os mesmos que haviam se engajado nas medidas antidiscriminatórias e de

⁷⁵ PÉROTIN, V.; ROBINSON, A. "Employee participation and equal opportunities practices: productivity effect and potential complementarities". In: *British journal of industrial relations*, 38:4, dezembro de 2000, pp. 557-583.

⁷⁶ PÉROTIN, V.; ROBINSON, A.; LOUNDES, J. "Equal opportunities practices and enterprise performance: a comparative investigation on Australian and British data". In: *International labour review*, v. 142, n. 4, OIT, 2003.

⁷⁷ Ver: BLAU, Francine; FERBER, M.; WINKLER, A. E. *The economic of women, men and work*. Upper Saddle River: Prentice Hall, 1998; e HOLZER, H.; NEUMARK, D. "Assessing affirmative action". In: *The journal of economic literature*, v. XXXVIII, n. 3, setembro de 2000, pp. 483-568.

ação afirmativa muito antes de o Employment Equity Act ter se tornado lei. Os empregadores encaravam essas medidas como uma das principais estratégias para atingir as metas de produtividade, excelência e competitividade da empresa. Coerente com essa abordagem é o destaque que o desenvolvimento de habilidades tem entre as medidas de ação afirmativa adotadas por esses empregadores comprometidos com a igualdade no emprego (Comissão para a Equidade no Emprego, 2001, p. 41).

Por outro lado, a maioria dos empregadores que apresentaram relatórios concentrou-se em traçar o perfil da força de trabalho existente, dando pouca atenção às estratégias necessárias para atingir as metas estabelecidas. Quando as medidas de ação afirmativa eram mencionadas, muitas vezes não se estabelecia relação entre elas e as barreiras que os empregadores haviam identificado para atingir a igualdade no emprego. A prioridade era acertar os números, e não pôr fim à discriminação injusta no trabalho. Coerente com essa abordagem está a pequena parcela de empregadores que declarou adotar programas de conscientização sobre a discriminação (28%) e programas voltados para o gerenciamento da diversidade (apenas 8%).

Igualmente reveladora é a incompletude dos relatórios apresentados pelos empregadores da Namíbia. A maioria dos relatórios silencia sobre o tipo de medidas de ação afirmativa adotadas, bem como sobre seu impacto. Incongruências estatísticas, verificadas de um ano para o outro, mostram que os objetivos e metas são estabelecidos sem que se considere de fato se eles podem ser atingidos, considerando-se o tamanho da companhia, o setor em que opera e sua posição no mercado. Isso reflete o fato de que as medidas de ação afirmativa e as mudanças que elas acarretam nas políticas e práticas de gerenciamento dos recursos humanos muitas vezes são vistas de maneira dissociada das estratégias globais da empresa.

5. O desafio de medir custos e benefícios das medidas de ação afirmativa

Mudar a cultura e as práticas organizacionais é tarefa que consome tempo e recursos. A implementação da ação afirmativa implica um investimento que entra em concorrência com outras oportunidades de investimento. A identificação e mensuração dos custos e benefícios são, assim, importantes para a escolha do investimento a ser feito. Uma vez que se decide pela implementação dessas medidas, torna-se importante acompanhá-las e mensurá-las de maneira eficiente. Também é crucial definir o tipo de intervenção pública que possa contrabalançar os eventuais impactos negativos que temporariamente podem estar associados às medidas de ação afirmativa.⁷⁸

A atenção para os efeitos da ação afirmativa sobre a eficiência e o desempenho é desejável, contanto que esses efeitos sejam considerados sob vários aspectos. Entre eles, se a discriminação existiria ou não na ausência da ação afirmativa; quais seriam os custos (para o indivíduo, para a empresa e para

⁷⁸ PÉROTIN, V.; ROBINSON, A. *op.cit*

a sociedade em geral) de não se adotar aquela ação; a existência ou não de outras deficiências no mercado; e como a ação afirmativa afeta a formação do capital humano e a distribuição de emprego entre grupos protegidos e não protegidos.⁷⁹

A realização de uma análise de custos a partir dos parâmetros acima ajuda a diminuir a diferença entre o que sabemos e o que deveríamos saber para avaliar melhor os efeitos múltiplos da ação afirmativa, diminuir a resistência contra ela e planejar modos mais eficientes de implementá-la em níveis diferentes e em diferentes tipos de ambiente de trabalho. A sensação de que custa muito modificar o *status quo* em geral faz com que a mudança pareça ineficiente, ainda que as estruturas discriminatórias não sejam mais eficientes do que as estruturas não-discriminatórias.

A partir de um estudo que analisa várias empresas voltadas para “políticas de diversidade” em alguns países europeus, criou-se um modelo interessante para medir os custos e benefícios dessas políticas a partir de um ponto de vista empresarial.⁸⁰ Embora tenha sido desenvolvido para empresas que promovem políticas em bases voluntárias, acreditamos que o modelo sirva para empresas que estejam implementando políticas de ação afirmativa.

O estudo identifica dois obstáculos principais aos investimentos nesse tipo de política: a falta de conhecimento das empresas sobre o conteúdo, fundamentos, custos e benefícios das políticas de diversidade; e a falta de habilidade dos administradores, associada ao medo de mudanças. Além disso, indicadores de custos e benefícios tendem a ter uma natureza qualitativa e a focar principalmente nos custos associados à adoção de políticas de ação afirmativa. Eles incluem investimentos em comunicação, treinamento, desenvolvimento de políticas de ação afirmativa, comprometimento das altas esferas administrativas, criação de redes de apoio e de novas estruturas organizacionais. A atenção deve se concentrar nas conseqüências intermediárias, ou seja, nas mudanças na demografia do local de trabalho e nas atitudes dos empregados manifestadas a partir da implementação dessas políticas. No que diz respeito aos benefícios para os negócios, a atenção volta-se mais para os benefícios a curto e médio prazos, tais como a maior permanência ou fidelidade da mão-de-obra e a maior penetração em novos mercados, e não naqueles benefícios que digam respeito a resultados globais.

Uma dificuldade adicional para se mensurar custos e benefícios das políticas voltadas para a diversidade consiste em determinar se, e em que medida, sua implementação pode acarretar benefícios para o negócio. É provável que essas medidas constituam apenas um fator na melhoria do desempenho. Por exemplo, inovação tecnológica e mudanças na organização do trabalho associadas a medidas voltadas para a diversidade podem aumentar a motivação da equipe e, assim, a produtividade como um todo.

Políticas de diversidade e de ação afirmativa influem sobre vantagens “intangíveis”, tais como conhecimento, competência e comprometimento da força de trabalho. Embora a qualidade do capital

79 HOLZER, H.; NEUMARK, D. *op.cit.*

80 CENTER FOR STRATEGY & EVALUATION SERVICES. *Methods and indicators to measure the cost-effectiveness of diversity policies in enterprises*. Relatório final, outubro de 2003.

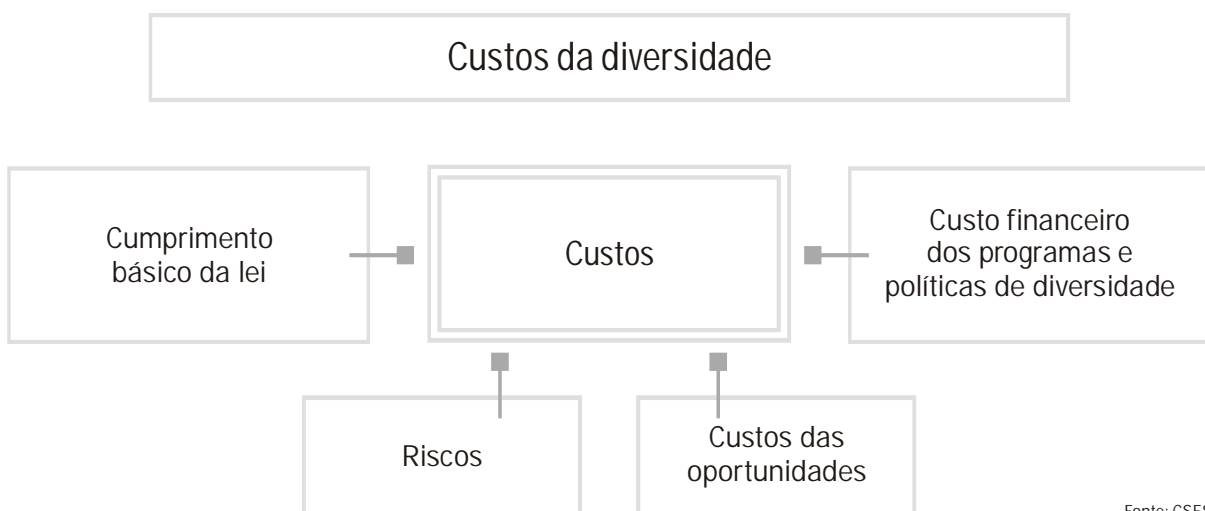
humano seja fundamental para uma empresa criar valor e estabelecer uma vantagem competitiva, os métodos tradicionais de medição de desempenho empresarial concentram-se nos lucros, excluindo investimentos em ganhos intangíveis.

Portanto, traçar um quadro claro do impacto das políticas de ação afirmativa é essencial para: (a) ajudar as empresas a melhorar a implementação e o impacto das medidas de ação afirmativa; e (b) justificar o uso de recursos escassos que de outra forma poderiam ser deslocados para outros objetivos. Abaixo, tentamos destacar os custos e benefícios das medidas de ação afirmativa.

5.1 Um modelo sugerido para a análise de custo/benefício

O Diagrama 1 contempla diferentes tipos de custos: custos associados ao cumprimento da legislação, custos associados à implementação de medidas de ação afirmativa, custos não-financeiros devidos à perda de benefícios resultantes do deslocamento dos poucos recursos das atividades produtivas; e os custos associados aos riscos do engajamento em medidas de ação afirmativa. O cumprimento da lei implica criar e manter novos sistemas de registro de informações relacionadas aos recursos humanos, desenvolver e difundir novas políticas de recursos humanos relacionadas a recrutamento, treinamento e assédio, e treinar o pessoal de recursos humanos e os empregados envolvidos no recrutamento e no desenvolvimento de pessoal. Esses custos são mais ou menos significativos dependendo da natureza dos sistemas e processos existentes nos recursos humanos. Eles tendem a ser maiores para as pequenas e médias empresas do que para as grandes companhias, que contam com sistemas mais sofisticados.

42



Fonte: CSES

A implementação de medidas de ação afirmativa acarreta uma série de despesas cuja importância relativa ao longo do processo varia dependendo do estágio da implementação. Os custos de informar

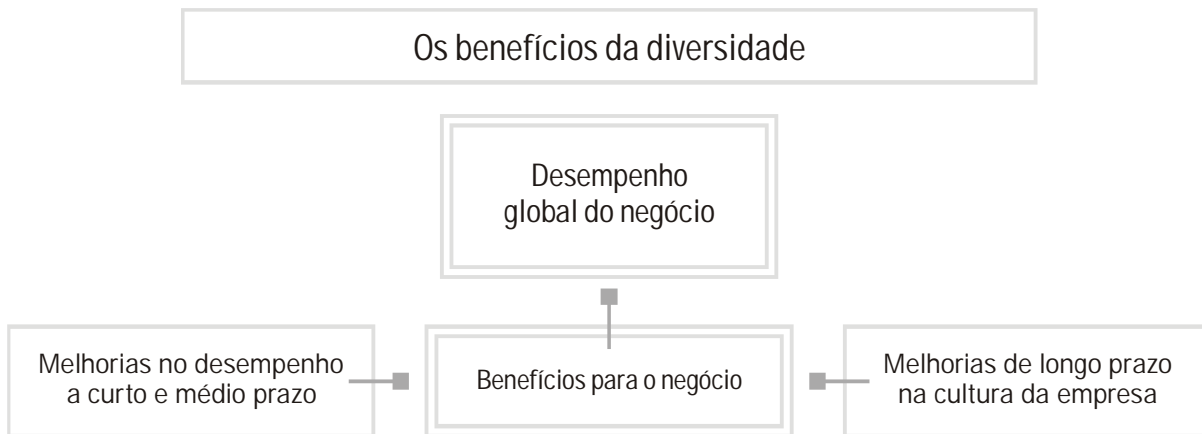
todo o pessoal sobre as novas políticas, seus objetivos e estratégias, e de treinar gerentes e empregados para gerar mudanças em suas atitudes e comportamentos tendem a ser mais significativos nos estágios iniciais da implementação. Por outro lado, um custo constante refere-se à criação e manutenção de pessoal e de unidades especializadas para supervisionar e dar suporte ao processo de implementação. Outros custos realizados de maneira regular e contínua referem-se a mudanças nos contratos de trabalho, nos pacotes de benefícios e nas condições de trabalho necessárias para atrair e manter membros dos grupos beneficiários. Por exemplo, melhores benefícios médicos e um calendário diferenciado de férias podem ser medidas necessárias para atrair e manter o pessoal mais idoso. A criação de mecanismos de acompanhamento e informação para medir os progressos realizados em relação aos objetivos estabelecidos e para orientar decisões administrativas requer custos adicionais em termos de pessoal e recursos.

A implementação pode gerar vários custos de oportunidade, que podem demandar tempo da alta administração. A dedicação e o tempo gastos pela alta administração são essenciais para conduzir a empresa na direção desejada, superar possíveis obstáculos e manter o comprometimento. Outros custos de oportunidade relacionam-se ao envolvimento do pessoal no treinamento, no desenvolvimento e disseminação de novas políticas de emprego ou na reforma do pacote de benefícios em detrimento de outras tarefas. Finalmente, podem ocorrer quedas de produtividade a curto prazo, como consequência do recrutamento de novos empregados provenientes dos grupos beneficiários. Estes podem ser menos experientes que os outros empregados e podem precisar de ajuda do pessoal já em atividade, acarretando maiores reduções na produtividade. As grandes empresas tendem a ser mais bem equipadas e dispostas a enfrentar perdas de produtividade no curto prazo do que as pequenas e médias empresas que não contam com pessoal que possa oferecer a assistência necessária. Finalmente, outros custos de oportunidade podem advir da resistência interna a mudanças. As estruturas de poder e autoridade tradicionais podem se sentir ameaçadas por novas políticas de emprego e/ou os principais atores podem não se convencer da necessidade dessas reformas. Também pode haver práticas estabelecidas que criem discriminação indireta, e empregados e empregadores que relutem em mudar. Elas incluem, entre outras, recrutamento informal, do tipo “boca a boca”, e práticas de seleção que favoreçam parentes e conhecidos dos empregados.

O Diagrama 2 refere-se aos benefícios resultantes das medidas de ação afirmativa. Eles podem ser divididos em dois tipos: benefícios a curto e médio prazo, por um lado, e benefícios estratégicos e a longo prazo, por outro.

Os benefícios de curto e médio prazo são medidos mais em termos de resultados operacionais do que em resultados globais para o negócio. Esses resultados consistem em dar solução para o problema da falta de mão-de-obra, pela maior capacidade de manter os empregados, e em reduzir custos, tanto por tornarem o recrutamento mais fácil e eficiente como por evitar ações judiciais ligadas à discriminação. Outro benefício de curto e médio prazo está associado tanto à entrada em novos mercados como à

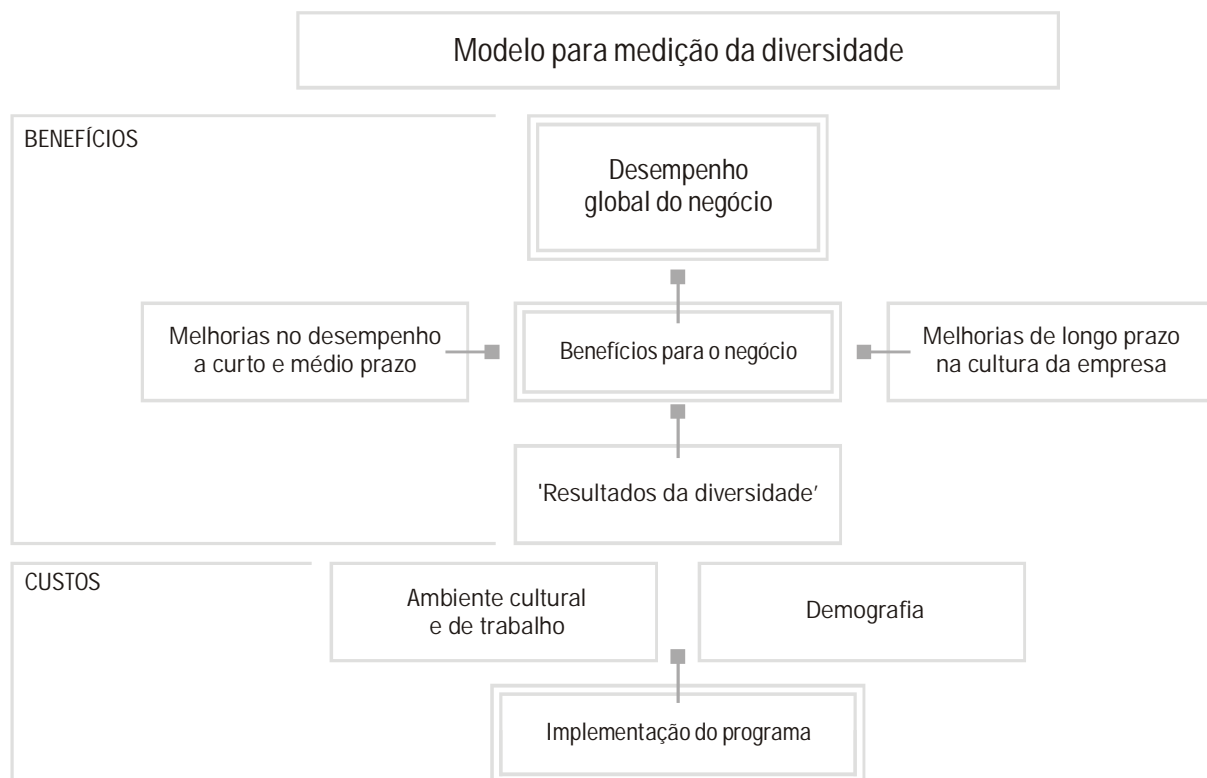
consolidação dos já existentes. A descoberta de pessoas talentosas e capazes de inovação constitui outro exemplo de benefício em curto prazo. É interessante notar que as pequenas e médias empresas valorizam a criatividade e a inovação muito mais do que satisfação e a fidelidade do pessoal, enquanto o inverso é mais verdadeiro para as grandes companhias.



Os benefícios estratégicos e de longo prazo das medidas de ação afirmativa são mais difíceis de quantificar, já que envolvem melhorias em valores intangíveis, tais como capital humano e organizacional. Outro problema é o da “atribuição”, ou seja, definir em que medida a melhoria do capital humano pode ser atribuída às políticas de ação afirmativa *per se* ou a outras medidas mais gerais de recursos humanos. A proibição, em muitos países, de se pedir informações sobre religião, raça, origem étnica ou estado de saúde dos empregados, em virtude das leis de privacidade, também complica essa análise. Além disso, as exigências sobre informações contábeis raramente incluem a determinação para que as empresas forneçam informações a respeito das pessoas que empregam ou do tipo de política de desenvolvimento de recursos humanos que adotam.

Um modelo para a medida do custo/benefício das políticas de diversidade está proposto abaixo.

Esse é um modelo baseado em métodos modernos de medição de desempenho, em práticas de medição adotadas atualmente por empresas com posição de destaque e nos benefícios que surgem da implementação das políticas de diversidade indicadas acima. Ele compreende três componentes principais: (a) implementação do programa, que inclui as atividades e os custos de combate à discriminação direta e indireta; (b) resultados da diversidade, ou seja, os resultados intermediários das ações antidiscriminatórias, essenciais para a concretização dos benefícios para o negócio; e (c) benefícios para o negócio – tanto em curto como em longo prazo – resultantes da implementação de medidas de ação afirmativa. Para cada componente específico foram apontados alguns indicadores, de modo a permitir uma análise de custo/benefício (ver Anexo 1).



6. Considerações finais

Este documento analisou o alcance e o impacto das políticas de ação afirmativa em diferentes países do mundo. Ele mostrou quão diferentes podem ser os fundamentos e os conteúdos dessas políticas, que vão desde a criação de cotas rígidas até o estabelecimento de cronogramas e metas numéricas, passando por políticas públicas que exigem que empresas implementem planos de ação afirmativa dentro de seus estabelecimentos.

O documento mostrou como mudanças ideológicas, pressões para diminuição de gastos sociais, diminuição do ritmo de crescimento econômico ou reestruturação econômica podem afetar o destino e o impacto das medidas de ação afirmativa. Ele também destacou os grandes desafios decorrentes da elevação das condições de vida e trabalho dos grupos em desvantagem por questões raciais/étnicas, nos casos em que eles constituem a grande e miserável maioria da população. Esse é o caso da Namíbia e da África do Sul, que tiveram de superar o legado de décadas e décadas de segregação e exclusão racial, que tirou da população negra a oportunidade, entre outras, de desenvolver seu capital humano no mesmo nível da população branca.

As experiências analisadas mostram que a discriminação racial não pode ser eliminada da noite para o dia e que as estruturas e atitudes sociais que perpetuam desvantagens e desigualdades ainda estão muito ativas, mesmo em instâncias onde leis antidiscriminatórias vigoram há décadas. Mas nos lugares onde o comprometimento político é forte e consistente, as leis de ação afirmativa tiveram impacto positivo sobre o emprego e os ganhos dos grupos étnicos/raciais em posição de subordinação, como é o caso da Malásia. Conclusão similar se aplica aos EUA, onde estudos mostram que o efeito da lei de

discriminação racial sobre o emprego e os ganhos da população negra foi mais forte quando as medidas de ação afirmativa tiveram amplo apoio. Além disso, evidências empíricas mostram que, contrariando a visão dos economistas neoliberais,⁸¹ a competição e o mercado livre por si só não reduzem e nem eliminam a discriminação racial.⁸² Isso confirma a importância fundamental das leis antidiscriminatórias para diminuir a desigualdade associada à raça e etnia.

Fica claro, contudo, que, para que as medidas de ação positiva produzam os resultados esperados, é importante evitar a estigmatização dos beneficiários e as reações negativas dos não-beneficiários. É crucial realizar consultas com todos os grupos afetados – o Estado, em seus diferentes níveis, as organizações de trabalhadores e empregadores, as organizações representativas das minorias ou grupos discriminados por razões raciais e étnicas, além de outros setores interessados. A realização de debates e reuniões com as diversas partes é essencial para definir e chegar a um consenso sobre as metas de igualdade a serem atingidas, sobre os grupos beneficiados, os tipos de medidas de ação afirmativa mais adequados. Outros assuntos de consulta incluem: os papéis de diferentes instâncias governamentais e não-governamentais na obtenção da igualdade no emprego, o equilíbrio correto entre sanções e incentivos para modificar o comportamento dos empregadores, e as maneiras para se medir o sucesso.⁸³

A definição de critérios claros de seleção para determinar quem deve se beneficiar da ação afirmativa é importante para evitar tensões em lugares onde diferentes grupos foram designados para receber proteção. Uma abordagem mais individualizada da ação afirmativa, que leve em conta não apenas o pertencimento a um grupo, mas também outros fatores, como condições socioeconômicas, também pode se mostrar adequada.

Sempre que se pensa em medidas de tratamento preferencial, é necessário definir procedimentos e mecanismos justos e transparentes para se determinar até quando e como elas devem deixar de existir. Mais importante, os efeitos potenciais e reais da aplicação dessas políticas em terceiros devem ser previstos e acompanhados. Isso pressupõe uma avaliação regular e objetiva dos programas de ação afirmativa, com vistas a assegurar sua eficiência, redefinindo seu âmbito e seus conteúdos, sempre que se fizer necessário, e determinando quando eles devem chegar ao fim.

O documento também examinou se e como as medidas de ação afirmativa afetam as políticas de recursos humanos das empresas e, a partir daí, a produtividade e a eficiência global. Ele mostra que as leis de igualdade no emprego influenciam significativamente o grau em que os sistemas nacionais de recursos humanos podem ser estruturados e conduzidos a partir de critérios profissionais. Nos lugares onde a legislação antidiscriminatória impõe custos substanciais aos empregadores em caso

⁸¹ EPSTEIN, R. *Forbidden grounds: the case against employment discrimination laws*. Cambridge: Harvard University Press, 1992.

⁸² HOLZER, H.; NEUMARK, D. *op. cit.* e COLEMAN, M. G. *op. cit.*

⁸³ SASKATCHEWAN HUMAN RIGHTS COMMISSION. *Employment equity* (relatório anual 2000-2001). Disponível em: <http://www.gov.sk.ca/shrc/annreport2001/Annual>

de não cumprimento das leis, mas não forçam a aplicação de medidas de cima para baixo, tais como o estabelecimento de cotas, os sistemas de recursos humanos tendem a ser mais sofisticados e isentos de preconceitos de sexo e raça. Os sistemas de recursos humanos mais bem estruturados, por sua vez, estão associados à maior eficiência e tendem a reduzir os custos – tanto os financeiros quanto os associados à imagem corporativa – acarretados por ações judiciais relacionadas à discriminação.

Para que essas estruturas sejam criadas e se desenvolvam é essencial o comprometimento e a responsabilidade dos administradores. Mais que isso, deve haver comprometimento desde a administração superior até os supervisores da linha de frente, além de ser necessário estabelecer um bom fluxo de comunicação entre a administração e os sindicatos ou, na falta destes, os representantes dos empregados.

A sensibilidade para os custos e benefícios das políticas de ação afirmativa também tem papel importante na persuasão dos empregadores não só para modificar a composição demográfica da força de trabalho, mas também para mudar a estrutura e a cultura organizacionais. Um problema recorrente é a falta de métodos adequados para a condução de análises sobre custo/benefício que sejam capazes de apreender os benefícios “intangíveis” produzidos pelas medidas de ação afirmativa num determinado período de tempo. Este documento propõe um modelo para a medição desses custos/benefícios. Com isso, ressalta que qualquer análise desse tipo deve ser conduzida dentro de parâmetros mais amplos, que considerem se a discriminação existiria ou não na ausência das medidas de ação afirmativa; quais seriam os custos (para o indivíduo, a empresa e a sociedade em geral) de não se adotar tais ações; a existência de outras deficiências no mercado (problemas no mercado de capitais e no fluxo de informação); e como a ação afirmativa afeta a formação do capital humano e a distribuição de empregos entre grupos protegidos e não protegidos.

As medidas de ação afirmativa devem ser definidas de maneira flexível, em concordância com as mudanças nas idéias e percepções das pessoas e de maneira compatível com as circunstâncias econômicas e culturais de cada país. Os modelos de ação afirmativa vigentes num determinado país não podem ser “exportados” para outros países sem a devida atenção às diferentes circunstâncias nacionais e às diferentes realidades sociopolíticas e possibilidades econômicas. Além disso, é muito importante, especialmente nos Estados federados, evitar o aparecimento de contradições no que diz respeito aos objetivos e políticas de ação afirmativa adotados por diferentes agentes governamentais. Um estudo recente realizado no Canadá mostrou, por exemplo, haver uma grande variedade de interpretações, por parte de funcionários e servidores públicos responsáveis pela aplicação das políticas de igualdade no emprego nas diferentes províncias, sobre os resultados de políticas adotadas no passado, sobre a definição de orientações para o futuro e sobre o nível de responsabilidade e comprometimento a serem assumidos.⁸⁴ As variações refletem diferenças no contexto político de

⁸⁴ BAGAN, A. B. e KOBAYASHI, A. *Employment equity policy in Canada: an inter-provincial comparison* (documento encomendado pela Status of Women Canada), março 2000.

província a província, mas espelham também desequilíbrios relacionados ao treinamento, implementação e experiência na execução dessas medidas.

Fica claro, entretanto, que as medidas de ação afirmativa no emprego constituem uma ferramenta indispensável, embora insuficiente, para se eliminar a discriminação racial. A segregação racial relacionada a questões habitacionais pode manter a segregação no mercado de trabalho por meio do recrutamento via instâncias locais, ajudando a sustentar a crença do empregador nas diferenças raciais.⁸⁵ No longo prazo, melhorias nos níveis de escolaridade e na qualificação para o mercado de trabalho dos grupos étnicos e raciais que se encontram em situação de desvantagem constituem o meio mais poderoso de aumentar o seu nível de emprego e renda e de diminuir as diferenças entre as condições socioeconômicas das diferentes raças e etnias. Isso exige investimentos significativos, coerentes e duradouros na educação de jovens, de modo a evitar uma “fuga de cérebros” da comunidade, o que pode gerar uma subclasse dentro do grupo em desvantagem.⁸⁶ Esforços concentrados para evitar as altas taxas de evasão escolar entre a população jovem das famílias de baixa renda e para aumentar o acesso à universidade devem ser considerados.

O acesso ao trabalho e à educação são componentes fundamentais da cidadania moderna. Barreiras ou empecilhos à participação prejudicam a auto-estima dos indivíduos e o senso de lealdade para com a instituição ou a comunidade, fundamentais para seus papéis de cidadãos. Além disso, se as pessoas sentem não ter qualquer influência sobre suas condições de vida cotidianas, é menos provável que considerem legítimas as decisões, especialmente se essas decisões diferem daquelas que elas mesmas apoiariam. As políticas de ação afirmativa, se implementadas de modo adequado, podem ser um meio poderoso para a criação de sociedades mais justas e mais inclusivas em termos raciais e étnicos.

⁸⁵ ARROW SMITH, S. e DAVIES, S. (ed). *Public procurement: global revolution*, The Hague Kluwer Law International, 1998.

⁸⁶ FUGAZZA, M. “Racial discrimination: theories, facts and policies”. In: *International labour review*, v. 142, n. 4, Genebra: OIT, 2003.

ALLANSON, P.; ATKINS, J.P. *Labour market reforms and the evolution of the racial wage hierarchy in post-apartheid South Africa*. Comunicação apresentada na conferência do DPRU/FES "Labour markets and poverty in South Africa", Misty Hills Country Hotel, Johannesburg, 15-16 nov. 2001.

BAGAN, A. B.; KOBAYASHI, A. *Employment equity policy in Canada: an inter-provincial comparison* (documento encomendado pela Status of Women Canada), mar. 2000.

BÉTEILLE, A., "The conflict of norms and values in contemporary society". In: BERGER, P.L. (ed.). *The limits of social cohesion: conflict and mediation in pluralist societies*. Boulder, CO: Westview Press, 1998.

BLAU, Francine; FERBER, M.; WINKLER, A .E. *The economic of women, men and work*. Upper Saddle River: Prentice Hall, 1998.

CENTER FOR STRATEGY & EVALUATION SERVICES. *Methods and indicators to measure the cost-effectiveness of diversity policies in enterprises*. Relatório final, out. 2003.

CHUA, A. *World on fire: how exporting free market democracy breeds ethnic hatred and global instability*. United Kingdom: Arrow Books, 2004.

COLEMAN, M. G. "Racial discrimination in the workplace: does market structure make a difference?". *Industrial relations, a journal of economy and society*, v. 43, issue 3, July 2004, pp. 660-689.

CONSELHO ECONÔMICO E SOCIAL DA ONU, Subcomissão para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos. *The concept and practice of affirmative action*, E/CN.4/Sub.2/2002/21.

DANZIGER, S.; GOTTSHALK, P. *America unequal*. New York and Cambridge: Russel Sage Foundation, Harvard University Press, 1995.

DANZIGER, S.; REED, D; BROWN, T. N. *Poverty and prosperity: prospects for reducing racial/ethnic*

economic disparities in the USA. Documento apresentado na conferência sobre racismo e políticas públicas realizada pela UNRISD em Durban, África do Sul, em set. 2001.

DEPARTMENT OF LABOR, Commission for Employment Equity. "Annual Report 2002-2003". África do Sul, 2003. Disponível em: <http://www.labor.gov.za>

ECONOMIC POLICY INSTITUTE. "Facts and Figures: Minorities." *State of working America 2004-05*. Disponível em: <http://www.epinet.org>

EPSTEIN, R. *Forbidden grounds: the case against employment discrimination laws*. Cambridge: Harvard University Press, 1992.

FALLON, P.; LUCAS, R. *South Africa: labour markets adjustments and inequalities*. Washington: World, Bank, 1998.

FAUNDEZ, J. *Affirmative action: international perspectives*. Genebra: OIT, 1994.

FUGAZZA, M. "Racial discrimination: theories, facts and policies". *International labour review*, Genebra: OIT, v. 142, n. 4, 2003, pp. 507-541.

HODGES AEBERHARD, J. "Affirmative action in employment: recent court approaches to a difficult concept". In: LOUTFI, M. (ed.) *Women, gender and work*. OIT, 2001.

HOLTMAAT, R. (relator). *Report of the expert meeting in Maastricht (Valkenburg) 10-12 october 2002: building blocks for a general recommendation on article 481 of the CEDAW Convention*.

HOLZER, H.; NEUMARK, D. "Assessing affirmative action". *The journal of economic Literature*, v. XXXVIII, n. 3, set. 2000, pp. 483-568.

JAIN, H.C.; AL-WAQFI, M. "Racial discrimination in employment in Canada". In: RESHEF, Y.; BERNIER, C.; HARRISON, D. e WAGAR, T. (ed.). *Industrial relations in a new millennium: selected papers from the XXXVIIth annual CIRA Conference*, 2001.

JAIN, H.C.; SLOANE, P.J.; HORWITZ, F.M. *Employment equity and affirmative action: an international comparison*. Armonk, NY: M.E. Sharpe Inc., 2003.

JENKINS, C.; THOMAS, G. *The changing nature of inequality in South Africa*. Working Papers n. 203, The United Nations University, WIDER, 2000.

KHOO BOO TEIK. "Managing ethnic relations in post-crisis Malaysia and Indonesia: Lessons from the New Economy Policy?". UNRISD Working Paper n. 6, UNRISD, set. 2004.

LOURY, G. *The superficial morality of colour-blindness in the United States*. UNRISD, Identities, Conflict and Cohesion Programme, Paper n. 5, maio 2004.

MALÁSIA, ECONOMIC PLANNING UNIT. *Eight Malaysian plan 2001-2005*. 2001. Disponível em: <http://www.epu.jpm.my>

MC CRUDDEN, C. "Merit principles". *Oxford journal of legal studies*, Oxford, v. 18, n. 4, pp. 543-579, 1998.

_____ "Social policy issues in public procurement: a legal overview". In: ARROW SMITH, S.; DAVIES, S. (ed). *Public procurement: global revolution*, The Hague Kluwer Law International, 1998, pp. 219-239.

_____ *Equality at work: legal approaches in the European Community*. Documento preparado para o informe global *Time for equality at work*. Genebra: OIT, jul. 2002.

MINOW, M. "Feminist reason: getting it and losing it". In: *Journal of legal education*, Cleveland, Ohio, v. 38.

MOTINGA, D.; MBUENDE, T. *Progress on affirmative action and employment equity: still a man's world*. IPPR Briefing Paper n. 26, nov. 2003.

NAMIBIA INSTITUTE FOR DEMOCRACY. *Implementing affirmative action in Namibia*. Abr. 2000. Disponível em: <http://www/iwwn.com.na/nid>

OIT. *Labour legislation guidelines*. Genebra: OIT, 2003. Disponível em: <http://www.ilo.org/ifpdial>

PÉROTIN, V.; ROBINSON, A. "Employee participation and equal opportunities practices: productivity effect and potential complementarities". *British journal of industrial relations*, 38:4, dez. 2000, pp. 557-583.

PÉROTIN, V.; ROBINSON, A.; LOUNDES, J. "Equal opportunities practices and enterprise performance: a comparative investigation on Australian and British data". *International labour review*, v. 142, n. 4, OIT, 2003.

SOWELL, T. *Affirmative action around the world: an empirical study*. New Haven and London: Yale University Press, 2004.

STURM, S.; GUINIER, L. "The Future of affirmative action". *Boston review : A political and literary forum*. Disponível em: <http://bostonreview.net/BR25.6/sturm.html>

TAGGAR, S. "A comparative look at the impact on human resources management of employment equity legislation". In: JAIN, H.C.; SLOANE, P.J.; HORWITZ, F.M. *Employment equity and affirmative action: an international comparison*. Armonk, NY: M.E. Sharpe Inc., 2003, pp-108-125.

UNDP. *Human development report 2004: cultural liberty in today's diverse world*. Nova York: UNDP, 2004.

WHITEFORD, A.; MCGRATH M. "Income inequality over the apartheid years". In: LEIBRANDT, M.; NATTRASS, N. (ed.) *Inequality and the South African labour market*, 1999.

Anexo 1

Indicadores de custos e benefícios e métodos de medição

a) Implementação do Programa

INDICADOR	MÉTODOS DE MEDIÇÃO
Comprometimento da alta administração	<p>Tempo de gerenciamento gasto com questões relacionadas à diversidade (em relação ao tempo total)</p> <p>Comunicação (ex.: número de menções em comunicações formais)</p> <p>Inclusão, nos contratos de performance, dos resultados almejados com a política de diversidade (Sim/Não)</p> <p>Natureza dos resultados almejados incluídos no contrato de performance (avaliação dos diferentes tipos de medidas – representação, mudanças de atitudes ou benefícios)</p> <p>Participação de novas estruturas administrativas voltadas para a diversidade (ex.: número de gerentes sênior nos conselhos para a diversidade, ou em instâncias equivalentes)</p>
Planejamento e estratégia para a diversidade	<p>Existência de estratégia para a diversidade (Sim/Não)</p> <p>'Qualidade' da estratégia – atende aos melhores padrões de prática em termos de amplitude e conteúdo? Interação com a estratégia corporativa como um todo</p> <p>Existência de um plano de ação anual voltado para questões relacionadas à diversidade (Sim/Não)</p> <p>Qualidade do plano de ação – extensão da sua integração ao plano anual de ação da corporação ou do negócio como um todo</p>
Políticas organizacionais	<p>A Política de Recrutamento foi reformulada para levar em conta a estratégia para a diversidade? (Sim/Não)</p> <p>A Política de Desenvolvimento de Pessoal foi reformulada para levar em conta a estratégia para a diversidade? (Sim/Não)</p> <p>As políticas que regem a conduta do pessoal foram reformuladas para levar em conta a estratégia para a diversidade? (Sim/Não)</p>
Benefícios do emprego	<p>Existência de benefícios relacionados à diversidade (ex.: benefícios para parceiros do mesmo sexo, mudanças na idade para obtenção de aposentadoria e pensão, mudança na assistência médica, mudança</p>

do calendário de feriados, serviços de creche, compartilhamento de trabalho/job sharing, flexibilização do trabalho, teletrabalho, facilitação de acesso) (Sim/Não)

Custos dos benefícios relacionados à diversidade (custos previstos e custos praticados)

Utilização de benefícios relacionados à diversidade (ex.: proporção de empregadas mulheres que utilizam creche, imigrantes recentes que freqüentam cursos de língua)

Incentivos gerenciais

Existência de incentivos gerenciais como parte do contrato de performance (gerentes sênior e médios) (Sim/Não)

Existência de procedimentos de medição para avaliar o desempenho gerencial em questões relativas à diversidade (ex.: retorno para os superiores/ "upward feedback")

Natureza dos incentivos e procedimentos – avaliação da natureza e adequação

Custo dos incentivos gerenciais relacionados à diversidade

Estruturas organizacionais

Foram criadas estruturas de gerenciamento da diversidade? (ex.: conselho para a diversidade) (Sim/Não)

Composição das estruturas de gerenciamento da diversidade – extensão do envolvimento de gerentes sênior

Foram criadas unidades de supervisão da diversidade (ex.: equipes para a diversidade) para oferecer apoio e acompanhar o desenvolvimento? (Sim/Não)

Papel e importância das unidades de supervisão – extensão da independência, recursos, capacidade de comunicação, atividades

Custo do pessoal especializado em questões de diversidade

Processo de informação sobre a diversidade

Foi criado um sistema para acompanhar o desempenho da diversidade (realizações obtidas versus planejamento) (Sim/Não)

Eficiência do processo (prazos, penetração)

Custo do processo operacional da diversidade

Número de menções positivas e negativas (em centímetros publicados) em artigos da mídia externa (TV, imprensa geral, imprensa especializada) relacionadas a questões de diversidade (números absolutos e mudanças ao longo do tempo)

Avaliação da relevância e qualidade das menções – comentários em periódicos, inserções em TVs

Comunicação (verbal e escrita)

Número de menções (em centímetros publicados) em artigos da mídia interna (ex.: boletim informativo da empresa) relacionadas a questões de diversidade (números absolutos e mudanças ao longo do tempo)

Número de menções (em centímetros publicados) em comunicações com acionistas e investidores sobre questões relativas à diversidade (números absolutos e mudanças ao longo do tempo)

Número de menções (ou de minutos) em comunicações verbais importantes sobre questões relativas à diversidade (números absolutos e mudanças ao longo do tempo)

Custo das atividades de comunicação

Redes de apoio

Existência de redes de apoio à diversidade (ex.: "Women in Management", ou membros de grupos de empregados homossexuais) (Sim/Não)

Participação em redes de apoio à diversidade (número de membros)

	em relação ao total de pessoas elegíveis)
	Atividades das redes de apoio à diversidade (ex.: número de encontros por ano)
	Custo das redes de apoio
Educação e treinamento	Custo do treinamento voltado para questões da diversidade oferecido a empregados antigos e novos
	Participação em treinamento voltado para questões da diversidade – empregados antigos (número absoluto, proporção de grupos específicos, tais como o de gerentes médios). Participação em treinamento voltado para questões da diversidade – empregados novos (número absoluto, proporção de grupos específicos, tais como o de gerentes médios)
	Percepção do valor do treinamento para a diversidade entre empregados novos e antigos (nível de concordância expressa em questões respondidas em formulário de avaliação distribuído depois do treinamento)
	Impacto do treinamento sobre o desenvolvimento futuro (relação entre presença nos cursos de treinamento/desenvolvimento e retenção ou desenvolvimento de empregados dos grupos-alvo)
Perdas de produtividade	Produtividade por empregado comparada com períodos anteriores
	Produtividade por empregado novo (comparada com a média)

b) Resultados da Diversidade

INDICADOR	MÉTODOS DE MEDIÇÃO
Demografia da força de trabalho	Número de pessoas dos grupos-alvo (ex.: idade, gênero, grupo étnico, portadores de deficiências, homossexuais, diferentes grupos religiosos) na força de trabalho como um todo
	Número de pessoas dos grupos-alvo que compõe a força de trabalho (ex.: idade, gênero, grupo étnico, portadores de deficiências, homossexuais, diferentes grupos religiosos) comparados a <i>benchmarks</i> externos – comparação com trabalhadores que deslocam até a área de trabalho ou com outras empresas (ex.: por meio de serviços de <i>benchmarking</i>)
	Número de pessoas dos grupos-alvo (ex.: idade, gênero, grupo étnico, portadores de deficiências, homossexuais, diferentes grupos religiosos) em setores específicos da força de trabalho (ex.: em atividades de gerenciamento ou em funções específicas)
	Níveis salariais de pessoas dos grupos-alvo (ex.: idade, gênero, grupo étnico, portadores de deficiências, homossexuais, diferentes grupos religiosos) comparados com os níveis salariais de outros empregados com a mesma graduação
	Mudanças no número de pessoas dos grupos-alvo (ex.: idade, gênero, grupo étnico, portadores de deficiências, homossexuais, diferentes grupos religiosos) – comparação ano a ano
	Número de pessoas dos grupos-alvo (ex.: idade, gênero, grupo étnico, portadores de deficiências, homossexuais, diferentes grupos religiosos) recrutadas para a organização
	Número de pessoas dos grupos-alvo (ex.: idade, gênero, grupo étnico, portadores de deficiências, homossexuais, diferentes grupos religiosos) promovidas dentro da organização

Número de pessoas dos grupos-alvo (ex.: idade, gênero, grupo étnico, portadores de deficiências, homossexuais, diferentes grupos religiosos) que deixaram a empresa

Cultura de emprego/Ambiente de trabalho

Número de queixas formais registradas internamente e que estejam relacionadas a questões de diversidade

Número de queixas formais registradas externamente e que estejam relacionadas a questões de diversidade

Número de casos judiciais relacionados a questões de diversidade

Custo para a solução de casos judiciais relacionados a questões de diversidade

Custo para solução das queixas

Atitudes dos empregados diante de questões relacionadas à diversidade – opiniões expressas em pesquisa com os empregados – dentro da companhia como um todo

Atitudes dos empregados diante de questões relacionadas à

C) Benefícios para a empresa

INDICADOR

MÉTODOS DE MEDIÇÃO

Reduções de custo

Rotatividade de mão-de-obra num determinado grupo (ex.: idade, gênero, grupo étnico, portadores de deficiências, homossexuais, diferentes grupos religiosos) comparada com a média da empresa

Absenteísmo de grupos específicos (ex.: idade, gênero, grupo étnico, portadores de deficiências, homossexuais, diferentes grupos religiosos) comparado com a média da empresa

Custos do recrutamento direto – mudanças ao longo do tempo

Gastos com casos judiciais relacionados à discriminação (mudanças ao longo do tempo)

Gastos com casos judiciais relacionados à discriminação – custos para a solução (mudanças ao longo do tempo)

Falta de mão-de-obra

Número de vagas não preenchidas (internas e externas) – número absoluto e mudanças ao longo do tempo

Número de candidatos a vagas (internas e externas) – número absoluto e mudanças ao longo do tempo

Tempo para preenchimento das vagas (internas e externas)

Acesso a novos mercados

Entrada em novos mercados selecionados (proporção das vendas voltadas para grupos específicos)

Entrada em novos mercados selecionados (proporção de grupos específicos que alguma vez compraram produtos/serviços)

Entrada em novos mercados selecionados (proporção de grupos específicos que alguma vez compraram produtos por nível de fidelidade – uma vez, ocasionalmente, regularmente, sempre)

Atitude de grupos-alvo selecionados em relação à empresa, suas marcas, produtos e serviços

Melhoria de desempenho em mercados existentes

Níveis de satisfação do cliente com produtos e serviços – mudanças ao longo do tempo. Nível de fidelidade do cliente (usuários ocasionais versus usuários regulares) – mudanças ao longo do tempo

Níveis de eficiência operacional – níveis de produção, níveis de qualidade, desperdício, ciclo de produção em equipes de trabalho

homogêneas comparadas com equipes de trabalho diversificadas

Acesso ao talento

Perfil das competências dos atuais empregados comparados com as competências necessárias para a empresa (por meio da auditoria de competências)

Satisfação dos empregados – geral e entre grupos-chave (ex.: técnicos especializados e jovens gerentes com grande potencial)

Reputação da empresa (aferida por meio de pesquisa) como empregadora entre grupos-chave (ex.: recém-formados)

Taxa de permanência entre grupos-chave (ex.: jovens gerentes com grande potencial)

Número de candidatos para vagas em posições-chave de gerência – mudanças ao longo do tempo

Capacidade de gerenciamento global

Proporção de equipe da alta administração com formação não-tradicional

Proporção de gerentes de grande potencial com formação não-tradicional

Proporção de gerentes de grande potencial e com formação não-tradicional que participam de programas-chave de desenvolvimento

Inovação e criatividade

Extensão da heterogeneidade dentro de grupos-chave – p.ex.: proporção de pessoas com formação “não-tradicional” em equipes multifuncionais para o desenvolvimento de produtos

Desempenho dos diferentes tipos de grupos-chave – tradicionais versus não-tradicionais

Gastos em inovação em relação às vendas

Ciclo para colocação no mercado – tempo gasto para o desenvolvimento de novos produtos ou serviços

Proporção de vendas baseadas em novos produtos ou serviços lançados nos últimos três anos

Reputação com o governo e outros atores

Atitude dos formadores de opinião e do público em geral para com a organização sobre questões relacionadas à diversidade (por meio de pesquisa)

Atitude das comunidades locais para com a organização sobre questões relacionadas à diversidade (por meio de pesquisa)

Penetração na mídia – menções (positivas e negativas), tipos de periódicos, extensão da cobertura

Imagem no mercado

Atitude dos clientes em mercados-alvo para com a organização – atual e ao longo do tempo (ex.: estudo de acompanhamento)

Valores culturais

Perfil dos valores dos atuais empregados comparados com os valores culturais desejados pela organização (via “pesquisa de valores”)

Pesquisa interna sobre opiniões e atitudes dos empregados

