

IGUALDADE RACIAL

1 Conjuntura

Um dos aspectos distintivos do atual governo em relação ao anterior foi a criação de uma estrutura administrativa voltada à coordenação de políticas públicas dirigidas à promoção da igualdade racial. A Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir),⁴⁷ com estatuto de ministério, cumpre tal papel. Sua inserção na Presidência da República coloca a promoção da igualdade racial como responsabilidade da instituição mais elevada da estrutura administrativa do Poder Executivo.

A Seppir não é um órgão executivo, gestor de programas “finalísticos”, mas de assessoria, consulta, articulação e coordenação, o que constitui, paradoxalmente, sua maior vantagem e seu maior desafio. Para conseguir a efetiva implementação de medidas que visem combater as distâncias que separam os negros dos brancos, a Seppir terá de desenvolver competente capacidade de articulação a fim de que a estrutura governamental inclua a questão racial nas suas políticas. Tal configuração é vantajosa, pois coloca a promoção da igualdade racial como objetivo de toda a máquina pública, em especial das instituições ligadas à política social. Todavia, como mencionado, é também seu grande desafio, pois a introdução de ações afirmativas e o combate ao racismo institucional enfrentam resistências explícitas ou veladas, exigindo capacidade de articulação técnico-política específica, até mesmo de convencimento e pressão sobre a burocracia, para sua consecução.

No curto espaço de tempo transcorrido desde a sua criação, a Seppir já soma algumas conquistas, cabendo destacar a inclusão no Plano Plurianual (PPA 2004-2007) do desafio “Promover a redução das desigualdades raciais no Brasil” no âmbito do megaobjetivo “Inclusão social e redução das desigualdades sociais”. A demora na criação da Seppir⁴⁸ chegou a suscitar dúvidas sobre a real disposição do atual governo para o enfrentamento da questão. No entanto, a introdução de desafio específico no PPA veio reafirmar o compromisso do governo Lula com o combate às desigualdades raciais. Ainda que tal compromisso não se tenha refletido na alocação expressiva de recursos orçamentários para políticas de promoção da igualdade racial, a preocupação com esse tema perpassa as orientações estratégicas do Executivo federal relativas às políticas sociais e à consolidação da democracia e dos direitos humanos.

Destaque-se que tal compromisso vem sendo reiterado nas falas presidenciais: foi anunciado durante a campanha eleitoral, no processo de transição entre os dois governos e nos discursos pronunciados tanto na posse quanto na instalação da Seppir. Viu-se reforçado, no dia 20 de novembro, por intermédio do discurso que o presiden-

47. Criada em 21 de março de 2003, pela Medida Provisória nº 111, depois complementada pelo Decreto Presidencial nº 4.651, de 27 de março de 2003, que definiu sua estrutura regimental e o quantitativo de cargos em comissão. A Medida Provisória foi transformada na Lei nº 10.678, promulgada em 23 de maio de 2003.

48. Único órgão da estrutura de governo que foi criado depois do dia 1º de janeiro de 2003.

te proferiu na cerimônia em comemoração do Dia da Consciência Negra, celebrado na localidade de Serra da Barriga,⁴⁹ Estado de Alagoas. Nessa ocasião, Luiz Inácio Lula da Silva ressaltou a situação de desvantagens sociais e raciais da população negra e enfatizou que as políticas de igualdade racial inserem-se em um campo muito maior, que ultrapassa a questão racial. No seu entendimento, a eliminação da exclusão racial, além das implicações éticas, tem significado positivo para o desenvolvimento econômico do país, pelo que deve ser assumida como objetivo político, estratégia de governo. Vale citar um trecho ilustrativo do discurso presidencial: “Está na hora de este país encarar uma verdade disfarçada há quatro séculos: quem paga a principal conta da desigualdade neste país é a mulher negra, o homem negro, o idoso negro, o jovem negro, a criança negra”.

Durante a cerimônia em Serra da Barriga, o presidente promulgou três decretos com vistas a instrumentalizar ações de promoção da igualdade racial, quais sejam:

- 1) o Decreto nº 4.885, que dispõe sobre composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR);
- 2) o Decreto nº 4.886, instituidor da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR); e
- 3) o Decreto nº 4.887, que regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, 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, revisando normas anteriores.

O CNPIR integra a estrutura básica da Seppir e propicia a participação da sociedade civil organizada nas discussões sobre as políticas de promoção da igualdade racial. É um órgão colegiado de caráter consultivo, que tem por finalidade propor, em âmbito nacional, ações de promoção da igualdade racial. O Conselho deverá participar da elaboração de critérios e parâmetros para a formulação de metas e prioridades e propor estratégias de acompanhamento, avaliação e fiscalização, bem como participar do estabelecimento das diretrizes das políticas de promoção da igualdade racial. Compete-lhe, também, apoiar a Seppir na articulação com outros órgãos da administração pública das três esferas de governo. Compõem o Conselho, presidido pela titular da Seppir, dezoito ministros de Estado e secretários especiais, que indicarão seus respectivos suplentes; dezenove representantes de entidades da sociedade civil organizada, com ênfase naquelas identificadas com o Movimento Negro; e três personalidades notoriamente reconhecidas no âmbito das relações raciais, a ser designadas pelo Presidente da República. O titular da Fundação Cultural Palmares participará como convidado permanente nas reuniões, situação decorrente do fato de o Ministério da Cultura, ao qual a instituição está vinculada, já ter assento no CNPIR. À Seppir foram dados 45 dias para a definição dos representantes da sociedade civil organizada e das personalidades mencionadas.

A Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR), por sua vez, oferece o marco político necessário para o empreendimento das ações transversais e

49. Local em que se situava o Quilombo dos Palmares, liderado por Zumbi, herói da pátria.

intersetoriais a ser articuladas e coordenadas pela Seppir. Estabelece, como objetivo principal, a redução das desigualdades raciais no Brasil, com ênfase na população negra. Determina também que os órgãos da administração pública federal deverão somar esforços para sua implementação, pois a responsabilidade da Seppir é apenas relativa. Para que a PNPIR tenha sucesso, é imprescindível a cooperação dos órgãos gestores de programas “finalísticos”. Tal Política contém várias propostas de ações governamentais, entre as quais se destacam: *i)* a implementação de modelos de gestão de políticas de promoção de igualdade racial e a qualificação de gestores públicos; *ii)* o aperfeiçoamento dos marcos legais; *iii)* o apoio aos projetos de “etnodesenvolvimento” das comunidades quilombolas e várias ações pontuais voltadas a grupos específicos, tais como mulheres, crianças e adolescentes quilombolas; *iv)* o incentivo à adoção de políticas de cotas no ensino superior e no mercado de trabalho; *v)* o incentivo à adoção de programas de diversidade racial nas empresas; *vi)* o apoio aos projetos de saúde da população negra; e *vii)* a capacitação de professores para atuar na promoção da igualdade racial. A PNPIR também inclui, entre suas diretrizes, a preservação da memória negra, por meio do tombamento dos sítios detentores de reminiscências históricas e arqueológicas dos antigos quilombos e da recuperação e da conservação de documentos históricos. É importante destacar o caráter bastante abrangente da PNPIR, o que pode vir a ser vantagem se a Seppir conseguir demonstrar capacidade e poder de articulação. Contudo, a falta de especificidade também pode vir a comprometer essa Política, resumindo-a apenas a uma declaração de boas intenções.

No que se refere ao decreto sobre os remanescentes de quilombos, esse responde a demandas oriundas de seus porta-vozes, incluindo, como propósito importante, o “etnodesenvolvimento” dessas comunidades. Avalia-se que tal norma é importante, pois estabelece medidas concretas para facilitar e acelerar o processo de identificação, delimitação e titulação das terras, bem como as responsabilidades dos diferentes órgãos envolvidos, especialmente, do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) da Fundação Cultural Palmares e da Seppir.

2 Acompanhamento de Programas e Ações

Em 2003, as ações governamentais de promoção da igualdade racial impulsionadas pela Seppir assumiram caráter preponderantemente de articulação com órgãos governamentais, organismos internacionais e entidades da sociedade civil organizada. A partir dessas parcerias, a Secretaria elaborou e viabilizou várias atividades de cooperação, cabendo destacar:

- 1) A instituição do Grupo de Trabalho Interministerial sobre Quilombos, coordenado pela própria Secretaria, para rever as disposições contidas no Decreto nº 3.912, de 10 de setembro de 2001.⁵⁰ Parte dos resultados desse GTI materializou-se no Decreto nº 4.887 supracitado.
- 2) A publicação do Decreto nº 4.738, de junho de 2003, que estabelece a competência do Comitê Internacional para a Eliminação da Discriminação Racial para receber e analisar denúncias de violação dos direitos humanos segundo a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discrimi-

50. Este decreto regulamentava o processo administrativo para a identificação dos remanescentes das comunidades de quilombos, bem como o reconhecimento, a delimitação, a demarcação, a titulação e o registro das terras.

nação Racial (declaração facultativa prevista no artigo 14). Saliente-se que o recurso ao Comitê só é possível depois de esgotadas todas as possibilidades de solução do problema de acordo com a legislação de cada país. No Brasil, o Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCD), da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, é a instituição responsável pelo acompanhamento dos casos denunciados ao Comitê.

- 3) A celebração de Protocolo de Intenções envolvendo a Seppir, o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa) via Programa Fome Zero e a Fundação Cultural Palmares, o qual visa à melhoria das condições de vida de 15 mil famílias em mais de 150 comunidades remanescentes de quilombos.
- 4) A celebração de Protocolo de Intenções entre a Seppir e o Ministério da Educação para a execução de ações que promovam a igualdade racial nos sistemas de ensino do país. Também está-se conveniando a participação da Seppir no Programa Diversidade na Universidade, a cargo do Ministério da Educação. Além disso, ambas as instituições publicaram, em 9 de setembro de 2003, uma portaria que cria um Grupo de Trabalho Interministerial para elaborar políticas públicas de Ação Afirmativa. Note-se que, entre as ações previstas, vale mencionar a adoção de sistemas de cotas que favoreçam o acesso e a permanência da população negra nas instituições públicas de ensino superior. O GTI, coordenado pela Seppir, é integrado por representantes da Casa Civil, da Advocacia Geral da União, do Ministério da Educação, da Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, da Secretaria Especial dos Direitos Humanos, da Secretaria de Comunicação e Gestão Estratégica, da Fundação Cultural Palmares, do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério da Assistência Social e do Conselho Nacional de Educação.
- 5) A assinatura de um Termo de Compromisso entre a Seppir e o Ministério da Saúde para a implementação de uma Política Nacional de Saúde da População Negra.
- 6) A realização de parcerias com empresas e bancos estatais, entre as quais pode-se destacar o Termo de Compromisso assinado com o Ministério de Assistência Social e a Petrobras para formular e implementar ações de combate à miséria nas comunidades quilombolas no âmbito do Programa Fome Zero.
- 7) A celebração de acordo com a Organização Internacional do Trabalho (OIT), que visa à capacitação de gestores públicos para implementar políticas de igualdade de gênero e de raça.

Além de todas essas atividades, a Seppir planeja incrementar nos próximos meses a elaboração de acordos e convênios com governos estaduais e municipais, abrangendo, principalmente, políticas para remanescentes de quilombos relacionadas à segurança pública e à educação. Negociações nesse sentido já se encontram em andamento com os governos municipais da região do ABC paulista, de São Paulo, Salvador, Olinda, Recife e Belém, bem como com os governos estaduais da Bahia, Pernambuco, Pará e Mato Grosso do Sul. Como resultado dessas articulações foram assinados um Termo de Cooperação com o governo de Alagoas visando à promoção de ações para a melhoria das condições de vida das comunidades remanescentes de quilombos existentes nesse estado, assim como um Termo de Compromisso com a prefeitura de

Porto Alegre/RS. Esse último promove a implementação de cursos de capacitação sobre questões de raça e etnia dirigidos a servidores municipais que trabalham com registros cadastrais de usuários de serviços públicos, bem como a elaboração de um mapa socioeducativo da população negra com o objetivo de orientar as propostas pedagógicas da Secretaria Municipal de Educação na área de igualdade racial.

A Seppir tem participado, ainda, de vários grupos de trabalhos e de projetos voltados para a elaboração de políticas destinadas à população negra ou a segmentos específicos desta, como, por exemplo, mulheres, jovens e crianças. Trata-se de grupos coordenados por outros ministérios, tais como os da Saúde e do Trabalho e Emprego.

Finalmente, no âmbito das relações internacionais, a visita da Ministra Matilde Ribeiro e do presidente Lula à África, no segundo semestre de 2003, permitiu estabelecer acordos e parcerias de mútuos interesses com alguns países daquele continente. As possibilidades de colaboração em matéria de políticas públicas para a eliminação da discriminação racial e o estreitamento dos vínculos educacionais e culturais entre povos unidos pela história e pela cultura tendem a ter crescente valor simbólico, além de político e econômico.

O leque de atividades aberto pela Seppir nesse seu primeiro ano de existência é extenso, mas permanece em aberto o desafio de que tais iniciativas transformem-se em ações que, efetivamente, resultem no encurtamento das distâncias entre negros e brancos. Nesse sentido, a criação, no início de 2004, do Grupo de Trabalho Intermistrial Promoção da Igualdade Racial, no seio da Câmara de Políticas Sociais, poderá agilizar a implementação dessas ações. O referido GT, coordenado pela Seppir, tem por objetivo principal detalhar a PNPIR, bem como apresentar mecanismos e prazos para sua implementação nos diferentes ministérios.

As diversas intervenções públicas do Presidente da República no tocante ao combate às desigualdades raciais têm contribuído à divulgação das principais orientações do governo no que se refere à questão racial. Cabe esperar que isso gere impacto favorável nas instituições estatais, que deverão tentar afinar, o mais estreitamente possível, suas práticas políticas e institucionais com a diretriz presidencial. É possível pensar que, ao melhorar o clima social de compreensão da necessidade de se promover a igualdade racial, seja facilitado o processo de implementação de políticas e ações nesse sentido. A criação desse clima favorável é seguramente condição necessária para que a Seppir consiga realizar sua missão institucional.

3 Financiamento e gasto

Em 2003, a Seppir não administrou um orçamento específico por ter sido criada apenas naquele ano. A partir de 2004, ela está incluída nas programações do Orçamento Geral da União e do Plano Plurianual (PPA), ainda que com recursos previstos bastante reduzidos. Deve-se também destacar que, no referido Plano, a Seppir só aparece com um programa, classificado de gestão, pelo que não haverá indicadores para a questão racial. Com isso, o sistema oficial de monitoramento e avaliação do PPA, coordenado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, não deverá detectar o impacto dos programas e das ações governamentais nas condições de vida da população negra. Espera-se que essa deficiência na concepção do Plano possa ser corrigida quando da sua revisão, a ocorrer no primeiro semestre de 2004.

Faz-se mister ressaltar que não será tarefa fácil acompanhar o financiamento e os gastos das ações de promoção da igualdade racial; isso porque a maior parte delas fica às expensas do orçamento de outros órgãos. É o caso, por exemplo, do Programa Diversidade na Universidade, do Ministério da Educação, da Política Nacional de Saúde da População Negra, do Ministério da Saúde e do Programa de Promoção da Igualdade em Gênero, Raça e Etnia, do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Portanto, o êxito da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial não está unicamente relacionado à ampliação dos recursos orçamentários da Seppir, mas, sobretudo, ao aumento das verbas dos programas e das ações setoriais voltadas para a promoção da igualdade racial (i.e., nas áreas de cultura, saúde, educação, assistência social e emprego e renda). Pretende-se, nos próximos números deste periódico, incorporar, cada vez mais, o acompanhamento de programas e ações que dizem respeito ao combate das desigualdades raciais implementados por diversos órgãos da administração pública federal.

O orçamento da Seppir previsto para 2004 soma R\$ 17,2 milhões (ver tabela 1.2 do Anexo Estatístico). Todo esse montante virá do Tesouro, sendo constituído por recursos ordinários provenientes de impostos. Cerca de 13% desses recursos serão destinados ao pagamento de pessoal e aos encargos sociais; 7% serão transferidos a municípios; e 24% correspondem a transferências para instituições privadas que venham a estabelecer convênios com a Seppir. Aproximadamente metade dos recursos será executada na rubrica de despesas correntes, enquanto os investimentos deverão somar 5% do total.

Conforme ressaltado anteriormente, a Seppir dispõe de apenas um programa no PPA intitulado Gestão da Política de Promoção da Igualdade Racial. Tal programa conta com treze ações, das quais onze estão sob a responsabilidade da Seppir e duas a cargo do Ministério de Desenvolvimento Social (ex-Ministério da Assistência Social). A tabela a seguir lista essas ações para o quadriênio 2004-2007, apresentando o orçamento total do período e o previsto para 2004 (sujeito a alterações pelo Congresso).

TABELA 12

Programa 1.152 – Gestão da Política de Promoção da Igualdade Racial

Órgão	Ação		Proposta orçamentária (Em R\$)	
	Código	Descrição	2004	2004-2007
Seppir	2004	Assistência Médica e Odontológica aos Servidores, Empregados e seus Dependentes	57.750,00	231.000,00
	2010	Assistência Pré-Escolar aos Dependentes dos Servidores e Empregados	22.800,00	91.200,00
	2011	Auxílio-Transporte aos Servidores e Empregados	22.000,00	88.000,00
	2012	Auxílio-Alimentação aos Servidores e Empregados	67.630,00	270.520,00
	2272	Gestão e Administração do Programa	7.006.886,00	30.590.297,00
	4572	Capacitação de Servidores Públicos Federais em Processo de Qualificação e Requalificação	120.000,00	480.000,00
	770	Apoio a Iniciativas para a Promoção da Igualdade Racial	2.000.000,00	11.146.250,00
	776	Apoio à Capacitação de Afro-Descendentes em Gestão Pública	1.000.000,00	4.000.000,00
	4641	Publicidade de Utilidade Pública	1.174.600,00	5.198.400,00
	4974	Formulação de Políticas de Ações Afirmativas	2.750.000,00	12.125.000,00
	6440	Fomento ao Desenvolvimento Local para Comunidades Remanescentes de Quilombos	3.000.000,00	14.860.188,00
	Subtotal Seppir			17.221.666,00
MAS	738	Concessão de Bolsas de Estudo no Combate à Discriminação	100.000,00	400.000,00
	4931	Atendimento às Comunidades Quilombolas	1.660.000,00	6.640.000,00
Subtotal MAS			1.760.000,00	7.040.000,00
Total Programa 1.152			18.981.666,00	86.120.855,00

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi/STN) e Sistema Integrado de Dados Orçamentários (Sidor/SOF).

Elaboração: Disoc/Ipea.

Note-se que a Seppir conseguiu alocar cerca de 60% dos recursos orçamentários previstos para ações finalísticas. Pouco menos de um terço dessa parcela destina-se ao fomento do desenvolvimento das comunidades quilombolas. A análise da tabela 12 evidencia que o orçamento global da Secretaria é bastante reduzido diante da magnitude do problema a ser enfrentado, isto é, as imensas desigualdades existentes entre negros e brancos.

À guisa de conclusão, pode-se afirmar que avanços foram obtidos no campo da promoção da igualdade racial no primeiro ano do governo Lula. A fixação de um desafio específico à questão racial, no âmbito do PPA, é um marco na ação governamental, na medida em que possibilita que seja estabelecido, a partir de então, um envolvimento não apenas da Seppir, mas de todo o conjunto de organismos de governo com a questão. Com isso, foi possível que a Seppir desencadeasse medidas em áreas relevantes para o combate às desigualdades raciais, como é o caso da educação (a parceria com o MEC para a elaboração de um plano de promoção da igualdade racial nos sistemas de ensino), da saúde (a elaboração da Política Nacional de Saúde da População Negra juntamente com o Ministério da Saúde) e das comunidades remanescentes de quilombos (Decreto nº 4.887 e GTI Quilombos).

No entanto, existem evidências de que a batalha está longe de ser ganha: com efeito, identificam-se dois principais conjuntos de problemas que deverão ser enfrentados em curto espaço de tempo para não se comprometerem as conquistas até então alcançadas. Em primeiro lugar, uma falha estratégica que se reflete tanto na ausência de indicadores sobre a questão racial no plano quadrienal de governo quanto na relativa imprecisão da PNPIR. Sem uma política bem desenhada, sem atribuições bem especificadas e sem formas de medir os resultados desse esforço no encurtamento das distâncias que separam os negros dos brancos, a ação governamental corre o risco de resumir-se a um mero conjunto de boas intenções sem maiores impactos e sem condições de responsabilização. Em segundo lugar, um problema de natureza gerencial: a Seppir goza de escassos recursos – financeiros, materiais, organizacionais e humanos –, o que dificulta sua consolidação como instância-chave de coordenação das ações e dos programas governamentais e na montagem de planos estratégicos de longo prazo para a promoção da igualdade racial. Urge, pois, fortalecer tais dimensões (estratégica e gerencial) da intervenção do governo federal na promoção da igualdade racial, a fim de criar condições para a construção de uma efetiva democracia racial no Brasil.