

INCLUSÃO POLÍTICA E RACISMO INSTITUCIONAL: REFLEXÕES SOBRE O PROGRAMA DE COMBATE AO RACISMO INSTITUCIONAL E O CONSELHO NACIONAL DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL

Igor Ferraz da Fonseca¹

A criação e o funcionamento do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR) é um dos elementos que advêm da tentativa de incorporação de políticas para redução de desigualdades raciais no âmbito do governo federal, estando relacionados ao Programa de Combate ao Racismo Institucional (PCRI). Este artigo utiliza dados relativos à percepção dos conselheiros sobre o funcionamento e a importância do conselho dentro do aparato do governo federal para discutir as potencialidades e as limitações da incorporação de políticas de combate ao racismo no âmbito do Estado brasileiro. As conclusões apontam que a resistência do setor público em incorporar a temática continua persistente e a promoção da participação social continua insuficiente. Acentua-se a reduzida incorporação das deliberações e das ações do CNPIR pelo Legislativo federal, pelas políticas públicas da própria Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República (Seppir/PR), pelas políticas de outros ministérios e pela opinião pública sobre o tema. A existência formal de políticas de combate ao racismo institucional, se não for acompanhada de efetividade concreta, pode reproduzir o racismo em vez de combatê-lo.

Palavras-chave: Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial; racismo institucional; participação social.

INCLUSIVE POLITICS AND INSTITUTIONAL RACISM: REFLECTIONS ON THE FIGHTING INSTITUTIONAL RACISM PROGRAM AND ON THE NATIONAL COUNCIL FOR THE PROMOTION OF RACIAL EQUALITY

The National Council for Promotion of Racial Equality (CNPIR) is one of the State bodies with aims to incorporate reducing racial inequalities policies within the federal government. The CNPIR is related to the Facing Institutional Racism Program (PCRI). This article uses data based on the perception of the CNPIR councilors to discuss the potential and limitations of incorporating policies to facing racism within the Brazilian State. The findings indicate that there are resistance of the public sector to incorporate the theme and that promoting social participation remains insufficient. Emphasis is placed on the reduced incorporation of the CNPIR deliberations by the federal legislative bodies, by the Special Secretariat of Promoting Racial Equality (Seppir), by the ministries policies and by the public opinion. The existence of formal policies to face institutional racism without concrete effectiveness can reproduce racism rather than eradicate it.

Keywords: National Council for Promotion of Racial Equality; institutional racism; social participation.

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea. Sociólogo e mestre em desenvolvimento sustentável pela Universidade de Brasília (UnB). Atualmente é doutorando em democracia pelo Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra (CES/UC), em Portugal.

INCLUSIÓN POLÍTICA Y RACISMO INSTITUCIONAL: REFLEXIONES SOBRE EL PROGRAMA DE LUCHA CONTRA EL RACISMO INSTITUCIONAL Y SOBRE EL CONSEJO NACIONAL PARA LA PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD RACIAL

El establecimiento del Consejo Nacional para la Promoción de la Igualdad Racial (CNPIR) es un elemento que viene para incorporar políticas que reduzcan las desigualdades raciales en el gobierno federal. El CNPIR es parte del Programa de Lucha contra el Racismo Institucional (PCRI). Este artículo utiliza datos de la percepción de los consejeros del CNPIR sobre el funcionamiento y la importancia del consejo en el gobierno federal para discutir el potencial y las limitaciones de la incorporación de políticas de lucha contra el racismo en el Estado brasileño. Los resultados indican que la dificultad del sector público para incorporar el tema sigue siendo persistente y promoción de la participación social sigue siendo insuficiente. Se hace hincapié en la reducción de la incorporación de las deliberaciones y acciones del CNPIR por las agencias del legislativo federal, por las políticas públicas de la Secretaría Especial de Políticas de Promoción de Igualdad Racial (Seppir), por las políticas de otros ministerios y por la opinión pública sobre el tema. La existencia de políticas formales para combatir el racismo institucional, si no se acompaña de eficacia concreta, puede reproducir el racismo en lugar de combatirlo.

Palabras clave: Consejo Nacional para la Promoción de la Igualdad Racial; racismo institucional; participación social.

POLITIQUES D'INCLUSION ET RACISME INSTITUTIONNEL: RÉFLEXIONS SUR LE PROGRAMME DE COMBAT AU RACISME INSTITUTIONNEL ET SUR LE CONSEIL NATIONAL POUR LA PROMOTION DE L'ÉGALITÉ RACIALE

La création et le fonctionnement du Conseil National pour la Promotion de L'Égalité Raciale (CNPIR) est un élément qui vise à réduire les inégalités raciales au sein de les politiques du gouvernement fédéral, par l'intermédiaire du Programme de Combat au Racisme Institutionnel (PCRI). Cet article utilise des données liées à la perception des conseillers sur le fonctionnement et l'importance du conseil dans l'appareil du gouvernement fédéral et pour discuter les potentialités et les limites de l'intégration des politiques de lutte contre le racisme au sein de l'état brésilien. Les résultats montrent une difficulté du secteur public pour intégrer le thème et l'intégration réduite des délibérations et des actions de CNPIR par le législateur fédéral, par les Politiques Publiques de le Secrétariat de L'Égalité Raciale (Seppir), par les politiques d'autres ministères et par l'opinion publique. L'existence formelle de les politiques de combat au racisme institutionnel, si ne pas accompagnée par efficacité concrète, peut reproduire le racisme plutôt que de la combattre.

Mots-clés: Conseil National pour la Promotion de L'Égalité Raciale; racisme institutionnel; participation sociale.

JEL: Z18.

1 INTRODUÇÃO

A relação entre Estado e racismo na contemporaneidade é complexa. Por um lado, movimentos sociais clamam pela quitação de um débito histórico, oriundo da escravidão e da dominação que remonta à colonização da América e cujos desdobramentos são elementos constituintes das relações sociais contemporâneas (Quijano, 2000). Por outro lado, a inclusão de políticas promotoras de igualdade racial no

âmbito do Estado é feita de forma marginal, marcada pelo racismo institucional (Hesse, 2004a; 2004b; Goldberg, 2002; Ahmed, 2012; Jaccoud, 2009).

O conceito de racismo institucional foi reconhecido pelo Estado brasileiro por meio da adoção do Programa de Combate ao Racismo Institucional (PCRI). Como elemento incorporado ao objetivo nº 2 do PCRI, que propõe fomentar a participação das organizações da sociedade civil organizada no diálogo sobre políticas públicas, encontra-se a atividade do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR). A criação e o funcionamento do CNPIR é um dos elementos que advêm da tentativa de incorporação de políticas para redução de desigualdades raciais no âmbito do Estado nacional (Lima, 2010; Xavier, 2008).

O CNPIR é um colegiado participativo composto por membros do governo e da sociedade civil (predominantemente representantes de movimentos negros), cuja principal atribuição é propor, em âmbito nacional, políticas de promoção da igualdade racial, com especial ênfase na população negra e em outras populações etnicamente marcadas no Brasil, visando enfrentar o racismo, o preconceito e a discriminação racial e reduzir as desigualdades raciais, inclusive no que tange aos aspectos econômico e financeiro, social, político e cultural (Brasil, 2003 *apud* Ipea, 2012).

Serão utilizados dados relacionados à percepção dos conselheiros sobre o funcionamento do CNPIR e sobre a importância do conselho dentro do aparato do governo federal brasileiro² para discutir as potencialidades e as limitações da incorporação de políticas de combate ao racismo no âmbito do Estado brasileiro. Tais dados serão analisados e cotejados com os conceitos e as práticas oriundos de um modelo em que o *racismo institucional* evidencia a maneira pela qual os Estados nacionais percebem e enfrentam (ou reproduzem) o racismo.

Este artigo está dividido em quatro outras seções, além desta introdução. A seção 2 apresentará brevemente o conceito de racismo institucional, discutindo seus principais componentes e sua vinculação às políticas do Estado liberal. Na sequência, na seção 3 abordar-se-á o racismo institucional no contexto brasileiro, dando especial ênfase à adoção do PCRI. A seção 4 apresentará alguns dados e algumas análises referentes ao CNPIR, refletindo sobre as potencialidades e as limitações do conselho em atuar no combate ao racismo institucional. Por fim, conclui-se, na seção 5, apontando a forma dúbia pela qual o Estado brasileiro aborda o tema do racismo institucional.

2. Tais dados foram coletados em 2011, por uma equipe de investigadores vinculada ao Ipea e referente à investigação *Conselhos nacionais: perfil e atuação dos conselheiros*. Entre diversos produtos oriundos da investigação, destaca-se aqui o relatório de pesquisa *O Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial na visão de seus conselheiros* (Ipea, 2012). Tal relatório apresenta os dados coletados e as análises preliminares relacionadas ao CNPIR. O relatório encontra-se disponível para *download* em: <<http://goo.gl/uEHBxp>>.

2 RACISMO INSTITUCIONAL: O RACISMO COMO ELEMENTO CONSTITUTIVO DO ESTADO MODERNO

A história do Estado moderno e a história do racismo estão intimamente relacionadas (Goldberg, 2002; Quijano, 2000). O Estado liberal é, ao menos discursivamente, orientado para a promoção dos direitos individuais. Isso não significa, contudo, que o Estado moderno não é racista em sua natureza. Pelo contrário, autores como Goldberg (2002), Hesse (2004a; 2004b) e Ahmed (2012) argumentam que o racismo é elemento intrínseco à constituição do Estado moderno, o qual seria, por definição, o Estado racial. Para Goldberg (2012), o Estado racial refere-se à

coarticulação entre raça e Estado moderno. A raça é essencial para o surgimento, o desenvolvimento e as transformações (conceitualmente, filosoficamente, materialmente) do Estado-nação moderno. A raça marca e conforma o Estado-nação moderno (...). Os aparatos e as tecnologias empregados pelos Estados modernos têm servido de diversas formas para moldar, modificar e reificar os termos da expressão racial, bem como as exclusões e as subjugações racistas (Goldberg, 2002, p. 4, tradução do autor).

O Relatório Macpherson, de 1999, define racismo institucional como

a falha coletiva de uma organização em prover um serviço profissional e apropriado para as pessoas por causa de sua cor, cultura ou origem étnica. Pode ser percebido ou detectado em processos, atitudes e comportamentos que somam-se à discriminação por meio de preconceito inconsciente, ignorância, negligência e estereótipos racistas que colocam em desvantagem pessoas de minorias étnicas (Macpherson, 1999 *apud* Hesse 2004b, p. 131, tradução do autor).

Hesse (2004a) vai além do disposto no Relatório Macpherson, criticando-o, e questiona até que ponto o racismo institucional seria involuntário e inconsciente. A genealogia do conceito de racismo institucional realizada por Hesse aponta para processos ativos de encobrimento do racismo como herança colonial e de desvinculação dele enquanto elemento intrínseco ao Estado liberal moderno.

Nesse processo de encobrimento, a concepção hegemônica liberal vincula o racismo a processos marcadamente individuais, que envolvem excessos, desvios de conduta e distorções por parte de grupos sociais e indivíduos. O racismo seria a exceção à regra e passível de resolução por punição de indivíduos e grupos desviantes. Contrariamente, ao apontar o duplo vínculo do racismo (*racism's conceptual double bind*), Hesse (2004b) chama atenção para a conexão intrínseca entre racismo e democracia liberal, que vai muito além de excessos individuais.

Na verdade, pensar o racismo como constitutivo das sociedades modernas implica tomá-lo não como ideologia extremista, mas como uma forma internalizada ao ato de governar. Para Ahmed (2012, p. 44, tradução do autor), “a luta para o reconhecimento do racismo institucional pode ser entendida como parte de

uma ampla disputa pelo reconhecimento de que todas as formas de poder, desigualdade e dominação são sistemáticas ao invés de individuais”. O conceito de racismo institucional enfatiza que o racismo é parte integrante das próprias instituições sociais. É, por sua natureza, coletivo. Situá-lo exclusivamente como comportamento individual desviante dificulta a identificação de seu caráter institucional e coletivo, já que “a identificação do racismo com indivíduos se torna uma tecnologia para a reprodução do racismo de instituições. (...) as instituições podem manter seu racismo ao eliminar aqueles indivíduos identificados como racistas” (*Ibid.*, p. 44, tradução do autor).

Para os teóricos que enfatizam o caráter institucional do racismo, ele é central como prática cotidiana na rotina governamental. O racismo está presente na própria constituição das políticas públicas liberais, gerando padrões discriminatórios na distribuição e na eficácia de políticas públicas entre grupos sociais conforme vínculos raciais e étnicos.

Para a análise do racismo como elemento constitutivo do Estado moderno, é insuficiente e ineficaz o combate a ele sem questionar o racismo indireto presente na burocracia governamental e na implementação das políticas públicas. Para Jaccoud (2009), a grande inovação oriunda do conceito de racismo institucional:

se refere à separação das manifestações individuais e conscientes que marcam o racismo e a discriminação racial – tal qual conhecido e combatido por lei. O racismo institucional atua no nível das instituições sociais, dizendo respeito às formas como estas funcionam, seguindo as forças sociais reconhecidas como legítimas pela sociedade e, assim, contribuindo para a naturalização e reprodução da hierarquia racial. Não se expressa por atos manifestos, explícitos ou declarados de discriminação, orientados por motivos raciais, mas, ao contrário, atua de forma difusa no funcionamento cotidiano de instituições e organizações, que operam de forma diferenciada na distribuição de serviços, de benefícios e de oportunidades aos diferentes grupos raciais (Jaccoud, 2009, p. 157).

Embora ainda subalternas, iniciativas para reconhecimento e combate do racismo institucional podem ser encontradas em políticas públicas no Brasil. Conforme apontado por Theodoro (2013),

o racismo institucional pode ser identificado a forma mais sofisticada do preconceito, envolvendo o aparato jurídico-institucional. Atuando no plano macro, o racismo institucional é o principal responsável pela reprodução ampliada da desigualdade no Brasil (Theodoro, 2013, p. 5).

Refletir sobre a eficácia de tais iniciativas é objetivo deste artigo, mas antes é importante contextualizar o racismo institucional no cenário brasileiro.

3 RACISMO INSTITUCIONAL E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

O reconhecimento formal do racismo no Brasil ocorreu tardiamente. A identidade nacional, no final do século XIX e início do século XX, foi erguida com base no mito da democracia racial. Gilberto Freyre, em obras como *Casa grande e senzala*, com primeira edição de 1933 (Freyre, 2006), argumenta que a colonização do Brasil permitiu uma maior miscigenação entre as raças, bem como foi mais “suave” – em termos de violência e crueldade – que em seus congêneres americanos. Tal teoria também aponta para uma maior mobilidade social do negro no Brasil, o que teria contribuído para um menor distanciamento entre negros e brancos, reforçando a figura do *mulato* e do *caboclo* como o padrão racial brasileiro. Associado a esta narrativa, os defensores da “democracia racial” apontam que o Brasil – diferentemente dos Estados Unidos e da África do Sul – não estabeleceu um regime jurídico de segregação da população negra. Esta conjunção de fatores colocaria o país como um exemplo de integração racial.

No período posterior à Segunda Guerra Mundial, no entanto, a noção de integração racial foi criticada por pensadores da esquerda brasileira. Um nome relevante desse período é o do sociólogo Florestan Fernandes que, em livros como *A integração no negro na sociedade de classes* (1965), aponta que o racismo é integrante da sociedade brasileira, mas que encontra-se oculto pelo mito da cordialidade e pela miscigenação racial no Brasil. Aponta também o estado de marginalização que caracteriza a integração do negro na sociedade brasileira após a abolição da escravidão.

Os estudos que questionam o mito da democracia racial proliferaram-se nas décadas seguintes e, impulsionados também pela onda de protestos e de conflitos contra a Ditadura Militar brasileira (1964-1985), fortalecem-se grupos sociais que advogam pelo reconhecimento e pela reparação de injustiças sociais e de preconceitos que afetam a vida da população negra no Brasil. Embora desde o período de Getúlio Vargas tenha-se registros de movimentos negros, somente ao final da Ditadura Militar foi que tal movimento começou a ter maior espaço no debate político.³ Por meio da atuação destes movimentos, o racismo foi incluído na nova Constituição brasileira de 1988 como crime (Ciconello, 2008).

O período pós-constituente no Brasil foi marcado por um forte ativismo dos movimentos sociais, entre eles o movimento negro. A crescente atuação destes movimentos fez com que, pela primeira vez na história, o Estado brasileiro assumisse formalmente a existência de racismo no país. A declaração foi feita em 1995 pelo então presidente da República Fernando Henrique Cardoso. A declaração foi emitida após a participação do ex-presidente nas comemorações

3. Para uma análise histórica da atuação do movimento negro no Brasil, ver Jaccoud (2009).

do tricentenário da morte de Zumbi dos Palmares. Cardoso afirmou que o Brasil “tem uma pesada herança escravocrata de uma cultura que dissimula a discriminação em certas formas aparentes de cordialidade” (Brasília..., 1995).

Como consequência da referida declaração, houve no Brasil um inédito processo preparatório para a Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Formas Conexas de Intolerância, que foi realizada em 2001.⁴ Assim, a participação do Brasil na referida conferência foi significativa, sendo que diversos representantes do movimento negro atenderam à reunião. A declaração oriunda da conferência reconheceu, pela primeira vez, a responsabilidade dos Estados nacionais na reprodução e no combate ao racismo. Segundo a Declaração de Durban, em seu § 99:

99. Reconhece que o combate ao racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata é responsabilidade primordial dos Estados. Portanto, incentiva os Estados a desenvolverem e elaborarem planos de ação nacionais para promoverem a diversidade, igualdade, equidade, justiça social, igualdade de oportunidades e participação para todos. Através, dentre outras coisas, de ações e de estratégias afirmativas ou positivas; estes planos devem visar a criação de condições necessárias para a participação efetiva de todos nas tomadas de decisão e o exercício dos direitos civis, culturais, econômicos, políticos e sociais em todas as esferas da vida com base na não-discriminação. A Conferência Mundial incentiva os Estados que desenvolverem e elaborarem os planos de ação, para que estabeleçam e reforcem o diálogo com organizações não-governamentais para que elas sejam intimamente envolvidas na formulação, implementação e avaliação de políticas e de programas (Theodoro, 2013, p. 7).

Mas a identificação do combate ao racismo como tarefa de responsabilidade estatal no Brasil teve maior impulso somente a partir do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003. O governo Lula criou, dentro do aparato estatal, uma estrutura institucional com o objetivo central de combate ao racismo. A materialização desta estrutura ocorreu com a criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República (Seppir/PR) e do CNPIR.

Vale ressaltar que a criação dessa estrutura institucional foi contestada por segmentos do movimento negro, sendo que

Aqueles contrários alegavam que a secretaria criaria um “gueto”, para atendimento das demandas de parte da militância, impedindo que certos segmentos pudessem se posicionar contrariamente ao governo, quando necessário. A pequena alocação de recursos na secretaria também era um fator de fragilidade do órgão. Para o governo a criação de um órgão específico dentro da máquina pública afirmava a necessidade de combate ao racismo e suas perversas consequências por meio de políticas públicas focais, sendo o

4. Para descrição e análise do processo preparatório para a Conferência de Durban, ver Jaccoud (2009).

principal desafio da Seppir articular a transversalização da questão racial em todos os programas e iniciativas do governo. Isso significava um complexo processo de sensibilização e convencimento junto aos outros órgãos da gestão pública, numa pauta que certamente encontraria muitas resistências e dependeria, e muito, dos apoios conseguidos dos centros de decisão do governo (Paula, 2011, p. 63).

A Seppir é responsável pela coordenação das ações vinculadas à temática racial, bem como pela institucionalização das políticas voltadas para a superação das desigualdades raciais e do racismo. Ela também é responsável pela articulação institucional com outros ministérios e secretarias, assim como com governos municipais e estaduais, de modo a garantir a transversalidade do tema. Este constitui um de seus principais desafios, fazer com que todos os agentes incorporem a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial e adotem diretrizes ligadas ao combate da discriminação e à promoção da igualdade racial em suas políticas (Seppir, 2011 *apud* Ipea, 2012).

Como imaginado, a transversalização da política de igualdade racial e sua incorporação pelos demais órgãos de governo foi, desde os primórdios da Seppir, problemática. Esse fator, que reflete a institucionalização do racismo, levou à adoção, pelo governo brasileiro, do PCRI. Implementado em 2005, o referido programa define o racismo institucional como:

o fracasso das instituições e organizações em prover um serviço profissional e adequado às pessoas em virtude de sua cor, cultura, origem racial ou étnica. Ele se manifesta em normas, práticas e comportamentos discriminatórios adotados no cotidiano do trabalho, os quais são resultantes do preconceito racial, uma atitude que combina estereótipos racistas, falta de atenção e ignorância. Em qualquer caso, o racismo institucional sempre coloca pessoas de grupos raciais ou étnicos discriminados em situação de desvantagem no acesso a benefícios gerados pelo Estado e por demais instituições e organizações (CRI, 2006 *apud* Geledés, 2013).

O programa tem dois grandes objetivos: *i*) fortalecer a capacidade do setor público na identificação e na prevenção do racismo institucional, a partir da formulação de políticas, capacitação institucional e revisão de normas e procedimentos; e *ii*) fomentar a participação das organizações da sociedade civil organizada no diálogo sobre políticas públicas (Jaccoud, 2009, p. 160).

Embora criado em 2003, o CNPIR foi incorporado ao PCRI como elemento central de seu objetivo nº 2. O conselho tem como objetivo propor, em âmbito nacional, políticas de promoção da igualdade racial, com especial ênfase na população negra e em outros segmentos étnicos da população brasileira, visando enfrentar o racismo, o preconceito e a discriminação racial e reduzir as desigualdades raciais, inclusive no que tange aos aspectos econômico e financeiro, social, político e cultural (Brasil, 2003 *apud* Ipea, 2012).

O CNPIR é uma instância de representação e participação da sociedade na formulação e no monitoramento de políticas públicas, constituindo um espaço em que é exercido o controle social das ações implementadas pelo governo (Seppir, 2008 *apud* Ipea, 2012). Atualmente, o CNPIR é composto por 44 membros, sendo 22 representantes do poder público federal, 19 representantes de entidades da sociedade civil organizada e três personalidades notoriamente reconhecidas no âmbito das relações raciais.

4 O CNPIR E O RACISMO INSTITUCIONAL

Para refletir sobre a atuação do CNPIR e do PCRI, esta seção utilizará dados de uma investigação coordenada pelo autor deste artigo e realizada entre 2011 e 2012.⁵ Em tal pesquisa, foi aplicado um questionário-padrão de 28 questões aos conselheiros do CNPIR. Em junho de 2011, o questionário foi respondido por 34 conselheiros, entre titulares e suplentes, o que corresponde a aproximadamente 77% do total de 44 conselheiros do CNPIR. Neste artigo, serão utilizados os dados relativos sobretudo ao objetivo de *investigar como os conselheiros do CNPIR percebem a influência do conselho nas políticas públicas*. Embora o questionário não tenha sido construído especificamente para a análise do racismo institucional, acredita-se que informações sobre como os conselheiros percebem a incorporação da ação do conselho e da temática da igualdade racial nas políticas públicas de distintas áreas de governo permitem reflexões sobre o alcance do PCRI, já que a participação da sociedade civil na formulação de políticas públicas é essencial para o alcance dos objetivos do programa. Além dos dados do questionário, utilizar-se-á análises de fontes secundárias, com dados e bibliografia de referência oriundos da academia e do movimento negro brasileiro.

Analisar o grau de sucesso em alcançar a *transversalidade* na Política de Igualdade Racial é fundamental para refletir sobre o combate ao racismo institucional no âmbito do Estado brasileiro, já que o racismo institucional

extrapola as relações interpessoais e instaura-se no cotidiano organizacional, inclusive na implementação efetiva de políticas públicas, gerando, de forma ampla, mesmo que difusa, desigualdades e iniquidades. Nesse sentido, a utilização do conceito de racismo institucional permite não apenas uma compreensão mais ampla

5. A investigação, realizada entre 2011 e 2012, envolveu não somente o CNPIR, mas todos os 21 conselhos nacionais de políticas públicas brasileiros com os seguintes objetivos: *i*) traçar o perfil dos conselheiros dos conselhos nacionais de políticas públicas; *ii*) analisar como avaliam sua própria atuação; *iii*) investigar como avaliam o trabalho do conselho; e *iv*) investigar como percebem a influência do conselho nas políticas públicas. A pesquisa consistia, sobretudo, na aplicação de questionário quali-quantitativo de 28 questões, divididas em três blocos: bloco I – perfil dos(as) conselheiros(as); bloco II – atuação dos(as) conselheiros(as); e bloco III – funcionamento do conselho. Ao todo, obtivemos a resposta de 767 conselheiros nacionais de distintas áreas de políticas públicas. O relatório final da pesquisa pode ser consultado em: <<http://goo.gl/xfyjGF>>. Já o relatório contendo exclusivamente os dados do CNPIR pode ser consultado em <<http://goo.gl/dkUIDk>>. Os demais relatórios específicos de cada conselho nacional (saúde, meio ambiente, segurança pública, entre outros) podem ser acessados no *site* do Ipea, disponível em: <<http://goo.gl/Odqk7x>>.

sobre a produção e a reprodução das desigualdades raciais brasileiras, como também aumenta as possibilidades de resgatar, nas políticas públicas e nas políticas organizacionais, novas frentes de combate ao preconceito e à discriminação e de promoção da igualdade racial, desalojando-se o debate do plano exclusivo das relações interpessoais e recolocando-o nos termos de sua dimensão política e social (Jaccoud, 2009, p. 157).

Assim, a percepção dos conselheiros no CNPIR quanto à efetividade do conselho e das políticas de igualdade racial no Brasil apontam que, embora o governo federal brasileiro tenha tido um avanço considerável na temática – envolvendo a criação de um corpo burocrático e políticas públicas específicas –, ela ainda ocupa posição marginal dentro do Estado e a necessária transversalização da política ocorre de forma muito mais lenta que o esperado.

Apesar de ocupar lugar central na Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial e no PCRI, os próprios conselheiros do CNPIR percebem que o conselho tem baixo impacto nas políticas públicas e na divulgação da temática da igualdade racial, tanto em relação à incorporação e à transversalização do tema no âmbito do próprio Estado quanto em relação à opinião pública.

Ao perguntar se o conselho teria influência na agenda do Congresso Nacional e no Legislativo federal brasileiro (gráfico 1), foi apresentada uma escala aos conselheiros composta por: *i*) muito significativa; *ii*) significativa; *iii*) pouco significativa; *iv*) não tem influência; e *v*) não sabe/não respondeu. Dos 34 conselheiros respondentes,⁶ pouco mais de 60% consideram a influência do CNPIR sobre a agenda do Congresso Nacional pouco significativa ou sem influência. Entre os que consideram haver alguma influência, 12% acreditam que esta é significativa, enquanto apenas 6% acham que ela é muito significativa. Vinte e um por cento dos conselheiros não responderam ou não sabiam.

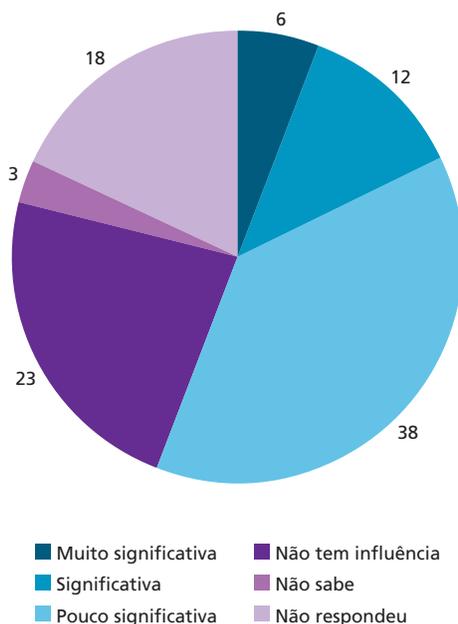
Assim, o elemento de participação social, incorporado ao PCRI, de acordo com a percepção dos conselheiros, pode não estar influenciando, de forma significativa, leis, decretos e outros instrumentos institucionais-legais brasileiros. Sabendo dos conflitos históricos entre Legislativo e Executivo no Brasil, pode-se argumentar que o baixo impacto do CNPIR poderia ser reflexo desses conflitos. Entretanto, é possível perceber que mesmo nas políticas e nas instituições de responsabilidade do Poder Executivo,⁷ a influência do CNPIR continua sendo percebida como reduzida.

6. Da amostra de 34 respondentes, 56% eram representantes da sociedade civil organizada, 41% eram representantes do poder público e 3% não responderam à questão. Tal proporção é similar à divisão entre Estado/sociedade civil presente na ocupação das cadeiras do CNPIR.

7. Ressalta-se aqui que o CNPIR é órgão integrante da estrutura da Seppir e, portanto, parte integrante do Poder Executivo federal brasileiro.

GRÁFICO 1

Influência do CNPIR na agenda do Congresso Nacional e do Legislativo brasileiro
(Em %)



Fonte: Ipea (2012).

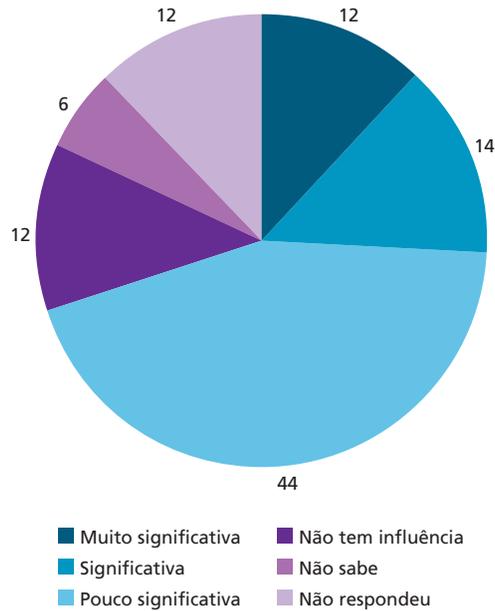
Questionados sobre a influência do conselho nas políticas públicas geridas pela própria Seppir (gráfico 2), nota-se que 56% dos conselheiros acreditam que esta é pouco significativa ou que não haja influência; 26% disseram que a influência seria significativa ou muito significativa; 12% dos conselheiros não responderam à questão; e 6% disseram não saber. Nesta investigação, foi detectado um conflito entre os representantes da sociedade civil presentes no CNPIR e a Seppir. Muitos conselheiros consideram que as políticas públicas implementadas pela Seppir têm sido pouco eficazes, bem como advogam por uma maior força política do CNPIR. Carta aberta elaborada pelos conselheiros representantes da sociedade civil no CNPIR, emitida em 9 de novembro de 2012, aponta que:

considerando que a Seppir, órgão ao qual o CNPIR integra, não conseguiu dar retorno às principais propostas debatidas, aprovadas e indicadas, a sociedade civil, no seu legítimo exercício de controle social, avalia a necessidade imperiosa de uma metodologia participativa e democrática e sugere a mudança do caráter do CNPIR, de conselho consultivo para conselho deliberativo, objetivando efetivar a participação da sociedade civil na formulação, acompanhamento, monitoramento e avaliação das políticas públicas reparatórias de promoção de igualdade racial e combate ao racismo, para consolidação de uma sociedade equânime e democrática de fato (Brasil, 2012).

GRÁFICO 2

Influência da atuação do conselho nas políticas públicas da Seppir

(Em %)



Fonte: Ipea (2012).

Na mesma linha, quanto à influência dos debates e das deliberações do CNPIR em políticas públicas de outros ministérios (gráfico 3) com os quais o conselho está articulado, 47% dos conselheiros acreditam haver uma influência significativa ou muito significativa e 45% acham que o impacto do CNPIR sobre as políticas de outros ministérios é pouco significativo ou não há influência. Quinze por cento dos conselheiros não responderam à questão.

Embora nesse último aspecto (gráfico 3) a proporção de respostas muito significativa e significativa tenha aumentado, ainda não é possível afirmar que tenha sido alcançada almejada transversalidade. Mesmo que haja uma percepção maior de influência das deliberações do conselho em outras áreas de política pública, há uma reclamação dos conselheiros da sociedade civil de que burocratas de outras áreas de governo não demonstram grande interesse na atuação do conselho. Na carta aberta citada anteriormente, os conselheiros da sociedade civil apontam que:

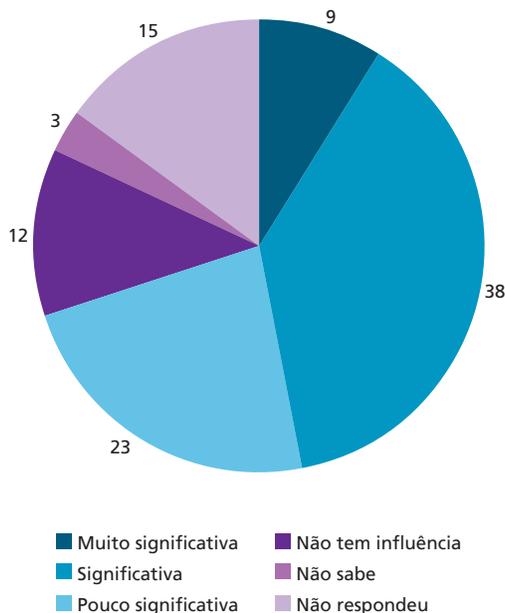
os/as integrantes da sociedade civil do CNPIR participaram de maneira ativa, crítica, propositiva e consensual em todas as reuniões ordinárias e extraordinárias convocadas pela Seppir, bem como nas comissões permanentes e temporárias, nas variadas atividades e representações solicitadas pela Seppir. No entanto, constatamos que a

maioria dos/as conselheiros/as governamentais teve presença irregular. Trata-se de uma situação recorrente, que avaliamos ser necessário solicitar a esses, participação efetiva e interativa nas diversas reuniões, sob pena dos ministérios absorverem superficialmente a Política de Igualdade Racial (Brasil, 2012, grifos do autor).

GRÁFICO 3

Influência da atuação do conselho nas políticas públicas de outros ministérios com os quais este se relaciona

(Em %)

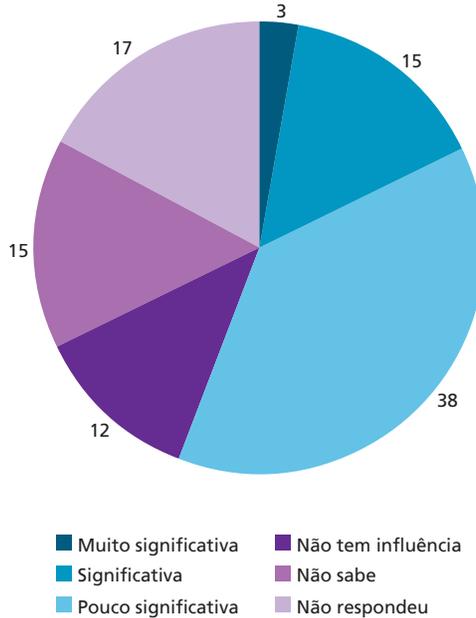


Fonte: Ipea (2012).

Por fim, em caráter complementar à percepção de um reduzido impacto nas políticas públicas, os conselheiros também perceberam um fraco impacto do conselho em influenciar a opinião pública, difundindo informações e políticas para promoção da igualdade racial. Percebe-se, no gráfico 4, que a maior parte dos conselheiros que responderam à questão considera esse impacto pouco relevante: 38% dos conselheiros o avaliam como pouco significativo e 12% como sem influência. Dezessete por cento dos conselheiros não responderam e 15% disseram não saber. Desta forma, o conselho não estaria efetivamente contribuindo para a reversão de um quadro em que, no Brasil, “uma parcela ainda significativa da população não vê importância ou necessidade de políticas de promoção da igualdade racial” (Theodoro, 2013, p. 5).

GRÁFICO 4

Influência do CNPIR sobre a opinião pública com relação à temática de promoção da igualdade racial
(Em %)



Fonte: Ipea (2012).

É importante ressaltar que os dados aqui apresentados não são diretamente relacionados à questão do racismo institucional e não pretendem comprovar nenhuma hipótese de efetividade do CNPIR ou das políticas de promoção da igualdade racial e de combate ao racismo institucional no Brasil. No entanto – e conforme será discutido na próxima seção –, tais dados permitem ilustrar e refletir sobre a forma de incorporação da política de combate ao racismo institucional no âmbito do Estado brasileiro. Tendo em vista que o CNPIR é órgão central na articulação entre governo e sociedade civil para as políticas de igualdade racial, bem como dialoga diretamente com o objetivo nº 2 do PCRI,⁸ tais dados e análises permitem refletir sobre a efetividade deste diálogo entre governo e sociedade civil, bem como sobre a necessária transversalidade (não) assumida pelo PCRI.

8. Fomentar a participação das organizações da sociedade civil organizada no diálogo sobre políticas públicas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS: IMPLEMENTAÇÃO INCOMPLETA DAS POLÍTICAS DE IGUALDADE RACIAL E REPRODUÇÃO DO RACISMO INSTITUCIONAL

Há um certo consenso na literatura sobre racismo no Brasil⁹ que aponta que é tarefa do Estado atuar no combate ao racismo. Para esses autores, o Estado é responsável pela atuação e reprodução do racismo e não há como superá-lo sem que o Estado assuma papel central. A atuação do Estado para o combate ao racismo implica a formulação e a implementação de políticas públicas específicas para a área. Tais políticas atuam na busca pela quitação de um débito histórico, manifestado pela contínua manutenção de desigualdades raciais no acesso a políticas e serviços por parte da população negra, indígena e de outras minorias étnicas. A desigualdade no acesso a políticas e serviços é caráter marcante do processo e conceito denominado racismo institucional. Na dimensão institucional do racismo, este deixa de ser predominantemente individual para ser coletivo.

A literatura aponta como grande avanço o fato de o Estado brasileiro reconhecer e buscar combater o racismo institucional e implementar políticas de promoção à igualdade racial. A criação de órgãos como a Seppir e o CNPIR, bem como a formulação e a implementação de políticas públicas focadas na área são parte desse necessário esforço de reconhecimento e de atuação do Estado na questão do racismo.

Não obstante, a eficácia dessas políticas é objeto de debate. Parte da literatura e os movimentos sociais argumentam que o reconhecimento e a atuação do Estado na questão racial é muito mais formal que efetiva. Embora exista um aparato burocrático específico e políticas em processo de implementação, há diversas ressalvas quanto aos seus impactos na realidade. Tais políticas geralmente sofrem com dotação orçamentária reduzida e com baixa capilaridade do território nacional.

Além disso, não há um esforço conjunto de órgãos públicos de outras áreas de política em incorporar a dimensão do racismo, potencializando a transversalidade e a eficácia das políticas. A baixa permeabilidade das demais áreas de política à questão racial é sintoma e exemplo de racismo institucional. O governo brasileiro reconheceu a dificuldade de internalização das políticas de combate ao racismo no âmbito do Estado e, como resposta, criou o PCRI, com os objetivos principais de fortalecer a capacidade do setor público na identificação e na prevenção do racismo institucional, assim como fomentar a participação das organizações da sociedade civil organizada no diálogo sobre políticas públicas.

No entanto, tal como ocorreu com outras políticas e outros programas na área, o PCRI ainda enfrenta dilemas de implementação. A resistência do setor público em incorporar a temática continua persistente e a promoção da

9. Ver, por exemplo, Ciconello (2008), Jaccoud (2009), Lima (2010), Paula (2011), Theodoro (2013) e Xavier (2008).

participação social continua insuficiente. Neste último aspecto, acentua-se a reduzida incorporação das deliberações e das ações do CNPIR pelo Legislativo federal, pelas políticas públicas da própria Seppir, pelas políticas de outros ministérios e pela opinião pública sobre o tema.

As ações de combate ao racismo institucional carregam em si uma dubiedade. Se, ao mesmo tempo, são fundamentais e necessárias para atuar na face coletiva do racismo, a sua existência pode servir como alibi para as organizações estatais afirmarem que não são mais racistas. Como afirma Ahmed (2012, p. 46 e 47), “há algo nas afirmações encobridoras (*blanket assertions*) sobre racismo institucional que é, de alguma forma, reconfortante para seus defensores. (...) a instituição, ao reconhecer seu racismo, deixa de ser racista”. A existência formal de políticas de combate ao racismo institucional, se não for acompanhada de efetividade concreta, pode reproduzir o racismo em vez de combatê-lo.

É importante notar que a política de combate ao racismo institucional é nova, sendo necessário mais tempo e dados mais concretos e específicos para avaliar sua efetividade. Assim, pelos dados e pelas reflexões iniciais apresentados neste artigo, não é possível julgar a efetividade do PCRI. No entanto, a discussão aqui efetuada permite apontar os perigos em adotar políticas de combate ao racismo institucional sem uma implementação efetiva. Os dados do CNPIR e os dados secundários da literatura sobre o tema sugerem uma discrepância entre a adoção formal e a implementação de políticas raciais brasileiras. Tal discrepância necessita ser reduzida para que o racismo seja efetivamente combatido no Brasil.

REFERÊNCIAS

AHMED, S. **On being included**: racism and diversity in institutional life. Durham: Duke University Press, 2012.

BRASIL. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial. **Carta dos conselheiros do CNPIR para ser divulgada**: gestão 2010/2012 – avaliação dos/as conselheiros/as da sociedade civil. Brasília: CNPIR/Seppir, 2012. Disponível em: <<https://goo.gl/j2fyZe>>.

BRASÍLIA faz marcha contra discriminação. **Folha de São Paulo**, Brasília, 21 nov. 1995. Disponível em: <<http://goo.gl/9KghfF>>.

CICONELLO, A. O desafio de eliminar o racismo no Brasil: a nova institucionalidade no combate à desigualdade racial. In: GREEN, D. (Ed.). **From poverty to power**: how active citizens and effective states can change the world. London: Oxfam, 2008. (From Poverty to Power Case Study). Disponível em: <<http://goo.gl/SZ1oYG>>.

FERNANDES, F. **A integração do negro na sociedade de classes**. São Paulo: Dominus, 1965.

FREYRE, G. **Casa grande e senzala**. 48. ed. Rio de Janeiro: Global Editora, 2006.

GELEDÉS – INSTITUTO DA MULHER NEGRA (Org.). **Guia de enfrentamento do racismo institucional**. Brasília: Geledés; ONU, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/owXSVm>>.

GOLDBERG, D. T. **The racial state**. Oxford: Blackwell, 2002.

HESSE, B. Discourse on institutional racism: the genealogy of a concept. *In*: LAW, I.; PHILLIPS, D.; TURNEY, L. (Eds.). **Institutional racism in higher education**. Oxford: Trentham Books, 2004a.

_____. Im/plausible deniability: racism's conceptual double bind. **Social Identities**, v. 10, n. 1, p. 9-29, 2004b.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **O Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial na visão de seus conselheiros**. (Relatório de Pesquisa). Brasília: Ipea, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/uEHBxp>>.

JACCOUD, L. (Org.). **A construção de uma política de promoção da igualdade racial: uma análise dos últimos 20 anos**. Brasília: Ipea, 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/FNSb5t>>.

LIMA, M. Desigualdades raciais e políticas públicas: ações afirmativas no governo Lula. **Novos Estudos**, n. 87, p. 77-95, 2010.

PAULA, M. de. A promoção da igualdade racial na era Lula. *In*: _____. (Org.). **Nunca antes na história desse país...?** Um balanço das políticas do governo Lula. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2011. p. 61-75.

QUIJANO, A. Coloniality of power, eurocentrism and Latin America. **Nepantla: Views from South**, v. 1, issue 3, p. 533-580, 2000.

THEODORO, M. As relações raciais, o racismo e as políticas públicas. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 37., 2013, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Anpoc, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/5sGsUI>>.

XAVIER, L. O papel do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial na gestão da Política de Igualdade Racial. *In*: WERNECK, J. (Org.). **Mulheres negras: um olhar sobre as lutas sociais e as políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Grupo Criola, 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/7i40Df>>.

