

1 Introdução

As políticas de promoção da Igualdade Racial têm suas especificidades na medida em que sua eficiência e eficácia passam pela implementação simultânea e articulada de políticas sociais de caráter geral (Educação, Trabalho e Renda, Saúde, Previdência Social e Assistência Social) e de políticas chamadas específicas, que visam combater os resultados perversos das práticas discriminatórias. Tendo em vista essas particularidades, o capítulo sobre Igualdade Racial do presente periódico pretende, a cada número, abordar uma determinada política social (Educação, Saúde, Emprego, Segurança Pública e Desenvolvimento das Comunidades Quilombolas) e verificar em que medida a intervenção do governo federal nesse campo tem levado em consideração a imperiosa necessidade de encurtar as inaceitáveis distâncias que ainda separam negros e brancos. Neste número, optou-se por tratar das políticas educacionais, uma vez que a agenda racial dos primeiros meses de 2004 foi marcada pela discussão em torno da preparação pelo Executivo Federal de dois Projetos de Lei (PL) que dizem respeito à reserva de vagas para estudantes negros no Ensino Superior.

2 Conjuntura

No primeiro semestre de 2004, o tema central da agenda governamental, no que se refere à questão racial, foi a reserva de vagas para o ingresso de estudantes negros no Ensino Superior. Com efeito, após acalorados debates, em maio passado, o Executivo Federal encaminhou ao Congresso Nacional dois Projetos de Lei que versam sobre ações afirmativas para determinados grupos da população, entre os quais se incluem pretos e pardos. No mesmo período, a Universidade de Brasília (UnB), de forma inédita para uma universidade federal, implementou uma política de cotas para negros já no vestibular de julho, reservando-lhes 20% das vagas por curso e turno. Destaca-se que medidas semelhantes foram recentemente aprovadas nas Universidades Federais do Paraná, Mato Grosso, Alagoas e Bahia, enquanto outras universidades, federais ou estaduais, já estão discutindo a adoção de ações afirmativas. Cabe lembrar que a primeira Instituição de Ensino Superior (IES) do país a implementar um sistema de cotas para estudantes de escolas públicas e alunos negros foi a Universidade do Estado de Rio de Janeiro (UERJ) – isso ocorreu em 2002. Posteriormente, a lista ampliou-se com a Universidade Estadual do Norte Fluminense, a Universidade Estadual da Bahia e a Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul.

As pesquisas de opinião publicadas nos últimos meses, referentes à implementação de cotas, demonstram que a maior parte da população é favorável ao sistema de reserva de vagas, embora muitos dos entrevistados destaquem a necessidade de se implementar ações que melhorem a escola pública. O levantamento realizado pela Fundação Perseu Abramo em 266 municípios do país e divulgado ao fim de 2003

mostrou que 59% da população pesquisada eram a favor e 36%, contra. A aprovação chegava a 56% entre os brancos, 59% entre os pardos e 68% entre os pretos.⁴⁰ Outra pesquisa, mais recente (maio de 2004), da Confederação Nacional dos Transportes (CNT) encomendada ao Instituto Sensus revelou que 61,1% da população são favoráveis às políticas de cotas para negros nas universidades públicas; 29,4% são contra; e 9,6% não sabem responder.⁴¹ Um estudo realizado internamente na Uerj, com o primeiro grupo de alunos cotistas, demonstrou que, comparados aos não-cotistas, o desempenho acadêmico dos primeiros foi superior ao dos segundos,⁴² o que deixou sem fundamento uma das principais críticas sobre políticas de reservas de vagas nas universidades: o comprometimento da qualidade geral desse nível de ensino, uma vez que a admissão dos negros por meio de cotas não teria respeitado plenamente o princípio do mérito.

É nesse contexto que o governo federal opta pela aplicação de ações afirmativas na Educação. As recentes medidas tomadas pelo Executivo expressam, contudo, as suas vicissitudes. Com efeito, em dezembro de 2003, um Grupo de Trabalho, coordenado pela Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) e encarregado de diagnosticar a situação racial na Educação, bem como de propor medidas promotoras de igualdade racial no campo educacional, recomendou a implementação de cotas raciais nas Instituições de Ensino Superior. Na ocasião, o ministro da Educação ignorou essa recomendação por considerar que não existia ainda um consenso sobre essa matéria na sociedade brasileira. Em janeiro deste ano, o novo titular da pasta da Educação manifestou-se a favor da aplicação de medidas que se focalizassem nos setores mais pobres e não somente na questão racial. Nesse sentido, preparou e encaminhou ao Congresso Nacional dois Projetos de Lei sobre a matéria, sendo um voltado para as universidades federais e outro para as particulares. Os enunciados de ambos os projetos permitem afirmar que, após um ano de incertezas no MEC, bem como na direção geral do governo sobre o rumo a ser seguido na questão das cotas, o Executivo Federal decidiu-se pela criação de reserva de vagas de cunho social e, dentro delas, promover um recorte racial. Em resumo, os negros beneficiam-se de “cotas das cotas”.

O PL nº 3.627/2004 “institui Sistema Especial de Reserva de Vagas ou Cotas para o acesso de estudantes egressos de escolas públicas, em especial negros e indígenas, nas instituições públicas federais de educação superior (...)”. Para tanto, ficam destinadas 50% das vagas das instituições federais a estudantes que tenham cursado integralmente o Ensino Médio em escolas públicas. Parte dessas vagas será preenchida por um percentual mínimo de negros e indígenas correspondente à proporção de pretos, pardos e indígenas na população da Unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo dados do último Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Esse posicionamento do governo significa o seu reconhecimento da necessidade de empreender políticas afirmativas

40. Levantamento realizado pela Fundação Perseu Abramo, ligada ao Partido dos Trabalhadores (PT) e pela Fundação Rosa Luxemburgo, da Alemanha. Informações publicadas em novembro de 2003 no site: <www.fpa.org.br>.

41. Notícia publicada no site: <http://www.universiabrasil.net/html/noticia_ghhhi.html>.

42. Pesquisa divulgada pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro (Uerj), em dezembro de 2003.

para eliminar tanto as desigualdades sociais⁴³ quanto as raciais no acesso ao Ensino Superior. Nesse particular, faz-se necessário destacar que, apesar de a maior parte dos pobres ser negra, os fenômenos da pobreza e das desigualdades raciais são bastante diferentes. Com efeito, em razão do alto grau de marginalização e de baixa auto-estima da população negra, decorrente não apenas da discriminação ocorrida no passado, mas também de um processo ativo de preconceitos e estereótipos raciais que legitimam diuturnamente procedimentos discriminatórios, uma política voltada aos mais pobres não consegue *per se* alavancar os segmentos negros da população. Portanto, políticas afirmativas voltadas aos mais carentes são de certo relevantes, mas não resolvem as distorções raciais no acesso ao ensino de nível superior. Assim sendo, é de se esperar que, salvo nas Unidades da Federação em que os negros constituem mais da metade da população, a maior parte das vagas reservadas para as cotas será preenchida por estudantes brancos. Desse modo, por exemplo, em Santa Catarina, onde a população negra representa 9% do total dos habitantes do estado, entraria no sistema de cotas raciais um mínimo de 4,5% de estudantes negros (o que corresponde a 9% de 50% das cotas sociais). É certo que os negros são minoria em Santa Catarina, mas os níveis de educação desse grupo da população não combinam com as vagas que lhes “corresponderia”, e as políticas reparadoras das distorções devem intervir energeticamente, de maneira temporária, até alcançar a igualdade de condições na formação educacional.

Em São Paulo, onde somente 2,8% de seus mais de 10 milhões de negros possuem diploma universitário,⁴⁴ os pretos e os pardos, segundo o Projeto de Lei ora em discussão, terão direito a um mínimo de 13,5% das vagas oferecidas no vestibular da Universidade Federal (27%, que corresponde à proporção de negros no estado, de 50%, equivalente à cota para estudantes egressos do ensino público). É verdade que os negros poderão concorrer com os estudantes de escolas públicas aos 36,5% de vagas sociais restantes, das quais deverão ainda ser deduzidas as destinadas aos indígenas; no entanto, como os paulistas negros que finalizam o Ensino Médio são em número bem menor que os brancos, serão estes últimos os que terão maiores chances de ocupar a maioria dessas vagas. E mais: continuarão a ser maioria, como já o são, nas 50% de vagas livres de cotas.

Na Bahia, apesar de os negros representarem 78% da população, terão direito somente a um mínimo de 39% das vagas da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Faz-se *mister* destacar que, nesse estado, apenas 1,7% dos negros possui nível universitário. Em resumo, faz-se necessário avaliar em que medida a reserva de vagas raciais como subproduto de cotas sociais terá efetivo impacto no combate às enormes distâncias que separam negros e brancos no Ensino Superior.

De toda sorte, é preciso reconhecer que, se aprovada a Lei, um número maior de estudantes negros poderá entrar nas Universidades Federais, em comparação àquele que ingressaria por meio das políticas de ações afirmativas que estão sendo implementadas por algumas IES. Na tabela 20, apresentam-se os exemplos do Distrito Federal e da

43. Segundo dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), atualmente 23,4% dos 10% mais rico do país estudam no Ensino Superior, enquanto apenas 4% entre os 40% mais pobres conseguem chegar a esse nível de ensino, distância que aumenta em algumas regiões, tais como a Nordeste, na qual os universitários do primeiro grupo representam 25,8% em relação aos do segundo, que não passam de 0,9%. Ver Informativo Inep. Ano 2, nº 40, 25 de maio de 2004. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/informativo/informativo40.htm>>.

44. Dados da Pnad/IBGE de 2001.

Bahia, onde pretos e pardos representam 54% e 78% de suas populações, respectivamente. As universidades federais de cada localidade adotaram sistemas de cotas diferentes. Assim, a atual política de cotas da UnB reserva 20% de suas vagas para negros. Na Bahia, aprovou-se uma política diferente, semelhante à proposta pelo PL: 45% do total das vagas foram destinados a estudantes provenientes de escolas públicas e, dessas vagas, 85% estão disponíveis para negros.

TABELA 20

Comparação entre diversos sistemas de cotas em universidades federais

Universidade federal	Total de vagas ofertadas no vestibular	Total de vagas ofertadas para negros pelo sistema de cotas em vigor	Total de vagas estimadas para negros pelo sistema de cotas do Projeto de Lei nº 3.627/2004	Total de vagas estimadas para negros se o sistema de cotas respeitasse a proporção de afrodescendentes no respectivo estado
UnB	1.994	392	542	1.085
UFBA	3.800	1.453	1.482	2.964

Fontes: UnB, UFBA, PL nº 3.627/2004; Pnad/IBGE 2002.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Vê-se que os sistemas implementados pelas respectivas universidades obtêm resultados aquém do impacto esperado, quer pelo PL quer por uma reserva de vagas para negros equivalente à proporção desse grupo étnico na população de cada estado. O Projeto do MEC, apesar de constituir-se em “cota de cota”, garante o maior acesso dos negros às instituições públicas de Ensino Superior.

O segundo Projeto de Lei nº 3.582/2004, encaminhado pelo Ministério da Educação em maio passado, institui o Programa Universidade para Todos, chamado de Prouni, “destinado à concessão de bolsa de estudo integral para cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de Ensino Superior, com ou sem fins lucrativos”. Essas bolsas serão concedidas a estudantes com renda familiar *per capita* de até um salário mínimo e que tenham cursado o Ensino Médio completo em escola da rede pública, bem como a professores da rede pública de educação básica. A instituição privada que deseje aderir ao Prouni deverá implementar as seguintes medidas: *i)* conceder as bolsas para, no mínimo, 10% de suas vagas; e *ii)* destinar parte dessas bolsas para estudantes negros e indígenas, conforme os mesmos critérios adotados para as universidades federais: seguindo a proporção desses grupos étnicos na população de cada estado. Assim, por exemplo, em Santa Catarina, que, como demonstrado, conta com 9% de negros na sua população, as universidades privadas que aderirem ao Prouni destinarão, cada uma, somente uma bolsa para estudantes negros, isto é, 9% (proporção de afrodescendentes de Santa Catarina) de 10% (percentual de bolsas destinadas a pobres, negros e índios). Vê-se, pois, que com a implementação da Lei, o percentual da população negra atingido será ínfimo. Em troca da adesão, a instituição será beneficiada com a isenção de vários impostos e contribuições.⁴⁵

Ressalta-se que o Prouni representa uma proposta de articulação de duas questões. Uma diz respeito à necessidade de solucionar a seguinte contradição: de um la-

45. Os benefícios dizem respeito ao não-pagamento do Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas; da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido; da Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social; e da Contribuição para o Programa de Integração Social.

do, um número significativo de jovens sem acesso à educação superior (menos de 9% das pessoas em idade de cursar este nível de ensino estão matriculadas); e, de outro, a existência de grande quantidade de vagas ociosas nas instituições privadas. A segunda questão refere-se à implementação de políticas afirmativas para atender às necessidades educacionais de professores do Ensino Básico, de alunos da escola pública e das populações negra e indígena. Aspira-se, com o Programa, incluir mais de 300 mil estudantes de baixa renda, negros e indígenas, bem como professores da rede pública de ensino, o que poderá contribuir para melhorar os níveis Fundamental e Médio.

Alguns proprietários de Instituições de Ensino Superior particulares opuseram forte resistência a esse Projeto de Lei; no entanto, após rodadas de interlocução promovidas pelo MEC com entidades representativas desse setor, chegou-se a um nível razoável de consenso.⁴⁶ Em 9 de julho passado, as duas maiores entidades estudantis e cinco centrais sindicais entregaram um documento ao ministro da Educação apoiando as cotas para estudantes de escolas públicas, negros e índios, definindo-as como “decisivas para o fortalecimento do ensino em todos os níveis, além de uma questão de justiça”. Contudo, essas entidades opõem-se à isenção fiscal que receberão as instituições privadas partícipes do Universidade para Todos.⁴⁷

É importante destacar que, recentemente, o Ministério da Educação deu mais um passo na implementação de ações afirmativas para negros no âmbito do Ensino Superior, público e privado. Com efeito, a Portaria nº 30, de 12 de agosto de 2004, que “Dispõe sobre procedimentos para inscrição e seleção dos candidatos ao processo seletivo do Fundo de Financiamento ao Estudante de Nível Superior (Fies) referente ao segundo semestre de 2004 e dá outras providências”, introduziu, em caráter inédito, um critério de acesso ao financiamento⁴⁸ que outorga proporcionalmente mais chances aos postulantes negros. Com essa medida, candidatos negros alcançam maior pontuação em relação aos brancos para a obtenção do empréstimo. No caso de empate entre dois candidatos negros, ganha aquele que tiver a mãe como chefe de família.

3 A questão das desigualdades educacionais entre negros e brancos

Tendo em vista que é no campo da Educação que aconteceram as medidas governamentais mais debatidas neste primeiro semestre de 2004, no que se refere ao combate às desigualdades raciais, propõe-se realizar uma rápida reflexão sobre essa questão. Com efeito, a situação desvantajosa da população negra em relação à branca na área educacional verifica-se em todos os níveis de ensino.

Conforme pode ser observado na tabela 3.1 do Anexo Estatístico do presente periódico, os negros com 15 anos ou mais tinham em 2002, em média, 2 anos de estudo a menos que os brancos – 5,5 anos e 7,4 anos, respectivamente. E mais: apesar de

46. Como parte do processo de conversações empreendido pelo MEC com representantes das universidades privadas, cabe destacar a realização de um debate ocorrido em 6 de julho passado, em Brasília. Nessa reunião, alguns representantes das universidades particulares não-filantrópicas manifestaram-se favoráveis a participar do Prouni, mas exigiram a modificação de alguns itens do projeto de modo que possam beneficiar-se, tal qual as faculdades filantrópicas, do direito de outorgar bolsas parciais a estudantes com renda entre 1 e 3 salários mínimos e outros benefícios.

47. Correio Braziliense, n. 15.025, Brasília, 10 de julho de 2004, p. 17.

48. Vale lembrar que o Fies foi criado em 1999 e, atualmente, possui mais de 1.600 Instituições de Ensino Superior (IES) cadastradas e 276 mil estudantes beneficiados – o que corresponde a cerca de 26% da demanda –, com alocação de recursos públicos da ordem de R\$ 1,7 bilhão.

esse indicador ter melhorado para os dois grupos raciais, a distância entre negros e brancos permaneceu relativamente estável ao longo da década de 1990. Com efeito, em 1992, os negros com 15 anos ou mais apresentavam uma média de 4 anos de estudo; para os brancos, esse valor era de 6,1 anos.

A análise da frequência à escola, definida como a razão entre o número de crianças com idade entre 7 e 14 anos matriculadas na escola e o total de crianças nessa faixa etária existente na população, revela que houve uma quase universalização do acesso ao Ensino Fundamental na medida em que, em 2002, cerca de 98% das crianças de 7 a 14 anos, negras e brancas, cursavam esse nível de ensino (ver tabela 3.4 do Anexo Estatístico). No entanto, o mesmo acontecimento não se verificou para o Ensino Médio: de fato, para o mesmo ano, somente 28,2% dos jovens negros de 15 a 17 anos frequentavam o Ensino Médio. No caso dos brancos, esse percentual era cerca de duas vezes maior: 52,4%. Faz-se *mister* destacar, contudo, que a distância entre negros e brancos vem diminuindo nos últimos anos, ainda que em ritmo muito aquém do desejado: em 1992, a taxa de escolarização líquida dos negros de 15 a 17 anos (9,2%) era três vezes menor que a dos brancos (27,1%).

No Ensino Superior, a desigualdade entre os dois grupos raciais é ainda mais alarmante: em 2002, 3,8% dos jovens negros de 18 a 24 anos tinham acesso à universidade; entre os brancos esse percentual era quatro vezes maior (15,5% – ver tabela 3.4 do Anexo Estatístico). Aqui também observa-se uma melhora, ainda que muito pequena, durante os anos de 1990: em 1992, os percentuais eram de 1,5% e 7,3%, respectivamente.

Nota-se, ainda, que em todos os ciclos escolares um dos principais indicadores que medem o desempenho dos alunos é a taxa de distorção idade–série, a qual expressa o percentual de alunos que têm dois ou mais anos de defasagem em cada série. Nesse quesito, já aparecem graves incongruências entre as crianças de ambas as raças, pois, como revela a tabela 3.5 do Anexo Estatístico, em 2001, entre a 1ª e a 4ª séries, a média de crianças negras e brancas com defasagem escolar era de 39,1% e 19,2%, respectivamente; entre a 5ª e a 8ª séries, de 53,6% e 31,0%, respectivamente, sendo a média geral do Ensino Fundamental de 45,3% para os negros e 25,0% para os brancos. No Ensino Médio, as diferenças entre as taxas de distorção são ainda maiores: 60,3% entre os jovens negros e 40,7% entre os brancos. Ou seja, a defasagem aumenta em ambos os grupos, mas mostra-se ainda mais desfavorável nas crianças e nos adolescentes negros. Estudos publicados pelo Inep em junho deste ano⁴⁹ mostram uma diminuição progressiva da taxa de distorção idade–série nos Ensinos Fundamental e Médio, mas as diferenças entre as raças conservam-se, pois entre os estudantes que nunca repetiram 45,4% são negros e 66,5%, brancos. No que se refere ao número de séries repetidas, os percentuais de negros que repetem uma, duas e três vezes as séries no Ensino Fundamental são de 29,6%, 17,3% e 7,7%, respectivamente, enquanto os brancos apresentam percentuais bem menores: 19,9%, 9,8% e 3,8%, respectivamente.

49. Tais dados, divulgados em 4 de junho de 2004, resultaram da pesquisa por amostragem aplicada pelo Inep em escolas públicas e privadas em novembro de 2003, como parte do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb). Essa avaliação vem sendo feita a cada dois anos, mas doravante será aplicada anualmente.

Além disso, estudos do Ipea,⁵⁰ realizados a partir desses indicadores e de uma série de simulações, revelaram dois fenômenos importantes: *i*) a insuficiência das políticas universais de educação para enfrentar a desigualdade racial, na medida em que as distâncias entre negros e brancos permanecem ou diminuem muito pouco apesar da melhora geral dos indicadores; e *ii*) a existência da discriminação racial no espaço escolar – com efeito, os modelos utilizados revelaram que boa parte das desigualdades raciais observadas é resultado de um processo ativo de preconceitos e estereótipos raciais que legitimam, diariamente, atos discriminatórios. Em outras palavras, verifica-se no campo da Educação a prática do racismo ou da discriminação institucional, cujos impactos, mesmo que de forma não intencional, têm como consequência a distribuição desigual dos benefícios ou dos recursos.

Esse quadro desolador demonstra a imperiosa necessidade de o Estado brasileiro empreender, urgentemente, ações que revertam a difícil situação da Educação em geral no país, bem como formular e implementar políticas públicas afirmativas e valorizativas que, associadas às de caráter universal, corrijam as diferenças entre negros e brancos. A sociedade democrática caracteriza-se como aquela em que as oportunidades básicas oferecidas aos indivíduos não os diferenciam em razão de sua origem social ou étnica. Essas oportunidades básicas são o alicerce sobre o qual se erguem a igualdade de oportunidades e de tratamento e as políticas específicas que buscam assegurar a eficácia de tal equidade.

Portanto, tendo em vista os objetivos da Seppir, um de seus eixos de trabalho poderia constituir-se na estimulação de políticas específicas no sistema educacional como um todo, em articulação com o Ministério da Educação e com estados e municípios, por meio de suas instituições representativas, quais sejam, o Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação (Consed) e a União Nacional de Secretários Municipais de Educação (Undime). Pôde-se constatar, contudo, a insuficiência de debates e de formulação de políticas voltadas para os níveis de Ensino Fundamental e Médio, uma vez que a escola, como antes comprovado, é um espaço da vida social em que se consolidam as desigualdades raciais, ou seja, além de manter e incrementar as discussões sobre as políticas de acesso à educação superior dos grupos mais desfavorecidos, urge criar ações nos ciclos anteriores sob risco de reproduzir eternamente as desigualdades raciais visíveis na educação superior.

4 Acompanhamento de políticas e programas

Entre as principais políticas e ações sob coordenação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção de Igualdade Racial (Seppir) no primeiro semestre de 2004, podem-se destacar as atividades voltadas para o atendimento de comunidades quilombolas, o Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial e o Grupo de Trabalho da Câmara de Políticas Sociais sobre Igualdade Racial.

No que se refere ao atendimento das *populações remanescentes de quilombos*, o governo deu um passo no tratamento dos problemas que envolvem as 743 comunidades oficialmente reconhecidas, as quais somam, aproximadamente, 2 milhões de pessoas.

50. A esse respeito, consultar Soares, Sergei et alii. Diagnóstico da situação atual do negro na sociedade brasileira. Ipea, 2002. (Mimeo). Jaccoud, Luciana; Beghin, Nathalie. Desigualdades raciais no Brasil: um balanço da intervenção governamental. Brasília: Ipea, 2002.

Com efeito, foi criado um Comitê Gestor integrado por mais de vinte órgãos federais, presidido pela Seppir, que tem por missão implementar as ações contidas no Decreto de 20 de novembro de 2003, que regulamenta a titulação das terras dos quilombolas e a criação de programas de etnodesenvolvimento. Nesse sentido, foi lançado, em 21 de maio passado, na comunidade quilombola dos kalungas, no Estado de Goiás, e com a presença do presidente da República, o Projeto Ação Kalunga, que conjuga esforços de vários ministérios, bem como dos governos do Estado de Goiás e das prefeituras de Cavalcanti, Teresina e Monte Alegre, onde fica localizada a comunidade kalunga. O Projeto consiste na convergência e na integração de um conjunto de ações, tais como de regularização de terras, de provimento de infra-estrutura e serviços, além de outras ações que buscam promover o desenvolvimento econômico e social dessa comunidade. O Projeto servirá de modelo de intervenção em outras comunidades quilombolas, e a Seppir está pleiteando que, na revisão do Plano Plurianual (PPA) de governo, a ser aprovada no segundo semestre de 2004, o Projeto se transforme em programa da Secretaria com o nome de Brasil Quilombola.

Segundo informações da Secretaria, até o momento, somente 71 comunidades quilombolas – o que representa menos de 10% do universo oficial – receberam os títulos de suas terras. Em 2004, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) vem dando prioridade à regularização fundiária de 32 comunidades remanescentes de quilombos, selecionadas a partir de consulta ao Conselho Nacional de Quilombos (Conaq) e de critérios que atendem ao Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA).

De acordo com o que estava previsto na sua ação programática, a Seppir instalou o Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial⁵¹ que reúne diversos órgãos e conselhos defensores da população negra existentes em diferentes estados e municípios do país. Com efeito, o sistema transversal de trabalho da Secretaria – isto é, o de promover a implementação de ações específicas de combate às desigualdades raciais no âmbito das políticas públicas – requer, também, a consolidação de parcerias com os demais níveis de governo. Para tanto, a Secretaria propõe-se a implementar um conjunto de atividades, até o fim de 2006, em todas as cidades com mais de 50 mil habitantes. Essas atividades preveem, no primeiro momento, ajuda técnica para a elaboração de projetos e, em segunda etapa, o repasse de recursos financeiros. Em outras palavras, a Seppir está buscando construir e fortalecer uma rede de instituições capaz de desenvolver, de forma integrada e articulada, um trabalho conjunto voltado para a promoção da saúde, da educação e do desenvolvimento socioeconômico da população negra.

Em janeiro de 2004, foi criado, no âmbito da Câmara de Políticas Sociais,⁵² o Grupo de Trabalho Interministerial sobre Igualdade Racial, coordenado pela Seppir e integrado por representantes dos seguintes órgãos: Casa Civil, Assessoria Especial do Presidente, Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão (Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI – e Ipea), da Saúde, da Educação, do De-

51. Atualmente, integram o Fórum mais de quarenta organismos governamentais, de âmbito estadual e municipal.

52. A Câmara de Políticas Sociais é presidida pelo presidente da República e reúne os ministros da área social, bem como os do Planejamento, Fazenda, Casa Civil e Secretaria Geral. O objetivo da Câmara é propor e articular políticas públicas na área social e acompanhar a implementação de programas que estejam sob a responsabilidade de vários ministérios.

envolvimento Social e Combate à Fome, do Desenvolvimento Agrário, da Cultura (Fundação Palmares), da Justiça e, ainda, Secretaria Especial de Direitos Humanos e Secretaria Especial de Políticas para Mulheres. Esse GT tem por objetivo realizar um diagnóstico tanto das condições de vida da população negra quanto dos diversos programas e ações existentes no governo federal para fazer frente aos problemas enfrentados por esse grupo populacional. Ademais, a partir desse levantamento, o GT deverá propor um conjunto de medidas e instrumentos a serem implementados pelos diversos ministérios para a efetiva consecução da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR). O Grupo de Trabalho ainda está em andamento e espera-se que as propostas por ele apresentadas auxiliem na implementação das diretrizes dessa política e na difícil materialização do trabalho transversal perante os demais órgãos federais.

5 Financiamento e gasto

Os recursos alocados à Seppir são oriundos de impostos (ver tabela 1.2 do Anexo Estatístico) e, em 2004, o orçamento da Secretaria foi de R\$ 17,3 milhões para a execução de um único programa, o de Gestão da Política de Promoção da Igualdade Racial. Conforme pode ser observado na tabela 1.1 do Anexo Estatístico, no primeiro semestre de 2004, foram liquidados apenas R\$ 2,3 milhões, o que equivale a 13% do total. Além dos gastos administrativos (auxílio alimentação e transporte dos funcionários e despesas com passagens e diárias), foram desembolsados cerca de R\$ 400 mil em atividades de apoio a iniciativas para a promoção da igualdade racial: trata-se, essencialmente, de repasse de recursos a estados e municípios para o fortalecimento do Fórum Intergovernamental (Plano de Promoção da Igualdade Racial de Porto Alegre, Projeto para a Superação do Racismo em Belém e inclusão do quesito raça/cor nos bancos de dados dos programas sociais de São Paulo).

O baixo desempenho da execução orçamentária e financeira da Seppir para o período em tela pode ser o resultado da conjunção de problemas enfrentados em três esferas: institucional, operacional e de gestão. Assim, os entraves institucionais dizem respeito à dificuldade de se trabalhar temas transversais. Todos os órgãos federais que cuidam dessas questões (Secretarias Especiais de Promoção da Igualdade Racial, de Políticas Para Mulheres e de Direitos Humanos) apresentaram, neste primeiro semestre de 2004, uma performance muito aquém do esperado. Não se soube, ainda, definir qual o caminho mais apropriado para gastar da melhor forma possível os escassos recursos alocados para cada um desses órgãos. Nesse sentido, o Ministério do Planejamento está propondo a criação de um Grupo de Trabalho destinado a aprimorar tanto a conceituação quanto a implementação efetiva da chamada transversalidade das políticas de gênero, raça, direitos humanos e meio ambiente.

Até muito recentemente, a Seppir enfrentou uma série de problemas operacionais para gastar seus recursos. Assim, por exemplo, não tinha acesso a seu orçamento que, por questões administrativas, ficou localizado na Presidência da República. Com isso, os procedimentos de elaboração de convênios e de empenhos eram mais morosos. Além disso, todas as atividades administrativas ainda são custeadas pelo Ministério da Justiça, o que contribui para atrasar os processos burocráticos (troca de correspondência solicitando passagens, diárias etc.). No segundo semestre, parte desses problemas deverá ser solucionada, tendo em vista que a Secretaria deverá ter acesso *on-line* ao seu orçamento, podendo empenhar diretamente seus recursos.

Por fim, a Secretaria está tendo dificuldades na gestão de suas ações: no geral, tende a privilegiar o atendimento de diversas demandas acumuladas pelo movimento negro – de certo extremamente relevantes, mas, muitas vezes, de impacto social mais reduzido – e, com isso, deixa de concentrar esforços e prioridades (em termos de recursos financeiros, humanos, institucionais e organizacionais) na coordenação e na implementação de programas e ações estratégicas para a promoção da igualdade racial, sobretudo nos campos da Educação e do Mercado de Trabalho.

6 Considerações finais

O tema das cotas nas universidades dominou a cena pública na área de promoção da igualdade racial neste primeiro semestre de 2004. No entanto, conforme foi discutido neste capítulo, centrar esforços somente no terceiro ciclo escolar é insuficiente para a solução definitiva dos problemas raciais. É alarmante a desistência de alunos negros no Ensino Médio, a qual dá continuidade a um processo que se inicia a partir das últimas séries do Ensino Fundamental. Precisa-se, pois, urgentemente, sem abandonar os esforços que se fazem na educação superior, formular e executar políticas públicas capazes de não somente melhorar o acesso e a qualidade do ensino para todos, como de eliminar as distâncias que separam negros de brancos.

Uma análise da situação escolar mostra que existe um número não negligenciável de estudantes negros que terminam o Ensino Médio e que não têm condições de entrar nas instituições de Ensino Superior. Será necessário criar, também, políticas públicas voltadas para esses jovens a fim de prepará-los para ingressar na educação de nível superior.

Após um ano de existência, a Seppir tem mostrado sua capacidade para abrir novas frentes de trabalho e para dar continuidade a outras iniciadas em 2003. Contudo, a possibilidade de aumentar seu poder de influência perante outros órgãos federais para fazer avançar as políticas transversais promotoras da igualdade racial continua sendo um desafio. Até hoje, são poucos os ministérios que tenham implementado algum tipo de ação nesse sentido, em que pese tratar-se de diretriz governamental. A coordenação de ações de combate à desigualdade racial não é tarefa fácil, pois, conforme mencionado anteriormente, são inúmeros os obstáculos que a Secretaria enfrenta: desde institucionais e operacionais até aqueles impostos consciente ou inconscientemente pelas pessoas com poder de decisão. Com efeito, o racismo institucional existe no país e para combatê-lo faz-se necessário, além de disposição e convencimento, o compromisso com a construção de uma efetiva democracia racial. Como uma política pública não pode esperar pelo convencimento de cada um dos integrantes da máquina governamental, impõe-se a criação de mecanismos de ação e de monitoramento – à revelia, até mesmo da incompreensão de alguns setores do Estado.