

**Título** IGUALDADE RACIAL

**Autores (as)** Josenilton Marques da Silva  
Tatiana Dias Silva

**Título do Boletim** POLÍTICAS SOCIAIS: ACOMPANHAMENTO E  
ANÁLISE

**Cidade** Brasília

**Editora** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

**Ano** 2011 (n.19)

**ISSN** 1518-4285

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2018

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>.  
As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

## IGUALDADE RACIAL

### 1 APRESENTAÇÃO

Este capítulo tem como escopo, além do acompanhamento de políticas e programas de promoção da igualdade racial, a análise de fatos relevantes entre 2009 e 2010. Para tanto, foram selecionados temas que não somente provocaram intensa repercussão, como também representam aspectos estruturantes da política de igualdade racial. Ademais, ilustram o embate em torno deste projeto que, com seus limites, tenta construir caminhos para que o desenvolvimento não esteja dissociado da equidade e da justiça social para a maior parte da população brasileira.

Esse embate está no centro das discussões sobre as cotas raciais na educação, que encontrou, na audiência pública promovida pelo Supremo Tribunal Federal (STF), espaço privilegiado para disputa de propostas. Igualmente, está evidenciado na trajetória que culminou com a polêmica aprovação do Estatuto da Igualdade Racial.

Além desses dois eventos, a serem tratados na seção 2, este capítulo apresentará, na seção 3, a discussão sobre o processo de institucionalização e a capilaridade da política, bem como trará uma análise do orçamento da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Por fim, na seção 4, são destacados os desafios prementes desta política, com especial atenção para o rumo que esta área pode tomar na formação de um novo governo e na elaboração de um novo Plano Plurianual (PPA).

Cabe ainda salientar que o período em que este texto foi elaborado e publicado também guarda significativa importância e simbologia para a igualdade racial no país. Em 2010, quando foi aprovado o Estatuto da Igualdade Racial, completaram-se 15 anos desde a Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo pela Cidadania e a Vida.<sup>1</sup> Adicionalmente, em referência aos dez anos da Conferência de Durban,<sup>2</sup> as Nações Unidas definiu 2011 como o Ano Internacional dos Afrodescendentes.<sup>3</sup>

---

1. A marcha foi um importante movimento de mobilização nacional que teve como objetivo apresentar ao "(...) governo e à sociedade um programa de ações para a superação do racismo e das desigualdades raciais no Brasil." Em resposta, foi criado, no governo Fernando Henrique Cardoso, o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) de Valorização da População Negra, no Ministério da Justiça (MJ) (IPEA, 2008, p. 291).

2. III Conferência Mundial contra o Racismo, a Xenofobia, a Discriminação Racial e a Intolerância Correlata, realizada em Durban, na África do Sul, em 2001.

3. Conforme a Resolução nº 64/169 da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), aprovada em dezembro de 2009.

## 2 FATOS RELEVANTES

### 2.1 A audiência pública sobre políticas de ação afirmativa de acesso ao ensino superior

O início de 2010 foi marcado por importante evento que intensificou a discussão sobre cotas e ações afirmativas no país. Trata-se da audiência pública convocada pelo STF para debater políticas de ação afirmativa para o acesso ao ensino superior, visando subsidiar a análise de ações sobre o tema impetradas nessa casa.

A audiência foi convocada pelo ministro Ricardo Lewandowski, relator da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 186.<sup>4</sup> Esta ação, ajuizada pelo Partido Democratas (DEM), teve como objetivo questionar a constitucionalidade do sistema de cotas raciais na Universidade de Brasília (UnB), que prevê a reserva, durante dez anos, de 20% das vagas desta instituição para os estudantes negros.<sup>5</sup> Mesmo partindo de um caso específico, a decisão do STF sobre esta ação será irrecorrível e deverá ser aplicada em todo o território nacional.<sup>6</sup>

A ADPF nº 186, impetrada em julho de 2009, questiona o referido sistema de cotas por considerá-lo contrário a vários preceitos do texto constitucional.<sup>7</sup> No entanto, destaca que o objetivo da ação não é questionar a constitucionalidade de ações afirmativas ou a existência de racismo no país. Seu foco, enfatiza, restringe-se à contestação do uso do critério racial no processo seletivo em tela, insurgindo-se contra o que consideram a “implementação de um Estado racializado” (DEM, 2009, p. 26).

Os argumentos postos na ADPF nº 186 sintetizam pontos recorrentes levantados pelos opositores das políticas de ação afirmativa com critério racial:

1. Inexistência biológica de raças: uma vez comprovada a inexistência genética de raças, não haveria sentido em classificar os indivíduos segundo este critério; no caso brasileiro, a ancestralidade genômica africana seria característica da maior parte da população, não tendo relação direta com sua aparência.

4. A ADPF é um tipo de ação a ser apresentada perante o STF e que tem por objeto “evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público” (Lei nº 9.882/1999).

5. É igualmente objeto da referida audiência a análise do Recurso Extraordinário nº 597.285/RS, interposto contra a decisão do Tribunal de Justiça/RS, que julgou constitucional o sistema de cotas em curso na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

6. Conforme a Lei nº 9.882/1999, que trata do processo e do julgamento da ADPF, “A decisão terá eficácia contra todos e efeito vinculante relativamente aos demais órgãos do Poder Público” (Art. 10, § 3º) e “A decisão que julgar procedente ou improcedente o pedido em arguição de descumprimento de preceito fundamental é irrecorrível, não podendo ser objeto de ação rescisória” (Art. 12).

7. Dignidade da pessoa humana (Art. 1º, *caput*); preconceito de cor e a discriminação (Art. 3º, inciso IV); repúdio ao racismo (Art. 4º, inciso VIII); direito universal à educação (Art. 205); autonomia universitária (Art. 207, *caput*), entre outros (DEM, 2009).

2. Caráter ilegítimo de atos que operem como indenização pela escravidão: não se poderia defender a indenização ou as ações congêneres para reparar os danos provocados pela escravidão, haja vista que nem os agressores nem os diretamente agredidos poderiam ser penalizados ou beneficiados por seus efeitos.
3. Riscos na adoção de modelos estrangeiros: haveria riscos de adoção de critérios de diferenciação racial baseados em realidades estranhas ao contexto nacional, como exemplificariam a experiência de Ruanda e dos Estados Unidos da América. No primeiro, a diferenciação teria provocado ódio entre os grupos nativos, desencadeando uma tragédia sem precedentes. No segundo, a adoção de cotas raciais teria decorrido da segregação criada pelo Estado, o que não teria ocorrido no Brasil.
4. Manipulação de dados estatísticos: haveria utilização arbitrária da categoria “parda” na apresentação dos dados estatísticos nacionais de maneira a corroborar com o argumento da exclusão social dos negros. Ademais, as diferenças entre negros e brancos decorreriam da situação social e se tornariam desprezíveis se a comparação ocorresse com indivíduos de cor diferentes com mesmo perfil social.
5. Impossibilidade de identificação racial no Brasil: devido à miscigenação, não seria possível identificar quem é negro no Brasil estando, pois, desqualificada a possibilidade de instituir programas baseados na raça.
6. Pobreza como determinante da exclusão: a cor da pele não seria causa do limitado acesso a direitos por parte da população, pois a exclusão social estaria relacionada à condição financeira dos indivíduos negros, notadamente maioria entre os pobres.

A primeira avaliação da ADPF nº 186 resultou em negativa do pedido de medida liminar, que requeria a suspensão da matrícula dos alunos aprovados no último vestibular da UnB na ocasião. Segundo o STF, uma vez que o sistema de cotas já funcionava desde 2004, não havia respaldo para embasar a urgência do pedido (MENDES, 2009).

Em seguida, houve vários pedidos de ingresso na ação como *amicus curiae*, instituto jurídico que viabiliza a participação de entidades representativas no processo (PRADO, 2005). Essa movimentação, especialmente entre os defensores da política das cotas, evidencia a repercussão social da ação.<sup>8</sup>

---

8. Em junho de 2010, o STF deferiu a solicitação das seguintes instituições para atuarem, nessa ação, como *amicus curiae*: Defensoria Pública da União (DPU), Instituto de Advocacia Racial e Ambiental, Movimento Pardo-Mestiço Brasileiro (MPMB), Fundação Nacional do Índio (Funai), Fundação Cultural Palmares (FCP), Movimento Negro Unificado (MNU) e Educação e Cidadania de Afrodescendentes e Carentes (Educafro). Posteriormente foram ainda deferidos os pedidos do Movimento Contra o Desvirtuamento do Espírito da Política de Ações Afirmativas nas Universidades Públicas e do Instituto de Direito Público e Defesa Comunitária Popular (IDEP). Foram indeferidos os pedidos da Central Única dos Trabalhadores do Distrito Federal (CUT/DF) e do Diretório Central dos Estudantes (DCE) da UnB.

Dada a complexidade e a relevância do tema, o ministro relator optou pela convocação de uma audiência pública, expediente utilizado de forma excepcional para debate de temas de ampla repercussão social.<sup>9</sup> Dos 252 pedidos de inscrição realizados por entidades de todo o país, foi selecionado um conjunto de participantes, conforme os critérios de ampla participação de diversos setores da sociedade e da adoção de abordagens diferenciadas para tratamento da questão (LEWANDOWSKI, 2009). Em paralelo, o STF convidou instituições públicas cuja manifestação considerou relevante para melhor conhecimento do tema.<sup>10</sup>

A audiência pública realizou-se entre 3 e 5 de março, quando foram ouvidos acadêmicos, parlamentares e representantes de movimentos sociais e de órgãos governamentais em uma sessão organizada em três etapas. O primeiro momento foi reservado para instituições governamentais responsáveis pelas políticas de educação, igualdade racial e pesquisa, além de representantes das partes do processo. No segundo momento, foram apresentados depoimentos favoráveis e contrários à tese de constitucionalidade das ações afirmativas com critério racial. Por fim, houve exposição de experiências em curso em universidades públicas.<sup>11</sup>

Entre os convidados que apresentaram posição favorável às cotas, os argumentos concentraram-se tanto na discussão sobre a constitucionalidade da medida, como na relevância de tais medidas para a sociedade nacional. Defendendo a necessidade de uma intervenção do Estado em face do quadro de desigualdades raciais observado no país, vários foram os argumentos levantados. Um primeiro destaca o racismo, o preconceito e a discriminação como fenômenos sociais persistentes no país, que precisam ser amplamente enfrentados. A busca pela igualdade não se contentaria apenas com medidas repressivas ou punitivas das atitudes discriminatórias, mas também exigiria a promoção de condições equânimes, inclusive com adoção de políticas afirmativas. Promover a igualdade é objetivo fundamental da República, ao qual deve corresponder conduta ativa do Estado.

Destacou-se ainda que promover a inclusão de grupos desprestigiados ou discriminados teria repercussão mais abrangente do que se percebe em um primeiro momento. Muito mais do que beneficiar os estudantes cotistas, a promoção da pluralidade beneficiaria positivamente cada instituição e a própria dinâmica social do país.

Os recursos públicos em uma sociedade tão desigual como a brasileira devem ser usados em prol da promoção da igualdade e da equidade. Como afirmou o professor Vieira (2010), face a um vestibular que mede mais o investimento dos

9. A exemplo dos julgamentos sobre as células-tronco embrionárias e a questão dos territórios indígenas (LEWANDOWSKI, 2010).

10. Registre-se a ausência de alguns palestrantes selecionados e a participação especial de parlamentares, como os senadores Paulo Paim e Demóstenes Torres.

11. Também estiveram representados, sem assumir posição, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Associação dos Juizes Federais do Brasil (Ajufe) e a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes).

pais nos filhos do que o mérito de cada jovem, é necessário que novos princípios de justiça sejam utilizados para que a universidade pública cumpra seu papel. As ações destinadas a integrar a comunidade negra nas universidades permitem ainda, além da democratização do espaço acadêmico, uma importante dinamização no próprio processo de construção do conhecimento e na função de pesquisa e extensão, finalidades centrais das instituições públicas de ensino superior, ao lado da difusão de saber. Como foi destacado na audiência pública, são várias as instituições que, em todo o mundo, promovem a diversidade de seu corpo discente e docente visando ao avanço da diversidade como pressuposto do conhecimento, da inovação e da afirmação da excelência acadêmica

Assim, as cotas beneficiariam não apenas os estudantes negros. Seu impacto seria muito mais profundo, permitindo o avanço do pluralismo nas diversas instituições nacionais. Nas palavras da vice-procuradora-geral da República, Deborah Duprat, as cotas seriam “uma política onde as diferenças se encontram e se celebram”, trazendo para o espaço público a multiplicidade da vida social brasileira (DUPRAT, 2010).

Tendo como pano de fundo esse conjunto diverso de argumentos, os expo-sitores em favor das cotas nas universidades públicas brasileiras ainda lembraram que: *i*) o sistema de cotas é um importante instrumento para superar a desigualdade racial na educação superior, que não tem sido eficazmente debelada pela expansão e melhoria do ensino;<sup>12</sup> *ii*) a ação afirmativa não afronta o princípio da igualdade, tornando-se antes uma exigência para seu efetivo cumprimento; *iii*) o desempenho dos alunos beneficiários de política de cotas, em geral, alcança ou supera a média do corpo discente, não havendo nenhum prejuízo para a qualidade dos cursos;<sup>13</sup> *iv*) o processo que marcou a adoção do sistema de reserva de vagas nas instituições de ensino tem ocorrido de forma democrática, com discussão interna e por meio de deliberações de órgãos colegiados, expandido-se por decisão autônoma das comunidades acadêmicas; *v*) há consistência estatística do sistema de classificação baseado na cor/raça, validada pela convergência da situação social

---

12. Em sua apresentação, a secretária de Ensino Superior do Ministério da Educação (MEC), Maria Paula Bucci, apresentou dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (PNAD/IBGE), que demonstram constante desigualdade racial no acesso ao ensino superior. Em sua avaliação, “(...) isso esvazia um pouco a tese de que, para a inclusão dos negros, o ideal seria melhorar o ensino como um todo. O que temos visto é que, historicamente, a melhora do ensino como um todo não é suficiente para quebrar uma desigualdade histórica e persistente” (BUCCI, 2010, p. 52).

13. Conforme a Pesquisa da Diretoria de Políticas e Programas Especiais de Graduação (DIPES) do MEC em 2009 (BUCCI, 2010; BRASIL, 2010a).

verificada entre aqueles classificados como pardos e pretos;<sup>14</sup> e vi) verifica-se boa aceitação do sistema de cotas pelas comunidades universitárias, ao contrário do que previam os opositores da política.

Diante desse conjunto de argumentos, vale resgatar o contexto de adoção do sistema de cotas raciais na UnB. Conforme relato do professor José Jorge Carvalho, representante da UnB na audiência, para a formulação da proposta foram efetivados dois censos na universidade em 2000. O primeiro, com os docentes, constatou que apenas 1% dos 1.500 professores da instituição eram negros. Já o censo com o corpo estudantil se dirigiu aos alunos que eram beneficiários da residência universitária, ou seja, comprovadamente com menor renda familiar que os demais. Também neste grupo, foi identificada participação residual de estudantes negros (2,5%). Diante destes números, concluiu-se que, no caso da UnB, não era a situação social o fator de exclusão dos negros da cena acadêmica. Fora a renda o principal obstáculo, os estudantes negros estariam mais bem representados entre os discentes selecionados, o que não se verificou. Essa avaliação foi fundamental para a opção pelo critério racial na adoção das cotas nessa instituição (CARVALHO, 2010).

Por sua vez, entre os opositores do sistema de cotas raciais, além dos elementos já expressos na ADPF, outros aspectos foram salientados, tais como a falta de critérios objetivos de seleção utilizados pela comissão de avaliação racial da UnB e a falta de transparência em sua composição. Em síntese, para esse grupo, a adoção de cotas sociais seria suficiente para reduzir a desigualdade racial, uma vez que a maioria dos pobres é negra, sobrepondo-se a questão social à racial.

Como já citado, após pronunciamentos favoráveis e contrários às ações afirmativas nas instituições de ensino superior, a audiência do STF também ouviu representantes de instituições de ensino que implementam tais medidas. Foram apresentadas as experiências das universidades federais de Santa Catarina, Santa Maria e Juiz de Fora, além das estaduais do Amazonas e de Campinas, revelando diferentes modelos de ação afirmativa e expressando heterogeneidade nas trajetórias das universidades públicas brasileiras em busca da ampliação da diversidade do corpo discente e da democratização de suas práticas.

---

14. Osório (2003) destaca que as semelhanças socioeconômicas e a consistência temporal dos resultados já justificariam estatisticamente a agregação entre pretos e pardos. Esses dois grupos diferem pouco entre si e se distanciam bastante dos brancos. Ademais, ao analisar as pesquisas que comparam a classificação espontânea com as respostas induzidas no quesito raça/cor (IBGE em 1976 e 1998 e Datafolha em 1995), constata que, além de a maioria das respostas espontâneas (acima de 94% em todas as pesquisas) se concentrarem em sete categorias, há expressiva correlação entre as respostas induzidas e as espontâneas. Com base nesta avaliação, o autor defende que "(...) as alegações de que a classificação do IBGE seria inadequada por não corresponder às representações dos brasileiros sobre as raças são absolutamente injustificadas, assim como as de que existiria uma enorme multiplicidade de representações" (OSÓRIO, 2003, p. 28).

De fato, as ações afirmativas nas instituições de ensino superior fazem parte de um movimento que se disseminou em todo o país de forma relativamente espontânea. Não respondeu a incentivo federal ou determinação de legislação nacional. Ao contrário, tal movimento responde, em algumas situações, a legislações aprovadas nas esferas estaduais ou municipais. Na maioria dos casos, é fruto de iniciativas da própria universidade, em geral tomadas em deliberações dos conselhos universitários. É principalmente pelo caminho da autonomia universitária que as instituições públicas de ensino superior estão assumindo com clareza a existência de responsabilidades sociais em suas regiões; entre elas, a de responder ao desafio do enfrentamento da desigualdade racial. Este movimento, que tem início em 2001 e a cada ano recebe adesão de novas instituições,<sup>15</sup> demonstra a relevância que os temas do enfrentamento às desigualdades raciais e da promoção da diversidade vêm ganhando na sociedade brasileira.

Como consequência, as ações afirmativas adotadas no país pelas universidades públicas têm formatos diferenciados, respondendo, direta ou indiretamente, à realidade específica da região e do debate social ali realizado, assim como às características da instituição. Contudo, os resultados alcançados tendem a ser convergentes, como foi apontado na audiência do STF. Observa-se a ampliação da participação dos estudantes negros e o impacto positivo dos processos de democratização e de diversificação do corpo discente sobre a instituição: diversidade no ambiente acadêmico que reflete a diversidade racial da sociedade; alcance de um público maior, resgatando talentos ocultos e potencializando a excelência acadêmica; e ampliação do debate e da produção científica sobre a diversidade social brasileira e sobre o tema racial. Entre os principais desafios apontados, estão o conhecimento ainda limitado da comunidade acadêmica sobre a questão racial, a ocupação parcial das vagas destinadas às cotas e a necessidade de programas estruturados de assistência estudantil.

A audiência pública foi acompanhada por efetiva mobilização da sociedade brasileira em torno do tema. Uma série de manifestações, tais como ensaios jornalísticos, e cartas de apoio e contestação ao sistema de cotas foram registradas, além da expressão pública do movimento social negro. De fato, a iniciativa da audiência caracterizou-se como importante momento para debate sobre o tema das cotas, permitindo uma discussão mais profunda deste rico processo e a socialização de experiências e análises.

Com efeito, o sistema de cotas raciais suscita um debate intenso e acalorado. Essa repercussão, todavia, não é gratuita. As cotas têm-se distinguido como a política afirmativa em curso com maior impacto em espaços de poder, devido ao

---

15. Sobre a trajetória das ações afirmativas nas instituições de ensino superior, consultar o capítulo sobre Igualdade Racial no número 15 deste periódico.

caráter redistributivo que encerra. Ainda que o número de ingressos por reserva de vagas seja limitado,<sup>16</sup> o que está em pauta é o princípio que rege a iniciativa. Por essa razão, a audiência pública convocada pelo STF cumpriu papel singular, ao promover ampliação e síntese do embate instalado em torno de diferentes perspectivas sobre as políticas de igualdade racial no país. Além disso, o julgamento da ADPF nº 186, ainda sem previsão, terá a função histórica de decidir sobre a aplicabilidade do sistema de cotas raciais como uma ação afirmativa válida para a realidade brasileira. Disso dependem não só as cotas na educação, objetivo da atual avaliação da Suprema Corte, mas também o próprio instituto das cotas, que tem alcançado campos importantes, como o do ingresso no serviço público.

Enquanto isso, permanecem aguardando julgamento no STF outras ações de contestação da constitucionalidade de cotas na educação. É o caso das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (Adins) nºs 3.314 e 3.330, ambas de 2004, que questionam a Medida Provisória (MP) nº 213,<sup>17</sup> instituidora do Programa Universidade para Todos (ProUni), interpostas respectivamente pelo Partido da Frente Liberal (PFL) – atual DEM – e pela Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (Confenen). Ainda em 2004, a CONFENEN também ingressou com a Adin nº 3197 contra a Lei nº 4.151/2003, que institui o sistema de cotas nas universidades do estado do Rio de Janeiro.<sup>18</sup>

No campo do serviço público, à medida que avança – ainda que de forma tímida –, o sistema de reserva de vagas para negros encontra os mesmos dilemas. O sistema de cotas já foi adotado nos concursos e nas seleções públicas por dois estados (Paraná e Mato Grosso do Sul)<sup>19</sup> e alguns municípios, especialmente na região Sul. Uma boa parcela dessas iniciativas também enfrenta questionamentos. É o caso da Lei nº 6.225/2004, do município de Vitória, sob a qual foi impetrada uma Adin no Tribunal de Justiça do estado. O processo foi a julgamento em setembro de 2010 e, devido a pedido de vistas, foi suspenso, sem definição de data para nova sessão.

16. Em levantamento, o Ipea identificou 71 instituições de ensino superior com algum programa de ação afirmativa (2002-2009); entre as quais, 39 usavam critérios raciais. Os programas voltados para a população negra – estima-se – teriam beneficiado cerca de 80 mil estudantes até 2008, considerando-se o pleno preenchimento das vagas e a ausência de evasão (SILVA; SILVA; ROSA, 2009). Este número representa apenas 6,3% do total de matrículas em cursos de graduação presenciais da rede pública em 2008, que, por sua vez, responde por 25% do total de matrículas nessa modalidade (INEP, 2009). Cabe destacar, entretanto, que o sistema de ações afirmativas encontra-se em expansão. Recentemente, o Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UFRJ) divulgou levantamento sobre ações afirmativas apenas em universidades estaduais e federais e identificou que 71% delas desenvolvem algum tipo de ação afirmativa, sendo que, destas, 57% adotam critério racial (FERES JR; DAFLON; CAMPOS, 2010).

17. Convertida na Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005.

18. Segundo Silva (2010), representante da Associação dos Juizes Federais do Brasil, levantamento realizado no portal da Justiça federal, em março de 2010, identificou 32 casos julgados em segundo grau sobre sistema de cotas. Em que pesem a diversidade de abordagens – “envolvendo apelações em ações cíveis em mandados de segurança e em ações civis públicas para a implementação de cotas” – e a distribuição desigual das ações entre as cinco regiões em que a Justiça federal está organizada, pode-se constatar que, na maioria dos casos, o entendimento dos integrantes do Poder Judiciário é favorável à política de cotas.

19. Respectivamente, Leis nºs 14.274/2003 e 3.594/2008.

Nesse campo conflituoso e controverso, é interessante destacar que se no caso de cotas do município de Vitória é o Ministério Público estadual que contesta a lei, no Paraná tanto seu congênere como o Tribunal de Justiça aderiram à lei estadual e têm realizado seus concursos com o estabelecimento de cotas raciais.<sup>20</sup>

Recentemente, o Ministério das Relações Exteriores (MRE), que já contava com programa de ação afirmativa para negros, por meio de bolsas voltadas à preparação para o concurso da carreira diplomática, inovou ao estabelecer reserva de vagas para afrodescendentes na primeira fase da seleção.<sup>21</sup> Esta iniciativa, além de fortalecer o tema das cotas no serviço público, tem significado especial ao partir de um dos órgãos mais tradicionais e conceituados do governo federal.

Desse modo, o julgamento da ADPF nº 186 anuncia-se como divisor de águas para as políticas de igualdade racial no país. Destarte, durante 2010, enquanto aguardava-se esta decisão, o tema das cotas permaneceu presente no debate público, quer devido à repercussão da audiência pública no STF, quer devido à sua ausência na forma final do Estatuto da Igualdade Racial, como será analisado em seguida.

## 2.2 Estatuto da Igualdade Racial

O Estatuto da Igualdade Racial foi sancionado em 20 de julho de 2010, na forma da Lei nº 12.288, entrando em vigor 90 dias depois de sua publicação. Marcado por dez anos de tramitação no Congresso Nacional, a norma ingressa no mundo jurídico bastante diferente da proposta original. Para versar sobre as principais mudanças advindas da nova lei, serão apresentadas a trajetória do projeto, as alterações sofridas, especialmente nos últimos anos, e as opiniões mais ressonantes em torno da sua aprovação e forma final.

### 2.2.1 A trajetória do estatuto

O Projeto de Lei (PL) de um Estatuto da Igualdade Racial foi originalmente apresentado pelo então deputado federal Paulo Paim, em junho de 2000. No ano seguinte, a comissão especial criada para apreciar o PL nº 3.198/2000 realizou audiências públicas e visitas a alguns estados para debater o documento. Como resultado deste debate na Câmara dos Deputados, em dezembro de 2002, o relator deputado Reginaldo Germano apresentou um substitutivo<sup>22</sup> ao projeto, que promovia alterações e aperfeiçoamento no conteúdo e na redação do texto.

20. A título de ilustração, citam-se os últimos concursos para promotor substituto (MP/PR, 2009) e para juiz substituto (TJ/PR, 2009), ambos com reserva de vaga de acordo com a Lei Estadual nº 14.274/2003.

21. Conforme Portaria nº 762, de 28 de dezembro de 2010, Art. 2, parágrafo único: "Será estabelecida reserva de vagas na Primeira Fase para candidatos afrodescendentes nos termos do Edital do Concurso."

22. "Emenda substitutiva é a apresentada como sucedânea a parte de outra proposição, denominando-se 'substitutivo' quando a alterar, substancial ou formalmente, em seu conjunto; considera-se formal a alteração que vise exclusivamente ao aperfeiçoamento da técnica legislativa" (BRASIL, 2009b).

O substitutivo foi aprovado na comissão especial, mas permaneceu na Câmara sem apreciação no Plenário. Em 2003, já exercendo mandato de senador, Paulo Paim apresentou ao Senado Federal o mesmo texto do substitutivo em tramitação na Câmara dos Deputados. O PL nº 213/2003 é encaminhado a diversas comissões e, nesta fase de discussão no Senado, sofre significativas alterações. Além da eliminação do Fundo de Promoção da Igualdade Racial, é retirado o caráter cogente da norma, que toma a forma de um texto meramente autorizativo.

Em novembro de 2005, o substitutivo é aprovado terminativamente pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado e é encaminhado para a Câmara dos Deputados, onde recebe nova numeração (PL nº 6.264/2005). Em março de 2006, mais uma vez na Casa, uma comissão especial é criada para apreciar o projeto. Com o encerramento da legislatura, nova comissão especial somente seria criada em novembro de 2007, sendo constituída em março de 2008. Novamente, são convocadas audiências públicas e outras visitas e reuniões são realizadas em alguns estados. Em julho de 2008, o relator deputado Antônio Roberto, apresentou seu parecer com substitutivo.<sup>23</sup>

Nessa nova redação proposta, pode ser identificado algum esforço em recuperar o caráter normativo do projeto, não sanando, contudo, a lacuna impositiva da norma. Ao final, como defendia o parecer do relator, há uma tentativa de estabelecer um meio termo entre restaurar o caráter impositivo da lei e não ferir o princípio da auto-organização do Executivo. Também neste momento, mudanças relevantes foram feitas nos capítulos sobre cotas e saúde, que serão detalhadas a seguir. Por fim, aprovado na Câmara com a redação de um terceiro substitutivo, em outubro de 2009, o projeto foi finalmente encaminhado para o Senado. Nesta última tramitação na Câmara, havia evidente esforço em não reabrir a discussão do documento, procurando acatar ao máximo o texto já aprovado pelo Senado, aperfeiçoando-o no que fosse possível e no que não atrasasse a tramitação.

De volta ao Senado Federal, na CCJ, a relatoria foi avocada por seu presidente, o senador Demóstenes Torres, que promoveu, ao fim de 2009, audiência pública para instruir a matéria. Por fim, em seu relatório, o parlamentar rejeitou todas as expressões relativas ao conceito de raça,<sup>24</sup> bem como qualquer referência a uma identidade negra diversa da identidade nacional. Propôs ainda expressivas

23. Nessa fase, são introduzidas outras modificações, como a inclusão de um novo título ao PL, relativo ao Sistema de Promoção da Igualdade Racial, por sugestão da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPPIR).

24. Restou, como exceção, o emprego do termo raça nos programas governamentais já existentes. Em parecer apresentado anos antes no Senado Federal, Rodolpho Tourinho, do mesmo partido, apresentava argumentos contrários a este tipo de avaliação, o que demonstra um retrocesso na análise do tema nessa Casa. Em suas palavras: "A condição de pobre ou indigente e negro, ao mesmo tempo, tem contribuído para reforçar o tom dissimulado da discriminação mediante o argumento de que no Brasil não há discriminação contra o negro, mas contra o pobre. As estatísticas oficiais, por si sós, demonstram o caráter falacioso desse juízo. Outra forma de dissimulação é o argumento de que o racismo não existe porque a ciência já demonstrou não existirem raças puras. Esquecem os que se valem desse raciocínio do fato de que o racismo como prática social independe do substrato da raça para se impor como discriminação contra os afro-brasileiros" (TOURINHO, 2005, p. 3)

alterações no capítulo referente à saúde da população negra e ao sistema de cotas. Finalmente, por meio de acordo, o projeto foi aprovado naquela casa legislativa em junho de 2010, sendo sancionado pelo presidente da República no mês seguinte.<sup>25</sup>

O quadro 1 apresenta algumas das principais propostas desenvolvidas ao longo da tramitação do PL e a forma final dada aos respectivos temas no texto do Estatuto da Igualdade Racial. O caráter cogente do texto, bem como o estabelecimento de medidas mais definidas para a promoção da igualdade racial, é suprimido ao longo da trajetória do projeto.

#### QUADRO 1

##### Estatuto da igualdade racial – principais propostas

Principais propostas descartadas ao longo da tramitação	Principais propostas mantidas no Estatuto da Igualdade Racial
Financiamento e gestão da política	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• I indenização pecuniária para descendentes afro-brasileiros</li> <li>• Criação do Fundo de Promoção da Igualdade Racial</li> <li>• Previsão de recursos orçamentários nos diversos setores governamentais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementação do PPA e do orçamento da União com observância a políticas de ação afirmativa</li> <li>• Discriminação orçamentária dos programas de ação afirmativa nos órgãos do Executivo federal durante cinco anos</li> <li>• Instituição do Sistema Nacional de Igualdade Racial</li> <li>• Monitoramento e avaliação da eficácia social das medidas previstas no estatuto</li> </ul>
Sistema de cotas	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estabelecimento de cota mínima (20%) para preenchimento de: <ul style="list-style-type: none"> <li>- cargos e empregos públicos em nível federal, estadual e municipal;</li> <li>- vagas em cursos de nível superior;</li> <li>- vagas relativas ao Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies); e</li> <li>- vagas nas empresas com mais de 20 empregados</li> </ul> </li> <li>• Reserva mínima de 30% das vagas a cargos eletivos para candidaturas afrodescendentes</li> <li>• Instituição de plano de inclusão funcional de trabalhadores afrodescendentes como critério de desempate em licitações</li> <li>• Possibilidade de conceder incentivos fiscais a empresa com mais de 20 empregados e com participação mínima de 20% de negros</li> <li>• Fixação de meta inicial de 20% de vagas reservadas para negros em cargos em comissão do serviço público federal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adoção de medidas, programas e políticas de ação afirmativa</li> <li>• “Implementação de medidas visando à promoção da igualdade nas contratações do serviço público e o incentivo à adoção de medidas similares” em instituições privadas (Lei nº 12.288/2010)</li> <li>• Possibilidade de definição de critérios para ampliação da participação de negros nos cargos em comissão e em funções de confiança do serviço público federal</li> </ul>
Saúde	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definição do racismo como determinante social da saúde</li> <li>• Pactuação da política nas três esferas de gestão do Sistema Único de Saúde (SUS)</li> <li>• Prioridade na Política Nacional de Saúde Integral da População Negra com base nas desigualdades raciais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definição de diretrizes e objetivos da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra</li> <li>• Inclusão do conteúdo da saúde da população negra na formação dos trabalhadores da área</li> </ul>

(Continua)

25. Para maior detalhamento da tramitação, ver os números 12 e 13 deste periódico (capítulo Igualdade Racial).

(Continuação)

Principais propostas descartadas ao longo da tramitação	Principais propostas mantidas no Estatuto da Igualdade Racial
Dados desagregados	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Inclusão do quesito raça/cor no Censo Escolar do MEC para todos os níveis de ensino</li> <li>Inclusão do quesito raça/cor em todos os registros administrativos direcionados aos trabalhadores e aos empregadores<sup>1</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Melhoria da qualidade no tratamento de dados desagregados por cor, etnia e gênero dos sistemas de informação do SUS</li> </ul>
Meios de comunicação	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Estabelecimento de mínimo de 25% de imagens de pessoas afrodescendentes na programação veiculada por emissoras de televisão</li> <li>Estabelecimento de mínimo de 40% de participação de negros nas peças publicitárias veiculadas na TV e cinema</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Inclusão de cláusulas de participação de artistas negros nos contratos de caráter publicitário na Administração Pública Federal</li> </ul>
Justiça e direitos humanos	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Criação de Programa Especial de Acesso à Justiça para a população afro-brasileira – temática racial na formação das carreiras jurídicas da magistratura, defensoria pública e ministério público e criação de varas especializadas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Instituição de Ouvidorias Permanentes em Defesa da Igualdade Racial no âmbito dos Poderes Legislativo e Executivo</li> </ul>
Quilombolas	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Detalhamento do processo de regularização fundiária</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Possibilidade de instituição de incentivos específicos para garantia do direito à saúde de moradores das comunidades de remanescentes de quilombos</li> </ul>

Fonte: Proposições que resultaram na Lei nº 12.288/2010

Elaboração: Ipea.

Nota: <sup>1</sup> Essa proposta, retirada do Estatuto da Câmara dos Deputados em 2009, foi reapresentada na forma do PL nº 7.720/2010 (PROJETO..., 2010).

Por essa síntese, pode-se avaliar a dimensão das mudanças sofridas pelo projeto do estatuto e a natureza das medidas que foram descartadas ao longo da tramitação. Em seguida, serão destacadas as principais mudanças em algumas áreas conflituosas do texto e que passaram por alterações mais recentes. São elas: o financiamento da política, a saúde da população negra e o sistema de cotas.

#### Sobre o financiamento da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial

Como expressa o quadro 1, houve variadas propostas para o financiamento da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial durante a tramitação do estatuto. A primeira proposta que envolvia desembolso estabelecia uma indenização pecuniária para os afrodescendentes, muito inspirada na tese da reparação. Este item do PL nº 3.198/2000 foi descartado logo no início do processo<sup>26</sup> e substituído por uma proposição de fundo público, igualmente rejeitada ao longo da tramitação.

26. A proposta de indenização foi rechaçada com base no argumento de que a reparação deve ser feita de forma sistemática, por meio de políticas públicas para a população negra, e não de maneira individual (GERMANO, 2002).

No Senado Federal, a proposta do fundo foi retirada e comutada<sup>27</sup> pela possibilidade de previsão orçamentária para ações voltadas à promoção da igualdade racial. De volta à Câmara dos Deputados, a retirada do fundo foi tema de intenso debate em comissão especial. Ao final, contudo, optou-se por acatar a decisão do Senado, em favor da celeridade da tramitação. O tema do fundo foi remetido para uma discussão paralela, por meio da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 2/2006.<sup>28</sup>

Apesar da opção pela celeridade, o parecer do relator somente seria aprovado após mais de um ano de sua primeira apresentação, no segundo semestre de 2009, e com importantes alterações. A previsão orçamentária para a implementação de ações de promoção da igualdade foi substituída pela indicação de que políticas de ação afirmativa deveriam ser observadas “na implementação dos programas e ações constantes dos planos plurianuais e dos orçamentos anuais da União”.<sup>29</sup> Ou seja, os recursos para as ações de promoção da igualdade racial não seriam mais destacados, necessariamente, nas peças orçamentárias, prevendo-se apenas uma autorização ao Executivo federal para adotar medidas que garantissem transparência na alocação e na execução dos recursos para promoção da igualdade racial. Além disso, definiu-se que, durante os primeiros cinco anos subsequentes à publicação da Lei, os órgãos do Executivo que desenvolvessem ações afirmativas deveriam discriminar tais ações em seus orçamentos. Foi esta configuração adotada na Lei nº 12.288.

Em síntese, o estatuto consagra a seguinte fórmula no que tange ao financiamento da política: a promoção da igualdade racial deve ser observada na implementação das ações; caso desenvolvam ações desta natureza, os órgãos devem discriminá-las em seus orçamentos durante cinco anos, ficando o órgão colegiado da SEPPIR responsável pelo acompanhamento e pela avaliação. A transparência e a regulamentação restam como orientações.

Há de ressaltar dois pontos para a reflexão diante desse tema. O primeiro está relacionado à expansão de ações voltadas à promoção da igualdade racial. Embora a igualdade racial tenha sido apresentada como objetivo de governo nos

27. No substitutivo ao PL nº 213/2003, elaborado na Comissão de Justiça e Cidadania.

28. A PEC nº 2/2006, do senador Paulo Paim, tramita em conjunto com a PEC nº 2/2003 e encontra-se na Comissão de Constituição e Justiça. Seu objetivo é criar o Fundo de Promoção da Igualdade Racial e destinar recursos para o financiamento das políticas nesse campo; já a PEC nº 2/2003 visa inserir a redução das desigualdades raciais entre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil e entre as atribuições do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. Em novembro de 2010, a senadora Patrícia Saboya apresentou relatório em que mostra concordância com as duas propostas, unindo-as em único substitutivo, que leva a numeração da proposição mais antiga. No momento, aguarda-se avaliação do Relatório na CCJ.

29. Art. 56 da Lei nº 12.288/2010.

dois últimos PPAs,<sup>30</sup> ao fim do primeiro apenas 15,3% dos programas tratavam este tema de forma transversal.<sup>31</sup> Diante desta constatação, cabe avaliar que medidas poderiam ser adotadas, de forma mais assertiva pelo governo, a fim de ampliar a adoção da perspectiva transversal para o tema racial em suas atividades. Neste sentido, o estatuto apenas reforça a orientação já expressa nos últimos PPAs.

O segundo ponto diz respeito à discriminação orçamentária de recursos para a igualdade racial. O sistema de planejamento federal, a SEPPIR e os órgãos setoriais deverão estabelecer critérios uníssomos sobre ações afirmativas. Considerando-se o conceito emanado pelo estatuto, são ações afirmativas “os programas e medidas especiais adotados pelo Estado e pela iniciativa privada para a correção das desigualdades raciais e para a promoção da igualdade de oportunidades.”<sup>32</sup> Compreendendo-se a expectativa de correção das desigualdades raciais, deve-se abandonar de vez o equívoco comum de imputar a ações que beneficiam negros – ou ainda aquelas dirigidas aos pobres – o título de ações afirmativas *per se*. A falta de uniformidade na compreensão do tema e os eventuais incentivos para a discriminação deste tipo de ação podem conduzir a uma superestimação de iniciativas de promoção da igualdade racial, anulando os benefícios que poderiam advir deste tema no estatuto e de uma efetiva transparência na apresentação das ações.

Essa reflexão também vale para a PEC nº 2/2006, cuja caracterização das ações afirmativas está, na redação atual no projeto, ainda mais fluida que no estatuto. Regulamentar esse ponto, inclusive somando às ações afirmativas a imposição de metas de redução das desigualdades raciais em cada programa, não é tarefa trivial, mas é questão fundamental para o financiamento, a efetividade e a transparência das ações governamentais de promoção da igualdade racial.

#### Sobre a saúde da população negra

O tema da saúde da população negra, que no PL nº 3.198/2000 era tratado de forma restritiva, direcionada às hemoglobinopatias, conquistou, ao longo da tramitação do estatuto, conteúdo mais amplo e estruturado. Todavia, na apreciação do projeto no Senado, em 2010, foram promovidas alterações substanciais, eliminando-se dois trechos importantes: os Arts. 9º e 10. O primeiro tratava da pactuação, nas três esferas de gestão do SUS, da operacionalização do Plano Nacional relacionado à saúde da população negra. O segundo referia-se às prioridades a

30. PPA 2004-2007 (Desafio 8 – promover a redução das desigualdades raciais) e PPA 2008-2011 (Objetivo 4 – fortalecer a democracia, com igualdade de gênero, raça e etnia, e a cidadania, com transparência, diálogo social e garantia dos direitos humanos).

31. Levantamento com base em questionários de avaliação de programas governamentais em 2007 (IPEA, 2009) retrata que o tema raça demonstrou o menor percentual de incorporação nos programas, como tema transversal, se comparado com outros, como gênero, pessoas com deficiência e infância e juventude. Ressalte-se que este percentual corresponde ao declarado pelos gerentes dos programas, sem ter sido feita crítica sobre a natureza, a abrangência ou a efetividade da abordagem racial nas ações orçamentárias.

32. Conforme o Art. 1º da Lei nº 12.288/2010.

serem dadas no plano de execução da política nacional de saúde da população negra, destacando áreas em que os indicadores de saúde apresentassem situação especialmente desfavorável para a população negra – mortalidade materna, morte violenta entre jovens e mortalidade infantil, por exemplo.<sup>33</sup>

Dessas proposições, ao final da tramitação, somente é mantido o parágrafo único do Art. 10, que trata de incentivos específicos para garantia da saúde dos moradores das comunidades de remanescentes de quilombos. O conteúdo relativo aos artigos retirados, na verdade, constitui parte da atual Política Nacional de Saúde Integral da População Negra, instituída pelo MS (Portaria nº 992/2009), cujos avanços e óbices já foram tratados em números anteriores deste periódico.<sup>34</sup> Diante disto, questiona-se em que medida a forma final da lei, além de não promover avanços na política, poderia ainda restringi-la.

Cabe enfim destacar que foi retirada da norma a alínea I do Art. 7, que incluía o conceito de racismo com determinante social da saúde. Esta exclusão provocou especial reação dos defensores da política, que entendem que o reconhecimento do racismo como um dos determinantes das condições de vida da população negra é que justifica a existência de uma política de saúde para este segmento, ancorada, entre outros, no princípio de utilização da epidemiologia para o estabelecimento de prioridades, a alocação de recursos e a orientação programática.<sup>35</sup>

#### Sobre o sistema de cotas

Entre as principais inovações trazidas pela primeira redação do PL nº 3.198/2000, pode-se destacar a criação de sistema de cotas em vários campos da vida social. O projeto estabelecia, para os afrodescendentes, cota mínima de 20% de vagas nos concursos públicos em nível federal, estadual e municipal, nas empresas com mais de 20 empregados nas universidades, além de reserva de vagas de 30% para candidaturas a cargos eletivos, a serem observadas pelos partidos políticos e pelas coligações.

O substitutivo elaborado na Câmara dos Deputados, em 2002, passa a incorporar elementos do PL nº 6.912/2002<sup>36</sup> (cotas de 20% em contratos do Fies e alteração na Lei nº 8.666/1993<sup>37</sup> para estimular inclusão de

33. O texto da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra destaca dados de relatório do Ministério da Saúde (MS) que atestam a desigualdade racial (BRASIL, 2005). "O risco de uma criança preta ou parda morrer antes dos cinco anos por causas infecciosas e parasitárias é 60% maior do que o de uma criança branca. Também o risco de morte por desnutrição apresenta diferenças alarmantes, sendo 90% maior entre crianças pretas e pardas que entre brancas" (...) "O risco de uma pessoa negra morrer por causa externa é 56% maior que o de uma pessoa branca; no caso de um homem negro, o risco é 70% maior que o de um homem branco" (BRASIL, 2007a, p. 27).

34. Consultar o nº 12 deste periódico.

35. Conforme o inciso VII, do Art. 7º, da Lei nº 8.080/1990, que dispõe sobre as condições para a promoção, a proteção e a recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes.

36. O PL nº 6.912/2002 tem como proposta originária o PL nº 650/1999, ambos de autoria do senador José Sarney.

37. Lei que estabelece normas para licitações e contratos na administração pública federal.

trabalhadores afrodescendentes). Em relação a cotas no ensino superior, é interessante observar que nem esse substitutivo, nem os projetos originais restringiam-se a instituições públicas.

Já na forma do PL nº 213/2003, uma vez aprovado no Senado Federal e remetido para a Câmara, o projeto passa por alterações substanciais no tratamento dado ao sistema de cotas. A relatoria concorda em conceder caráter menos detalhado ao tema, mas mantém a referência a programas de ação afirmativa para preenchimento de vagas nas instituições públicas federais tanto de educação superior como de ensino técnico de nível médio. Nesta fase, também é eliminada a proposta de alteração na Lei nº 8.666/1993, que concedia desempate ao licitante que tivesse programa mais avançado de promoção da igualdade racial em sua instituição.

De volta ao Senado, em 2010, a adoção das cotas é retirada do texto, permanecendo, contudo, a referência a ações afirmativas. No parecer da CCJ, é rejeitada a expressão “sistema de cotas” e elimina-se trecho que especificava entendimento sobre ações afirmativas na educação – definidas como atos “destinados a assegurar o preenchimento de vagas pela população negra nos cursos oferecidos pelas instituições públicas federais de educação superior e nas instituições públicas federais de ensino técnico de nível médio” (TORRES, 2010, p. 6).

Outra importante exclusão realizada no Senado Federal foi relativa ao artigo que tratava da possibilidade de incentivo fiscal a empresas com mais de 20 empregados que mantivessem, no mínimo, 20% de trabalhadores negros no quadro de pessoal. O relator argumenta que tal dispositivo poderia acarretar a demissão de trabalhadores brancos e pobres, que não possuiriam a “cor certa”. Por fim, também é eliminado o Art. 68, relativo à reserva de candidaturas de representantes da população negra.

Com efeito, nessa fase, o PL sofre grande mudança, sendo o sistema de cotas uma das áreas mais alteradas. Ao final, na Lei nº 12.288/2010, restou a determinação ao poder público para adoção de ações afirmativas na educação (Art. 15) e a possibilidade de, no âmbito do Poder Executivo federal, implementar critérios para ampliar a participação de negros em cargos em comissão e funções de confiança (Art. 42). Estabelece ainda que a administração pública federal deverá incluir cláusulas de participação de artistas negros em seus contratos publicitários (Art. 46).

A fixação em lei de critérios mais operativos criaria, sem dúvida, uma expectativa de maior realização e continuidade das normas, quando de sua regulamentação pelo Executivo. Todavia, em que pese a perda do caráter impositivo e específico da lei, há, em especial nos últimos pontos aqui levantados, espaço para regulamentação pelo Executivo federal, de forma a comprometer os órgãos com seu cumprimento. Assim, a partir da forma final do estatuto, o grande desafio

é desenvolver mecanismos eficientes para que suas recomendações não sejam atendidas apenas *pro forma* – ou solenemente ignoradas – e as orientações de caráter geral encontrem respaldo em metodologias e mecanismos que garantam sua operacionalização pela administração pública federal.<sup>38</sup>

Por fim, cabe destacar que no caso das cotas na educação, além de todo o debate instalado no STF, já discutido neste capítulo, segue sem definição o PL nº 180/2008 (originalmente PL nº 73/1999), que busca instituir reserva de vagas, segundo critério social e étnico-racial, para ingresso em universidades federais e estaduais e instituições federais de ensino técnico de nível médio. Por sua vez, cogita-se também a instituição de cotas raciais nas universidades no âmbito da regulamentação do estatuto (FRANCO, 2010). Resta, então, acompanhar que soluções serão adotadas no Executivo e, especialmente, no Judiciário, para uma das medidas mais caras ao movimento negro e aos defensores da igualdade racial.

### 2.2.2 O debate público

Os trâmites finais e a aprovação do estatuto provocaram um expressivo debate público em torno do tema. Os opositores das políticas públicas com recorte racial reafirmaram a posição contrária ao estatuto. Entre os argumentos centrais, evoca-se a conhecida tese da pobreza como efetivo motor das desigualdades sociais.

Todavia, o texto aprovado do estatuto também não teve consenso entre aqueles que defendem as políticas de promoção da igualdade racial. Parte desse grupo apoiou o estatuto e a articulação governamental para sua aprovação, protagonizada pela SEPPIR. Neste segmento, houve reconhecimento de que não se tratava da proposta desejada, mas avaliou-se que, na conjuntura conflituosa e dissonante sobre o tema, seria este o marco legal possível, abrindo-se espaço para conquistas futuras, tanto por meio de uma regulamentação mais favorável aos seus anseios, como pela propagação de diretrizes e orientações presentes na norma. Para aqueles que receberam de forma positiva a Lei nº 12.288/2010, há no texto importante reconhecimento da cultura e da religião de matriz africana na sociedade, bem como das ações afirmativas, entre outros pontos. Deste modo, avaliam que o discurso da rejeição *per si* contribuiria para o imobilismo.

Há que se reconhecer que pontos concretos e que representavam demandas caras ao movimento negro, com significativo potencial de imediata intervenção na vida social, foram retirados. Todavia, em um tema tão controverso, não se pode desconhecer o embate instalado no parlamento e que eventuais concessões não

---

38. Vale ressaltar que a recomendação para inserção de negros em cargos da administração pública federal já foi matéria de decreto, sem ter sido implementada de fato. Permanece em vigor o Decreto nº 4.228/2002, que instituiu o Programa Nacional de Ações Afirmativas (PNAA), com o objetivo de estabelecer metas percentuais de participação de afrodescendentes, mulheres e pessoas com deficiência nos cargos de direção da administração pública federal.

fossem toleradas por ambas as partes. Entretanto, esses dez anos de tramitação concentraram muita expectativa para a definição de um instrumento que pudesse realmente intervir na expressiva desigualdade racial que marca a sociedade brasileira. Como apresentado, este instrumento foi-se alterando com o tempo, ficando, especialmente nos últimos anos de tramitação, mais distante dos princípios e das linhas gerais que nortearam sua formulação. Pontos antes consensuais passaram a ser rebatidos com ênfase.

Tais dificuldades repercutem um recrudescimento das posições contrárias às políticas de ação afirmativa com critério racial, especialmente a partir da apresentação do PL nº 213/2003. Nessa época, surgem os primeiros programas de cotas nas universidades públicas, cria-se a SEPPIR e acirra-se o debate em torno das terras quilombolas,<sup>39</sup> ao mesmo tempo em que se tornam mais distantes, ao menos temporariamente, os compromissos assumidos pelo país em Durban.<sup>40</sup> Aos poucos, pode-se perceber a formação de um contramovimento social.

Devido às alterações que conduziram o texto de um caráter impositivo para uma abordagem mais autorizativa e que suprimiram medidas que poderiam intervir de maneira mais direta e imediata no quadro de desigualdades raciais, estabeleceu-se um mal estar dentro do próprio movimento negro. Na avaliação de parte dos defensores das políticas afirmativas, foram permitidos recuos em demasia em nome da aprovação de um texto que traz, no formato atual, poucas inovações e benefícios concretos. Avaliam que teria sido mais oportuno, então, esperar um momento político adequado para retomar o debate.

De toda parte, surgiram pronunciamentos, foram publicados artigos, entregues cartas e realizadas manifestações. O fato é que houve poucos segmentos que promoveram uma defesa do texto com entusiasmo.

Para além da polêmica e dos embates, instituído o estatuto, convém discutir em que medida esta lei consegue estabelecer um marco relevante no combate à discriminação e na correção das desigualdades raciais. Sua efetividade depende não só da forma final do texto, mas também do comprometimento político para garantir avanços na sua regulamentação. Depende ainda da capacidade de estimular a adesão a suas diretrizes no nível subnacional, além da disposição para implementar este e outros instrumentos legais dele decorrentes.

---

39. É publicado o Decreto nº 4887/2003 que institui a autodeclaração como critério de reconhecimento das comunidades remanescentes de quilombos no processo de regularização fundiária de suas terras. Em seguida, o DEM (na época PFL) entra com ação no STF (Adin nº 3239/2004) contra a referida norma.

40. Referência relativa à III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e as Formas Conexas de Intolerância, realizada em Durban, África do Sul, em 2001.

### 3 ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA E DOS PROGRAMAS

#### 3.1 Institucionalização e participação subnacional na política de igualdade racial

Tem-se crescentemente reconhecido o papel significativo que a integração e a participação dos poderes locais podem assumir no desenvolvimento e na efetividade de políticas públicas. Esta constatação é ainda mais cara para políticas de inserção mais recente na agenda governamental, com reduzido nível de institucionalização e frágeis pactos federativos, como é o caso da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial.

Essa política guarda ainda a particularidade do necessário caráter transversal, considerando-se que seu papel principal está mais atrelado à promoção intersetorial da temática racial do que à execução direta de ações finalísticas. Neste sentido, contar com uma rede de órgãos que, além de promover a transversalidade do tema no nível local, possa operar mecanismos de controle na execução das políticas dessa natureza, acordadas em termos nacionais, tem papel de extrema relevância.

Instituído logo no início da gestão da SEPPIR, o Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial (Fipir) tem como função contribuir para a articulação da participação dos três níveis federativos na política de promoção da igualdade racial. Em 2008, segundo a SEPPIR (BRASIL, 2009a), o fórum contava com a participação de todos os estados e do Distrito Federal, além de 524 municípios. Fazem parte do Fipir diversas modalidades de instâncias governamentais – de secretarias a assessorias –, que são responsáveis pela política de promoção da igualdade racial em sua localidade. Ao fim de 2010, esse organismo mobilizava pouco mais de 10% dos municípios brasileiros.<sup>41</sup>

Outra fonte para avaliação do nível de institucionalização subnacional da política foi propiciada recentemente pela Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), do IBGE.<sup>42</sup> Ainda que não tenha sido incorporada à pesquisa uma seção específica sobre igualdade racial, em 2009, a MUNIC passou a apresentar questões relacionadas à gestão municipal de políticas de direitos humanos, sendo possível identificar, nesta e em outras seções, a inserção da temática racial em políticas locais.<sup>43</sup>

41. Segundo SEPPIR (BRASIL, 2010b), 609 municípios estavam integrados ao fórum ao fim de 2010.

42. A MUNIC tem como objeto a gestão municipal e é realizada em todos os 5.565 municípios do país. O informante principal é a prefeitura e a coleta de dados se dá, preferencialmente, por entrevista presencial.

43. Por meio de convênio com a Secretaria de Direitos Humanos (SEDH) e a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), da Presidência da República, foram inseridas, no instrumento de coleta de dados de 2009, questões relativas à atuação municipal nesses campos (IBGE, 2010).

A tabela 1 sintetiza o resultado dos itens da pesquisa em que a temática racial é abordada.<sup>44</sup>

TABELA 1

**A promoção da igualdade racial nos municípios – 2009**

(Em número de municípios)

Órgãos/ações	Brasil <sup>1</sup>	%	NO	NE	SE	SUL	CO
Conselho Municipal de Igualdade Racial ou similar	<b>148</b>	2,7	1	22	96	14	15
Órgão gestor de direitos humanos com programas e ações destinadas à promoção da igualdade racial	<b>405</b>	7,3	28	161	131	60	25
Órgão gestor de políticas para mulheres que executa ações para população negra	<b>223</b>	4,0	17	85	69	28	24
Capacitação de professores na temática de raça e etnia	<b>1.953</b>	35,1	127	682	523	468	153

Fonte: MUNIC 2009/IBGE.

Elaboração: Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

Nota: <sup>1</sup> Total de municípios: 5.565.

Somente 148 municípios contavam com conselhos de igualdade racial ou similar,<sup>45</sup> entre os quais 65% encontram-se na região Sudeste e 36%, apenas no estado de São Paulo. Esses conselhos atuam com menor arcabouço institucional se comparados com aqueles existentes em áreas com maior nível de institucionalização, como saúde e assistência social. Nestas áreas, tais colegiados fazem parte da estrutura de sistemas nacionais, com caráter deliberativo e papel de destaque na operação dessas políticas. Mesmo no recém-aprovado Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial,<sup>46</sup> a existência de conselhos não é requisito obrigatório para participação no sistema nem para transferência de recursos, sendo observados apenas para priorização de repasses. A ampliação dos conselhos e de suas atribuições, além de proporcionar maior organicidade e estabilidade à política e de favorecer a participação social nas ações locais, é um instrumento valioso para políticas que operam de forma transversal, possibilitando capilaridade ao controle social a ser estabelecido nos vários campos em que ações governamentais de promoção da igualdade racial possam ser desenvolvidas.

44. Além das seções da pesquisa comentadas no texto, o tema racial é incorporado também na seção sobre habitação, em que se questiona se há identificação de raça/etnia negra ou indígena no cadastro das famílias interessadas em programas habitacionais.

45. Entre esses, apenas 111 podem ser considerados ativos, pois haviam realizado reunião nos últimos 12 meses.

46. Segundo o Estatuto da Igualdade Racial, o Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial visa organizar e articular políticas e serviços para superar as desigualdades raciais no país, com participação, por adesão, dos demais entes federativos.

Não é possível, pela pesquisa, identificar o número de municípios com órgãos específicos para promoção da igualdade racial. Contudo, ao se analisar o elenco de ações executadas pelo órgão gestor de direitos humanos,<sup>47</sup> presente em um quarto dos municípios, constata-se que 29% deles têm ações voltadas para a promoção da igualdade racial. A maior parte dessas estruturas tem ações voltadas para crianças e adolescentes (89%); idosos (77%), pessoas com deficiência (68,7%) e mulheres (65,6%), públicos contemplados em políticas mais consolidadas, que se desenvolvem inclusive por meio de pactos e programas integrados. Neste sentido, apresenta-se como oportunidade para a política de igualdade racial desenvolver mecanismos que permitam sua incidência de forma mais estruturada em conjunto com outros órgãos, especialmente em localidades em que não existam instâncias direcionadas de forma específica para questão racial. Para estes temas mais recentes na agenda governamental, a presença de órgãos estruturados ainda é pequena. Por exemplo: no caso da política para as mulheres, verificou-se que 81% dos municípios não têm estrutura específica para o tema.

Assim, ainda que a existência de órgãos municipais de direitos humanos seja restrita – apenas em 25% dos municípios –, refletir sobre uma maior articulação desta rede com a política de igualdade racial pode ser uma estratégia promissora. Ademais, há que se considerar que, em muitos municípios, quer devido aos limites estruturais do poder local, quer devido à dinâmica de hierarquização das demandas, haverá pouca possibilidade, e mesmo viabilidade em alguns casos, de desenvolvimento de instâncias mais autônomas para tratamento da questão racial.

Outro elemento de observação é a atuação dos órgãos gestores da política para mulheres na temática racial. Entre os 1.043 municípios que dispõem de estrutura específica para políticas voltadas às mulheres, 21% realizam ações direcionadas para a população negra. Em que pese a baixa participação, igualmente pode-se identificar uma possibilidade de expansão das ações voltadas às mulheres negras por meio dessa articulação setorial em nível local. Considerando as prefeituras que têm ao menos uma destas estruturas – nas áreas de direitos humanos ou política para mulheres –, pode-se mapear uma rede que chega a 38% dos municípios, cobrindo, inclusive, todos aqueles que congregam mais de 100 mil habitantes.<sup>48</sup>

Por fim, na área da educação, seis anos após a instituição legal da obrigatoriedade do estudo da história e da cultura afro-brasileira no ensino fundamental e médio, somente 35% dos municípios brasileiros incorporaram a temática de

47. Para a pesquisa, podem ser considerados órgãos gestores de política: secretaria municipal exclusiva, secretaria municipal em conjunto com outras políticas setoriais, setor subordinado a outra secretaria, setor subordinado diretamente à chefia do Executivo e órgão da administração indireta.

48. Dois mil cento e trinta e sete municípios apresentam, ao menos, uma das estruturas em destaque (órgão de direitos humanos ou de política para mulheres).

raça ou etnia em seus processos de capacitação de professores.<sup>49</sup> É possível aventar que, entre os demais municípios, tenham ocorrido capacitações promovidas pelos governos estadual ou federal ou ainda por meio de outros tipos de iniciativas. Contudo, se estas ações não são incorporadas pelo órgão municipal de educação, a temática não se institucionaliza e as iniciativas realizadas, por mais exitosas que sejam, tendem a se configurar como eventos pontuais e esporádicos.

Por sua vez, ao definirem as principais ações adotadas na área, apenas 4,4% dos municípios citaram o desenvolvimento de projetos voltados para promoção de uma educação não racista, não sexista e não homofóbica. Se é verdade que este reduzido percentual de resposta não esgota o número possível de iniciativas existentes, tendo em vista que o respondente deveria se limitar às cinco ações principais desenvolvidas pelo gestor da educação, ao menos demonstra que estes temas não estão entre as prioridades da área.<sup>50</sup>

Por fim, cabe salientar que, especialmente na área educacional, a presença do tema racial ocorre de forma diretamente proporcional ao porte dos municípios: constatou-se 90% de adesão ao tema nas capacitações de professores em municípios com mais de 500 mil habitantes.

### 3.2 Execução orçamentária

A ausência de mecanismos que explicitem e acompanhem a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial, desde a identificação das ações ao monitoramento das realizações físicas e financeiras, restringe a possibilidade de uma análise mais ampla da execução da política. Com a criação do Comitê de Articulação e Monitoramento<sup>51</sup> e a reformulação, em curso, do Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial, espera-se que esta análise seja, em breve, viável.

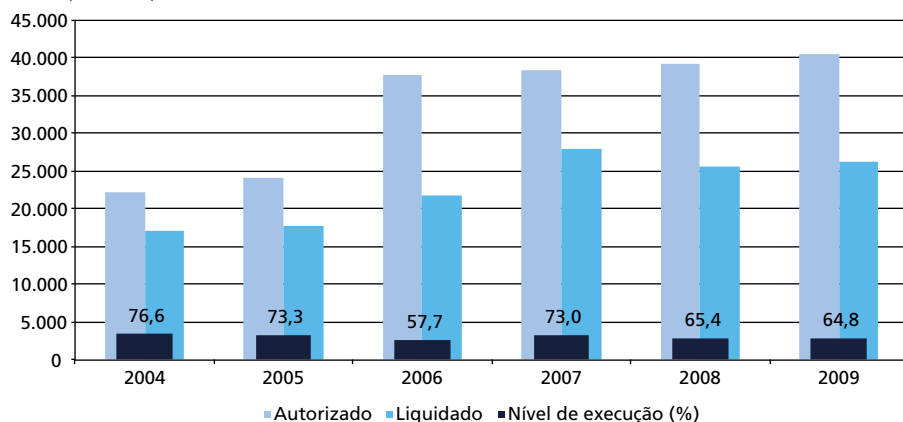
Diante dessas restrições, a análise aqui empreendida limita-se à SEPPIR como órgão gestor da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial no governo federal.

49. A Lei nº 9.394/1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, foi alterada pela Lei nº 10.639/2003, que institui a obrigatoriedade do ensino da história e da cultura afro-brasileira. Posteriormente, sofre outra alteração, por meio da Lei nº 11.645/2008, que acrescenta o estudo da história e da cultura indígenas.

50. Para apreciar outros aspectos da abordagem racial na educação com base na MUNIC, ver Laeser (2010).

51. O Decreto Presidencial nº 6.872/2009 aprova o Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial e institui o Comitê de Articulação e Monitoramento.

**GRÁFICO 1**  
**Orçamento da SEPPIR – 2004-2009**  
 (Em R\$ mil)



Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi)/Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Elaboração: Disoc/Ipea.

Obs.: Valores corrigidos até 2009 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) médio.

O gráfico 1 apresenta o orçamento da SEPPIR desde sua criação.<sup>52</sup> Embora a tendência observada seja de crescimento do orçamento do órgão – em 2010, a dotação orçamentária foi de pouco mais de R\$ 68 milhões e, para 2011, foi aprovado o montante de R\$ 94,8 milhões –, o nível de execução permanece reduzido, especialmente nos dois últimos anos observados.

Considera-se que a função da SEPPIR deve se ater à coordenação inter-setorial da questão racial, primando pela estratégia da transversalidade, o que, efetivamente, implica que a execução direta das ações finalísticas e de maior vulto esteja a cargo de órgãos setoriais. Assim, notadamente nestes casos, a análise orçamentária é especialmente limitada para apreciar a atuação do órgão. Outros parâmetros, tal como a execução setorial de ações afirmativas, devem ser tomados como base para análise de órgãos desta natureza.

Entretanto, mesmo quando comparada a órgãos que reúnem características análogas, como a SPM e a SEDH, ainda observa-se certo contraste no que tange tanto ao orçamento destinado à pasta como em relação ao seu percentual de execução. Em 2009, além de ter a menor dotação (52,69% do orçamento da SPM e 21,22% da SEDH), a SEPPIR apresentou o menor percentual de execução.<sup>53</sup> Entre suas ações, houve até mesmo algumas que não tiveram nenhuma execução orçamentária.<sup>54</sup>

52. No ano em que foi criada (2003), a SEPPIR não contou com orçamento próprio.

53. A SPM teve uma dotação de R\$ 77,01 milhões, e foram executados 95,8% deste montante. Já a SEDH contou com recursos na ordem de R\$ 191,2 milhões, com execução de 85,3%.

54. Ver tabela 3.

A SEPPIR gerencia dois programas finalísticos, conforme demonstra a tabela 2. O primeiro congrega a maior parte dos recursos e objetiva a promoção e a implementação de ações afirmativas voltadas à inclusão socioeconômica de grupos étnicos historicamente discriminados. O segundo tem como meta garantir à população quilombola acesso à terra e às políticas públicas que proporcionem melhores condições de vida para estas comunidades.

**TABELA 2**  
**Orçamento da SEPPIR – 2009**  
(Em R\$ mil)

Programa/órgão	Dotação inicial	Autorizado (Lei + créditos)	Liquidado	Execução (%)
	(A)	(B)	(C)	(C/B)
SEPPIR	39.631	40.583	26.287	64,77
Apoio administrativo	9.596	10.548	9.866	93,53
Promoção de políticas afirmativas para a igualdade racial	19.074	19.074	11.044	57,90
Brasil Quilombola	10.961	10.961	5.378	49,07

Fonte: Siafi/STN.

Elaboração: Disoc/lpea.

Segundo a SEPPIR, fatores como expressivo contingenciamento de recursos, falta de pessoal e alta rotatividade, além do caráter inovador do tema no âmbito das políticas públicas, estabeleceram dificuldades para o andamento das atividades (BRASIL, 2010c).

Uma análise específica do Programa Brasil Quilombola, que engloba ações de quatro pastas, permite observar que a execução global do programa também tem sido bastante limitada.

**TABELA 3**  
**Execução orçamentária do Programa Brasil Quilombola – 2009**  
(Em R\$ mil)

Órgão/ação	Dotação inicial	Autorizado	Liquidado	Nível de execução (%)
	(A)	(B)	(C)	(C/B)
SEPPIR	10.961	10.961	5.378	49
Apoio à elaboração de diagnósticos setoriais sobre as comunidades remanescentes de quilombos	245	245	200	82
Capacitação de agentes representativos das comunidades remanescentes de quilombos	600	600	0	0
Apoio a centros de referência quilombola em comunidades remanescentes de quilombos	800	800	0	0
Fomento ao desenvolvimento local para comunidades remanescentes de quilombos	9.316	9.316	5.178	56

(Continua)

(Continuação)

Órgão/ação	Dotação inicial	Autorizado	Liquidado	Nível de execução (%)
	(A)	(B)	(C)	(C/B)
MEC	1.080	1.675	383	23
Apoio ao desenvolvimento da educação nas comunidades remanescentes de quilombos	1.080	1.675	383	23
MS	1.099	1.099	1.099	100
Atenção à saúde das populações quilombolas	1.099	1.099	1.099	100
Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)	42.731	42.731	6.417	15
Apoio ao desenvolvimento sustentável das comunidades quilombolas	4.115	4.115	1.128	27
Reconhecimento, demarcação e titulação de áreas remanescentes de quilombos <sup>1</sup>	10.287	10.287	3.442	33
Pagamento de indenização aos ocupantes das terras demarcadas e tituladas aos remanescentes de quilombos <sup>1</sup>	28.329	28.329	1.847	7
	55.872	56.467	13.278	24

Fonte: Siga Brasil/Senado Federal.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Nota: <sup>1</sup> Ações executadas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

Exceto pelo MS, que executou todo o recurso destinado ao Programa Saúde da Família, verifica-se que, embora alçado à Agenda Social, um dos conjuntos de ações prioritários no PPA 2008-2011, a questão quilombola, efetivamente não alcançou pleno desenvolvimento das atividades previstas.

Segundo a SEPIR (BRASIL, 2010d), parte significativa dos recursos do programa, que estava a cargo do MDA, foi contingenciada por meio do Decreto Presidencial nº 6.808/2009. O contingenciamento teria alcançado 86% dos recursos autorizados destinados ao Incra, reduzindo em mais da metade o montante disponível para o programa.

Por sua vez, a ação a cargo do MEC compreende atividades distintas, como a capacitação de professores e gestores, a distribuição de material didático e pedagógico especializado e a melhoria na infraestrutura das escolas em comunidades quilombolas. Um dos motivos para a baixa execução, segundo a gestão do programa, refere-se à falta de preparo de várias organizações parceiras, o que tem impedido a plena realização de convênios.

Além das ações listadas no programa orçamentário, fazem parte da Agenda Social Quilombola outras iniciativas, a exemplo de ações nas áreas de saneamento, habitação, acesso à energia, distribuição de cesta de alimentos e inclusão de membros das comunidades quilombolas em programas como o Bolsa Família e o Programa de Atenção Básica às Famílias<sup>55</sup> (BRASIL, 2010d). De forma geral,

55. Programa que tem como base os Centros de Referência de Assistência Social (Cras).

as ações do programa voltam-se para proporcionar a estas comunidades, algumas relativamente isoladas, acesso a políticas universais e aos direitos de cidadania dos quais estavam alijadas. Contudo, como demonstrado, ainda constitui importante desafio fazer chegar a esses brasileiros, entre outros grupos vulnerabilizados, os progressos conquistados pela sociedade.

No quadro das dificuldades na execução das ações previstas para o programa, há de se ressaltar que o maior desafio é a titulação das terras quilombolas. Enquanto levantamento do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) do governo federal aponta a existência de mais de 4 mil comunidades quilombolas, menos da metade se encontra certificada pela Fundação Palmares e apenas 184 contam com seus territórios titulados.<sup>56</sup>

Desde fortes oposições, concretizadas em projetos de lei e na judicialização do tema, a entraves nos processos administrativos, persistem óbices expressivos para efetivação do direito constitucional à propriedade das terras, assegurado às comunidades remanescentes de quilombos na Constituição Federal de 1988.<sup>57</sup>

## 4 DESAFIOS

### 4.1 A institucionalização da política de promoção da igualdade racial

Se é verdade que a política de promoção da igualdade racial vem se fortalecendo ao longo da última década, tendo como marco a criação da SEPPIR, é também relevante avaliar que ainda não foi possível alçar esta temática ao campo das prioridades no projeto de desenvolvimento nacional. Conquanto figure entre os objetivos de governo, expressos nos dois últimos PPAs, pouco se avançou nos marcos fundamentais para a promoção da igualdade racial, a exemplo da redução das desigualdades na educação ou na saúde. O campo da promoção da igualdade racial atinge uma etapa em que é premente o desenvolvimento de mecanismos que promovam estabilidade e progressos na política, além de organicidade à ação, sob pena de se transformar em *consenso superficial e inerte*. Ademais, a ausência de avanços, em um contexto em que se esquadrinham movimentos de contestação, pode até mesmo permitir retrocessos.

Para a institucionalização da política, alguns passos têm sido dados. A criação do Sistema Nacional de Igualdade Racial pode ser considerado um deles. Se ancorado em regulamentação bem construída e implantação bem orquestrada, pode viabilizar fluxos mais ágeis, responsabilidades melhor definidas;

56. Estimativa de comunidades quilombolas (CadÚnico) em março de 2010. 1.523 comunidades foram certificadas até 6 de julho de 2010; 117 títulos de propriedade da terra foram expedidos até 29 de novembro de 2010. Em 2009, foram abertos 142 processos no Incra.

57. Para mais informações sobre obstáculos no acesso das comunidades quilombolas à terra, consulte os capítulos sobre Desenvolvimento Rural e Igualdade Racial no número 18 deste periódico.

enfim, regularidade e clareza para a política. Este tipo de configuração tem o potencial tanto de reduzir entraves que dificultam, da parte do governo federal, a execução das políticas e do orçamento, como, no que tange ao nível subnacional, de fortalecer as áreas dedicadas ao tema. Guarda ainda a possibilidade de promover a meta da igualdade racial ao marco das políticas de Estado, e não apenas de governo, minimizando ingerências e criando uma desejável estabilidade neste campo de ação pública. Todavia, para que se desenvolva uma burocracia efetiva na área da igualdade racial, iniciativas para profissionalização da gestão são fundamentais. Neste sentido, cabe destacar que, atualmente, o órgão gestor da política não conta com quadro próprio, o que acarreta problemas gerenciais já conhecidos, como rotatividade e consequente perda de memória organizacional.

Uma formulação estratégica que defina visão estruturada e ambiciosa de igualdade racial para a sociedade brasileira é uma meta inadiável. O imenso nível de desigualdade a que a população negra está submetida historicamente não permite outro lugar para esta política que não seja tão estruturante quanto é a forma como o problema se apresenta. Avanços nesse campo não podem prescindir de um reposicionamento da temática racial no contexto do desenvolvimento nacional. Para tanto, a reflexão deve ser proposta em diferentes níveis.

No nível estratégico, apoio político para o tema é essencial. Adicionalmente, compreendendo o PPA como elemento fundamental nesse processo, é preciso promover, nesse instrumento, uma reconsideração da questão racial no nível do planejamento das políticas públicas. Ausente até o PPA 2000-2003, a desigualdade racial passa a figurar nas peças seguintes. Contudo, tal presença parece representar mais uma constatação do que efetivamente um desafio a ser enfrentado. No PPA corrente, em termos de orientação estratégica prioritária,<sup>58</sup> a questão racial resta praticamente circunscrita ao tema Quilombola, presente, entre outros públicos, na Agenda Social.

É inquestionável o valor das políticas voltadas para os remanescentes de quilombos, seu resgate histórico, o reconhecimento cultural destas populações e a garantia de acesso a direitos. Contudo, é indiscutível que a desigualdade racial tem dimensão muito mais ampla e que precisa ser enfrentada de forma sistêmica. O foco limitado a este tema, na estratégia de governo, acaba reservando para a questão racial um lugar restrito no âmbito das políticas públicas, justificando, em certa medida, a inação em áreas estruturantes e mais conflituosas.

---

58. No PPA 2008-2007, são apresentadas três agendas prioritárias: Agenda Social; Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (BRASIL, 2007b).

No nível tático e operacional, torna-se fundamental que se desenvolvam meios mais consistentes para comprometer os órgãos setoriais com a promoção da igualdade racial, desde a formulação das políticas e seu desenho orçamentário até as etapas de implementação e avaliação. Ou seja, para o sucesso da política, é importante não somente imbuí-la de mais força no nível da alta decisão, mas também aprimorar este novo campo que é a gestão da transversalidade. Neste sentido, o papel das áreas que tratam tanto da questão racial como de outras políticas com reconhecido apelo transversal, como gênero e juventude, aliadas aos órgãos de planejamento, monitoramento e avaliação, ganha relevância na construção de abordagem de coordenação intersetorial, como meio de garantir que a diretriz seja incorporada pelos órgãos setoriais.

Analisando os desafios da política sob outro prisma, um aspecto a destacar refere-se à necessidade de ampliar e aprofundar as políticas de promoção da igualdade racial. Em relação à sua expansão, o ponto é trazer áreas estratégicas para o combate à desigualdade racial para o contexto das ações afirmativas. Neste sentido, por exemplo, embora se constatem desigualdades expressivas no mundo do trabalho, não se verifica uma atuação mais consistente e continuada neste campo. Em relação ao aprofundamento da política, avalia-se que o grande desafio é antes promover a coordenação setorial do tema do que conquistar, no âmbito dos programas, limitados recursos voltados a uma atuação segmentada. A institucionalização do tema racial passa mais por se priorizar sua incorporação transversal, imbricando-o com os objetivos dos programas, do que criar ações segmentadas e restritas, que têm potencial muito reduzido de influenciar a política setorial. Esta tarefa corresponde, sem dúvida, a um aprendizado nada trivial, menos evidente em algumas áreas, mas que pode começar com a identificação das desigualdades raciais e de seus agentes promotores por meio da análise de dados desagregados nos registros administrativos em áreas-chave.<sup>59</sup>

Com a iminência de uma nova gestão e de um novo PPA, consolidando estratégias para o próximo quadriênio, uma reflexão sobre o lugar e o escopo da Política de Igualdade Racial se faz premente. Com efeito, este momento oferece a oportunidade de reavaliar o tema de forma mais assertiva no âmbito das políticas governamentais. O estabelecimento de metas setoriais de redução de desigualdades raciais em várias áreas, consolidado em um plano nacional estruturado e consistente, pode ser o início de uma nova fase.

---

59. O que implica, sem dúvida, a inserção ou a melhoria do tratamento de dados desagregados por cor ou raça entre os diversos mecanismos de controle das políticas públicas.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Saúde (MS). **Saúde Brasil 2005**: uma análise da situação de saúde. Brasília, 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde (MS). Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa (SGEP). **Política Nacional de Saúde Integral da População Negra**. Brasília, 2007a. Disponível em: <[http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica\\_nacional\\_saude\\_populacao\\_negra.pdf](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_nacional_saude_populacao_negra.pdf)>.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual 2008-2011**: projeto de lei/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília, 2007b.

\_\_\_\_\_. Presidência da República (PR). Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR). **Plano Plurianual 2008-2011. Relatório de avaliação – ano base 2008**. Brasília, 2009a.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno**. Atualizado até 2009b. Disponível em: <[http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/RICD%20Resolucao%2010-2009.pdf](http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/RICD%20Resolucao%2010-2009.pdf)>. Acesso em: 20 dez. 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégicos (SPI). **Relatório de Avaliação Plano Plurianual 2008-2011**: avaliação da dimensão estratégica – exercício 2009 – ano base 2008. Brasília, 2009c.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação (MEC). **Igualdade e autonomia**. Apresentação realizada na Audiência Pública sobre a Constitucionalidade de Políticas de Ação Afirmativa de Acesso ao Ensino Superior. Brasília, mar. 2010a. Disponível em: <[http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processo/AudienciaPublicaAcaoAfirmativa/anexo/Acoes\\_Afirmativas\\_MEC\\_\\_Versao\\_sintetica\\_pSTF\\_20100301.ppt](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processo/AudienciaPublicaAcaoAfirmativa/anexo/Acoes_Afirmativas_MEC__Versao_sintetica_pSTF_20100301.ppt)>.

\_\_\_\_\_. Presidência da República (PR). Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR). **Estados e municípios que aderiram ao Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial**. FIPIR 2010, Brasília, 2010b. Disponível em: <<http://www.portaldaigualdade.gov.br/arquivos/Adesoes%20FIPIR%202010.pdf>>. Acesso em: 4 jan. 2011.

\_\_\_\_\_. Presidência da República (PR). Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR). **Tomadas de contas dos órgãos da administração direta do Poder Executivo**, Brasília, 2010c. Disponível em: <<http://www.portaldaigualdade.gov.br/.arquivos/RELATORIO%20DE%20GESTaO%20SEPPIR%20PR%202009.pdf>>.

\_\_\_\_\_. Presidência da República (PR). Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR). Programa Brasil Quilombola. **Relatório de Gestão 2009**, Brasília, 2010d. Disponível em: <[https://gestaoseppir.serpro.gov.br/.arquivos/relatorio\\_gestao\\_pbq2009](https://gestaoseppir.serpro.gov.br/.arquivos/relatorio_gestao_pbq2009)>. Acesso em: 20 dez. 2010.

BUCCI, M. P. D. **Pronunciamento na audiência pública**: Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 186/Recurso Extradordinário 597.285. Brasília: STF, 2010. Notas Taquigráficas. Disponível em: <[http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaAcaoAfirmativa/anexo/Notas\\_Taquigraficas\\_Audiencia\\_Publica.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaAcaoAfirmativa/anexo/Notas_Taquigraficas_Audiencia_Publica.pdf)>. Acesso em: 18 out. 2010.

CARVALHO, J. J. **Pronunciamento na audiência pública**: Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 186/Recurso Extradordinário 597.285. Brasília: STF, 2010. Notas Taquigráficas. Disponível em: <[http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaAcaoAfirmativa/anexo/Notas\\_Taquigraficas\\_Audiencia\\_Publica.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaAcaoAfirmativa/anexo/Notas_Taquigraficas_Audiencia_Publica.pdf)>. Acesso em: 18 out. 2010.

PARTIDO DEMOCRATAS (DEM). **Arguição por Descumprimento de Preceito Legal (ADPF) 186**. Brasília: STF, 2009.

DUPRAT, D. **Pronunciamento na audiência pública**: Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 186 / Recurso Extradordinário 597.285. Brasília: STF, 2010. Notas Taquigráficas. Disponível em: <[http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaAcaoAfirmativa/anexo/Notas\\_Taquigraficas\\_Audiencia\\_Publica.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaAcaoAfirmativa/anexo/Notas_Taquigraficas_Audiencia_Publica.pdf)>. Acesso em: 18 out. 2010.

FERES JR. J.; DAFLON, V. T.; CAMPOS, L. A. **Ação afirmativa no ensino superior brasileiro hoje**: análise institucional. UERJ: Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa, IESP, 2010. Mimeografado.

FRANCO, S. Ministro da Igualdade Racial volta a dizer que cotas em universidades podem vir por regulamento. **Agência Senado**, 8 out. 2010. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/noticias/verNoticia.aspx?codNoticia=104692&codAplicativo=2>>. Acesso em: 29 nov. 2010.

GERMANO, R. **Parecer do relator**. Comissão especial destinada a apreciar e proferir parecer ao Projeto de Lei nº 3.198, de 2000. Projeto de Lei nº 6.912/2002. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC 2009**. Rio de Janeiro, 2010.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Sinopses Estatísticas da Educação Superior: graduação**, 27 nov. 2009. Versão preliminar. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/sinopse/default.asp>>. Acesso em: 26 maio 2010.

IPEA. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 16, 2008. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps\\_16/BPS\\_16\\_Completo.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_16/BPS_16_Completo.pdf)>. Acesso em: 10 dez. 2010.

\_\_\_\_\_. Avanços e desafios da transversalidade nas políticas públicas federais voltadas para minorias. In: IPEA. **Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília, 2009, v. 3, p. 779-795. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/Livro\\_BrasilDesenvEN\\_Vol03.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/Livro_BrasilDesenvEN_Vol03.pdf)>. Acesso em: 26 nov. 2010.

LABORATÓRIO DE ANÁLISES ESTATÍSTICAS ECONÔMICAS E SOCIAIS DAS RELAÇÕES RACIAIS (LAESER). **Tempo em Curso**, UFRJ, ano II, v. 2, n. 11, nov. 2010. Disponível em: <<http://www.laeser.ie.ufrj.br/pdf/tempoEmCurso/TEC%202010-11.pdf>>.

LEWANDOWSKI, R. **Despacho de habilitação de participantes da audiência pública**. Brasília: STF, 2009. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=processoAudienciaPublicaAcaoAfirmativa>>. Acesso em: 18 out. 2010.

\_\_\_\_\_. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 186/Recurso Extradordinário 597.285**. Brasília: STF, 2010. Notas Taquigráficas.

MENDES, G. **Decisão Monocrática da Liminar**. Brasília: STF, 2009. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADPF&cs1=186&processo=186>. Acesso em 10 nov 2010.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ (MP/PR). **Concurso para ingresso na carreira do Ministério Público**. Edital nº 001/2009. Curitiba, 2009. Disponível em: [https://www2.mp.pr.gov.br/cconcursos/web\\_menu\\_inicial/web\\_menu\\_inicial.php](https://www2.mp.pr.gov.br/cconcursos/web_menu_inicial/web_menu_inicial.php)>.

OSÓRIO, R. G. **O sistema classificatório de “cor ou raça” do IBGE**. Brasília: Ipea, 2003 (Texto para Discussão, n. 996). Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/pub/td/2003/td\\_0996.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/td/2003/td_0996.pdf)>. Acesso em: 24 nov. 2010.

PRADO, R. M. O amicus curiae no Direito Processual brasileiro. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 676, 12 maio 2005. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/6717>>. Acesso em: 9 nov. 2010.

PROJETO inclui informação sobre raça em documentos trabalhistas. **Agência Câmara de Notícias**. 22 set. 2010. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/TRABALHO-E-PREVIDENCIA/150471-PROJETO-INCLUI-INFORMACAO-SOBRE-RACA-EM-DOCUMENTOS-TRABALHISTAS.html>>. Acesso em: 26 nov. 2010.

SILVA, A.; SILVA, J.; ROSA, W. Juventude negra e educação superior. *In*: CASTRO, J. A.; AQUINO, L. M. C.; ANDRADE, C. C. A. **Juventude e políticas sociais no Brasil**. Brasília: Ipea, 2009.

SILVA, F. D. L. L. **Pronunciamento na audiência pública** – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 186/Recurso Extraordinário 597.285. Brasília: STF, 2010. Notas Taquigráficas. Disponível em: <[http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaAcaoAfirmativa/anexo/Notas\\_Taquigraficas\\_Audiencia\\_Publica.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaAcaoAfirmativa/anexo/Notas_Taquigraficas_Audiencia_Publica.pdf)>. Acesso em: 18 out. 2010.

TORRES, S. D. **Pronunciamento do Senador Demóstenes Torres na audiência pública sobre a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 186 Recurso extraordinário 597.285**. Notas taquigráficas. Brasília: STF, 2010. Disponível em: <[http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaAcaoAfirmativa/anexo/Notas\\_Taquigraficas\\_Audiencia\\_Publica.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaAcaoAfirmativa/anexo/Notas_Taquigraficas_Audiencia_Publica.pdf)>. Acesso em: 26 maio 2010.

TOURINHO, R. **Parecer da Comissão de Assuntos Sociais, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 213, de 2003, que institui o Estatuto da Igualdade Racial**. Brasília, 2005. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getTexto.asp?t=25276&c=PDF>>. Acesso em: 26 nov. 2010.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ (TJ/PR). **Edital de concurso público nº 01/2009 para provimento de cargos de juiz substituto**. Curitiba, 2009. Disponível em: <[http://portal.tjpr.jus.br/pesquisa\\_athos/publico/ajax\\_concursos.do?tjpr.url.crypto=8a6c53f8698c7ff7801c49a82351569545dd27fb68d84af89c7272766cd6fc9f28213b7e71ac1698e39fd9eb40509408560ab941bad62ff9b8704e452bb7154f](http://portal.tjpr.jus.br/pesquisa_athos/publico/ajax_concursos.do?tjpr.url.crypto=8a6c53f8698c7ff7801c49a82351569545dd27fb68d84af89c7272766cd6fc9f28213b7e71ac1698e39fd9eb40509408560ab941bad62ff9b8704e452bb7154f)>.

VIEIRA. O. V. **Pronunciamento na Audiência Pública**: Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 186/Recurso Extradordinário 597.285. Brasília: STF, 2010. Notas Taquigráficas. Disponível em: <[http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaAcaoAfirmativa/anexo/Notas\\_Taquigraficas\\_Audiencia\\_Publica.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaAcaoAfirmativa/anexo/Notas_Taquigraficas_Audiencia_Publica.pdf)>. Acesso em: 18 out. 2010.