

Título	IGUALDADE RACIAL
Autores (as)	Ana Paula Barbosa Meira Josenilton Marques da Silva Judith Karine Cavalcanti Santos Luciana Jaccoud Maria Inês da Silva Barbosa Tatiana Dias Silva
Título do Boletim	POLÍTICAS SOCIAIS: ACOMPANHAMENTO E ANÁLISE
Cidade	Brasília
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Ano	2010 (n.18)
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 pretende alcançar dois objetivos. O primeiro é o de apresentar os principais eventos que marcaram o cenário e o debate político e social em torno dos temas da discriminação racial e da promoção da igualdade racial. O segundo objetivo é o de realizar o acompanhamento dos principais programas, ações e iniciativas desenvolvidos em 2008, no âmbito do governo federal, com a finalidade de enfrentamento das expressivas desigualdades raciais que ainda marcam o país.

Na seção 2, o texto apresentará os fatos relevantes que marcaram 2008 e o primeiro semestre de 2009. Terão destaque alguns episódios de discriminação racial que alcançaram repercussão nacional. Serão ainda lembradas a realização da Conferência Mundial de Revisão de Durban contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e as Formas Conexas de Intolerância e, no Brasil, a realização da II Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Conapir). Serão também destacadas algumas iniciativas ocorridas no período, no sentido de promoção da ampliação da participação da população negra em espaços sociais de prestígio, como no evento São Paulo Fashion Week; e observadas as recentes ações dirigidas à justiça sobre o sistema de cotas em vigor em universidades públicas.

A seção 3 está voltada para o acompanhamento das principais ações que, no âmbito das políticas sociais federais, têm procurado atuar na promoção da igualdade no tratamento de brancos e negros, assim como no combate ao racismo e à discriminação. Ela pretende ainda apresentar, de maneira sintética, os resultados do Programa Brasil Quilombola (PBQ). Finalmente, na última seção, serão apresentadas as considerações finais deste capítulo.

2 FATOS RELEVANTES

2.1 Atos de discriminação racial destacados pela mídia

Os eventos de discriminação racial, frequentes na sociedade brasileira e amplamente denunciados pelo movimento negro, raramente ultrapassam as barreiras da invisibilidade social e, ainda mais raramente, repercutem na imprensa. Contudo, dada sua gravidade, periodicamente alguns casos têm alcançado repercussão nacional. No período analisado neste estudo, dois episódios envolvendo discriminação racial foram noticiados pela mídia brasileira. Nem sempre as matérias se assestaram nos evidentes sinais de discriminação racial e racismo que os envolviam.

A divulgação dos eventos se deveu à gravidade das violações ocorridas (violência física e impedimento de acesso a estabelecimento bancário), e não em decorrência da discriminação racial, que foi, entretanto, a violação original. Contudo, a repercussão destes episódios tem sua relevância. Permite observar não apenas a forma de inserção do negro na sociedade brasileira, como também os obstáculos que se apresentam à sua efetiva ascensão e busca por ocupação de novos papéis sociais. E permite ainda uma rápida avaliação do papel da imprensa no debate sobre a discriminação racial no Brasil.

O primeiro dos eventos que ganhou destaque não representa um fato excepcional. Ao contrário, tem sido denunciado pelo movimento negro como recorrente em bancos brasileiros. Ele ocorreu em 9 de março de 2009, em uma agência bancária de Jundiaí (58 km da cidade de São Paulo), para onde uma empregada doméstica, de 44 anos, se dirigiu com a intenção de descontar um cheque que havia recebido do seu empregador. A trabalhadora foi barrada na entrada da agência bancária. Tentou entrar, por cerca de 15 minutos, período em que a porta giratória foi sistematicamente bloqueada. Impedida de entrar mesmo após ter apresentado todos os seus pertences no porta-objeto da entrada do banco, ela só teve acesso à agência após retirar a própria blusa. A repercussão do episódio se deveu ao fato de uma cliente do banco ter gravado a cena em seu celular, divulgando-a. Contudo, se praticamente nenhum meio de comunicação informou que a vítima é uma mulher negra, ela se manifesta claramente sobre a discriminação sofrida: “O segurança foi racista, só porque sou negra, pobre e mal vestida” (GOMES, 2009).

Outro episódio que ganhou destaque na mídia ocorreu em 7 de agosto de 2009. Um funcionário da Universidade de São Paulo (USP) foi agredido pelos seguranças de um hipermercado, na grande São Paulo, enquanto aguardava familiares que faziam compras. Confundido com um ladrão enquanto entrava em seu próprio carro, um utilitário de luxo, a vítima estima ter sido agredida durante 20 minutos (CARDOSO, 2009a). O servidor público tampouco contou com o apoio da Polícia Militar (PM), que foi chamada para averiguar o suposto roubo. Seu advogado declarou que ajuizaria uma ação de indenização por danos morais contra o supermercado e o Estado: “Esse caso é emblemático e precisa ser punido com vigor para que outras situações de discriminação racial não venham a ocorrer” (CARDOSO, 2009b).

Esse episódio revela não apenas como o racismo ainda está disseminado e presente na sociedade brasileira, mas também em que medida ele é um ativo agente de desigualdade, alimentando a hierarquia social e racial e submetendo a população negra a uma violência que pode chegar a ser física, mas que se afirma antes como social e simbólica e de profunda ancoragem no cotidiano. O alcance desta violência pode ser observado em várias de suas dimensões, pelo caso em

foco. Tanto quanto as agressões físicas sofridas,¹ chama atenção a declaração da vítima sobre sua intenção de vender o carro: “tenho passado muitos constrangimentos com ele.” A esposa do servidor agredido explica porque o carro vem sendo fonte de problemas para a família desde que foi comprado: “Toda vez que ele sai, a polícia vem atrás. Esse carro é seu? Até no serviço, a polícia já me abordou. Meu Deus, é porque ele é preto que não pode ter um carro Eco Sport?” se pergunta (HOMEM..., 2009). Mas a esposa da vítima expressa sua preocupação maior, a de que o episódio se reproduza com os filhos do casal: “Pode acontecer com eles também porque eles são negros. E isso me dói. Acho que o negro não pode viver, não pode ter os seus bens conquistados pelo seu trabalho, seu suor. Isto me deixa muito ferida” (PELO..., 2009).

Se esses foram fatos que mereceram destaque, por outro lado, cabe ressaltar a pouca repercussão na imprensa relativa aos desdobramentos do marcante caso de discriminação ocorrido na Universidade de Brasília (UnB) em 2007. Em agosto desse ano, quatro apartamentos de estudantes negros de origem africana – oriundos da Guiné Bissau, da Nigéria e do Senegal –, localizados na Casa do Estudante Universitário foram criminosamente incendiados. A mídia nacional não destacou o aspecto racista do episódio, mas o caso ganhou repercussão internacional. Três estudantes da universidade haviam sido apontados como autores do crime pelo inquérito realizado pela Polícia Federal. Passados dois anos do atentado contra os estudantes, nenhum dos acusados foi punido, quer pela universidade, quer pela justiça. Contudo, no início de 2009, o Ministério Público Federal (MPF) concluiu sua avaliação e apresentou denúncia contra apenas um dos estudantes acusados. A base da denúncia do MPF é a Lei nº 7.716/1989, que trata de crimes de discriminação racial, bem como o Art. 250 do Código Penal, que pune com penas de reclusão de três a seis anos e multa quem der causa a incêndio, expondo ao perigo a vida, a integridade física ou o patrimônio de alguém. A prisão preventiva do acusado foi solicitada, mas negada pela justiça.

2.2 A Conferência Mundial de Revisão de Durban: desafios para reafirmá-la

Em abril de 2009, foi realizada a Conferência de Revisão de Durban – também chamada de Durban + 8 –, parte de um esforço de consolidação da pauta aprovada pela III Conferência Mundial contra o Racismo, a Xenofobia, a Discriminação Racial e Intolerância Correlata (a Declaração e o Programa de Ação). A III Conferência foi realizada na cidade de Durban, na África do Sul, em 2001, e desenvolveu-se em um contexto político desfavorável, tendo-se assistido à retirada das delegações dos Estados Unidos e de Israel por a considerarem contrária

1. “O que mais me dói é saber que não foi a primeira vez e que pode não ser a última”, declarou ele ao jornal *O Globo*, em 21 de agosto de 2009.

aos interesses deste último país.² Como afirmou o diplomata brasileiro Lindgren Alves, “poucos acontecimentos recentes permanecem tão mal compreendidos quanto esse conclave mundial” (ALVES, 2002, p. 199). Contudo, o mesmo ambiente desfavorável se reproduziu para a Conferência de Revisão.

Durban + 8 foi realizada sobretudo devido ao empenho dos movimentos sociais da América Latina e Caribe contra a discriminação, em que se destacaram os movimentos representativos de negros, indígenas e organizações de mulheres negras, reafirmando uma agenda que lhes é cara tanto nos contextos nacionais como em âmbito regional. De fato, visando manter e reforçar a agenda aprovada em Durban e considerando que o Alto Comissariado de Direitos Humanos das Nações Unidas não previa a organização da Conferência de Revisão Durban + 5, a sociedade civil da região se propôs a realizar Santiago + 5. O objetivo seria o de analisar os avanços e os desafios da implementação da Declaração da Conferência de Santiago,³ principalmente devido ao declínio posterior de financiamentos para a agenda de Durban por parte dos organismos multilaterais decorrente do contexto internacional conturbado que se instala após o 11 de setembro.⁴

O Comitê Internacional⁵ advindo dessa articulação da sociedade civil, contando com o apoio da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), busca e logra que o governo brasileiro realize não mais a Santiago + 5, e sim a Conferência Regional das Américas sobre os Avanços e Desafios do Plano de Ação contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerâncias Correlatas. A chamada Conferência das Américas foi realizada em junho de 2006, com o apoio do Sistema das Nações Unidas no Brasil – em especial, do GT Gênero e Raça –, do governo chileno e do Alto Comissariado de Direitos Humanos. A conferência de 2006 instaurou também uma experiência inédita para este tipo de encontro, seja por tratar-se de um diálogo entre governo e sociedade civil, seja pelo fato de o Relatório Final ter sido acatado como documento oficial do Alto Comissariado de Direitos Humanos. Estava pavimentada a estrada rumo à Conferência de Revisão.

Aprovada a realização da Conferência de Revisão,⁶ o Brasil se ofereceu para sediar a Conferência Regional Preparatória da América Latina e Caribe para a Conferência de Revisão de Durban, ocorrida entre 17 e 19 de junho de 2008.

2. Neste contexto, cabe ainda lembrar que a Austrália e o Canadá se abstêm de votar o Documento Final da III Conferência Mundial contra o Racismo, a Xenofobia, a Discriminação Racial e a Intolerância Correlata.

3. Trata-se da Conferência Preparatória das Américas para a III Conferência Mundial contra o Racismo, a Xenofobia, a Discriminação Racial e a Intolerância Correlata realizada em Santiago, Chile, em 2000.

4. Como exemplo deste ambiente, pode-se citar a declaração do congressista Tom Lantos, delegado dos Estados Unidos em Durban, que considera que a “Conferência Mundial sobre Racismo das Nações Unidas proporcionou ao Mundo um vislumbre de ódio internacional, discriminação e, de fato, racismo. O ataque terrorista de 11 de setembro demonstrou o que tal ódio pode suscitar” (tradução livre) (LANTOS, 2002, p.52).

5. Composto por organizações do Brasil, do Canadá, do Chile, da Colômbia, da Costa Rica, dos Estados Unidos, de Honduras, do Peru, de Porto Rico, da República Dominicana e do Uruguai.

6. Resolução nº 61/49, de 19 de dezembro de 2006, da Assembleia Geral da ONU.

A conferência preparatória contou com mais de 21 países participantes, além de representantes de 120 organizações não governamentais (ONGs) de todo o continente.⁷ Disto se pode avaliar o impacto da Conferência de Durban na região. Desde 2001, além de mecanismos e instâncias de trabalho no âmbito das Organização das Nações Unidas (ONU) e da Organização dos Estados Americanos (OEA), 16 ministérios e agências federais especializadas foram criadas nos países das Américas visando ao combate da discriminação e das desigualdades raciais (BRASIL, 2006). Foi neste contexto que, no Brasil, assistiu-se à criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Tendo em vista este movimento, a conferência preparatória também permitiu a apresentação de boas experiências e a afirmação da necessidade de continuar avançando no compromisso político e no aprimoramento das políticas públicas neste campo. Nessa oportunidade, constatou-se que nestes países o racismo, a discriminação racial e outras formas de discriminação permanecem evidentes nas áreas da saúde, da educação, da moradia, do trabalho e do acesso à justiça. A conferência de 2008 recomendou, entre outros pontos, a necessidade de implementação de ações afirmativas e de desenvolvimento de planos, programas e políticas de promoção de igualdade e diversidade e de combate ao racismo e à discriminação. Aprovou ainda a necessidade de desenvolvimento de metodologias de avaliação e acompanhamento das ações públicas, assim como de geração de dados estatísticos desagregados (BRASIL, 2006). Suas resoluções serviram de base para as deliberações ocorridas na Conferência de Revisão de Genebra.

A Conferência Mundial de Revisão de Durban foi realizada entre 24 e 25 de abril de 2009, em Genebra. Ela destacou os avanços e as iniciativas observados em inúmeros países e regiões, mas enfatizou a necessidade de melhorar a eficiência dos mecanismos de combate ao racismo e à discriminação, incluindo a elaboração de estratégias de atuação nas áreas da saúde, da educação, da moradia, do trabalho e da administração pública. Destacou a importância da ação da justiça e insistiu na necessidade de que os países formulem políticas e planos de ação nacionais para prevenir, combater e erradicar o racismo, a discriminação racial e as outras formas correlatas de intolerância. Reafirmou a centralidade da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, principal instrumento internacional neste campo – inclusive no que diz respeito à definição adotada de discriminação racial – e a necessidade de sua plena aplicação.

7. Contudo, cabe ressaltar que o processo de organização da participação brasileira na Conferência de Genebra não reproduziu a ampla mobilização que precedeu a preparação para a Conferência de Durban. Sobre a preparação da Conferência de Durban, ver Telles (2003).

Ainda que marcada pela ausência de nove países,⁸ a conferência de 2009 constituiu-se como um importante evento internacional no debate do problema da discriminação. Cabe notificar que os Estados Unidos, apesar de não terem comparecido à conferência, posteriormente reviram sua posição. Em pronunciamento de sua delegação durante a 11ª Seção do Conselho de Direitos Humanos, em 16 de junho de 2009, em Genebra, o representante norte-americano declarou que os Estados Unidos lamentavam “não terem participado da recente Conferência de Revisão de Durban. Nós somos profundamente gratos às várias delegações de vários países e oficiais das Nações Unidas, que trabalharam firme e rapidamente para a obtenção do documento final e para refocar a Conferência de Revisão de Durban plenamente na luta global para eliminar o racismo e a discriminação racial.”

Entre as recomendações adotadas, a declaração final solicitou aos países que apresentem informes periódicos sobre o andamento de seus planos de ação e medidas para aplicar a Declaração e o Programa de Ação de Durban. Pediu também que os Estados adotem medidas eficazes – em particular, ações afirmativas – e, ainda, que lutem contra a impunidade, adotem medidas de sensibilização de funcionários e agentes públicos e promovam campanhas nos meios de comunicação para intensificar a luta contra o racismo e a discriminação racial. Entre as recomendações propostas, destaca-se ainda a que aponta a relevância da elaboração de sistemas de coleta de dados, incluindo indicadores de igualdade de oportunidades (ONU, 2009).

2.3 Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial

Sob a coordenação da Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial e do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPir), foi realizada em Brasília entre 25 e 28 de junho de 2009 a II Conapir. O encontro teve a participação de cerca de 1.500 pessoas, entre delegados e convidados, e foi antecedido pela realização de conferências municipais, regionais e estaduais. Entre os 1.326 delegados eleitos nas etapas estaduais e municipais, 415 representavam as esferas de governo e 581 representavam a sociedade civil.⁹ Também foram eleitos 205 representantes de comunidades tradicionais, entre as quais comunidades de terreiros, quilombolas, ciganos e indígenas.¹⁰

Marcada pela demanda de consolidação de uma política de promoção da igualdade racial enquanto política permanente de Estado, a II Conapir teve como principais eixos temáticos a educação, o trabalho, a saúde, a segurança pública e o acesso à terra.

8. Os Estados Unidos, o Canadá, a Holanda, a Alemanha, a Polônia, a Austrália, a Nova Zelândia, a Itália e Israel decidiram não participar do fórum, alegando que este poderia ser utilizado como tribuna contra o Estado hebreu.

9. Também estiveram representados outros grupos sociais submetidos à discriminação como judeus e árabes, além de grupos ligados aos movimentos pela liberdade sexual.

10. Os demais delegados representavam o Poder Legislativo (federal, dos estados e municípios) e o Conpир. Sobre a distribuição dos delegados da conferência, ver Anexo 1 do Regimento Interno da II Conapir.

Estes temas reuniram centenas de propostas apresentadas nas etapas anteriores à etapa nacional. Afirmando a inexistência de antagonismos e a complementaridade entre as políticas universais e as ações afirmativas, o documento elaborado pela SEPPIR como subsídio à conferência dá o tom dos debates.¹¹

Sob o tema *Avanços e perspectivas da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial*, a II Conapir desenvolveu-se a partir do debate sobre a importância da mobilização dos órgãos governamentais para o desenvolvimento de ações coordenadas que visem à estruturação das políticas de combate ao racismo e promoção da igualdade racial. Também mereceu destaque a necessidade de estímulo ao envolvimento da sociedade civil, enquanto partícipe na formulação e no controle social das políticas voltadas à população negra, seja por meio do fortalecimento dos fóruns de promoção da igualdade, seja por meio da consolidação de instrumentos para a implementação da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial de maneira transversal, descentralizada e democrática.

Foram objeto de amplo consenso as demandas por fomento a programas de cotas étnico-raciais nas universidades públicas; por construção de centros de capacitação profissional; por acesso à terra, habitação e saúde; pela ampliação de oportunidade de trabalho e renda; e pela abolição de formas degradantes de trabalho, destacando-se o combate ao trabalho escravo e infantil. Foi destaque a demanda por regularização fundiária de terras quilombolas, denunciada a disputa judicial e política em torno do Decreto nº 4.887, entendido como avanço no reconhecimento dos direitos dos remanescentes de quilombos. Foi ainda apontado como problema a baixa execução orçamentária do Programa Brasil Quilombola.

Contudo, a polêmica instalou-se em torno do tema da aprovação do Estatuto da Igualdade Racial. Tramitando no Congresso Nacional há mais de uma década,¹² o estatuto vinha sendo objeto de negociações que envolviam aspectos considerados essenciais por parte do movimento negro. Pontos como a existência do Fundo Nacional de Promoção da Igualdade Racial ou a titulação comunitária, e não individual, das terras quilombolas foram postos em questão nas comissões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal que analisaram o projeto durante 2008 e o primeiro semestre de 2009. Alguns setores do movimento social consideraram que, sem a inclusão de tais pontos, o estatuto perderia seu valor. Entretanto, a conferência encerrou-se com a aprovação de uma moção em favor da aprovação do estatuto sem ressalvas temáticas de nenhuma espécie.

11. "Não há antagonismo entre as políticas públicas universais e as ações afirmativas, uma vez que a missão dos governos é atender as necessidades de todos os cidadãos. Mas é importante ressaltar a necessidade de reconhecer e incorporar o valor da diversidade em todas as áreas da administração pública e, conseqüentemente, a partir delas desenvolver ações com o objetivo de superar o racismo" (BRASIL, 2009f, p. 24).

12. A respeito do Estatuto da Igualdade Racial e sua tramitação, ver o capítulo de igualdade racial do nº 17 deste periódico.

Ainda sobre a participação da sociedade civil organizada, um dos pontos fortes do evento foi a *Marcha de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas – Mobilização Nacional em Defesa dos Direitos Quilombolas*. Antecipando a abertura da conferência, a marcha teve como motivação o repúdio à Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin) nº 3.239, apresentada ao Supremo Tribunal Federal (STF) pelo partido Democratas (DEM). A Adin manifestase contra o Decreto Federal nº 4.887/2003, que regulamenta o procedimento para delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades de quilombos de que trata o Art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Além da manifestação contra a referida Adin, a marcha reafirmou as demandas das comunidades quilombolas: regularização dos territórios tradicionais, conforme estabelecido no Art. 68 do ADCT da Constituição Federal de 1988 (CF/88); manutenção e fortalecimento da base legal voltada aos povos quilombolas, com ênfase para o Decreto nº 4.887/2003; e implementação efetiva de políticas sociais, de infraestrutura e econômicas que reduzam a vulnerabilidade das comunidades de quilombos com respeito aos seus usos, seus costumes e sua cultura.

2.4 Lançamento do Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial

O Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Planapir) foi lançado em 4 de junho de 2009, pelo Decreto nº 6.872. Seguindo os eixos propostos pela I Conapir, fixa objetivos nas seguintes áreas: trabalho e desenvolvimento econômico; educação; saúde; diversidade cultural; direitos humanos e segurança pública; comunidades remanescentes de quilombos; povos indígenas; comunidades tradicionais de terreiros; política internacional; desenvolvimento social e segurança alimentar; infraestrutura; e juventude.

A I Conapir,¹³ realizada em 2005, visou à definição e consolidação das iniciativas públicas na área e teve como objetivo central estabelecer diretrizes para a elaboração do Planapir.¹⁴ Ainda em novembro de 2005, foi instituído o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) para a elaboração do plano.¹⁵ Entretanto, somente após seis anos da criação da SEPPIR e quatro anos após a realização da Conapir, foi lançado o Planapir.

13. A I Conapir aconteceu em junho de 2005 e teve entre seus pontos de pauta a aprovação do Estatuto da Igualdade Racial (Projeto de Lei – PL nº 73/1999) e do Fundo Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PL nº 3.198/2000), a aplicação da Lei nº 10.639/2003 e a regularização das terras quilombolas.

14. Sobre a I Conapir, ver o nº 11 deste periódico.

15. O GTI, sob coordenação da SEPPIR, e contando com a participação do Conpir, foi composto por representantes dos seguintes órgãos: Secretaria Nacional da Juventude (SNJ), Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH), Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), Ministério da Educação (MEC), Ministério da Justiça (MJ), Ministério da Saúde (MS), Ministério das Cidades (MCidades), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Ministério das Relações Exteriores (MRE), Ministério da Cultura (MinC) e Ministério de Minas e Energia (MME). Ver, a respeito, o nº 12 deste periódico.

Articulado a partir dos princípios da transversalidade, da descentralização e da gestão democrática, o Planapir pressupõe a promoção da igualdade racial e do combate ao racismo a partir da formulação de políticas desenvolvidas e sustentadas de maneira global, visando evitar as ações isoladas e de pequeno impacto, que comprometem os esforços das diferentes esferas de governo no processo de implementação das ações. No entanto, é importante reconhecer-se a necessidade do desdobramento dos objetivos propostos pelo Planapir em dimensões do planejamento das políticas públicas envolvidas. Para que isso ocorra, é preciso garantir que as diretrizes tratadas neste plano sejam articuladas ao planejamento setorial de cada área de governo e, em alguns casos, alicerçadas na legislação. A falta de instrumentos gerenciais e financeiros para o fomento das políticas públicas de promoção da igualdade racial também precisa ser superada, pois representa hoje limitação expressiva para sua consolidação.

Por fim, cabe lembrar que o Decreto nº 6.872 também instituiu o Comitê de Articulação e Monitoramento do Planapir. Integrado por representantes de três secretarias especiais e sete ministérios e, somando-se a estes, três representantes do CNPIR; o comitê detém a atribuição de proposição de ações, metas e prioridades do Planapir, assim como de promover um acompanhamento sistemático de sua implementação. Detém ainda as atribuições de estabelecer uma metodologia de monitoramento, acompanhamento e avaliação das atividades de implementação do plano; promover sua difusão junto a órgãos e entidades governamentais e não governamentais; elaborar um relatório anual de acompanhamento das ações, bem como sua revisão semestral considerando as diretrizes geradas pelas Conferências Nacionais de Promoção da Igualdade Racial.

2.5 Cotas: avanços e questionamentos

Entre as diversas modalidades de ações colocadas em curso pelo poder público com o objetivo de promoção da igualdade racial,¹⁶ as ações afirmativas, e mais especificamente sua modalidade de cotas, são as que têm obtido maior visibilidade. Não apenas elas representam um avanço mais rápido no combate a certos aspectos das desigualdades raciais, como atuam em espaços particularmente privilegiados da vida social. Em que pese este capítulo ter como prioridade o acompanhamento das ações desenvolvidas no âmbito federal, a temática da promoção da igualdade racial vem sendo objeto de crescente atenção pelas demais esferas de governo. Devido à relevância das iniciativas ou à ampliação das intervenções neste campo, serão destacadas neste estudo algumas ações a cargo de instituições estaduais.

16. Uma classificação das diferentes modalidades de ações pode ser encontrada no capítulo de igualdade racial de Ipea (2008).

Uma ação de destaque nesse âmbito foi o acordo estabelecido entre o Ministério Público (MP) de São Paulo e a instituição organizadora do maior evento de moda do país, o São Paulo Fashion Week. Tendo em vista a inexpressiva presença de modelos negros nas edições anteriores do evento, em maio de 2009, foi assinado um Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta (TAC) entre as duas instituições visando ampliar aquela presença. O documento firmado chama atenção para a necessidade de vencer os preconceitos e de combater o processo de exclusão social de grupos étnicos, cujos efeitos são danosos aos indivíduos e à sociedade como um todo. Considerando que o referido evento recebe recursos públicos¹⁷ para sua realização e que a inclusão social das populações afrodescendentes e indígenas é objetivo do Estado brasileiro, o MP propôs o acordo visando valorizar e expressar a diversidade étnico-racial do país. Atento à repercussão nacional e internacional do evento, o MP solicitou o estabelecimento de uma cota de 10% para negros e indígenas em todos os desfiles da São Paulo Fashion Week. O acordo tem duração preliminar de dois anos.

Outro exemplo de adoção de políticas de ação afirmativa foi dado pela criação das cotas em concursos públicos no estado de Mato Grosso do Sul. Tendo como exemplo as ações já instituídas no estado do Paraná e em algumas capitais brasileiras, tais como Rio de Janeiro e Porto Alegre, foi sancionada, em 10 de dezembro de 2008, em Mato Grosso do Sul, a Lei nº 3.594/2008, que “institui, como medida de promoção da igualdade de oportunidades no mercado de trabalho, o programa de reserva de vagas, para negros, em concursos públicos para provimento de cargos no Estado”. As cotas sul-mato-grossenses destinam o provimento de 10% das vagas em concursos públicos aos candidatos que, no momento da inscrição, se autodeclararem negros.

Em outubro de 2008, o Tribunal de Justiça do Espírito Santo realizou audiência pública sobre a Ação Direta de Inconstitucionalidade relativa à Lei Municipal nº 6.225/2004, que institui programa de reserva de vagas para afrodescendentes em concursos públicos na cidade de Vitória. De forma inovadora, foi promovida também uma “audiência pública virtual”, fórum de discussões hospedado no *site* do tribunal, com o objetivo de promover ampla participação popular durante a tramitação do processo.¹⁸

Cabe lembrar que o governo federal também já havia se mobilizado para a adoção de ações afirmativas no âmbito da administração pública federal. Durante o governo Fernando Henrique Cardoso foram criados programas de ação afirmativa

17. Conforme consta no TAC, o evento São Paulo Fashion Week é signatário de convênios com a União e o município de São Paulo (SÃO PAULO, 2009).

18. A Adin (Processo nº 100070023542) foi proposta pelo Ministério Público do Estado do Espírito Santo em 2007. Prevê-se que a ação seja julgada em 2010. Para mais informações, consulte o *site*: <<http://www.tj.es.gov.br>> (seção audiência pública).

em vários ministérios (Justiça, Cultura, Desenvolvimento Agrário e Relações Exteriores), assim como adotado o Programa Nacional de Ações Afirmativas (PNAA). Instituído por meio do Decreto nº 4.228, de 13 de maio de 2002,¹⁹ o PNAA tinha como objetivo a realização de metas percentuais de participação de afrodescendentes, mulheres e pessoas com deficiência nos cargos de direção da administração pública federal. Contudo, esta proposta não foi completamente implementada nem apresentou avanços no governo Lula (OSÓRIO, 2006).

Entretanto, se as ações afirmativas têm encontrado progressivo reconhecimento como instrumento relevante no conjunto de esforços necessários ao combate às desigualdades observadas na inserção social e no acesso a oportunidades entre brancos e negros no país, sua adoção também vêm encontrando resistência. No primeiro semestre de 2009, duas ações contra as cotas nas universidades públicas foram apreciadas pelo Judiciário, com decisões diversas. Em maio de 2009, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJERJ) concedeu liminar suspendendo, até a votação final do mérito da ação, a Lei Estadual nº 5.346/2008, que previa sistema de cotas para “negros, indígenas, alunos da rede pública de ensino, pessoas portadoras de deficiência e filhos de policiais civis e militares, bombeiros militares e inspetores de segurança e administração penitenciária, mortos ou incapacitados em razão do serviço” nas instituições estaduais de ensino superior (RIO DE JANEIRO, 2009). O argumento que fundamentou a decisão sustenta o mesmo pressuposto jurídico arguido na defesa das cotas: o princípio da igualdade e da não discriminação. Contudo, entendido em sentido contrário ao adotado pelos defensores das ações afirmativas, a justiça fluminense considerou que as cotas podem ser interpretadas como um processo discriminatório “ao reverso”, “criando-se um *apartheid*, até então inexistente no país.”

Nesse sentido, foi apresentada ao STF, em julho de 2009, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 186, visando à suspensão do sistema de cotas adotado há cinco anos pela UnB. A proposta, do DEM, sustenta como argumentos principais o desrespeito a princípios constitucionais, a inexistência biológica de raça, a recepção supostamente indiscriminada do modelo americano e a falibilidade do sistema de classificação adotado pela universidade. Houve solicitação de medida cautelar de suspensão da matrícula dos aprovados pelas cotas no vestibular realizado em junho de 2009. O pedido de suspensão imediata das cotas da UnB foi, porém, indeferido pelo presidente do STF, ministro Gilmar Mendes, sendo a avaliação de mérito da medida aguardada para meados de 2010. Foi realizada de 3 a 5 de março de 2010, audiência pública, com o objetivo de apreciar depoimentos de pessoas com conhecimento e experiência no tema em questão.²⁰

19. Ver a respeito Jaccoud e Beghin (2002).

20. Além da ADPF 186, ajuizada pelo DEM, motivou a referida audiência pública o Recurso Extraordinário 597.285/RS, “interposto contra acórdão que julgou constitucional o sistema de reserva de vagas (sistema de ‘cotas’) como forma de ação afirmativa estabelecido pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) como meio de ingresso em seus cursos de ensino superior”, ver Brasil (2009d).

Para além do debate judicial, o progressivo crescimento da discussão nacional sobre o tema demonstra que a questão racial no Brasil passa a ser tratada em outro patamar. O discurso da democracia racial é questionado; trinca-se a barreira invisível que obstruía o debate mais amplo e profundo, proposto há muito tempo pelo movimento negro. Um sinal dessa mudança é a produção literária crescente sobre a questão racial, trazendo à tona opiniões antagônicas, mas, acima de tudo, estimulando uma reflexão mais ampla sobre a chagada escravidão e seus efeitos sobre a população negra e sobre a formação da sociedade brasileira.

3 ACOMPANHAMENTO DE PROGRAMAS

Como se sabe, a promoção da igualdade racial, enquanto diretriz fundamental para redução das desigualdades e pleno desenvolvimento humano, é ação transversal, que deve estar pautada na agenda dos diversos órgãos governamentais, em todas as esferas. Como já relatado em outros números deste periódico, há ações com esse formato em vários ministérios e entidades do governo federal, inclusive por meio de programas interinstitucionais. Nessa edição, serão tratados três temáticas consideradas estratégicas para o êxito da política: educação, quilombolas e saúde.

3.1 Educação: a implementação da Lei nº 10.639/2003

A Lei nº 10.639/2003, que institui a obrigatoriedade do ensino de história e cultura africana e afro-brasileira no ensino fundamental e médio de todo o país, trouxe consigo uma proposta importante de mudanças na educação brasileira. A lei prevê uma atuação significativa na formação docente – com proposta de formação inicial e continuada de professores e também dos demais profissionais da escola –, passando pela confecção do material didático e incluindo o aprimoramento de mecanismos, instâncias e processos de controle social e participação. Pretende, desse modo, alterar o tratamento subalterno e depreciativo que tem sido tradicionalmente dirigido à figura do negro a suas origens e às contribuições da população negra no Brasil, assim como qualificar o tratamento que tem sido dado à temática da escravidão.

Contudo, muitas têm sido as dificuldades de implementação da Lei nº 10.639/2003 nesses seis anos de vigência.²¹ Ainda é pequeno o número de escolas adaptadas à nova grade curricular (BRASIL, 2009e), e os motivos identificados têm sido vários. A falta de formação dos professores – formação exclusiva com cursos de graduação temáticos, bem como cursos voltados à formação continuada – para lidar com a demanda de ensino de história e cultura africana e afro-brasileira para todo o ensino fundamental e médio do país pode ser apontada como um relevante obstáculo. Com vistas a contornar tal limitação, foi lançado

21. Sobre o processo de implementação da lei, ver edições anteriores deste periódico.

em maio de 2009, pelo MEC, em parceria com a SEPPIR, o Plano Nacional de Implantação das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-brasileira e Africana.

O plano traça metas e estratégias com base na avaliação das dificuldades observadas durante o período de implementação da Lei nº 10.639/2003. Procura garantir maior efetividade àquela norma legal, enfatizando as responsabilidades dos poderes executivo e legislativos, assim como dos conselhos de educação municipais, estaduais e federal no processo. Tem como fundamento três ações principais: a formação dos professores; a produção de material didático; e a sensibilização dos gestores da educação.

Organizado a partir de seis eixos estruturantes (fortalecimento do marco legal, política para a formação de gestores e profissionais de educação, política de material didático e paradidático, gestão democrática e mecanismos de participação social, condições institucionais e avaliação e monitoramento), o documento propõe-se a observar como a nova legislação articula-se com o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e sua concepção de diversidade étnico-racial.

É preciso que se considere ainda outras tarefas por serem realizadas, por exemplo, a mudança das diretrizes curriculares de formação de profissionais, pois, passados seis anos de existência da lei, pouco se tem caminhado neste sentido. A intervenção tem ocorrido prioritariamente no pós-fato, sem se ocupar com a formação inicial de profissionais, o que seria um dos eixos estruturantes das relações raciais na educação.²²

3.2 Programa Brasil Quilombola

O Programa Brasil Quilombola é um programa interministerial sob a responsabilidade da SEPPIR, cujo objetivo é promover o desenvolvimento sustentável da população de comunidades rurais ou urbanas remanescentes de quilombos, em consonância com suas especificidades históricas e culturais. Atendendo ao previsto na CF/88, o programa visa à efetivação do direito à posse das terras pelas comunidades remanescentes de quilombos, além da promoção do acesso destas populações às políticas públicas. O Programa Brasil Quilombola está ancorado no Art. 68 do ADCT, que garante o direito à propriedade de suas terras; nos Arts. 215 e 216 da CF/88, que garantem o direito à preservação de sua própria cultura; na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que assegura o direito à autodefinição; no Decreto nº 4.887 de 2003, que define as responsabilidades da

22. A Resolução nº 1 do Conselho Pleno do Conselho Nacional de Educação (CNE), publicada no *Diário Oficial da União*, em 22 de junho de 2004, institui diretrizes curriculares nacionais para a educação das relações étnico-raciais e para o ensino de história e cultura afro-brasileira e africana e estabelece, entre outras diretrizes, que as instituições de ensino superior incluam nos conteúdos de disciplinas e atividades curriculares dos cursos que ministram a educação das relações étnico-raciais.

regularização fundiária de terras de quilombos entre os diversos órgãos (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra/MDA, SEPPIR e Fundação Cultural Palmares – FCP/MinC); e na Instrução Normativa nº 49 do Incra. O conjunto de ações inseridas no programa é proveniente dos órgãos governamentais e os respectivos recursos constam do Plano Plurianual (PPA).

As ações do Programa Brasil Quilombola estão baseadas em quatro eixos distintos: *i*) regularização fundiária; *ii*) infraestrutura e serviços; *iii*) desenvolvimento econômico e social; e *iv*) controle e participação social. A SEPPIR coordena o programa e promove a integração do conjunto das ações desenvolvidas por meio de sua Subsecretaria de Políticas para Comunidades Tradicionais. Seguindo a lógica do PPA, o orçamento do programa prevê cinco áreas de trabalho: formulação de política de ações afirmativas; fomento ao desenvolvimento local para comunidades remanescentes de quilombos, apoio à capacitação de afrodescendentes em gestão pública; apoio a iniciativas para promoção da igualdade racial; e publicidade de utilidade pública. Também estão previstas ações de órgãos ministeriais responsáveis por atividades específicas, como o MS, na prevenção, promoção e recuperação da saúde da população das comunidades, de forma integral e contínua; o MEC, na construção, ampliação e reforma das escolas, entrega de material didático, distribuição de recursos da merenda escolar e formação continuada de professores; e o MDA, encarregado do processo de reconhecimento, identificação e demarcação das áreas quilombolas. A tabela 1 apresenta o orçamento do Programa Brasil Quilombola e sua execução orçamentária no período 2007-2008.

TABELA 1
Execução orçamentária do Programa Brasil Quilombola (2007-2008)
(Em R\$, valores corrigidos até 2008)

	2007				2008			
	Dotação inicial	Autorizado (lei + créditos)	Liquidado	Nível de execução (%)	Dotação inicial	Autorizado (lei + créditos)	Liquidado	Nível de execução (%)
	(E)	(F)	(G)	(H = G/F)	(E)	(F)	(G)	(H = G/F)
MS	211.356	211.356	74.925	35,45	820.764	1.000.000	1.000.000	100,00
MEC	5.465.666	208.397	–	–	1.000.000	1.000.000	296.564	29,66
MDA	33.605.851	32.761.526	7.762.595	23,69	62.420.188	43.983.042	5.832.219	13,26
SEPPIR	14.793.863	14.793.863	7.527.930	50,89	7.420.000	7.420.000	5.242.054	70,65
Total	54.076.736	47.975.142	15.365.450	32,03	71.660.952	53.403.042	12.370.837	23,17

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).
Elaboração: Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc)/Ipea.

Observa-se, pela tabela 1, que entre 2007 e 2008 houve um pequeno incremento dos recursos do Programa Brasil Quilombola. Contudo, o percentual de execução que já era reduzido em 2007 (32,03%), foi ainda menor em 2008 (23,17%).

Como pode ser observado nessa tabela, a limitada execução orçamentária é explicada pelo baixo desempenho do MDA e do MEC. Ao primeiro, foi destinada a maior parte dos recursos do programa em 2008, dos quais ele executou apenas 13,26%, revelando as expressivas dificuldades que têm marcado o processo de titulação e regularização das terras quilombolas. De fato, a baixa execução orçamentária do MDA, agravada em 2008, está relacionada ao não pagamento de indenização aos ocupantes das terras dos remanescentes de quilombos. Os recursos do orçamento destinados para este fim não puderam ser utilizados em decorrência das fases processuais da desapropriação não terem sido finalizadas. No total, considerando o acumulado a partir de 2005, cerca de 800 processos foram abertos pleiteando a regularização fundiária de territórios quilombolas, em todas as superintendências regionais do Incra, exceto Roraima, Pará e Acre. Foram emitidos 106 títulos e publicadas 40 portarias de reconhecimento do território, totalizando 216.068,0231 hectares reconhecidos em benefício de 3.755 famílias.²³

De fato, com relação à titulação das terras quilombolas, nota-se a permanência da tendência indicada em números anteriores desta publicação. O processo de titulação realizado pelo Incra/MDA não tem acompanhado a evolução do reconhecimento oficial da condição de comunidade quilombola, sob responsabilidade da FCP. A fundação emitiu, até 2008, 1.093 certidões de registro no Cadastro Geral de Remanescentes de Comunidades de Quilombos (FCP, 2010). A emissão desta certidão é o primeiro passo para a regularização dos territórios, cuja titulação está a cargo do Incra, sem prejuízo da competência concorrente dos demais entes federativos.²⁴ Centenas dessas comunidades já estão com processo em curso, mas enfrentam uma série de entraves para sua conclusão. Esse percurso foi agravado pela oficialização de novos procedimentos adotados pelo Incra para a identificação de territórios quilombolas, por meio da Instrução Normativa nº 49/2008. A nova instrução torna o processo de titulação mais moroso, ao exigir novos detalhamentos no relatório antropológico. Como consequência, segundo dados do Incra (2010),²⁵ em 2008, foram expedidos 16 títulos às comunidades quilombolas, no Pará, Piauí e Maranhão. Já no primeiro semestre de 2009, nenhuma comunidade foi titulada.

Outro fator negativo para a luta quilombola é o fato de a bancada ruralista ter conseguido suprimir do texto do Estatuto da Igualdade Racial, aprovado na Câmara dos Deputados, as disposições relativas à regularização das terras quilombolas. É importante citar ainda a Adin nº 3.239, proposta, em 2004, pelo DEM

23. Cabe salientar que o processo de identificação do território encerra-se com a publicação de portaria do presidente do Incra reconhecendo e declarando os limites da terra quilombola.

24. Conforme o Decreto nº 4.887/2003.

25. Títulos expedidos pelo Incra, por órgãos estaduais e órgãos estaduais em parceria – técnica e/ou financeira – com o Incra/MDA.

contra o Decreto nº 4.887/2003, que regulamenta o processo de titulação das terras quilombolas.²⁶ Diante desse cenário, pode-se avaliar que, nos últimos anos, o direito dos povos tradicionais a suas terras tem sido ameaçado por mais obstáculos.

Com relação à educação quilombola, embora o valor autorizado para o MEC em 2008 tenha sido de R\$ 1 milhão, o valor liquidado foi de apenas R\$ 296.564,00 tendo o nível de execução ficado na casa dos 30%. Contudo, ainda mais precária foi a execução orçamentária do MEC durante 2007, cujo orçamento inicial era de mais de R\$ 5 milhões. Deste total, menos de 4% foram liberados e, mesmo com esta substancial redução, praticamente não houve execução orçamentária. Acredita-se que esta situação pode ser explicada, ao menos em parte, pelas mudanças ocorridas na política de educação: a implantação do PDE e a instituição dos Planos de Ações Articuladas (PARs),²⁷ que podem ter dificultado o processo de recepção dos recursos pelos municípios, afetando as alocações do Programa Brasil Quilombola. Cabe ainda lembrar as dificuldades específicas de construção de escolas em terras quilombolas. O baixo índice de titulação destas terras e a proibição legal de construções públicas em áreas de posse não regulamentada dificultaram extremamente os investimentos neste campo.²⁸

Na área da saúde, a partir de 2007, foi instituída uma alocação orçamentária específica para a ação Atenção à Saúde das Populações Quilombolas. Enquanto o montante autorizado neste exercício foi de R\$ 200 mil²⁹ – com apenas 35,45% executado –, em 2008 esse valor passou por um expressivo aumento (R\$ 1 milhão), subindo ainda o nível de execução para os 100%. Esta trajetória sugere que o valor alocado nesse último ano é ainda restrito para as demandas da população quilombola no quesito saúde. Cabe ainda lembrar que, a partir da publicação das Portarias nºs 822/2006 e 90/2008,³⁰ o MS tem ampliado o alcance de famílias quilombolas aos serviços de atenção básica de saúde.

26. A ação questiona, entre outros aspectos, que um decreto não pode substituir lei na regulamentação da referida matéria; o fato de não haver previsão constitucional para desapropriação, cabendo ao Estado apenas emitir os títulos; o critério da autoatribuição da identidade quilombola e a caracterização dos territórios quilombolas. A esta ação, foram direcionados vários pedidos de ingresso no pleito na qualidade de "*amicus curiae*" e de audiência pública. O processo completo e sua tramitação estão disponíveis em: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=3239&processo=3239>>. Acesso em: 12 mar. 2010.

27. O PAR é um plano estratégico orientado em quatro dimensões: gestão, relação com a comunidade, projeto pedagógico e infraestrutura.

28. Todavia, a Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 127, de maio de 2008, passa a admitir, no caso de comunidade remanescente de quilombos, a certidão expedida pela FCP como válida para celebração de convênios e contratos de repasse.

29. Valor nominal.

30. A Portaria nº 822/2006 inclui os municípios que atendam à população remanescente de quilombos entre os que recebem 50% de acréscimo nos valores dos incentivos para implantação das ESFs e das ESBs. A Portaria GM nº 90/2008 atualiza o quantitativo populacional de remanescentes de quilombos para cálculo do teto de equipes dos Programas Saúde da Família e Equipes de Saúde Bucal. As ESFs são constituídas por um médico – de preferência especialista em saúde comunitária –, um enfermeiro, um auxiliar de enfermagem e até 12 agentes comunitários. As ESBs são constituídas por um dentista, um técnico de higiene dental e um auxiliar de consultório.

Em 2008, foram implantadas 1.660 equipes de saúde da família (ESFs) e 1.263 equipes de saúde bucal (ESBs), totalizando 2.923 equipes beneficiando famílias quilombolas e assentados da reforma agrária. Deste total, 471 ESFs e 352 ESBs atendem somente às comunidades remanescentes de quilombos (BRASIL, 2008). Ainda segundo o MS, são colocados à disposição das comunidades quilombolas serviços de saúde adequados às suas condições, inclusive com a inclusão de representantes das comunidades nas ESFs na qualidade de agentes comunitários. De acordo com o ministério, estes serviços de saúde são organizados em processo de territorialização com base comunitária. O planejamento das ações, além da cooperação dos beneficiários, leva em consideração suas condições geográficas, econômicas, sociais e culturais, bem como seus métodos de prevenção, suas práticas curativas e seus medicamentos tradicionais.

Por fim, cabe falar da Agenda Social Quilombola (ASQ), que inclui o objetivo de articular outras ações existentes no âmbito do governo federal para aquelas comunidades com o Programa Brasil Quilombola. Os eixos de atuação da agenda são: acesso à terra, infraestrutura e qualidade de vida, inclusão produtiva e desenvolvimento local e direitos de cidadania. O investimento total previsto da ASQ, para o período 2008-2011, é de R\$ 2.003.296.542,00 (BRASIL, 2008). O programa Luz para Todos, que é executado pelo MME, beneficiou 57 comunidades em 2008. No programa de abastecimento de água e melhoria sanitária dos domicílios, havia uma previsão orçamentária para 2008 de aproximadamente R\$ 4 milhões; contudo, os recursos aplicados nesse ano foram de pouco mais de R\$ 60 mil para o Sistema de Abastecimento de Água (SAA) e pouco mais de R\$ 80 mil para o Módulo Sanitário Domiciliar, cujas obras ainda se encontram em fase de andamento. No quesito de fomento ao desenvolvimento local para as comunidades remanescentes de quilombos, dos R\$ 300 mil previstos no orçamento de 2008 e que beneficiariam 3.187 famílias, foram aplicados R\$ 130.510,00, destinados ao Projeto de Fomento Econômico Quilombola (BRASIL, 2008).

3.3 Política Nacional de Saúde Integral da População Negra: desafios da implementação

Instituída por intermédio da Portaria do MS (BRASIL, 2009a), a formulação e a implantação da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra é parte de um longo processo de articulação que envolveu a SEPPIR e especialistas, além de ativistas do movimento negro no campo da saúde, principalmente suas lideranças femininas. A inserção desta política no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) tem sido objeto, nos últimos anos, de um conjunto de deliberações, podendo-se dizer que passou por todas as instâncias decisórias do sistema de saúde: desde a inclusão do tema no Plano Nacional de Saúde até a aprovação da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra no Conselho Nacional de Saúde (CNS), em novembro de 2006, e a pactuação de seu plano operativo na Comissão Intergestores Tripartite (CIT), em abril de 2008.

Seu Plano Operativo reconhece o racismo, as desigualdades étnico-raciais e o racismo institucional como determinantes sociais das condições de saúde e estabelece diretrizes, estratégias e responsabilidades das esferas de gestão federal, estaduais e municipais; entre outras, a definição e a gestão dos recursos orçamentários e financeiros (BRASIL, 2009b). Ao analisar-se a situação de saúde da população negra no Brasil, a partir do relatório Saúde Brasil 2005, identifica-se, de fato, um pior perfil de saúde da população negra em relação à população branca. É 56% maior o risco de óbitos por causas externas, 70% no caso de tuberculose, e 60% maior o risco de uma criança preta ou parda morrer antes dos cinco anos por causas infecciosas e parasitárias. Quanto ao acesso a consultas pré-natais, o percentual de mães que realizaram sete ou mais consultas, conforme preconizado pelo MS, foi 1,7 vezes maior entre nascidos brancos em relação aos nascidos negros.

Diante desse quadro, o Plano Operativo tem o papel de estabelecer estratégias, indicadores e metas que orientarão a intervenção no SUS e seus órgãos de gestão federal, estadual e municipal, no processo de enfrentamento das iniquidades e desigualdades em saúde com enfoque na abordagem étnico-racial (BRASIL, 2009b). Considera-se ainda que as estratégias operacionais, as ações e as metas propostas estão em consonância com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Programa Mais Saúde: Direito de Todos e o Pacto pela Saúde. O plano estabelece duas fases de operacionalização para os períodos 2008-2009 e 2010-2011, em torno de dois problemas priorizados, a saber: *i)* raça negra e racismo como determinante social das condições de saúde/acesso, discriminação e exclusão social; e *ii)* morbidade e mortalidade na população negra. Para o equacionamento destes problemas, estabeleceram-se ações, estratégias de operacionalização, recursos financeiros, indicadores e metas.

Cabe lembrar que, em que pese os avanços observados, assim como ocorre no caso das políticas de ação afirmativa no campo da educação, a política de saúde para a população negra também enfrenta críticas. O argumento de que o sistema universal já permite o acesso igualitário a todas as ações e todos os serviços de saúde, conforme institui o Art. 196 do texto constitucional, vem sendo levantado, assim como a acusação de que tal política racializa o campo da saúde.³¹ Contudo, apesar dessas contestações, os compromissos vêm sendo estabelecidos, cabendo agora refletir sobre os mecanismos de acompanhamento e monitoramento do plano. Parecem ser dotadas de particular relevância as ações voltadas para a atenção básica, relativas ao problema, morbidade e mortalidade na população negra, pelo que podem contribuir para a eliminação das desigualdades raciais na saúde. Deve-se ressaltar que este problema insere a temática de saúde da população negra nos conteúdos de capacitação de médicos das ESFs, cuja meta para o período

31. Ver, por exemplo, Maio e Monteiro (2005).

2008-2009 era formar 16 mil médicos. Não é possível, porém, por meio do relatório de gestão de 2008 da Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa (BRASIL, 2009c), responsável pela política de saúde da população negra, monitorar o cumprimento desta meta, pois tal informação não consta deste documento.

Dada a importância e a necessidade de tal política pelo reconhecimento do racismo enquanto um eixo estruturante das relações raciais no Brasil, pela compreensão da dimensão sociocultural do processo saúde-doença e pelo ineditismo da intervenção no campo das desigualdades raciais em saúde, faz-se necessário um acompanhamento que possibilite avaliar os avanços e os desafios para a implementação do Plano Operativo da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A promoção da igualdade racial, embora seja questão basilar para o alcance da justiça social e compromisso expresso em diversas normativas de âmbito nacional e internacional, ainda não alcançou centralidade no projeto de desenvolvimento do Estado brasileiro. Essa constatação ancora-se na fragmentação das políticas voltadas para o tema, na baixa adesão de instâncias fundamentais para a promoção da igualdade e no limitado orçamento destinado a essas ações.

Todavia, é inegável o avanço que a temática tem conquistado na última década. Institucionalmente, verificou-se a formação de vários espaços dedicados ao tema nos diversos níveis de governo, com destaque para a criação da SEPIR no governo federal. Paralelamente, pode-se testemunhar a criação de programas importantes, que têm a igualdade racial como tema transversal ou principal, a exemplo do Programa Universidade para Todos (ProUni), do Programa Brasil Quilombola e da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra. De forma descentralizada, é possível identificar difusão dos programas de cotas em espaços privilegiados da sociedade: nas universidades públicas e no serviço público.

Esses avanços, evidentemente, não acontecem sem controvérsias. Disso são resultado os inúmeros questionamentos judiciais dessas ações, alcançando até mesmo a Suprema Corte do país. Nesse contexto, alcança-se um estágio singular, em que a questão racial ultrapassa os círculos do movimento negro e de intelectuais e passa a fazer parte do debate nacional, pelo visto, de forma crescente e permanente, o que traz no seu cerne o questionamento sobre o Brasil que queremos.

REFERÊNCIAS

ALVES, L. A Conferência de Durban contra o racismo e a responsabilidade de todos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 45, n. 2, jul./dez. 2002.

Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v45n2/a09v45n2.pdf>>. Acesso em: 26 abril 2010.

BRASIL. Presidência da República (PR). Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR). **Relatório da Plenária Final da Conferência Regional das Américas sobre Avanços e Desafios no Plano de Ação contra o Racismo, a Discriminação, a Xenofobia e as Intolerâncias Correlatas**. Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/seppir/publicacoes/relatorio_plenaria_final.pdf>. Acesso em: 2 out. 2009.

_____. Presidência da República (PR). Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR). **Relatório de Gestão 2008 do Programa Brasil Quilombola**. Brasília, 2008. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/seppir/.arquivos/relatorio_gestao_pbq2009/>.

_____. Ministério da Saúde (MS). **Portaria GM 992, de 13 de maio de 2009**. Diário Oficial da União, Brasília, n. 90, 14 maio 2009a.

_____. Presidência da República (PR). Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR). Ministério da Saúde (MS). **Política Nacional de Saúde Integral da População Negra**. Brasília, 2009b.

_____. Ministério da Saúde (MS). Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa (SGEP). **Relatório de Gestão da SGEP: exercício de 2008**. Brasília, 2009c. Disponível em: <http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/relatorio_GESTAO_2008_sgep.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2010.

_____. Supremo Tribunal Federal (STF). **Edital de convocação de audiência pública**. Brasília, 28 set. 2009d.

_____. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR). **Plano Nacional de Implantação da Lei nº 10.639**. Brasília, 2009e. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/seppir/acoes/plano_10639/principalfolder_view/>. Acesso em: set. 2009.

_____. Secretaria Especial de Política de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR). Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR). **Subsídios à II Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial**. Brasília, 2009f.

CARDOSO, M. Carrefour afasta funcionários de Osasco após agressão a cliente. **O Estado de S.Paulo**, 21 ago. 2009a. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/geral,carrefour-afasta-funcionarios-de-osasco-apos-agressao-a-cliente,422473,0.htm>>. Acesso em: 15 mar. 2010.

_____. Acusado de roubar seu carro, cliente é espancado em mercado. **O Estado de S.Paulo**, quarta-feira, 19 ago. 2009b.

FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES (FCP). Disponível em: <<http://www.palmares.gov.br>>. Acesso em: 11 mar. 2010.

GOMES, W. Polícia abre inquérito para apurar caso de doméstica que ficou de sutiã em banco. **O Globo**, 10 mar. 2009. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/sp/mat/2009/03/10/policia-abre-inquerito-para-apurar-caso-de-domestica-que-ficou-de-sutia-em-banco-754770989.asp>>. Acesso em: 1º set. 2009.

HOMEM negro espancado, suspeito de roubar o próprio carro. **Afropress**, 13 ago. 2009. Disponível em: <<http://www.afropress.com/noticiasLet.asp?ID=1965>>. Acesso em: 18 set. 2009.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). Disponível em: <<http://www.incra.gov.br>>. Acesso em: 6 jan. 2010.

IPEA. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise. Brasília, n. 15, 2008. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_15/11_igualdaderacial.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2010.

JACCOUD, L. B.; BEGHIN, N. **Desigualdades raciais no Brasil**: um balanço da intervenção governamental. Brasília: Ipea, 2002.

LANTOS, T. The Durban Debacle: An Insider's View of the UN World Conference Against Racism. **The Fletcher Forum of World Affairs**. Winter/Spring, v. 26, n. 1, 2002. Disponível em: <<http://fletcher.tufts.edu/forum/archives/pdfs/26-1pdfs/lantos9.pdf>>. Acesso em: 26 abr. 2010.

MAIO, M. C.; MONTEIRO, S. Tempos de racialização: o caso da saúde da população negra no Brasil. **História, Ciência, Saúde - Manguinhos**, v. 12, n. 2, p. 419-446, maio/ago. 2005.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Documento Final da Conferência de Revisão de Durban**. Genebra, 2009. Disponível em: <http://www.un.org/es/comun/docs/?path=/spanish/durbanreview2009/pdf/Durban_Review_outcome_document_Sp.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2010.

OSÓRIO, R. G. **Desigualdades raciais e de gênero no serviço público civil**. Programa de fortalecimento institucional para a igualdade de gênero e raça, erradicação da pobreza e geração de emprego (GRPE). Brasília: Secretaria Internacional do Trabalho/OIT, 2006.

“PELO amor de Deus, o carro é meu”, disse homem confundido com criminoso. **Portal G1**, 19 ago. 2009. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/SaoPaulo/0,MUL1273485-5605,00-PELO+AMOR+DE+DEUS+O+CARRO+E+MEU+DISSE+HOMEM+CONFUNDIDO+COM+CRIMINOSO.html>>. Acesso em: 15 mar. 2010.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (TJRJ). **Processo nº 2009.007.00009**. Rio de Janeiro, 2009. Íntegra do acórdão disponível em: <<http://srv85.tj.rj.gov.br/ConsultaDocGedWeb/faces/ResourceLoader.jsp?idDocumento=0003803243D29BD1BF0903C1EE579F1C827BECC4021E490A>>. Acesso em: set. 2009.

SÃO PAULO. Ministério Público do Estado de São Paulo (MP/SP). **Termo de compromisso de ajustamento de conduta**. MP/SP e Luminosidade Marketing & Produções Ltda. 20 maio 2009. Disponível em: <http://www.mp.sp.gov.br/portal/page/portal/noticias/publicacao_noticias/Fotos/tac%20sp%20fashion%20week.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2010.

TELLES, E. **Racismo à brasileira**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará/Fundação Ford, 2003.