IGUALDADE RACIAL

Esta sétima edição do presente periódico marca a estréia de uma nova área a ser acompanhada regularmente: a da promoção da igualdade racial. Dado o caráter ainda embrionário das políticas de promoção da igualdade racial, optou-se por descrever neste texto inaugural a história da institucionalização da temática, que culminou na criação, pelo novo governo, da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), órgão da Presidência da República com *status* ministerial. Desde já, tal criação pode ser vista como um marco na história das relações raciais no Brasil, na medida em que representa uma iniciativa inédita no âmbito do governo central.

Um pouco da história

Durante o regime militar, o *establishment* governamental, refratário a qualquer sinalização de incongruências entre a auto-representação da sociedade brasileira como uma democracia racial e a realidade de extremas desigualdades entre negros e brancos, suprimiu do sistema oficial de informações dados sobre a cor dos indivíduos. Assim, o Censo de 1970 ficou sem o quesito cor, o que impediu a constatação e a denúncia das desigualdades raciais já verificadas nos poucos dados sobre cor divulgados nos Censos de 1940, 1950 e 1960. Sendo as desigualdades entre negros e brancos atribuídas ao fato de que os primeiros, por terem sido escravos, estavam mais representados nas classes baixas, acreditava-se, conforme o arcabouço teórico da época, que aquelas desigualdades seriam mitigadas ou mesmo suprimidas pelo desenvolvimento econômico. Todavia, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) realizada pelo IBGE em 1976 levantou evidências sólidas que contrariavam tais expectativas. Entretanto, foi somente em 1985, isto é, quase dez anos depois, que o IBGE, sob nova direção e exposto aos ventos da abertura democrática, publicou as informações contundentes da Pnad de 1976.

Posteriormente, a mobilização criada em torno da Assembléia Nacional Constituinte, cuja instalação coincidiu com o Centenário da Abolição, em 1988, contribuiu para o surgimento da primeira instituição governamental federal voltada aos negros, a Fundação Cultural Palmares. Apesar de representar um efetivo avanço, pois, pela primeira vez, havia no governo federal uma instituição dedicada especificamente à defesa dos interesses da população negra, sua vinculação ao Ministério da Cultura reflete uma visão marcadamente cultural das relações raciais. Tal visão ainda não havia incorporado as denúncias das desigualdades raciais e de sua perpetuação por meio dos processos de mobilidade social e de realização socioeconômica que começaram a surgir na década de 1980. E, embora a Fundação Palmares contemplasse uma parte das reivindicações do Movimento Negro, que recrudescia, havia muitas demandas novas do segmento em relação ao Estado, parte delas estruturada em torno dos novos conhecimentos sobre as desigualdades raciais no Brasil produzidos a partir da década de 1980. Tal situação fez que, progressivamente, a Fundação Palmares fosse ganhando outras atribuições que destoavam bastante dos propósitos originais para os quais fora criada. Um exemplo foi

a assunção da responsabilidade pela identificação e pela delimitação de áreas de remanescentes de quilombos, o que engendrou um novo perfil institucional àquela Fundação, além de ter proporcionado uma interface direta com outros setores ministeriais, notadamente com o Ministério do Desenvolvimento Agrário.

A partir da segunda metade da década de 1990, um novo impulso foi dado à questão racial, tendo como marco a "Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida", realizada em 1995 e da qual participaram dezenas de milhares de pessoas em homenagem ao tricentenário da morte de Zumbi dos Palmares. Os organizadores da Marcha entregaram ao então presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, um inventário sobre a situação do negro no país e um programa de ações para a superação do racismo e das desigualdades raciais. Graças ao evento, foi criado, por decreto presidencial, o Grupo de Trabalho Interministerial de Valorização da População Negra (GTI População Negra), ligado ao Ministério da Justiça. A proposta havia nascido no governo a partir da articulação de setores do Movimento Negro que defendiam uma atuação mais incisiva do governo federal no estabelecimento de políticas públicas para negros que não fossem restritas às questões culturais. O grupo organizou-se em torno de várias áreas e, em 1998, os principais resultados de seu trabalho foram apresentados à Presidência da República. Até hoje, o GTI População Negra não foi extinto oficialmente, porém encontra-se desativado, não se reunindo há algum tempo. Paralelamente à instalação do GTI População Negra, ocorrida em 1996, foi lançado pelo Ministério da Justiça o primeiro Programa Nacional dos Direitos Humanos (I PNDH), que continha um tópico destinado à população negra, no qual se propunha a conquista efetiva da igualdade de oportunidades.

Note-se ainda que, nos primeiros anos da década de 1990, organizações de trabalhadores encaminharam denúncia à Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre a existência no país de discriminação racial no mercado de trabalho. Em face dessa queixa, o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) foi instado pela OIT a responder à denúncia. O MTE, reconhecendo a veracidade do quadro traçado pelos sindicalistas, desencadeou uma série de medidas e ações voltadas para o enfrentamento da questão. Em 1995, tal ministério deu início a uma parceria com a OIT, por meio do Programa para a Implementação da Convenção 111, no qual busca colocar em prática ações e políticas que promovam a igualdade de oportunidades e de tratamento e combatam a discriminação no emprego e na profissão. No ano seguinte, um decreto presidencial criou, no âmbito do MTE, o Grupo de Trabalho para a Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação (GTDEO). Esse grupo, composto por representantes do governo, de trabalhadores, de empregadores e do Ministério Público do Trabalho, tinha a missão de elaborar um plano de ações para a eliminação da discriminação no mercado de trabalho. Em 1997, foi lançado pela Assessoria Internacional do MTE o Programa Brasil, Gênero e Raça, que teve como um de seus principais produtos a implementação, nas Delegacias e Subdelegacias Regionais do Trabalho, de Núcleos de Promoção da Igualdade de Oportunidades e de Combate à Discriminação no Emprego e na Profissão. Esses núcleos, além de receberem denúncias sobre práticas discriminatórias no acesso e no curso das relações de trabalho, promoveram ações preventivas, educativas e de conciliação entre empregados e empregadores por meio da conscientização sobre a ilegalidade da prática de qualquer forma de discriminação nas relações de trabalho. Ressalte-se, contudo, que a questão

racial ainda ocupa pouco espaço na agenda dos núcleos, voltados, sobretudo, para as pessoas portadoras de deficiência.

No ano 2000, os debates sobre as desigualdades raciais, após um período de relativo refluxo, recrudesceram no âmbito do governo federal. Com efeito, a preparação da participação do Brasil na III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, promovida pela ONU em 2001 na cidade de Durban, na África do Sul, originou uma série de eventos no biênio 2000-2001, o que recolocou a temática racial na agenda nacional. Em 8 de setembro de 2000, foi criado o Comitê Nacional para a Preparação da Participação Brasileira em Durban, o qual envolveu, de forma paritária, representantes governamentais e não-governamentais. Com o intuito de subsidiar os trabalhos do Comitê, foram realizados, em todo o país no segundo semestre de 2000, pré-conferências e encontros, os quais foram promovidos tanto pela Fundação Cultural Palmares como pela Secretaria de Estado dos Direitos Humanos. O processo de preparação culminou na realização da I Conferência Nacional contra o Racismo e a Intolerância, que aconteceu no Rio de Janeiro, em julho de 2001, e da qual participaram cerca de 1.700 delegados oriundos de todas as regiões do país. Por fim, de 31 de agosto a 7 de setembro de 2001, foi realizada, em Durban, a III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, que contou com cerca de 600 participantes brasileiros, representantes de instituições governamentais e não-governamentais.

É importante destacar, ao longo de todo o processo preparatório para a realização da Conferência de Durban, a participação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) no fornecimento de diagnósticos, até então inéditos no âmbito do governo federal, que refletiam a magnitude das desigualdades raciais no Brasil. O governo passa então a reconhecer, a partir de números oficiais, as imensas distâncias existentes entre negros e brancos. Merece menção, também, a iniciativa do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) que, em 2001, criou seu Programa de Ações Afirmativas voltado tanto para o público interno como para os beneficiários das políticas e ações sob sua responsabilidade. Note-se, ainda, que o MDA, em parceria com o Ipea, deu início a um processo de diálogo com o setor empresarial que visa promover o debate sobre o respeito à diversidade de mão-de-obra empregada no mercado de trabalho privado. Na esteira da iniciativa do MDA, outros ministérios (*i.e.*, Justiça, Cultura, Educação e Relações Exteriores) desencadeiam uma série de medidas específicas voltadas para afrodescendentes.

Após a realização da Conferência de Durban, foi criado, por decreto presidencial, o Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCD), no âmbito da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, então vinculada ao Ministério da Justiça. O Conselho, que até junho de 2003 reuniu-se uma dezena de vezes em seções ordinárias, tem como um de seus objetivos o incentivo à criação de políticas públicas afirmativas de promoção da igualdade e da proteção dos direitos de indivíduos e de grupos sociais, raciais e étnicos que sejam objetos de discriminação racial ou de outras formas de intolerância.

Em 2002, foi lançado o II Plano Nacional de Direitos Humanos (II PNDH). As metas do II PNDH ampliaram as fixadas no I PNDH no tocante à valorização da população negra, consagrando o termo "afrodescendente", oriundo da Declaração e do Plano de Ação de Durban. As ações propostas dizem respeito sobretudo às áreas de

justiça, educação, trabalho e cultura, e há também, no II PNDH, o reconhecimento dos males causados pela escravidão e pelo tráfico transatlântico de escravos, que constituem crime contra a humanidade e cujos efeitos, presentes até hoje, devem ser combatidos por meio de medidas compensatórias.

Em 13 de maio de 2002, nas comemorações do aniversário da Abolição, foi criado, por decreto presidencial, o Programa Nacional de Ações Afirmativas sob a coordenação da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos. Esse programa tem por objetivo implementar uma série de medidas específicas no âmbito da administração pública federal que privilegiem a participação de afrodescendentes, mulheres e pessoas portadoras de deficiência. Note-se que as atribuições desse programa passam, a partir de 2003, a ser de responsabilidade da Seppir.

Ainda que o governo anterior, ao divulgar diagnósticos, criar instituições tais como o GTI População Negra e o CNCD e implementar algumas medidas de valorização da população afrodescendente e de promoção de igualdade de oportunidades para os negros, tenha reconhecido a existência de desigualdades raciais no Brasil, deve-se ponderar que a velocidade e a abrangência das ações empreendidas estavam muito aquém do desejado. Seus efeitos práticos para a redução da grande distância social existente entre negros e brancos foram pouco eficazes. Além disso, merece registro o curioso e emblemático fato de as ações em prol dos negros sempre promovidos em uma data comemorativa – especialmente em 13 de maio e 20 de novembro (aniversário da Abolição e Dia da Consciência Negra, respectivamente) – ou na esteira das exigências internacionais. Com efeito, muitas das ações governamentais voltadas para a questão racial engendradas no governo FHC foram fortemente marcadas pela busca de se prestar contas à comunidade internacional: os relatórios do Ministério do Trabalho para a OIT, assim como os documentos do Ministério das Relações Exteriores, estão entre as publicações oficiais mais completas sobre a situação racial. Em todos os casos, tais documentos se dirigem muito mais ao público externo, sobretudo institucional. Mesmo as Conferências sobre o racismo realizadas no país entre 2000 e 2001, que consubstanciaram um esforço de preparação para Durban, não tiveram qualquer iniciativa posterior de continuidade, ainda que a questão racial se mantivesse presente. Essas características acabam sempre por deixar dúvidas sobre o real empenho governamental para combater efetivamente o racismo e as desigualdades raciais no país.

O programa de campanha do governo atual e a transição

Em 2002, no auge da campanha eleitoral, a discussão sobre as desigualdades raciais e a eventual adoção de políticas de ações afirmativas encontrava-se em plena efervescência. Todavia, o tema não freqüentava de forma assídua os discursos dos principais candidatos à presidência. Para alguns analistas políticos, a invisibilidade da questão no processo eleitoral devia-se ao fato de os políticos e seus partidos não possuírem uma idéia de como o eleitorado percebia a questão. Porém, mesmo raramente presente nos discursos, a questão racial fazia parte dos programas de governo dos candidatos. No caso do candidato vitorioso, o tema era tratado no documento Brasil sem Racismo, que integrava a proposta de governo do Partido dos Trabalhadores e seus coligados.

No referido documento, além de ter sido reconhecida a existência no Brasil de extensas e graves desigualdades raciais conjugadas a um intenso preconceito, afirmava-se que a ação do Estado, longe da neutralidade, contribuía para reproduzir tais desigual-

dades. Além disso, reconhecia-se também que o governo em ocaso havia tomado algumas iniciativas em prol da igualdade racial, todavia desarticuladas e de efeitos residuais. De fato, as iniciativas implementadas no período de 1995 a 2002 não se conformavam em uma política nacional e intersetorial de combate ao racismo e de promoção da igualdade racial. Configurada tal situação, o documento Brasil sem Racismo reclamava a adoção tanto de políticas de ações afirmativas quanto de políticas compensatórias, ainda que não houvesse uma definição explícita do que seriam essas últimas.

Além desses comentários mais gerais, o documento continha ainda propostas de ações a serem realizadas em várias áreas de atuação do Estado. Há de se notar, contudo, que essas diretrizes globais não eram muito diferentes do que figurava nas intenções do governo que terminava. Apenas as propostas do documento Brasil sem Racismo voltadas para as mulheres negras (principalmente na área de saúde), para a juventude negra e para as áreas de segurança e comunicação não podiam ser inseridas em alguma ação já existente. Essa convergência entre as ações do governo que findava e as propostas do futuro governo foi notada posteriormente pela equipe de transição, que a registrou em seu relatório, pontuando as novas propostas ainda não contempladas.

O relatório de transição apontava também outros fatos, aqui já mencionados, como o de que as ações em prol dos negros são sempre promovidas em datas comemorativas ou por pressão da comunidade internacional e a ausência de articulação e pouca abrangência das iniciativas em curso. Entre as recomendações da equipe de transição para o encaminhamento da questão racial no novo governo, destacam-se: *i)* redirecionar a Fundação Cultural Palmares para os propósitos originais que motivaram sua criação; e *ii)* estabelecer o CNCD como a instância nacional responsável pelo acompanhamento das denúncias internacionais de casos de discriminação não resolvidos pelos foros nacionais disponíveis para tanto.

No entanto, a mais importante e primeira recomendação da equipe de transição era a criação, na estrutura administrativa do futuro governo, da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) vinculada à Presidência da República. A Seppir seria um órgão de articulação para a inclusão de componentes voltados à promoção da igualdade racial em todas as políticas governamentais nas quais isso fosse possível e funcionaria também como uma instância consultiva do presidente da República. Porém, refletindo a tradicional resistência da sociedade brasileira ao tema das desigualdades raciais, a Seppir não foi criada pela Medida Provisória nº 103, editada no primeiro dia do novo governo para definir a estrutura administrativa. A Seppir é o único órgão que foi criado três meses depois do início do atual governo, em 21 de março, pela Medida Provisória nº 111. Tal situação, além de lançar dúvidas sobre o compromisso efetivo do governo Lula com a supressão das desigualdades raciais, originou uma série de óbices tanto à estruturação da Seppir quanto à realização dos principais objetivos que nortearam sua criação.

As primeiras iniciativas: o PPA da Seppir

O governo Lula iniciou-se, portanto, sem a Seppir, criada somente no terceiro mês do governo. Esse retardo na implementação pode ter acarretado uma certa fragilidade institucional à nascente Secretaria nessa etapa inicial. Esse atraso refletiu-se diretamente na demora na constituição da equipe técnica, assim como na consecução de um plano de trabalho e de uma rotina operacional para o organismo, configurando assim um início mais moroso. Até o fim do primeiro semestre de 2003, a Seppir ainda não lograra pre-

encher todo o quadro de pessoal previsto, a despeito de todo o esforço de montagem da secretaria. Também não foi estruturado, até o momento, o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial, órgão colegiado paritário entre governo e sociedade, vinculado à Seppir, cujas funções e atribuições serão definidas em seu regimento interno – que só será elaborado após sua instalação. Tudo isso tem dificultado o cumprimento das atividades ordinárias da Seppir, sobretudo aquelas atinentes à programação orçamentária e ao próprio Plano Plurianual (PPA) 2004-2007.

Deve-se, no entanto, reconhecer o empenho da Seppir no cumprimento dos prazos e na consecução dos produtos relativos ao PPA: os programas e as ações que deverão nortear a atuação governamental para a promoção da igualdade racial. Programas e ações que envolvem outros órgãos federais, estaduais e até mesmo municipais. No âmbito do PPA, portanto, a Seppir logrou definir, no megaobjetivo "Inclusão social e redução das desigualdades sociais", o desafio "Promoção da Igualdade Racial". A fixação de um desafio específico à questão racial é um marco na ação governamental, na medida em que possibilita que seja estabelecido, a partir daí, um envolvimento não apenas da Seppir, mas de todo o conjunto dos organismos de governo com a questão. Ao contrário do que acontecera na gestão FHC – em que a questão racial ficava circunscrita a algumas iniciativas setoriais –, no novo governo, a questão racial deverá perpassar todos os ministérios. É o que sinaliza o PPA em seu formato atual e é, nesse sentido, a marca institucional da nova gestão para o enfrentamento da questão racial no Brasil.

No entanto, apesar do espaço institucional e político que a questão racial ganhou no governo Lula, não são desprezíveis os desafios a serem enfrentados pela Seppir, dos quais podem ser destacados:

a) consolidar o tema da promoção da igualdade racial no âmbito da ação governamental envolvendo efetivamente os diferentes ministérios e demais órgãos do poder executivo, com vistas à obtenção de uma transversalidade da questão racial, perpassando programas e ações em geral;

b) constituir-se como peça-chave na consolidação e na coordenação das ações e programas governamentais e na montagem de planos estratégicos de longo prazo para a promoção da igualdade racial; e

c) estabelecer arranjos institucionais que garantam e fortaleçam os vínculos entre o governo federal e o Ministério Público, os governos estaduais e municipais e a sociedade civil na conjunção de esforços na busca da redução das desigualdades raciais.

Por último, faz-se mister destacar uma importante e inédita iniciativa tomada pelo presidente Lula: trata-se da indicação de Joaquim Barbosa para o Supremo Tribunal Federal (STF). Pela primeira vez na história do Brasil, esse tribunal conta com um ministro negro. Com efeito, Joaquim Barbosa tomou posse de seu cargo no dia 25 de junho de 2003. Um ato de magnitude simbólica tão elevada que por certo contribui para acalmar e contrapor eventuais expectativas negativas, levantadas pelo início tumultuado da Seppir, acerca do real empenho no combate às desigualdades raciais por parte do governo Lula.