

# IGUALDADE RACIAL

## A Construção de uma Política de Promoção da Igualdade Racial: uma análise dos últimos 20 anos



**Luciana Jaccoud**  
Organizadora

**Organizadora  
Luciana Jaccoud**

**A Construção de uma Política  
de Promoção da Igualdade Racial:  
uma análise dos últimos 20 anos**

Brasília 2009

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Governo Federal

Ministro de Estado Extraordinário  
de Assuntos Estratégicos – Roberto Mangabeira Unger

Secretaria de Assuntos Estratégicos

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente  
Marcio Pochmann

Diretor de Administração e Finanças  
Fernando Ferreira  
Diretor de Estudos Macroeconômicos  
João Sicsú  
Diretor de Estudos Sociais  
Jorge Abrahão de Castro  
Diretora de Estudos Regionais e Urbanos  
Liana Maria da Frota Carleial  
Diretor de Estudos Setoriais  
Márcio Wohlers de Almeida  
Diretor de Cooperação e Desenvolvimento  
Mário Lisboa Theodoro

Chefe de Gabinete  
Persio Marco Antonio Davison

Assessor-Chefe da Assessoria de Imprensa  
Estanislau Maria de Freitas Júnior  
Assessor-Chefe da Comunicação Institucional  
Daniel Castro

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

**Organizadora  
Luciana Jaccoud**

**A Construção de uma Política  
de Promoção da Igualdade Racial:  
uma análise dos últimos 20 anos**

Brasília 2009

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

A construção de uma política de promoção da igualdade racial : uma análise dos últimos 20 anos / organizadora: Luciana Jaccoud. - Brasília: Ipea, 2009.  
233 p. : gráfs., tabs.

Inclui bibliografia.  
ISBN 978-85-7811-020-8

1. Discriminação Racial. 2. Igualdade Social. 3. Desigualdade Social. 4. Políticas Públicas. 5. Brasil. I. Jaccoud, Luciana de Barros. II. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 305.800981

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos.

A produção editorial desta publicação contou com o apoio financeiro da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir).

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

## SUMÁRIO

PREFÁCIO .....	7
APRESENTAÇÃO .....	9
INTRODUÇÃO.....	11
CAPÍTULO 1 ENTRE O RACISMO E A DESIGUALDADE: DA CONSTITUIÇÃO À PROMOÇÃO DE UMA POLÍTICA DE IGUALDADE RACIAL (1988-2008) .....	19
CAPÍTULO 2 DESIGUALDADE RACIAL E CONSTRUÇÃO INSTITUCIONAL: A CONSOLIDAÇÃO DA TEMÁTICA RACIAL NO GOVERNO FEDERAL (1995-2005) .....	93
CAPÍTULO 3 A POLÍTICA DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL NO GOVERNO FEDERAL EM 2006 E O PROGRAMA DE COMBATE AO Racismo Institucional .....	147
CAPÍTULO 4 A POLÍTICA DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL NO GOVERNO FEDERAL NO PRIMEIRO SEMESTRE DE 2007 E OS PROGRAMAS DE AÇÃO AFIRMATIVA NAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS .....	171
CAPÍTULO 5 A POLÍTICA DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL NO GOVERNO FEDERAL EM 2007 E AS POLÍTICAS UNIVERSALISTAS.....	205



## PREFÁCIO

Ministro Edson Santos

O racismo impede o livre exercício da cidadania e o acesso democrático ao desenvolvimento. Deve, portanto, ser eliminado para permitir que o país se desenvolva com equidade social. Para tanto, torna-se necessária a aplicação de ações afirmativas, que se definem como políticas voltadas à concretização do princípio constitucional da igualdade e à neutralização dos efeitos da discriminação racial.

O princípio da igualdade, ou da não discriminação perante a lei, foi tido durante muito tempo como a garantia da concretização da liberdade. A importância deste princípio é inquestionável. No entanto, não é suficiente que o Estado se abstenha de praticar a discriminação em suas leis. Pois cabe a ele favorecer a criação de condições que permitam a todos se beneficiar da igualdade de oportunidades. Por isso, é preciso tratar os desiguais de forma desigual, elevando os desfavorecidos ao mesmo patamar de partida dos demais.

A Constituição Federal de 1988, pela primeira vez em nossa história, apresentou os caminhos legais para a superação do racismo e das desigualdades. Tanto por criminalizar a prática do racismo, quanto por prescrever, em seu capítulo sobre os objetivos fundamentais da República, que é dever do Estado “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”.

A aplicação das políticas de ações afirmativas, descritas e analisadas nesta publicação do Ipea, é importante passo neste sentido. Trata-se de medidas que surgem para superar as expressões contemporâneas do racismo e da discriminação racial, e também para reparar os fatores que impediram a plena emancipação da população negra no período pós-abolição. Pois não houve, por exemplo, uma reforma agrária que garantisse aos negros o acesso à terra. E tampouco lhes foi assegurado o acesso à educação, o que lhes permitiria, além da ascensão intelectual, assumir posições mais qualificadas entre as atividades econômicas da então nascente indústria nacional. Desta forma, os negros permaneceram excluídos.

Indiscutivelmente, ainda hoje a maioria dos pobres brasileiros é negra. Esta condição é, ao mesmo tempo, causa e consequência, em um círculo vicioso que se autoalimenta. A visão da pobreza associada ao negro, pelo prisma do racismo, atribui ao próprio negro as causas de sua condição, seja por acomodação, seja

pela falta de qualidades para a ascensão social. E, desta forma, a pobreza dos negros e sua ausência dos espaços de poder político e produção de conhecimento foi naturalizada ao longo de nossa história. Motivo pelo qual ainda hoje é raro encontrar negros em espaços de poder e decisão.

Compreender o processo de aplicação das políticas de promoção da igualdade racial, que ganharam força nos últimos 20 anos por meio das sucessivas administrações federais, é, portanto, fundamental para que possamos aperfeiçoar os mecanismos capazes de tornar nossa sociedade mais justa e equilibrada sob o ponto de vista das relações étnicas.

## APRESENTAÇÃO

Márcio Pochmann

Dando continuidade ao esforço de reflexão sobre a temática racial no Brasil, o Ipea apresenta o livro *A construção de uma política de promoção da igualdade racial: uma análise dos últimos 20 anos*. Esta publicação reúne capítulos selecionados sobre o tema da igualdade racial, anteriormente apresentados no boletim *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* (BPS), produzidos pela Coordenação de Estudos Raciais da Diretoria de Estudos Sociais (Disoc).

É importante lembrar que os surpreendentes e inaceitáveis patamares de desigualdade entre brancos e negros, que ainda hoje delimitam o perfil da sociedade brasileira, têm sido objeto de permanente debate na instituição, dando origem a um amplo conjunto de estudos e publicações. É neste contexto que o BPS incluiu, a partir de sua sétima edição, um capítulo dedicado ao tema, proporcionando um rico manancial de informações e de análises, sobretudo para os pesquisadores e demais interessados.

A iniciativa de reunir os capítulos sobre igualdade racial do BPS traz uma visão panorâmica sobre a questão racial no Brasil, possibilitando ao leitor o acesso a informações importantes sobre a trajetória desta questão ao longo das duas últimas décadas. Assim, no esteio dos debates que deverão pautar a realização da II Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial, e com vista a imprescindível mobilização de esforços para consecução das orientações por ela emanadas, a presente publicação intenta colaborar com um conjunto sistematizado de informações sobre questões de relevo, em prol do aperfeiçoamento das políticas públicas e da redução das desigualdades raciais no país.



## INTRODUÇÃO

Luciana Jaccoud

Os textos reunidos nesta publicação foram elaborados entre 2006 e 2009 e lançados no boletim *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* (BPS), publicação semestral do Ipea. Eles fazem parte do trabalho permanente e sistemático de acompanhamento das políticas públicas voltadas à promoção da igualdade racial realizado pela Coordenação de Estudos Raciais da Diretoria de Estudos Sociais (Disoc). Este trabalho tem como objetivo primeiro sistematizar informações sobre iniciativas, programas e ações desenvolvidos pela esfera federal e voltadas à redução das desigualdades raciais, incluindo aquelas dirigidas ao combate ao racismo e à discriminação racial. Visa também permitir a constituição de um quadro geral, mesmo que preliminar, que abarque o conjunto destas iniciativas, de forma a possibilitar uma aproximação abrangente do esforço realizado no âmbito federal. Neste sentido, este trabalho se propõe ainda a apresentar uma primeira leitura sobre a sua significância, impactos, desafios e perspectivas.

As informações reunidas, assim como as análises realizadas, não se limitam ao tratamento das iniciativas governamentais. Elas também se estendem à configuração e ao desenvolvimento do debate público sobre o tema da igualdade racial. Este debate foi apresentado à sociedade brasileira pelo movimento negro, que defendeu, de forma renovada nas últimas décadas, a necessidade não apenas de combater o racismo, mas de efetivar instrumentos de promoção da igualdade racial. Tais demandas provocaram a ampliação do reconhecimento da relevância do tema do racismo e da discriminação racial como fenômenos sociais ativos na sociedade brasileira, diante do qual, entretanto, levantaram-se resistências e oposições. Este novo contexto foi marcado por progressiva afirmação do objetivo da promoção da igualdade racial como meta política e tema organizador de políticas públicas. Assistiu-se igualmente a um amplo movimento de reinterpretação da questão racial e de seu papel na configuração da desigualdade brasileira, que também é abarcado no esforço de análise aqui reunido.

Dessa forma, os textos apresentados no atual volume reúnem informações bastante variadas, e cabe observar que o escopo destes não se mantêm sempre o mesmo. De fato, os cinco capítulos aqui agrupados são produto de uma atividade rotineira de acompanhamento do processo de implementação das políticas de promoção da igualdade racial. Contudo, por terem sido publicados

em sequência, a cada semestre, entre agosto de 2006 e meados de 2009, estes capítulos respondem a duas propostas distintas, que definiram a sua ordem de publicação neste volume. De um lado, temos dois capítulos que integraram edições especiais do BPS e que foram reunidos na primeira parte deste livro. Na segunda parte, temos os três capítulos que atendem ao formato tradicional do BPS, de acompanhamento semestral das políticas sociais.

Os capítulos que compõem a primeira parte deste livro têm um escopo analítico mais amplo e se debruçam sobre períodos mais longos de tempo. Eles foram publicados em contextos comemorativos específicos que mobilizaram mais esforços das equipes envolvidas. O primeiro capítulo foi elaborado para o BPS nº 17 que, em um contexto de comemoração dos 20 anos da Constituição de 1988, buscou realizar uma análise da trajetória das políticas sociais deste período. O segundo capítulo integrou o BPS nº 13, que teve como desafio realizar um balanço da política social brasileira de 1995 a 2005.

A segunda parte deste livro reúne os textos publicados nos números 14, 15 e 16 do BPS. Estes três capítulos adotam a estrutura tradicional de organização dos textos elaborados para as edições ordinárias do BPS. Contam com uma primeira seção, dedicada à conjuntura. Com o título “Fatos relevantes”, esta seção busca apresentar ao público os eventos que ganharam destaque no semestre em foco. A ela se segue uma segunda seção, dedicada ao acompanhamento da política e de programas e voltada à análise da implementação das ações federais no campo da promoção da igualdade racial. Uma terceira seção, intitulada “Temas em destaque”, permite o aprofundamento no tratamento de questões consideradas relevantes para a consolidação daquela política.

Se cada um destes textos tem vida própria, cabe justificar a sua publicação conjunta. Acreditamos que esta permitirá ao leitor uma avaliação da trajetória cumprida, nestas últimas duas décadas, pelo governo federal, no âmbito do enfrentamento da questão racial. De fato, o debate sobre a temática das desigualdades raciais, assim como da discriminação racial, tem ganhado progressivo destaque no país e tem permitido avanço da intervenção pública neste campo. Neste processo, a ampliação da demanda por ações de combate ao racismo e ao preconceito racial promoveu o crescimento de instrumentos repressivos, assim como a adoção de ações de cunho valorizativo, compensatório e afirmativo, e apontou para a construção de uma política de promoção da igualdade racial.

Em decorrência da ampliação do debate, o próprio tratamento da temática das desigualdades raciais alterou-se significativamente. A progressiva disponibi-

lização de dados estatísticos permitiu a produção de indicadores que revelam, cada vez com maior acuidade, a relevância e a gravidade das desigualdades raciais no país. A promoção da igualdade racial afirmou-se como objeto da intervenção governamental, com a crescente emergência de iniciativas, programas e ações nos diversos campos das políticas públicas. Este processo foi acompanhado, mais recentemente, com a construção de um quadro institucional específico voltado à promoção da igualdade racial. Assim, em 2003 foi criada a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), com *status* de ministério e tendo como objetivo formular e coordenar políticas e articular ações do governo federal de combate à discriminação e à desigualdade racial. Foram criados ainda o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPiR) e o Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial (Fipir). E passaram a ser realizadas as Conferências Nacionais de Promoção da Igualdade Racial, tendo ocorrido a primeira em 2005 e a segunda em junho de 2009.

Contudo, não podemos ainda falar na efetiva consolidação de uma política de promoção da igualdade racial, estabelecida com clareza no espaço das políticas públicas. A leitura dos capítulos produzidos para o BPS aponta para uma política em construção. De um estágio embrionário, identificado nos primeiros esforços de acompanhamento desta temática no conjunto da ação governamental,<sup>1</sup> os capítulos aqui reunidos permitem não apenas reconhecer o crescimento do número e escopo das iniciativas, como também a afirmação de um campo específico de política pública. Entretanto, muitos obstáculos ainda se levantam à afirmação da questão racial como objeto relevante e necessário da atuação pública. O primeiro a ser lembrado refere-se à minimização do problema racial brasileiro. De um lado, ainda se observa, da parte de alguns setores, uma posição de negação do preconceito e do racismo como fenômenos que atuam no acesso diferenciado a oportunidades e tratamento no Brasil. De outro, a associação entre os fenômenos de pobreza e da desigualdade racial tem sido apontada como justificativa para a priorização da primeira em prejuízo da segunda. Tal visão desconsidera o fato de que estes fenômenos coexistem, mas são distintos, como mostram os dados que apontam a crescente desigualdade entre brancos e negros nos estratos de maior escolaridade e nas posições de maior prestígio social.

---

1. O acompanhamento das políticas públicas voltadas à promoção da igualdade racial teve início na edição número 7 do BPS. Os textos publicados nas edições 7 a 13 do BPS estão disponíveis em: <<http://www.ipea.gov.br/082/08201001.jsp>>.

Um segundo conjunto de dificuldades levanta-se no próprio processo de implementação da política de promoção da igualdade racial. A análise da trajetória das iniciativas federais voltadas ao enfrentamento do problema racial tem apontado para a existência de um conjunto de dificuldades, entre as quais se podem indicar a descontinuidade, a limitada cobertura e a ainda insuficiente coordenação. Ao lado destas dificuldades, referentes à gestão, deve-se destacar a complexidade do problema em foco. Os programas, as ações e os instrumentos de combate à desigualdade racial enfrentam um conjunto variado de fenômenos, tais como a discriminação direta, a discriminação indireta, o chamado racismo institucional e o preconceito racial. Enfrenta-se, ainda, o próprio racismo como formulação que sustenta a ideia de uma hierarquia entre grupos raciais. Distinguir este conjunto de fenômenos e enfrentá-los permitirá não apenas combater o processo de concentração da população negra nos segmentos mais baixos da estratificação social, como também superar um dos mais importantes fatores atuantes no processo de produção e reprodução da desigualdade social que marca a sociedade brasileira.

Cabe lembrar ainda o destaque dado, nas análises que serão apresentadas nos próximos capítulos, ao tema da transversalidade. Entre as dificuldades que se apresentam à consolidação das iniciativas federais no âmbito da promoção da igualdade racial, destaca-se a natureza essencialmente transversal que deve marcar uma política neste campo. Como apontam de forma recorrente os dados estatísticos, as desigualdades entre brancos e negros estão presentes nas mais diversas esferas da vida social, sejam escolas, universidades, locais de trabalho, instituições de saúde, de segurança pública, sejam instâncias judiciais. Não restam dúvidas de que a afirmação de uma política de promoção da igualdade racial depende da mobilização de instituições e agentes públicos responsáveis por diferentes políticas. Assegurar que a perspectiva racial esteja presente nos processos de planejamento, monitoramento e avaliação das políticas públicas não significa a alteração nos objetivos específicos de cada uma destas políticas. Ao contrário, implica a plena realização destes objetivos, na busca da equidade e na promoção de oportunidades iguais aos diversos grupos sociais e raciais.

Todos esses aspectos, discutidos nos trabalhos aqui reunidos, merecem ser objeto de reflexão aprofundada. Contudo, cabe ainda ressaltar que os dados apresentados neste volume indicam também para a efetividade dos avanços já realizados. Em primeiro lugar, as últimas décadas assistiram ao fim da invisibilidade da questão racial. A emergência deste tema no debate público significou importante avanço no processo de reflexão e compreensão da sociedade brasi-

leira sobre um dos seus mais importantes mecanismos de exclusão e promoção da desigualdade social. Em segundo lugar, as iniciativas públicas que vêm sendo adotadas, descritas nos capítulos que se seguem, permitem dar início ao enfrentamento do preconceito no âmbito de diferentes instituições, como as que integram o sistema de ensino e o sistema de saúde pública. Questionamentos começam a ser levantados no que diz respeito ao perfil desigual de trabalhadores em certos setores da economia, ao mesmo tempo em que se promove a diversificação da elite brasileira por meio das ações afirmativas adotadas pelas universidades públicas. Tais iniciativas, que devem ser complementares a um progressivo avanço na qualidade e cobertura das políticas universais, têm sinalizado para um caminho de ampliação da equidade nas oportunidades, de redução das desigualdades e de democratização dos espaços e recursos sociais.

Como já citado, o livro está organizado em cinco capítulos. O primeiro é voltado à análise do processo, ocorrido nos últimos 20 anos, de afirmação do objetivo da promoção da igualdade racial como meta política e como objeto de políticas públicas. Ele tem como marco a Constituição de 1988, que reconheceu, de forma inédita, a incompatibilidade do racismo e do preconceito racial com os objetivos fundamentais da República. O capítulo acompanha a retomada da mobilização social e a emergência de uma nova formulação da questão racial no Brasil durante os anos 1980 e seu impacto sobre o texto constitucional. Aborda o tratamento da temática racial pela Constituição Federal e, acompanhando as décadas de 1990 e 2000, relata a trajetória de progressiva ampliação da intervenção pública nos campos do combate à discriminação e da promoção da igualdade racial, seja no âmbito da legislação, das políticas públicas, seja da emergência de instituições. Procura ainda resgatar os elementos centrais do debate atual sobre a questão racial, tal como ele tem se expressado no legislativo federal, no judiciário e na opinião pública.

O segundo capítulo, partindo da apresentação de um diagnóstico sobre a evolução da desigualdade racial no período de 1995 a 2005, dedica-se a apresentar um balanço das iniciativas do governo federal neste período. Traça o processo de construção institucional em torno do tema e procura apresentar as principais ações empreendidas pelo governo federal, destacando as áreas de educação, mercado de trabalho, saúde e quilombolas.

O terceiro capítulo dedica-se ao ano de 2006, apresentando um relato dos programas e projetos em curso, com destaque para o Programa Brasil Quilombola e para o Programa de Promoção da Igualdade de Oportunidade para

Todos, do Ministério Público do Trabalho (MPT). O capítulo trata ainda de experiências de combate à discriminação indireta e ao racismo institucional, que apontam para formatos promissores de desenvolvimento de políticas na área.

O quarto capítulo aborda os fatos relevantes do primeiro semestre de 2007. Além de traçar um quadro geral sobre programas desenvolvidos nas áreas de educação, saúde e população quilombola, o capítulo destaca o papel das instituições de promoção da igualdade racial – Seppir, CNPIR e Fipir e suas tarefas nos campos da formulação, articulação, mobilização e coordenação da política de igualdade racial. Este capítulo apresenta ainda um debate sobre a juventude negra e o acesso ao ensino superior. Descreve o quadro das universidades públicas que, em 2007, implementavam ações afirmativas, destacando a crescente adesão a estes instrumentos, a multiplicidade de modelos adotados e a relevância destes mecanismos para a democratização do acesso ao ensino superior e para a ampliação do acesso da juventude negra às universidades no Brasil.

Por fim, o quinto capítulo aborda o ano de 2007, com destaque, nos fatos relevantes, à temática racial como pauta presente em três conferências nacionais: de Políticas para as Mulheres; de Segurança Alimentar e Nutricional; e de Saúde. Na seção de acompanhamento de políticas e programas, são tratadas as iniciativas nos campos da saúde, da educação – com destaque para a implementação da Lei nº 10.639/2003 e do Programa Brasil AfroAtitude – e da economia solidária, além do Programa Brasil Quilombola. Na parte final, é abordado o processo de reorganização das políticas sociais brasileiras que segue a promulgação da Constituição de 1988 e seu impacto sobre a população negra. São assim discutidos o papel e os limites das políticas universais no combate às desigualdades raciais.

Cabe ainda lembrar que o tema da juventude negra é tratado em dois capítulos. Além do quarto capítulo, já citado, o primeiro capítulo apresenta um exercício de acompanhamento da trajetória das crianças nascidas entre os anos de 1987 e 1988 – e que atualmente completam seus 21 anos, resgatando sua evolução na escola e no mercado de trabalho. Destaca também a evolução dos indicadores de educação e renda neste período. Os dados apresentados destacam o enorme desafio que se apresenta à sociedade brasileira para dotar de perspectivas positivas o futuro da juventude negra, assim como permitir-lhe o desenvolvimento de suas potencialidades. Marcados por trajetórias interrompidas e pela perspectiva de marginalização social, não é apenas a juventude negra a vítima deste quadro perverso. A sociedade brasileira, alimentando a desigualdade e a

exclusão social, ainda se permite abrir mão da capacidade e da possibilidade de contribuição deste grupo e dá continuidade ao processo pernicioso de limitar a integração e interação social entre os seus diversos segmentos.

Finalmente, cabe expressar agradecimentos àqueles cujo trabalho e apoio foram essenciais para que este livro pudesse vir à luz. Aos colaboradores dos capítulos, cuja competência e dedicação viabilizaram o trabalho aqui apresentado. Ao conselho editorial do BPS, cujo interesse e cujas cuidadosas leituras de cada um dos textos aqui publicados em muito contribuiu para sua melhoria. À equipe do editorial do Ipea, que mais uma vez se mobilizou e, com a competência habitual, possibilitou que esta edição fosse viabilizada em curto prazo. À Seppir, cujo apoio permitiu tornar realidade esta publicação.



## CAPÍTULO 1

# ENTRE O RACISMO E A DESIGUALDADE: DA CONSTITUIÇÃO À PROMOÇÃO DE UMA POLÍTICA DE IGUALDADE RACIAL (1988-2008)

XXXX

## 1 APRESENTAÇÃO

No Brasil, em que pese a centenária presença da temática racial no debate político, é recente o reconhecimento da promoção da igualdade racial como objeto da intervenção governamental. Examinando o significativo intervalo que separa os dias atuais do momento em que foi extinta a escravidão de africanos e seus descendentes no país, constata-se que, para o ressurgimento atual da temática da desigualdade racial e sua inclusão nas políticas públicas, foram muitas discussões travadas, paradigmas e explicações superadas, dogmas abandonados e compreensões reformuladas.

Este capítulo tem como objetivo tratar da promoção da igualdade racial como meta política e tema organizador de políticas públicas. Este foi um processo ocorrido nos últimos 20 anos que se assenta no tratamento dado à temática racial pela Constituição Federal promulgada em 1988. De forma inédita, o texto constitucional reconhece o racismo e o preconceito racial como fenômenos presentes na sociedade brasileira, sustentando a necessidade de combatê-los. Defende ainda a promoção da igualdade como meta da República, assim como determina a valorização dos diferentes grupos que compõem a sociedade brasileira. Contudo, a inclusão do tema racial na agenda das políticas públicas responde também a outro movimento histórico. Este foi fruto de um esforço inovador do movimento social negro no sentido de estimular, no debate público, a necessidade não apenas de combater o racismo, mas de efetivamente atuar na promoção da igualdade racial. E, neste sentido, ele foi acompanhado por amplo movimento de reinterpretação da questão racial e de seu papel na configuração da desigualdade brasileira.

O capítulo procura, assim, na segunda seção, recuperar as mudanças de interpretações e de paradigmas que permitiram a emergência de uma nova

configuração da questão racial no Brasil durante os anos 1980 e seu impacto sobre o texto constitucional. A terceira seção trata da trajetória de progressiva ampliação da intervenção pública nos campos do combate à discriminação e da promoção da igualdade racial, seja no âmbito da legislação, seja da emergência de instituições. Tal trajetória é discutida à luz das mudanças observadas no debate sobre a questão racial ocorrida na década de 1990. A quarta seção enfatiza a diversidade das iniciativas desenvolvidas pelo governo federal na última década. Em que pese seu caráter ainda inicial, os esforços que vêm sendo realizados dialogam com diferentes aspectos do processo de reprodução das desigualdades raciais, desde a luta contra estereótipos e preconceitos ao enfrentamento do racismo institucional, passando pelos instrumentos de promoção do acesso da população negra a determinados espaços da vida social. A quinta seção procura resgatar os elementos centrais do debate atual sobre a questão racial, tal como ele tem se expressado no legislativo federal, no judiciário e no debate público. A sexta seção pretende reunir alguns elementos de reflexão sobre a trajetória recente das desigualdades raciais no Brasil, resgatando indicadores que permitam acompanhar a geração de negros e brancos nascidos no período da elaboração da Constituição de 1988, assim como as tendências gerais de inserção de brancos e negros em campos específicos da vida social – educação, trabalho e renda – nos últimos 20 anos. Por fim, a sétima seção apresenta das conclusões finais do texto, destacando o desafio que se impõe ao país para, enfrentando a discriminação e a desigualdade racial, lançar as bases de uma sociedade mais integrada, solidária e justa.

## 2 A DÉCADA DE 1980 E O MARCO DA CONSTITUINTE

### 2.1 Antecedentes históricos

No século XIX, ainda que a elite colonial brasileira não tenha organizado um sistema de discriminação legal ou uma ideologia racista que justificasse as diferentes posições dos grupos raciais, esta compartilhava um conjunto de estereótipos negativos em relação ao negro que amparava sua visão hierárquica de sociedade. Neste contexto, o elemento branco era dotado de uma positividade que se acentuava quanto mais próximo estivesse da cultura europeia. Cultivavam-se estereótipos ligados à raça e ao ideal de branqueamento que operaram ativamente enquanto vigorou a escravidão.

A abolição tampouco significou o início da desconstrução dos valores associados às “designações de cor”. Ao contrário, não apenas se observou a continuidade de fenômenos do preconceito e da discriminação racial, como estes foram

fortalecidos com a difusão das teses do chamado “racismo científico”. A adoção pela elite brasileira de uma “ideologia racial” teve início nos anos 1870, tendo se tornado plenamente aceita entre as décadas de 1880 e 1920. A disseminação das teses racistas no Brasil e sua reconstrução na forma de ideologia racial ocorreram, no período final da escravidão, enquanto estava em curso o processo de adaptação da sociedade à mudança do *status* jurídico dos negros.

A formulação e a consolidação da ideologia racista ocorridas neste período permitiram a naturalização das desigualdades raciais que foram, assim, reafirmadas em novo ambiente político e jurídico. Como destaca Mattos (2000), a abolição coincide com o nascimento da República (1889) e com a disseminação das ideias de igualdade e cidadania que lhe são associadas.<sup>1</sup> A coincidência entre a expansão dos princípios republicanos e liberais e a adesão às formulações racistas parece refletir a dificuldade então observada para operar o direito individual e o reconhecimento da cidadania em uma sociedade fundamentalmente hierárquica. O enfrentamento do problema racial brasileiro seria, pois, identificado como exigência nacional e associado ao princípio de que somente um país branco seria capaz de realizar os ideais do liberalismo e do progresso.

A aceitação da perspectiva de existência de uma hierarquia racial e o reconhecimento dos problemas imanentes a uma sociedade multirracial deram sustentação não apenas às políticas de promoção da imigração, como também à valorização da miscigenação. A tese do branqueamento como projeto nacional surgiu, no Brasil, como forma de conciliar a crença na superioridade branca com a busca do progressivo desaparecimento do negro, cuja presença era interpretada como um mal para o país. À diferença do “racismo científico”, o ideal do branqueamento sustentava-se em um otimismo em relação à mestiçagem e aos “povos mestiços”, reconhecendo a expressiva presença do grupo identificado como mulato, aceitando a sua relativa mobilidade social e sua possibilidade de continuar em uma trajetória em direção ao ideal branco.

O ideal de branqueamento consolida-se mesmo com o enfraquecimento das “teorias deterministas de raça”, observado durante as décadas de 1920 e 1930. As elites nacionais percebiam a questão racial de forma cada vez mais positiva: o Brasil parecia branquear-se de maneira significativa, e o problema racial se encaminhava para uma solução. É o que apontam, por exemplo, os debates parlamentares que acompanharam a apresentação, ainda nos anos 1920,

---

1. MATTOS, Hebe Maria. *Escravidão e cidadania no Brasil monárquico*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

de projetos de lei, na Câmara dos Deputados, visando impedir a imigração de “indivíduos da cor preta”. Seus opositores reuniam não apenas os que identificavam um teor racista nestes projetos, mas também aqueles que os consideravam inócuos, pois a trajetória recente já assegurava que o negro estava fadado ao desaparecimento no país em horizonte próximo. Este mesmo discurso é encontrado ainda nos debates da Assembleia Constituinte de 1934.

Após os anos 1930, as teorias racistas e o projeto de branqueamento foram progressivamente sendo substituídos pela chamada ideologia da democracia racial. Nesta nova formulação da questão racial, que se consolida após os anos 1950, destaca-se a dimensão positiva da mestiçagem e afirma-se a unidade do povo como produto da miscigenação racial. Com a mistura das raças e a fusão dos grupos presentes na formação da Nação, haveria espaço para o nascimento de uma sociedade integrada, mesmo que socialmente heterogênea. A democracia racial forneceu nova chave interpretativa para a realidade brasileira da época: a recusa do determinismo biológico e a valorização do aspecto cultural, reversível em suas diferenças. O enfraquecimento do discurso das hierarquias raciais e sua gradual substituição pelo mito da democracia racial permitiram a afirmação e a valorização do “povo brasileiro”. Todavia, cabe lembrar que tal análise, ancorada na cultura, não implica a integral negação da inferioridade dos negros. De fato, se por um lado o ideário da democracia racial busca deslegitimar a hierarquia social fundamentada na identificação racial, por outro reforça o ideal do branqueamento e promove a mestiçagem e seu produto, o mulato. Ao mesmo tempo, ao negar a influência do aspecto racial na conformação da desigualdade social brasileira, ela representou um obstáculo no desenvolvimento de instrumentos de combate aos estereótipos e preconceitos raciais que continuavam atuantes na sociedade, intervindo no processo de competição social e de acesso às oportunidades.

O não reconhecimento da discriminação racial como fenômeno ativo na sociedade brasileira e como objeto legítimo da preocupação pública começou a ser duramente questionado durante a década de 1970. No período de 1964 até fim da década de 1970, houve grande refluxo nos movimentos sociais de militância antirracista.<sup>2</sup> O período dos governos militares caracterizou-se pela

---

2. Apesar das dificuldades no país, militantes do movimento negro brasileiro participaram de congressos e eventos do movimento negro mundial, tais como: VI Congresso Pan-Africano (Dar-es-Salaam, 1974); I Reunião da União de Escritores Africanos & Encontro para Alternativas Africanas (Dacar, 1976); I Congresso de Cultura Negra das Américas (Cali, 1977); II Congresso de Cultura Negra das Américas (Panamá, 1980), e outros. O Brasil sediou ainda o III Congresso de Cultura Negra das Américas, ocorrido na cidade de São Paulo, em agosto de 1982.

negação da existência de um problema racial no Brasil, e sua abordagem passou a ser definida como questão de “segurança nacional”. Neste contexto, até mesmo a pergunta sobre “cor” foi eliminada do Censo Demográfico de 1970.<sup>3</sup> A suposta irrelevância da questão justificaria o fato de o governo militar confirmar o Brasil como ser signatário de três importantes tratados internacionais antidiscriminatórios: a Convenção 111 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) Concernente à Discriminação em Matéria de Emprego e Profissão (1968); a Convenção Relativa à Luta contra a Discriminação no Campo do Ensino (1968); e a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação (1969), e a se fazer presente nas duas conferências mundiais contra o racismo em 1978 e 1983.<sup>4</sup>

No esteio da mobilização em prol do restabelecimento da democracia, o tema volta ao cenário político, trazido pelo movimento negro que se reorganizava. Como consequência do processo de abertura política, a vitória eleitoral da oposição ao regime militar nas eleições municipais e estaduais da década de 1980 veio acompanhada pela criação de conselhos e órgãos de assessoria que, em alguns estados e municípios do país, tinham como objetivo atuar na defesa e promoção da população e da cultura negra.<sup>5</sup> Tem início a presença institucional da temática racial na organização pública brasileira.

Havia, até então, enorme dificuldade de diálogo das organizações do movimento social negro com outras organizações que defendiam a democracia e o fim do regime autoritário. Ainda que pudessem ser registradas algumas parcerias estratégicas no período da abertura democrática, a pauta da discriminação racial permaneceu desprestigiada pelos partidos de oposição, principalmente os de esquerda, e pelas organizações sindicais, para as quais a questão racial era secundária em relação a uma preconizada centralidade da luta de classes. Apesar de seu progressivo reconhecimento, as desigualdades raciais ainda eram largamente interpretadas pelo ângulo da pobreza e como resultado de um acúmulo de carências da população negra, que impactavam em seu suposto despreparo para participar do mercado de trabalho moderno, que se consolidava gradativamente no país.

---

3. Ver respeito ANDREWS, George Reid. *Negrose branco em São Paulo (1888-1988)*. Bauru: EDUSC, 1998. Ver também HASENBALG, Carlos. Entre o mito e os fatos: racismo e relações raciais no Brasil. In: MAIO, Marcos Chor; SANTOS, Ricardo Ventura (Org.). *Raça, ciência e sociedade*. Rio de Janeiro: Fiocruz, CCBB, 1996.

4. Conforme JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Nathalie. *Desigualdades raciais no Brasil: um balanço da intervenção governamental*. Brasília: Ipea, 2002.

5. Ver respeito SANTOS, Ivair. *O movimento negro e o Estado (1983-1987)*. São Paulo, Prefeitura de São Paulo, 2006.

Dessa forma, se o movimento social negro participou ativamente da luta contra o regime autoritário em fins dos anos 1970 e início dos anos 1980, seus parceiros de luta contra a ditadura não apoiaram a formação de uma efetiva frente de apoio à luta antirracista no mesmo período. Reprimida pela situação, que entendia a discussão racial como questão de segurança nacional, e rejeitada pela oposição, que compreendia a partir do viés econômico a questão da desigualdade, a bandeira da luta contra o racismo antinegro foi mantida pelas organizações oriundas da comunidade negra e por algumas das lideranças negras envolvidas em movimentos populares.<sup>6</sup>

Apesar dos esforços desses movimentos para tal, a negação de uma questão racial no Brasil e o silêncio sobre a mesma continuaram, nessa época, sendo uma regra, não só para a elite dirigente brasileira, mas também para a maioria das organizações da sociedade civil (partidos políticos, centrais sindicais, sindicatos de trabalhadores, sindicatos de empresários, movimentos sociais, igrejas – católica e protestante – entre outros). Mesmo entre essas últimas, foram raras as instituições que enxergaram uma questão racial no país.<sup>7</sup>

A década de 1980, entretanto, assiste a uma ampla mobilização em torno da questão racial. Em 1978, havia sido criado o Movimento Negro Unificado (MNU), em ato público, nas escadarias do Teatro Municipal de São Paulo, com a presença de mais de duas mil pessoas. Nos anos subsequentes, observa-se, além da expansão de núcleos do MNU nos estados, à criação de inúmeras entidades negras, ao aparecimento de jornais e à proliferação de encontros de militantes e entidades.<sup>8</sup> Reproduzem-se encontros regionais em todo o país<sup>9</sup> e surgem campanhas nacionais como a que se organizou sob o lema “Não deixe sua cor passar em branco” ou a Campanha da Fraternidade de 1988.<sup>10</sup> Já em 1980, o movimento negro organizou a primeira subida à Serra da Barriga, onde havia sido instalado por cerca de 100 anos o Quilombo dos Palmares.

---

6. Ver respeito SANTOS, Sales A. dos. *Movimentos negros, educação e ações afirmativas*. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

7. Santos (2007, p. 138-139).

8. GARCIA, Januário. *25 anos 1980-2005: movimento negro no Brasil*. Brasília: Fundação Cultural Palmares, 2006; e ALBERTI, Verena; PEREIRA, Amílcar Araújo (Org.). *Histórias do movimento negro no Brasil* de poimentos ao CPDOC. Rio de Janeiro: Pallas, 2007.

9. De 1981 a 1990, ocorreram dez Encontros de Negros do Norte e do Nordeste. Também foram realizados encontros similares reunindo militantes das regiões Sule e Sudeste (1987, 1989, 1990) e da região Centro-Oeste (1988, 1989, 1991). Cabe, ainda, citar a realização do I Encontro Nacional de Mulheres Negras, ocorrido no Rio de Janeiro em 1988, e do I Encontro Nacional das Entidades Negras, ocorrido em 1991 em São Paulo.

10. A campanha “Não deixe sua cor passar em branco” visava mobilizar a população para responder ao quesito de autoidentificação do Censo de 1991. A Campanha da Fraternidade de 1988 da Igreja Católica organizou-se sob o lema “Ouvi o clamor desse povo negro”.

Neste processo, como lembra Garcia (2006), o termo “negro” é resgatado e dotado de nova significação: “Negro tornou-se uma palavra de ordem, de reconstrução da dignidade, de desenvolvimento da auto-estima. Transformamos desqualificação na qualificação maior de nossa identidade”.<sup>11</sup>

De fato, o tema da identidade assume grande importância no processo de reorganização do movimento negro. A denúncia do racismo vinha associada à demanda por respeito à cultura dos descendentes de africanos e da afirmação de sua identidade específica. A negação, pela sociedade brasileira, do valor da herança cultural e histórica negra repercute na reivindicação de uma cidadania baseada “na preservação e valorização das tradições culturais de origem africana, na reinterpretação da história e na denúncia de todos os fatores de desarraigamento e de alienação que atingem a população negra.”<sup>12</sup> Como destaca D’Adesky (2001), o movimento negro que surge no fim da década de 1970 não apenas denuncia a imagem negativa do negro na sociedade brasileira – desde os livros escolares à mídia em geral –, como assume e enaltece a história de seus ancestrais, resgatando uma nova base da qual deve emergir uma identidade do negro, sujeito de sua história e de sua cultura.

Com a proximidade da instalação da Assembleia Constituinte, amplia-se a mobilização social e multiplica-se a realização de encontros com o intuito de construir propostas visando à promoção da população negra e ao combate ao racismo e à discriminação racial. Hélio Santos, que ocupava o cargo de presidente do Conselho da Comunidade Negra de São Paulo, foi nomeado, em 1985, representante da população negra na Comissão de Estudos Constitucionais. Esta comissão, popularmente conhecida como Comissão de Notáveis, foi estabelecida pelo presidente José Sarney com o intuito de formular, no prazo de dez meses, o anteprojeto da Constituição.<sup>13</sup>

Ainda em 1986 ocorre o I Encontro de Comunidades Negras Rurais do Maranhão com o tema “O negro e a Constituição”, que foi seguido por outros eventos similares. No mesmo ano, organizações do movimento negro realizam em Brasília a Convenção Nacional do Negro pela Constituinte, contando com a presença de

11. Garcia (2006, p. 23).

12. D’ADESKY, Jacques. *Racismos e anti-racismos no Brasil*. Rio de Janeiro: Pallas, 2001, p. 151.

13. A reivindicação pela participação de um representante da população negra na Comissão de Estudos Constitucionais foi levada ao então governador de São Paulo, Franco Montoro, durante todo o Conselho da Comunidade Negra em repúdio ao regime de *apartheid* da África do Sul. Após a nomeação de Hélio Santos, o Conselho da Comunidade Negra passou a mobilizar uma articulação nacional das propostas do movimento negro para serem incluídas no anteprojeto (SANTOS, 2006).

representantes de 63 entidades dos movimentos negros brasileiros de 16 estados da Federação brasileira, com um total de 185 inscritos. O documento então aprovado foi entregue aos constituintes e entre as reivindicações apresentadas encontram-se a criminalização do racismo e o direito à posse de suas terras pelas comunidades quilombolas, temas que serão mais tarde acolhidos no texto constitucional.

O ano de 1988 foi marcado não apenas pelos trabalhos da Assembleia Constituinte, mas também por representar os 100 anos da abolição da escravidão no Brasil. A data, de alta significação simbólica, foi objeto de ampla mobilização do movimento negro, culminando com a organização de marchas em várias localidades. Na cidade do Rio de Janeiro, a “Marcha contra a farsa da abolição: nada mudou, vamos mudar”, embora autorizada pelo governo local, chegou a ser proibida pelo Exército brasileiro.<sup>14</sup>

Nesse período de crescente mobilização, assistiu-se, no âmbito do governo federal, ao aparecimento de uma primeira instituição, visando ao tratamento da temática racial. Em 1988, foi criada a Fundação Cultural Palmares (FCP),<sup>15</sup> organismo federal voltado à promoção e à preservação da influência negra na sociedade brasileira. Ligada ao Ministério da Cultura, tinha também entre seus objetivos a identificação das comunidades remanescentes de quilombos e o apoio à demarcação e titulação de suas terras. Durante muitos anos, a FCP agregou as responsabilidades pela política direcionada à população negra, apesar de seu viés predominantemente cultural e da falta dos mecanismos necessários para o cumprimento adequado de seus objetivos.

O surgimento dessa fundação simboliza, em nível federal, a inauguração de uma nova etapa no tratamento da questão racial. Esta temática passa a ser reconhecida como portadora de demandas de reconhecimento e legitimidade, que se expressam na adoção da data de 20 de novembro como dia da consciência negra e no reconhecimento de Zumbi como herói nacional, ambos resultado do esforço empreendido pelas organizações negras.<sup>16</sup> Tais conquistas, ainda que tenham tido importante valor simbólico, estavam, entretanto, bastante aquém dos anseios da população afro-brasileira da época.

---

14. Ver respeito SILVA, Joselinada. *Amobilização do movimento negro brasileira. In: SILVA, Joselinada et al. Zumbi + 10/2005: o perfil dos participantes. Laboratório de Políticas Públicas, UERJ, 2006 (Série Ensaios & Pesquisa 6).*

15. A Fundação Cultural Palmares é nascida da Comissão do Centenário da Abolição da Escravidão no Ministério da Cultura.

16. O dia 20 de novembro é atualmente celebrado oficialmente em mais de 200 cidades brasileiras detodas as regiões do país. Zumbi dos Palmares está inscrito oficialmente no livro do Pantheon dos Heróis Nacionais, desde 1996, por meio da aprovação da Lei nº 9.315.

Produto desse contexto, a Constituição Federal de 1988<sup>17</sup> participa do diálogo direto com a temática da discriminação racial. Tendo como marco a afirmação da igualdade, o combate aos preconceitos, o repúdio ao racismo e a defesa da pluralidade e da liberdade de culto, o texto constitucional trata do racismo, reconhecido como crime inafiançável e imprescritível, e da diversidade cultural da Nação como aspecto a ser reconhecido e valorizado. Neste sentido, ela dá continuidade à trajetória iniciada durante os anos 1980, quando a denúncia contra o racismo e a reafirmação e valorização da cultura negra apresentavam-se como elementos centrais da estratégia política do movimento negro, e ao questionamento da ideologia da democracia racial. Outro grande avanço foi o reconhecimento dos territórios quilombolas, abrindo-lhes a possibilidade do direito à posse de suas terras.

## 2.2 A Constituição e a questão racial

Como já destacado, no âmbito da temática racial, a Constituição de 1988 tratou com destaque os temas da discriminação racial, da diversidade cultural e do reconhecimento dos direitos da população remanescente de quilombos.<sup>18</sup> O texto constitucional reconheceu o racismo como crime inafiançável e imprescritível. Reconheceu ainda os territórios quilombolas como bem cultural nacional, ao mesmo tempo em que admitiu o direito à posse de suas terras aos remanescentes daquelas comunidades. Afirmou a diversidade cultural como patrimônio comum a ser valorizado e preservado.

O combate às desigualdades raciais não foi objeto de tratamento específico pela Constituição Federal. Entretanto, como tem destacado a bibliografia sobre o tema, a centralidade dada aos princípios da dignidade da pessoa humana (Art. 1º), da redução das desigualdades (Art. 3º), da promoção do bem de todos (Art. 3º), da recusa de qualquer forma de preconceito ou discriminação (Art. 3º), da prevalência dos direitos humanos (Art. 4º) e da defesa da igualdade (Art. 5º), permitiu o acolhimento não apenas do repúdio ao racismo (Art. 5º, inciso XLII), mas de ampla

17. Para ver aspectos do tratamento dado à questão negra em constituições anteriores ver NASCIMENTO, Abdias; NASCIMENTO, Elisa Larkin. O negro e o Congresso Nacional. In: MUNANGA, Kabengele (Org.). *História do negro no Brasil – o negro na sociedade brasileira: resistência, participação e contribuição*. Brasília: Fundação Cultural Palmares/CNPq, 2004. v. 1.

18. “Concretizaram-se as primeiras três reivindicações do Manifesto da Convenção Política do Negro de 1945 e do programa do Teatro Experimental do Negro (TEN) anunciado no jornal *Quilombo*: a Constituição Cidadã anuncia a natureza pluricultural e multiétnica do país (Art. 215, §1º), estabelece o racismo como crime inafiançável e imprescritível (Art. 5º, inciso XLII). Além disso, determina a demarcação das terras das comunidades remanescentes de quilombos (Art. 68, Disposições Transitórias).” (NASCIMENTO; NASCIMENTO, 2004, p. 143).

defesa da justiça, do combate aos preconceitos e da defesa da pluralidade, todos com transbordamento direto à questão racial.<sup>19</sup> A isonomia de que trata a Constituição brasileira não é apenas formal, mas configura uma “verdadeira meta para o Estado, que deve agir positivamente para promovê-la”.<sup>20</sup> Reconhecendo que a igualdade racial não faz parte da realidade social brasileira, o texto constitucional propõe, ao contrário, que esta deve ser meta e objetivo da ação do Estado e da sociedade.<sup>21</sup>

Nesse sentido, como vem sendo reconhecido por analistas do tema, apesar de sua utilização ainda limitada, é ampla a potencialidade transformadora da Constituição no campo racial.<sup>22</sup> Deve ser lembrada a proibição da diferença salarial ou admissão por motivos de cor (Art 7º, inciso XXX), e a garantia de uma educação sem preconceitos (Art. 227). Destaca-se, principalmente, a garantia do princípio da igualdade não mais entendido a partir do pressuposto liberal da restrita defesa da liberdade, mas ampliado para a garantia de direitos que assegurem o exercício destas liberdades fundamentais. “Parte-se da premissa de que a igualdade é um objetivo a ser perseguido através de ações e políticas públicas, e que, portanto, ela demanda iniciativas concretas em proveito dos grupos desfavorecidos”.<sup>23</sup> O texto constitucional brasileiro abraça, assim, os princípios da promoção da igualdade e do combate a discriminações e preconceitos. A Constituição aponta ainda para os instrumentos de defesa de direitos difusos ou coletivos, em que se incluem a defesa dos direitos dos grupos étnicos minoritários. A relevância é dada pelo reconhecimento de que a defesa de direitos não se restringe àqueles afetos aos indivíduos, mas se estende aos direitos de grupos sociais específicos ou de direitos afetos à coletividade como um todo.<sup>24</sup> Neste sentido, cabe ao Ministério Público federal a atuação na proposição de ações civis públicas em prol dos interesses das minorias, o que vem efetivamente permitindo uma ação inovadora em defesa da promoção da igualdade racial, como será tratado na seção 5 deste capítulo.

---

19.SARMENTO, Daniel. Direito constitucional e igualdade étnico-racial. In: PIOVESAN, Flávia; SOUZA, Douglas. *Ordem jurídica e igualdade étnico-racial*. Seppir, PUC-SP, 2006. SILVA JR., Hélio. *Direito de igualdade racial*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

20. Sarmento (2006, p. 63).

21. ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. Ação afirmativa: o conteúdo democrático do princípio da igualdade jurídica. *Revista Trimestral de Direito Público*, n. 15, 1996.

22. Sarmento (2006) e Silva Jr. (2002).

23. Sarmento (2006, p. 66).

24. Esse reconhecimento teve início como aprovação da Lei nº 7.347/1985 e foi reforçado pelo texto constitucional. Ver a respeito BARBOSA, Joaquim. Ousodaleino combate ao racismo: direitos difusos e ações civis. In: GUIMARAES; HUNTLEY (Org.). *Tirando a máscara: ensaios sobre o racismo no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

Cabe ainda ressaltar o reconhecimento dado pela Constituição à pluralidade étnica/racial da população brasileira. Ao estabelecer a necessidade de fixação das datas comemorativas significativas para os diferentes “segmentos étnicos nacionais” (Art. 215) e o acolhimento das contribuições de diferentes culturas e etnias para a formação do povo brasileiro no ensino de História (Art. 242), não apenas se reconhece a diversidade da formação nacional, como se aponta a necessidade de acolhê-la nos eventos culturais e práticas educacionais.

### 3 O PERÍODO PÓS-CONSTITUINTE E A CONSOLIDAÇÃO INSTITUCIONAL DA TEMÁTICA RACIAL

Aprovada a Constituição, observa-se um efetivo movimento de regulamentação do texto constitucional. Projetos de lei tipificando os crimes e suas penas têm sido apresentados e aprovados no Congresso Nacional, aprofundando o tratamento legal como instrumento de combate à discriminação. Mas o período pós-constituente assiste também à emergência de um conjunto absolutamente novo de intervenções públicas. Incentivados por uma crescente mobilização do movimento negro, e por um contexto internacional em que o debate em torno do racismo e da discriminação ganham destaque, programas são formulados, instituições são criadas, ao mesmo tempo em que tem início um instigante debate por ações afirmativas. Este período marca a emergência da promoção da igualdade racial como objeto da ação pública.

#### 3.1 A legislação contra a discriminação racial

A demanda pelo enquadramento criminal do racismo não é nova na sociedade brasileira. O primeiro projeto de lei que se conhece sobre o tema é de autoria do senador Hamilton Nogueira e foi apresentado à Assembleia Constituinte de 1946. Tendo por base o manifesto resultante da Convenção Nacional do Negro,<sup>25</sup> Nogueira elaborou um projeto que tornava crime a discriminação racial. Os constituintes rejeitaram a proposta, utilizando, entre outros argumentos, a carência de provas reais da existência de discriminação racial no país.

---

25. A convenção foi promovida pelo Teatro Experimental do Negro e ocorreu em 1945, em São Paulo, e em 1946, no Rio de Janeiro. Seu manifesto foi entregue aos partidos políticos participantes da Constituição de 1946. NASCIMENTO, Abdias. Teatro experimental do negro: trajetória e reflexões. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 18, n. 50, jan./mar. 2004.

Mas, nos anos seguintes, eventos de grande repercussão na mídia<sup>26</sup> legitimaram o reconhecimento da discriminação racial, se não como crime, ao menos como contravenção penal. A Lei Afonso Arinos, aprovada em 1951, foi a primeira peça da legislação federal voltada ao enfrentamento do problema da discriminação no Brasil.<sup>27</sup> Mas sua proposição não teve como motivação o reconhecimento do processo persistente ou sistemático de discriminação sofrida pela população negra do país, mas, ao contrário, os eventos de discriminação sofridos por estrangeiros no país.<sup>28</sup> Entretanto, o seu valor está em ser a primeira e, durante muito tempo, a única legislação penal que abordava, com vista a uma solução antirracista, a problemática racial no Brasil.

Mas é o repúdio ao racismo declarado na Constituição de 1988 que mobilizou os esforços mais significativos com vista à substituição da Lei Afonso Arinos. Nesta nova conjuntura, já em 1989, foi aprovada a Lei nº 7.716, de 1989, de autoria do deputado federal Carlos Alberto Oliveira. A chamada Lei Caó prevê a punição para atos motivados pelo preconceito de cor ou raça, partindo de um exaustivo trabalho de tipificação daqueles atos.<sup>29</sup> Contudo, assim como a lei anterior, esta também deixará, inevitavelmente, situações em descoberto. Ainda em desfavor da Lei Caó, aponta-se a ausência de indicação aos possíveis agentes da discriminação, o que fazia a Lei Afonso Arinos.<sup>30</sup>

26. Tiveram repercussão nacional e internacional os seguintes incidentes: em 1947, Irene Diggs, antropóloga afro-estadunidense, foi barrada no Hotel Serrador, no Rio de Janeiro. Nomes moano, um grupo de atores do Teatro Experimental do Negro tiveram sua entrada impedida no Hotel Glória, também no Rio de Janeiro, para participação em uma festa organizada pela Sociedade Brasileira dos Artistas para a qual eram convidados. Mas o caso que causou maior constrangimento ocorreu em 1950, quando a coreógrafa Katherine Dunham e a cantora Marian Anderson, artistas negras estadunidenses e internacionalmente famosas, foram discriminadas no Hotel Esplanada, em São Paulo. (MEDEIROS, Carlos Alberto. Na lei e na raça: legislação e relações raciais, Brasil-Estados Unidos. Rio de Janeiro: DP&A, 2004).

27. A lei identifica como objeto de punição os atos de recusa de hospedagem, acesso, atendimento ou inscrição em escolas por motivo de preconceito de raça ou cor. Instituiu pena de 15 dias a três meses de prisão, multa ou perda de cargo quando o ato for de agente público. Sobre a legislação estadual e municipal que trataram do tema, ver SILVA JR., Hélio. *Anti-racismo*: coletânea de leis brasileiras (federal, estadual e municipal). São Paulo: Oliveira Mendes, 1998.

28. Declarou o autor que "A oportunidade da apresentação do meu projeto deveu-se exclusivamente a um fato casual do qual não se poderia falar em que se tornou, desde logo, do domínio público, qual seja, a proibição instituída ou determinada pela gerência estrangeira de um luxuoso hotel em São Paulo, de receber como hóspede uma grande artista de cor, norte-americana, que tem dedicado a sua vida a apresentar ao mundo, por meio de uma mensagem de arte, as queixas e reivindicações da raça, oprimida nos Estados Unidos." (NASCIMENTO; NASCIMENTO, 2004, p. 131).

29. Além dos casos já citados na Lei Afonso Arinos, a Lei Caó determina punição para impedimento de acesso a emprego, transportes públicos, entrada em associações e edifícios, assim como para o impedimento ou obstrução a qualquer forma de convivência social ou familiar. As penas variam de um a cinco anos de prisão.

30. A Lei Afonso Arinos aponta os agentes de cada contravenção, seja ele o diretor, o gerente, seja o responsável pelo estabelecimento.

Mas, segundo a literatura sobre o tema, os grandes problemas para a aplicabilidade desta lei são outros.<sup>31</sup> De um lado, o rigor determinado pela inafiançabilidade e imprescritibilidade fazem que a lei seja considerada por muitos operadores do direito como excessiva e/ou desproporcional. De outro lado, dificuldades como a de constituir a prova do ato de discriminação ou as resistências encontradas no interior do sistema policial e judiciário em reconhecer a motivação racista dos atos denunciados são alguns dos fatores que explicariam o limitado recurso às normas antidiscriminação.

Em que pesem as dificuldades citadas, outros dispositivos legais foram aprovados no Congresso Nacional, visando coibir práticas discriminatórias contra a população negra. Entre os mais recentes, destaca-se a recente Lei nº 9459, de 13 de maio de 2007, conhecida como Lei Paim. Esta lei inclui na Lei nº 7.716 o crime de incitação ao preconceito ou à discriminação, além de permitir o reconhecimento, pelo Código Penal brasileiro, do crime de injúria também quando utilizando elementos referentes a raça, cor, etnia, religião ou origem.<sup>32</sup>

Entretanto, no decorrer da década de 1990, analistas e militantes da questão racial passam a destacar, cada vez com maior ênfase, outras limitações no uso da força repressiva no enfrentamento da discriminação racial. Aponta-se que, ao atacar sobretudo o resultado da discriminação, esta legislação afeta pouco suas causas: o preconceito, o estereótipo, a intolerância e o racismo. Ao mesmo tempo, deixa intocada a forma mais eficaz e difundida de discriminação: aquela que opera não por injúria ou atos expressos de exclusão, mas por mecanismos sutis e dissimulados de tratamento desigual. A chamada discriminação indireta, largamente exercida sob o manto de práticas institucionais, atua também nas políticas públicas por meio da distribuição desigual de benefícios e serviços.<sup>33</sup> Estas preocupações estarão progressivamente presentes no debate sobre o tema do combate à discriminação.

31. Ver, por exemplo, SILVA JR., Hédio. Reflexões sobre a aplicabilidade da legislação anti-racismo. In: SABOIA, Gilberto Vergne (Org.). In: SEMINÁRIOS REGIONAIS PREPARATÓRIOS PARA CONFERÊNCIA MUNDIAL CONTRA RACISMO, DISCRIMINAÇÃO RACIAL, XENOFÓBIA E INTOLERÂNCIA CORRELATA. *Anais...* Brasília, Ministério da Justiça, 2001. Ver, ainda, Medeiros (2004) e Silva Jr. (1998).

32. Um dos poucos casos em que houve a efetiva aplicabilidade da legislação, histórico processo de crime racial no Brasil, foi o caso do Siegrifried Ellwanger, condenado em 2003 pelo Superior Tribunal Federal (STF) por prática de racismo pela edição e venda de livros com apologia de ideias preconceituosas e discriminatórias. Embora o caso em questão não envolvesse a população negra diretamente, eis uma comunidade judaica, foi fundamental e emblemática para aplicação da legislação brasileira que criminaliza o racismo, criando jurisprudência e respeito da matéria sobre crimes raciais. Os votos escritos produzidos pelos ministros do STF estão reproduzidos integralmente em SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Crime de racismo e anti-semitismo: um julgamento histórico do STF*. Brasília: Brasília Jurídica, 2004.

33. Ver a respeito GOMES, Joaquim Barbosa. *Ação afirmativa e princípio constitucional da igualdade*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

### 3.2 A década de 1990 e as novas ações federais

No campo das ações de governo, nos anos subsequentes à promulgação da Constituição federal e à criação da FCP, registraram-se poucos avanços no que se refere à promoção da igualdade racial por parte do governo federal. Somente em 1995, as iniciativas governamentais voltam a ser observadas, basicamente como decorrência das pressões do movimento negro, sobretudo como resultado da Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo pela Cidadania e a Vida, que mobilizou todo o país em torno de uma ampla pauta de reivindicações. Em um movimento distinto do observado até a década de 1980, entre 1990 e 1995, como lembra Maria Aparecida Bento,<sup>34</sup> as centrais sindicais e os principais sindicatos brasileiros passaram a incluir a temática das relações raciais em sua pauta de reivindicações, o que se refletiu não apenas na promoção de seminários, encontros, cursos e publicações, como no aparecimento de órgãos internos específicos sobre o tema, como a Secretaria de Pesquisas e Desenvolvimento da Igualdade Racial da Força Sindical ou a Comissão Nacional contra a Discriminação Racial da Central Única dos Trabalhadores (CUT). Esta mobilização do movimento sindical culminou com a criação, em novembro de 1995, do Instituto Interamericano pela Igualdade Racial (Inspir), cujo primeiro presidente foi Vicente Paulo da Silva, então presidente da CUT. Também entre as Organizações Não Governamentais (ONGs), a questão racial passa a marcar presença, seja por meio da criação de entidades específicas voltadas a esta questão,<sup>35</sup> seja por meio da inclusão de projetos voltados ao tema por parte de ONGs com perfil de atuação mais amplo, como o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase).<sup>36</sup> Neste contexto pós-constituente, cabe lembrar a ação organizada dos diversos atores e entidades do movimento negro em torno da campanha “Não deixe sua cor passar em branco”, que visava mobilizar a população quanto à resposta ao quesito de autoidentificação da cor no Censo de 1991.

Contando com ampla mobilização do movimento negro e do movimento sindical, a organização da Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo pela Cidadania e a Vida reuniu em Brasília mais de 30 mil pessoas, entre elas 5 mil dirigentes sindicais,<sup>37</sup> pressionando o governo a um compromisso público contra a discriminação racial. O documento então entregue ao governo federal ressalta não

34. BENTO, Maria Aparecida. *Racismo no trabalho: o movimento sindical e o Estado*. In: GUIMARÃES; HUNTLEY (2000).

35. Vererespeito TELLES, Eduardo. *Racismo à brasileira*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará/Fundação Ford, 2003, p. 73-74.

36. Vererespeito HERING, Rosana. *Agenda anti-racista das ONGs brasileiras nos anos 1990*. In: GUIMARÃES; HUNTLEY (2000).

37. Bento (2000, p. 325).

apenas o protesto “contra as condições subumanas em que vive o povo negro deste país”, mas, principalmente, expressa a demanda por “ações efetivas do Estado”.<sup>38</sup> Apontando a existência de racismo na escola, que impede a valorização positiva da diversidade étnico-racial, denunciando uma divisão racial do trabalho no país, destacando o acesso diferenciado a políticas públicas, como no caso da saúde, da segurança pública e da justiça, o documento da marcha demanda do Estado a criação de condições efetivas para que todos possam se beneficiar da igualdade de oportunidades como condição de afirmação da democracia brasileira. Para isso, duas linhas de intervenção são propostas. De um lado, reclama-se a adoção de medidas de valorização da pluralidade étnica da sociedade. De outro, apresenta-se um programa de ações visando à promoção da igualdade e incluindo a implantação de ações afirmativas para o acesso a cursos profissionalizantes e universidades.

Em resposta à mobilização, o governo FHC instituiu, no Ministério da Justiça (MJ), o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) de Valorização da População Negra, com a incumbência de propor ações integradas de combate à discriminação racial e de recomendar e promover políticas de “consolidação da cidadania da população negra”.<sup>39</sup> O debate sobre o tema da saúde da população negra também ganha espaço no GTI, em que foi enfatizada a necessidade de se considerar, no desenho desta política, as doenças e os problemas de maior incidência sobre a população negra. Em 1996, foi elaborado o Programa de Anemia Falciforme do Ministério da Saúde (MS) e começa a ser elaborado o *Manual de doenças mais importantes, por razões étnicas, na população brasileira afrodescendente*, concluído em 2000. A partir de 2003, começou a ser discutida a elaboração de uma Política Nacional de Saúde da População Negra.

Ainda nessa segunda metade dos anos 1990, mas respondendo a pressões internacionais, o Ministério do Trabalho (MT) implementou ações visando ao combate à discriminação racial. Em 1992, a CUT, com o apoio das demais centrais sindicais, apresentou à Organização Internacional do Trabalho (OIT) uma reclamação formal contra o governo brasileiro por descumprimento da Convenção 111.<sup>40</sup> Como resposta, o MT criou, em 1996,

---

38. *Por uma política nacional de combate ao racismo e à desigualdade racial*. Marcha Zumbidos Palmares contra o Racismo pela Cidadania e a Vida. Brasília: Cultura Gráfica e Editora, 1996, p. 9.

39. Decreto presidencial de 20 de novembro de 1995.

40. Bento (2000, p. 330-331). Adotado pela OIT em 1958, e promulgado pelo Brasil em 1964, a Convenção 111 prevê que todos os países signatários devem promover a igualdade de oportunidades de tratamento em matéria de emprego e ocupação, incluindo a recusa de qualquer distinção salarial ou de diferença de tratamento por motivos de cor ou raça.

o Grupo de Trabalho para a Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação (GTDEO), e em 1997 lançou o programa Brasil, Gênero e Raça, cujo principal objetivo era a implementação de Núcleos de Promoção da Igualdade de Oportunidades e Combate à Discriminação. Contudo, o resultado prático destas iniciativas foi bastante limitado.<sup>41</sup>

Além disso, o governo federal brasileiro realizou em 1996 o seminário internacional Multiculturalismo e Racismo: O Papel da Ação Afirmativa nos Estados Democráticos Contemporâneos, organizado pelo Departamento dos Direitos Humanos, da Secretaria dos Direitos da Cidadania.<sup>42</sup> O seminário foi um marco no debate sobre as ações afirmativas e sua aplicabilidade. Neste mesmo ano, por meio do Decreto nº 1.904, de 13 de maio de 1996, foi instituído o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), que, em seu subitem “População negra” – integrante do item “Proteção do direito e tratamento igualitário perante a lei” – traz propostas de ações afirmativas em conformidade com as apresentadas pelo movimento negro no ano anterior.<sup>43</sup>

Mas foi somente em 2001, em decorrência dos desdobramentos da mobilização relacionada à realização, em Durban, da III Conferência Mundial contra Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, que o Brasil assumiu o compromisso efetivo de implementar políticas de Estado de combate ao racismo e de redução das desigualdades raciais, com a adoção de novas iniciativas. A conferência de Durban havia sido convocada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1997, em contexto de revisão das ações de combate ao racismo em um mundo em que os conflitos de natureza étnica se intensificavam. Sua realização foi prevista para setembro de 2001, na África do Sul, onde a política de segregação racial conhecida como *apartheid* havia vigorado até 1990 e mobilizado os debates das duas conferências anteriores. Em resposta à Resolução nº 2000/14, da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, foi instituído, em setembro de 2000, o Comitê Nacional para a Preparação da Participação Brasileira na referida conferência.

---

41. Na prática, porém, estes núcleos funcionaram efetivamente apenas no combate à discriminação e decolocação de pessoas com deficiência no mercado de trabalho: 90% dos atendimentos realizados por ano estavam voltados para a população com deficiência. Ver a respeito o capítulo Igualdade Racial número 13 deste periódico.

42. A cerimônia de abertura assistiu, pela primeira vez, ao reconhecimento público de um presidente brasileiro da existência de discriminação e desigualdade racial em desfavor dos negros (SANTOS, 2007).

43. Trata-se aqui do Programa de Superação do Racismo e da Desigualdade Racial, entregue ao presidente da República aofim da Marcha Zumbidos Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida, em memória ao tricentenário da morte de Zumbi, conforme já citado no texto.

O processo de organização previu a realização de conferências preparatórias nacionais, assim como de conferências regionais, tendo o governo brasileiro se comprometido a sediar a reunião regional das Américas. Contudo, alegando razões orçamentárias, o Brasil decidiu posteriormente não mais sediar este evento, que foi realizado, em dezembro de 2000, em Santiago, no Chile. Previu-se também a organização de uma reunião nacional preparatória, que teve lugar no Rio de Janeiro, em julho de 2001.<sup>44</sup>

Tanto para as reuniões preparatórias da III Conferência Mundial como para a Conferência Regional do Chile e para a Conferência Nacional, as organizações do movimento negro desenvolveram intenso esforço de preparação e mobilização. No Brasil, a Conferência Nacional contou com mais de 2 mil participantes e foi precedida por reuniões preparatórias realizadas em quase todos os estados. No âmbito internacional, além das reuniões oficiais preparatórias, como a reunião regional das Américas, foram realizados encontros entre os movimentos negros de vários países, elaborando diagnósticos, pautas e documentos reivindicativos. As ONGs enviaram entre 150 e 200 representantes à conferência de Durban, que se somaram à delegação oficial de mais de 50 representantes.<sup>45</sup>

O Brasil tornou-se, assim, signatário da Declaração de Durban, que em seu Art. 108 dispõe:

Reconhecemos a necessidade de se adotarem medidas especiais ou medidas positivas em favor das vítimas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata com o intuito de promover sua plena integração na sociedade. As medidas para uma ação efetiva, inclusive as medidas sociais, devem visar corrigir as condições que impedem o gozo dos direitos e a introdução de medidas especiais para incentivar a participação igualitária de todos os grupos raciais, culturais, linguísticos e religiosos em todos os setores da sociedade, colocando todos em igualdade de condições.<sup>46</sup>

O mesmo artigo aponta ainda as medidas especiais a serem adotadas: são aquelas que possibilitem garantir representação apropriada nas instituições de ensino, no emprego, nos partidos políticos, nos parlamentos, nos órgãos judiciais, na política, no exército e nos serviços civis.

---

44. Sobre a preparação da conferência de Durban, ver Telles (2003, p. 87 e seguintes).

45. Dados citados por Telles (2003, p. 92 e 94).

46. CONFERÊNCIA MUNDIAL CONTRA RACISMO, DISCRIMINAÇÃO RACIAL, XENOFÓBIA E INTOLERÂNCIA CORRELATA, 3, *Declaração de Durban e plano de ação*. Brasília: FCP/Ministério da Cultura, 2001.

E efetivamente, como lembra Sarmento,<sup>47</sup> foi a partir dos trabalhos preparatórios para a conferência mundial de Durban que as ações afirmativas começaram a ser pensadas seriamente como instrumento para a redução da desigualdade racial no Brasil. Esta nova linha de intervenção assentou-se sobre a constatação de que, em que pese o progresso observado na legislação antirracista que havia se desenvolvido durante a década de 1980 e 1990, e os avanços registrados na melhoria das condições sociais da população negra a partir da ampliação do acesso das políticas sociais, os altos índices de desigualdade racial continuaram praticamente inalterados, exigindo ações específicas.

### 3.3 A consolidação institucional da temática racial

A conferência de Durban constituiu efetivo marco para o tratamento das questões raciais no Brasil. Pela primeira vez, o governo brasileiro assumiu, na cena pública nacional e internacional, a existência de um problema racial no país e comprometeu-se com seu enfrentamento. Como resultado, várias medidas começaram a ser implementadas pelo governo federal. Foi criado o Conselho Nacional de Combate à Discriminação Racial (CNCD), ligado à Secretaria de Estado de Direitos Humanos, tendo como objetivo incentivar a criação de políticas públicas afirmativas e proteger os direitos de indivíduos e de grupos sociais, raciais e étnicos sujeitos à discriminação racial. Ainda em 2001 tiveram início programas de ações afirmativas em alguns ministérios que, apesar de seus limitados resultados, destacam-se como as primeiras experiências realizadas no campo por órgãos públicos no país. Programas de ações afirmativas foram anunciados pelos Ministérios do Desenvolvimento Agrário, da Cultura e da Justiça, determinando o estabelecimento de cotas para negros em cargos de direção, no preenchimento de vagas em concurso público, na contratação por empresas prestadoras de serviço e por organismos internacionais de cooperação técnica.<sup>48</sup> No Ministério das Relações Exteriores teve início o programa de “bolsas-prêmio para a diplomacia”, em favor de estudantes negros. E, em maio de 2002, o governo publica o Decreto nº 4.228, que institui, no âmbito da Administração Pública federal, o Programa Nacional de Ações Afirmativas. Contudo, adotadas no fim do governo, tais

---

47. Sarmento (2006, p. 77).

48. Ver a respeito Jaccoud e Beghin (2002) e Telles (2003).

medidas não se efetivaram. Excetuada uma ou outra,<sup>49</sup> restaram apenas como referência e indicações de possibilidades de ações a serem desenvolvidas.<sup>50</sup>

Em 2003, com a posse do novo governo, três inovações significativas no que se refere à promoção da igualdade racial foram estabelecidas. A primeira foi a instituição da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), com *status* de ministério e tendo como objetivo formular e coordenar as políticas para a promoção da igualdade racial e articular as ações do governo federal de combate à discriminação racial. Em segundo lugar, a criação do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR). Órgão colegiado de caráter consultivo vinculado à Seppir, o CNPIR tem como missão propor políticas de combate ao racismo, ao preconceito e à discriminação e de promoção da igualdade racial.<sup>51</sup> Outra iniciativa institucional relevante foi a instituição, ainda em 2003, do Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial (Fipir). Reunindo organismos executivos estaduais e municipais – secretarias, coordenadorias, assessorias, entre outras – voltados para a questão racial, o fórum visa articular os esforços dos três níveis de governo para implementar políticas de promoção da igualdade racial.

Entretanto, apesar das mudanças institucionais realizadas representarem efetivo adensamento da ação pública nesta área, poucos avanços concretos podem ser registrados no enfrentamento das desigualdades e da discriminação. De um lado, não foi dada continuidade aos avanços realizados nas políticas públicas do período anterior, tais como os programas de ações afirmativas nos Ministérios do Desenvolvimento Agrário, da Cultura e da Justiça, assim como, apesar de continuar em vigor, não foi implementado o Decreto nº 4.228/2002, que instituía o Programa Nacional de Ações Afirmativas. Por outro lado, o nascimento das novas instituições, como a Seppir ou o Comitê de Saúde da População Negra do Ministério da Saúde, foi acompanhado pela emergência de uma tímida geração de novos programas ou ações. A temática das ações afirmativas

---

49. Como é o caso do citado programa do Ministério das Relações Exteriores, que operapormeioda oferta de bolsas preparatórias ao concurso do Instituto Rio Branco.

50. Cabe lembrar que, ainda em 2002, foi criado, pelo Ministério da Educação, o Programa Diversidade na Universidade, como objetivo de estimular e apoiar cursos em pré-vestibulares promovidos por entidades da sociedade civil. O programa foi uma alternativa ao desenvolvimento de cotas no país e foi adotado em resposta às crescentes pressões em prol do desenvolvimento de políticas de ação afirmativa no ensino superior. Sobre a experiência, ver BRAGA, Maria Lúcia; SILVEIRA, Maria Helena (Org.). *O Programa Diversidade na Universidade e a construção de uma política educacional anti-racista*. Brasília: MEC/Unesco, 2007.

51. Apesar da criação do CNPIR, o CNCD continua em vigência, pois sua atuação abarca diferentes tipos de discriminação, além da racial.

não se impôs ao governo federal, que teve como única iniciativa neste campo o envio ao Congresso Nacional, em 2004, de um projeto de lei sobre a instituição de cotas nas instituições federais de ensino superior. Deve-se enfatizar, porém, que alguns programas específicos foram implementados no Ministério da Saúde e no Ministério da Educação (MEC), visando ampliar o acesso da população negra ao SUS e implementar o ensino de história e cultura afro-brasileira, como será descrito na seção 4 deste capítulo. Em que pese a relevância destas iniciativas, observa-se que elas não fazem parte de um corpo integrado de ações no sentido do enfrentamento das desigualdades e da discriminação racial.

A ausência de resultados não se explica pela carência de orientações. Em 2003, foi lançada a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial pela Seppir, indicando, como objetivo primordial, a redução das desigualdades raciais. Determinava ainda algumas orientações básicas, entre as quais se destacam a qualificação de gestores públicos e de professores, a adoção de cotas no ensino superior e no mercado de trabalho, o incentivo a programas de diversidade racial nas empresas e o desenvolvimento de programas de saúde para a população negra. Define, também, os princípios norteadores da política racial, a saber, a transversalidade, a descentralização e a gestão democrática. Outras orientações gerais também emergiram da I Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Conapir), realizada em Brasília, em julho de 2005. Reunindo mais de mil delegados de todo o país, a Conapir aprovou amplo conjunto de propostas, visando subsidiar a elaboração do Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial. Este, entretanto, até o final de 2008, não havia ainda sido concluído pela Seppir, apesar de seu lançamento ter sido inicialmente previsto para novembro de 2005.

### 3.4 Ações e compromissos no cenário internacional

Além das já citadas adesões brasileiras a tratados e convenções internacionais que abordam o tema do racismo e da discriminação,<sup>52</sup> iniciativas advindas do cenário internacional nos últimos anos também vêm provocando o governo federal a uma ação mais efetiva na implementação de ações de combate à discriminação e de promoção da igualdade racial. Serão aqui lembradas duas importantes manifestações internacionais ocorridas em 2006, expressando críticas em relação à atuação do governo brasileiro e solicitando o efetivo cumprimento dos tratados e acordos internacionais ratificados pelo país.

---

52. Cabe lembrar também a adesão brasileira ao Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos; ao Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; à Convenção sobre a Eliminação da Discriminação Racial; e à Convenção sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher.

Em 2006, a Organização dos Estados Americanos (OEA), por meio de sua Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), condenou o Estado brasileiro por ter negado a uma vítima de racismo a garantia de proteção judicial, assim como por ter violado o seu direito à igualdade perante a lei.<sup>53</sup> A manifestação da corte da OEA referia-se à denúncia apresentada pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/SP) e pelo Instituto Negro Padre Batista com relação ao caso de Simone Diniz. O caso Simone, como ficou conhecido, sintetiza a trajetória infrutífera dos esforços de penalização dos atos de racismo no país. A trabalhadora doméstica apresentou, em 1997, denúncia de prática de discriminação contra um empregador que publicou anúncio de emprego de cunho racista em jornal de ampla circulação. O crime não apenas permaneceu impune, como sequer foi acolhido pelo Ministério Público e pelo Juiz de Direito ao qual coube avaliar os autos. Em que pese os depoimentos colhidos confirmando os fatos e as provas materiais existentes, o processo foi arquivado por ausência de fundamento.

A manifestação dirigida ao governo brasileiro acusa o não cumprimento do disposto na Convenção Internacional pela Eliminação de Todas as Formas de Discriminação, em especial os artigos que se referem ao compromisso de condenar a discriminação racial, zelar para que as autoridades o façam e garantir o acesso à justiça e o tratamento igualitário perante a lei, sem distinção de raça ou cor. Em sua análise sobre o caso, a CIDH considerou o Estado brasileiro omissor, em função da falta de diligências para responder pela violação constatada. Ilustrando o relatório com outros casos de discriminação no recrutamento por via de anúncios em jornais, apresentou ainda uma série de recomendações, entre as quais: reparar a vítima Simone Diniz pelos danos morais e materiais decorrentes do fato em análise; realizar modificações legislativas e administrativas para que a legislação antirracismo seja efetiva; adotar medidas de educação dos funcionários da justiça e política para evitar o efeito de discriminações nas investigações e no processo das denúncias; promover compromisso com a imprensa, visando à eliminação de publicidades e anúncios de cunho racista; e solicitar aos Ministérios Públicos estaduais a criação de promotorias públicas especializadas na investigação de crimes de racismo e discriminação racial.

O Relatório nº 66/2006 da CIDH/OEA não apenas condena o Estado brasileiro por omissão e desrespeito ao direito de acesso à Justiça, como avalia a legislação nacional que regulamenta o dispositivo constitucional que criminaliza os atos de racismo. Segundo a OEA, a Lei nº 7.716/1989,

---

53.CDIH/OEA.Relatório nº 66/2006Disponivelem:<<http://www.cidh.org/annualrep/2006port/BRASIL.12001port.htm>>.

principal dispositivo sobre a matéria, exige “a explícita prática do racismo e a intenção do ofensor de discriminar a vítima”. Tal exigência não constrange a discriminação tipicamente brasileira, assentada na ação “velada e revestida de cordialidade” e a discriminação indireta.

Nesse sentido, o texto provisório da Convenção Interamericana contra o Racismo e Todas as Formas de Discriminação e Intolerância, em debate na OEA, aprofunda e amplia o conceito de racismo, conforme aponta o Procurador Geral do Trabalho Otávio Brito Lopes,<sup>54</sup>

Se no âmbito penal a OEA propõe que a ampliação da consideração legal do racismo siga a linha de prescindir da intenção para comprovar uma atitude racista, bastando um efeito de exclusão ou óbice com fundamento racial, o ainda provisório texto da Convenção da OEA aprofunda e amplia ainda mais esse princípio. Ao enunciar em seu Artigo 1º, de modo formal e categórico, que a “discriminação indireta” está entre as acepções consideradas pela Convenção, a OEA amplia o conceito de discriminação incluindo qualquer provisão, critério ou prática que, intencionalmente ou não, resulte em distinção, desvantagem, exclusão ou restrição dos direitos humanos ou liberdades fundamentais de pessoas pertencentes a grupos específicos, como o de negros e de mulheres.<sup>55</sup>

Uma segunda manifestação internacional sobre atuação do governo brasileiro no que se refere à questão racial ocorreu no âmbito da ONU, com a publicação do relatório *Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Todas as Formas de Discriminação*, elaborado por Doudou Diène, relator especial das Nações Unidas. O relatório apresentado à Assembleia Geral da ONU, em 2006, destaca o profundo enraizamento da discriminação racial na sociedade brasileira, assim como a persistência da ideologia da democracia racial. A partir de entrevistas realizadas com autoridades brasileiras, o relatório destaca a importância do reconhecimento do problema e de sua relevância pelo governo federal, mas aponta as resistências

54. A OEA em discussão do texto da Convenção Interamericana contra o Racismo e Todas as Formas de Discriminação e Intolerância que deverá ser aprovado proximamente. O texto em debate propõe a inclusão, no conceito de discriminação, de práticas que intencionalmente ou não, resultem em desvantagens, exclusão e restrição de direitos de grupos específicos. Este caminho hoje vem sendo trilhado no Brasil por meio do resgate, pelo Ministério Público do Trabalho, da Convenção 111 da OIT do conceito ali acolhido, de discriminação indireta. Sobre a base, o MPT vem desenvolvendo o Programa de Promoção da Igualdade de Oportunidades para Todos. Ver a respeito LOPEZ, Otávio Brito. Ampliação do conceito legal de discriminação. *Correio Braziliense*, Brasília, 26 de maio de 2008. Caderno Direito e Justiça.

55. Lopes (2008).

em outros âmbitos da administração pública,<sup>56</sup> assim como a impunidade dos casos de racismo denunciados à Justiça. Destaca ainda que “viajar pelo Brasil é como movimentar-se simultaneamente em dois planetas diferentes, aquele da vivaz e colorida mistura de raças nas ruas e outro quase que totalmente branco, dos corredores do poder político, social, econômico e da mídia”.<sup>57</sup> Mesmo em regiões de ampla predominância da população negra, como o estado da Bahia, constata que não se observa a presença deste grupo nos níveis mais altos de poder. Destaca ainda a folclorização da cultura e religiões negras como mecanismo de obscurecer o preconceito e a discriminação que cerca tais manifestações.

O relatório também apresentou um conjunto de recomendações. Cabe destacar o que se refere ao estabelecimento de uma comissão nacional de alto nível, com o mandato de avaliar as manifestações, expressões e conseqüências do racismo e da discriminação racial na sociedade brasileira. A partir do trabalho desta comissão, propõe a elaboração de um programa nacional de erradicação do racismo e promoção da igualdade racial, integrado à Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial. Recomenda o fortalecimento da Seppir e prioridade ao combate à violência a qual estão submetidas as populações negras, especialmente os jovens. Por fim, destaca surpresa com a inexistência, no país, de um memorial nacional da escravidão e sugere que ele seja erigido para prestar homenagem aos milhões de vítimas e preservar sua memória na história brasileira.

Essas manifestações de organismos internacionais integram o movimento que tem ganhado força em todo o mundo, desde o fim da década de 1990, de combate à discriminação racial e ao racismo. Apoia-se em um diagnóstico compartilhado por governos e organismos de que a internacionalização da economia, o crescimento das disparidades econômicas entre países e regiões e o consequente aumento migratório têm feito crescer o racismo e a xenofobia. Ao mesmo tempo, espelha um reconhecimento, do qual o Brasil tem participado, de que os fenômenos de discriminação perpassam sociedades nacionais e atingem grupos históricos e sociais de forma altamente negativa.

Em consonância com esse posicionamento, cabe lembrar que uma dimensão do texto constitucional, ainda não destacada, que transborda de forma efetiva

---

56. AvisitadorelatoraoBrasilfoirealizadaemoutubrode2005.OentãogovernadordePernambuco,porexemplo, declarouaorelatorqueoracismonãoéumproblemanoBrasil,comoseriacomprovadopelofatodeopaíster ídolosnegrosnofutebolenamúsica.DIËNE,Doudou.*RelatórioRacismo,DiscriminaçãoRacial,XenofobiaeTodas as Formas de Discriminação*. Brasília: ONU/PNUD, 2006, p. 9.

57. *Idem*, p. 19.

para a exigência da ação do Estado diante do tema da desigualdade e da discriminação racial. É a que diz respeito ao reconhecimento legal dos direitos humanos enunciados em tratados internacionais em que o Brasil seja signatário.<sup>58</sup> Ainda em 1968, o Brasil ratificou a Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, que havia sido adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em dezembro de 1965. A convenção define discriminação racial, em seu Artigo 1º, como “qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência baseada em raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica, que tenha o propósito ou o efeito de anular ou prejudicar o reconhecimento, gozo ou exercício em pé de igualdade dos direitos humanos e liberdades fundamentais”.

Para combater a desigualdade e a discriminação, a convenção reconhece a necessidade da adoção de ações punitivas e orientadas à proibição da discriminação racial, assim como de adoção de ações protetoras, visando “assegurar o progresso adequado de certos grupos raciais ou étnicos [...] [necessário] para proporcionar a tais grupos ou indivíduos igual gozo ou exercício de direitos humanos e liberdades fundamentais”. A Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial garante ainda o acesso igualitário, entre outros, aos direitos a habitação, saúde pública, tratamento médico, previdência social, serviços sociais, educação e formação profissional, igual participação nas atividades culturais e acesso aos serviços e equipamentos público. Os Estados aderentes comprometem-se a tomar as medidas imediatas e eficazes, principalmente no campo do ensino, educação, cultura e informação, para lutar contra os preconceitos que levam à discriminação racial. Neste sentido, não somente ações punitivas como também ações de combate ao tratamento desigual ou mesmo à manutenção de acesso diferenciado a serviços e bens públicos por parte de negros e brancos encontram aqui não apenas incentivo, mas respaldo jurídico para serem implementadas. Esta vertente de políticas, entretanto, encontra-se em estágio apenas inicial no país, como será visto ainda neste capítulo.

---

58. Como destaca Silva Jr. (2000), a Constituição, em seu Artigo 5º, § 2º, acolhe a tutela aos direitos emanados nos tratados internacionais. A Emenda Constitucional (EC) nº 45, de 2004, estabeleceu que as disposições dos tratados e das convenções internacionais que versam sobre direitos humanos serão considerados normas constitucionais, quando aprovadas pelo Congresso Nacional com os mesmos procedimentos utilizados para aprovar uma emenda constitucional – duas votações, como a opinião favorável de 3/5 dos representantes, na Câmara dos Deputados e, após, no Senado Federal. Contudo, a polêmica mantém-se sobre se o tratado e as convenções internacionais aprovados antes da EC também contam com força de normas constitucionais, exigindo sua aplicação imediata. Alguns analistas lembram que, não raro, as disposições de tratados e convenções já estão incorporadas à Constituição – como princípios fundamentais e como direitos/garantias fundamentais – incluindo a temática da ação do Estado na luta contra o racismo e na promoção dos grupos vítimas de preconceito e discriminação. Sobre este debate, ver PIOVESAN, Flávia. Direito internacional dos direitos humanos e igualdade étnico-racial. In: PIOVESAN; SOUZA (2006).

#### 4 POLÍTICA E PROGRAMAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL

O desenvolvimento de programas federais visando à promoção da igualdade racial vem sendo estabelecido nos últimos anos no âmbito de diferentes ministérios. Alguns caminhos promissores têm sido abertos e, em que pese suas limitações em duração e abrangência, serão aqui destacados. Serão tratados programas atinentes às áreas de saúde, trabalho e educação. Na área da saúde, merece destaque o Programa de Combate ao Racismo Institucional, desenvolvido durante os anos de 2005 e 2006. Na educação, serão retomadas duas diferentes iniciativas. No âmbito da educação fundamental e média, foram implementadas algumas políticas valorativas visando ao ensino da história e da cultura negra. O ensino superior no Brasil tem sido campo de um conjunto diverso, e em progressiva expansão, de programas de ações afirmativas, que serão rapidamente lembrados. Para o mercado de trabalho, o Ministério Público do Trabalho vem desenvolvendo um programa de defesa dos direitos difusos da comunidade negra e atuando na promoção de condutas não-discriminatórias e promotoras da igualdade.

##### 4.1 O Programa de Combate ao Racismo Institucional

O Programa de Combate ao Racismo Institucional (PCRI) foi iniciativa de um conjunto de instituições, mobilizado em torno da necessidade de expandir a capacidade do setor público para identificar e atuar contra o acesso desigual de grupos raciais a serviços ofertados. O programa nasceu do estabelecimento de ampla parceria de entidades nacionais e internacionais.<sup>59</sup> No âmbito federal, teve como palco o Ministério da Saúde.<sup>60</sup> Seu objetivo principal era contribuir para a redução das iniquidades raciais em saúde, colaborando na formulação, implementação, avaliação e monitoramento de políticas que promovam a igualdade racial no Sistema Único de Saúde (SUS).<sup>61</sup> O programa partiu do pressuposto de que os tratamentos desiguais têm como base as práticas dos corpos funcionais das instituições, e estas práticas devem ser tornadas visíveis, debatidas, combatidas e prevenidas por meio de novas normas, procedimentos e cultura institucional. A estratégia principal foi atuar na formação de equipes

---

59. A parceria envolveu a Seppir, o Ministério Público Federal (MPF), o Ministério da Saúde (MS), a Organização Pan-Americana de Saúde (Opas), o Ministério Britânico para o Desenvolvimento Internacional e Redução da Pobreza (DFID) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). O DFID foi a agência financiadora do PCRI, e o PNUD, a agência responsável pela administração dos recursos alocados para o programa.

60. O PCRI também operou com um componente municipal, desenvolvido nos municípios de Salvador (BA) e Recife (PE), que visava à identificação e prevenção do racismo institucional também nas áreas de educação, trabalho, cultura e acesso à Justiça. Contou, ainda, com a participação do Ministério Público do Estado de Pernambuco (MPPE).

61. Um relato mais detalhado do PCRI, de suas ações e resultados pode ser encontrado no capítulo 3 desta publicação.

técnicas e administrativas para a consolidação de uma rede de apoio à promoção da equidade racial em saúde. O programa adotou como definição de racismo institucional “o fracasso coletivo de uma organização ou instituição em prover um serviço profissional e adequado às pessoas devido a sua cor, cultura, origem racial ou étnica”.<sup>62</sup>

Inspirado nas experiências americanas e inglesas de combate ao racismo institucional, assim como na ampliação do debate público sobre a questão racial provocada pela participação brasileira na Conferência de Durban, o PCRI tinha duração limitada. O programa desenvolveu-se durante dois anos (2005-2006),<sup>63</sup> período em que realizou oficinas de capacitação, assim como produziu material institucional, visando permitir a identificação e a abordagem do racismo institucional. O programa atuou ainda no apoio à sociedade civil e às equipes técnicas dedicadas à formulação de políticas de promoção da equidade, com o objetivo de capacitação para o debate sobre o tema do impacto do racismo no processo saúde – doença – cuidado.

Apesar de ainda não se contar com uma avaliação da implementação e dos impactos do PCRI, não restam dúvidas de que ele permitiu um avanço no debate sobre as iniquidades raciais no campo da saúde. No contexto do desenvolvimento deste programa, ampliaram-se as discussões sobre o tema do racismo institucional nas várias instâncias e organismos que compõem esta política. O PCRI contribuiu ainda para inovar a forma de realizar o debate institucional sobre o tratamento desigual entre brancos e negros, além de promover novos espaços institucionais para o tratamento do tema das desigualdades e contribuir para a criação de organismos consultivos e deliberativos para a formulação de políticas de identificação, enfrentamento e prevenção do racismo institucional.

#### 4.2 Ações afirmativas e o acesso ao ensino superior

As universidades públicas brasileiras vêm implementando, desde 2001, ações afirmativas visando promover o acesso ao ensino superior de estudantes negros. Postas em prática por um número cada vez maior de instituições, estas ações têm se afirmado nos últimos anos como importante mecanismo de democratização do acesso ao ensino superior e de ampliação do acesso da juventude negra às

---

62. DFID/PNUD. *Programa de combate ao racismo institucional no Brasil*. Brasília, 2005, p. 6.

63. Como fim do programa de parceria institucional que o mantém, o Ministério da Saúde passou a desenvolver a chamada Campanha de Combate ao Racismo Institucional, que tem como objetivo principal sensibilizar e capacitar os gestores e profissionais da área de saúde para o tratamento do tema.

universidades.<sup>64</sup> No caso de universidades públicas federais, as ações afirmativas têm sido adotadas de forma autônoma e por iniciativa de cada instituição, em decorrência de deliberações dos seus Conselhos Universitários. No caso de universidades públicas estaduais, elas têm, em geral, respondido a leis estaduais, votadas pelas respectivas Assembleias Legislativas.

A inexistência de uma legislação federal sobre o tema tem permitido a proliferação de um conjunto bastante diversificado de experiências. De fato, chama atenção a pluralidade de formatos entre os programas adotados. Pesquisa realizada pelo Ipea em 2007 identificou 48 instituições públicas de ensino superior que adotam alguma modalidade de ação afirmativa, com dois diferentes sistemas. Segundo o levantamento, a principal modalidade de ações afirmativas são as cotas, adotadas por 43 universidades. Outras cinco instituições introduziram sistemas de bônus em seus vestibulares. Cabe, entretanto, destacar que o sistema de cotas adotado não é o mesmo naquele conjunto de 43 universidades. Observam-se diferenças expressivas entre os modelos, podendo ser identificadas as chamadas “cotas sociais”, as cotas raciais simples, as raciais e sociais sobrepostas e as cotas raciais e sociais independentes.<sup>65</sup>

Entre as instituições que adotaram sistema de cotas, foram identificadas na pesquisa do Ipea dez universidades que implementaram as “cotas sociais”. Neste modelo, o aluno que pleiteia uma vaga pelas cotas deve necessariamente ser oriundo do sistema público de ensino, ou seja, proveniente de escolas municipais, estaduais ou federais, ou dos cursos supletivos presenciais de educação de jovens e adultos. Este sistema, entretanto, não permite aferir os resultados da inclusão da juventude negra, uma vez que esta não é uma variável considerada na efetivação da medida.

A maior parte das instituições pesquisadas, contudo, optou por um sistema de cotas raciais, divididas em três diferentes modelos. As “cotas raciais e sociais sobrepostas”, adotadas, segundo a pesquisa, por 21 instituições, opera com dois critérios complementares a serem observados simultaneamente: os candidatos

---

64. A ausência de uma ação de coordenação ou acompanhamento de estas experiências por parte do governo federal impede que se saiba exatamente quantas e quais instituições públicas adotam atualmente algum sistema de ações afirmativas. Mas artigo do ministro da Seppir, Edson Santos, informa que, em abril de 2009, 23 universidades federais, 25 universidades estaduais e três Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs) já adotam cotas raciais. SANTOS, Edson. *Cotas, a concretização do princípio constitucional da igualdade*. Disponível em: <[http://www.presidencia.gov.br/estrutura\\_presidencia/seppir/noticias/ultimas\\_noticias/artigo\\_cotas\\_abril09/](http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/seppir/noticias/ultimas_noticias/artigo_cotas_abril09/)>.

65. Para um relato detalhado da pesquisa realizada pelo Ipea e uma descrição de cada um destes diferentes modelos e as universidades que os adotam, ver o capítulo 4 desta publicação.

devem se autodeclarar negros e, ao mesmo tempo, serem egressos de escolas públicas.<sup>66</sup> O modelo de “cotas raciais e sociais independentes” foi identificado em sete universidades e utiliza, separadamente, os critérios de ser egresso de escola pública e de ser negro, configurando um sistema em que há dois subconjuntos distintos de reserva de vagas em um mesmo processo seletivo. Por fim, cinco universidades estavam operando exclusivamente com “cotas raciais”. Neste sistema, o estudante deve se identificar como negro – ou indígena – e participar de um processo de avaliação de sua autodeclaração. Não há obrigação de que o estudante seja oriundo do sistema público de ensino ou apresente renda familiar baixa.

A segunda modalidade de ações afirmativas existentes nas instituições de ensino superior é a bonificação. Este modelo, identificado em cinco universidades, não define um percentual de vagas para serem preenchidas por alunos negros: os estudantes autodeclarados negros recebem uma quantidade de pontos que serão somados ao resultado de seu exame de seleção. Observaram-se duas diferentes modalidades de sistema de bonificação em vigor: uma que afere pontos para alunos oriundos de escola pública e outra que o faz para alunos de escola pública e alunos negros, podendo ou não ser cumulativos.

Em média, nesse período, a pesquisa estimou que 7.850 vagas foram reservadas, a cada ano, pelos diferentes programas de ação afirmativa para estudantes negros nas universidades públicas. Deve-se ressaltar que este é um número pequeno, considerando-se que as universidades públicas brasileiras realizam anualmente mais de 330 mil matrículas. Contudo, em que pese o fato de essas experiências serem ainda recentes – a maior parte das vagas abertas para cotas e bonificações ocorreu entre 2005 e 2008 – e do número limitado de vagas ofertadas, seus impactos positivos já podem ser destacados. Em primeiro lugar, cabe ressaltar o fato de que entre as instituições que adotaram programas de cotas e bonificações estão núcleos destacados de ensino e pesquisa do Brasil. As cotas têm sido implantadas para todos os cursos, permitindo que os estudantes ingressem também em áreas mais prestigiadas. Estes dois fatores tendem a promover impacto efetivo de “desracialização” da elite brasileira oriunda das universidades públicas. Entre os resultados positivos identificados, cabe ainda destacar a democratização do acesso nas instituições e a diversificação do perfil racial e social do corpo discente. Ao contrário do que foi previsto por alguns setores, no que

---

66. Damesma forma que nos casadas “cotas sociais”, algumas instituições deste grupo também adotaram como critério complementar a renda familiar *per capita* abaixo de certo patamar, associando a baixa renda como condição de participação na disputa por estas vagas.

se refere ao desempenho, não foi observada perda de qualidade do ensino na instituição nem diferença significativa entre estudantes cotistas e não cotistas.

Concluindo, pode-se afirmar que essas iniciativas têm representado importante avanço no combate à desigualdade racial e na ampliação das perspectivas abertas aos jovens negros e, mais amplamente, à população negra no Brasil. Elas são uma resposta das universidades públicas à questão da discriminação racial, compreendida como fator específico de exclusão social, e que deve ser combatida por medidas específicas de inclusão e integração racial e social. Com a adoção de ações afirmativas, as universidades vêm ampliando as oportunidades de jovens negros e, ao mesmo tempo, mudando o perfil do alunado e promovendo a diversidade social e cultural no ambiente universitário. Vêm igualmente permitindo aprofundar o debate sobre a variedade de instrumentos que devem ser mobilizados na construção de maior justiça social.

#### 4.3 Ações valorizativas e o combate às desigualdades no ensino fundamental e médio

O debate sobre desigualdades raciais no sistema de ensino tem avançado nas últimas duas décadas, quando se identificaram novas questões a serem trabalhadas com o objetivo de promover a equalização dos resultados entre alunos brancos e negros. Aspectos relacionados a práticas pedagógicas, livros escolares, material didático e ambiente escolar têm sido analisados e propostas estão sendo apresentadas. Entre elas, consolida-se a convicção da necessidade de fortalecer a escola como espaço propagador do valor da equidade e da diversidade, e de combate a atitudes, ideias e princípios favoráveis ao preconceito e à discriminação. Tal esforço não apenas contribui para a disseminação de ideais e valores básicos à vida democrática, como permite que os alunos negros assumam “com orgulho e dignidade os atributos de sua diferença, sobretudo quando esta foi negativamente introjetada em detrimento de sua própria natureza humana”.<sup>67</sup>

Entre as iniciativas adotadas nessa direção, destaca-se a aprovação da Lei nº 10.639/2003, que estabelece a obrigatoriedade da inclusão, no currículo do ensino básico, do estudo da história e da cultura afro-brasileira. Fruto do Projeto de Lei (PL) nº 259/1999, de autoria da então deputada Esther Grossi, altera a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), visando efetivar e garantir o cumprimento dos artigos constitucionais 206 e 210, que

---

67. MUNANGA, Kabengele. Apresentação. In: MUNANGA, Kabengele (Org.). *Superando o racismo na escola*. Brasília: MEC, 2000, p. 15.

determinam que o ensino no Brasil deva se pautar pelo pluralismo e respeito aos valores culturais do país. A Lei nº 10.639/2003 tem como objetivo contribuir para a eliminação de preconceitos e valores racistas, promovendo maior conhecimento da história, da luta e da contribuição, na formação social e cultural do país, dos africanos trazidos ao Brasil como escravos e de seus descendentes.<sup>68</sup>

A implementação da lei, contudo, tem sido lenta, devido a dificuldades variadas. Destaca-se, além da resistência de inclusão da temática por muitos gestores estaduais e municipais,<sup>69</sup> a insuficiência de professores capacitados, resultado do limitado número de cursos de graduação em História que incluem formação em história da África. Em face deste diagnóstico, o MEC e a Seppir estabeleceram uma parceria com o objetivo de desenvolver iniciativas de capacitação dos professores de escolas públicas e privadas neste conteúdo. Uma primeira ação foi a organização do curso Educação – Africanidades – Brasil, realizado pela Universidade de Brasília (UnB) em 2006, tendo como conteúdo não apenas a história e a cultura africana e afro-brasileira, mas também incluindo uma reflexão sobre o currículo escolar à luz do enfrentamento da discriminação racial. O curso foi organizado em modalidade à distância, tendo carga horária de 120 horas/aula. Contudo, dos 25 mil professores inscritos, apenas 6.800 concluíram o curso.<sup>70</sup> Entre os problemas identificados registraram-se dificuldades, pelos professores, de acesso e uso dos instrumentos de informática requeridos, restrições do tempo destinado ao curso devido à escassez de recursos físicos e humanos nas escolas, além de dificuldades operacionais do curso, em função do grande volume de inscritos. Diante da baixa efetividade do Educação – Africanidades – Brasil em relação aos objetivos propostos, o MEC decidiu realizar uma avaliação do programa, evitando abrir novas turmas em 2007.<sup>71</sup>

Em que pesem os resultados até o momento limitados na implementação da Lei nº 10.639/2003, trata-se de uma iniciativa importante. A determinação legal abre novas perspectivas para o trabalho com os temas do preconceito, discriminação

---

68. Em 2008, o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 11.645/2008, que também incluiu nos currículos do ensino básico a obrigatoriedade do estudo da história e cultura indígena.

69. O Ministério Público tem atuado e fiscalizado no sentido de exigir o cumprimento da referida lei.

70. Ver respeito TELES, Jorge; MENDONÇA, Patrícia (Org.). *Diversidade na educação: experiências de formação continuada de professores*. Brasília: MEC/Unesco, 2006.

71. Cabe lembrar que o MEC tem apoiado iniciativas de capacitação realizadas em estado sem municípios por intermédio do Programa de Ações Afirmativas para a População Negra nas Instituições Públicas de Educação Superior (UniAfro). Buscando conhecer e padronizar as experiências em curso, o MEC instituiu, em dezembro de 2007, o Grupo de Trabalho Interministerial para a constituição de um Plano Nacional de Implementação da Lei nº 10.639/2003.

e racismo em sala de aula, assim como para a capacitação dos professores para lidarem com situações de discriminação direta ou indireta no ambiente escolar. Não há dúvidas de que, além da capacitação dos professores, ainda devem ser enfrentados problemas decorrentes da ausência de normatização sobre os critérios e conteúdos necessários à implementação da lei, assim como a disponibilidade de material didático para uso nos cursos de capacitação e em sala de aula.

#### 4.4 O Programa de Promoção da Igualdade de Oportunidades para Todos

As iniciativas de promoção da igualdade racial e combate à discriminação racial desenvolvidas em nível federal não têm se limitado ao Poder Executivo e às instituições a ele associadas. Nos últimos anos, o Ministério Público do Trabalho vem contribuindo com novas formas de intervenção adiante daquela problemática. Por meio da Coordenadoria Nacional de Promoção da Igualdade de Oportunidades e Eliminação da Discriminação no Trabalho, instada em 2002, o MPT lançou o Programa de Promoção da Igualdade de Oportunidades para Todos, visando ao combate da discriminação de raça e gênero nas relações de trabalho.

Por intermédio de levantamento e análise dos dados sobre o corpo funcional das empresas de setores escolhidos da economia, o MPT abre procedimentos específicos para a sensibilização de empresas, visando à adoção voluntária de medidas para reverter o quadro de desigualdades observadas seja na contratação, na remuneração, seja na ascensão funcional. No caso de insucesso desta estratégia, o MPT passa à etapa de ajuizamento de ações civis públicas, levando o caso ao Poder Judiciário, com pedido de condenação por danos causados por discriminação indireta<sup>72</sup> nas relações de trabalho.

A primeira ação do MPT teve início no setor bancário do Distrito Federal, estendido posteriormente para outros 13 estados da federação.<sup>73</sup> Segundo dados levantados pelo MPT, este setor apresenta “significativo e recorrente quadro de desigualdades de gênero e raça”. Após três anos de negociações – que chegaram a incluir ajuizamento de ações na Justiça Trabalhista – foi realizado um acordo entre o MPT e a Federação Brasileira dos Bancos (Febraban), visando à realização de um levantamento sobre o quadro de desigualdades de gênero e raça nos

72. De acordo com o site do MPT, [73. Mais detalhe sobre o Programa de Promoção da Igualdade de Oportunidades para Todos e a evolução das negociações como setor bancário podem ser encontrados no capítulo Igualdade Racial do boletim \*Políticas Sociais\*, acompanhamento e análise nº 12.](http://www.pgt.mpt.gov.br/pgtgc/publicacao/engine.wsp?tmp.area=259,entende-sepor discriminação indireta aquela que está relacionada a atitudes ou regulamentos aparentemente neutros, mas que criam desigualdades entre pessoas com as mesmas características. Esta forma pode ser imperceptível até mesmo para quem está sendo discriminado.</a></p></div><div data-bbox=)

bancos públicos e privados. Os resultados do levantamento permitirão corrigir as distorções que venham a ser identificadas no aumento da contratação e na promoção de trabalhadores negros e mulheres no setor.

A iniciativa do MPT é inovadora no país, ampliando as estratégias para o enfrentamento do grave problema da desigualdade e da discriminação racial no mercado de trabalho brasileiro. Esta importante contribuição deve ser somada a outras iniciativas, visando sensibilizar os diversos atores sociais e econômicos para a relevância do problema e sua incompatibilidade com os princípios básicos da justiça social. A adoção de medidas para a reversão do quadro de exclusão dos trabalhadores negros nos setores, cargos e salários mais valorizados no mercado de trabalho deve passar a constituir um tema estratégico não apenas do MPT, mas do Ministério do Trabalho e Emprego e dos atores representativos dos agentes econômicos e das instâncias colegiadas de decisão na área do trabalho.

#### 4.5 Desafios e avanços

Mesmo reconhecendo que há um longo caminho a ser percorrido, é importante destacar a variedade na natureza das iniciativas que têm sido criativamente elaboradas e adotadas nos últimos anos. Sendo cenário de demandas complexo e multifacetado, cada uma das iniciativas citadas pretende abranger aspectos específicos dos prejuízos e desigualdades produzidos pelos fenômenos do racismo e da discriminação racial. De fato, a complexidade dos fenômenos envolvidos exige, em seu combate, ações que abranjam diferentes dimensões da vida social.

Apenas para ressaltar o variado leque de ações que vem sendo desenvolvido por instituições da esfera federal de governo, vale ressaltar três outras experiências de programas bem-sucedidos de promoção de acesso e permanência de estudantes negros: o Programa Universidade para Todos (ProUni); o Programa Brasil AfroAtitude e o Programa de Ação Afirmativa do Instituto Rio Branco.

O Programa Universidade para Todos teve início em 2004 por meio da Lei nº 11.096 e estabelece isenções fiscais para Instituições de Ensino Superior (IESs) da rede privada que, como contrapartida, concedem bolsas de estudos. Estas bolsas, integrais ou parciais – com descontos de 50% ou 25% das mensalidades –, são distribuídas de forma a atender ao percentual de população negra na unidade da Federação onde se encontra a IES. No período 2005–2007, o ProUni teria beneficiado cerca de 130 mil estudantes negros, ou 44% dos atendidos pelo programa. Estima-se que este programa atenda ao menos 350 mil estudantes negros até 2011.<sup>74</sup>

---

74. Para mais informações acerca do ProUni, ver o capítulo 4 desta publicação.

O Programa Integrado de Ações Afirmativas para Negros, ou Brasil AfroAtitude, foi lançado em 2004 a partir de uma parceria entre o Programa Nacional de DST/AIDS do Ministério da Saúde (PN DST-AIDS/MS), a Secretaria de Ensino Superior do Ministério da Educação (Sesu/MEC), a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e a Secretaria Especial de Direitos Humanos, para a concessão de bolsas de apoio para estudantes negros cotistas de dez universidades públicas. Foram concedidas 50 bolsas para cada uma das universidades, totalizando 500 bolsas, financiadas integralmente pelo Ministério da Saúde, para que estudantes negros cotistas desenvolvessem por dois anos atividades de extensão, pesquisa e monitoria relacionadas aos temas DST/AIDS, racismo e população negra. Este programa, apesar de sua avaliação positiva em praticamente todos os seus objetivos, encontra-se paralisado desde 2007, devido ao fim do acordo entre as instituições parceiras e persiste somente em algumas das universidades que conseguiram encontrar novas fontes de recurso.<sup>75</sup>

O Programa de Ação Afirmativa do Instituto Rio Branco,<sup>76</sup> que concede Bolsas Prêmio de Vocação para a Diplomacia, foi lançado em 2002, no âmbito do Programa Nacional de Ações Afirmativas, por meio de um protocolo de cooperação entre os Ministérios das Relações Exteriores, da Justiça, da Cultura e da Ciência e Tecnologia.<sup>77</sup> O programa beneficiou, entre 2002 e 2007, um total de 134 candidatos com bolsas de apoio para a preparação ao Concurso de Admissão à Carreira de Diplomata (CACD). Onze ex-bolsistas do programa foram admitidos no CACD e integrados ao serviço exterior brasileiro.<sup>78</sup>

Concluindo, observa-se que esforços vêm sendo realizados, cobrindo um conjunto amplo de aspectos. Contudo, a maior parte das iniciativas ainda pode ser classificada como inicial, pontual ou de limitada cobertura. Muitas ações são marcadas por falta de continuidade, de recursos ou de abrangência. O desenvolvimento, ainda limitado deste campo de políticas, exige que seja ampliado o debate no sentido do reconhecimento e da reafirmação da relevância estratégica destas intervenções. Cabe ainda reconhecer

---

75. Para mais informações acerca do AfroAtitude, ver o capítulo 5 desta publicação.

76. Denúncias de discriminação racial no acesso à carreira diplomática e às escolas militares superiores haviam sido tratadas no parlamento brasileiro em pelo menos três oportunidades: pelo senador Hamilton Nogueira e pelo deputado Benício Fontenella em Assembleia Constituinte de 1946; pelo deputado Claudino José da Silva nas comemorações da Lei Áurea em maio de 1946; e pelo deputado Afonso Arinos, ex-professor do Instituto Rio Branco, em apoio ao projeto da lei que recebeu seu nome em 1950 (NASCIMENTO; NASCIMENTO, 2004).

77. Em 2003, somam-se a estas instituições a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, o Ministério do Trabalho, o Ministério da Assistência Social e o Ministério da Educação.

78. Informações extraídas do documento *Programa de Ação Afirmativa do Instituto Rio Branco – Bolsas Prêmio de Vocação para a Diplomacia: balanço histórico*.

a necessidade de uma coordenação mais efetiva das iniciativas neste campo, assim como seu monitoramento e avaliação. Necessitam, para sua maior eficiência, da fixação de diretrizes e metas debatidas e pactuadas amplamente.

## 5 O DEBATE ATUAL

As recorrentes denúncias em torno da surpreendente desigualdade entre brancos e negros no país, assim como a evolução de iniciativas, ações e programas de combate à discriminação e de promoção da igualdade racial, vêm repercutindo nas diversas esferas sociais e fazendo ampliar o debate em torno do tema. O Congresso Nacional, a mídia, o judiciário e, de forma geral, a sociedade em seus diversos segmentos têm participado deste debate. Não apenas tem se ampliado a legitimidade deste tema, como tem se consolidado o reconhecimento da necessidade da busca de soluções para a desigualdade, assim como para a discriminação e o racismo. Nesta seção, procurar-se-á resgatar os termos do debate recente no Congresso Nacional, em que um conjunto amplo de proposições vem sendo discutido. Também será abordado o debate em curso no Supremo Tribunal Federal sobre as ações afirmativas e, por último, o debate público em torno de tema realizado por meio de manifestos públicos lançados em 2006 e 2008.

### 5.1 A questão racial no Congresso Nacional

Parlamentares negros estão presentes no Congresso Nacional desde 1909,<sup>79</sup> ainda que esta presença seja escassa.<sup>80</sup> Entre os congressistas negros que ali atuaram,<sup>81</sup> cabe lembrar aquele que foi pioneiro na proposição de políticas públicas para o combate à desigualdade racial produzida no período pós-abolição. Abdias Nascimento<sup>82</sup> teve atuação destacada no enfrentamento das questões raciais e na elaboração de projetos de lei para o enfrentamento da desigualdade e da discriminação racial no Brasil. Foi o primeiro parlamentar a propor políticas de “ação compensatória” e de “reparação” para os descendentes de africanos escravizados no Brasil.

---

79. O jornalista e pesquisador Edison Carneiro afirma que se completa, em 2009, 100 anos do início do mandato de Monteiro Lopes, primeiro deputado negro do Congresso Nacional na República brasileira. Disponível em: <<http://www.irohin.org.br/onl/new.php?sec=news&id=4049>>. Acesso em: 16 jan. 2009.

80. Em julho de 2001, realizou-se em Salvador o Encontro Nacional de Parlamentares Negros (Enapan), reunindo 50 representantes do Congresso Nacional, de Assembleias Legislativas e de Câmaras de Vereadores de 14 estados da Federação.

81. Sobre a atuação de afrodescendentes no Congresso Nacional, ver NASCIMENTO; NASCIMENTO, 2004.

82. Abdias Nascimento foi eleito deputado federal de 1983 a 1987 e Senador da República (1991-1992 e 1997-1999). Suplente do senador Darcy Ribeiro, assumiu a cadeira do Senado, representando o Riode Janeiro pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT).

A atuação de Abdias Nascimento no parlamento, sempre repercutindo as demandas apresentadas pelo movimento negro, influenciarão os debates sobre a desigualdade racial no Poder Legislativo. Durante o processo constituinte, suas teses apoiarão o avanço desta discussão junto a outros deputados negros engajados na causa antirracista, como Carlos Alberto Caó, Benedita da Silva e Paulo Paim. Observa-se, assim, que as discussões sobre o estabelecimento das chamadas ações afirmativas na modalidade reserva de vagas ou cotas, não são tema novo entre os legisladores federais. Pelo contrário, este debate foi bastante amadurecido, após mais de 25 anos de surgimento da primeira proposta neste sentido.

É nesse contexto que o Congresso Nacional passa a receber, no fim dos anos 1990, um conjunto de projetos de lei tendo como objeto a implementação de medidas voltadas para a população negra. Este conjunto de projetos pode ser separado em dois grupos. Um primeiro grupo visa ampliar o acesso da população negra ao ensino, ao mercado de trabalho, aos meios de comunicação e mesmo ao sistema partidário-eleitoral. Assim, em 1999, o senador José Sarney apresenta o Projeto de Lei nº 650. No ano seguinte, o então deputado Paulo Paim, resgatando o amplo conjunto de preocupações que haviam mobilizado o projeto de lei apresentado por Abdias do Nascimento, apresenta, na Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei do Estatuto da Igualdade Racial. Paralelamente, outro grupo de projetos tramita neste mesmo período, tendo em comum o objetivo de instituição de cotas para estudantes negros nas instituições de ensino superior. Este conjunto de propostas será analisado a seguir.

### 5.1.1 Primeiras propostas

Em 1983, Abdias do Nascimento, então deputado federal pelo estado do Rio de Janeiro, apresenta a proposta de instituição de uma política de promoção de igualdade racial sob a forma do Projeto de Lei nº 1.332. O projeto previa a adoção de medidas de caráter compensatório, visando garantir a isonomia entre negros e brancos nos campos de educação, oportunidades de trabalho, remuneração e tratamento policial. Definindo “medidas de ação compensatória” como aquelas iniciativas destinadas a aumentar a proporção de negros nas atividades e escalões ocupacionais, o projeto previa amplo conjunto de ações. Destaca-se a fixação de uma meta de participação, nos quadros de funcionários dos órgãos da Administração Pública e das empresas privadas, de 20% de homens negros e 20% de mulheres negras. O cumprimento de tal

medida deveria ser comprovado não apenas por meio dos órgãos competentes – Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) e Ministério do Trabalho –, mas também, quinzenalmente, por meio de pesquisas estatísticas de âmbito nacional. Previa-se ainda o estabelecimento de incentivos tributários para as empresas que mostrassem incremento da participação dos trabalhadores negros em seu quadro de contratados. Outras medidas eram ainda previstas: a reserva de vagas de 20% para homens negros e 20% para mulheres negras nos concursos públicos do Instituto Rio Branco e observação da mesma proporção para a concessão de bolsas de estudos pelo setor público em todos os níveis de ensino. Pretendia-se também implementar mudanças curriculares, nos três níveis de ensino, para inclusão da história africana, assim como da trajetória e resistência dos afrodescendentes no Brasil; revisão do material escolar, visando à identificação e supressão de referências preconceituosas ao negro; inclusão, no material escolar, da representação gráfica da família negra; e recursos para o estudo, aperfeiçoamento e implementação de medidas compensatórias.

Entre 1983 e 1986, o PL nº 1.332/1983 tramitou nas comissões da Câmara dos Deputados, onde recebeu pareceres favoráveis. Entretanto, aguardou até 1989 por votação no plenário daquela casa, quando foi arquivado. Durante uma década, o Congresso Nacional não voltou ao tema da promoção da igualdade racial. Neste período, assistiu-se à evolução da legislação sobre o combate à discriminação, com a aprovação da já citada Lei nº 7.716/1989.<sup>83</sup>

Entretanto, a retomada do debate público sobre a questão racial ocorrida nos últimos anos da década de 1990 repercutiu também no Congresso Nacional. Desde 1995, o tema das ações afirmativas e das políticas de promoção da igualdade – ou “medidas de ação compensatória”, como as chamou o deputado Abdias do Nascimento –, emerge com força na pauta reivindicativa do movimento negro. Diferentemente da década de 1980, em que a pauta identitária e cultural dominavam o debate social sobre a questão racial, a Marcha de 1995 havia trazido com força a reivindicação de políticas públicas de promoção da população negra.<sup>84</sup>

---

83. Cabe lembrar a aprovação da Lei nº 7.437, de 1985, dando nova redação à Lei Afonso Arinos.

84. A Marcha de 1995 foi comemorada dez anos depois, com a realização de duas marchas à Brasília, em novembro de 2005. Ambas trouxeram à autoridade federalism manifestos dos idosos por um representante conjunto de pessoas e entidades ligadas à luta contra o racismo, a discriminação e a desigualdade racial.

### 5.1.2 O Estatuto da Igualdade Racial

Em junho de 2000, o deputado Paulo Paim apresentou o PL nº 3.198, com o objetivo de instituir o Estatuto da Igualdade Racial, regulamentação unitária para tratar a temática racial e definir os instrumentos institucionais e jurídicos atinentes. Entre os diversos temas abordados no estatuto estão a saúde, a educação, a mídia, o trabalho e os direitos à terra e à justiça. Na primeira versão do Estatuto, destacam-se os seguintes tópicos: *i)* a criação de conselhos nacional, estaduais e municipais de igualdade racial; *ii)* o estabelecimento de cotas para concursos públicos nas três esferas de governo, para candidatos partidários a cargos eleitorais, para acesso às universidades e empresas com mais de 20 empregados; *iii)* a garantia do direito à saúde dos afro-brasileiros mediante políticas de redução de risco de doenças, incluindo as doenças prevalentes na população afro-brasileira; *iv)* a obrigatoriedade do ensino de disciplina sobre história geral da África e do negro no Brasil; *v)* a indenização, a título de reparação, para cada descendente de escravos; e *vi)* a garantia de acesso de vítimas de discriminação à defensoria pública.

Em agosto do mesmo ano, o deputado Paulo Paim propôs um segundo projeto de lei (PL nº 3.435/2000) com o objetivo de instituir um mínimo de 30% de vagas para negros, por partido ou coligação, nas candidaturas para cargos eletivos. Este PL foi imediatamente apensado ao PL nº 3.198/2000.

Dada a amplitude dos temas abordados, o projeto do Estatuto da Igualdade Racial passou a ser objeto de análise de Comissão Especial, instituída no segundo semestre de 2001. Os trabalhos da comissão desenvolveram-se por meio de audiências públicas, debates e seminários, tendo ainda recebido subsídios de entidades negras de todo o país. Entre as propostas recebidas destaca-se a criação do Fundo de Promoção da Igualdade Racial.<sup>85</sup>

Ainda em tramitação na Câmara, o PL nº 3.198/2000 foi apensado ao PL nº 6.912/2002, oriundo do Senado Federal. Este projeto, apresentado em 1999 pelo ex-presidente da República e então senador José Sarney, instituiu ações afirmativas em prol da população afrodescendente, destinando uma cota mínima de 20% para negros nas vagas e cargos para o serviço público e nos cursos de nível superior de todas as universidades brasileiras, públicas e privadas. Previa ainda a obrigatoriedade de os partidos políticos ampliarem a candidatura de negros a cargos eletivos e, no âmbito das licitações públicas, incluiu, entre os critérios a serem observados, a ação das empresas no campo da inclusão funcional de trabalhadores negros.

---

85. Ver respeito a relatório do deputado Reginaldo Germano, de dezembro de 2002, apresentado à Comissão Especial destinada a apreciar e proferir parecer ao PL nº 3.198/2000.

A Comissão Especial destinada a proferir parecer ao PL nº 3.198/2000, considerando tanto os projetos apresentados pelo deputado Paim quanto o projeto aprovado pelo Senado Federal,<sup>86</sup> apresenta um texto substitutivo em que, com objetivo tanto do estabelecimento de medidas visando à promoção da igualdade racial como do combate à discriminação, propõe a criação de um Fundo de Promoção da Igualdade Racial no lugar da proposta de indenização individual aos descendentes de escravos. Amplia ainda as proposições, com o objetivo de garantir a igualdade de oportunidades no mercado de trabalho, acata o sistema de cotas previsto no PL nº 6.912/2002 e institui cotas para a participação de artistas e profissionais negros nos meios de comunicação. O projeto aprovado nesta comissão entrou em discussão no plenário da Câmara em dezembro de 2002, onde permanecia ainda, no fim de 2008, aguardando votação.

Em 2003, já como senador, Paulo Paim apresenta novo projeto de Estatuto da Igualdade Racial. Mais completo que o texto apresentado três anos antes na Câmara dos Deputados, o projeto inclui seções referentes à mulher negra, amplia os dispositivos referentes à proteção dos quilombolas e suas terras e prevê a inclusão do Fundo de Promoção da Igualdade Racial. Este último ponto, entretanto, transforma-se em objeto de polêmica, contra o qual se posiciona parte expressiva da bancada do governo e também membros da oposição. A estratégia utilizada para resolver o impasse formado e garantir a aprovação do projeto implicou a retirada, pelo autor, do item que previa o fundo e apresentação uma proposta de emenda constitucional<sup>87</sup> com este objetivo. Aprovado pelo Senado Federal em 2005, o projeto passa a tramitar na Câmara dos Deputados em novembro de 2005 sob o número 6.264/2005.

Na Câmara, o novo projeto de Estatuto da Igualdade Racial ficou parado durante todo o ano de 2006 e de 2007. Tampouco foi apensado ao PL nº 3.198/2000, que também se encontrava parado desde o fim de 2002. Entretanto, fruto da mobilização social e da pressão política do movimento negro, em 2008 observa-se novo andamento da matéria. Encabeçado pelo movimento social negro paulista e, em especial, pelo o Fórum da Igualdade Racial de São Paulo, em setembro de 2007 foi apresentado aos presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal um abaixo-assinado com 100 mil assinaturas pela aprovação tanto do estatuto como do projeto de lei que propunha a instituição

---

86. A comissão avalia o PL nº 6.214/2000, de autoria do deputado Pompeu de Mattos, que estipula cota mínima de 20% para negros e índios nas universidades públicas federais e estaduais.

87. O Projeto de Emenda à Constituição (PEC) nº 2, de 2006, pretende alterar o Art. 159 e 239 da Constituição Federal e acrescentar o Art. 227-A a seu texto, para dispor sobre o fundo de promoção da igualdade racial.

de cotas para negros nas universidades federais. No bojo desta mobilização, a Câmara dos Deputados criou uma comissão especial para analisar a matéria, como já havia ocorrido sete anos antes. Assim, foi instalada, em março de 2008, a chamada Comissão Especial para analisar o Estatuto da Igualdade Racial. Após amplos debates, o estatuto encontrava-se, até o fim de 2008, em análise na comissão. O principal ponto em debate continuava sendo a instituição do Fundo de Promoção da Igualdade Racial. Considerado por alguns setores como desnecessário e/ou inconstitucional, o fundo é percebido, por muitos atores, como imprescindível à efetiva constituição de uma política de combate à discriminação e, principalmente, de promoção da igualdade racial, sem o qual o estatuto seria apenas uma orientação geral sem efeitos práticos.

Vale também fazer registro do PL nº 832/2003, apresentado pelo deputado Sandes Júnior, que repete a proposição de iniciativa da deputada Nair Xavier Lobo, feita por meio do PL nº 5.321, de 2001. Ambos os projetos de lei sugerem a reserva de parcela dos valores atribuídos ao programa de seguro-desemprego para gastos com a formação profissional de pretos e pardos.

### 5.1.3 Propostas de instituição de cotas para estudantes negros no ensino superior

Enquanto tramitam os projetos que prevêem a instituição do Estatuto da Igualdade Racial ou a implementação de um sistema amplo de cotas, abarcando as dimensões do mercado de trabalho, acesso à mídia e à educação, o Congresso Nacional também vem sendo palco de um debate mais específico, referente à reserva de vagas para negros nas instituições públicas de ensino superior. Esta questão ganhou expressão com a apresentação, pelo Poder Executivo, em 2004, de projeto de lei (PL nº 3.627/2004) que propõe a instituição de cotas nas instituições federais de ensino superior para alunos egressos da escola pública, em especial indígenas e negros.

Efetivamente, com a instalação da Seppir, em 2003, ganha força o debate sobre a implementação de cotas nas universidades públicas. Seus defensores dividem-se entre os que apoiavam as chamadas cotas sociais e os que defendiam as chamadas cotas raciais, propondo a reserva de vagas para candidatos negros. Os motivos levantados expressam as diferenças entre as duas proposições. Enquanto as cotas sociais têm como meta a democratização do ensino superior pela via da inclusão dos estudantes que emergem do ensino médio cursado em escolas públicas, as cotas raciais têm objetivo distinto. Destacando a situação de absoluta diferenciação social entre negros e brancos e reconhecendo o passado e o presente

de discriminação racial, as cotas destacam-se como instrumento de enfrentamento da desigualdade racial no país. Não o único, mas um importante instrumento de equalização de oportunidades, em um contexto histórico em que mesmo o Estado brasileiro foi ator relevante na construção das desigualdades raciais.<sup>88</sup>

É nesse contexto que o Ministério da Educação formulou a proposta enviada ao Congresso Nacional, em que prevê que as instituições públicas de educação superior reservarão 50% das suas vagas para estudantes que tenham cursado o ensino médio, em sua integralidade, na escola pública, e que as vagas assim reservadas deverão ser preenchidas por negros e indígenas, na proporção de sua presença na população de cada estado da Federação. O projeto do Poder Executivo encontra, na Câmara dos Deputados, um conjunto de propostas já em tramitação, instituindo reserva de vagas para alunos oriundos do sistema público de ensino. Com o novo projeto, o debate sobre as cotas em curso naquela casa legislativa, incorpora, de forma determinante, a problemática da população negra e indígena no ensino superior.<sup>89</sup>

De fato, em junho de 2004, o PL nº 3.627/2004 é apensado ao PL nº 73/1999, que reservava 50% das vagas das universidades federais e estaduais para alunos de escolas públicas de ensino médio.<sup>90</sup> Este projeto estava acompanhado de um conjunto de outras proposições similares que, em 2004, já tramitavam em conjunto<sup>91</sup> e ao qual o novo projeto também foi vinculado. O PL nº 73/1999 teve uma tramitação lenta. Permaneceu em análise na Comissão de Educação e Cultura (CEC) por seis anos, onde teve cinco diferentes relatores, encontrando diversos opositores. Por fim, sob influência do debate das cotas para negros, o projeto foi avaliado naquela comissão, que apresentou redação

88. Sobre a ideologia de branqueamento do país e as políticas a ela relacionadas, ver: THEODORO, Mário (Org.). *As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição*. Brasília: Ipea, 2008; HOFBAUER, Andréas. *Um histórico de branqueamento ou o negro em questão*. São Paulo: UNESP, 2006; AZEVEDO, Celia Maria. *On dan negra, medo branco: o negro no imaginário das elites século XIX*. São Paulo: Annablume, 2004; IANNI, Octávio. *Raças e classes sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972.

89. Cabe lembrar que já havia sido apresentada, no Congresso Nacional, uma proposta de estabelecimento de cotas raciais nas universidades. Em 1995, a então senadora Benedita da Silva apresentou o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 14, que dispôs sobre a instituição de cotas mínimas com recorte étnico-racial para as instituições de ensino superior. Pela proposta, todas as IESs (públicas, privadas, federais, estaduais e municipais) deveriam reservar, no mínimo, 10% das vagas existentes, tanto na graduação como na pós-graduação, para os candidatos negros e indígenas. Tal projeto tramitou de 1995 a 1999, quando foi arquivado em função do final da legislatura.

90. Este projeto, de autoria da deputada Nice Lobão, determinava a seleção dos alunos cotistas por meio do Coeficiente de Rendimento, obtido por meio de média aritmética das notas obtidas no período.

91. São eles os PLs nº 1.447/1999; nº 2.069/1999; nº 1.643/1999; nº 615/2003 e nº 1.313/2003, todos tramitando em conjunto. Posteriormente, foram apensados ao PL nº 73/1999 os PLs nº 373/2003, nº 2.934/2004, nº 1.330/2007 e nº 14/2007.

substitutiva, adotando a reserva de vagas em instituições públicas federais de educação superior para estudantes egressos de escola pública, respeitando a participação de negros e indígenas, em porcentagem proporcional à representação destes grupos na população de cada estado.

A nova redação do PL nº 73/1999 recebeu pareceres favoráveis da Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM) e da Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJC). Em 2006, o projeto encontrava-se pronto para votação – pois tramitava em regime conclusivo, ou seja, de “apreciação conclusiva de comissão” –, quando foi apresentado recurso solicitando regime de tramitação ordinária. Reabertos os debates, apenas em meados de 2008 o PL entrou na pauta de votação no plenário da Câmara dos Deputados, onde foi aprovado em novembro. Sua análise passou, então, a ser tarefa do Senado Federal, onde tramita como PL nº 180/2008. A versão aprovada dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e estaduais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e prevê reserva de, no mínimo, 50% de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas. Destas vagas, 50% deverão ser reservadas aos estudantes de famílias com renda de até 1,5 salário mínimo *per capita*. As vagas deverão ainda ser preenchidas por estudantes negros e indígenas, no mínimo em proporção igual à presença destes grupos na população de cada estado da Federação.

## 5.2 O questão racial no Judiciário Federal

O debate jurídico a respeito das ações afirmativas, particularmente intenso na última década, girou principalmente em torno dos princípios constitucionais e, sobretudo, do Art. 5º da Constituição Federal, que garante o princípio da isonomia, isto é, a igualdade de todos perante a lei. Grande produção jurídica tem sustentado que o direito à igualdade estabelecida na Carta Magna de 1988 é um direito em construção, o que significa dizer que, quando promulgada a nova Constituição, o Brasil não era um país que garantia ou mesmo promovia a igualdade de oportunidades para todos, homens e mulheres, brancos e negros, mas que esta era a meta a ser alcançada. Como sustenta Daniel Sarmiento (2006):

[...] a isonomia prometida pela Constituição de 88 não é apenas formal. Ela não representa só um limite, configura também verdadeira meta para o Estado, que deve agir positivamente para promovê-la, buscando a redução para patamares mais decentes dos níveis extremos das desigualdades [...]. Na verdade a igualdade de que se fala a Constituição brasileira é substancial.

De fato, juristas, entre eles, os ministros do Supremo Tribunal Federal Joaquim Barbosa Gomes, Marco Aurélio Melo e Carmem Lúcia Antunes Rocha, entendem que as ações afirmativas são instrumentos legais capazes de proporcionar a isonomia entre as pessoas, reparando, compensando e promovendo as vítimas das iniquidades geradas pelo racismo e pela discriminação racial, bem como igualando o ponto de partida entre os historicamente desiguais.<sup>92</sup>

Essa interpretação tem sido, entretanto, questionada por Ações Diretas de Inconstitucionalidade (Adins) que, a partir de 2004, foram apresentadas ao STF contra as ações afirmativas em favor da população negra, argumentando que elas representam uma violação do Artigo 5º da Constituição Federal. As primeiras destas Adins voltam-se contra o Programa Universidade para Todos. As duas restantes, contra a adoção de cotas raciais nos exames vestibulares das universidades públicas estaduais do Rio de Janeiro.

As Adins nº 3.314 e nº 3.330, contra a Lei nº 11.096/2005, que criou o ProUni, chegaram ao STF em 2004, mesmo ano de criação do programa, apresentadas respectivamente pelo Partido da Frente Liberal (PFL), hoje Democratas, e pela Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (Confenen).<sup>93</sup> Além da alegação de violação do Artigo 5º da Constituição, sustentava-se que, ao fixar critérios e métodos de ingresso de estudantes, violava-se o princípio da autonomia universitária.

O ProUni estabelece bolsas de estudos aos alunos das instituições públicas de ensino superior que gozam de isenções fiscais e que aderirem ao programa.<sup>94</sup> As bolsas podem ser integrais ou parciais em cursos de graduação e são concedidas por curso e turno. Este programa opera com exigência normativa de que o número de bolsas oferecidas deve atender ao critério de proporcionalidade racial. De acordo com esta regra, na alocação das bolsas, os alunos

---

92. Ver respeito GOMES, Joaquim Barbosa. *Ação afirmativa e princípio constitucional da igualdade*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001; ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. *Ação afirmativa: o conteúdo democrático do princípio da igualdade jurídica*. *Revista Trimestral de Direito Público*, 1996; e MELLO, Marco Aurélio. *Óptica constitucional: a igualdade e as ações afirmativas*. *Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais*, Belo Horizonte, v. 1, 2003.

93. A Federação Nacional de Auditores Fiscais da Previdência Social (FENAFISC) também entrou com uma Adin contra o ProUni que, contudo, não foi acolhida pelo STJ.

94. As entidades participantes do ProUni têm isenção dos seguintes tributos: i) Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ); ii) Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL); iii) Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social (Cofins); e iv) Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS). As instituições que aderirem ao ProUni terão prioridade na distribuição dos recursos disponíveis para o Fies. Sobre o ProUni, ver o capítulo 4 desta publicação.

negros devem preencher, necessariamente, um percentual de vagas equivalente ao percentual de presença da população negra na unidade da Federação em que se inserem as IESs.

Em abril de 2008, o STF começou a julgar em conjunto as ações diretas de inconstitucionalidade referente à Lei nº 11.096/2005. O relator, ministro Carlos Ayres Brito, não acatou nenhuma das alegações da Adin em seu parecer, julgando-as improcedentes. Afirma, em seu relatório, que o ProUni não fere nenhum dos princípios constitucionais, mas que, ao contrário, serve de instrumento para o efetivo cumprimento da Carta Magna, principalmente do Art. 5º da Constituição. O ministro justifica seu parecer com argumentos fundamentados nos princípios de justiça social e lembra que o ProUni é um programa implementado por adesão e, desta forma, não fere o princípio da autonomia das universidades. Contudo, até o fim daquele ano, o julgamento não havia sido concluído.

Também em 2004, chega ao STF a Adin nº 3.197, movida a pedido da Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino contra a lei estadual do Rio de Janeiro nº 4.151/2003,<sup>95</sup> que institui reserva de vagas para o ingresso de alunos de escola pública, negros e índios nas instituições públicas estaduais de ensino superior. A argumentação de sustentação da Adin é que tal lei fere princípios constitucionais e a Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação) nos principais artigos, com destaque ao Art. 5º, dos princípios de isonomia e da interdição de discriminações. Assim como a outra Adin, esta ação ainda estava em andamento no Supremo Tribunal Federal em dezembro de 2008 sem parecer final sobre a questão.

Concluindo, percebe-se que o Poder Judiciário tem sido espaço progressivamente mobilizado no processo de implementação das políticas públicas em prol da igualdade racial, em especial as ações afirmativas. De fato, não é possível pensar na consolidação das ações afirmativas no país se o este Poder não estiver em posição de apoio a tais políticas de promoção de justiça social.

---

95. Antes desta ação fora ajuizada a Adin nº 2.858, pela mesma entidade autora, contra a Lei nº 3.524/2001, do mesmo estado do Rio de Janeiro, que também estabelecia cotas nas universidades estaduais. Contudo, a referida foi revogada pela Lei nº 4.151/2003, o que levou o STF a julgar extinta a primeira Adin, por perda de objeto, em julgamento proferido em 10/10/2003, relatado pelo ministro Carlos Mário Velloso (SARMENTO, 2006, p. 78).

### 5.3 O debate público

#### 5.3.1 Democracia racial *versus* igualdade racial

As últimas décadas foram marcadas pelo embate entre duas interpretações divergentes no que diz respeito à natureza da questão racial no Brasil e aos caminhos possíveis para a superação das desigualdades percebidas no país. Permanece mobilizando diversos setores da sociedade o paradigma aqui tratado como *democracia racial*.<sup>96</sup> Nesta compreensão, a mestiçagem é tida como ideal valorativo da sociedade e na convivência entre brasileiros de diversas origens. Destaca-se, nesta concepção, que o alto grau de mestiçagem do povo brasileiro, característica positiva e supostamente singular de nossa sociedade, teria, em grande medida, barrado os efeitos perversos do racismo e contribuído para a integração nacional e convívio pacífico entre os diferentes grupos raciais. Ou seja, o principal aporte da democracia racial para a eliminação das desigualdades raciais está no construto elaborado no passado e sua permanência, ainda que enquanto mito a ser perseguido, como elemento de orgulho e fundamento social do país.

Mais recente, e em confronto com este primeiro paradigma, tem se desenvolvido nas últimas décadas outro tratamento da questão racial, chamado aqui como o paradigma da *igualdade racial*. Trata-se de compreensão focalizada na necessidade de garantir direitos de cidadania e condições de vida iguais aos diferentes estoques populacionais identificados histórica e socialmente como pertencentes a diferentes grupos étnico-raciais. Buscando compreender os impressionantes níveis de desigualdade observados entre brancos e negros no Brasil, e reconhecendo a presença dos fenômenos do preconceito e da discriminação presentes na sociedade brasileira, este paradigma concorrente sustenta a necessidade de promover ações direcionadas à equidade e à justiça para aqueles em situação de prejuízo social. Neste sentido, o principal aporte desta perspectiva é partir da compreensão das desigualdades estabelecidas no presente e de suas causas e forjar um pacto para a superação futura das desvantagens sociais hoje impostas aos grupos étnico-raciais discriminados.

Parte da rejeição dos que advogam em defesa da democracia racial ao paradigma da igualdade racial está na compreensão de que as barreiras impostas pela discriminação em função do pertencimento a um segmento identificado racialmente são expressivamente menos densas do que as barreiras impostas para os

---

96. "Ao que parece, o termo foi usado pela primeira vez por Roger Bastid em artigo publicado no *Diário de São Paulo* em 31 de março de 1944 [...] "(GUIMARÃES, Antonio Sérgio Alfredo. *Democracia racial*. In: OLIVEIRA, Iolanda de (Org.). *Cadernos PENESB. Relações Raciais e Educação: temas contemporâneos*. Niterói: UFF, 2002, p.35).

economicamente desfavorecidos no Brasil. Então, para o enfrentamento da desigualdade social cabe enfrentar prioritariamente a pobreza, por meio de políticas universais, e rejeitar o enfoque nos estoques raciais, pouco significativos para um país mestiço. Entendem ainda que o reconhecimento em políticas públicas de identidades raciais produziria efeitos nefastos.

Está no argumento dos que defendem a igualdade racial a compreensão de que as desigualdades sociais no Brasil estão profundamente assentadas nos fenômenos do preconceito e da discriminação racial. Reconhecendo que o racismo em nossa sociedade é historicamente estruturante no acesso desigual aos direitos e à qualidade de vida, recusam a redução do problema racial a uma questão econômica. Ao contrário, identificam nos mecanismos de discriminação racial, incluindo o preconceito, fenômenos que atuam reforçando a composição racial da pobreza e naturalizando a desigualdade social do país. Identificam, ainda, por meio dos inúmeros indicadores sociais existentes, que as desigualdades raciais têm sido resistentes às políticas universais. Então, para o enfrentamento adequado desta desigualdade, defendem a necessidade de operar também com políticas públicas que atuem positivamente na readequação equilibrada dos parâmetros de acesso e oportunidades deteriorados em função de discriminações prévias.

Esses dois paradigmas guiaram não apenas o debate do legislativo e do judiciário, mas se expressaram com clareza no debate público que tem mobilizado a sociedade brasileira. Exemplos de como o texto da Constituição tem sido apropriado no confronto entre os que defendem a necessidade de políticas públicas voltadas especificamente para a população negra e setores da sociedade que pretendem barrar o avanço desta nova fórmula, podem ser encontrados tanto nas manifestações sobre projetos de lei que tramitam no Congresso Nacional em defesa das cotas e do Estatuto da Igualdade Racial, como nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade contra o ProUni e contra a adoção de cotas raciais nas universidades do estado do Rio de Janeiro. Visando influenciar estes debates, manifestos foram divulgados,<sup>97</sup> trazendo para a esfera pública o embate político que se trava hoje no país em torno do tema da intervenção pública no campo das desigualdades raciais e explicitando os argumentos das duas posições que hoje se confrontam.

---

97. Estes manifestos vêm vinculados à assinatura do grupo dos que declaram publicamente seu apoio aos textos subscritos. Entre estes assinantes encontram-se importantes estudiosos da população afro-brasileira, formadores de opinião, ativistas de movimentos sociais, representantes de instituições político-partidárias, intelectuais, acadêmicos de diversas áreas, entre outros.

A primeira das batalhas de manifestos públicos ocorreu em 2006 e deu-se em torno dos projetos de lei sobre cotas para estudantes negros que à época estava em tramitação e sobre a proposta apresentada na Câmara do projeto do Estatuto da Igualdade Racial. Mais recentemente, no início de 2008, uma segunda leva de manifestos teve como alvo o julgamento das Adins pelo Supremo Tribunal Federal. As duas diferentes interpretações marcaram espaço no debate público nacional e mobilizaram opiniões. Seus argumentos serão aqui analisados, destacando-se as distintas leituras que realizam sobre o texto constitucional, assim como as proposições divergentes que apresentam no âmbito das políticas públicas para o enfrentamento e a superação das desigualdades raciais no país.

### 5.3.2 Os manifestos

Em 30 de maio de 2006, foi entregue ao Congresso Nacional um manifesto, intitulado *Todos têm direitos iguais na República democrática*. Ancorado na defesa do princípio constitucional da igualdade política e jurídica de todo cidadão brasileiro, o documento dirige-se aos parlamentares solicitando a rejeição das propostas de reserva de vagas para negros e indígenas nas instituições federais de ensino superior apresentada pelo Projeto de Lei sobre Cotas (PL nº 73/1999) e do Estatuto da Igualdade Racial (PL nº 3.198/2000), afirmando a inadequação de estabelecimento de políticas orientadas a partir de identidades raciais com o intuito de enfrentar desigualdades sociais. Declarando-se contrário a toda forma de discriminação, o documento conclui afirmando que somente políticas públicas de alcance universal podem combater de fato a exclusão social.

Em resposta ao primeiro manifesto, foi redigido o *Manifesto em favor da Lei de Cotas e do Estatuto da Igualdade Racial*, entregue ao Congresso Nacional em junho de 2006. Ancorado na Constituição de 1988 e denunciando o imobilismo que marcou o início da República, o segundo manifesto recupera ainda os instrumentos jurídicos internacionais<sup>98</sup> que, contando com a adesão brasileira, sustentam a relevância da implementação de políticas públicas orientadas pelo paradigma de promoção da igualdade racial. À diferença do primeiro manifesto, que não faz referência à existência de um efetivo e injusto quadro de desigualdades raciais no Brasil, o manifesto a favor das cotas e do Estatuto da Igualdade Racial parte do reconhecimento de que este quadro de desigualdades precisa ser revertido. De fato, é adiante da imobilidade das desigualdades raciais existentes

---

98. O texto citado dos destes instrumentos jurídicos: a Convenção da ONU para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (CERD), de 1969; e o Plano de Ação de Durban, resultante da III Conferência Mundial contra Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, de 2001.

no país, alimentada pelo preconceito e pela discriminação dirigidos à população negra, que se pleiteia a adoção de ações específicas, capazes de viabilizar a igualdade racial. Admite este manifesto que, “no longo caminho em direção à igualdade étnica e racial”, o Estado brasileiro tem sido pouco efetivo justamente por tomar a igualdade universal republicana como princípio constitutivo, e não como meta programática. Os mecanismos de exclusão racial que atuam na sociedade brasileira precisam ser enfrentados para se alcançar a igualdade pretendida pela Constituição de 1988: “A igualdade universal dentro da República não é um princípio vazio, e sim uma meta a ser alcançada”.

A segunda série de manifestos tem lugar em 2008 e busca influenciar os julgamentos em curso no Supremo Tribunal Federal sobre matérias relacionadas ao estabelecimento de cotas em instituições de ensino superior. Assim, em abril de 2008, foi entregue ao presidente do STF o documento intitulado *Cento e treze cidadãos antirracistas contra as leis raciais*. Em parte, este texto responde ao *Manifesto em favor da Lei de Cotas e do Estatuto da Igualdade Racial*, o segundo da lista de manifestos, ao mesmo tempo em que retoma ideias já colocadas no primeiro manifesto.<sup>99</sup> Posiciona-se em favor das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 3.330 e nº 3.197 e permite observar mais claramente o diálogo que se busca estabelecer entre o texto constitucional e o paradigma da democracia racial no posicionamento defendido.

O novo documento refere-se aos Artigos 19<sup>100</sup> e 208<sup>101</sup> da Constituição Federal e também ao Artigo 9<sup>o</sup><sup>102</sup> da Constituição Estadual do Rio de Janeiro para reforçar os princípios de igualdade de direitos e de não discriminação por parte do Estado em suas políticas e ações. Ao discutir o projeto político de país que almeja, reafirma a crença na miscigenação como fenômeno de assimilação e integração social. E, retomando as suspeitas, já expressas em seu primeiro manifesto, de que políticas focadas para grupos raciais, na medida em que dariam respaldo legal ao conceito de raça, abririam a possibilidade de fortalecer o racismo, manifestam-se contrários a qualquer ação pública específica para a população

99.É possível reconhecer assinantes do primeiro manifesto assinando o terceiro manifesto, assim como é possível identificar vários assinantes do segundo manifesto assinando o quarto manifesto.

100.“É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si”.

101.“O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de acesso aos níveis mais elevados de ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um.”

102.“Ninguém será discriminado, prejudicado ou privilegiado em razão de nascimento, idade, raça, cor, sexo, estado civil, trabalho rural ou urbano, religião, convicções políticas ou filosóficas, deficiência física ou mental, portar cunhado pena nem por qualquer particularidade ou condição.”

negra. É na explicação sobre a defesa da tradição da lei brasileira presente no *Cento e treze cidadãos...* que fica explícita a sua posição de conservação: impedir o rompimento com a tradição legal preservada por 120 anos desde a abolição da escravidão, rejeitando “leis e políticas raciais”.

Contudo, em que pese defender com ênfase a inexistência do conceito de “raça”,<sup>103</sup> o documento reconhece a existência do racismo no país. De fato, diferentemente do primeiro manifesto, que ignora tal fenômeno, este terceiro manifesto afirma que “A sociedade brasileira não está livre da chaga do racismo [...]. Por certo existe preconceito racial e racismo no Brasil”. Contudo, continua, “o Brasil não é uma nação racista. Depois da abolição [...] a nação brasileira elaborou uma identidade amparada na ideia anti-racista de mestiçagem e produziu leis que criminalizaram o racismo”. A mestiçagem e a legislação teriam, assim, sido suficientes para a “borrar as fronteiras ‘raciais’” e minimizar as possíveis influências do preconceito ou do racismo no processo de competição social, de acesso às oportunidades e de tratamento igualitário.<sup>104</sup> De fato, a minimização dos fenômenos do preconceito de cor e da discriminação racial no Brasil é claramente expresso: “O preconceito de raça, acuado, refugiou-se em expressões oblíquas envergonhadas, temendo assomar à superfície.” Fora as expressões constrangidas, não haveria muito de significativo a ser citado no processo de convivência social entre brancos e negros no Brasil.

O quarto e último dos manifestos, intitulado *Cento e vinte anos da luta pela igualdade racial no Brasil: manifesto em defesa da justiça e constitucionalidade das cotas*, foi entregue em maio de 2008 ao presidente do Supremo Tribunal Federal. Neste texto, é franca a disputa entre os paradigmas da democracia racial e da igualdade racial. Respondendo ao manifesto dos *Cento e treze cidadãos...*, o novo documento traz o tema da igualdade racial em seu título, defendendo que “A história a que nos referimos se baseia em um processo concreto de luta pela igualdade [...] e não mais na controversa ideologia do mito de uma ‘democracia racial’ que, de fato, nunca tivemos.” Considera que tal perspectiva é reconhecida

---

103. O documento nega a existência biológica das raças, mas ignora o debate sobre sua presença nas sociedades modernas como construto que organiza e hierarquiza as relações sociais.

104. É interessante destacar que o manifesto reconhece que, no Brasil, “a cor conta, il legal e desgraçadamente, em incontáveis processos de admissão de funcionários” e nas incursões policiais em bairros periféricos. Mas esta rápida referência, apesar de parecer reconhecer a legitimidade das denúncias de discriminação realizadas pelo movimento negro, não é acompanhada de qualquer referência às suas causas ou à necessidade de medidas para seu enfrentamento.

inclusive pela Constituição de 1988: “Por diversos de seus dispositivos, a Lei Maior rompe com o mito da democracia racial, assegurando o direito à diferença, ao reconhecer e valorizar as especificidades étnico-raciais, sociais, religiosas e culturais dos povos que compõem o Brasil”.

Para os signatários desse manifesto, a Constituição reconheceu o quadro de desigualdades que caracteriza a sociedade brasileira e fixou objetivos fundamentais visando superá-lo. Identificando mecanismos de exclusão racial embutidos no suposto universalismo do Estado republicano, o manifesto aponta a necessidade de romper com a tradição vigente para alcançar a igualdade aventada pela Constituição de 1988.

#### 5.4 Um debate para o futuro

Ao resgatar o debate que se desenvolve hoje Brasil sobre a questão racial, constata-se que, se ele vem se mobilizando em torno de propostas, é fundamentalmente em torno de ações já em curso que ele vem se adensando. É no campo das iniciativas públicas em curso de implementação, quer de âmbito federal, quer estadual, que o debate vem se consolidando, mobilizando, de um lado, a demanda de sua ampliação e acolhimento em norma legal e, de outro, a sua paralisação. As denúncias que, durante décadas, apontam a atuação da discriminação e do racismo, assim como as que apontam como inaceitável e ilegítima a expressiva desigualdade entre brancos e negros no país, estão efetivamente começando a ser respondidas por um conjunto amplo, embora diverso e desigual, de iniciativas e de programas. Certamente, a ampliação destas ações dependerá do avanço do debate ainda em curso.

### 6 OS DESAFIOS DA PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL

Os últimos 20 anos foram acompanhados de avanços significativos no campo dos direitos e promoção da população negra. De um lado, a Constituição de 1988 estabelece uma série de garantias à população, destacando-se o tratamento igualitário, sem distinção de cor e raça, o combate ao racismo e à discriminação e o direito de garantia de uma educação sem preconceitos. De fato, os esforços em relação ao combate à discriminação racial e ao racismo, assim como à promoção da igualdade racial, ganharam terreno e passaram a interpelar diretamente a agenda pública e a gestão governamental. De outro lado, a consolidação dos direitos sociais e a ampliação no acesso de programas e políticas no campo social resultaram em benefícios consideráveis, embora

insuficiente, para esta parcela da população.<sup>105</sup> Nesta seção, pretende-se discutir em que medida os dois movimentos impactaram no quadro de desigualdades raciais brasileiro nos últimos 20 anos. A partir da análise de alguns indicadores, procurar-se-á acompanhar a trajetória da desigualdade e identificar quais os principais desafios que se apresentam hoje à promoção da igualdade racial na sociedade brasileira.

O tema da juventude iniciará a seção (6.1), apresentando um exercício em que será destacada a geração nascida em 1988, data da promulgação da Constituição. Será observada a trajetória deste grupo até 2007, nos campos de educação e trabalho. O objetivo é, a partir de um conjunto de dados, estimar em que medida o período pós-Constituinte foi capaz de contribuir na redução das desigualdades raciais no país, especialmente para as novas gerações, que nasceram sob sua vigência. Em outras palavras, o exercício proposto é, trabalhando com uma pseudo-coorte, acompanhar o desenrolar do percurso de uma mesma geração de 1988 a 2008. E, finalizando este exercício, pretende-se avaliar quais as principais dificuldades em educação e trabalho que hoje enfrenta a juventude negra nascida em 1988.

Na segunda parte desta seção (6.2), será analisado em que medida as mudanças ocorridas após a promulgação da Constituição produziram alterações nos indicadores de desigualdade racial que se sucederam desde fins dos anos 1980. Estarão sendo analisados dados sobre educação, trabalho e renda em diferentes momentos do tempo, no intervalo que vai de 1993 a 2007. Com isso, pretende-se comparar e identificar alterações nas condições de vida da população negra, destacando avanços alcançados e dificuldades que ainda resistem em ser eliminadas.

Na primeira parte (6.1), a análise é longitudinal, buscando acompanhar aquilo que sofreu um mesmo grupo ao longo de um período de tempo determinado. Na segunda parte (6.2), a análise é de equivalência, comparando ano a ano dados sobre a mesma situação da população negra. Serão observados dados sobre séries específicas do ensino fundamental e médio, assim como no mercado de trabalho e acesso a renda, buscando informações sobre transformações na desigualdade entre brancos e negros neste período. Com isso, pretende-se, ao cruzar os resultados das duas diferentes formas de estabelecer uma análise, identificar os pontos de maior compreensão para o acompanhamento e a análise das políticas sociais que atingiram a população negra após 20 anos de promulgada a Constituição Federal de 1988.

---

105. Sobre a ampliação das políticas sociais nos últimos 20 anos, ver demais capítulos desta publicação. Sobre o impacto destas políticas para a população negra, ver o capítulo 5 desta publicação.

Finalmente, uma terceira parte (6.3) tratará de uma das transformações mais significativas e intrigantes ocorridas em termos demográficos no país: a mudança gradual na autotransformação racial. A pergunta a enfrentar refere-se à possível relação entre esta mudança e o crescimento das ações de promoção da igualdade racial.

### 6.1 A juventude negra: percurso da geração nascida em 1988

Esta subseção pretende avaliar em que medida a população negra nascida por volta de 1988 foi beneficiada com a nova conjuntura, iniciada com a promulgação da Constituição, e quais os desafios que ainda se impõem para a sociedade brasileira, no sentido de construir uma sociedade em que a cor não seja atributo de promoção da desigualdade para a juventude negra. O exercício aqui proposto procurará acompanhar a trajetória das crianças negras com relação às crianças brancas nascidas nos anos 1987 e 1988.<sup>106</sup> Vamos encontrá-las dez anos após o seu nascimento, em 1998, e em seguida, em outros três momentos do tempo: em 2002, 2005 e 2007. A escolha destes anos foi determinada por serem momentos em que, observada uma trajetória normal esperada, tais crianças estariam concluindo etapas importantes de seu ciclo educacional. Em 1998, deveriam estar concluindo a 4ª série do ensino fundamental; em 2002, a 8ª série do ensino fundamental; e, em 2005, a 3ª série do ensino médio. Em 2007, data da última Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios (PNAD) disponível, deveriam estar iniciando o ensino superior ou dar os primeiros passos no sentido de sua inserção no mercado de trabalho.

Para dar uma magnitude da expressão desse grupo, apenas em 1988 nasceram no Brasil um total de 6.344.697 crianças. Destas, foram identificadas como crianças negras 3.504.867 (55,24%) e foram identificadas como brancas 2.826.536 (44,55%), segundo dados da PNAD. A tabela 1 apresenta, de acordo com as projeções das PNADs nos anos de 1998, 2002, 2005 e 2007, a magnitude desta população ao longo destes anos.

---

106. Osório e Soares realizaram um acompanhamento detalhado, ano a ano, da trajetória educacional da geração nascida em 1980 (OSÓRIO, Rafael; SOARES, Sergei. A geração 80: um documentário estatístico sobre a reprodução das diferenças educacionais entre negros e brancos. In: SOARES, Sergei *et al.* *Osmecanismos de discriminação racial nas escolas brasileiras*. Rio de Janeiro: Ipea, 2005).

TABELA 1

Geração nascida em 1988 por números absolutos, segundo a PNAD, em 1998, 2002, 2005 e 2007

Número de crianças e jovens	1998	2002	2005	2007
Crianças com 10 e 11 anos	6.748.464	-	-	-
Jovens com 14 e 15 anos	-	6.995.144	-	-
Jovens com 17 e 18 anos	-	-	7.276.040	-
Jovens com 19 e 20 anos	-	-	-	6.930.710

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)/Microdados da PNAD.  
Elaboração: Disoc/Ipea.

Observa-se, pela tabela 1, uma significativa alteração nos números absolutos dos nascidos em 1988. Tal oscilação deve ser debitada, seja aos desvios amostrais, seja às projeções de população realizadas a partir da amostra das PNADs relacionadas a este grupo. Visando reduzir o impacto destas dificuldades referentes à base de dados e garantir a confiabilidade dos indicadores produzidos, trabalhar-se-á, ao longo do texto, com os nascidos tanto em 1987 como em 1988 e apenas com variáveis relativas, e não com números absolutos.

A seguir, serão apresentados dados relativos à participação da geração de 1987-1988<sup>107</sup> no sistema de ensino, para, em um segundo momento, destacar sua participação no mercado de trabalho.

### 6.1.1 Trajetória educacional

A geração de 1987-1988 deveria, de acordo com sua faixa etária, estar cursando determinada etapa da escolarização formal, segundo uma trajetória esperada. Em 1998, esta geração deveria frequentar a 4ª série do ensino fundamental. Como mostra a tabela 2, entretanto, com idade entre 10 e 11 anos, a defasagem escolar já é significativa entre os dois grupos e ainda mais expressiva entre as crianças negras: apenas 37% das crianças brancas nestas idades frequentam a série adequada, e menos de 26% das crianças negras o fazem. Entre as crianças negras, 12% ainda cursavam a 1ª série, 18% a 2ª série, e 22% a 3ª série. Para as crianças brancas, estes números eram, respectivamente, de 4%, 8% e 18%. Ou seja, não apenas as crianças negras com a idade de 10 e 11 anos se encontravam em menor número na série adequada, como os seus patamares de defasagem, para aquelas que não se encontravam na série adequada, eram significativamente mais importantes do que os de seus colegas brancos.

107. Cabe ainda destacar que ao falarmos de geração 1987-1988, estamos efetivamente tratando de um *pseudo* corte. Esse conjunto populacional não se refere às mesmas pessoas, mas sim a uma amostra. O fato de ter-se optado por trabalhar com crianças nascidas em dois diferentes anos tem razões amostrais, além de respeitar a idade-escolar prevista, na medida em que o ano escolar não coincide com o ano de nascimento (são considerados a idade adequada para cursar determinada série, os alunos que fazem aniversário entre meados de um ano e meados do ano seguinte).

A tabela 2 também apresenta a frequência dos dois grupos quatro anos depois, quando deveriam estar concluindo a 8ª série do ensino fundamental. Em 2002, apenas um de cada cinco jovens negros nascidos em 1987-1988 conseguiu chegar à 8ª série na idade prevista. A trajetória dos estudantes brancos, em que pese estar francamente defasada, ainda apresenta tendência significativamente melhor que a de seus colegas negros. E, da mesma forma que no ano de 1998, em 2002 os patamares de defasagem dos jovens negros com idade entre 14 e 15 anos, para aquelas que não se encontravam na série adequada, eram significativamente mais expressivos do que os dos jovens brancos. Com esta idade, 7% dos jovens negros encontravam-se ainda na 4ª série do ensino fundamental da escola regular – contra 3% jovens brancos, como mostrado pela própria tabela 2; 12% na 5ª série – contra 5% dos brancos; e 14% na 6ª série – contra 8% dos brancos.

TABELA 2

Geração nascida em 1987-1988 que estuda, por raça/cor e gênero, segundo nível/série, em 1998, 2002, 2005 e 2007

		1998	2002	2005	2007
		Com10e11anos	Com14e15anos	Com17e18anos	Com19e20anos
4ª série do ensino fundamental regular	Branca	37,42	2,93	0,42	0,17
	Homem	36,85	3,45	0,52	0,19
	Mulher	38,02	2,42	0,32	0,14
	Negra	25,94	6,96	1,43	0,35
	Homem	23,93	8,3	1,77	0,42
	Mulher	28,09	5,55	1,06	0,28
8ª série do ensino fundamental regular	Branca	–	32,84	4,1	0,85
	Homem	–	30,24	4,52	1,12
	Mulher	–	35,37	3,66	0,6
	Negra	–	20,8	7,49	1,91
	Homem	–	18,26	7,88	2,03
	Mulher	–	23,44	7,07	1,78
3ª série do ensino médio regular	Branca	–	0,29	24,64	5,43
	Homem	–	0,32	22,63	5,73
	Mulher	–	0,26	26,7	5,13
	Negra	–	0,19	14,96	7,55
	Homem	–	0,18	12,74	7,38
	Mulher	–	0,2	17,34	7,73
Superior	Branca	–	–	7,12	22,43
	Homem	–	–	5,98	18,37
	Mulher	–	–	8,28	26,32
	Negra	–	–	1,75	7,02
	Homem	–	–	1,4	5,7
	Mulher	–	–	2,12	8,43

Fonte: IBGE/Microdados da PNAD.  
Elaboração: Disoc/Ipea.

No ensino médio, a distância entre os dois grupos cresce ainda mais. Apenas 15% dos estudantes negros nascidos em 1987 e 1988 concluíram este nível de ensino da idade adequada, contra 25% dos estudantes brancos. E a tabela 2 mostra o quanto esta conclusão impacta de forma diferenciada a trajetória dos dois grupos. Enquanto a quase totalidade dos estudantes brancos desta geração que concluíram o ensino médio na idade adequada estavam em um curso superior dois anos depois, apenas a metade dos estudantes negros conseguiu realizar a mesma passagem.

O acompanhamento da trajetória escolar da geração de 1987-1988 a partir da cor revela que esta geração assistiu a uma progressiva diferenciação do grupo de brancos e negros, com resultado cumulativamente pior para o último grupo. O grupo de estudantes negros, sejam homens, sejam mulheres, encontrou-se em desvantagem em relação aos seus colegas brancos em todas as séries analisadas.<sup>108</sup> Em que pese, nos dois grupos, a trajetória das mulheres ter sido mais positiva do que a dos homens, a diferença entre brancos e negros se superpôs, em todo o percurso, à diferença de gênero.

A diferença entre os dois grupos revelou-se desde o primeiro ano do ensino fundamental e continuou acumulando-se ao longo do tempo, levando a uma surpreendente distância no que diz respeito à conclusão do ensino médio e, mais fortemente, à inclusão no ensino superior. Como resultado final, do total de negros que ingressaram no sistema de ensino em 1995, apenas 1,5 em cada dez estava cursando o último ano do ensino médio na idade adequada, contra 2,5 em cada dez estudantes brancos desta geração. Entre os negros, apenas 0,7 em cada dez cursavam o ensino superior 12 anos depois, contra 2,2 dos brancos.

Foi acompanhada apenas a trajetória dessa geração no que diz respeito à frequência no ensino regular. Ao longo do tempo, parcelas deste grupo abandonam o ensino regular e passam a cursar sejam cursos supletivos, seja a educação especial para jovens e adultos. Nestes dois casos, a predominância também é de alunos negros. Observa-se, assim, a consolidação de um percurso em que o fracasso escolar é mais presente do que as expectativas de sucesso e progressão.<sup>109</sup> Em um mundo em que a demanda de qualificação

---

108. O desempenho escolar dos estudantes negros poderia estar sendo prejudicado, por exemplo, por uma suposta entrada precocena no mercado de trabalho. Contudo, as tendências não se alteraram ao se realizar o mesmo exercício da tabela 2 para as crianças e jovens dessa geração que apenas estudam.

109. Ver a respeito Osório e Soares (2005).

aumenta de forma ininterrupta, ao mesmo tempo em que se torna exigência incontornável para o acesso às posições ocupacionais de maior estabilidade e rentabilidade, o quadro apresentado se revela extremamente grave. A distância entre os grupos negros e brancos consolidou-se, para esta geração, de forma irreversível no ensino médio e no acesso ao ensino superior, indicando exclusão permanente dos membros negros desta geração, que não chegaram, senão em uma proporção extremamente pequena, ao fim do ensino médio e, ainda em menor número, ao ensino superior.

### 6.1.2 Participação no mercado de trabalho

A entrada das crianças brasileiras no mercado de trabalho tem sido progressivamente postergada, como já foi analisado neste periódico em suas últimas edições. Contudo, a geração de crianças que está sendo acompanhada neste ensaio ainda está marcada pela ocorrência do trabalho infantil, especialmente no caso dos meninos e, neste grupo, dos meninos negros. Em 1998, quando o grupo tinha 10 e 11 anos, 15% dos meninos negros já trabalhavam, número que se elevou para 30% em 2002, quando eles alcançaram os 14 e 15 anos.

Contudo, é interessante observar que, com o aumento da idade, cresceu significativamente a entrada dos jovens brancos no mercado de trabalho, superando a participação dos jovens negros, quando esta geração alcança a idade de 19 e 20 anos. Este dado parece indicar que a entrada mais precoce dos jovens negros impactou negativamente em sua formação, reduzindo suas chances de trabalho quando mais velhos.

TABELA 3

Geração nascida em 1987-1988 que trabalha, em 1998, 2002, 2005 e 2007

	1998 Com 10 e 11 anos	2002 Com 14 e 15 anos	2005 Com 17 e 18 anos	2007 Com 19 e 20 anos
Branca	7,11	18,28	41,18	58,34
Homem	9,02	23,41	48,15	68,29
Mulher	5,03	13,39	34,11	48,8
Negra	10,47	19,48	41,95	54,93
Homem	14,92	29,61	52,75	66,73
Mulher	7,7	16,8	30,31	42,31

Fonte: IBGE/Microdados da PNAD.

Elaboração: Disoc/Ipea.

A entrada precoce no mercado de trabalho provoca o abandono da escola. Como se pode observar na tabela 4, que traz os números daqueles que apenas trabalham e declaram não estudar, efetivamente uma parte destas crianças deixou a escola em decorrência das atividades de trabalho. Mas este número não foi expressivo em 1998 para o grupo dos brancos, e pouco expressivo para o grupo dos negros, em que pese ser três vezes mais frequente neste último grupo. Contudo, a partir de 2005, ano em que a geração deveria cursar o último ano do ensino médio, a metade dos que trabalham já não estão frequentando a escola. E tal proporção cresce ainda mais para quando a geração completa 19 e 20 anos, revelando o processo de conclusão da etapa de formação para a parte significativa destes jovens e sua entrada definitiva no mundo do trabalho.

TABELA 4

Geração nascida em 1987-1988 que apenas trabalha, segundo nível/série, raça/cor e gênero, em 1998, 2002, 2005 e 2007  
(Em %)

	1998 Com 10 e 11 anos	2002 Com 14 e 15 anos	2005 Com 17 e 18 anos	2007 Com 19 e 20 anos
Branca	0,23	2,82	19,21	40,88
Homem	0,26	3,22	22,64	50,67
Mulher	0,2	2,43	15,72	31,52
Negra	0,96	3,86	19,96	41,24
Homem	1,19	4,71	26,46	50,98
Mulher	0,71	2,98	12,98	30,82

Fonte: IBGE/Microdados da PNAD.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Pode-se concluir que a entrada no mercado de trabalho só se coloca como opção à vida escolar quando esta geração se aproxima dos 18 anos, e o acúmulo de insucessos no sistema de ensino aponta para o seu abandono. Mas, nas etapas anteriores, a entrada expressiva desta geração no mercado de trabalho a partir dos 14 anos realiza-se em conjunto com o esforço de continuidade de sua trajetória escolar.

### 6.1.3 Trajetórias interrompidas

A escola e/ou o mercado de trabalho não têm sido as únicas opções que se apresentaram à vida do grupo em questão. Um dos indicadores de maior impacto na análise da trajetória escolar e profissional da geração nascida em 1987 e 1988 é o que apresenta a proporção dos que nem estudam nem trabalham. Os dados

mostram que o abandono da escola não tem estado sempre associado a uma inserção no mercado de trabalho. Ao contrário, chama atenção o número expressivo e crescente de crianças e jovens deste grupo que deixaram de participar do processo educativo e tampouco desenvolveram atividades profissionais.

Em 1998, a geração aqui acompanhada deveria estar concluindo a 4ª série do ensino fundamental. Entretanto, 5,1% dos meninos negros e 3,7% das meninas negras já se encontravam fora da escola.<sup>110</sup> Uma parte da população de jovens e crianças negras que abandonaram a escola já se inseriram no mercado de trabalho, como mostra a tabela 4. A maior parte deste grupo, entretanto, não se dedicava a nenhuma destas atividades. Como mostra a tabela 5, o número dos que não estudam e não trabalham sobe à medida que passam os anos, tornando-se muito expressivo a partir do momento em que esta geração chega à idade em que deveria estar concluindo o ensino médio, e continua crescendo para a faixa dos 19-20 anos.

TABELA 5

Geração nascida em 1987-1988 que não estuda e não trabalha, segundo nível/série, raça/cor e gênero, em 1998, 2002, 2005 e 2007 (Em %)

	1998 Com 10 e 11 anos	2002 Com 14 e 15 anos	2005 Com 17 e 18 anos	2007 Com 19 e 20 anos
Branca	1,31	4,55	14,75	20,52
Homem	1,42	4,1	11,06	13,27
Mulher	1,21	4,99	18,52	27,46
Negra	3,48	5,96	18,62	26,24
Homem	3,92	5,11	12,6	17,22
Mulher	3	6,84	25,09	35,9

Fonte: IBGE/Microdados da PNAD.  
Elaboração: Disoc/Ipea.

Os números mostrados são surpreendentes, especialmente no que diz respeito às meninas. Quando as meninas negras chegam aos 17 e 18 anos, uma em cada quatro já não estudam nem trabalham. Passados mais dois anos, já são mais de uma em cada três que não mais realizam nenhuma destas atividades. O número também é expressivo entre as meninas brancas, mas proporcionalmente menor que o das negras.

110. Para os meninos brancos, este número era de 1,68 % e para as meninas brancas, de 1,40 %.

A tabela 5 reflete, assim, processos sociais bastante diversos. Por um lado, ela expressa as situações de desemprego, seja aberto, seja oculto. Os indicadores de mercado de trabalho destacam a gravidade da situação do desemprego juvenil no Brasil, especialmente grave entre aqueles jovens de menos escolaridade.<sup>111</sup> Reflete ainda a trajetória de trabalho feminino, marcada por múltiplas interferências ligadas tanto à maternidade precoce como ao exercício de afazeres domésticos. Por fim, existe a possibilidade de que a tabela 5 reflita situações efetivas de marginalidade social. Quaisquer destas alternativas representam interrupção perniciosa na trajetória de vida do grupo aqui acompanhado. Às vésperas do aniversário de 20 anos da Constituição, quando em condições ideais estes jovens de 19 e 20 anos deveriam, após concluir o ensino médio, integrar o ensino superior e/ou dar início à sua vida profissional, buscando uma colocação no mercado de trabalho, um expressivo conjunto desta geração encontra sua trajetória interrompida.

## 6.2 Desigualdades raciais nos últimos 20 anos

Nesta segunda parte da seção 6, pretende-se observar a evolução de certos indicadores de desigualdade racial, comparando ano a ano dados sobre uma mesma situação. Serão analisadas informações sobre séries específicas abrangendo os ensinos fundamental e médio, assim como o mercado de trabalho e o acesso à renda neste período.

### 6.2.1 Educação e desigualdades raciais: 1993 a 2007

A educação constitui uma dimensão central para ampliar as chances de uma inclusão promissora no mercado de trabalho. E é fator particularmente relevante para o acesso a um mercado de trabalho que, cada vez mais, requer trabalhadores qualificados, capazes de fazer frente à competitividade entre empresas e indivíduos, à demanda crescente de aumento da produtividade e à complexidade dos processos produtivos, incluindo os relacionados à oferta de serviços. A educação também propicia acesso diferencial a outro conjunto de bens e atividades, como os culturais, tecnológicos, informativos, todos potencializadores de oportunidades, de renda e de ampliação do bem-estar.

Nesse sentido, a persistência da desigualdade racial no sistema educacional brasileiro configura-se como limitador de acesso a oportunidades sociais para a população negra, ao mesmo tempo em que restringe a construção de uma

---

111. Verarespeito CASTRO, Jorge; AQUINO, Luseni. *Juventude e política social no Brasil*. Brasília: Ipea, 2008 (Texto para Discussão n. 1335).

sociedade mais equânime e mais democrática. Revela-se, assim, dramático que os estudos realizados ao longo das últimas décadas tenham revelado que, no campo da educação, os negros estão em desvantagem em praticamente todos os aspectos observados. A título de exemplo, pode-se lembrar que a proporção de analfabetos, assim como de crianças e adolescentes que não frequentam a escola, é maior entre negros. Eles também detêm as maiores taxas de repetência, de defasagem idade – série e de abandono escolar.

As causas dos expressivos níveis de desigualdades entre negros e brancos têm mobilizado pesquisadores, que vêm se debruçando sobre a hipótese de que estas seriam advindas das desigualdades sociais que separam os dois grupos. Tal pergunta vem sendo exaustivamente repetida pelos estudiosos dedicados à temática das desigualdades sociais no Brasil, e a resposta encontrada tem sido negativa. Desde os estudos pioneiros de Carlos Hasenbalg e Nelson Valle, constata-se que os estudantes negros têm piores desempenhos que os estudantes brancos mesmo quando pertencentes ao mesmo estrato socioeconômico. Reconhecendo que o contexto social não explica toda a desigualdade observada entre estudantes brancos e negros, torna-se necessário examinar outros aspectos que possam estar afetando o desempenho escolar dos estudantes pretos e pardos, entre eles, as manifestações difusas ou não, de preconceito e discriminação racial envolvendo as diversas dimensões da vida escolar.

Nesta subseção do texto, serão apresentados alguns dos principais indicadores da desigualdade racial em educação nos últimos 20 anos, ao mesmo tempo em que se procurará apontar alguns dos principais problemas e suas possibilidades de enfrentamento.

#### a) Acesso e taxa de escolarização

Um primeiro indicador a ser analisado refere-se à taxa de escolarização líquida por nível/modalidade de ensino para negros e brancos. Lembrando que a taxa de escolarização líquida fornece a proporção da população matriculada no nível/modalidade de ensino considerado adequado conforme as faixas etárias – matrícula de crianças de 7 a 14 anos no ensino fundamental; adolescentes de 15 a 17 anos ensino médio; e jovens de 18 a 24 anos no ensino superior –, este índice permite visualizar não só a ampliação da cobertura das políticas educacionais, mas também o quanto estas políticas vêm impactando na melhoria das condições de permanência em cada um dos níveis/modalidades de ensino. A tabela 6 apresenta a evolução desta taxa para o período entre 1993 e 2007.

TABELA 6

Taxa de escolarização líquida por sexo, segundo cor/raça e nível/modalidade de ensino – Brasil, 1993 a 2007

Cor/raça e ciclo de ensino	Anos												
	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Branca</b>													
Ensino fundamental	88,5	90,1	90,6	92,1	93,4	94,2	94,7	94,7	95	95,1	95,4	95,7	95,2
Ensino médio	27,5	32,1	33,8	38	40,7	44	49,6	52,4	54,9	56,2	56,6	58,4	58,7
Ensino superior	7,7	9,1	9,2	9,9	10,9	11,7	14,1	15,5	16,6	16,1	17,3	19,2	19,8
<b>Negra<sup>1</sup></b>													
Ensino fundamental	77,5	80,8	82,3	84,9	88,6	90,5	91,6	92,7	92,7	92,8	93,6	94,2	94,1
Ensino médio	10,2	11,9	13,4	14,8	18,6	21,2	24,4	28,2	31,9	33,6	35,6	37,4	39,4
Ensino superior	1,5	2	1,8	2	2	2,5	3,2	3,8	4,4	4,9	5,5	6,3	6,9

Fonte: Microdados da PNAD/Retrato das Desigualdades, 3. ed.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Nota: <sup>1</sup> A população negra é composta de pardos e pretos.

A diferença da taxa de escolarização líquida entre negros e brancos no ensino fundamental, que era de 11 pontos em 1993, reduz-se para 1,1 em 2007. Esta expressiva queda refere-se, em grande parte, à universalização do ensino fundamental, em curso desde o fim da década 1980. De fato, com a municipalização da rede pública de ensino fundamental, ocorrida após a promulgação da Constituição de 1988, ampliou-se significativamente a oferta de vagas e expandiu-se a rede de ensino, repercutindo positivamente na elevação da escolarização da população negra. No entanto, a redução das desigualdades na matrícula de crianças brancas e negras de 7 a 14 anos deve ser acompanhada pela redução da diferença nos índices de distorção idade – série, para que se confirme a tendência à redução das diferenças raciais no que se refere à escolaridade, o que será feito no item seguinte.

Ainda sobre a tabela 6, observa-se que, ao contrário do que ocorreu no ensino fundamental, no ensino médio houve crescimento da diferença na taxa de escolarização líquida entre negros e brancos. A diferença encontrada em 1993 era de 17,3 pontos em favor da população branca e subiu para 19,3 pontos em 2007. Apesar do aumento no percentual de jovens frequentando o ensino médio na idade adequada, percebe-se que o crescimento foi mais expressivo para a população branca, fazendo que a diferença entre os dois grupos aumentasse. Ou seja, pode-se concluir que as políticas educacionais adotadas com a finalidade de aumentar a taxa de escolarização líquida no ensino médio têm impactado de forma mais positiva a população branca.

No ensino superior, a situação é ainda mais grave. Como também indica a tabela 6, em um quadro marcado por limitado acesso dos jovens brasileiros a este nível de ensino,<sup>112</sup> o problema é ainda agravado pela expressiva diferença entre brancos e negros. Não apenas observa-se grande desigualdade entre a proporção de jovens brancos e negros matriculados no ensino superior, como esta desigualdade tem crescido, apesar do aumento observado no acesso de ambos os grupos. Em 1993, a taxa de frequência líquida era de 7,7 para brancos e de 1,5 para negros. Em 2007, esta sobe para 19,8 para brancos e 6,9 para negros. Esta trajetória significou que a diferença de 6,2 pontos subisse para 12,9 pontos, mais do que dobrando em 14 anos. Como o aumento nesta diferença é crescente até 2003, não sofrendo significativas alterações a partir daí, os dados sugerem que a política realizada nos anos 1990, de aumento da oferta de vagas no sistema de ensino superior a partir da expansão da rede privada de ensino, tenha sido fator de aprofundamento das desigualdades raciais no ensino superior.

#### b) Permanência e distorção idade – série

Além de analisar o acesso e a permanência na escola, é necessário também buscar indicadores que possam apontar como está se desenvolvendo tal permanência dos alunos. Um indicador que permite uma aproximação da segunda dimensão no campo das desigualdades educacionais é a taxa de distorção idade – série. Os gráficos 1, 2 e 3 apresentam a taxa de distorção idade – série nas últimas séries de cada ciclo.<sup>113</sup> A taxa de distorção idade – série é fornecida pela proporção entre os alunos com distorção escolar em determinada série e o número total de alunos matriculados nesta série. A escolha por trabalhar com as séries finais de cada ciclo deve-se ao fato de que nelas se podem observar, com maior nitidez, os efeitos da defasagem acumulada ao longo daquele ciclo, além de permitir diálogo mais efetivo com a trajetória já apresentada da geração 1987-1988 nestas mesmas séries.

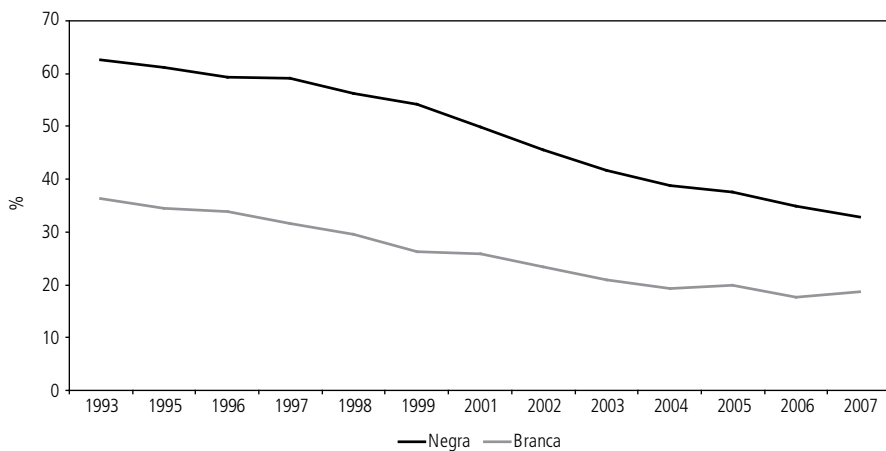
---

112. De fato, apesar dos esforços e avanços para ampliação do sistema de ensino superior, o Brasil ainda possui um baixo índice de alunos matriculados neste ciclo de ensino: apenas 5,7 milhões de alunos em 2006, em um total de 24,2 milhões de brasileiros na faixa etária indicada como a ideal para cursar este nível de ensino.

113. Cabe lembrar que a idade recomendada para frequentar a 4ª série do ensino fundamental é de 10 anos; para a 8ª série do ensino fundamental, 14 anos; e para o 3º ano do ensino médio, 17 anos. Considera-se em série inadequada os alunos com dois anos ou mais acima da idade-padrão para a série que frequenta.

**GRÁFICO 1**

Taxa de distorção idade – série, por cor/raça, na 4ª série do ensino fundamental (primeiro ciclo)

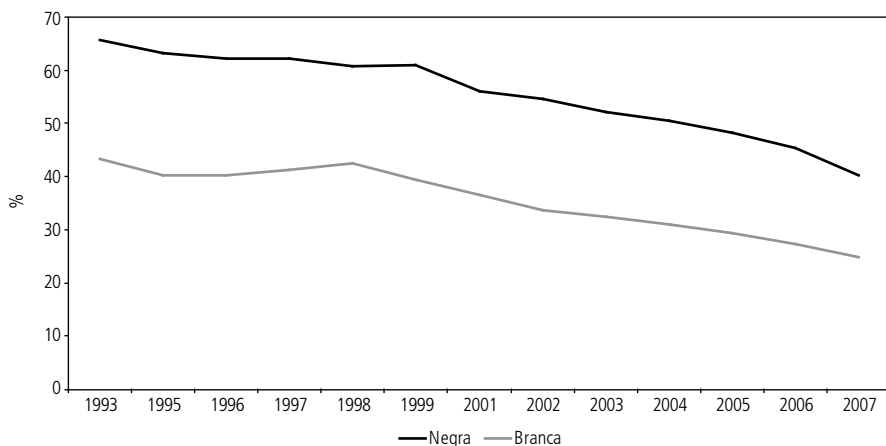


Fonte: Microdados da PNAD/Retrato das Desigualdades, 3. ed.

Elaboração: Disoc/Ipea.

**GRÁFICO 2**

Taxa de distorção idade – série, por cor/raça, na 8ª série do ensino fundamental (segundo ciclo)

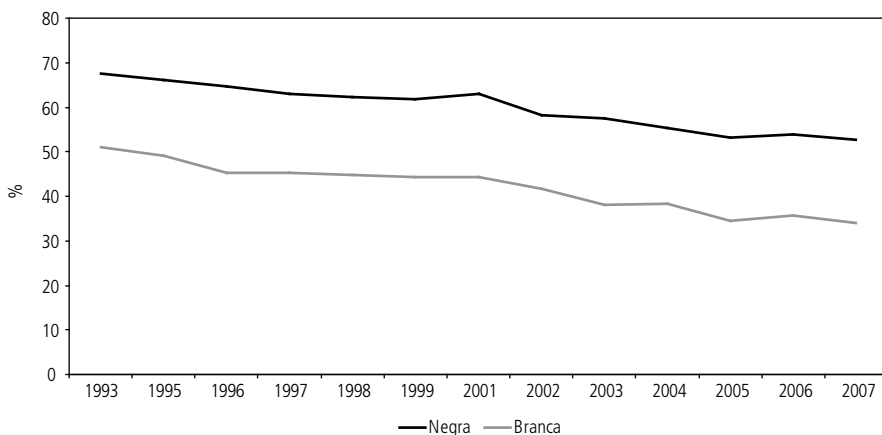


Fonte: Microdados da PNAD/Retrato das Desigualdades, 3. ed.

Elaboração: Disoc/Ipea.

## GRÁFICO 3

Taxa de distorção idade – série, por cor/raça, no 3º ano do ensino médio



Fonte: Microdados da PNAD/Retrato das Desigualdades, 3. ed.

Elaboração: Disoc/lpea.

O primeiro elemento a se destacar nos gráficos é a redução dos índices de distorção idade – série verificada em todas as séries analisadas no período e observada tanto para os estudantes brancos como para os negros. Na 4ª série do ensino fundamental, esta redução foi de 17,6 pontos para o grupo de crianças brancas. Para as crianças negras, esta redução foi ainda maior, chegando a 29,7 pontos no período. Como consequência, observa-se a redução da diferença entre crianças negras e brancas, que passou de 26,3 pontos, em 1993, para 12,1 pontos, em 2007. Constata-se, assim, que no fim da primeira fase do ensino fundamental, e como efeito da universalização deste nível de ensino, as políticas educacionais foram capazes de reduzir as desigualdades raciais em 14,2 pontos. No entanto, a diferença entre os dois grupos ainda mantém-se próxima a 50%.

Na 8ª série do ensino fundamental, final da segunda fase do ciclo, observa-se algo similar. A redução da distorção também é significativa no período, caindo 18,5 pontos para o grupo de jovens brancos e 25,4 pontos para os negros. Em 1993, a diferença entre os dois grupos era de 22,3 pontos; em 2007, esta diferença entre os grupos reduziu-se para 15,4 pontos. Em que pese observar a redução da diferença entre os dois grupos ao longo dos 14 anos, ela ainda é extremamente alta e apresenta um ritmo de queda mais lento que no ciclo anterior.

No ensino médio, percebe-se a inversão da tendência observada no ensino fundamental. Também neste nível de ensino ocorre uma redução das taxas de distorção idade – série para os dois grupos, mas a queda é maior para os jovens brancos, o que faz que a diferença entre os dois grupos aumente no período. Percebe-se também aqui uma tendência já observada em outros indicadores de desigualdades raciais em educação: de que o impacto das políticas educacionais universais na redução das desigualdades raciais é maior no ensino fundamental e se reduz ou se anula nos níveis mais elevados de ensino.

### c) Desigualdade e desafios

Os dois indicadores analisados (taxa de frequência líquida e taxa de distorção idade – série) apontam para significativa redução da desigualdade entre brancos e negros no período 1993-2007, ao mesmo tempo em que revelam quadro atual ainda portador de surpreendentes níveis de desigualdade. Progressivos esforços têm sido realizados na busca de melhor compreensão dos mecanismos de aprendizagem e dos processos sociais que neles interferem. Há muito se resalta que os fatores sociais impactam nas trajetórias escolares das crianças e dos adolescentes. As relações entre perfil socioeconômico da família de origem e desempenho escolar vêm sendo comprovadas em inúmeras pesquisas. Ao mesmo tempo, crescem as investigações sobre a forma com que a escola enfrenta estas desigualdades de origem, visando equalizar as oportunidades e encarar o desafio das diferenças socioeconômicas e raciais. Também crescem as análises sobre em que medida elas podem atuar reforçando desigualdades. No Brasil, a desigualdade de desempenho escolar entre crianças brancas e negras vem surpreendendo pesquisadores e analistas, e provocando o aparecimento de estudos investigando o papel da escola, seja propiciando a redução das diferenças, seja permitindo sua consolidação ou mesmo ampliação.

No entanto, o período histórico analisado aponta para um impacto positivo das políticas educacionais universais de acesso ao ensino fundamental na redução das desigualdades entre os grupos de cor/raça. Entretanto, observou-se que esta redução foi insuficiente para a eliminação das desigualdades raciais entre os dois grupos. Mais do que isso, em um contexto em que avançam as demandas por aumento da qualificação no mercado de trabalho, os níveis mais altos de ensino, ensino médio e superior, acumulam aumento de desigualdade entre negros e brancos. Estes níveis, entretanto, configuram-se atualmente como patamares mínimos de educação para os postos de trabalho não precários. Aponta-se, assim, para a consolidação dos jovens negros em situação de menores oportunidades.

Neste sentido, faz-se necessário que a política de universalização do acesso à educação como um princípio constitucional seja conjugada com políticas específicas de combate às desigualdades raciais no sistema de ensino, as quais são necessárias à construção de uma sociedade mais equânime e democrática.

### 6.2.2 Desigualdade de renda e mercado de trabalho

Nesta subseção, serão apresentadas algumas reflexões sobre as desigualdades raciais no que se refere à desigualdade de renda e ao mercado de trabalho, tendo como foco principal a desigualdade de renda. Estudo recente<sup>114</sup> mostrou a tendência de redução das desigualdades de renda entre negros e brancos na sociedade brasileira a partir de 2001. Conforme o estudo, a razão da renda, ou seja, o resultado da divisão da renda de negros pela renda de brancos entre 1987 e 2000 permaneceu praticamente a mesma, em torno de 2,4 pontos. Neste período, os brancos possuíam, em média, uma renda 2,4 vezes maior que os negros. Entre 2001 e 2007, a razão de renda entre brancos e negros diminuiu progressivamente, chegando a 2,06 pontos em 2007, o que indica que a renda média de brancos era então um pouco maior que o dobro da renda de negros. Neste ritmo de queda, a projeção é que demoraria 22 anos para que a razão de renda entre os dois grupos seja igual a 1,0, o que significaria alcançar a igualdade de rendimento. No entanto, fica uma questão: em quais condições o Brasil conseguiu uma redução tão significativa nos últimos anos e qual a possibilidade de se manter este mesmo ritmo de queda nas próximas décadas?

As análises realizadas indicam que a principal causa desta redução foi o crescimento de renda da população pobre. Como os negros são maioria entre os pobres, as políticas de cunho redistributivo adotadas pelo governo vêm tendo impacto significativo na melhoria da renda dos negros. A decomposição da razão de renda de negros e brancos entre 1999 e 2007 indica que 72% da redução da desigualdade observada referem-se à melhoria da distribuição da renda entre a população brasileira e que apenas 28% se devem à mobilidade de negros entre os centésimos de renda. Em outras palavras, pode-se afirmar que a redução das desigualdades entre brancos e negros se deve principalmente à melhoria das condições gerais de renda da população brasileira, e não a uma melhoria na inserção dos negros em postos de trabalhos de maior remuneração. Neste sentido, cabe indagar sobre as possibilidades de manutenção do ritmo da redução das desigualdades entre negros e brancos observada nos últimos anos, uma vez que o elemento que mais contribuiu para esta redução foi proveniente da renda, e não proveniente do trabalho.

---

114. SOARES, Sergei. *A trajetória da desigualdade: a evolução da renda relativa dos negros no Brasil*. In: THEODORO, Mario (Org.). *As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição*. Brasília: Ipea, 2008.

De fato, como mostra a tabela 7, são as rendas provenientes dos programas de transferência de renda e da Previdência Social as que explicam a redução das desigualdades de renda entre negros e brancos nos últimos anos. Cabe ressaltar que estes benefícios, em especial os da Previdência Social, têm um peso mais significativo para os seguimentos de maior idade da população brasileira. A tabela 7 traz a composição da renda da população de 20 anos ou mais subdividida em dois grupos etários, de 20 a 59 anos de idade e de 60 anos ou mais. Permite-se, assim, visualizar o peso de cada uma das fontes de renda na composição do orçamento dos beneficiários.

TABELA 7

Composição da renda média (%) dos beneficiários, segundo cor/raça – Brasil, 1993 e 2007

Grupo etário	Categorias		1993	2007
	Cor/raça	Fonte rendimento		
População adulta (20 a 59 anos)	Branca	Renda do trabalho	88,87	88,65
		Previdência e pensão	6,04	7,3
		Outros	5,07	4,06
	Negra	Renda do trabalho	90,06	87,5
		Previdência e pensão	6,46	7,58
		Outros	3,47	4,94
População idosa (60 anos ou mais)	Branca	Renda do trabalho	30,32	27,87
		Previdência e pensão	58,14	64,57
		Outros	11,54	7,55
	Negra	Renda do trabalho	29,46	22,34
		Previdência e pensão	66,64	71,34
		Outros	3,9	6,32

Fonte: Microdados da PNAD.

Elaboração: Disoc/Ipea.

A tabela 7 mostra que na faixa etária dos 20 aos 59 anos de idade, a principal fonte de renda de brancos e negros era o trabalho. Em 1993, para este grupo etário a renda proveniente do trabalho correspondia a 88,87% para o grupo branco e 90,06% do total da renda de negros. Em 2007, o peso da

renda do trabalho permaneceu praticamente estável para o grupo de brancos. Para os negros, a renda do trabalho perdeu importância, apresentando redução de 2,56 pontos. Para este grupo ocorreu aumento da importância da previdência e das transferências de outras fontes de renda. Para o grupo de 60 anos ou mais, percebe-se que a renda trabalho perde importância no montante geral da renda. A principal fonte, Previdência Social, aumenta a sua proporção na renda total.

Observa-se, com o aumento da idade, o aumento da importância da renda não oriunda do trabalho em relação ao total da renda dos indivíduos. Conforme dados da PNAD no ano de 1993, os benefícios recebidos pelos negros eram, em média, equivalentes a 56% do valor do benefício recebido pelos brancos. Em 2007, a diferença diminuiu, e o valor médio do benefício recebido pelos negros correspondeu a aproximadamente 64% do valor do benefício dos brancos, o que decorreu, principalmente, da maior representatividade dos negros no grupo que recebe benefício igual a um salário mínimo ou menos. Em 1993, o valor médio do rendimento pago a um beneficiário branco era de aproximadamente R\$ 594,00, enquanto para negros este valor era de aproximadamente R\$ 336,00, subindo para R\$ 940,00 e R\$ 602,00 respectivamente para brancos e negros em 2007.

Constata-se, assim, que as políticas redistributivas implementadas nos últimos anos têm atingido, de forma mais expressiva, a população negra pelo fato de esta encontra-se sobre representada na parcela mais pobre da população. No entanto, dois comentários devem ser feitos neste âmbito. De um lado, tais políticas não são capazes de responder aos mecanismos discriminatórios que dificultam a mobilidade de negros no mercado de trabalho. E, no que se refere à renda advinda do trabalho, não se observa melhoria na desigualdade entre brancos e negros. De outro lado, expansão ocorrida nos últimos anos na cobertura de programas como o Bolsa Família, o Benefício de Prestação Continuada e a Previdência Rural<sup>115</sup> foi bastante expressiva, sendo limitada à perspectiva de inclusão de novos beneficiários. Desta forma, é na melhoria da inserção dos trabalhadores negros no mercado de trabalho que dependerá a continuidade da redução da desigualdade de renda entre aqueles grupos.

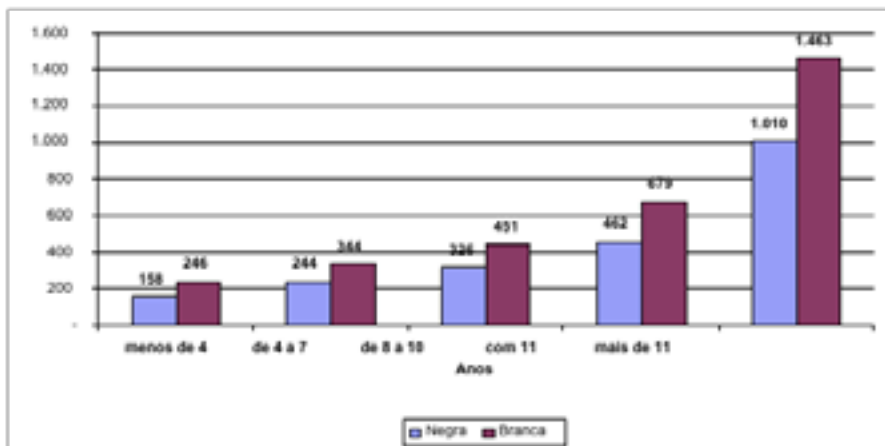
---

115. Sobre estes programas, ver últimos números do boletim *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*.

No que se refere às diferenças de renda entre brancos e negros no mercado de trabalho, com consequências no acesso aos benefícios previdenciários, uma hipótese levantada frequentemente diz respeito à diferença de escolaridade observada entre os dois grupos. Cabe reconhecer que existe uma desigualdade na média de anos de estudo entre negros e brancos, e que ela é persistente. Outra constatação refere-se ao fato de que quanto maior o nível de ensino, maior o salário que se recebe pelo exercício de uma função. Neste sentido, parece relevante desagregar os rendimentos de brancos e negros por faixa de anos de estudo para se observar a correspondência entre rendimento e pertencimento a um grupo de cor/raça. Os gráficos 4 e 5 apresentam a desigualdade de rendimento entre brancos e negros no mercado de trabalho por faixa de anos de estudo.

#### GRÁFICO 4

Desigualdade de rendimento entre brancos e negros<sup>1</sup> no mercado de trabalho, por faixa de anos de estudo – Brasil, em 1995



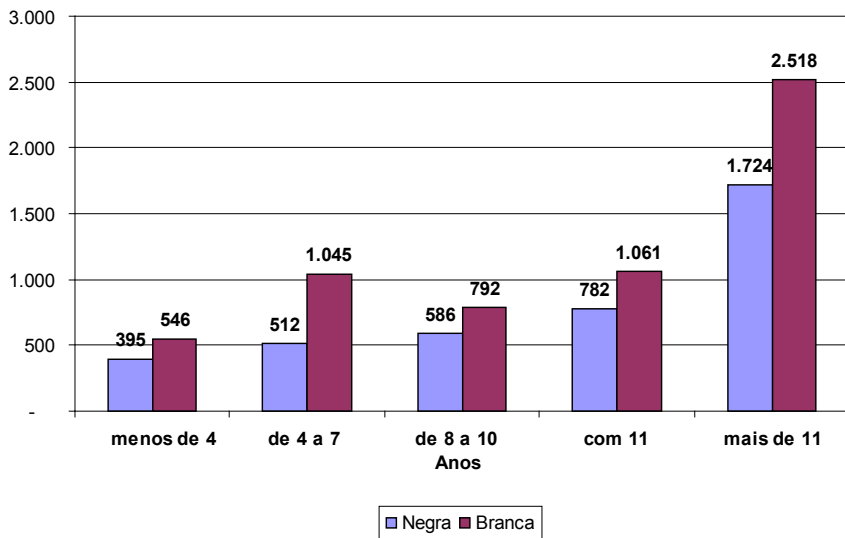
Fonte: Microdados da PNAD.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Nota: <sup>1</sup> População negra é composta de pardos e pretos.

## GRÁFICO 5

Desigualdade de rendimento entre brancos e negros<sup>1</sup> no mercado de trabalho, por faixa de anos de estudo – Brasil, em 2007



Fonte: Microdados da PNAD.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Nota: <sup>1</sup> População negra é composta de pardos e pretos.

Nos gráficos 4 e 5, chama atenção o comportamento diferenciado da renda entre brancos e negros em relação à média de anos de estudo. Em 1995, um negro com menos de quatro anos de estudo recebia aproximadamente 64% da renda que um branco com a mesma escolaridade. Um negro com mais de 11 anos de estudo, a renda era equivalente a 69% de um trabalhador branco com a mesma escolaridade. Considerando estes dois grupos de trabalhadores em 2007, percebe-se pouca alteração no quadro de desigualdades de renda diante do observado 12 anos antes. Em 2007, um trabalhador negro com menos de quatro anos de estudo apresentou renda equivalente a 72% da renda de um branco com a mesma escolaridade. Contudo, a diferença aumentou para os trabalhadores com quatro a sete anos de estudo. Para o grupo com mais de 11 anos de estudo, contudo, o quadro permaneceu praticamente estável em comparação com 1995.

A diferença de renda observada entre os dois grupos pelos gráficos 4 e 5 pode ser explicada, ao menos em parte, pelo funcionamento de mecanismos discriminatórios que atuam não apenas no momento da contratação, mas também no rendimento e na progressão profissional. Assim, a discriminação racial parece operar como elemento definidor que impede que negros e negras ascendam a melhores postos e a melhores salários, mesmo quando apresentam alta qualificação profissional, e que esta seja similar à observada por seus pares pertencentes ao grupo de cor/raça branca.

### 6.3 A transformação da autoclassificação racial na sociedade brasileira

O debate sobre a desigualdade social brasileira tem importantes transbordamentos para a questão demográfica. De um lado, o tema racial tem sido associado à existência de uma minoria étnica e, de outro, à dificuldade de identificação deste grupo, dada a miscigenação que caracteriza a sociedade brasileira. As duas questões recebem nova luz com os dados mais recentes da PNAD. A partir de 2007, a população negra brasileira, entendida como o somatório daqueles que se declaram pretos e pardos, passa a representar a maior parte da população brasileira. A ideia de uma minoria racial, se já inadequada em anos anteriores, revela-se agora incompatível com a estatística oficial do país.

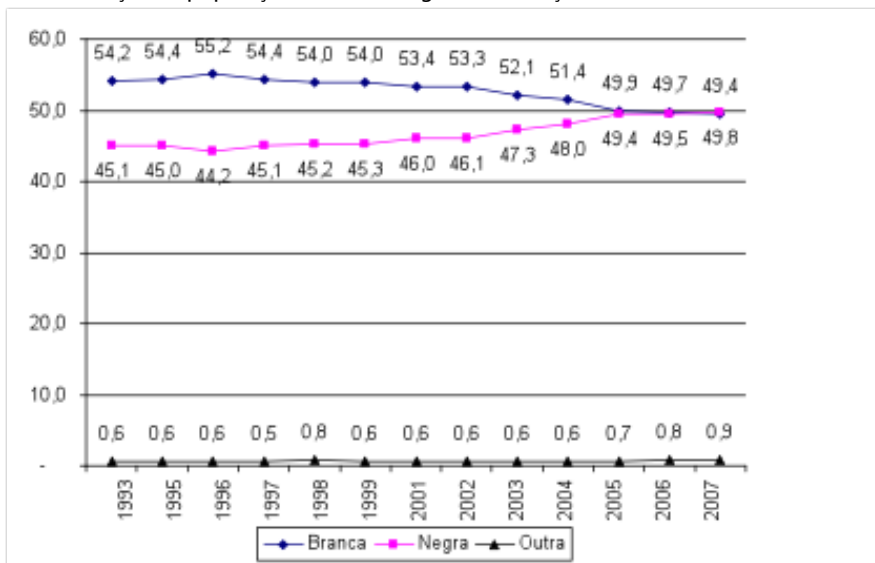
De fato, os dados sobre a evolução do perfil racial da população brasileira vêm indicando, desde início dos anos 2000, constante crescimento daqueles que se declaram negros, ao mesmo tempo em que se observa um decréscimo da porcentagem da população branca. Esta trajetória pode ser observada no gráfico 6, em que se constata que, em 2007, a população negra no Brasil ultrapassou, pela primeira vez desde 1940,<sup>116</sup> a população branca.

---

115. O Censo de 1890 indicava que 56% da população brasileira foi identificada à época como negra. O Censo de 1940, refletindo a política de embranquecimento do governo brasileiro que promoveu a imigração de mais de 3 milhões de brancos e europeus, indicava a queda da população negra para o equivalente a 35,8% do total dos registrados. Ver mais em SOARES, Sergei. *Demografia da cor: a composição da população brasileira de 1890 a 2007*. In: THEODORO, Mario (Org.). *As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição*. Brasília: Ipea, 2008.

GRÁFICO 6

Evolução da população brasileira, segundo cor/raça – Brasil, 1993 a 2007



Fonte: Microdados da PNAD/Retrato das Desigualdades, 3. ed.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Obs.: \* A população negra é composta de pardos e pretos.

\*\* Outra é composta de amarelos e indígenas.

O gráfico 6 mostra que a mudança começou a ocorrer após o ano 2000. Entre 1993 e 1996, a população negra mantinha-se em ligeira queda. Observa-se, em seguida, pequeno aumento anual de 0,1% nos anos de 1997 a 1999. A população branca, por sua vez, praticamente não apresentou aumento entre 1993 e 1996, acompanhada de um ligeiro decréscimo de 1997 a 1999. Após esta data, a taxa de crescimento da população negra passa a ser expressiva: em média 0,7 pontos por ano, entre 2001 e 2007.

Conforme aponta Soares em trabalho recente,<sup>117</sup> a mudança no perfil racial da população brasileira poderia ser explicada por diferentes causas. Uma primeira hipótese diz respeito à possibilidade de uma maior taxa de fecundidade das mulheres negras em relação às brancas. Contudo, neste caso, dever-se-ia observar aumento do número total de filhos das mulheres negras em comparação às brancas, o que não tem sido apontado pelos dados. Uma segunda hipótese

117. Soares (2008).

refere-se à identificação racial no nascimento devido a aumento da miscigenação na população brasileira. Mas tampouco os dados têm apontado para crescimento da miscigenação como fator explicativo para o expressivo aumento da população negra no período mais recente. A terceira hipótese é de que estaria se verificando uma mudança na forma como as pessoas se autotransferem do ponto de vista de cor/raça. De fato, acompanhando os *coortes* por faixas de ano de nascimento, verificaram-se, ao longo do período, mudanças na forma de declaração. Ou seja, um mesmo grupo que nasceu em um mesmo período foi modificando sua forma de autodeclaração da cor ao longo do tempo, fazendo que o percentual de brancos apresentasse queda, enquanto o de pardos apresentasse baixa alteração e o de pretos, uma forte tendência de aumento a partir de 2000. Conclui-se, assim, que a mudança do perfil populacional brasileiro não se assenta em um aumento da taxa de natalidade da população negra em relação à branca, ou em uma maior mestiçagem que tenderiam a gerar filhos pardos, mas sim a um fenômeno associado à mudança da autoidentificação da população, que se reflete na forma em que esta se declara no ato de coleta dos dados censitários.

O fato de esse processo ocorrer a partir de 2001 merece investigação específica. Contudo, ele parece estar relacionado à ampliação do debate público sobre a identificação racial no Brasil ocorrido a partir do fim dos anos 1990 e, principalmente, após 2001, ano em que começaram a ser adotadas políticas de ações afirmativas pelas universidades brasileiras, largamente noticiadas pela mídia nacional. Iniciou-se então no Brasil amplo debate sobre a desigualdade racial e sobre a necessidade de seu enfrentamento, com consequências nos termos da identificação racial na sociedade brasileira. O debate sobre este tema parece ter estimulado relevante processo de revisão dos termos da autoidentificação, ao criar marcas positivas para a identidade negra. Efetivamente, os dados são claros no que se refere ao fato de que, neste novo contexto da década de 2000, em que se reforçam as marcas positivas no fato de ser negro na sociedade brasileira, uma parcela significativa desta população altera sua forma de classificação em termos raciais. Não cabe aqui esgotar os termos e as razões deste processo, mas sim indicar que a sociedade brasileira se encontra em um processo recente de re-elaboração de sua identidade racial, em que segmentos significativos, antes autodeclarados como brancos, passaram a fazê-lo como negros, indicando um processo de re-significação positiva das identidades raciais vividas largamente como estigmas durante um longo tempo para amplos segmentos populacionais.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As últimas duas décadas representaram um período de mudanças expressivas no quadro tradicional de debates sobre a questão racial no Brasil. Não apenas assistiu-se à emergência de uma conjuntura inovadora, em que novas interpretações e propostas vêm à luz e ocupam espaço no debate público. Assistiu-se também à criação de novas instituições e iniciativas, constituindo, pela primeira vez na história brasileira, uma trajetória de intervenções positiva do Estado brasileiro frente ao tema do racismo e da desigualdade racial. Ao fundo deste processo inovador, o movimento negro reinventou-se e mobilizou-se, apresentando-se como ator inteiro na cena pública, em uma variedade de mobilizações e manifestações, e reafirmando nova pauta de demandas em que se alia o combate à discriminação à demanda pela promoção da igualdade racial.

Esse período, por outro lado, foi acompanhado por expressiva reação à nova agenda que se consolidava. Esforços no sentido de deslegitimar a demanda por ações positivas do Estado vêm se reproduzindo, reafirmando o mito de que o Brasil não presencia nenhum problema no campo das relações raciais. Em que pese não contar com apoio da opinião pública – que tem se manifestado, nas várias pesquisas realizadas nos últimos anos, não só reafirmando a existência dos fenômenos do racismo e da discriminação racial no Brasil, como apoiando iniciativas que venham a combatê-los e a ampliar a inserção da população negra, inclusive por meio do sistema de cotas –,<sup>118</sup> a reação à agenda de promoção da igualdade racial tem mobilizado importantes segmentos da mídia, assim como certos setores da sociedade.

Portanto, pode-se afirmar que é crescente a consciência de que a promoção de uma sociedade melhor passa pelo combate ao racismo, aos preconceitos e à discriminação racial. Esta última, ativa em nossa sociedade, quer em sua forma direta, quer com mais eficácia e desenvoltura em sua forma indireta, continua atuando na restrição a oportunidades, na redução do acesso a políticas públicas e aos postos mais valorizados do mercado de trabalho, limitando as perspectivas de melhoria de renda, bem-estar e mesmo de integração social. Por trás destes processos sociais, esconde-se um triste quadro de tragédias pessoais, em que a construção de autoestimas negativas se somam à reprodução de trajetórias interrompidas e de marginalização social, restringindo as perspectivas e as potencialidades de parte expressiva da população brasileira.

---

118. Ver, por exemplo, pesquisa do Datafolha, divulgada em julho de 2006.

Enfrentar esse quadro é tarefa da sociedade, mas também das políticas públicas. Os avanços das últimas duas décadas são expressivos. As iniciativas em curso apontam para novas e complementares alternativas. Contudo, ampliá-las, fortalecê-las, dotá-las de continuidade e integrá-las a um plano sistêmico de combate às desigualdades raciais é um grande desafio que está para ser enfrentado. Deve-se ainda destacar que, por si, a ampliação desse debate já deve ser interpretada como uma conquista do período democrático. Seus impactos positivos se revelam inclusive no movimento de re-significação das identidades raciais e ampliação da identidade negra. A construção da igualdade racial passa por muitos caminhos que, felizmente, começam a ser abertos no Brasil.

## CAPÍTULO 2

# DESIGUALDADE RACIAL E CONSTRUÇÃO INSTITUCIONAL: A CONSOLIDAÇÃO DA TEMÁTICA RACIAL NO GOVERNO FEDERAL (1995-2005)

XXXXX

### 1 APRESENTAÇÃO

A existência da discriminação contra negros no Brasil é hoje reconhecida como fato. Após extensa produção tanto qualitativa como quantitativa, é difícil negar os grandes diferenciais raciais observados em quase todos os campos da vida cotidiana. Negros nascem com peso inferior a brancos, têm maior probabilidade de morrer antes de completar um ano de idade, têm menor probabilidade de freqüentar uma creche e sofrem taxas de repetência mais altas na escola, o que os leva a abandonar os estudos com níveis educacionais inferiores aos dos brancos. Jovens negros morrem de forma violenta em maior número que jovens brancos e têm probabilidades menores de encontrar um emprego. Se encontram um emprego, recebem menos da metade do salário recebido pelos brancos, o que leva a que se aposentem mais tarde e com valores inferiores, quando o fazem. Ao longo de toda a vida, sofrem com o pior atendimento no sistema de saúde e terminam por viver menos e em maior pobreza que brancos. E isso não decorre apenas da situação de pobreza em que a população negra está majoritariamente inserida. As desigualdades raciais no Brasil são influenciadas de maneira determinante pela prática passada e presente da discriminação racial.

As diferenças entre negros e brancos, no entanto, não são imutáveis. Os indicadores sociais aqui apresentados apontam para uma diminuição das desigualdades raciais entre 1995 e 2005, embora ainda modesta. Este, no entanto, continua sendo um fenômeno complexo, constituindo-se em um enorme desafio para governos e para a sociedade brasileira em geral.

Nesta edição de *Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise*, são analisados aspectos específicos da situação social do negro no Brasil, no período entre 1995 e 2005, com ênfase especial para as questões educacionais e relacionadas ao mercado de trabalho. Discute-se, também, o quadro institucional que, nesse

período, foi construído em resposta à situação de ampla desigualdade racial e faz-se um balanço das principais políticas e programas desenvolvidos. Por fim, analisa-se o orçamento do governo federal destinado a cobrir uma parte de tais políticas e programas e apresentam-se os desafios e perspectivas para a área.

## 2 SITUAÇÃO SOCIAL

Para caracterizar a população brasileira segundo um recorte racial, a primeira pergunta que se faz diz respeito à composição da população em termos de cor e raça. Afinal, quantos de nós são negros e quantos são brancos? Conforme já foi amplamente demonstrado na literatura, a resposta depende tanto do conceito de cor ou raça usado quanto de como é feita a pergunta. Há um quase-consenso no país segundo o qual o melhor modo de fazer a pergunta é a auto-identificação como uma dentre cinco categorias: preto, pardo branco, indígena e amarelo além da opção não-declarado. De acordo com esta sistemática, utilizada pelas pesquisas do IBGE, entre 1995 e 2005, o percentual de negros vem aumentando na população e isto ocorre mediante aumento na população parda e preta, com redução relativa para a população branca. Em 1995, os grupos preto e pardo representavam 45% da população brasileira e, dez anos depois, alcançaram o patamar de 49,6%, o que representa um aumento de 4,5 pontos percentuais, equiparado a uma redução na mesma magnitude no grupo dos brancos, que passam de 54,4% da população para 49,8% em 2005. Uma das hipóteses para explicar este fenômeno é a de que, em razão do crescimento da consciência racial, as pessoas estejam mudando a forma como se declaram nas estatísticas oficiais.

Em que pese o fato de os negros representarem metade da população brasileira, sua presença está subestimada em amplas áreas da vida social, fruto de uma pior inserção no processo educacional e no mercado de trabalho. Muito se tem debatido sobre o papel da discriminação racial na trajetória da população negra nestes dois espaços da vida social, e este tema também será objeto de análise nas seções que se seguem.

### 2.1 O processo educacional

Um dos momentos importantes em que a discriminação se faz presente na vida das pessoas é o momento de socialização via inserção escolar. São os estabelecimentos escolares, juntamente com as famílias, os espaços privilegiados de reprodução – e, portanto, também de destruição – de estereótipos, de segregação e de

visualização dos efeitos perversos que esses fenômenos têm sobre os indivíduos. Adicionalmente, a importância do nível educacional como determinante do bem-estar influencia desde a renda do indivíduo até a probabilidade de morrer de forma violenta, o que faz que as consequências da discriminação no processo educacional sejam ainda mais graves que em outras esferas.

Hoje, o acesso ao ensino fundamental encontra-se essencialmente universalizado tanto para negros como para brancos. Virtualmente, toda criança brasileira tem acesso a uma escola com vagas para estudar.<sup>1</sup> Importante esclarecer que o acesso universal a esse nível de ensino não encontra continuidade nos indicadores de permanência, uma vez que as crianças negras tendem a apresentar maiores taxas de evasão escolar que as brancas. A baixa qualidade do ensino e, principalmente, a repetência usada como instrumento pedagógico fazem com que a frequência a uma escola não signifique a mesma coisa que adquirir escolaridade. Portanto, atualmente, o melhor indicador de acesso ao processo educacional não é a taxa de atendimento, definida como a porcentagem de meninos e meninas de uma dada idade frequentando a escola, e sim a taxa líquida de matrícula, definida como a porcentagem de meninos e meninas frequentando escola no *nível adequado*.<sup>2</sup> Para acompanharmos tal indicador, definimos os níveis: *i*) educação infantil; *ii*) o primeiro ciclo do fundamental, definido como as primeiras quatro séries deste nível de ensino; *iii*) o segundo ciclo do fundamental, definido como as séries cinco a oito deste nível de ensino; *iv*) ensino médio; e *v*) ensino superior.

Os dois painéis do gráfico 1 mostram essas taxas para a educação infantil e para o primeiro ciclo do ensino fundamental.

O painel 1 mostra uma boa notícia: não apenas os níveis de acesso à creche e à pré-escola vêm aumentando consideravelmente, como os diferenciais entre brancos e negros são bastante pequenos, mantendo-se em um ponto percentual em 2005. O painel 2 mostra que para as crianças na faixa etária de sete a dez anos, o processo de universalização do ensino fundamental fez que houvesse

---

1. Aspoucas crianças que encontram dificuldades para entrar na escola são, em sua maioria, meninos e meninas negros e brancos com algum tipo de deficiência e sem acesso a escolas adaptadas às suas necessidades.  
2. Para a educação infantil, em que não há repetência, as taxas líquidas e brutas são iguais. No entanto, já no primeiro ciclo do fundamental a repetência começa a esvaziar as taxas líquidas ao mesmo tempo em que incha as taxas brutas. A consequência é que estas, para a população negra, chegam a 137% para o primeiro ciclo do fundamental, 113% para o segundo ciclo (lembrando que a taxa líquida é 68%), 81% para o médio e 13% para o ensino superior. Já no caso dos brancos, as taxas são 120% e 117% para o primeiro e segundo ciclo do fundamental, 98% para o ensino médio e 31% para o ensino superior.

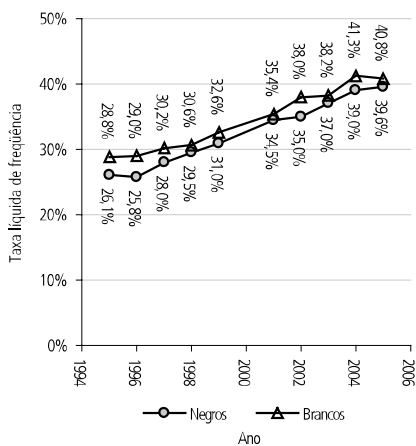
uma clara convergência entre as taxas de estudantes negros e brancos, com um aumento notável na taxa líquida de matrícula entre negros, principalmente entre 1995 e 1999. No entanto, um hiato de quatro pontos percentuais ainda permanece, o que pode ser resultado dos processos de evasão e de repetência escolar maiores para a população negra.

O gráfico 2 mostra as taxas líquidas de matrícula no segundo ciclo do ensino fundamental e no ensino médio. O painel 1 começa a mostrar, com clareza, o processo de exclusão dos negros do acesso à educação. Em 2005, a taxa líquida de matrícula entre jovens negros e negras de 11 a 14 anos é de 68%, quando se supõe deveria ser universal. Os outros 32% já desistiram ou encontram-se ainda no primeiro ciclo do ensino fundamental enfrentando a repetência e com poucas perspectivas de atingir um nível de escolaridade que os prepare para o ingresso no século 21. E, por último, é notável que as diferenças entre negros e brancos já se encontrem próximas dos 15 pontos percentuais. Novamente, a boa notícia é que esta situação está melhorando, uma vez que há dez anos o diferencial era de 27 pontos.

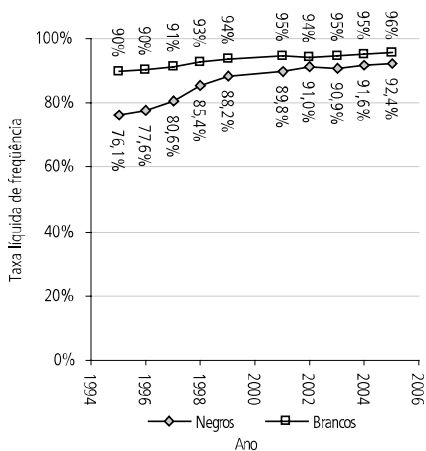
### GRÁFICO 1

Taxas líquidas de matrícula na educação infantil e no 1º ciclo do ensino fundamental, segundo cor/raça – Brasil, 1995-2005

Painel 1 – Educação infantil



Painel 2 – Primeiro ciclo do fundamental



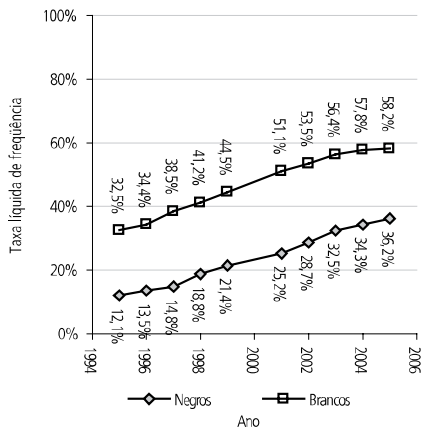
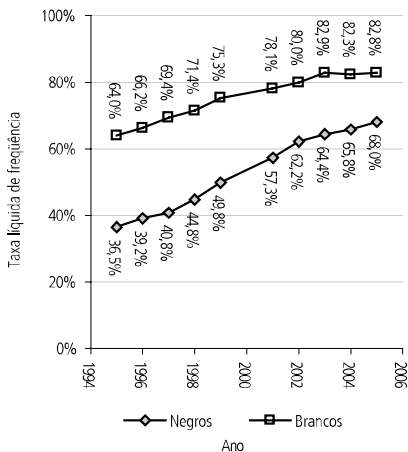
Fonte: Pnad 1995-2005.

Obs.: A população negra é composta de pretos e pardos.

### GRÁFICO 2

Taxas líquidas de matrícula no 2º ciclo do ensino fundamental e ensino médio, segundo cor/raça – Brasil, 1995-2005

Painel 1 – Segundo Ciclo Do Fundamental    Painel 2 – Ensino Médio



Fonte: Phad 1995-2005.

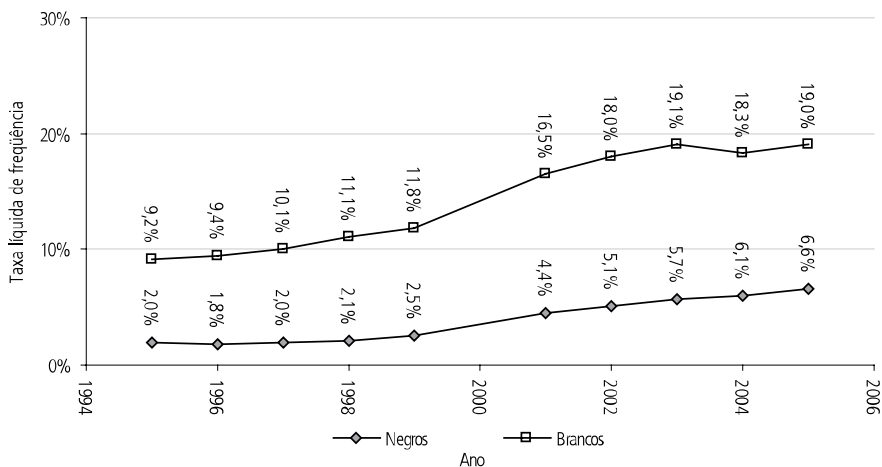
Obs.: A população negra é composta de pretos e pardos.

O painel 2 mostra que quase dois jovens negros em três já desistiram da escola sem ingressar no ensino médio ou encontram-se com defasagem crescente nos níveis inferiores. Do outro lado, quase dois jovens brancos em três estão no nível adequado, a caminho da conclusão do ensino básico. No caso do ensino médio nem mesmo se pode dizer que a situação está melhorando, uma vez que a diferença entre brancos e negros permanece estável em torno de vinte pontos percentuais durante esta década.

O gráfico 3 mostra a última etapa do processo. Para o ingresso no nível superior não se pode dizer que a repetência seja a única barreira a ser transposta. Há também o desafio do vestibular para o ingresso nas instituições de ensino superior públicas e o pagamento de mensalidades nas instituições privadas. Em todo caso, as diferenças ainda são gritantes – a probabilidade de um branco chegar ao ensino superior (19,0%) é quase três vezes maior que a probabilidade equivalente para um negro (6,6%). Ademais, embora tanto brancos como negros tenham sido beneficiados com um aumento no acesso ao ensino superior, a taxa de crescimento na década é maior para brancos. Essas diferenças sugerem que há limites para as políticas universais combaterem os diferenciais raciais.

## GRÁFICO 3

Taxa líquida de matrícula no ensino superior, segundo cor/raça (19 a 25 anos) – Brasil, 1995-2005



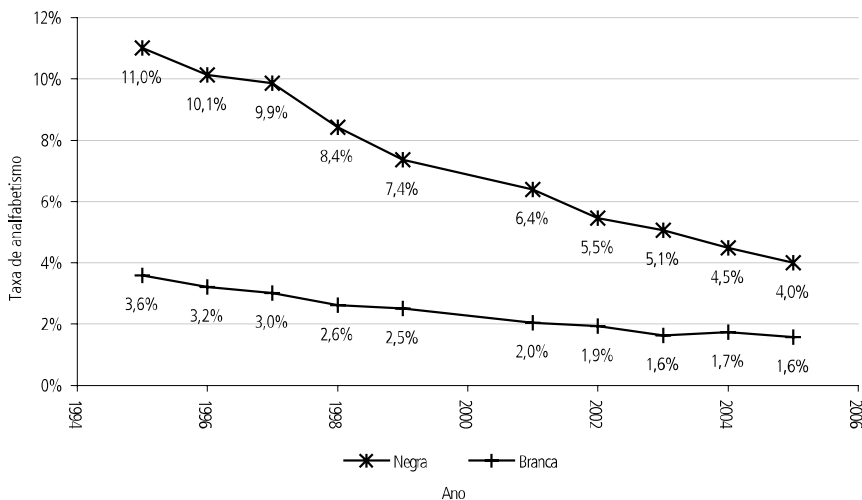
Fonte: Pnad 1995-2005.

Obs.: A população negra é composta de pretos e pardos.

Por sua vez, as taxas de analfabetismo entre adultos apresentaram quedas significativas no caso da população com idade entre 15 e 24 anos, queda esta que foi bastante mais significativa para a população negra que para a branca. Isto pode ser explicado pela inserção escolar, via universalização do ensino fundamental, dessa população, anteriormente sobre-representada entre os analfabetos. De fato, o gráfico 4 mostra que entre os negros a taxa de analfabetismo caiu 7 pontos percentuais entre 1995 e 2005, ao passo que entre os brancos essa queda foi de apenas 2 pontos. Como resultado, em 2004, as taxas de negros e brancos estavam bem mais próximas: 4% e 1,6%, respectivamente.

### GRÁFICO 4

Taxa de analfabetismo de pessoas de 15 a 24 anos de idade, segundo cor/raça – Brasil, 1995-2005



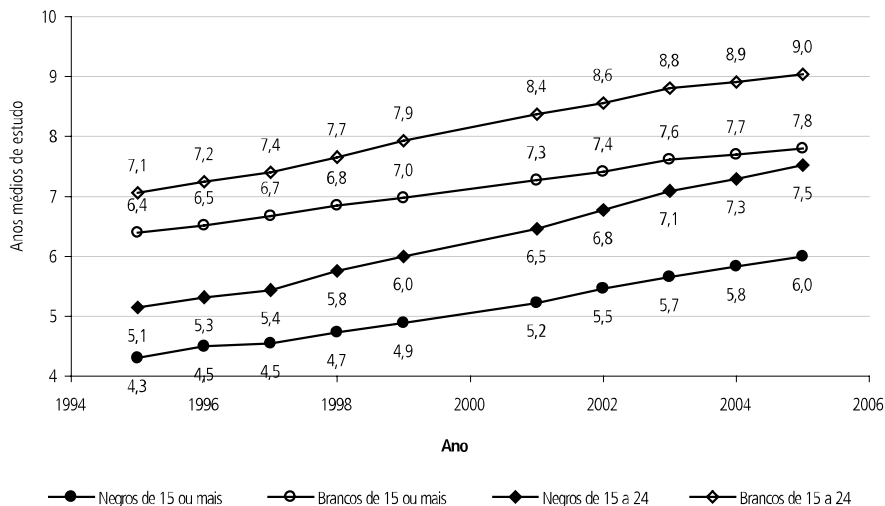
Fonte: Pnad 1995-2005.

Obs.: A população negra é composta de pretos e pardos.

Analisando os anos médios de estudo da população adulta, as conclusões também não são as mais salutares. O gráfico 5 mostra a evolução da média de anos de estudo entre 1995 e 2005, para negros e brancos de duas faixas etárias: jovens e adultos maiores de 14 anos e jovens de 15 a 24 anos. O número médio de anos de estudo, tanto para brancos como para negros, cresce de forma mais ou menos constante, havendo uma leve tendência em direção à redução do hiato: enquanto em 1995 o hiato entre negros e brancos era de 2,1 anos, em 2005 cai para 1,8. A esta taxa, a igualdade entre negros e brancos ocorrerá em 67 anos. História semelhante pode ser contada para os jovens de 15 a 24 anos. A diferença se reduziu de 1,9 em 1995 para 1,5 em 2005 e a esta taxa a igualdade ocorrerá somente em 40 anos.

## GRÁFICO 5

Anos médios de estudo, segundo cor/raça e grupos etários – Brasil, 1995-2005



Fonte: Pnad 1995-2005.

Obs.: A população negra é composta de pretos e pardos.

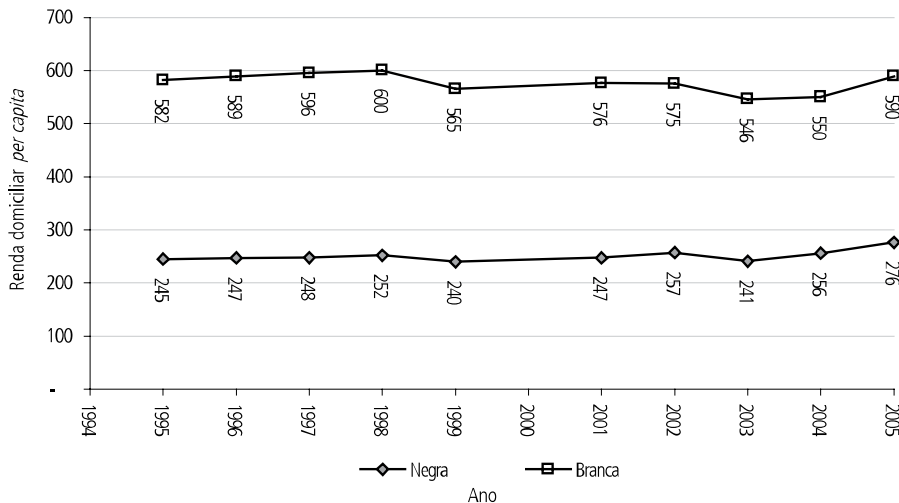
## 2.2 Trabalho, rendimento e pobreza

O desempenho educacional é essencial na determinação dos rendimentos do mundo do trabalho. Por outro lado, o mundo do trabalho é fundamental na definição do bem-estar das pessoas e isto ocorre por pelo menos duas razões. A primeira é que 76% da renda das famílias advém do trabalho, o que quer dizer que este é o principal determinante da renda domiciliar, que é, por sua vez, o principal determinante do acesso a bens e serviços mercantis.

A segunda razão diz respeito à importância do trabalho na vida cotidiana das pessoas. O trabalho é o local onde pessoas em idade ativa passam a maior parte do seu tempo, é uma fonte fundamental de informação, e é onde boa parte da rede social dos indivíduos é ancorada. O trabalho é fundamental para a auto-definição das pessoas e também para como são vistos por terceiros.

O gráfico 6 mostra que um trabalhador negro auferiu, em média, em 2005, tão-somente 53,3% do que recebeu um trabalhador branco. Houve melhoria nesse indicador, uma vez que em 1995 um negro recebia 48,3% do salário de um branco e, em 2001, 49,7%.

**GRÁFICO 6**  
**Rendimento do trabalho principal, segundo cor/raça – Brasil 1995-2005**



Fonte: Pnad 1995-2005.

Obs.: A população negra é composta de pretos e pardos.

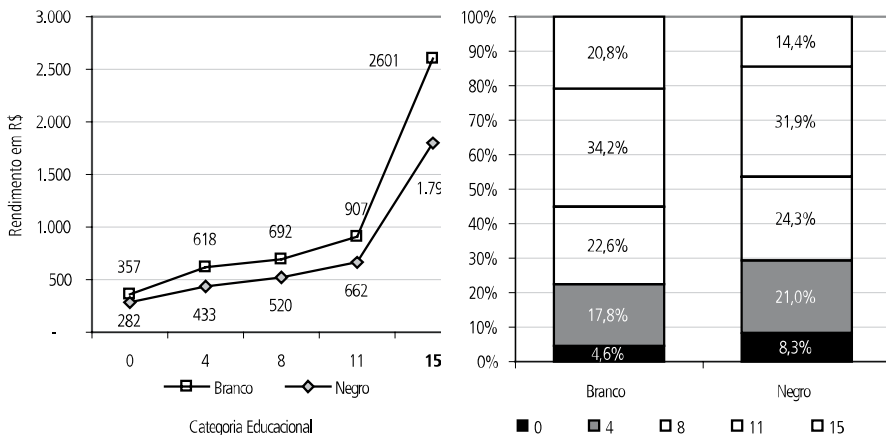
Trata-se, porém, de uma diferença inaceitavelmente grande. Qual a sua origem? Os trabalhadores negros sofrem com remuneração pior em razão das características adquiridas antes da entrada no mercado de trabalho ou é o próprio mercado de trabalho que os discrimina? O gráfico 7 oferece duas pistas. O primeiro painel mostra que negros com o mesmo nível educacional que brancos recebem rendimentos inferiores, em todas as faixas de anos de estudo. Já o segundo painel mostra que, devido tanto às discriminações sofridas por eles mesmos no sistema educacional como pelos seus pais em todos os âmbitos da vida, os negros entram no mercado de trabalho com níveis educacionais inferiores aos dos brancos. Ou seja, parte do diferencial de salário é devida à discriminação no próprio mercado de trabalho e parte a etapas que antecedem a entrada no mercado.

Usando os dados de rendimento e de distribuição da população ocupada por nível educacional é possível decompor o diferencial de rendimento em um termo que responde a diferenças de qualificação e outro que responde à discriminação no mercado de trabalho.

## GRÁFICO 7

Rendimento do trabalho principal por nível educacional, segundo cor/raça – Brasil, 2005

Painel1–Rendimentoporníveleducacional Painel2–Níveleducacionaldosocupados



Fonte: Pnad 2005.

Obs.: A população negra é composta de pretos e pardos.

Na tabela 1, a primeira coluna traz o que pode ser chamado de termo de discriminação, e que representa a diferença de salário entre negros e brancos se ambos os grupos tivessem os mesmos níveis educacionais. Já o segundo termo representa a parcela do diferencial salarial por causa das diferenças de formação (educação formal).

TABELA 1

Decomposição dos diferenciais de rendimento entre brancos e negros – 1995/2001/2005 (Em %)

Ano	Termo de discriminação	Diferenças de formação
2005	40,1	59,9
2001	41,4	58,6
1995	41,7	58,3

Fonte: Pnad 1995/2001/2005.

É interessante notar que há uma queda, embora esta seja muito lenta, no termo de discriminação. Essa queda pode ser um resultado da grande mobilização por parte do movimento negro para que toda a população tome consciência da existência da discriminação racial no nosso país, bem como de uma maior atuação do governo federal nesta área. A rigor, as tendências apontadas sugerem que é possível combater a discriminação racial.

Em última instância, a melhor medida unidimensional de bem-estar da qual dispomos é a renda. É claro que existem importantes dimensões não-monetárias do bem-estar, tais como se ver livre do medo, seja do aparelho jurídico-policial, seja da criminalidade comum, ou ter acesso a serviços públicos como educação e saúde. Existem índices sintéticos que tencionam reunir várias dessas dimensões em uma só, mas ao fazê-lo se incorre em julgamentos de valor na escolha dos pesos de cada componente do índice. Por essa razão, nesta seção, a análise se restringirá aos indicadores de renda: a renda média por pessoa<sup>3</sup> no domicílio<sup>4</sup> e a porcentagem de pessoas vivendo com renda inferior a uma linha de pobreza determinada.<sup>5</sup>

O gráfico 8 mostra que a proporção de indivíduos vivendo abaixo da linha da pobreza se reduziu em quase dois pontos percentuais, mas que esta redução não foi homogênea entre os grupos raciais. Enquanto a redução para brancos foi de 2,7 pontos – o que implica uma taxa anual de 0,27 ponto – para negros esta redução foi de 7,1 pontos, o que quer dizer que a redução foi de 0,71 ponto/ano. Ou seja, o que se observa é que a pobreza cai para todos, mas cai mais para os negros que para os brancos.

---

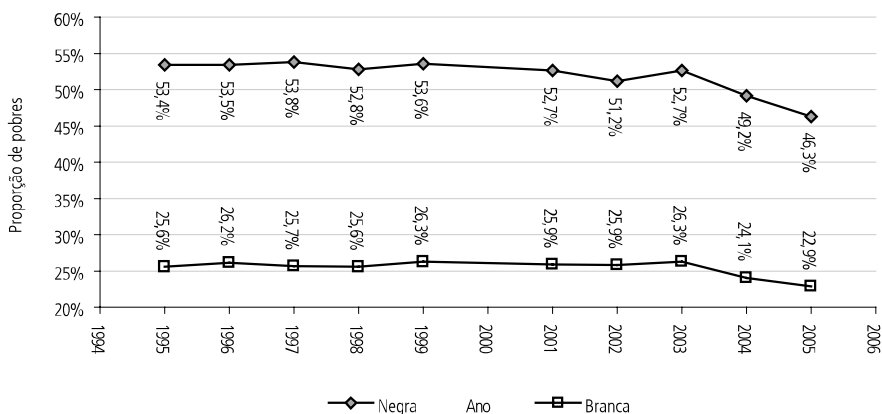
3. Calculou-se a renda domiciliar per capita somando-se todas as rendas disponíveis na Pnad, tanto monetárias como não-monetárias, de todos os indivíduos no domicílio, e dividindo-se pelo número de membros no mesmo domicílio. Nenhum renda foi imputada e não foi usada nenhuma escala de equivalência. Em outras palavras, não foi usado artifício algum para alterar as rendas captadas na Pnad. Para comparação entre anos distintos, a renda foi deflacionada usando o método desenvolvido por Corseuil e Foguel. CORSEUIL, C.H.; FOGUEL, M.N. Uma sugestão de deflatores para rendas obtidas a partir de algumas pesquisas domiciliares do IBGE. Rio de Janeiro: Ipea, jul. 2002 (Texto para Discussão, n. 897).

4. A construção do domicílio foi feita do seguinte modo: todos os parentes e pensionistas do chefe do domicílio foram considerados como parte dele para os fins de trabalho. Por sua vez, empregadas domésticas e seus parentes foram considerados como um domicílio separado. Se algum domicílio houvesse um indivíduo cuja renda fosse desconhecida (i.e. qualquer uma das suas rendas fosse desconhecida), tanto o indivíduo como seu domicílio são retirados da amostra. Cerca de 2% dos indivíduos foram retirados a cada ano em razão desse procedimento.

5. A linha de pobreza usada foi metade de um salário mínimo de 2004, R\$ 150.

## GRÁFICO 8

Porcentagem da população vivendo abaixo da linha da pobreza, segundo cor/raça – Brasil, 1995-2005



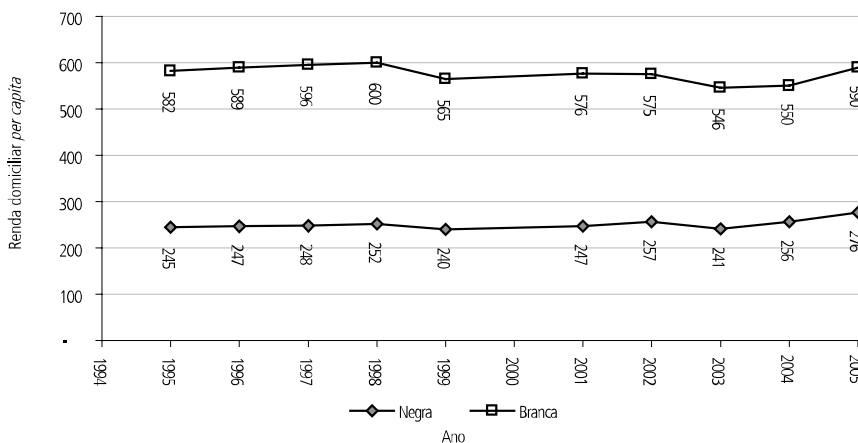
Fonte: Pnad 1995-2005.

Obs.: A população negra é composta de pretos e pardos.

A má notícia é a velocidade da redução. Se as taxas de redução observadas entre 1995 e 2005 persistirem, o país só conseguirá eliminar a pobreza entre os negros em 65 anos, e os negros alcançarão o nível de pobreza dos brancos em 52 anos. Destaque-se, ainda, que quase toda a redução ocorreu de 2003 para 2005, o que quer dizer que não se está diante de uma redução sustentada e sim, por enquanto, de um episódio que dura dois anos.

## GRÁFICO 9

Renda domiciliar média per capita, segundo cor/raça – Brasil, 1995-2005



Fonte: Pnad 1995-2005.

Obs.: A população negra é composta de pretos e pardos.

A análise da renda domiciliar *per capita* revela um quadro semelhante à análise do fenômeno da pobreza. A renda da população como um todo vem caindo desde a crise cambial de 1998, com recuperação a partir de 2004. Ou seja, há ainda muito pouco crescimento da renda. No entanto, há uma tendência muito lenta de convergência entre a renda de negros e brancos, que se dá em razão de uma quase estagnação da renda dos brancos no período analisado – com queda entre 1998 e 2004 – e de um aumento de 12,6% na renda dos negros.

O resumo desta seção é claro. É possível reduzir as diferenças entre negros e brancos e o Brasil vem logrando algum êxito neste campo. Quase não há mais diferenças entre negros e brancos no que tange ao acesso à educação pré-escolar e até as diferenças em termos de taxa líquida de matrícula vêm caindo para os dois ciclos do fundamental. O hiato salarial caiu quase cinco pontos percentuais nos últimos dez anos, parte desta queda foi na discriminação praticada no mercado de trabalho e parte fruto da redução no hiato educacional. O resultado final é que a renda domiciliar aumentou mais entre negros que entre brancos e a pobreza caiu mais entre negros que entre brancos.

No entanto, as diferenças ainda são demasiadamente grandes. Negros ainda saem do sistema educacional com um ano e meio de educação menos que brancos, ganham apenas 53% do que ganham brancos e têm o dobro da chance de viver na pobreza. Se se pretende realmente construir uma democracia racial neste país, serão necessárias ações mais energéticas que as praticadas até agora.<sup>6</sup>

### 3 QUADRO INSTITUCIONAL

O tema do combate à discriminação e às desigualdades raciais vem progressivamente ganhando espaço no debate público nacional. Com ele, vem crescendo a convicção de que, para a construção de uma efetiva democracia racial no país, é necessária uma intervenção por parte do Estado. A seguir serão relatadas as principais etapas do processo de construção de instituições públicas, com ênfase nas iniciativas federais, que têm como objetivo o enfrentamento do problema racial no Brasil.

Desde os anos 1980, no bojo do movimento da redemocratização do país e com a retomada do movimento negro, que impôs o tema da discriminação racial no debate político, assistiu-se às primeiras respostas do poder público a esta problemática sem o caráter eminentemente repressivo que marcou iniciativas anteriores.

---

6. Para informações e dados comparativos adicionais, consultar o estudo *Retrato das Desigualdades – 2ª edição*, lançado pelo Ipea em 2006; em formato de CD-ROM.

Surgem, a partir de 1984, em vários estados e municípios do país, conselhos e órgãos de assessoria visando a promover a participação e a promoção da população negra. A Constituição de 1988 avança com a classificação do racismo como crime (até então ele era enquadrado como contravenção pelo ordenamento jurídico brasileiro), com a declaração de direitos às comunidades quilombolas e com o reconhecimento da necessidade de o Estado brasileiro atuar em favor da população excluída e objeto de preconceitos. Contudo, as ações do poder público em face da questão racial ainda permaneceram, durante os anos 1980 e boa parte dos anos 1990, marcadamente orientadas para o tema da cultura ou para a repressão ao racismo.

Nesse sentido, visando regulamentar a Constituição e dar resposta às demandas do movimento negro, algumas medidas foram sendo tomadas. O esforço em efetivar o enfrentamento das práticas discriminatórias levou, desde 1989, com a chamada Lei Caó,<sup>7</sup> a um contínuo aperfeiçoamento da legislação penal, prevendo penas e tipificando o crime do racismo. Paralelamente, em 1988, foi criado o primeiro organismo federal voltado à promoção e à preservação da influência negra na sociedade brasileira. Ligada ao Ministério da Cultura, a Fundação Cultural Palmares passou a ter também entre seus objetivos a identificação das comunidades remanescentes de quilombos e a demarcação e titulação de suas terras. Durante muitos anos, a Fundação Palmares agregou as responsabilidades pela política direcionada à população negra, apesar de seu viés predominantemente cultural.

Durante a década de 1990, avançam as políticas públicas orientadas a descortinar a invisibilidade da questão racial no Brasil, surgindo, em alguns municípios e Estados, as delegacias especializadas em crimes raciais. Especialmente após a Marcha Zumbi dos Palmares contra o racismo, pela cidadania e a vida, realizada em 20 de novembro e 1995, tem início, no governo federal, um conjunto de ações visando à construção de políticas públicas destinadas ao combate ao racismo e à discriminação. A Marcha apresenta ao governo e à sociedade um programa de ações para a superação do racismo e das desigualdades raciais no Brasil. Em resposta, foi instituído, no Ministério da Justiça, o Grupo de Trabalho Intermunicipal de Valorização da População Negra, que passa a apresentar propostas de combate à discriminação racial em diferentes áreas. O I Programa Nacional de Direitos Humanos, de 1996, reconhece a relevância do tema, propondo o objetivo da igualdade de oportunidades como desafio das políticas públicas.

---

7. A Lei Caó dispõe que a "prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei". Ver a respeito SILVEIRA, F. Da criminalização do racismo. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

Destaque-se, também, a criação, em 2001, do Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCD), à época vinculado à Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, do Ministério da Justiça e, atualmente, integrando a Secretaria Especial de Direitos Humanos, da Presidência da República. O Conselho tem entre seus objetivos o incentivo à criação de políticas públicas afirmativas de promoção da igualdade e de proteção dos direitos de indivíduos e de grupos sociais, raciais e étnicos que sejam objeto de discriminação racial ou de outras formas de intolerância.

Porém, somente em 2003, e sob forte pressão do movimento negro, foi criado um órgão com atribuição específica de formular e articular políticas para a promoção da igualdade racial. Esta inflexão se dá com a mudança de governo, quando se efetua uma alteração no rumo das ações desenvolvidas no âmbito federal. Assim, em março de 2003 foi criada a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir).<sup>8</sup> Vinculada diretamente à Presidência da República e com *status* de ministério, a Seppir tem como objetivo a formulação, coordenação e articulação de políticas para a promoção da igualdade racial, de políticas de ação afirmativa (inclusive de acompanhamento da implementação de legislação a respeito), assim como da proteção de direitos de indivíduos e grupos raciais afetados pela discriminação racial, com ênfase na população negra.

Para realizar seus objetivos, a Seppir enfrenta ainda os desafios de consolidar o tema da igualdade racial no âmbito do governo federal, envolver os diferentes ministérios setoriais no combate aos efeitos da discriminação e às desigualdades raciais, mobilizar uma importante capacidade de coordenação e estabelecer vínculos institucionais efetivos não apenas com a sociedade civil, mas também com organismos como o Ministério Público e os governos estaduais e municipais. Sua missão não é a de implantar ou executar ações, mas mobilizar e coordenar, atuando de maneira transversal e articuladora.

Ainda em 2003 foi criado o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR), e foi lançada a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial. O CNPIR, criado pelo Decreto nº 4.885, é órgão colegiado de caráter consultivo vinculado à Seppir e tem como missão propor políticas de combate ao racismo, ao preconceito e à discriminação e de promoção da igualdade racial.<sup>9</sup>

---

8. A Seppir foi criada pela Medida Provisória nº 111, de 21 de março de 2003, posteriormente transformada na Lei nº 10.678, de 23 de maio de 2003.

9. Apesar da criação do CNPIR, o CNCD continua em vigência, pois sua atuação abarca diferentes tipos de discriminação, além da racial.

É composto por 20 representantes da sociedade civil, 17 representantes de ministérios e três personalidades reconhecidas, e é presidido pelo titular da Seppir. A Política Nacional, por sua vez, indica como objetivo primordial a redução das desigualdades raciais no Brasil, e determina algumas orientações básicas, entre as quais se destacam a qualificação de gestores públicos e de professores, o apoio ao “etnodesenvolvimento” de comunidades quilombolas, a adoção de cotas no ensino superior e no mercado de trabalho, o incentivo a programas de diversidade racial nas empresas e o desenvolvimento de programas de saúde para a população negra. Define, também, os princípios norteadores da política racial, a saber, a transversalidade, a descentralização e a gestão democrática.

No que se refere a este último princípio, um marco do diálogo entre governo e sociedade para a construção de políticas de promoção da igualdade racial foi a realização da I Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Conapir), em Brasília, em julho de 2005. Reunindo mais de mil delegados de todo o país, após um processo de realização de conferências estaduais, consultas nacionais, audiências e reuniões políticas, a Conapir teve como objetivo a definição de diretrizes para o Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial. Estima-se que, ao longo de seu processo, aproximadamente 90 mil pessoas tenham sido envolvidas e mobilizadas em todo o país. Seus delegados aprovaram cerca de mil emendas, que vêm servindo de base para a elaboração do Plano Nacional. Este ainda não foi concluído pela Seppir, apesar de seu lançamento ter sido inicialmente previsto para novembro de 2005.

Outra importante iniciativa de mobilização empreendida pela Secretaria foi a instituição do Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial (Fipir), que reúne municípios e estados que possuem organismos executivos voltados para a questão racial, como secretarias, coordenadorias, assessorias e estruturas afins. O Fórum elegeu o tema da educação, em especial o cumprimento da Lei nº 10.639/2003 que trata da obrigatoriedade do ensino da história e da cultura afro-brasileiras, como foco do seu trabalho em 2006. O objetivo do Fipir é articular esforços nos três níveis de governo para a implementação de políticas de promoção da igualdade racial, uma vez que somente com o envolvimento dos demais entes federativos tal agenda pode encontrar respaldo e ser efetivada, atingindo a população que é foco dessa atuação. Em 2006, já faziam parte do Fipir 23 estados e 427 municípios. Destes, 184 tinham criado algum tipo de estrutura oficial encarregada de gerir essas políticas: 23 estaduais e 161 municipais.

Por fim, entre as iniciativas empreendidas nos últimos anos, ainda cabe destacar o projeto do Estatuto da Igualdade Racial. Originalmente apresentado no ano de 2000, pelo então deputado Paulo Paim, o projeto voltou à tona nos anos de 2004 e 2005, especialmente no bojo da discussão sobre as cotas para negros nas universidades. Em 2003, um substitutivo aprovado na Câmara foi encaminhado ao Senado, que, por sua vez, aprovou novo substitutivo. Com isto, atualmente o projeto encontra-se novamente na Câmara dos Deputados (PL nº 6.264/2005), tendo perdido seu caráter impositivo em benefício de disposições meramente autorizativas,<sup>10</sup> especialmente no que tange ao financiamento da política, como será discutido mais adiante, na seção 4.

As mudanças institucionais relatadas, com a criação de uma estrutura administrativa e de um organismo participativo destinados à formulação e coordenação de ações e políticas voltadas à questão racial, representaram, de fato, um adensamento da ação pública nesta área. As ações voltadas para o combate à discriminação e à desigualdade racial deixam de ser tratadas no âmbito das instituições de direitos humanos, da mesma forma que anteriormente haviam saído da ótica específica da criminalização. Os anos 1990 foram pródigos em mostrar as limitações do tratamento do preconceito e da discriminação pela legislação punitiva, seja em face dos “efeitos presentes da discriminação passada” ou dos efeitos perversos do processo de banalização de práticas discriminatórias dissimuladas e cotidianas e do racismo institucional, de caráter impessoal e indireto. A década de 2000, de maneira similar, observou as limitações do tratamento do preconceito e da discriminação pela ótica exclusiva dos direitos humanos. A centralidade do racismo e da discriminação no processo de construção e reprodução das desigualdades sociais brasileiras deve elevar este objetivo a um patamar estratégico da política pública, em que não apenas a violência e o desrespeito aos direitos dos indivíduos e dos grupos precisam ser considerados. De fato, em torno do tema das desigualdades raciais se discute a dinâmica hierárquica e os mecanismos de exclusão social da sociedade brasileira, em face dos quais as políticas de promoção da igualdade racial têm impacto.

#### 4 BALANÇO DA POLÍTICA

Nesta seção, serão examinadas as principais ações empreendidas pelo governo federal no período 1995-2005 com vistas ao enfrentamento das desigualdades raciais. Foram selecionadas quatro áreas de atuação que se mostraram de fundamental importância ao longo da década. São elas: políticas para as comunidades

---

10. Para mais informações, consultar Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise, nº 12.

tradicionais remanescentes de quilombos; políticas na área de educação – que englobam ações nos diferentes níveis de ensino; iniciativas para geração de emprego e renda e promoção da igualdade no mercado de trabalho; e ações na área de saúde. As políticas na área cultural, que, ao lado daquelas de caráter represivo, marcaram a atuação do governo federal no decorrer da década de 1990 serão analisadas na seção 5 – *Financiamento e gasto*, por estarem diretamente relacionadas à execução das ações da Fundação Cultural Palmares.

#### 4.1 A questão dos quilombos

As comunidades remanescentes de quilombos vieram a ser reconhecidas pelo Estado na sua condição de grupo populacional específico a partir da Constituição Federal de 1988, na qual, por influência do movimento negro, foram reconhecidas como bem cultural nacional a ser protegido pela sociedade brasileira (artigos 215 e 216) e foi incluído o direito à propriedade de suas terras.<sup>11</sup> Apesar de, no imaginário nacional, o termo “quilombo” remeter à denominação dada às comunidades formadas por escravos foragidos das fazendas que se escondiam em regiões de difícil acesso, essas comunidades têm diferentes origens. Se algumas são formadas pelos remanescentes dos quilombos da época escravista, outras se formaram nas terras doadas pelos antigos donos aos escravos libertos ou foram por estes compradas. Existem também comunidades instaladas em terras do Estado e em fazendas abandonadas. Essas comunidades permanecem agregadas até hoje e formam grupos sociais cuja identidade étnica os distingue do restante da sociedade, seja em razão da ancestralidade comum, das formas de organização política e social próprias e de práticas culturais típicas. Por isso, a classificação de uma comunidade como quilombola não se baseia em um passado de rebelião e isolamento, mas depende de um auto-reconhecimento, de como aquele grupo se compreende e se define.

Por causa da sua localização, essas comunidades ainda são pouco conhecidas, e não se sabe precisamente a quantidade de comunidades existentes.<sup>12</sup>

---

11. Esse direito ficou expresso no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que diz textualmente: “As remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras, é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes títulos respectivos”.

12. No governo federal, diversas instituições vêm, atualmente, realizando levantamentos e mantendo arquivos sobre estas comunidades. A Fundação Palmares, responsável por emitir certificado reconhecendo a autodefinição da comunidade como remanescente de quilombo, registra oficialmente, em 2006, 756 comunidades. O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), a quem cabe a responsabilidade pela identificação, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por comunidades quilombolas, por meio do Inra, identificou 1.300 comunidades. Segundo a Seppir, existem hoje cerca de 2.460 comunidades quilombolas identificadas, estimando-se em 2 milhões a população quilombola no país. Cabe observar, contudo, que o processo de reconhecimento das comunidades quilombolas existentes no Brasil ainda está em andamento, não havendo um quadro definitivo sobre quantas são ou onde estão.

Em geral, são caracterizadas por organizarem sua produção para o autoconsumo e por se encontrarem em situação de relativo isolamento, inclusive com acesso precário a políticas públicas – seja de educação, saúde e saneamento, seja de titulação de terras e de promoção à produção e à comercialização. Em algumas comunidades, os moradores não têm acesso sequer aos documentos de identificação civil, o que lhes traz dificuldade para demandar, por exemplo, os serviços e benefícios de proteção social a que têm direito.

O centro unificador dessas comunidades é a terra, o que coloca a política de reconhecimento da propriedade coletiva das terras como ponto fundamental para a sobrevivência da comunidade. A demora na regulamentação do artigo da Constituição, no entanto, implicou uma efetivação tardia do direito de acesso à terra e da conseqüente regularização dos quilombos. Somente em 1995, a primeira comunidade quilombola<sup>13</sup> foi titulada pelo Incra, demonstrando que o artigo 68 do ADCT era instrumento jurídico suficiente para embasar o processo de titulação e de remoção dos ocupantes não-descendentes de quilombos das terras.

Comprovou-se, ainda, que a forma de titulação coletiva é a mais adequada para a proteção dessas comunidades, sendo também a que melhor atende à essência do artigo 68. Os títulos, considerados inalienáveis e imprescritíveis, passaram a ser entregues às associações representativas das comunidades quilombolas e possuem cláusulas que impedem a apropriação individual, a venda ou penhora das terras, promovendo, assim, a conservação indivisa do território de modo que a comunidade e suas práticas tradicionais possam se manter. Esse tipo de titulação conjunta marca uma ruptura com as práticas tradicionais do Incra, entidade responsável pela titulação das terras quilombolas até 1999.

Em 2000, porém, o Governo Fernando Henrique Cardoso deu um passo que provocou muitas controvérsias: a delegação da responsabilidade pela regularização das terras quilombolas passou do Incra para o Ministério da Cultura, o qual, por meio da Fundação Cultural Palmares, assumiu essa tarefa até 2003.<sup>14</sup> Durante esse período, essa instituição reforçou o debate em torno da necessidade de serem criadas políticas públicas para os quilombolas e de conscientizar a população acerca dos valores históricos e culturais dessas comunidades. Com respeito ao processo de titulação, a Fundação avançou no reconhecimento e delimitação dos territórios e tituló várias dezenas de comunidades.

13. Boa Vista, no município Oriximiná, no Pará.

14. Por meio da Medida Provisória nº 1911-11, de 1999, ficou a cargo do Ministério da Cultura o cumprimento do disposto no art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Contudo, como não tinha autorização para promover desapropriações, para anular os títulos no caso de terras em disputa (apropriadas por não-quilombolas) ou para promover a retirada de posseiros e invasores, os títulos de propriedade por ela emitidos terminaram por criar novas dificuldades. Na prática, portanto, pouco foi realizado no sentido da ampliação do acesso dessas populações a terras e às políticas públicas.

Não apenas títulos de propriedade emitidos pela Fundação Cultural Palmares foram declarados nulos pelo Poder Judiciário, como longos litígios passaram a se instituir em torno da posse integral das terras quilombolas. A questão da anulação e da desapropriação de títulos considerados ilegais sempre foi crucial para os litígios no campo. No caso dos quilombos, a Constituição não estabelecia a desapropriação e, por isso, os detentores de propriedades nessas áreas reclamam indenização. Ainda em 2001, o governo publicou o Decreto nº 3.912, de 10 de setembro, no qual se tentou limitar o número de quilombos a serem reconhecidos: determinava-se que o art. 68 só se referia às terras que eram ocupadas por quilombos em 1888 e que estavam ocupadas por remanescentes das comunidades quilombolas em 5 de outubro de 1988. No entanto, pelo modo como se constituíram os quilombos, é difícil comprovar, documentalmente, a data de sua criação, o que dava margem a que fazendeiros, grileiros e outros intrusos pleiteiem a permanência nas terras ocupadas. Por outro lado, aquelas comunidades que, em outubro de 1988, estavam expulsas de suas terras e litigavam na justiça pelo direito a retornar, ficavam, de fato, sem direito a voltar a seus territórios.

Com o Governo Lula, novas alterações foram realizadas no que se refere às responsabilidades institucionais e aos procedimentos de titulação de terras. A publicação do Decreto nº 4.887, de novembro de 2003, que “regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades de quilombos”, representa um avanço para as comunidades quilombolas. Esse Decreto condensa grande parte da experiência acumulada durante anos de debate sobre o tema, tanto no âmbito governamental quanto nos movimentos negros, e teve como objetivo superar os obstáculos que haviam sido identificados até então na implementação da política de terras para os quilombolas, bem como evitar conflitos entre órgãos governamentais. Desse modo, devolve a responsabilidade fundamental do processo de regulação de terras ao Incra, cabendo à Fundação Cultural Palmares certificar a autodenominação da comunidade como quilombola, assim como, com outros órgãos, atuar na preservação da cultura dessas populações. Fica criado, também,

o Comitê Gestor Interministerial, sob coordenação da Seppir, com o objetivo de construir um plano de desenvolvimento sustentável para essas comunidades e de trabalhar na defesa dos interesses étnicos e territoriais dos quilombolas.

O Decreto nº 4.887 estabelece, ainda, a possibilidade de desapropriação de títulos de propriedades de pessoas alheias aos quilombos e define a autodeclaração como critério para identificar essas comunidades como quilombola, garantindo, também, a propriedade coletiva da terra. Nesse novo contexto, aumentou consideravelmente a quantidade de comunidades identificadas que, em agosto de 2006, já alcançavam o número de 2.460<sup>15</sup> identificadas pela Seppir, das quais 851 já foram certificadas. Contudo, o processo efetivo de titulação ainda é marcado pela morosidade. Um total de 337 processos, que abrangem 122 territórios e 400 comunidades, está transitando pelas diferentes fases do processo de titulação. Entre os anos de 2003 e 2006, 31 territórios receberam seus títulos, conferindo a 38 comunidades o direito de posse e domínio sobre a terra.

O pequeno número de titulações tem causas diversas. Além do fato de que o processo de titulação depende de longos procedimentos judiciais, também no âmbito do Incra é restrita a capacidade administrativa para lidar com as questões dos quilombolas. De fato, o processo de demarcação e titulação das terras quilombolas é bastante distinto daquele realizado para os grupos que são o público-alvo tradicional das ações de assentamento do Instituto. Além dos problemas causados pela falta de uma estrutura organizacional adequada, os procedimentos e culturas institucionais também precisam ser adaptados. É o caso da inadequação do conceito, utilizado pelo Incra, do parcelamento de terras para as famílias assentadas e da incompreensão de que aos quilombolas é necessário garantir a indivisibilidade das terras. Também não há um esclarecimento a respeito da necessidade de juntar as ações de regularização fundiária com o interesse pela preservação cultural e o etnodesenvolvimento.

Para agilizar o trabalho, foram aprovadas, em 2006, duas portarias que regulamentam internamente os procedimentos para o trabalho com essas comunidades. Em maio, foi criada uma Coordenação-Geral de Regularização dos Territórios Quilombolas, na Diretoria de Reordenamento da Estrutura Fundiária, o que contribui para que o tema ganhe mais espaço e garantia de permanência na estrutura da instituição. Em cada superintendência regional do Incra está sendo criada, também, uma divisão com uma equipe técnica multidisciplinar, composta por antropólogos, historiadores, técnicos em cadastro, topógrafos e outros, para atender a questão quilombola.

---

15. Estima-se que nessas comunidades vivam cerca de 2 milhões de quilombolas.

Paralelamente à questão fundiária, as comunidades quilombolas necessitam de uma ampla intervenção pública, tanto no campo das políticas sociais quanto na infra-estrutura ou fomento às atividades produtivas. O desenvolvimento de uma política voltada às comunidades quilombolas foi, desde o início, uma prioridade da Seppir, e se consolidou em dezembro de 2004, com o lançamento do Programa Brasil Quilombola. Este programa começou a ser estruturado em fins de 2003, e visava alcançar uma ação de caráter intersetorial, articulando diversos órgãos governamentais e diversas políticas públicas e, ao mesmo tempo, respeitar a identidade étnica e as características culturais de cada comunidade. Uma experiência piloto foi realizada durante o ano de 2004 na comunidade Kalunga, em Goiás, com ações nas áreas de regularização fundiária, saúde, saneamento, habitação, eletrificação e educação. De fato, esse Programa é a primeira iniciativa no país de um amplo esforço governamental em favor das comunidades remanescentes de quilombos. As ações do Programa têm se desdobrado em fomento ao desenvolvimento local dessas comunidades (tendo beneficiado 16 comunidades em 7 estados no ano de 2005),<sup>16</sup> com ênfase no etnodesenvolvimento. Também vêm sendo desenvolvidas ações de capacitação para gestores públicos municipais e estaduais visando aumentar sua atuação nas políticas públicas para remanescentes de quilombos.

Algumas políticas vêm se consolidando na população remanescente de quilombos. Em termos de acesso a infra-estrutura, instalou-se energia em 176 comunidades, beneficiando cerca de 34 mil pessoas. Foi criado pelo Ministério da Saúde, em julho de 2004, o Programa Saúde da Família Quilombola, destinado a apoiar prefeituras onde existem comunidades quilombolas, aumentando ali, em 50%, o valor dos incentivos para o Saúde da Família e o Saúde Bucal, o que beneficiou mais de 62 mil quilombolas em 54 cidades. Também avançam diagnósticos sobre a educação e a situação das escolas nessas comunidades, por meio de parcerias entre o Ministério da Educação (MEC) e prefeituras, com o objetivo de construir e equipar escolas, assim como capacitar professores e receber material didático. Por meio do Programa Nacional de Alimentação Quilombola e do Fundo Nacional de Desenvolvimento Educacional (FNDE),

---

16. A região de Alcântara, no Estado do Maranhão, que concentra 156 comunidades quilombolas, tem constituído prioridade para o governo federal. Visando impulsionar ações integradas na área, foi constituído, em agosto de 2004, o Grupo Executivo Interministerial, que elaborou uma Proposta de Plano de Ação e instituiu um Comitê Executivo Nacional para o Desenvolvimento Sustentável de Alcântara (CENDSA), constituído por 17 órgãos federais que atuam em infra-estrutura, desenvolvimento econômico, políticas sociais, direitos humanos, moradia e meio ambiente.

111 municípios foram beneficiados com o aumento no valor do repasse para a merenda escolar que ocorre quando as escolas possuem alunos quilombolas. No campo da segurança alimentar, vêm sendo cadastradas comunidades, visando dar acesso a essas populações ao benefício do Programa Bolsa Família. Contudo, ainda há polêmica acerca da adequação da oferta de benefícios monetários de caráter individual a comunidades tradicionais. A distribuição de cestas de alimentos tem sido efetivada: em 2006 foram distribuídas mais de 260 mil cestas para famílias quilombolas e comunidades de terreiros.

Os resultados, como se pode perceber, são modestos em face do número de comunidades e das necessidades existentes. O Programa Brasil Quilombola se vê afetado pelas verbas reduzidas e por problemas que podem ser qualificados como de gestão, entre eles o insuficiente monitoramento das ações transversais, a alta rotatividade da equipe que articula as ações, além de uma cultura organizacional não habituada a tratar dos temas das comunidades quilombolas, o que, por vezes, cria certas resistências nos órgãos executores das ações. Percebe-se a falta de adequação ou de continuidade em algumas das ações tipificadas como de etnodesenvolvimento empreendidas em alguns quilombos, o que aponta para uma possível necessidade de maior interação com as lideranças locais para contornar a insuficiente quantidade de recursos.

#### 4.2 Promoção do acesso ao ensino superior

Desde que começaram os esforços governamentais para a criação de políticas públicas reparadoras, as discussões mais candentes concentraram-se na esfera educacional, tema sensível para toda a sociedade. Além da imprescindível função formativa, a educação, como geradora de oportunidades, constitui-se numa porta de entrada privilegiada ao mercado de trabalho e representa instrumento poderoso de ascensão social.

As iniciativas empreendidas nos últimos anos com o objetivo de promover um maior acesso de negros ao ensino superior foram bastante distintas. A seguir, são examinados os três principais grupos de ações, quais sejam: aquelas voltadas a preparar jovens negros para o vestibular, por meio da implementação do Programa Diversidade na Universidade; a iniciativa de incrementar a presença de negros e negras nas universidades privadas, especialmente por meio do Programa Universidade para Todos (ProUni); e, finalmente, a questão da reserva de vagas nas universidades públicas, as ações afirmativas implementadas e os debates engendrados.

#### 4.2.1 Apoio aos cursos preparatórios para o vestibular

No contexto da emergência da adoção de políticas afirmativas para reduzir as desigualdades raciais – que surgem como recomendações da Conferência de Durban –, o governo brasileiro dá seus primeiros passos com a criação, na segunda metade de 2002, do Programa Diversidade na Universidade, em parceria com o BID. O objetivo do Programa era estimular a criação de cursos pré-vestibulares para jovens negros, visando facilitar sua entrada nas universidades, uma vez que, naquele momento, menos de 3% da população negra possuía diploma universitário.

Paralelamente, pesquisas realizadas no ensino básico detectaram a existência de um crescente processo de defasagem e abandono escolar por parte dos estudantes negros, reduzindo as possibilidades de este grupo entrar no ensino superior. O Ministério da Educação decidiu intervir no problema, apoiando, então, cursinhos pré-vestibulares promovidos por entidades da sociedade civil. A opção pelos cursos pré-vestibulares como política de enfrentamento das desigualdades raciais na educação reflete o debate sobre o tema à época. De um lado, ampliavam-se as demandas por cotas raciais no ensino superior, medida defendida pela maioria das entidades do movimento negro. De outro, setores políticos e acadêmicos manifestavam sua resistência a esta proposta, entendendo que as provas vestibulares representavam uma garantia da prevalência dos critérios de mérito e isonomia no acesso ao ensino superior. Para estes grupos, a idéia de criar cursinhos pré-vestibulares parecia mais adequada do que a entrada direta de negros nas universidades por meio de cotas. Assim, esta iniciativa também atendia, em alguma medida, as demandas do movimento social por políticas educacionais inclusivas.

O Programa Diversidade na Universidade foi, assim, uma alternativa ao desenvolvimento de cotas no país e foi adotado em resposta às pressões sofridas pelo Ministério da Educação no que se refere ao desenvolvimento de políticas de ação afirmativa. Cursos pré-vestibulares para estudantes negros e para pessoas pobres já vinham sendo promovidos por setores da sociedade civil desde os anos 1990, alguns apresentando muito bons resultados.<sup>17</sup>

---

17. O mais conhecido desses cursos é o "Educafro – Educação Cidadania para Negros e Carentes", vinculado à Igreja Católica, que possui um rede de mais de duzentos núcleos espalhados no Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais e, recentemente, Brasília. Os cursinhos tiveram sucesso ao facilitar a entrada de alguns estudantes negros nas universidades públicas e, no caso do Educafro, conseguiu incluir vários nas universidades públicas e centenas deles, como bolsistas, nas universidades privadas. Atualmente continuam funcionando e constituem uma alternativa para os estudantes mais pobres.

Desse modo, no fim de 2002, o MEC trabalhou diretamente na criação da estrutura administrativa do Programa e selecionou seis cursos para apoiar, em diferentes estados, como parte de uma experiência piloto.

Em janeiro de 2003, o novo governo deu continuidade ao Programa Diversidade na Universidade, adotando algumas novas medidas. No ano seguinte, o Programa foi incluído entre aqueles sob a responsabilidade da recém-criada Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad), cujo objetivo é contribuir para a redução das desigualdades educacionais, tratando temas como alfabetização e educação de jovens e adultos, educação no campo, educação ambiental, educação escolar indígena e diversidade étnico-racial. Em consonância com as propostas de trabalho da Secad, incluíram-se no Programa ações que abarcam os três tipos de ensino – fundamental, médio e superior – visando subsidiar e intervir na promoção da diversidade. O Programa passou a ser organizado em três grandes áreas de atuação: *i)* estudos e pesquisas, com o objetivo de subsidiar políticas de inclusão social e respeito à diversidade nos três níveis de ensino; *ii)* fortalecimento institucional: com o objetivo de consolidar a preocupação com as relações raciais em todos os níveis de ensino, bem como no interior do próprio Ministério; e *iii)* fortalecimento da presença de negros e negras nos ensinos médio e superior, por meio da oferta de bolsas e tutorias a estudantes desses níveis de ensino. O programa possui também ações para os indígenas, entre as quais se destaca a formação de professores indígenas de ensino médio.

Com respeito aos cursos pré-vestibulares, mantém-se o método de selecionar instituições educativas – por meio dos chamados Projetos Inovadores de Cursos (PICs) com experiência de mais de um ano e que tenham uma proporção de negros superior a 51%. Eles recebem repasse de recursos para serem utilizados em bolsas que variam entre R\$ 40 e R\$ 60 mensais, aquisição de equipamentos e materiais didáticos, pagamento a profissionais de educação, capacitação de professores e ajuda para os alunos acessarem outros bens culturais para aperfeiçoar seus estudos. Como resultado desses esforços, o MEC apurou que 15,8% desses estudantes conseguiram entrar em cursos superiores classificados como A, B e C pelo Ministério. Provas aplicadas a esses alunos – similares às do Enem –, no início e no fim do curso, demonstram que 60% deles conseguem melhorar seu desempenho escolar. Em cifras, os alunos beneficiados desde 2003 somam mais de 13 mil, sendo que cerca de 2,3 mil professores foram contemplados pelo Programa neste período.

Na comparação com a gestão anterior – embora esta só tenha trabalhado com o Programa durante poucos meses – ressaltam-se duas questões: i) o enfoque atual do Programa, em consonância com os objetivos da Secad, é bem mais amplo e se volta para os três níveis de ensino e não apenas para os cursos pré-vestibulares; e ii) os PICs, para serem selecionados, devem ter no mínimo 51% de estudantes negros, o que representa um claro recorte com conseqüências mais palpáveis, uma vez que o objetivo do Programa é, precisamente, promover a entrada de negros no ensino superior.

#### 4.2.2 Ações afirmativas nas universidades privadas

As universidades particulares no país também vêm se constituindo em espaço de implementação de ações afirmativas. O Programa Universidade para Todos (ProUni), criado por meio da Medida Provisória nº 213/2004 e institucionalizado com a promulgação da Lei nº 11.096, de 11 de janeiro de 2005,<sup>18</sup> tem por objetivo conceder bolsas de estudos integrais e parciais aos estudantes de baixa renda oriundos de escolas públicas, e parte delas deve ser dirigida a negros e indígenas, de forma proporcional à presença dessas populações nas respectivas Unidades da Federação.

Para se candidatar à bolsa, o estudante deve alcançar uma nota mínima no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e sua classificação servirá como critério para a escolha do curso e da instituição. Além disso, deve ter uma renda familiar per capita de até três salários mínimos, e somente os estudantes com renda familiar per capita de até um salário mínimo e meio podem concorrer às bolsas integrais. Os demais concorrem a bolsas de 50% e 25% do valor cobrado pela instituição de ensino. Também podem concorrer a bolsas do Prouni professores do ensino básico na rede pública, para cursos de licenciatura, normal superior ou pedagogia, para quem não há critério de renda. As instituições participantes do ProUni são beneficiadas com a isenção de impostos e contribuições sociais.<sup>19</sup>

Durante o processo de discussão e aprovação desse programa, houve grandes debates promovidos pela mídia e uma forte resistência por parte das empresas mantenedoras das universidades, que barganharam em busca de maiores

---

18. O Programa surgiu a partir do Projeto de Lei nº 3.582/2004, encaminhado pelo governo ao Congresso Nacional. O presente periódico, em seu número 9, de agosto de 2004, traça um histórico dessas PL, descrevendo as negociações realizadas e as alterações introduzidas no projeto original.

19. As instituições que aderirem ao Programa de isenção de pagar o Imposto de Renda de Pessoa Jurídica, a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, a Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social e a Contribuição para o Programa de Integração Social.

isenções de impostos e da redução do número de vagas comprometidas. Não obstante, a oposição ao ProUni não foi tão forte como a exercida ante o projeto de lei encaminhado pelo Executivo que estabelece cotas para negros e indígenas nas universidades públicas, o qual, conforme será visto na seção seguinte, ainda não foi aprovado no Congresso. Facilitou o processo de negociação e aprovação do ProUni o fato de ser considerável a quantidade de impostos e contribuições que essas mantenedoras deixarão de pagar e, também, a existência no setor privado de um grande número de vagas ociosas. O ProUni ajuda a resolver esta contradição – de um mercado caracterizado pelos altos preços dos cursos e a oferta excessiva de faculdades e vagas, de um lado, e a existência de um elevado número de estudantes com ensino médio concluído, mas sem recursos para pagar os estudos, do outro – de modo satisfatório tanto para as mantenedoras como para os estudantes excluídos. Certamente, a oferta de mais vagas no ensino público seria uma melhor opção, pois muitas das instituições particulares se caracterizam pela baixa qualidade da educação – o que, por sua vez, leva à necessidade de uma política rigorosa de concessão de licenças e de avaliação de cursos, por parte do governo federal. Não obstante, os jovens incluídos nessas instituições, em princípio, terão melhores condições para acessar o mercado de trabalho do que teriam se não chegassem ao ensino superior.

Desde sua implantação, o Prouni beneficiou mais de 204 mil estudantes, com bolsas integrais e parciais, sendo 31% negros. Ao prever cotas para a população negra, esta pode ser considerada uma importante iniciativa na área da ação afirmativa; contudo, é preciso ressaltar que seu enfoque é social, e não racial, isto é, é visto como instrumento de estímulo ao acesso de jovens oriundos das classes mais pobres ao ensino superior. Isto, todavia, não ofusca o fato de que contribui para a maior inserção de negros em nossas universidades.

A outra iniciativa importante implementada recentemente pelo MEC foi a adoção, entre os critérios de acesso ao Fundo de Financiamento ao Estudante de Nível Superior (Fies), de uma fórmula de cálculo de pontuação que beneficia os candidatos da cor/raça negra. A alteração, implementada a partir de 2004,<sup>20</sup> significou um acréscimo de 20% no índice de classificação para estes candidatos, o que, na prática, propiciou o acesso de 36 mil negros ao financiamento. O Fies constitui uma linha de financiamento para estudantes matriculados em cursos de graduação de instituições privadas de ensino superior. Instituído em 1999, em substituição ao antigo Creduc (Crédito Educativo), até o ano de 2005

---

20. Portarias nº 30/2004 e nº 3.224/ 2005, do Ministério da Educação.

financiava o limite de 70% do valor da mensalidade e, desde então, esse limite reduziu-se para 50%. Diferentemente da bolsa do ProUni, no caso do Fies os beneficiados devem ressarcir à União os valores financiados, no prazo de até uma vez e meia o tempo de permanência como beneficiário. O Fies direciona-se a pessoas carentes e exige salvaguardas – de fiador e renda mínima, além de estabelecer uma série de critérios para a seleção de beneficiários, tais como: renda familiar, tipo de moradia da família, tamanho da família, esfera administrativa do estabelecimento em que frequentou o ensino médio, entre outros.

#### 4.2.3 Reserva de vagas nas universidades públicas

Logo no primeiro ano do Governo Lula, foi constituído, sob a direção da Seppir, um Grupo de trabalho encarregado de propor medidas para garantir o acesso e a permanência dos estudantes negros nas universidades públicas federais.<sup>21</sup> Os especialistas do GT entregaram em dezembro do mesmo ano um relatório demonstrando a necessidade de se adotarem cotas para o ingresso de estudantes negros no ensino superior. Em que pese o apoio majoritário da opinião pública às cotas, já à época (pesquisa da Fundação Perseu Abramo, realizada em 2003, em 266 municípios, e lançada em novembro daquele ano, apontou que 59% da população do país era favorável às cotas e só 36% eram contra),<sup>22</sup> o então Ministro da Educação não acolheu as recomendações argumentando que faltava consenso sobre as cotas na sociedade brasileira. Contudo, se esta posição não se manteve por muito tempo como predominante no governo federal, ao mesmo tempo, independentemente de legislação nacional ou de coordenação federal, iniciativas instituindo cotas para o acesso ao ensino superior passaram a ser implantadas em todo o país.

No começo de 2004, paralelamente à proposta do Prouni, o MEC enviou para o Congresso Nacional Projeto de Lei visando a instituir “Sistema Especial de Reservas de Vagas ou Cotas para o acesso de estudantes egressos de escolas públicas, em especial negros e índios, nas instituições públicas federais de educação superior”.

---

21. O Grupo foi instituído pela Portaria nº 2.430/03, do Ministério da Educação e da Seppir, e era composto pelos seguintes órgãos: MEC; Seppir; Casa Civil; Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres; Secretaria Especial dos Direitos Humanos; Secretaria de Comunicação Social do Governo Federal; Ministério de Assistência Social; Fundação Cultural Palmares; Advocacia-Geral da União; Ministério das Relações Exteriores e Conselho Nacional de Educação.

22. Separados por grupos viu-se que eram favoráveis 56% dos brancos, 59% dos pardos e 68% dos pretos. [Publicado no site da Fundação Perseu Abramo em novembro de 2003 [www.fpa.org.br]. Pesquisa realizada pelo Instituto Datafolha, em 22 de julho de 2006, reafirmando o apoio, concluindo que “65% do eleitorado brasileiro é favorável a que 20% das vagas em universidades públicas se partilhem reservadas para pessoas negras e descendentes de negros”, enquanto 25% são contra.

Este projeto, que ganhou o nº 3.627/2004 e ainda tramita no Congresso Nacional, estabelece a reserva obrigatória de 50% das vagas das universidades aos estudantes de escolas públicas, dessas vagas, seria fixado um percentual para negros e índios em proporção equivalente ao peso desses grupos raciais em cada Unidade da Federação.

Tal proposta tem gerado debates na sociedade, no Legislativo e no interior do próprio governo. São muitos os argumentos apresentados tanto contra como a favor de uma política de cotas raciais para ingresso nas universidades públicas. Alguns setores e formadores de opinião defendem uma política afirmativa para os mais pobres, enquanto outros defendem cotas para negros. O referido Projeto de Lei expressa uma solução intermediária, por meio de uma fórmula que mistura as chamadas “cotas sociais” às “cotas raciais”. Simulações feitas pelo Ipea<sup>23</sup> demonstram que o número de estudantes negros que conseguiriam entrar nas universidades públicas caso fosse aprovado o PL nº 3.627 seria maior que o número que ingressaria caso alguns modelos de cotas que já estão sendo adotados por universidades fossem implantados como padrão em todo o país. Ou seja, “as cotas das cotas” não são desprezíveis. Contudo, a opção por elas reflete uma incompreensão da essência do problema da questão racial no Brasil, subordinando o problema da marginalização a que está submetida a população negra a uma leitura econômica do problema racial brasileiro.

Outra prova da resistência em assumir uma política de ação afirmativa de cunho racial pode ser observada pelo fato de a proposta de reforma universitária apresentada pelo MEC por meio do PL nº 7.200/2006 não incluir a obrigatoriedade de adoção de cotas, como previsto no projeto enviado em 2004. O anteprojeto de lei de reforma deixava as universidades livres para adotar medidas que, no prazo de dez anos, conseguissem, por seus próprios meios, incluir nas salas de aulas 50% de estudantes de escolas públicas e, entre eles, negros e indígenas. Não se faziam sugestões sobre o modo de alcançar essa meta nem se explicava o que aconteceria com as universidades que não cumprissem a medida. A forte oposição de entidades de categorias docentes a reduzir o prazo e do movimento negro e outras entidades solidárias para diminuí-lo fez o governo recuar e retirar toda referência a cotas no documento que atualmente tramita no Congresso Nacional.<sup>24</sup>

---

23. Ver Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise, nº 9, p. 113.

24. Contudo, no nº PL 7.200/2006, prevê-se, entre os princípios diretrizes das instituições federais de ensino superior, a “inclusão de grupos sociais e étnico-raciais sub-representados na educação superior” (art. 36) e, ainda, a obrigatoriedade de se implantarem medidas de democratização do acesso, inclusive programas de ação afirmativa, que “deverão considerar a promoção das condições acadêmicas de estudantes egressos do ensino médio público, especialmente afrodescendentes e indígenas” (arts. 45 e 46).

Contudo, é preciso reconhecer que foi no âmbito da educação que mais se debateu sobre questão racial nestes quatro anos, sendo a área que mais contribuiu para a popularização do tema das ações afirmativas na sociedade. Independentemente de lei federal que regule o tema, universidades federais e estaduais em todo o país vêm fazendo avançar este campo de ações, instituindo processos de reserva de vagas para estudantes negros. O desenvolvimento dessas experiências vem ocorrendo tanto a partir da aprovação de leis estaduais como por meio de resoluções internas das próprias universidades. Em 2006 são 22 as universidades públicas que adotaram cotas em seus processos seletivos: 13 estaduais<sup>25</sup> e 9 federais.<sup>26</sup> Essas universidades, em geral, instituem a reserva de vagas por curso, construindo experiências bastante diferenciadas e, na maioria das vezes, exitosas, seja no que diz respeito à ampliação na presença de alunos negros nos *campi*, seja no que se refere ao desempenho escolar apresentado pelos alunos cotistas.

A primeira experiência foi fruto de uma iniciativa da Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, que aprovou, em 9 de outubro de 2002, um projeto de lei constituindo reserva de 40% das vagas para negros na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e na Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF).<sup>27</sup> Seguida por outras assembleias legislativas ou por iniciativas autônomas de universidades federais, a grande maioria dessas experiências foi cercada, em seu nascimento, por fortes críticas que se organizavam em torno de dois argumentos principais: os alunos cotistas, por serem pobres, não ficarão nas universidades, que desperdiçarão as vagas a eles alocadas; alunos cotistas são menos preparados, logo farão cair a qualidade de ensino na universidade.

Contudo, as primeiras avaliações mostram resultados diferentes dos esperados. Seminário realizado pela Universidade de Brasília (UnB) sobre as experiências de instituição de cotas raciais nas universidades públicas brasileiras<sup>28</sup> revelou a diversidade dos processos, apontou os principais problemas e os méritos deste esforço, traçando um quadro que merece aqui ser apresentado, mesmo que rapidamente.

---

25. São as universidades estaduais do Rio de Janeiro (UERJ), da Bahia (Uneb), de Londrina (UEL), de Mato Grosso do Sul – (Uems), de Minas Gerais (UEMG), de Montes Claros (Unimontes), do Norte Fluminense (UENF), de Goiás (UEG), do Mato Grosso (Unemat), da Paraíba (Uepb), de Feira de Santana (Uefs), Centro Universitário da Zona Oeste (Uezo/RJ) e Fundação Escola Técnica do Estado do Rio de Janeiro (Faetc).

26. São as universidades federais da Bahia (UFBA), do Paraná (UFPR), de Alagoas (UFAL), de São Paulo (Unifesp), de Juiz de Fora (UFJF), do Pará (UFPA), do ABC (UFABC), do Recôncavo da Bahia (UFRB) e a Universidade de Brasília (UnB).

27. A Lei foi aplicada pela primeira vez no vestibular de 2003. Norma posterior alterou o critério das cotas instituindo reserva de, no mínimo, 45% das vagas a serem distribuídas da seguinte forma: 20% para alunos oriundos de escolas públicas, 20% para negros e 5% para pessoas com deficiência e integrantes de minorias étnicas.

28. Seminário de Políticas Afirmativas para a Inclusão Racial no Ensino Superior, realizado entre 21 e 22 de agosto de 2006 na Universidade de Brasília.

Provavelmente, a mais importante conclusão do seminário, avalizada por levantamentos realizados em várias universidades, refere-se ao fato de que não há um problema de mérito relacionado aos alunos cotistas. Como relatou a maioria das universidades presentes, no fim do primeiro ano os alunos cotistas não se distinguem dos demais em todos os cursos. Em alguns casos, o desempenho dos cotistas está mesmo acima da média, como foi observado pela Universidade Estadual de Londrina. Também se destacam os baixos índices de evasão dos cotistas e os baixos índices de estudantes aprovados no vestibular que não efetivam a matrícula. Essa trajetória é explicada pela alta motivação desses estudantes e pelo fato de as cotas permitirem o acesso de bons alunos (alunos que se destacavam em suas escolas de origem) às universidades. Também deve ser enfatizado o efeito positivo das cotas nos cursos mais concorridos (como, por exemplo, medicina e direito), quebrando a hegemonia racial anteriormente existente e alterando significativamente a cor dos alunos e, no futuro, a cor dessas categorias profissionais. Na UnB, por exemplo, a presença negra no corpo discente, que era de 2% em 2004, passou a 12,5% em 2006.

No que se refere aos problemas, alguns temas foram destacados. Em primeiro lugar, observa-se a dificuldade enfrentada pelos alunos cotistas para garantirem sua permanência nos cursos. São poucas as universidades que têm bolsas a ofertar, e as bolsas são, em geral, em pequeno número. Apenas a Universidade Federal de São Paulo oferece, no curso de medicina, bolsas a todos os alunos cotistas. O fato de os alunos cotistas se inscreverem em menor número para os cursos mais concorridos e mais prestigiosos foi também levantado. Isto poderia decorrer da dificuldade adicional encontrada para o acesso a esses cursos, desestimulando as tentativas, ou ainda do fato de estes alunos estarem mais disponíveis para frequentar cursos noturnos. Foram ainda relatados casos de atitudes agressivas de professores dirigidos a alunos cotistas em algumas instituições de ensino. Esses alunos, oriundos de segmentos desprivilegiados e estigmatizados da sociedade, são agora acusados de detentores de privilégios ilegítimos. Contudo, na maioria dos casos, com a entrada dos estudantes cotistas, observou-se redução das resistências às cotas.

O seminário revelou também que o processo atualmente em curso nas universidades públicas brasileiras, de instituir cotas raciais em seus processos seletivos, não vem sendo acompanhado sistematicamente pela Seppir ou pelo MEC.<sup>29</sup> A Seppir, que tem como principais objetivos formulação, coordenação,

---

29. A Secad está realizando uma avaliação dessas experiências, que deverá ser concluída no fim de 2006.

articulação e acompanhamento de políticas de ação afirmativa, assim como a coordenação de um Programa Nacional de Ações Afirmativas, não vem realizando nenhuma forma de acompanhamento sistemático dessas experiências, ou nenhuma ação ou iniciativa de apoio aos alunos cotistas ou às instituições que implementaram cotas. O MEC tampouco desenvolve iniciativas de apoio a essas experiências, quer sejam voltadas aos alunos – na forma de bolsas de manutenção ou de qualquer outra forma de apoio visando a sua permanência na universidade – ou às próprias instituições – orientações, avaliações, financiamento de encontros ou promoção de eventos, entre outros. A exceção fica por conta do apoio à formação de professores de história da África.

A única iniciativa federal no sentido de apoiar as instituições e alunos cotistas nas universidades públicas está sendo realizada pelo Ministério da Saúde, por meio do Programa Integrado de Ações Afirmativas para Negros (Brasil Afroatitude). Esse programa é uma parceria entre o Programa Nacional de DST/Aids e as universidades que possuem programas de ação afirmativa para negros adotando regime de cotas para esta população. São dez as universidades participantes do programa, que atuam ofertando quinhentas bolsas de estudo a estudantes cotistas, apoiando sua permanência na universidade, ao mesmo tempo em que promovem sua participação em projetos de pesquisa, extensão acadêmica, assim como no programa “Saúde e Prevenção nas Escolas”. O programa conta com o apoio do MEC, da Seppir e do CNCD e tem obtido efetivo sucesso onde se desenvolve.

Por fim, cabe destacar que a experiência das cotas nas universidades públicas, que vem sendo desenvolvida de forma autônoma e por iniciativas locais, tem representado um significativo avanço nas políticas de combate à desigualdade racial e nas perspectivas abertas à população negra no Brasil. Vem igualmente permitindo aprofundar o debate sobre a interação do negro e seu lugar em nossa sociedade, além de recolocar no debate a discussão sobre a educação pública no Brasil, seu papel e a qualidade de seu ensino. E, por fim, tem feito avançar a nossa compreensão sobre democracia e sobre a variedade de instrumentos que devem ser mobilizados na construção de maior justiça social.

#### 4.3 Combate à desigualdade e à discriminação nos ensinos fundamental e médio

O enfrentamento da desigualdade e da discriminação no ensino deve agir em diferentes frentes, entre as quais na educação básica. Conforme foi demonstrado na primeira seção deste capítulo, em diversos aspectos os negros encontram-se

em situação desfavorável em relação aos brancos: na inserção na escola, especialmente no ensino médio; na defasagem escolar – inadequação entre idade e série; na evasão; na repetência, entre outros. Faz-se necessário empreender políticas com vistas a sanar esses hiatos. Além disto, é preciso combater a discriminação e os alicerces do preconceito por meio de políticas valorizativas. Nesse sentido, professores, materiais didáticos, ambiente escolar devem propagar valores de equidade e não perpetuar atitudes, idéias e valores favoráveis à discriminação.

Uma importante medida aprovada pelo atual governo foi a promulgação da Lei nº 10.639/2003, que estabelece a obrigatoriedade da inclusão no currículo do ensino básico do estudo da história e da cultura afro-brasileiras. Com isto, pretende-se preencher uma lacuna na formação dos estudantes e promover nos brasileiros um maior conhecimento sobre sua sociedade e suas raízes. Esses estudos visam contribuir para eliminar preconceitos e distorções racistas acumulados durante séculos.

Contudo, essa iniciativa representa uma considerável ruptura, levando muitas instituições de ensino e secretarias de educação a oferecerem resistência à incorporação desses estudos, tanto em escolas públicas quanto privadas. O Ministério Público, atendendo a pedidos de entidades do movimento negro, tem adotado medidas para exigir de diretores de escola e responsáveis pela área em alguns estados o cumprimento da referida lei. Entretanto, ainda podem ser encontradas outras dificuldades para sua implementação. A primeira delas está relacionada ao reduzido número de especialistas em história e cultura africana no Brasil. São poucos os professores capacitados, inclusive porque nem todos os cursos de história oferecidos nas faculdades federais incluem formação em história da África.

Tal circunstância levou o MEC e a Seppir a procurarem meios alternativos – como a utilização de cursos a distância, em parceria com universidades – para capacitar professores do ensino básico. Em 2006, foi implementado, em parceria com a Universidade de Brasília, um programa de capacitação a distância de 25 mil professores, pertencentes a 4.500 escolas das redes públicas estaduais e municipais<sup>30</sup> de todo o país. Trata-se de um curso de especialização com duração de quatro meses e 120 horas/aula. Os professores selecionados podem ser de diferentes áreas e aprendem as maneiras de aplicar os conteúdos da Lei nas suas disciplinas específicas. A idéia é criar, por meio dessas formações, um “grupo crítico” em cada uma das 250 mil unidades escolares que existem no

---

30. Em 2005, foram capacitados 5 mil professores, numa experiência pioneira feita em parceria com a Agere Advocacy, entidade da sociedade civil com experiência em educação.

Brasil, para que implementem os conteúdos e metodologias apreendidos, promovam a discussão e sirvam de multiplicadores nos seus espaços de trabalho.<sup>31</sup>

Cabe lembrar ainda outras iniciativas relacionadas com a promoção da igualdade racial que as Secretarias do MEC vêm implementando. Dentre elas, destacam-se: a revisão de livros didáticos, a adequação do ensino para os quilombolas, a modificação dos programas de estudos e a implementação do quesito cor/raça nas pesquisas. A inserção deste quesito no censo escolar, que, em sua edição de 2005, apresenta pela primeira vez os dados com recorte racial, é uma iniciativa digna de nota. Esse trabalho permitirá não apenas o estabelecimento de indicadores, mas poderá ser a base para a elaboração de pactos, ancorados em objetivos e metas, para a reversão da trágica desigualdade racial que marca a progressão e a trajetória dos estudantes nas escolas brasileiras.

No que diz respeito aos livros didáticos, duas ações foram realizadas: a revisão dos livros e a inclusão do enfoque racial no edital para sua aquisição. O Programa Nacional de Livros Didáticos (PNLD) existe desde 1985, mas o foco na questão racial data de 2005, quando se incluiu no edital para a aquisição de livros didáticos – a ser utilizados no ano de 2007 – a preocupação com a inclusão do conteúdo referente à história e cultura afro-brasileira, conforme preconizado na Lei nº 10.639. A inobservância desta lei – reza o edital – “justificará, *ipso facto*, sua exclusão do PNLD”.<sup>32</sup> Já o trabalho de revisão dos livros didáticos, apesar de importante, não conseguiu impedir a chegada à sala de aula de textos inapropriados, isto é, com enfoques preconceituosos e conteúdos inadequados à formação democrática dos estudantes. Alguns deles foram retirados após a intervenção de pais e entidades da sociedade civil. Seria recomendável que o MEC pudesse avaliar o conteúdo dos livros desde o momento de sua preparação, para que seja levado em conta o cumprimento do estabelecido na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, especialmente no tocante ao enfoque étnico-racial. Também seria apropriado, para a revisão dos livros-texto, contratar especialistas no assunto, para que possam avaliar as diferentes formas pelas quais os preconceitos podem estar expressos nesses materiais didáticos.

---

31. Aínda não foram incluídos professores da rede privada de ensino, que também deve implementar a lei, uma vez que também se enquadra nas diretrizes e bases da educação.

32. Edital PNLD de 2005, p. 34. O edital menciona, entre as causas que podem fazer que o livro seja rejeitado pelo Programa, a não-observância de preceitos legais e jurídicos tais como a Constituição, o Estatuto da Criança e do Adolescente, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB nº 9394/96, as Diretrizes Nacionais para o Ensino Fundamental, as Decisões e Pareceres do Conselho Nacional de Educação e, a partir da promulgação desse Edital, a Lei nº 10.639/2003, que estabelece o ensino da história e cultura afro-brasileiras.

Finalmente, um projeto recentemente implantado pelo MEC visa estimular a inserção e permanência de estudantes negros no ensino médio. O projeto “Fortalecimento Educacional dos Negros e Negras no Ensino Médio” consiste no apoio a alunos da 1ª à 3ª série desse nível de ensino por meio da oferta de uma bolsa no valor de R\$ 60,00 mensais, além de apoio pedagógico. Um projeto piloto está sendo implementado em quatro estados: Maranhão, Pará, Mato Grosso do Sul e Santa Catarina. Nos três primeiros, com grande proporção de população negra, foram escolhidas três escolas, enquanto em Santa Catarina, onde a população negra é reduzida, selecionaram-se 180 alunos pertencentes a dez diferentes escolas. O projeto começou a ser implantado em junho de 2006 e por isso ainda não é possível avaliar seus resultados.

Como pode ser visto, os desafios a serem enfrentados para a promoção da igualdade racial na educação brasileira são inúmeros. É preciso fazer cumprir a Lei nº 10.639; conseguir a aprovação no Congresso do PL nº 3.627/2004, que reserva cotas sociais/raciais para estudantes nas universidades públicas; garantir a permanência dos estudantes cotistas no ensino superior; proteger os sistemas de cotas aprovados por várias universidades; aumentar a inserção e garantir a permanência de estudantes negros no ensino médio, entre outros.

#### 4.4 Combate à desigualdade e à discriminação racial no mercado de trabalho

As desigualdades e discriminações raciais que se manifestam no processo educacional e nas instituições de ensino repercutem com bastante intensidade no mercado de trabalho. De fato, às desigualdades geradas no sistema educacional, somam-se outras produzidas no interior do mercado de trabalho, fruto, entre outros fatores, de processos discriminatórios, como já apresentado na segunda seção deste capítulo.

As políticas empreendidas pelo governo federal nesta área demarcam a existência de dois momentos e de duas estratégias distintas. Entre os anos de 1995 e 2002, grande parte das ações desenvolvidas referia-se à implementação de ações afirmativas no âmbito do serviço público federal, inicialmente desenvolvidas de maneira isolada por alguns ministérios e, posteriormente, agregadas sob o Programa Nacional de Ações Afirmativas. Paralelamente, como resposta à denúncia de existência de discriminação racial no mercado de trabalho, apresentada pelo movimento sindical à Organização Internacional do Trabalho (OIT), foi instituído, em 1996, o Grupo de Trabalho para a Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação (GTDEO). O principal produto

do GT, instituído no Ministério do Trabalho (MTE), foi a implementação, nas delegacias e subdelegacias Regionais do Trabalho, de núcleos de promoção da igualdade de oportunidades e de combate à discriminação no emprego e na profissão (Programa Brasil Gênero e Raça). Com o objetivo de fazer valer a Convenção nº 111 da OIT,<sup>33</sup> os núcleos tinham como objetivo “coordenar ações de combate à discriminação em matéria de emprego e profissão (...) e instituir programas, propor estratégias, ações e atuar como centros aglutinadores, além de acolher denúncias”.<sup>34</sup> Na prática, porém, esses núcleos – que seguem funcionando no atual governo – consolidaram-se como instâncias efetivas de combate à discriminação e de colocação de pessoas com deficiência no mercado de trabalho. Segundo informações do MTE, 90% dos cerca de 15 mil atendimentos realizados por ano estão voltados para a população com deficiência, o que, alega-se, poderia ser explicado pela falta de recursos e pela existência de legislação específica de cotas para inserção desse grupo no mercado de trabalho.<sup>35</sup>

Em 2000, a preparação para a III Conferência Mundial contra o Racismo, conhecida como Conferência de Durban, mobilizou a sociedade e governo e aprofundou as bases para a elaboração de políticas públicas contra a discriminação e as desigualdades raciais no Brasil. Reproduziram-se estudos, análises e diagnósticos sobre a magnitude destas desigualdades. Na esteira dessa mobilização, o país viu nascer, em 2001, uma primeira geração de Programas de Ações Afirmativas, que tem início no Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), e se expandiu por outros ministérios. Entre janeiro e setembro, o MDA instituiu ações voltadas tanto para o seu corpo de profissionais como para os beneficiários das políticas sob sua responsabilidade e para a população negra em geral. Instituiu a cota mínima de 20% para negros, seja no acesso aos cargos de direção, no provimento de cargos via concursos públicos ou nas empresas prestadoras de serviços terceirizados para aquele ministério. Instituiu ainda uma política de ação afirmativa voltada para as suas ações finalísticas, quais sejam, a reforma agrária e o desenvolvimento da agricultura familiar. E, por fim, o MDA determinou que as empresas que participam de editais para a aquisição de serviços e materiais por aquele órgão deverão comprovar o desenvolvimento de ações afirmativas de raça e gênero, respeitando a diversidade em seus quadros funcionais.<sup>36</sup>

33. Convenção da OIT que versa sobre a discriminação no emprego e na profissão.

34. Portaria do MTE nº 604, de 1º de junho de 2000, que institui os Núcleos.

35. Ver Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise, nº 11.

36. AsportariasdoMDAqueinstituemtaismedidassãoadenúmero25,de21/01/2001;202,de4/9/2001;e 222, de 28/9/2001.

Seguem-se ao programa do MDA programas nos Ministérios da Justiça (MJ), Cultura (MinC) e Relações Exteriores (MRE),<sup>37</sup> e, por fim, em maio de 2002, foi instituído, pelo Decreto nº 4.228, de 13/5/2002, o Programa Nacional de Ações Afirmativas no âmbito da Administração Pública Federal, também sob coordenação da Secretaria de Direitos Humanos do Ministério da Justiça. Esse programa tinha como objetivo instituir metas percentuais de participação de afrodescendentes, mulheres e portadores de deficiência na administração pública brasileira, assim como promover tal participação nas empresas contratadas pelo governo federal.<sup>38</sup>

As medidas instituídas pelo MDA, MinC e MJ, porém, tiveram pouco ou nenhum impacto.<sup>39</sup> Em 2003, nenhuma das determinações estava sendo cumprida pelos ministérios, embora em alguns deles parece realmente ter havido a celebração de contratos com prestadores de serviços observando os critérios anteriormente apontados. Não houve, porém, qualquer monitoramento desses contratos. No caso do Programa Nacional de Ações Afirmativas, este nem mesmo saiu do papel, pois era apenas um documento que carecia de uma norma regulamentadora que jamais foi promulgada.

Essas iniciativas, ainda que apresentando resultados escassos, representaram um marco importante no movimento do Estado brasileiro de reconhecimento de que não apenas as desigualdades raciais devem ser combatidas com ações efetivas, mas também que as ações afirmativas, priorizando uma população historicamente marginalizada, deveriam ser um instrumento importante de atuação. Essas ações deveriam ter como meta, inclusive, a alteração do perfil do funcionalismo público, ainda marcadamente excludente no que diz respeito à presença de negros em seus quadros.

Após a instalação do novo governo e a criação da Seppir, a estratégia de ações afirmativas no serviço público é praticamente abandonada, apesar de as

---

37. Os Ministérios da Justiça e da Cultura instituíram cotas de 20% para afrodescendentes no preenchimento de cargos de direção e assessoramento superior, assim como para técnicos e consultores contratados por empresas prestadoras de serviços ou por meio de parceria com organismos internacionais; determinaram ainda preferência em licitação e concorrência a empresas que desenvolvam políticas de ação afirmativa. O Ministério das Relações Exteriores instituiu um programa inovador de bolsas de estudo para apoiar candidatos negros a se preparar para o concurso do Instituto Rio Branco para formação de diplomatas.

38. Algumas instituições do Poder Judiciário, como o Tribunal Superior do Trabalho (TST) passam, a partir de 2002, a implementar programas de ações afirmativas. O TST implementa uma política de reserva de vagas nos contratos com serviços de terceiros, que garante uma participação de, no mínimo, 20% de trabalhadores negros.

39. Estudo realizado a ponta que no MJ a cota de 20% para os DAS terias sido ocupada com a designação de negros para ocupar cargos de menor nível hierárquico. Já no caso do MDA, que chegou a estabelecer concursos com cotas de 20% para negros, não se tem notícia de qualquer concurso realizado sob essa norma. Ver: OSÓRIO, R.G. Desigualdades raciais e de gênero no serviço público civil. Brasília: OIT – GRPE, 2006.

normas que as instituírem seguirem em vigência. A questão da discriminação racial no âmbito do mercado de trabalho continua a merecer atenção do governo federal, mas em nível ainda muito inferior ao necessário para a reversão dos atuais quadros de desigualdade. Assim, se grande parte das ações do Ministério do Trabalho segue sem qualquer preocupação explícita com a questão racial, algumas iniciativas empreendidas a partir de 2004 merecem destaque, pois, embora pontuais, contribuem para uma maior reflexão sobre os temas mercado de trabalho e raça e também porque “abrem espaço” dentro do próprio MTE para que outras formas de intervenção nesse setor comecem a ser pensadas.

Em agosto de 2004, foi instalada a Comissão Tripartite de Igualdade de Oportunidades e de Tratamento de Gênero e Raça no Trabalho. Sob coordenação do MTE e com caráter consultivo, a Comissão é composta por representantes do governo federal, das centrais sindicais e de confederações de empregadores, e conta com assessoria permanente da OIT. Seu objetivo central é “apresentar propostas que possam subsidiar a implementação de políticas, programas e ações que busquem encurtar as inaceitáveis distâncias que ainda separam negros de brancos e mulheres de homens no mundo do trabalho”. No seu primeiro ano de existência, a Comissão dedicou-se à sua estruturação e à elaboração de um Plano de Ação. Contudo, esse Plano lança somente linhas vagas de intervenção, e o real papel da Comissão, dois anos após sua criação, permanece incerto. O potencial desse fórum é imenso, uma vez que reúne em uma mesma mesa empregadores, empregados e governo para que, juntos, produzam propostas de políticas de promoção da igualdade, o que representa uma grande oportunidade e, ao mesmo tempo, um enorme desafio. Os interesses nem sempre convergem e o diálogo muitas vezes é dificultado. Contudo, é precisamente a negociação e o diálogo que devem marcar a atuação da Comissão e guiá-la na direção de um trabalho propositivo, para que este não seja mais um espaço criado apenas para cumprir formalidades.

Em que pesem as ações do Ministério do Trabalho não estarem produzindo grandes resultados, o Ministério Público do Trabalho tem desenvolvido importantes ações com possibilidades de resultados positivos. Já em 2000, o MPT recebeu denúncias do disque-racismo de Salvador, que, baseado em pesquisas realizadas, alertava que alguns *shoppings* e hotéis da cidade praticavam discriminação racial tanto na admissão quanto no processo de ascensão dos trabalhadores. O argumento era de que nos grandes centros comerciais da cidade a reduzida presença de negros causava perplexidade, ainda mais nos cargos de gerência, já que Salvador possuía 72,5% de sua população negra, em 2000.

No caso dos hotéis a argumentação partia do mesmo ponto, mas enfatizava-se a quase inexistência de negros nas recepções dos hotéis – que equivaleriam aos seus “cartões de visita” – e nos postos de gerência. O MPT passou à investigação e chegou a resultados distintos em cada um dos casos. Em relação aos hotéis, ficou demonstrado, por meio de dados e visitas de representantes do Ministério Público, que a maior parte deles possuía (ou passou a possuir) maioria de negros em suas instalações e que grande parte dos cargos de visibilidade (recepção e gerência) eram também ocupados por pessoas de raça/cor negra. Dessa forma, em meados de 2005 praticamente todos os hotéis inicialmente acusados tiveram seus processos arquivados e para apenas dois deles – nos quais ainda foram verificadas proporções muito baixas de negros em cargos de visibilidade – foram expedidas Notificações Recomendatórias, por meio das quais o MPT recomenda aos estabelecimentos que adotem algumas medidas para reverter a situação.

No caso dos *shoppings*, a investigação encontra-se parada, pois a procuradoria regional julga não ter recursos para investigar novecentos estabelecimentos (quantidade de lojas nos *shoppings*), e também porque o denunciante, após mais de dois anos da solicitação do MPT, não se manifestou a respeito dos parâmetros da pesquisa que deveria ser realizada nos centros comerciais para constatação do perfil de sua mão-de-obra, conforme acordado em audiência pública realizada com a presença dos representantes das duas partes.

Em 2002, foi criada, na estrutura do MPT, a Coordenadoria Nacional de Promoção da Igualdade de Oportunidades e Eliminação da Discriminação, com vistas a articular as ações promovidas pelo Ministério que têm por objetivo eliminar a discriminação no mercado de trabalho. A ação do MPT contra a discriminação de negros e mulheres no emprego passou a ser sistematizada em um programa em abril de 2005 que, a partir da análise dos dados sobre o corpo funcional das empresas, busca estabelecer acordos e compromissos com elas para reversão dos quadros de desigualdade porventura verificados. O Programa de Promoção da Igualdade de Oportunidades para Todos,<sup>40</sup> como não teve êxito nas negociações dos Termos de Compromisso de Ajustamento de Conduta (TACs), entrou, em setembro de 2005, com ações civis públicas na Justiça Trabalhista contra as filiais do DF,<sup>41</sup> dos cinco maiores bancos privados brasileiros. Essa iniciativa do MPT é o único exemplo de que se tem notícia no Brasil de ação jurídica cujo pedido

40. Para mais informações sobre esse programa, consultar os números 11 e 12 deste periódico.

41. Além do setor bancário do DF já foram abertos procedimentos investigatórios em outros 13 estados que já equisitaram informações e audiências iniciais para expandir a mesma metodologia adotada no Distrito Federal para essas Unidades da Federação.

é a condenação por danos morais coletivos causados por discriminação indireta nas relações de trabalho. Exatamente por isso, a principal questão em debate nas cinco ações civis foi a identificação e a tipificação da discriminação indireta.

Para identificar e tipificar esses fenômenos, o MPT adotou estratégia próxima do que comumente se faz nos estudos sobre a discriminação no mercado de trabalho no âmbito das ciências sociais. Isso porque, primeiro, demonstrou que existe discriminação no mercado de trabalho brasileiro apresentando conclusões de relatórios científicos e de dados estatísticos oficiais. Em seguida, demonstrou que esse quadro se repetia no setor terciário da economia e também no setor bancário brasileiro. A análise dos dados foi seguida pelo argumento de que as flagrantes desigualdades raciais observadas apontam para a existência de mecanismos discriminatórios operando nesse mercado de trabalho

Com esse argumento, o MPT investigou os quadros funcionais das principais empresas bancárias do DF de modo que respondesse às seguintes perguntas: *i*) considerados os pré-requisitos exigidos pela empresa para admissão, qual seria o percentual esperado de negros trabalhando nelas?; *ii*) considerados os atributos produtivos dos negros já empregados nessas empresas, qual seria o percentual esperado de negros ocupando cargos de chefia?; e *iii*) considerados os atributos produtivos dos negros já empregados nessas empresas, quais seriam os diferenciais salariais esperados entre estes trabalhadores e os trabalhadores brancos?

O entendimento formado pelos juízes que julgaram as cinco ações civis foi o de que não é possível, em termos práticos, considerar a discriminação apresentada como uma violação de direitos coletivos. De acordo com a interpretação apresentada, não haveria como provar juridicamente a discriminação sem apelar para casos individuais que envolvam atitudes intencionais com motivação explicitamente racial. Por discordar dessas decisões, o MPT recorreu a instâncias superiores, onde as ações são reavaliadas por um colegiado de juízes. Nos recursos apresentados, os Procuradores do MPT revelaram que as cinco sentenças não apenas desconsideraram as provas da discriminação apresentadas, como também revelaram fortes convicções a respeito da ausência de discriminação em geral no Brasil. Além disso, ao desqualificar o uso de estatísticas para a comprovação de fenômenos coletivos, os juízes revelaram desconhecer totalmente as potencialidades e o nível de confiança que elas possuem.

Os resultados dos pleitos nessa segunda instância ainda levarão algum tempo para aparecer, muito embora os resultados dessas ações já possam ser sentidos para além das decisões judiciais, uma vez que os bancos têm demonstrado maior

sensibilidade à possibilidade de negociação. De fato, após a decisão do MPT de recorrer às instâncias superiores, houve uma mudança na atitude dos bancos com relação à prática de discriminação racial indireta ou involuntária na contratação ou promoção. Ainda que sigam negando a prática discriminatória, os bancos concordaram em adotar ações para promover a contratação e a promoção de trabalhadores negros e de mulheres. Foi acordado que a Febraban levará a cabo um processo de inclusão racial, acompanhado por entidades do movimento negro e pelo MPT e mediado pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados. Até o presente momento houve três reuniões nas quais se discutiu sobre a realização de um levantamento a ser feito pela Febraban a respeito da situação de exclusão racial em cada banco. Espera-se que este esteja concluído no primeiro semestre de 2007 e que já no segundo semestre daquele ano possam ser definidas ações concretas para aumentar a contratação e promoção de negros no setor bancário. Esse fato, por si só, já é uma grande vitória do Programa, que, à semelhança do que se deu nos *shoppings* e hotéis de Salvador, consegue trazer à tona uma discussão muitas vezes protelada ou considerada irrelevante, tendo em vista a crença na democracia racial que marcaria a sociedade brasileira.

#### 4.5 Saúde da população negra

A adoção de políticas públicas integrais para o atendimento da saúde da população negra se inicia em meados da década de 1990, com a criação do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) para Valorização da População Negra, no qual se insere o Ministério da Saúde (MS). As ações governamentais nessa área surgem como resposta a uma forte demanda do movimento social que vinha desenvolvendo um trabalho de conscientização da sociedade e do governo, por meio da divulgação de resoluções tomadas em eventos, da publicação de artigos, da realização de pesquisas e do alerta aos poderes públicos sobre a necessidade de se considerarem no desenho da política de saúde, de maneira diferenciada, as doenças e os problemas que incidem mais sobre a população negra. Para tanto, entidades sociais, especialistas e acadêmicos interessados no tema experimentaram um processo de aproximação e articulação entre si, que os transformou em um grupo de pressão capaz de elaborar propostas para serem implementadas pelo governo. Numa série de eventos científicos, foram, então, sendo aprovadas resoluções em que se definiam as prioridades que, para esse grupo, o governo deveria atender em matéria de tratamento de doenças e que deveriam ser consideradas na adoção de políticas sociais abrangentes que atingissem adequadamente a população negra.

Dessa maneira, em março de 1996, o Ministério da Saúde determinou a padronização das informações sobre a raça e a cor dos brasileiros e estrangeiros residentes no país e, um mês mais tarde, o GTI para a Valorização da População Negra, juntamente com o MS, organizou uma mesa redonda “para definir áreas de trabalho prioritárias em saúde de e para a população negra”.<sup>42</sup> Como resultado, foram elaborados, no mesmo ano, o Programa de Anemia Falciforme do MS e o “Manual de Doenças mais importantes, por Razões Étnicas, na População Brasileira Afrodescendente”, que foi concluído em 2000 e publicado um ano depois.

O Programa de Anemia Falciforme (PAF/MS) estabelecia um conjunto de ações que tinha como objetivo reduzir a morbimortalidade e melhorar a qualidade de vida dos portadores de anemia falciforme, bem como disseminar informações relativas à doença. Para tanto, deveria atuar desde a busca ativa pelas pessoas afetadas, passando pelo diagnóstico neonatal a todos os recém-nascidos e chegando à ampliação do acesso aos serviços e diagnóstico e ao tratamento de boa qualidade. Até o fim de 2002, esse programa foi implementado em apenas poucos estados e municípios do país. Um grande entrave ao seu desenvolvimento foi a promulgação da Portaria nº 822, de 6 de junho de 2001, referente ao Programa Nacional de Triagem Neo-Natal da Anemia Falciforme. A partir de então, essa etapa do PAF/MS ficou coberta pela portaria, mas todas as outras fases de atendimento da doença ficaram sem atenção especial. Essa mudança pode ser interpretada como a manifestação de uma incompreensão da necessidade de assumir um programa específico de tratamento diferenciado para aquela doença, que atinge majoritariamente a população negra.

A partir de 2003, contudo, começam a se recompor os esforços pela adoção de uma Política Nacional de Atenção à População Negra, que deveria conter ações voltadas para a anemia falciforme, mas não apenas estas. Assim, em novembro de 2003 foi assinado um Termo de Compromisso entre a Seppir e o Ministério da Saúde que previa a colaboração mútua para a elaboração de uma política de saúde para a população negra. No início de 2004 esse compromisso se materializou com a criação do Comitê Técnico de Saúde da População Negra, integrado por representantes de quase todas as secretarias e departamentos do Ministério da Saúde, assim como por representantes da sociedade civil com atuação nessa área. Em agosto do mesmo ano, o Comitê foi renovado e passou a ser

---

42. OLIVEIRA, F. Saúde da população negra. Brasil, ano 2001. Brasília: Organização Pan-Americana de Saúde, 2003. A maioria dos dados utilizados para a análise do tema Saúde da População Negra para o período anterior a 2003 foi obtido dessa fonte.

integrado por representantes de distintas áreas do MS, da Seppir e dos Conselhos Nacionais de Secretários Estaduais e Municipais da Saúde. Entre suas funções estão promover medidas para: reduzir a morbidade e a mortalidade precoce da população negra; consolidar o Programa Nacional de Anemia Falciforme; ampliar o acesso da população negra ao SUS; e desenvolver ações de promoção da saúde nos quilombos e a capacitação dos profissionais da saúde em matérias relacionadas com a saúde da população negra.<sup>43</sup>

Para garantir a prioridade da saúde da população negra, o MS determinou que todas as suas secretarias e dependências executassem ações que direta e indiretamente contribuíssem para o cumprimento dos objetivos. Um reflexo disto foi a inclusão da “promoção da equidade na atenção à saúde da população negra” entre as diretrizes do Plano Nacional de Saúde, que estabelece as orientações de trabalho para todo o sistema de saúde, incluindo o SUS, nas esferas federal, estadual e municipal. Segundo consta do texto do Plano, o MS estabeleceu uma parceria com a Seppir para a definição “das iniciativas de curto, médio e longo prazo, além do atendimento das demandas mais imediatas mediante, principalmente, o estabelecimento de ações afirmativas em saúde. Nesse particular, especial atenção será dada às mulheres e à juventude negras, garantindo o acesso e a permanência destes públicos na área da saúde”.<sup>44</sup>

O trabalho do Comitê Técnico, apoiado em indicadores que apontam para a existência de diferenciais no acesso a serviços de saúde entre negros e brancos,<sup>45</sup> culminou na elaboração da “Política Nacional de Saúde da População Negra”, lançada em 2004. A Política consiste numa estratégia de coordenação e sistematização das políticas voltadas à saúde da população negra, até então dispersas e esporádicas. Dentre as ações previstas vale mencionar: *i*) o Programa Nacional de Atenção às Pessoas com Doença Falciforme e outras Hemoglobinopatias – que tem enfatizado a importância da atenção pré-natal e o cuidado com as crianças falcêmicas recém-nascidas, da orientação aos portadores do traço falcêmico e a divulgação das características dessa doença, da realização de testes na população de risco para detectar a existência da doença e da inclusão do quesito raça/cor em todas as instâncias de atendimento da saúde para a detecção e tratamento dos falcêmicos; *ii*) a inclusão do recorte racial no Pacto Nacional pela Redução

43. Ver Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise, nº 10, p. 157.

44. Ministério de Saúde (MS). Plano Nacional de Saúde. Um Pacto pela Saúde do Brasil. Brasília: Ministério da Saúde, p. 64, 2005. Ver Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise, no 12, p. 14.

45. Sobre tais diferenciais, assim como sobre a política de saúde para a população negra e quilombola a partir de 2003, ver Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise, nº 12.

da Mortalidade Materna e Neonatal e no Programa Nacional de DST/Aids; e *iii*) a criação do “incentivo à equidade em saúde”, que estabeleceu um aumento de 50% no valor, de julho de 2004, dos incentivos para o Saúde da Família e o Saúde Bucal nos municípios em situação de maior vulnerabilidade social, dentre os quais aqueles com população remanescente de quilombos.

## 5 FINANCIAMENTO E GASTO

Os recursos alocados pelo governo federal para a promoção da igualdade racial apresentam uma peculiaridade que traz sérias complicações para sua mensuração: em geral, não se trata de alocações específicas, e os recursos tampouco se concentram num só órgão setorial. Desde meados da década de 1990, diversas ações vêm sendo empreendidas, conforme relatado anteriormente; contudo, os gastos são de difícil localização. Isso se deve ao fato de que os recursos alocados não provêm de alocações orçamentárias especificamente destinadas à questão racial: os órgãos fazem este recorte na execução de algumas de suas ações ou contemplam a população negra ao executarem programas universais, sem que isto esteja explicitado nos documentos do orçamento público. Dito de outro modo, ao longo do período analisado, somente alguns poucos programas específicos destinaram-se à questão em pauta, mas esses não resumem todas as ações governamentais levadas a cabo. Em um levantamento completo dos recursos aplicados pelo governo federal para a promoção da igualdade racial, deveriam ser contabilizados o orçamento de programas específicos dedicados à questão e as atividades realizadas no âmbito de alguns programas determinados.

Desse modo, cabe ressaltar que importantes ações, descritas anteriormente, foram empreendidas ao longo desse período por diferentes órgãos, com destaque para o Ministério da Justiça, o Ministério do Desenvolvimento Agrário e a Secretaria de Estado dos Direitos Humanos. Entretanto, em razão das dificuldades apontadas anteriormente, e tendo em vista a evolução da política exposta anteriormente, com vistas a analisar os recursos da área no período 1995-2005 optou-se pelo levantamento das informações orçamentárias da Fundação Cultural Palmares (FCP), que concentrou a responsabilidade pelas ações direcionadas à população negra no período 1995-2002, e da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, no caso dos anos de 2003, 2004 e 2005.

Cabe lembrar que os objetivos da Fundação Cultural Palmares, vinculada ao Ministério da Cultura, restringiam-se a “promover a preservação dos valores culturais, sociais e econômicos decorrentes da influência negra na formação da

sociedade brasileira”. Entre suas atribuições, além da promoção de eventos e de intercâmbio, incluiu-se a de identificar e reconhecer as comunidades remanescentes de quilombos e delimitar, demarcar e conferir titulação de suas terras.

Entre os anos de 1995 e 2005, o montante de recursos liquidados pela Fundação Palmares apresenta uma tendência de crescimento, com alguns saltos em destaque entre os anos de 1996 e 1997 e entre 1999 e 2000.

No período de 1995 a 1999, a FCP tinha sob sua administração somente dois programas finalísticos: “Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico” e “Difusão Cultural”. As ações desenvolvidas no âmbito desses programas eram: guarda e devolução da memória afro-brasileira; estímulo à produção artístico-cultural referenciada nas manifestações dos diversos segmentos étnicos; informações no campo da cultura brasileira; estudos socioantropológicos para o mapeamento das áreas de remanescentes de quilombos (a partir de 1997); e implantação do projeto Rota do Escravo Nacional (nos anos de 1998 e 1999).

Entre os anos de 1995 e 1999, houve um expressivo aumento dos recursos sob a administração da Fundação Palmares, cujo salto se deu entre 1996 e 1997. O orçamento sob sua responsabilidade passou de R\$ 632.297 – dotação inicial em 1996 – para R\$ 3.365.498, em 1997 (valores corrigidos pelo IPCA médio para 2005). Isso significa que, do ponto de vista orçamentário, é possível constatar um grande avanço na segunda metade da última década: apesar de uma pequena redução entre 1998 e 1999, nota-se que os recursos liquidados pela Fundação Palmares cresceram mais de 10 vezes entre 1995 e 1999.

Na mudança para o novo Plano Plurianual, entre os anos de 1999 e 2000, percebe-se outro aumento de grande monta, que pode ser explicado em grande medida pela realização das atividades preparatórias à III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação, Xenofobia e Outras Formas de Intolerância, que representaram quase 77% dos recursos liquidados pela Fundação em 2000. Com a realização da Conferência os recursos foram reduzidos a menos da metade em 2001 (considerando-se os recursos autorizados para movimentação e empenho), mas ainda em valores que eram quase o dobro do período anterior.

O PPA da Fundação Palmares para o período 2000-2003 abrangia dois programas: Cultura Afro-Brasileira e Gestão da Política de Cultura. Este último só contava com uma ação, além daquelas ações-meio voltadas para a manutenção administrativa e os gastos com a equipe: Sistema Nacional de Informações Culturais, que contou com um reduzido orçamento a cada ano.

Por sua vez, o programa de Cultura Afro-Brasileira se compunha de diversas ações, de diferentes naturezas. Entre elas, aquelas que mais tiveram recursos alocados ao longo do período foram as de fomento a projetos culturais; reconhecimento, demarcação e titulação de áreas remanescentes de quilombos; e duas mais específicas, que merecem destaque: participação do Brasil na Conferência de Durban, conforme dito anteriormente, e construção do Centro Nacional de Informação e Referência da Cultura Negra – que, ao que tudo indica, jamais foi levada a cabo.

No novo PPA 2004-2007, a Fundação dá continuidade aos programas de gestão e de Cultura Afro-Brasileira. Neste último, permanecem algumas ações voltadas às comunidades remanescentes de quilombos, entre as quais ações sob a gerência do Ministério da Educação; e ações voltadas para a área cultural. Ainda em 2005, merece destaque a ação empreendida pela Fundação Palmares voltada para o etnodesenvolvimento das comunidades remanescentes de quilombos. Entre 2004 e 2005, a Fundação liquidou um total de R\$ 11,5 milhões.

Enquanto a média dos recursos liquidados no período 1995 a 1999 ficou em 1,9 milhão, no período 2000 a 2005 subiu para 7,5 milhões, tendo se reduzido para R\$ 5,7 milhões no último biênio (2004-2005).

É preciso chamar a atenção, contudo, para o fato de que as políticas empreendidas pela Fundação não tinham por objetivo solucionar o problema da distância entre negros e brancos em nossa sociedade. Apesar da ampliação de seu papel ao longo dos anos, a atuação da Fundação Palmares nunca deixou de se centrar no campo cultural e de valorização da população negra. Apesar das demais ações empreendidas por outros órgãos do governo, a ausência de uma política integral e transversal, aliada aos poucos recursos alocados, fez que os ganhos a ser elencados para os anos finais da década de 1990 dissessem mais respeito a conquistas no plano simbólico e à entrada do tema na agenda política de maneira mais significativa e não à implementação de políticas efetivas.

Em 2003, a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, recém-criada, buscou, em seu primeiro ano de existência, estruturar-se administrativa e gerencialmente. Desenvolveu então algumas parcerias, com destaque para aquela estabelecida com a Organização Internacional do Trabalho, para o desenvolvimento do Programa Gênero, Raça, Pobreza e Emprego (GRPE). Contudo, a Seppir não contou, naquele ano, com orçamento próprio, tendo tido somente alocações na Presidência da República destinadas à manutenção do órgão recém-criado.

No ano de 2004, a Secretaria passou a contar com orçamento próprio, alocado num único programa no PPA – Gestão da Política de Igualdade Racial, que se compunha de ações de naturezas distintas e, entre elas, algumas pouco claras no que diz respeito aos seus objetivos: apoio a iniciativas para a promoção da igualdade racial; formulação de políticas de ação afirmativa; apoio à capacitação de afrodescendentes em gestão pública; e fomento ao desenvolvimento local para comunidades remanescentes de quilombos. Com isto, o orçamento da Seppir para ações finalísticas no ano de 2004 somava pouco mais de R\$ 12 milhões, dos quais R\$ 10,3 milhões foram liquidados.

As atividades empreendidas pela Seppir em 2004 direcionadas para as comunidades remanescentes de quilombos, sobretudo em parceria com outros órgãos de governo, provocaram a inclusão, a partir do ano de 2005, do programa Brasil Quilombola no PPA. Coordenado pela Seppir, mas de caráter multissetorial, o programa compõe-se de ações a cargo dos Ministérios da Educação, Saúde e Desenvolvimento Agrário. Em 2005, sua dotação inicial chegou a R\$ 30 milhões, dos quais somente R\$ 9,8 milhões foram executados, fato devido especialmente à não-execução da ação de pagamento de indenizações aos ocupantes de terras demarcadas e tituladas aos remanescentes de quilombos, que contava com uma dotação inicial de mais de R\$ 14 milhões. De fato, ao longo de 2005, somente oito comunidades receberam titulação.

Ainda em 2005, cabe mencionar o peso do ponto de vista orçamentário de uma ação padronizada – Gestão e Administração do Programa – no Gestão da Política de Promoção da Igualdade Racial. Com efeito, os recursos liquidados nesta ação chegaram a quase 70% do total gasto no Programa. Contudo, a ação, conhecida como “GAP”, tem por finalidade, segundo os manuais publicados pelo Ministério do Planejamento, “constituir um centro de custos administrativos dos programas, agregando as despesas que não são passíveis de apropriação em ações finalísticas do próprio programa” (Manual de Avaliação – Plano Plurianual 2004-2007, Exercício 2006, Ano-base 2005). Isto é, pode custear despesas como diárias e passagens, promoção de eventos, publicação e distribuição de materiais, entre outras; contudo, isto deve se dar de forma marginal, pois, do ponto de vista programático, a ação perde o sentido caso ganhe importância maior que as demais ações do programa. No caso da Seppir, isto pode ser explicado por dois fatores principais: *i*) o fato de a Secretaria possuir somente um programa, caracterizado como de gestão, para encobrir todas as suas atividades, mas especialmente; e *ii*) a própria natureza da atuação da Seppir, eminentemente de articulação e de “provocação” dos demais órgãos e atores governamentais, não devendo, em princípio, executar diretamente ações finalísticas.

A tabela 2 apresenta os dados consolidados dos recursos efetivamente gastos pelas duas instituições que, ao longo da década, se tornaram responsáveis pela política governamental destinada à população negra. É possível observar que a inflexão ocorrida em 2003, que impactou a atuação da Fundação Cultural Palmares, não teve reflexos em seu orçamento. Apesar disso, representou um grande aumento nos recursos destinados à política, como demonstram os gastos da Seppir desde seu primeiro orçamento próprio.

TABELA 2

Total de recursos liquidados em ações finalísticas pela Fundação Cultural Palmares (FCP) e pela Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) – 1995-2005<sup>1</sup>  
(Em milhões de R\$)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
FCP	0,37	0,43	2,78	3,30	2,81	13,43	5,44	6,34	4,94	5,17	6,36
Seppir	-	-	-	-	-	-	-	-	-	10,26	19,94

Fonte: Siafi/Sidor.

Nota: <sup>1</sup> Incluídos os recursos liquidados no Programa Brasil Quilombola, inclusive nas ações executadas por outros órgãos, além do Programa Gestão da Política de Promoção da Igualdade Racial, executado pela Seppir (exclusão de despesas de manutenção).

Obs.: Valores corrigidos pelo IPCA médio de 2005.

Nos últimos anos, uma importante discussão, no que diz respeito ao orçamento do governo federal para o combate às desigualdades raciais, se deu em torno da proposta de criação do Fundo Nacional de Promoção da Igualdade Racial, incluída no projeto de lei sobre o “Estatuto da Igualdade Racial”.

O projeto que busca instituir o Estatuto encontra-se em tramitação no Congresso Nacional. Apresentado originalmente à Câmara pelo então Deputado Paulo Paim, em 2000, teve seu substitutivo aprovado e encaminhado ao Senado Federal no ano de 2003, dando origem ao Projeto de Lei do Senado Federal no 213/2003. Este PL previa, em seu art. 26, a criação de um fundo voltado a subsidiar a implementação de políticas de promoção da igualdade de oportunidades e de inclusão social dos afro-brasileiros. O Fundo seria composto de recursos provenientes das seguintes fontes: 12,5% das receitas correntes da União, excluídas as transferências e as receitas tributárias; 1% do prêmio líquido dos concursos de prognósticos; transferências voluntárias dos estados, do Distrito Federal e dos municípios; doações voluntárias de diferentes entes; custas judiciais arrecadadas em processos que envolvem discriminação racial; e condenações pecuniárias.

A proposta de criação do Fundo gerou intenso debate, de forma que, no substitutivo aprovado pelo Senado e encaminhado à Câmara dos Deputados em novembro de 2005, restou somente uma menção ao Fundo, sem que haja um artigo que o institua ou determine de onde provirão seus recursos. O capítulo destinado ao financiamento das iniciativas, que na proposta original trazia a instituição do Fundo, passou a somente autorizar a previsão de recursos, nos planos plurianuais e orçamentos anuais da União, para a implementação das ações, além de trazer artigos sobre a transparência na alocação e execução dos recursos, sobre a possibilidade de participação crescente dos programas de ação afirmativa nos orçamentos anuais e sobre a possibilidade de consignação de recursos de outras fontes para o financiamento das ações previstas no Estatuto.

Dessa forma, apesar de levantar aspectos importantes a respeito do financiamento da política, a nova proposta, por causa de seu caráter tão-somente autorizativo, tem poucas chances de gerar algum impacto sobre os recursos alocados na política de promoção da igualdade racial. Se o Estatuto trouxer alguma inovação para a programação do governo federal, terá sido de grande valia; contudo, continuará sob a discricionariedade do gestor público a alocação de recursos específicos para a população afro-brasileira.<sup>46</sup>

Pode-se concluir afirmando que, por se tratar de uma política recentemente implementada pelo governo federal e que apresenta um caráter desafiador para a estrutura setorializada do governo, ainda existem profundos desafios a ser enfrentados do ponto de vista da estrutura de planejamento e orçamento. É preciso avançar no sentido de incorporar a perspectiva da diversidade nas ações governamentais, bem como a necessidade da atuação voltada para a igualdade de oportunidades e para o tratamento equitativo dos diferentes grupos que compõem a sociedade. É preciso avançar também nos mecanismos que garantam o acompanhamento da política e dos recursos nela aplicados para a dar mais eficácia e mais transparência à atuação governamental.

---

46. Isto não significa que a criação de um fundo seja recomendável neste caso. Toda e qualquer vinculação orçamentária traz grandes questionamentos, especialmente tendo em vista a pequena parcela atual do orçamento da União que se encontra disponível para livre programação. Resta saber se o Congresso Nacional buscará uma solução intermediária entre a proposta original e a que atualmente se encontra em tramitação na Câmara dos Deputados.

## 6 DESAFIOS E PERSPECTIVAS

Os dados apresentados na primeira parte deste capítulo demonstram, mais uma vez, a enorme distância que separa brancos e negros neste país. Em 2005, observou-se que os diferenciais ainda são gritantes, destacando aqueles que dizem respeito à educação e ao mercado de trabalho. Contudo, boas notícias começam a aparecer. Comparando os indicadores de 1995 com os de 2005, vê-se que as desigualdades raciais estão se reduzindo em vários campos, como o acesso e a taxa de frequência líquida no ensino fundamental ou a pobreza e a indigência. Cabe, entretanto, destacar que tais reduções se efetuam ainda em ritmo e escala insuficientes, dadas as grandes diferenças observadas. Se, por um lado, as convergências de indicadores apontam para a relevância das políticas universais no combate às desigualdades raciais no Brasil, por outro, estas se mostram insuficientes. Dimensões importantes de desigualdades como as que dizem respeito ao acesso ao ensino médio e superior não deram mostra de redução, ou mesmo se acentuaram. Paralelamente, a discriminação, cerne gerador das desigualdades, e a necessidade de construir um país sem diferenças raciais, apontam para a urgência de estruturar instituições e políticas específicas de combate à discriminação.

Nesse sentido, são importantes os avanços obtidos no enfrentamento das desigualdades raciais nos últimos anos. O tema vem ganhando cada vez mais espaço na agenda pública e o governo federal o incorporou em diferentes ações, como pôde ser visto anteriormente. Para esse avanço, teve importância decisiva o papel do movimento negro. Sua vitalidade é atestada pela organização das marchas de 1995 e de 2005 que mobilizaram o país e levaram a Brasília a presença e as reivindicações da população negra. O movimento negro esteve também presente em todos os espaços de interlocução pública que foram se constituindo nesta década, ao mesmo tempo em que fortaleceu e construiu organizações e instituições próprias, num amplo leque de iniciativas políticas e sociais que vão desde os cursinhos pré-vestibulares às entidades de defesa de direitos. Nesse processo, e em um país acostumado há décadas a negar a prática do racismo, a criação de um órgão de governo, com status ministerial, dedicado ao combate deste fenômeno constitui um avanço importante. A relevância da Seppir, tanto no campo da re-significação simbólica como no campo administrativo, é incontestável e sua criação poderá marcar não apenas uma mudança na maneira como as políticas públicas tratam as desigualdades raciais no Brasil, como também o próprio perfil dessas desigualdades.

Ademais, o fato de órgãos voltados para a promoção da igualdade racial e dotados de caráter ministerial serem raros no mundo e inexistentes na América Latina faz que a Seppir também possa se constituir em referente internacional no combate ao racismo. A Seppir foi criada dois grupos de objetivos. O primeiro diz respeito à promoção e acompanhamento do combate às desigualdades raciais no âmbito, fundamental, do discurso social e legal. Neste campo, a atuação da Seppir foi exemplar. A realização, em caráter inédito, da I Conapir, a participação efetiva do Brasil nas conferências internacionais de combate ao racismo e a profícua interlocução com o Itamaraty são exemplos do êxito da Seppir nessa área. No entanto, os avanços logrados desde a criação da Secretaria no combate concreto às desigualdades raciais e às suas causas – segundo grupo de objetivos – ainda são insuficientes para alterar, de maneira relevante, a realidade da população negra brasileira. Contribuem para isso a falta de capacidade institucional da Seppir para exercer seu papel de articulação e coordenação de ações; a cultura organizacional presente na administração pública, marcada pela atuação setorializada e pela falta de diálogo horizontal; e a indiscutível dificuldade que perpassa a problemática da discriminação racial, processo que alimenta as desigualdades raciais em nosso país. Tais desigualdades, que têm em sua base desde ações cotidianas calcadas no preconceito até a prática do racismo institucional, exigem, da parte do órgão coordenador da política da igualdade racial, não apenas um importante exercício de articulação, mas também uma ampla capacidade de formulação de estratégias de largo alcance e de seu monitoramento.

O desafio é, sem dúvida, grande. Se a questão racial permeia os mais diferentes aspectos da vida em sociedade, ela deve ser tratada em seus diferentes aspectos e de forma integrada pelos distintos órgãos de governo, desenvolvendo políticas especialmente nas áreas em que as diferenças se fazem mais presentes. Para tanto, é preciso que as desigualdades sejam claramente identificadas e monitoradas e que o tema seja incorporado pelos formuladores e gestores de políticas públicas. Nesse sentido, cabe à Seppir precisamente pautar e coordenar essa incorporação a partir de uma estratégia de combate à discriminação e às desigualdades raciais, assim como acompanhar e avaliar os resultados obtidos. Esse esforço é necessário porque a resistência ao tema, aliada à prática das áreas setoriais de trabalhar de maneira isolada, traz profundas dificuldades para a efetivação desse papel de articulação. Além disso, cabe uma revisão da estrutura administrativa da Secretaria, para que se organize de forma mais adequada ao

enfrentamento de tais dificuldades. A despeito destas, os últimos anos testemunharam alguns exemplos bem-sucedidos nas políticas de promoção da igualdade racial nas quais a Secretaria teve um papel importante. Entre eles, têm destaque as políticas voltadas para as comunidades remanescentes de quilombos e a de promoção da saúde da população negra.

Ao lado das ações a cargo da Seppir e sob responsabilidade do Poder Executivo Federal, outras instituições vêm desenvolvendo iniciativas relevantes, seja no combate à discriminação, seja na promoção da igualdade racial. Assim, destaca-se o Ministério Público do Trabalho (MPT), cujas ações em favor da inclusão da população negra no mercado de trabalho, já tratadas neste texto, representam inovações promissoras no combate à desigualdade racial de cunho institucional. Também cabe citar o esforço de um amplo conjunto de universidades, federais e estaduais, que tomaram a iniciativa autônoma de institucionalizar cotas para afrodescendentes, construindo, desta maneira, um novo horizonte de inserção social da população negra brasileira, ao mesmo tempo em que altera a composição racial do ensino superior público no país. No que se refere à educação superior, em que pese a relevância das experiências em curso, sua expansão ainda tem futuro incerto: a proposta do Poder Executivo tem oscilado ao mesmo tempo em que se observa considerável resistência na mídia e em parte da sociedade civil, apesar do apoio majoritário da opinião pública em favor das cotas raciais.

Note-se ainda que houve pouco avanço em ações de combate às desigualdades raciais em certas políticas sociais de grande relevância, como aquelas sob responsabilidade do Ministério da Educação, do Ministério do Desenvolvimento Social e do Ministério do Trabalho. Essa falta de progresso vem produzindo, sobretudo em grande parte do movimento negro, certa sensação de frustração com a política de combate às desigualdades raciais por parte do Executivo federal. Certamente isto ocorre em boa parte porque uma ação de governo, por mais exitosa que seja, provoca sempre mais expectativas que realizações, em decorrência tanto do tamanho do problema como das longas décadas de passividade do Estado neste campo. Porém, também há de se considerar as já citadas dificuldades observadas na atuação da Seppir, advindas de uma inadequação de sua estrutura ante a suas atribuições, o que faz que sua ação tenha sido menos eficaz do que o que teria sido possível. Uma secretaria com o objetivo de acompanhar e coordenar políticas de diferentes ministérios e outros órgãos do governo brasileiro para a promoção da igualdade racial tem uma tarefa de grande monta, que não condiz com a estrutura administrativa, física e financeira atualmente existente.

A história do Brasil é rica em tentativas de integrar ações de governo. Uma análise de seus sucessos e fracassos (mais fracassos que sucessos) deixa algumas lições quanto aos elementos necessários para uma boa coordenação, podendo-se destacar: *i*) uma metodologia de análise que deixe claro objetivos, abordagens e critérios de acompanhamento e avaliação *ii*) uma adequada inserção nos mecanismos de planejamento governamental; e *iii*) o estabelecimento de alianças estratégicas entre os órgãos coordenados e coordenadores.

Uma metodologia é necessária para permitir que os gestores dos órgãos setoriais integrem a preocupação com a igualdade racial nas ações do dia-a-dia sem tornarem-se peritos em questões raciais. Ao mesmo tempo, a estratégia de combate à discriminação e à desigualdade deve ser elaborada e apresentada pelo órgão coordenador dessa política, podendo ser reelaborada conceitual e metodologicamente em conjunto com as áreas setoriais.

A inserção da preocupação com a igualdade racial na ação governamental também requer que a Seppir domine muito bem os mecanismos de planejamento governamental, como o Plano Plurianual, o orçamento e a execução financeira. Exercer influência sobre orientações e recursos alheios é, sem dúvida, um objetivo ambicioso, mas sem a materialização em termos orçamentários, as ações de combate ao racismo ficarão no âmbito discursivo, o que, embora de grande importância, não é suficiente. Uma possibilidade é começar o acompanhamento pela definição dos programas em prol da igualdade racial, fazendo que sua execução orçamentária esteja transparente para toda a sociedade. No entanto, para perseguir este objetivo, é necessário que a Secretaria o tenha como prioritário, o que implica inclusive a incorporação de técnicos de carreira das áreas de gestão, orçamento e planejamento.

Finalmente, o estabelecimento de alianças estratégicas envolve também conhecimento e expertise em áreas específicas. Para tanto, é necessário que a Seppir desloque técnicos dos ministérios para trabalhar na Secretaria ou reúna grupos de especialistas que possam desenvolver um trabalho de acompanhamento e avaliação das ações por política setorial. Os ministérios da Justiça, da Educação, do Desenvolvimento Agrário, do Desenvolvimento Social, da Saúde, das Cidades, do Trabalho e da Previdência, entre outros, executam ou poderiam executar ações que são fundamentais para se alcançar a igualdade racial. Cada um desses, no entanto, tem sua própria lógica que precisa ser compreendida pela Seppir para que esta possa exercer influência sobre suas prioridades. Nesse sentido, forjar as alianças estratégicas necessariamente exige a mobilização de especialistas não somente das questões raciais, mas também das políticas públicas setoriais.

Em suma, a estrutura da Seppir cumpre com o objetivo, fundamental, de manter-se próxima do movimento social, aumentando sua capacidade de mobilização social e de proposição de soluções. No entanto, resta o desafio de aproximação com a estrutura governamental, para que o objetivo da promoção da igualdade racial possa ser alcançado.

## CAPÍTULO 3

# A POLÍTICA DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL NO GOVERNO FEDERAL EM 2006 E O PROGRAMA DE COMBATE AO RACISMO INSTITUCIONAL

XXXX

## 1 APRESENTAÇÃO

O enfrentamento às iniquidades raciais tem obtido, do governo federal, uma maior atenção desde a criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), em 2003. Tais iniquidades vêm sendo combatidas pela implementação de políticas de valorização da identidade negra e por iniciativas que visam promover a igualdade e a equidade no acesso aos serviços públicos (saúde, educação, previdência social, assistência social) e ao mercado de trabalho. Contudo, os desafios ainda são extremamente significativos, exigindo do governo e da sociedade brasileira empenho e determinação no combate à desigualdade racial e às suas causas. Nesse sentido, nesta edição de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, além do registro de eventos importantes ocorridos em 2006 e do tradicional exercício de acompanhamento dos programas e dos projetos em curso, serão relatadas algumas experiências inovadoras de combate à discriminação indireta e ao racismo institucional, que parecem trazer novas e promissoras opções para o desenvolvimento de políticas nessa área.

## 2 FATOS RELEVANTES

### 2.1 Conferências internacionais

Em 2006, o Brasil foi sede de duas conferências internacionais que contribuíram não apenas para a ampliação do debate de temas relevantes para as políticas públicas nacionais como reafirmaram o compromisso do governo brasileiro com a promoção da equidade racial: a II Conferência de Intelectuais Africanos e da Diáspora e a Conferência Regional das Américas sobre Avanços e Desafios no Plano de Ação contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e as Intolerâncias Correlatas.

A II Conferência de Intelectuais Africanos e da Diáspora (Ciad), que ocorreu no período de 12 a 14 de julho de 2006, na cidade de Salvador, Bahia, teve como objetivo aprofundar a relação do Brasil com o continente africano, assim como debater estudos e experiências no que tange aos temas das relações de gênero, educação, identidade cultural, saúde, democracia, paz, desenvolvimento, idiomas, colonialismo, religiosidade, cooperação internacional, ações afirmativas e políticas de combate ao racismo, à xenofobia e a outras formas correlatas de discriminação.

A Declaração de Salvador, documento promulgado ao final do encontro, conclama a necessidade de investimentos no campo da pesquisa, do ensino e do diálogo para dinamizar o progresso do continente africano e das populações de afrodescendentes em outras regiões do mundo, que enfrentam diversos obstáculos para a efetivação de sua cidadania. Também fica indicado na declaração que o governo brasileiro, em conjunto com a União Africana,<sup>1</sup> deverá avaliar a criação de um Centro Internacional da África e da Diáspora, que funcionaria como um centro de referência para ampliar a cooperação entre instituições acadêmicas, intelectuais e artísticas africanas e da diáspora.

A participação do Brasil na Conferência de Durban, em 2001, comprometeu os diversos níveis do governo com a promoção da igualdade racial. A mobilização então realizada, envolvendo estados, municípios, agências internacionais e sociedade civil organizada, produziu experiências de políticas, programa e projetos implementados em diferentes áreas e territórios do país. Esse contexto também tem motivado os mais diversos atores a organizarem fóruns constantes de debates, seja na forma de eventos simples, encontros locais, regionais, nacionais e mesmo internacionais. Dando continuidade a tal movimento, foi realizada entre 26 e 28 de julho de 2006, em Brasília, a Conferência Regional das Américas sobre Avanços e Desafios no Plano de Ação contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e as Intolerâncias Correlatas. Presidida pelo governo brasileiro, sob a responsabilidade da Seppir, em parceria com o governo do Chile, o objetivo do encontro foi debater as políticas de combate ao racismo, tendo como pano de fundo as proposições do Plano de Ação da Conferência de Durban.

---

1. A União Africana é uma organização dos estados nacionais africanos, fundada em 2002 em substituição à Organização da União Africana de 1963, que tem como objetivo a promoção da democracia, dos direitos humanos e do desenvolvimento econômico e social do continente africano. Atualmente, a União Africana é composta por 53 países, ficando de fora apenas Marrocos, que assim decidiu em virtude da participação de Saara Ocidental, ainda que este seja considerado pelas Nações Unidas como um país não independente e parte do território marroquino.

As indicações da Declaração de Salvador e da Conferência Regional das Américas Contra o Racismo reforçam algumas diretrizes da intervenção do governo brasileiro no combate à discriminação racial e ao racismo. A realização de pesquisas sobre as iniquidades raciais, a institucionalização de grupos de discussão e trabalho sobre as especificidades da população negra e a necessidade de se implementar políticas públicas racialmente equitativas que garantam a participação social no campo dos direitos humanos, acesso à justiça, educação, assistência social e saúde estão entre as iniciativas propostas pelos eventos e que, em maior ou menor grau, têm merecido atenção e esforços por parte do governo brasileiro.

## 2.2 A proposta de Política Nacional de Saúde da População Negra

Os compromissos assumidos pelo governo federal em âmbito internacional pela promoção da igualdade e da equidade racial tiveram seus reflexos no campo da saúde. Nos últimos anos, esse tem sido um tema crescentemente trabalhado no âmbito do Ministério da Saúde. No entanto, representou um marco neste processo o fato de que, em outubro de 2006, durante o II Seminário Nacional de Saúde da População Negra, o então ministro da Saúde, Agenor Álvares, reconheceu a ineficácia do Sistema Único de Saúde (SUS) em prestar atendimento adequado a uma parcela significativa da população por motivação racial. Em resposta a essa problemática, o Ministério da Saúde (MS), sob a liderança da Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa (Sgep), elaborou a Política Nacional de Saúde da População Negra, aprovada, em novembro de 2006, pelo Conselho Nacional de Saúde.

A política define os objetivos, as diretrizes, as estratégias e as responsabilidades de gestão voltadas para a melhoria das condições de saúde desse grupo populacional e considera esses objetivos como integrantes da dinâmica do Sistema Único de Saúde (SUS), reafirmando os princípios de equidade, integralidade da atenção e controle social. Seu objetivo principal é promover a saúde integral da população negra, priorizando a redução das desigualdades étnico-raciais e o combate ao racismo e à discriminação nas instituições e nos serviços do SUS.

A política é transversal, abrangendo diversas secretarias do Ministério da Saúde, sendo sua formulação, gestão e operacionalização partilhada entre as três esferas de governo. Fortalecendo a gestão participativa, estabelece como estratégia de atuação a produção de informações epidemiológicas sobre a população negra – tal como a inserção do quesito cor nos formulários do sistema SUS –, o fortalecimento do controle social, o desenvolvimento de estratégias de combate ao racismo institucional e à discriminação racial e a implementação de ações afirmativas para promover a equidade em saúde.

Além de enfatizar a necessidade de se combater o racismo no SUS e promover o controle social, a Política Nacional de Saúde Integral da População Negra também se preocupa com as doenças e os agravos prevalentes na população negra. Estes podem ser agrupados em três categorias: *i*) doenças e agravos geneticamente determinados, tais como a anemia falciforme, deficiência de glicose 6-fosfato desidrogenase, foliculite; *ii*) doenças e agravos adquiridos em condições desfavoráveis, como a desnutrição, anemia ferropriva, doenças do trabalho, DST/HIV/Aids, mortes violentas, mortalidade infantil elevada, abortos sépticos, sofrimento psíquico, estresse, depressão, tuberculose, transtornos mentais (derivados do uso abusivo de álcool e outras drogas); e *iii*) doenças e agravos de evolução agravada ou tratamento dificultado, como a hipertensão arterial, diabetes melito, coronariopatias, insuficiência renal crônica, câncer, miomatoses. De acordo com o texto da política, essas doenças devem receber uma abordagem específica no âmbito do SUS, reafirmando o princípio da equidade, que norteia – ao lado dos de universalidade e integralidade – toda a atuação pública na área. Isso não significa, porém, que toda a questão racial esteja atendida. Para além da equidade na saúde, há de se reconhecer a existência de desigualdades no acesso aos serviços de saúde, fruto de preconceitos e estereótipos que alimentam atitudes discriminatórias no interior do sistema.<sup>2</sup> Estas põem em xeque não só o princípio da equidade, mas também o da universalidade e da integralidade.

O próximo passo para a implementação da política é sua pactuação na Comissão Intergestores Tripartite (CIT), espaço institucional de pactuação que reúne os representantes dos gestores federal, estaduais e municipais da saúde. A pactuação da política permitirá avançar na equidade do SUS por meio de medidas efetivas a serem implantadas em todas as esferas de governo visando garantir o combate à discriminação e o acesso igualitário da população negra aos serviços de saúde.

### 3 ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA E DOS PROGRAMAS

Durante o ano de 2006, o Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial (Fipir) realizou uma série de encontros regionais com a finalidade de discutir os principais desafios hoje colocados para garantir sua viabilidade política e sua sustentabilidade nos próximos anos. No mês de junho de 2006 foram realizados,

---

2. A respeito, ver *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* nº 12, no qual são apresentados dados que evidenciam tais desigualdades.

em Brasília, dois importantes encontros dos organismos de promoção da igualdade racial: o de assinatura do Pacto Governamental pela Igualdade Racial e o VI Encontro Nacional do Fipir. Nesses encontros foram debatidos: *i*) o combate ao racismo, tendo como parâmetro os avanços do governo federal; *ii*) os projetos em conjunto com estados e municípios no âmbito da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial, no que tange à Lei nº 10.639/2003, que implementa a obrigatoriedade do ensino de história e cultura africana e afro-brasileira; *iii*) a implementação de política de ações afirmativas; *iv*) a articulação entre as temáticas de raça e gênero; e *v*) o acesso das populações quilombolas ao direito de posse da terra e reconhecimento de sua diversidade cultural.

O Plano Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR), que deveria ter sido divulgado em 2005, logo após a realização da I Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial, segue sem definição. Até maio de 2007 o PNPIR não havia sido lançado, o que, sem dúvida, dificulta a consolidação da intervenção da Seppir na esfera federal e a articulação entre as ações desenvolvidas – muitas vezes sem qualquer relação com a Seppir – nos ministérios setoriais.

A despeito da inexistência do Plano, algumas ações importantes foram desenvolvidas em 2006. Nesse particular, destacam-se o Programa Brasil Quilombola, desenvolvido pela Seppir em parceria com outros órgãos da administração pública federal, e o Programa de Promoção da Igualdade de Oportunidade para Todos, do Ministério Público do Trabalho (MPT). As principais atividades e resultados obtidos no âmbito desses programas são apresentados a seguir.

### 3.1 Programa Brasil Quilombola<sup>3</sup>

O Brasil Quilombola é um programa interministerial cujo objetivo é promover o desenvolvimento sustentável das comunidades quilombolas, em consonância com as suas especificidades históricas e culturais. Procura garantir o pleno exercício dos direitos da população quilombola à titulação e à permanência na terra, à documentação básica, à alimentação, à saúde, aos serviços de infra-estrutura e à previdência social. A tabela a seguir demonstra o orçamento do Programa Brasil Quilombola por ministério e a sua execução nos anos de 2005 e 2006.

---

3. Todas as informações sobre os resultados do Programa Brasil Quilombola foram retiradas do Relatório do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (Sigplan), de 2006, salvo referências contrárias.

**TABELA 1**  
Execução orçamentária do Programa Brasil Quilombola por ministério (2005-2006)

Ministério	2005*				2006			
	Dotação inicial	Autorizado (lei + créditos)	Liquidado	Nível de execução (%)	Dotação inicial	Autorizado (lei + créditos)	Liquidado	Nível de execução (%)
	(A)	(B)	(C)	(C/B)	(E)	(F)	(G)	(G/F)
MS	305.467	305.467	112.518	36,8	–	–	–	–
MEC	2.370.180	2.370.180	2.124.813	89,6	5.172.000	5.172.000	2.942.410	56,9
MDA	21.738.519	20.238.273	3.159.304	15,6	33.464.295	33.754.295	9.602.091	28,4
Seppir	7.323.073	6.902.526	4.867.685	70,5	13.397.968	13.397.968	6.432.045	48,0
Total	31.737.238	29.816.446	10.264.321	34,4	52.034.263	52.324.263	18.976.546	36,2

Fonte: Siafi/STN.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Obs.:\* Valores de 2005 corrigidos para 2006 pela média anual do IPCA.

Os dados apresentados na tabela anterior demonstram a baixa execução orçamentária do programa no ano de 2006, apenas 36,2%. Este baixo índice reflete também a queda dos volumes liquidados pelo MEC (56,9%) em comparação ao ano de 2005, quando esse índice foi de 89,6%, e também à redução dos volumes liquidados pela Seppir: 48% contra 70,5% no ano anterior. Como já discutido em edições anteriores deste periódico,<sup>4</sup> a baixa execução do programa deve-se não só ao contingenciamento de recursos destinados à Seppir – o que é indicativo da prioridade do tema no governo federal –, mas, principalmente, à fragilidade da Secretaria em promover a coordenação e o fomento/indução de políticas direcionadas à promoção da igualdade racial junto a outros ministérios.

As ações do programa podem ser divididas em dois grupos: aquelas que estão sob a coordenação da Seppir e aquelas que são de responsabilidade de outros ministérios. No âmbito das atividades sob responsabilidade da Seppir, destaca-se o fomento ao desenvolvimento sustentável e o fortalecimento à representação institucional das comunidades quilombolas. Em 2006, foram apoiadas, com ações na área de desenvolvimento sustentável, 18 comunidades quilombolas.

Visando ainda atender ao primeiro daqueles objetivos, a Seppir articulou, no ano de 2006, junto ao Ministério da Integração Nacional (MIN), o Programa Organização Produtiva de Comunidades (Produzir), que visa capacitar as comunidades quilombolas no desenvolvimento de atividades produtivas potenciais. O programa foi implementado em fase experimental em dois estados, Bahia e Alagoas, atendendo somente cinco comunidades e mobilizando recursos do MIN no valor de R\$ 240 mil. Não estão disponíveis informações sobre a possibilidade de expansão do Produzir para

4. Ver *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* n° 12, 2006.

outras Unidades da Federação ou o atendimento de mais comunidades nos estados da Bahia ou Alagoas, ficando aqui registrada a necessidade de que isso ocorra para se assegurar o impacto efetivo no desenvolvimento local nas comunidades quilombolas.

Também com o objetivo de fomentar a inclusão produtiva das comunidades quilombolas, a Seppir, em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), desenvolveu no ano de 2006 o Programa Geração Quilombola. Foram relacionadas cinquenta comunidades a serem atendidas com ações que objetivam a geração de emprego e renda. No entanto, apenas 33 delas enviaram projetos e foram atendidas pelo programa. As demais 17 vagas serão preenchidas mediante novo processo seletivo a ser realizado no ano de 2007. Esse programa contou, no ano de 2006, com um orçamento R\$ 7 milhões.

No âmbito do fortalecimento à representatividade institucional das comunidades quilombolas, o programa capacitou 2.355 lideranças, um número significativo quando se pensa no potencial que possuem para atuar como representantes dessa população – levando suas demandas e defendendo seus interesses – junto às instâncias governamentais formuladoras de políticas públicas. Ademais, qualificam a participação das comunidades em conselhos e órgãos consultivos, o que favorece, também, o exercício do controle social sobre as políticas públicas orientadas para o desenvolvimento das comunidades.

A capacitação dos funcionários e dos gestores de políticas públicas é reconhecida pela Seppir como um dos mecanismos de promoção do acesso das comunidades quilombolas às políticas desenvolvidas pelo governo. Nesse sentido, a Secretaria tem buscado, juntamente com outros ministérios<sup>5</sup> e a Fundação Cultural Palmares, a realização de seminários de formação dos gestores. No ano de 2005, foram realizados três seminários regionais com gestores em Porto Alegre-RS, Fortaleza-CE e Goiânia-GO. Em 2006, foram realizados outros quatro seminários nas cidades de Belém-PA, Recife-PE, Belo Horizonte-MG e Aracaju-SE e um Encontro Nacional dos Agentes de Regulação de Territórios Quilombolas realizado em Brasília no primeiro semestre de 2006. Os sete seminários regionais, conjuntamente, atenderam a um público de aproximadamente setecentos gestores públicos.

No que diz respeito ao grupo de atividades desenvolvidas sob a coordenação de outros ministérios destaca-se que, no ano de 2006, o Ministério da Saúde não apresentou orçamento específico para o programa, conforme apresentado na tabela 1. Essa iniciativa demonstra a falta de prioridade conferida, pelo MS, ao Programa Brasil Quilombola. De fato, a ação mais contundente do ministério no que se refere à população quilombola – qual seja, o acréscimo de 50% no repasse

---

5. Ministério da Educação e Cultura, Ministério da Saúde, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério das Cidades e o Ministério do Desenvolvimento Agrário.

das verbas do Programa de Saúde da Família para os municípios que contam com remanescentes de quilombos – pouco foi utilizada, uma vez que a divulgação feita pelo MS foi insuficiente e as demandas que chegaram foram muito poucas. No ano de 2006, apenas 54 municípios foram beneficiados pela portaria do Ministério da Saúde que estabelece o acréscimo.

A regulamentação fundiária das comunidades remanescentes de quilombos é de competência do Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio do Instituto de Colonização e Reforma Agrária (Incra), com o acompanhamento da Seppir e da Fundação Cultural Palmares. Em 2006 foram tituladas 18 comunidades, enquanto entre 2003 e 2005 esse número foi de apenas 13 comunidades. Importante destacar que a Seppir trabalha com a existência de um universo de comunidades quilombolas superior a 3 mil. Aliado a isso, apenas nos últimos quatro anos contabilizou-se 492 pedidos de titulação de terras ocupadas por quilombolas. As demandas são muitas, e a perspectiva é de que sejam crescentes nos próximos anos, uma vez que a Fundação Cultural Palmares emitiu, até o final de 2006, um total de 806 certidões de reconhecimento oficial de existência de comunidades, o que demonstra dificuldades em atender à demanda nesse sentido. Mesmo com o avanço do número de demarcações em 2006, o MDA teve execução orçamentária de apenas 28,4%, como demonstra a tabela 1, o que indica uma possibilidade significativa de expansão do número de demarcações, especialmente se considerar a previsão de 38 comunidades tituladas contidas na avaliação do Plano Plurianual (PPA) – 2006.

#### BOX 1

O processo de regulamentação de titulação das terras ancestrais inicia-se com a solicitação junto à Fundação Cultural Palmares de uma certidão de auto-reconhecimento, o documento que promove o reconhecimento oficial da existência da comunidade. A comunidade deve, ainda, encaminhar à Superintendência Regional do Incra em seu estado uma solicitação de abertura de procedimentos administrativos visando à regularização fundiária. Esses procedimentos têm início com um estudo da área, destinado a compor um relatório técnico que identifica e delimita o território da comunidade. Uma vez aprovado este relatório, o Incra publica uma portaria de reconhecimento que declara os limites do território quilombola. A fase final do procedimento corresponde à regularização fundiária, com a desintração de ocupantes não quilombolas mediante a desapropriação e/ou pagamento das benfeitorias e a demarcação do território. Ao final do processo, é concedido o título de propriedade à comunidade que é coletivo e em nome da associação dos moradores da área. Em comparação com os anos anteriores, o número de titulações foi superior, apesar de ainda muito insuficiente diante das demandas que se apresentam.

No que se refere à educação, o Programa Brasil Quilombola executa atividades nas três ações previstas pelo Ministério da Educação – com recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) – que compreendem a distribuição de material didático, apoio à capacitação de professores e ampliação e melhoria da rede física das escolas. Nessas três frentes de atuação, a Seppir vem articulando junto ao ministério e a outros parceiros melhorias na educação das comunidades tradicionais. O FNDE financiou, em 2006, atividades que capacitaram quase 4 mil professores, distribuíram cerca de 9.500 livros didáticos e construíram setenta salas de aula que atenderam mais de 6 mil alunos em comunidade quilombolas em todo o território nacional.

No apoio à distribuição de material didático, foram distribuídos 35.468 livros para as escolas que atendem comunidades quilombolas. No apoio à formação e à capacitação dos professores, foram atendidos um total de 100.571 professores. No que se refere à ampliação e à melhoria da rede física de escolas em comunidades quilombolas, foram atendidos apenas 21 municípios com a construção de 82 novas salas de aula e a modernização de 18 escolas.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) iniciou, em 2004, a identificação das famílias pertencentes a comunidades quilombolas no Cadastro Único dos programas de combate à fome e transferência de renda. O recorte possibilitou um maior conhecimento da proporção do atendimento desses programas a essa população. As informações geradas ainda são parciais e muitas famílias quilombolas cadastradas ainda não estão identificadas como tal. Outra ressalva que se faz necessária é que tais famílias estão sujeitas aos mesmos critérios de elegibilidade válidos para as demais famílias brasileiras. De acordo com o MDS, um total de 6.391 famílias quilombolas haviam sido incluídas no cadastro, até o final de 2006, e, dessas, 4.150 receberam os benefícios do Programa Bolsa Família. Nos Programas de Combate à Pobreza, a Seppir e o MDS ampliaram o total de famílias de comunidades tradicionais atendidas pela distribuição de alimentos. No ano de 2005 foram 22.795 famílias quilombolas atendidas e, em 2006, esse número passou para 24.462 famílias.

### 3.2 Programa de Promoção da Igualdade de Oportunidade para Todos

Após a realização de duas audiências públicas para debater a discriminação racial no mercado de trabalho, para as quais a Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM) da Câmara dos Deputados convidou o Ministério Público do Trabalho (MPT) e as empresas do setor bancário acionadas pelo MPT na Justiça, o tema adquiriu maior notoriedade, o que possibilitou a reabertura

das negociações no sentido de elaboração de uma proposta de combate à discriminação e a promoção da igualdade no setor. Com a mediação da CDHM foram agregadas às demandas iniciais a inclusão dos portadores de deficiência, tendo as empresas concordado em ampliar os programas de inclusão que já possuíam para compreender as demandas indicadas pelo Ministério Público do Trabalho e pela CDHM.<sup>6</sup>

A partir das demandas das Procuradorias Regionais do Trabalho, o projeto-piloto implementado no Distrito Federal foi estendido a 13 estados<sup>7</sup> que estão em fase inicial de implantação do Programa de Promoção Igualdade de Oportunidade para Todos, solicitando dados e aguardando o desenrolar das negociações na CDHM para tomarem as decisões cabíveis. Uma vez que se avançou bastante nessa discussão no setor bancário, o Ministério Público do Trabalho analisa, agora, a extensão do programa para outros setores da economia brasileira.

#### 4 TEMA EM DESTAQUE

##### Racismo institucional

A discriminação racial é um dos mais perversos fenômenos sociais operantes na sociedade brasileira, responsável por parte significativa das desigualdades que lhe caracterizam, assim como por parte expressiva do processo de naturalização da pobreza e das distâncias sociais. Contudo, em que pese sua relevância como processo central na dinâmica da produção e da reprodução da pobreza e da desigualdade, a discriminação racial tem se revelado um tema difícil de ser incluído na agenda de políticas públicas. De fato, a própria complexidade do fenômeno tem dificultado seu enfrentamento. Nos últimos anos, entretanto, a busca de caminhos que permitam avançar na intervenção diante desse problema tem aberto fronteiras promissoras, como é o caso do programa implementado pelo MPT e tratado anteriormente neste capítulo. Outra iniciativa importante vem sendo desenvolvida pelo Ministério da Saúde e por algumas prefeituras do país, no âmbito do Programa de Combate ao Racismo Institucional (PCRI). Este programa resgata o conceito do racismo institucional, buscando dar visibilidade a processos de discriminação indireta que ocorrem no seio das organizações.

---

6. Para maiores informações sobre o Programa de Promoção da Igualdade de Oportunidade para Todos, ver a discussão já apresentada em *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* n<sup>os</sup> 11, 12 e 13.

7. Os Estados onde o Programa de Promoção da Igualdade de Oportunidade para Todos está sendo implantado são: Bahia, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Pará, Rio Grande do Norte, Piauí, Maranhão, Mato Grosso, Espírito Santo e Tocantins.

A bibliografia sobre o tema aponta que as desigualdades raciais também podem ser resultantes de mecanismos discriminatórios que operam, até certo ponto, à revelia dos indivíduos. A essa modalidade de racismo convencionou-se chamar de racismo institucional ou, ainda, de racismo estrutural ou sistêmico. A grande inovação que esse conceito traz 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.<sup>8</sup> 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, benefícios e oportunidades aos diferentes grupos raciais.

Este tipo de discriminação tem efeitos extremamente relevantes. Ele 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 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.

Como o enfoque nessa abordagem refere-se a uma prática organizacional, o racismo institucional pode ser definido como o fracasso coletivo das organizações e das instituições em promover um serviço profissional e adequado às pessoas por causa da sua cor, cultura, origem racial ou étnica. Ele manifesta-se em normas, práticas e comportamentos discriminatórios adotados no cotidiano de trabalho das instituições, os quais são resultantes, em larga medida, do preconceito ou dos estereótipos racistas.<sup>9</sup>

O emprego do conceito de discriminação indireto ou racismo institucional para a promoção de políticas de equidade racial já é utilizado desde o final dos anos

---

8. GUIMARÃES, A. A. S. *Racismo e anti-racismo no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2005.

9. WERNECK, J. Iniquidades raciais em saúde e políticas de enfrentamento: as experiências do Canadá, Estados Unidos, África do Sul e Reino Unido. In: *Saúde da população negra no Brasil: contribuições para a promoção da equidade*. Brasília: Funasa/Ministério da Saúde, 2005.

1960 em diversos países. Nos Estados Unidos, por exemplo, ele surge no contexto da luta pelos direitos civis e com a implementação de políticas de ações afirmativas. Na Inglaterra, o conceito passa a ser incluído como instrumento para a proposição de políticas públicas, na década de 1980, como resultado do empoderamento da população negra e da ineficiência do Poder Judiciário em responder de forma adequada às demandas dessa população. No entanto, no Brasil, apenas a partir de meados dos anos 1990 o movimento social, os organismos internacionais e o governo apropriam-se desse conceito para a formulação de programas e políticas de promoção da equidade racial. No âmbito da saúde, essa movimentação tem início.

De fato, as formulações sobre a saúde da população negra começam, no país, durante a década de 1980, com os primeiros estudos e reivindicações do movimento social negro sobre a necessidade de se combater enfermidades de maior incidência nessa população. Com a realização da primeira Marcha Zumbi dos Palmares, em 1995, e da III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância, em Durban, na África do Sul, no ano de 2001, o movimento social negro e os organismos internacionais reivindicaram, junto ao governo brasileiro, a efetivação dos compromissos pelo fim das iniquidades, inclusive no campo da saúde.

Paralelamente a esse processo, desde o início dos anos 2000, estudos vêm apontando com mais clareza o perfil das desigualdades raciais no acesso a serviços e a procedimentos em saúde, além dos diferenciais de mortalidade e morbidade em algumas situações, como mortalidade materna e infantil. Os dados do suplemento da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (Pnad) 2003, por exemplo, indicam que apesar da universalidade do atendimento do SUS – 98% das pessoas que procuram o sistema são atendidas –, a integralidade do atendimento à população negra não se efetiva. A pesquisa indica que a população negra, apesar de corresponder a 76% dos atendimentos efetuados pelo sistema, possui acesso restringido à realização de exames e procedimentos médicos de maior complexidade em comparação à população branca, mesmo quando se realiza o controle da variável renda *per capita*.<sup>10</sup> A partir desses estudos, o movimento social negro e os estudiosos da temática passam a pensar nos determinantes sociais dessas desigualdades, inclusive o racismo e a discriminação, o que resultou na realização, em 2004, do I Seminário Nacional de Saúde da População Negra. Nesse evento,

---

10. Sobre os dados das desigualdades raciais em saúde, ver Políticas Sociais: acompanhamento e análise nº 12, capítulo "Igualdade racial".

os princípios do SUS são reivindicados para que a promoção da inclusão social e a luta pela eliminação de todo e qualquer tipo de discriminação sejam entendidos como desafios permanentes do sistema. Dessa forma, a pauta referente à saúde da população negra estende-se para além da necessidade de se combater enfermidades de maior incidência nessa população, incluindo também o tema da discriminação e do preconceito no âmbito daquela política pública.

No II Seminário de Saúde da População Negra, em 2006, a ênfase do Ministério da Saúde foi a discussão do texto da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra. O movimento social negro norteou sua atuação no seminário no sentido de reforçar a diretriz de que, para pensar a saúde da população negra, é necessário combater o racismo. Nesse sentido, o compromisso reafirmado no seminário foi o de que a defesa dos princípios do SUS é uma das estratégias para garantir a equidade racial.

É nesse contexto, e como reflexo da crescente demanda por parte do movimento social negro, que o conceito de racismo institucional emerge como organizador de uma nova pauta de ações que possibilita a mobilização dos gestores, dos profissionais da área e usuários em busca da redução daquelas desigualdades. O Programa de Combate ao Racismo Institucional (PCRI) vem sendo um dos mais importantes esforços nessa área, atualmente em implementação no país. Desenvolvendo-se junto a organizações públicas, esse programa objetiva dar um novo impulso na produção da equidade de oportunidade e de tratamento entre os diversos grupos raciais que compõem a população brasileira. Serão apresentados, a seguir, o histórico do programa, suas características e seus processos de implementação, assim como as perspectivas que se abrem para o esforço de combate ao racismo e de promoção da igualdade racial no seio das políticas públicas.

#### 4.1 Histórico do programa

O Programa de Combate ao Racismo Institucional (PCRI) foi implementado em 2005 por meio de uma parceria que conta com a participação da Seppir, do Ministério Público Federal (MPF), do Ministério da Saúde (MS), da Organização Pan-Americana de Saúde (Opas), do Departamento Britânico para o Desenvolvimento Internacional e Redução da Pobreza (DFID) e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud).<sup>11</sup> Na esfera municipal, o

---

11. ODFID é a agência financiadora do PCRI, e o Pnud é a agência responsável pela administração dos recursos alocados para o programa.

programa conta, ainda, com a participação das prefeituras das cidades de Recife e Salvador e com o Ministério Público do estado de Pernambuco (MPPE).<sup>12</sup>

O PCRI nasce no processo de organização e realização da III Conferência de Combate Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e todas as Formas Correlatas de Discriminação. A mobilização então realizada ampliou o debate público sobre a questão racial e sobre como o setor público poderia desenvolver atividades efetivas de combate ao racismo e à discriminação racial, ao mesmo tempo em que propiciou mais amplo contato e conhecimento com experiências exitosas em desenvolvimento em outros países. Nesse contexto, surgem já em 2001 as primeiras discussões a respeito da implementação do PCRI no Brasil. Ainda no primeiro semestre de 2002, começa a ser elaborado o memorando do PCRI, que passa a abarcar, em 2003, o projeto “Saúde da População Negra: uma questão de equidade”.

Entre 2003 e 2005, foram realizadas diversas atividades pré-implantação do PCRI. Em 2004, o PCRI articulou as entidades do movimento social negro para a participação no I Seminário Nacional de Saúde da População Negra e realizou oficinas preparatórias para a implementação do programa com gestores da prefeitura da cidade de Recife.<sup>13</sup>

#### 4.2 Objetivos e estratégias

O programa tem dois grandes objetivos: 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 fomentar a participação das organizações da sociedade civil organizada no diálogo sobre políticas públicas. O programa é formado por dois componentes: um que focaliza as ações em saúde, no âmbito federal, e outro que focaliza a ação municipal nas mais diferentes áreas. Na saúde, o PCRI é desenvolvido no Ministério da Saúde, enquanto no componente municipal o programa busca executar ações de combate ao racismo institucional em diversas secretarias das prefeituras.

---

12. A gestão do PCRI dá-se a partir de um Comitê Supervisor Nacional, com caráter deliberativo, que é composto pelo Ministério da Saúde, Ministério Público Federal (MPF), Seppir, Pnude Opas, além da Agência Brasileira de Cooperação/Ministério das Relações Exteriores (ABC/MRE). Foram criados, também, os Comitês Consultivos para cada um dos componentes. Esses comitês são formados por assessores do DFID, por representantes do governo-federal, estadual ou municipal-, por representantes do movimento social organizado e por estudiosos da temática racial. O papel da consultoria do DFID no Componente Saúde do PCRI é de execução e articulação do programa, bem como o de transferir conhecimento técnico sobre o tema para o MS. Já no Componente Municipal, o papel central do suporte do DFID é a articulação entre o Ministério Público e as prefeituras.

13. Todas as referências sobre o PCRI são do relatório anual de atividades PCRI-Saúde, salvo indicações contrárias.

No que diz respeito ao objetivo de fortalecer a capacitação do setor público na identificação e na prevenção do racismo institucional, o propósito do primeiro componente é contribuir para a redução das iniquidades raciais em saúde, colaborando na formulação, na implementação, na avaliação e no monitoramento de políticas que promovam a igualdade racial no SUS. O componente municipal do PCRI tem suas atividades desenvolvidas nos municípios de Salvador-BA e Recife-PE, e visa à identificação e à prevenção do racismo institucional nas áreas de educação, trabalho, cultura e acesso à Justiça.

No que diz respeito ao fortalecimento das organizações do movimento social negro e sua participação ampliada junto ao processo decisório das políticas públicas, as ações desenvolveram-se em três níveis: *i)* estímulo à criação de comitês consultivos visando ao acompanhamento da execução do programa; *ii)* incorporação das entidades na divulgação de suas experiências de combate ao racismo; e *iii)* promoção de seu protagonismo visando fortalecer sua participação social no debate sobre as políticas públicas.

### 4.3 Primeiros resultados

O PCRI realizou diversas atividades durante os anos de 2005 e 2006. Segue uma descrição dos principais resultados obtidos nos dois componentes do programa nesses últimos dois anos.

#### 4.3.1 PCRI-Saúde

O objetivo do componente saúde do PCRI é contribuir para a redução das iniquidades raciais em saúde, incidindo na formulação, na implementação, na avaliação e no monitoramento das políticas que promovam a equidade racial no Sistema Único de Saúde (SUS). Desse modo, tal componente insere-se em uma estratégia de defesa e fortalecimento do SUS, primeiro elemento de seu marco estratégico, visando a desenhar uma política de equidade no sistema, garantindo a participação da população negra nas instâncias de gestão. Nesse âmbito, o Comitê Técnico de Saúde da População Negra (CTSPN) teve importância fundamental por configurar-se como relevante espaço de atuação do movimento social junto ao Ministério da Saúde. O CTSPN foi instituído em 2004 com a finalidade de incorporar subsídios técnicos e políticos à formulação da Política Nacional e do Plano Nacional de Saúde da População Negra. O comitê é formado por representantes do Ministério da Saúde, estudiosos da temática racial e representantes de organizações do movimento social negro.

O programa teve como estratégia de funcionamento a atuação no apoio à formação de agentes de saúde, técnicos e gestores e à consolidação de uma rede de apoio à promoção da equidade racial em saúde. As principais atividades desenvolvidas no âmbito do PCRI-Saúde referem-se à realização de oficinas de capacitação para a identificação, abordagem e combate ao racismo institucional. Essas oficinas utilizaram metodologia de sensibilização desenvolvida pelo Instituto Amma Psique e Negritude, de São Paulo, em parceria com o PCRI, que apresenta o conceito de racismo institucional e seus aspectos psicossociais como centrais no processo de sensibilização. Nas oficinas, os participantes são levados a abordar os temas do imaginário social e as representações sobre o pertencimento racial por meio do questionamento sobre “o que é ser negro” e “o que é ser branco” na sociedade brasileira. Em um segundo momento, são convidados a refletir sobre “as vivências de discriminação”, buscando identificar o racismo na atitude de cada um e no cotidiano de trabalho. Finalmente, são convidados a elaborar um plano de trabalho, indicando o diagnóstico da situação-problema, as ações estratégicas e as atividades necessárias para a mudança de tal quadro.<sup>14</sup>

Para que se efetivasse o apoio à formação de agentes de saúde e a capacitação de gestores e das entidades da sociedade civil, o PCRI investiu na produção de material de capacitação. Essa produção teve como principal resultado a elaboração do Kit Combate ao Racismo Institucional na Saúde (Kit Cris), composto por cadernos de textos e dinâmicas básicos, CD-ROM, vídeos e textos de apoio dirigidos a trabalhadores em saúde, agentes e lideranças comunitárias, sociedade civil organizada e a população em geral.

Também foram produzidos dois vídeos sobre saúde da população negra intitulados *Quesito cor* e *Promovendo equidade na atenção à saúde* que tiveram como objetivo a instrumentalização dos funcionários em saúde, o apoio à formulação de políticas de promoção da equidade e o subsídio à sociedade civil no debate sobre o tema. Também foi publicado o livro intitulado *Saúde da população negra no Brasil: contribuições para a equidade*, lançado pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa) no ano de 2005, como produto do convênio desta com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e de uma parceria com o PCRI-Saúde.<sup>15</sup>

Na mesma linha de capacitação e sensibilização, foram realizadas palestras e oficinas com as equipes técnicas e administrativas da Opas, do Ministério da Saúde, das secretarias estaduais e municipais de saúde e dos serviços da rede SUS

14. Relatório 2005 do Programa de Combate ao Racismo Institucional: Componente Municipal.

15. Boletim PCRI-Saúde, ano I, nº 1, setembro de 2005.

a respeito do impacto do racismo no processo saúde – doença – cuidado. No estado do Rio de Janeiro, o PCRI contribuiu para a realização de oficinas de sensibilização de profissionais de saúde e para a coleta de dados do quesito cor em cumprimento à Resolução Estadual nº 2.879, de 2005, que determina a inclusão e o preenchimento do campo denominado *raça/cor* no sistema de informação em saúde.

Quanto à Rede de Promoção de Equidade Racial em Saúde (Rede Eras), esta visa a promover a articulação entre movimentos sociais diversos, pesquisadores, profissionais e gestores para a proposição, monitoramento e avaliação de políticas, ações e projetos na área de saúde que objetivam a promoção da equidade racial. Sua constituição, entretanto, ainda está em processo.

Várias outras iniciativas receberam o apoio do PCRI-Saúde. No estado de São Paulo, por exemplo, o programa forneceu apoio técnico à realização do I e II Seminários Estaduais de Saúde da População Negra e auxiliou na formulação do Comitê Técnico de Saúde da População Negra, instituído em março de 2006, com o objetivo de acolher, analisar, avaliar e orientar a Secretaria Estadual de Saúde acerca das propostas e das demandas da sociedade civil e outros órgãos do governo. No Rio Grande de Sul, o PCRI firmou parceria com o Grupo Hospitalar Conceição (GHC) para a sensibilização dos gestores e dos profissionais em saúde para a identificação e combate ao racismo institucional e já envolveu em suas atividades cerca de setecentos profissionais, entre eles sessenta gestores.<sup>16</sup>

Com relação à capacitação para o exercício do controle social, o PCRI-Saúde também teve um papel importante. No Rio de Janeiro, com o apoio do PCRI, a organização de mulheres negras Criola e outras organizações e instituições realizaram o Dia de Mobilização Nacional Pró-Saúde da População Negra, em 27 de outubro, que mobilizou pessoas, organizações, entidades do movimento social, sindicatos e órgãos do governo em vinte Unidades da Federação. No Ceará, o Instituto de Negras e o Fórum Cearense de Mulheres receberam apoio para capacitar lideranças comunitárias e representantes de movimentos populares e de organizações não governamentais na temática do racismo institucional e suas repercussões na área de saúde.

O programa apoiou, ainda, a Rede Nacional de Religiões Afro-Brasileiras e Saúde na realização de seminário nacional e encontros regionais e municipais, além de ampliar as possibilidades de diálogo entre pesquisadores, líderes religiosos, trabalhadores e gestores em saúde para a promoção da equidade na saúde, a defesa da vida e a capacitação do SUS para que haja respeito e valorização das práticas e saberes tradicionais.

---

16. Combate ao Racismo Institucional, material de divulgação.

### 4.3.2 PCRI-Municipal

O componente municipal do PCRI tem suas atividades desenvolvidas nos municípios de Salvador-BA e Recife-PE. As prefeituras dessas cidades são as agências implementadoras do PCRI-Municipal, juntamente com o Ministério Público do estado de Pernambuco (MPPE). A escolha dessas duas cidades deu-se a partir do interesse das próprias prefeituras em implementar o programa, pois o DFID desde o início entendia que, dada a natureza do programa e da temática a ser abordada, a participação dos municípios só seria efetiva se ocorresse por adesão. A formalização do PCRI com as agências implementadoras percorreu quatro etapas: *i)* apresentação do programa à administração municipal e expressão dessa em aderir ao mesmo; *ii)* definição dos setores responsáveis pela sua execução; *iii)* assinatura de memorando de entendimento acerca da implementação do programa; e *iv)* elaboração, execução, monitoramento e avaliação de um plano de trabalho.

A principal linha de atividade do componente municipal do PCRI foi a capacitação dos recursos humanos e gestores públicos no que se refere à identificação, ao enfrentamento e à prevenção do racismo institucional. Essa capacitação baseia-se na metodologia de trabalho constituída em parceria com o Instituto Amma Psique e Negritude que foi implementada pelas três agências executoras.

No município de Recife, o PCRI teve início em novembro de 2004 com a assinatura do memorando de entendimento com o Pnud/DFID. No ano seguinte, foi criada a Diretoria de Igualdade Racial, da Secretaria de Direitos Humanos e Segurança Cidadã da prefeitura, que passa a coordenar o programa e a realizar atividades de sensibilização nas diversas secretarias e empresas públicas, priorizando as áreas de educação, saúde, trabalho, cultura, legislação e justiça. Pode-se destacar, entre as principais atividades no campo da educação, a criação do curso sobre História e Cultura Afro-Brasileira, que capacitou, entre os anos de 2005 e 2006, 250 professores da rede municipal de educação para a implementação da Lei Federal nº 10.639/2003. Também foi criado o Grupo de Estudos de Relações Raciais na Educação, que objetiva capacitar os profissionais em educação para abordar relações raciais nas salas de aula.

O MPPE assinou memorando de entendimento com o Pnud em 2006 para execução de atividades de combate ao racismo institucional. Foram realizados seminários, oficinas, congressos estaduais e regionais, o que resultou na incorporação da dimensão racial nas ações do ministério, entre elas uma nova abordagem na denúncia de crimes de racismo e a realização de audiências públicas em comunidades quilombolas do estado, o que incrementou o acesso da população negra à Justiça.

No município de Salvador, o PCRI foi implementado no ano de 2005 sob a coordenação da Secretaria Municipal da Reparação (Semur), que tem executado atividades no campo da educação, saúde, igualdade de gênero e justiça. Na área de gestão pública foram realizadas reuniões e oficinas para a sensibilização dos gestores e dos dirigentes municipais para identificação de práticas institucionalizadas de racismo. Na saúde foram capacitados setecentos profissionais para a identificação, combate e prevenção do racismo institucional e para a coleta do quesito cor nos formulários de informação da rede municipal de saúde.

#### 4.4 Desdobramentos do PCRI: a campanha de combate ao racismo institucional do Ministério da Saúde

Dando seqüência às suas iniciativas no campo da promoção da igualdade racial, incorporando as experiências do PCRI e respondendo à necessidade de ações específicas de combate ao racismo institucional no SUS, em 2006, o Ministério da Saúde deu início à Campanha de Combate ao Racismo Institucional. A campanha responde às demandas apresentadas pelo movimento social negro e pela Política Nacional de Saúde da População Negra, que define a necessidade de ações específicas de combate ao racismo institucional. Como parte integrante dessa política, a campanha tem como objetivo principal sensibilizar gestores e profissionais da área de saúde para o tratamento do tema, bem como os capacitar para o reconhecimento, combate, enfrentamento e prevenção do racismo institucional. Ademais, contribui para o fortalecimento da cidadania da população negra, a partir de ações que possibilitem aos negros se reconhecerem como cidadãos portadores de direitos e denunciarem os casos de discriminação sofridos.

A campanha tem sido implementada a partir da produção de cartazes, folders, vídeos e cartilhas distribuídos para os serviços de atendimento em saúde em todo o país. O foco dessa atuação é, como destacam os responsáveis no Ministério da Saúde, o *endomarketing*, ou seja, a publicidade para consumo do próprio ministério e da rede de serviços descentralizados.

Por ter como objetivo principal a capacitação dos profissionais em saúde e dos gestores, o HumanizaSUS e o MultiplicaSUS apresentam um potencial para a efetivação da campanha. O primeiro por apontar estratégias para qualificar os serviços de saúde visando o melhor atendimento aos usuários, a partir da qualificação dos recursos humanos. O segundo, pelo seu caráter de formação permanente por meio da difusão de conhecimento sobre o SUS para os profissionais do Ministério da Saúde, o que o aproxima da demanda pela capacitação dos gestores e dos funcionários em saúde existente nas diretrizes da Campanha de Combate ao Racismo Institucional.

Não é possível, ainda, avaliar os impactos da campanha na qualidade de atendimento prestado pelo SUS, pois, além de encontrar-se em estágio inicial de implementação, a campanha trata de um tema que segue sendo delicado e de difícil aceitação e reconhecimento. Sua consolidação e expansão permitirão ao ministério, sem dúvida, avançar na promoção da igualdade racial no atendimento aos usuários do SUS e representarão um passo significativo de reconhecimento de alternativas promissoras para o governo federal inserir-se de forma efetiva nesse campo.

#### 4.5 Avanços e desafios

O PCRI foi criado para funcionar, em sua primeira fase, por um período de dois anos. Tal etapa, denominada Fase I de Implementação, terminou oficialmente no final de 2006. Atualmente, o programa encontra-se na Fase II de avaliação dos resultados e da disseminação das experiências de combate ao racismo institucional vivenciadas em suas duas vertentes. Os acordos e as atividades necessárias para o início da Fase II de Implementação já foram iniciados, porém ainda não se concretizaram.

Um dos principais resultados obtidos pelo PCRI foi ter conseguido institucionalizar o debate sobre as iniquidades raciais e a necessidade de implementação de políticas públicas para o enfrentamento das mesmas. Nas prefeituras, no MPPE e no Ministério da Saúde, o programa conseguiu constituir espaços institucionais para o debate das desigualdades e contribuiu para a criação de organismos consultivos e deliberativos para a formulação de políticas de identificação, enfrentamento e prevenção do racismo institucional. Contudo, o PCRI vem enfrentando desafios na sua execução que podem ser entendidos como desafios que se apresentam ao desenvolvimento de políticas públicas de promoção da igualdade racial em geral. Entre eles, pode-se destacar: a transversalidade, a implementação descentralizada das políticas, a participação social e a universalização.

A transversalidade é um dos grandes desafios à implementação de políticas de igualdade racial. Compreendendo que as desigualdades raciais são produto de um amplo processo de exclusão social, seu enfrentamento não deve ficar restrito às ações que possam ser implementadas por um núcleo específico da máquina pública, mas, ao contrário, deve integrar nesse esforço um extenso conjunto das iniciativas públicas. A transversalidade, assim, diz respeito aos esforços pela inclusão da perspectiva de promoção da igualdade racial nas iniciativas de diversas áreas do governo, referindo-se a uma estratégia de intervenção estatal que se caracteriza pela inserção da ótica de raça nos mais diferentes espaços do governo, visando ao reconhecimento da desigualdade racial e à necessidade de seu enfrentamento, assim como da eliminação do preconceito e da discriminação raciais.

Dessa forma, a transversalidade prescinde da existência de órgão central executor de tais políticas, mas pressupõe a formação de um núcleo articulador de políticas dessa natureza. A tarefa de articular, acompanhar e avaliar, entretanto, depende da instalação de competências específicas, cujo desenvolvimento não é simples, e de uma ampla capacidade de negociação e sensibilização, de modo que integre objetivos e não os superpor. No entanto, a transversalidade depende da mobilização dos organismos e dos agentes públicos para a incorporação da perspectiva da igualdade racial sem que isso implique o deslocamento dos objetivos setoriais de cada uma das políticas públicas envolvidas. Assegurar que a perspectiva racial esteja presente nos processos de planejamento, monitoramento e avaliação das políticas públicas não significa a alteração nos objetivos de políticas, mas sim plena realização, enfrentando as iniquidades existentes ou delas derivadas. Mas essa também é uma tarefa complexa que implica um conjunto amplo de ações. Não apenas pressupõe a implementação de ações de sensibilização e capacitação dos gestores, como a disseminação do tema das desigualdades raciais no seio das organizações, de modo que efetivamente permita a interiorização de procedimentos e comportamentos que enfrentam o problema da inclusão integral e dos direitos e oportunidades iguais à população negra.

O caráter descentralizado das políticas sociais brasileiras é um outro desafio que se coloca para a implementação do PCRI e das demais iniciativas de promoção da igualdade racial. As políticas de prestação de serviços à população, como as de saúde, educação e assistência social, são políticas descentralizadas e envolvem a cooperação das três esferas de governo – União, estados e municípios – para sua implementação. Garantir que o racismo institucional seja *ponto de pauta* não apenas das secretarias criadas para tratar das políticas de igualdade racial, mas também das secretarias de educação, saúde, segurança pública, dentre outras, é um grande desafio, pois implica a mobilização de atores, instituições e institucionalidades que articulem e sensibilizem os diferentes níveis de governo.

De fato, os municípios são os responsáveis imediatos pelo planejamento das ações, assim como pela gestão dos recursos humanos. Considerando-se que o PCRI focaliza suas ações na sensibilização dos operadores desses serviços públicos, assim como nos gestores públicos, tem-se que o município se converte em uma instância de importância fundamental na execução das ações, ao mesmo tempo em que a descentralização se converte em um desafio para a efetivação do programa. Pode-se dizer que a reversão da desigualdade no acesso a serviços e benefícios ofertados pelas políticas sociais deve se efetivar nos municípios, mas esse processo depende, em larga medida, da ação indutora do governo federal,

transformando o objetivo da reversão das desigualdades raciais e do combate ao racismo e a todas as formas de discriminação em prioridade nacional de dimensão macrossocial. E dada a institucionalidade federativa e o avançado padrão de articulação entre as esferas de governo, representado pela CIT e CIBs,<sup>17</sup> faz-se necessário que se atue também nesses níveis.

Outro desafio que se coloca às políticas de promoção da igualdade racial é a questão da participação social. Por um lado, o PCRI teve como mérito institucionalizar a participação dos movimentos sociais e de estudiosos da temática racial nos comitês consultivos do programa e nos comitês técnicos da área. De fato, o programa em muito contribuiu para a garantia de espaços de participação dos movimentos sociais negros nas instâncias de decisão, controle social e defesa dos direitos, bem como estimulou e apoiou, a partir de suas atividades, as denúncias de racismo. Por outro lado, segue o desafio de conciliar e minimizar as tensões existentes entre as demandas dos movimentos sociais – que exigem respostas imediatas e efetivas no que se refere ao combate ao racismo – e a formulação das políticas públicas, considerando seus objetivos próprios. Impõe-se, nesse campo, a necessidade de mobilização das instâncias setoriais de participação social – os conselhos deliberativos ou consultivos próprios das políticas sociais – na busca do objetivo de combate às iniquidades de cunho racial em conjunto com a melhoria da qualidade e da efetividade no desempenho das políticas.

Nesse sentido, é necessário enfrentar o desafio maior de buscar o equilíbrio entre as metas de universalização das políticas sociais e a focalização de suas ações tendo em vista o tratamento específico e prioritário da temática racial. A tensão entre a afirmação da cobertura universal e o atendimento a uma parcela específica da população tem se manifestado de forma constante quando dos esforços de mobilização de oportunidades e ênfase na questão da inserção da população negra, e têm sido observada também na atuação do PCRI. O discurso da promoção da equidade racial tem sido, muitas vezes, entendido como um obstáculo à plena realização da concepção universalista do modelo de atuação das políticas e dos programas sociais, promovendo resistência das agências implementadoras – no caso do PCRI, nas prefeituras de Recife e Salvador, no MPPE e no Ministério da Saúde.

---

17. A Comissão Intergestores Tripartite (CIT) é integrada por representantes dos gestores municipais (Conasems – Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde), estaduais (Conass – Conselho Nacional de Secretários de Saúde) e federal (Ministério da Saúde). A Comissão Intergestores Bipartite (CIB) por sua vez é integrada por representantes dos gestores municipais (Cosems – Colegiado de Secretários Municipais de Saúde) e estadual (Secretaria Estadual de Saúde).

Por fim, cabe destacar o desafio de promover o combate ao racismo institucional sem eliminar o reconhecimento do racismo como crime contra a pessoa e contra os direitos humanos. Dessa maneira, o conceito de racismo institucional avança, reiterando a perspectiva de que o racismo suprime direitos e estabelecendo como ponto de partida que as instituições devem ser responsabilizadas pelos resultados de práticas discriminatórias e devem constituir-se em *locus* de estratégias de combate aos efeitos do racismo. A incorporação da dimensão institucional do racismo e da discriminação constitui-se em um avanço na medida em que amplia fronteiras nas formas de agir dessas instituições, em suas normas e procedimentos, sejam eles formais ou não. O objetivo de programas como o PCRI deve ser constituir mecanismos que impeçam o racismo de tolher o pleno exercício da cidadania.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O combate às iniquidades raciais tem obtido do governo federal uma atenção crescente desde a criação da Seppir, no ano de 2003. Programas como o Brasil Quilombola, que possuem diversas frentes de atuação, são importantes para promover um atendimento integral da população negra no campo do desenvolvimento social e econômico e incentivar o respeito à diversidade cultural das comunidades quilombolas. A Seppir, porém, ainda encontra diversas dificuldades em realizar atividades de maior fôlego nesse campo por causa da necessidade de constantemente realizar o convencimento de setores do governo a respeito da importância de se desenvolver atividades de promoção da igualdade e da equidade racial. Um exemplo dessa dificuldade é o pouco reflexo das ações da Secretaria em outras áreas no âmbito do Programa Brasil Quilombola no ano de 2006, como demonstrado na seção “Tema em destaque”. Acaba-se por minimizar as possibilidades de uma atuação de maior fôlego em diversas frentes assessorando os diversos ministérios na formulação e na execução de políticas de promoção da igualdade e equidade racial.

As iniciativas no campo da saúde, com a aprovação da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra e com outras ações que buscam promover o combate às iniquidades raciais no SUS, representam iniciativas inovadoras. No entanto, ainda há muito que se avançar. As atividades desenvolvidas ao longo dos últimos anos nesta área seguem aquém das necessidades e dos anseios da população negra brasileira. A ausência do Ministério da Saúde no Programa Brasil Quilombola no ano de 2006 é um reflexo das dificuldades que se encontra para a atuação nessa área. Entretanto, o lançamento da campanha

de combate ao racismo institucional no SUS e a própria Política Nacional são indícios do esforço do ministério em efetivar o enfrentamento das iniquidades raciais na prestação dos serviços de saúde pelo SUS.

As experiências de combate ao racismo institucional apresentadas aqui demonstram que um novo campo de possibilidades se abre para a intervenção estatal no que se refere à promoção da igualdade entre negros e brancos no país. No entanto, cabe destacar que a institucionalidade criada neste governo para tratar dos temas raciais ainda encontra dificuldade expressivas em atuar no papel de promotor e coordenador de uma política ancorada no princípio da transversalidade. Assim como já havia sido verificado para a questão das cotas nas universidades brasileiras – assunto discutido na edição anterior deste periódico –, a Seppir tem sido tímida no desempenho de sua atividade de articuladora e indutora de ações de promoção da igualdade racial. De fato, tanto a implementação de cotas nas universidades, quanto a implementação do PCRI se deram de maneira bastante autônoma e independente da Secretaria. Apesar de avanços significativos e da participação da Secretaria, em diversos níveis, na promoção da equidade racial, a falta de uma atuação efetiva da Seppir aponta para a necessidade de que os esforços sejam conjugados para a integração das diversas atividades desenvolvidas pelo governo no que tange ao atendimento à população negra.

## CAPÍTULO 4

# APOLÍTICA DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL NO GOVERNO FEDERAL NO PRIMEIRO SEMESTRE DE 2007 E OS PROGRAMAS DE AÇÃO AFIRMATIVA NAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS

XXXX

### 1 APRESENTAÇÃO

Neste número de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, o capítulo “Igualdade racial” apresenta como “Tema em destaque” um dos principais debates sobre a juventude negra na atualidade: o acesso ao ensino superior. A seção “Fatos relevantes” traz os eventos mais significativos do primeiro semestre de 2007 sobre a promoção da igualdade racial. Em seguida, na seção “Acompanhamento e análise da política”, realiza-se um apanhado dos principais avanços e dificuldades enfrentados pelo governo federal.

### 2 FATOS RELEVANTES

No que se refere à temática racial, o ano de 2007 iniciou-se com um grave ato de discriminação racial e xenofobia envolvendo estudantes da Universidade de Brasília (UnB). No dia 28 de março, alguns estudantes residentes na Casa do Estudante Universitário (CEU) atearam fogo à porta de três apartamentos habitados por estudantes de países africanos. Esse fato alcançou projeção nacional e internacional, sendo manchete nos principais jornais de circulação nacional e de países como Guiné-Bissau, Senegal e Nigéria. A repercussão negativa levou a um pronunciamento oficial do governo brasileiro, lamentando o episódio e expressando o seu comprometimento em combater práticas racistas e xenófobas em território nacional.

A UnB encaminhou o caso à Polícia Federal, que instaurou inquérito policial. A partir do ocorrido, a universidade também instituiu um Programa de Combate ao Racismo e à Xenofobia, vinculado ao Núcleo de Promoção da Igualdade Racial do Decanato de Extensão da instituição. Esse programa tem como objetivo dar início a um processo educativo, cultural e científico com o propósito não só de enfrentamento do racismo e da xenofobia, mas de promoção da igualdade racial e do fomento à troca de experiências e conhecimento no interior da instituição e na sociedade brasileira.

O inquérito da Polícia Federal, por sua vez, foi concluído em agosto de 2007 e aponta que o ato de violência contra a integridade física dos estudantes africanos foi motivado por intolerância racial, político-social e de procedência nacional. O inquérito foi encaminhado à 10ª Vara Federal de Brasília, que decidirá se aceita a denúncia, passando, assim, os estudantes investigados à condição de réus no processo.

Outro acontecimento de destaque foi a realização, entre os dias 27 e 29 de julho, na cidade baiana de Lauro de Freitas, do I Encontro Nacional de Juventude Negra (Enjune) que reuniu 620 delegados de 17 Unidades da Federação (UFs) <sup>1</sup> O encontro foi organizado sob a forma de grupos de trabalho em torno de 14 eixos temáticos.<sup>2</sup> Os participantes produziram um conjunto de propostas que se orientaram principalmente para: a necessidade de comprometimento dos órgãos governamentais, dos movimentos sociais e da sociedade em promover o reconhecimento, a valorização e a difusão da cultura africana e afro-brasileira; o combate à violência racial sofrida pela população negra; e a constituição pelas três esferas do governo – federal, estadual e municipal – de um plano de ações de promoção da equidade racial em todas as dimensões da vida social brasileira.

No tema Juventude e Educação, o I Enjune destaca, além da necessidade de se atuar em políticas de valorização da cultura, a adoção de um amplo programa de ações afirmativas para a inserção da população negra no sistema educacional. As políticas de valorização da cultura e da contribuição africana e afro-brasileira devem guiar-se principalmente pela implementação da Lei nº 10.639/2003, que tornou obrigatória a inclusão da temática da história e cultura afro-brasileiras nas redes de ensino público e privado. As indicações finais do encontro reiteram a necessidade de se combater o racismo nos diversos níveis do sistema educacional – fundamental, médio, graduação e pós-graduação –, assim como propõem a criação de um fundo de desenvolvimento da educação para a valorização étnico-racial da população negra. Com relação à adoção de políticas de ações afirmativas o Enjune reforçou a demanda que vem sendo apresentada pelo movimento negro sobre a necessidade de implementação de ações para o acesso e a manutenção da população negra no sistema educacional da pré-escola à pós-graduação *stricto sensu*.

---

1. Participaram do Enjune os estados de Alagoas, Sergipe, Paraná, Amapá, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Sul, Rondônia, Rio de Janeiro e São Paulo, além do Distrito Federal.

2. Os eixos temáticos do Enjune foram: Cultura; Segurança, Vulnerabilidade e Risco Social; Educação; Saúde da População Negra; Terra e Moradia; Comunicação e Tecnologia; Religião do Povo Negro; Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; Trabalho; Intervenções nos Espaços Políticos; Ações Afirmativas e Políticas de Reparação; Gênero e Feminismo; Identidades de Gênero e Orientação Sexual; e Inclusão de Pessoas com Deficiência.

No âmbito da permanência destacou-se a urgência de o governo brasileiro se comprometer em manter e ampliar os atuais programas e de inserir estudantes negros cotistas nas atividades de pesquisa, monitoria e extensão das universidades.

Outro fato importante foi o lançamento, em fevereiro, por meio do Decreto nº 6.040/2007, da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), que tem como principal objetivo promover o desenvolvimento sustentável com ênfase no reconhecimento, fortalecimento e garantia dos seus direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais, com respeito e valorização à sua identidade, suas formas de organização e suas instituições. Esse decreto define os povos tradicionais como “grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição”.

A PNPCT representa mais um elemento para a consolidação dos direitos das comunidades quilombolas, sobretudo no que se refere à titulação de suas terras. No entanto, a implementação da política depende não apenas do trabalho da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, também instituídas pelo decreto, como da constituição dos Planos de Desenvolvimento Sustentável e dos fóruns regionais e locais de desenvolvimento sustentável, igualmente previstos.

### 3 ACOMPANHAMENTO E ANÁLISE DA POLÍTICA

Em que pese a progressiva relevância que a temática das desigualdades raciais adquiriu a partir do final dos anos 1990, foi com a criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), em março de 2003, que o tema se consolidou no Brasil como objeto de políticas públicas. Vinculada diretamente à Presidência da República e com *status* de ministério, a Seppir surgiu da necessidade de promover a formulação, a coordenação e a articulação de ações no combate à desigualdade racial e de políticas de ação afirmativa, de forma integrada com o conjunto dos órgãos do governo federal. Contudo, a implementação dessas ações e políticas, assim como do processo de consolidação da temática das desigualdades raciais no conjunto das políticas públicas e, em especial, nas sociais, tem se revelado um processo complexo e de difícil coordenação, tanto no que diz respeito ao enfrentamento do racismo e da discriminação, quanto à promoção da igualdade racial. As dificuldades observadas têm várias causas, mas cabe destacar a que se origina da natureza transversal dessas políticas.

De fato, a transversalidade é um dos grandes desafios apresentados à implementação de uma política de igualdade racial. Essa política, pretendendo enfrentar desigualdades que derivam de um amplo processo de exclusão social, não pode se restringir a ações de responsabilidade de uma única instituição, mas, ao contrário, deve integrar nesse esforço um extenso conjunto de políticas públicas. Ela depende da mobilização dos organismos e agentes públicos para a incorporação da perspectiva da igualdade racial, ao lado da formação de um núcleo articulador e coordenador da política.

Visando analisar tais questões, essa seção destaca as iniciativas no campo das políticas de saúde, de educação e da população quilombola, no que se refere à promoção da igualdade racial. Buscar-se-á compreender de que forma tal objetivo tem conseguido permear aquelas áreas setoriais, consolidando a convergência de esforços e a efetividade na ação pública nesse campo. Pretende-se ainda destacar os desafios que essa tarefa vem impondo aos organismos de mobilização e coordenação da política de igualdade racial, quais sejam, a Seppir, o Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial (Fipir) e o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPPIR).

### 3.1 Saúde

No campo da saúde da população negra, o primeiro semestre de 2007 foi marcado pelo processo de transição. O Ministério da Saúde (MS) tem se destacado no combate à desigualdade racial<sup>3</sup> e no reconhecimento de que o racismo efetivamente opera no país promovendo ou acentuando acessos desiguais às políticas públicas, restringindo o acesso a serviços e atendimentos. Ademais, as ações efetivas do ministério registraram avanços durante os anos de 2005 e 2006, com a implementação do Programa de Combate ao Racismo Institucional (PCRI). Tal programa, operado por meio de uma parceria institucional do MS com a Seppir, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) e o Ministério Britânico para o Desenvolvimento Internacional (DFID), visava fortalecer o setor público para a identificação e a prevenção do racismo institucional, além de pretender fomentar o diálogo da sociedade civil organizada com os órgãos públicos para a formulação de políticas públicas no campo da igualdade racial. Como resultado, observou-se a ampliação do debate sobre o racismo institucional tanto no governo federal como em administrações municipais e no ministério Público (MP).<sup>4</sup>

3. Ver Políticas Sociais: acompanhamento e análise nº 14.

4. Havia na composição do PCRI duas partes constituintes: o Componente Saúde e o Componente Municipal. No primeiro, desenvolveram-se atividades junto ao MS, e, no segundo, atividades junto às prefeituras da cidade de Salvador e de Recife junto ao Ministério Público de Pernambuco (MPPE). Para mais informações sobre o PCRI e seus componentes, ver Políticas Sociais: acompanhamento e análise nº 14.

Com o fim do PCRI em 2006, muitas de suas atividades foram assumidas pelos órgãos de gestão governamental envolvidos no programa. No MS foi criada a Campanha de Combate ao Racismo Institucional, que desenvolve ações junto ao quadro de gestores e funcionários do ministério para a conscientização da necessidade de se identificar e combater o racismo institucional no Sistema Único de Saúde (SUS).<sup>5</sup> Apesar da importância dessa iniciativa, observa-se que a política de combate ao racismo institucional desse ministério tem encontrado dificuldades para se consolidar, verificando-se poucos avanços efetivos no primeiro semestre de 2007.

Por fim, cabe lembrar que a Política Nacional de Saúde Integral da População Negra, aprovada pelo Conselho Nacional de Saúde em 2006, também continua dependendo de avanços institucionais, entre os quais, o mais importante é a sua aprovação no âmbito da Comissão Intergestora Tripartite (CIT), com a pactuação de responsabilidades entre os três níveis de governo. No entanto, até o fechamento desta edição, não se tem registro de avanços sobre esse assunto.

### 3.2 Educação

Diversas iniciativas marcaram as ações de governo no campo da educação durante o primeiro semestre de 2007. Deve-se começar citando a mais abrangente delas, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE),<sup>6</sup> cujas linhas gerais foram divulgadas em março. O plano tem como foco a construção de uma educação básica de qualidade no país, compreendendo como tal uma melhoria no quadro profissional, administrativo e curricular. O PDE congrega um conjunto de ações desenvolvidas pelo governo federal em diversos níveis, destacando-se: a formação e valorização dos professores, a consolidação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), assim como a criação de um sistema nacional de ava-

---

5. O MPPE seguiu um caminho parecido. Ainda na vigência do PCRI foi criada na instituição um Grupo de Trabalho sobre Discriminação Racial que, após 2006, incorporou à sua estrutura de funcionamento muitas das atividades desenvolvidas no escopo do programa. Em novembro de 2007, em consequência das ações do grupo, também foi lançada uma Campanha de Combate ao Racismo Institucional tendo como objetivo conscientizar os funcionários e operadores do direito da instituição da existência e da necessidade de combater o racismo institucional. Entre as atividades executadas, destaca-se a instituição de parceria com a TV Universitária para a produção e veiculação de um spot de divulgação da campanha. Paralelamente à campanha, o MPPE continuou a desenvolver atividades de capacitação junto a policiais civis, estagiários e funcionários de diversas instituições governamentais em Pernambuco com a finalidade de se aprofundar na constituição de estratégias de enfrentamento das desigualdades geradas pelo racismo institucional.

6. Ver o capítulo "Educação" desta edição.

liação da educação básica, e o fortalecimento da educação superior. Contudo, a questão racial não encontrou acolhida no plano mencionado, que não faz alusão à questão das desigualdades raciais. No tratamento da educação superior, o PDE cita os problemas da expansão de vagas, da qualidade, das desigualdades territoriais e da exclusão econômica dos jovens, sem referência à temática racial. Mesmo iniciativas importantes em curso, como o Programa Diversidade na Universidade,<sup>7</sup> não encontram acolhida no PDE.

A questão do combate às desigualdades raciais na educação também não esteve presente em outros documentos recentemente lançados, como o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pacto apresentado pelo governo federal à adesão voluntária de estados e municípios para a melhoria da qualidade da educação básica.<sup>8</sup> Tampouco se fez referência à questão racial no Plano Nacional de Educação (PNE), que apenas inseriu, de forma não qualificada, a necessidade de criação de políticas que facilitem às minorias, vítimas de discriminação, o acesso à educação superior, mediante programas de compensação de deficiências, sem definir a quais processos de discriminação se referem, nem qual o público-alvo de tais ações.

No âmbito do ensino superior, foi criado, em abril de 2007, o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), com o objetivo de ampliar o acesso e a permanência dos estudantes naquelas universidades, além de promover a melhoria da qualidade desse nível de ensino com o redesenho curricular dos cursos de graduação. Não há no texto do decreto que dá origem ao programa referências à necessidade de enfrentamento das desigualdades raciais na educação superior, mesmo no que se refere ao acesso ou à permanência. Em documento posterior que apresenta as diretrizes do Reuni,<sup>9</sup>

7. O programa, criado em 2002, atua em apoio a projetos de instituições que visam à inserção e à permanência de estudantes negros e indígenas nas universidades brasileiras, sobretudo em cursos pré-vestibulares comunitários. As instituições beneficiadas devem ter pelo menos 51% de alunos negros e/ou indígenas matriculados e 40% a 50% dos recursos recebidos pelo projeto devem ser convertidos em bolsa de manutenção dos alunos. Entre os anos de 2003 a 2006 o Programa Diversidade na Universidade apoiou 95 Projetos Inovadores de Cursos (PICs), de desenvolvidos por 89 instituições situadas em pelo menos dez estados da federação, que beneficiaram 13.623 alunos. Como resultado, cerca de 15% dos alunos (aproximadamente 2 mil) ingressaram em instituições de ensino superior públicas e privadas. Ver BRAGA, M.L.S.; SILVEIRA, M.H.V. (Orgs.). O Programa Diversidade na Universidade e a construção de uma política educacional anti-racista. Brasília: Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, Unesco, 2007.

8. Entre as 28 metas propostas estão: i) o estabelecimento do foco na aprendizagem com resultados concretos atingindo; ii) alfabetização das crianças até oito anos; iii) o acompanhamento individualizado de cada aluno; iv) o combate à repetência e à evasão; v) a ampliação da permanência do aluno além da jornada regular; vi) a valorização da formação ética, artística e da educação física; e vii) a promoção da inclusão educacional das pessoas com necessidades educacionais especiais.

9. MEC. Reuni: reestruturação e expansão das universidades federais -- diretrizes gerais; ago. 2007.

o Ministério da Educação (MEC) destaca a necessidade de implementação de uma política de ações afirmativas para a “garantia de permanência de estudantes que apresentam condições sociais desfavoráveis”. Nesse sentido, indica-se como prioridade que as universidades federais disponibilizem “mecanismos de inclusão social a fim de garantir igualdade de oportunidades de acesso e permanência na universidade pública a todos os cidadãos”.

Ainda entre as iniciativas adotadas recentemente com o objetivo de democratizar o acesso ao ensino superior estão o Plano Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes), articulado ao Reuni, e o acesso facilitado ao Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (Fies), destinado aos alunos universitários do sistema privado de ensino. No Pnaes, formulado pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), é pautada a necessidade de promover políticas de permanência dos estudantes, visando apoiar aqueles de menor renda.<sup>10</sup> No entanto, no documento final do plano não há nenhuma menção às desigualdades raciais existentes no acesso ao ensino superior e à necessidade da adoção de medidas para o seu combate.

No que se refere ao combate às desigualdades raciais, constata-se que, assim como entre as ações federais reunidas no PDE, as metas elencadas nos demais programas como o Reuni e o plano de metas tampouco tratam das desigualdades étnica e racial no acesso, na permanência e na progressão dentro do sistema de ensino. No tocante à expansão da rede pública de ensino superior, observa-se que, dadas as iniquidades atualmente existentes entre a população branca e negra, a não-inserção da necessidade de adoção de ações afirmativas pode inibir iniciativas de uma real democratização do acesso das diversas juventudes brasileiras às universidades federais. A demanda geral não atendida, mesmo para a população branca, conjugada aos mecanismos de exclusão da população negra do ensino superior, pode resultar na manutenção ou mesmo na ampliação das iniquidades educacionais entre brancos e negros.<sup>11</sup>

---

10. ANDIFES. Plano Nacional de Assistência Estudantil, 2007.

11. Diversos estudos indicam que o silenciamento em torno dos processos de discriminação racial no sistema de ensino é um dos principais elementos de reprodução das desigualdades entre negros e brancos. Sobre esse aspecto, ver HENRIQUES, R. Gênero e raça no sistema de ensino: os limites das políticas universalistas na educação. Brasília: Unesco, 2002 e CASTRO, M. G.; ABRAMOVAY, M. (Coords.). Relações raciais na escola: reprodução de desigualdade em nome da igualdade. Brasília: Unesco, Inep, Observatório de Violências nas Escolas, 2006.

### 3.3 População quilombola

A política dirigida à população quilombola vem enfrentando, nos últimos meses, um número expressivo de desafios. Entre eles, destaca-se a questão do acesso a terras, mais especificamente o processo de titulação. Sob a responsabilidade do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), a titulação de terras quilombolas é regulada pelo Decreto nº 4.887/2003, e tem como ponto de partida a identificação das comunidades quilombolas e de seus territórios.<sup>12</sup> Esta é uma etapa complexa, que tem se caracterizado pela morosidade.

O processo de identificação é de responsabilidade de grupos de trabalho instituídos caso a caso, sob a direção de um antropólogo, que emite laudo atestando o direito do grupo de ter suas terras demarcadas. Caso exista documentação anterior, referente à herança ou a doações, o processo é acrescido da etapa de verificação da validade dos títulos. Em casos de titulação familiar, deve-se abdicar do direito de posse em benefício da titulação coletiva a favor da associação da comunidade. Quando esses territórios incluem áreas de domínio particular com titulação legalmente instituída, iniciam-se os procedimentos de expropriação, acompanhados de indenização de terras e benfeitorias.

A morosidade desse processo, bem como a ampliação das demandas por regularização de terras quilombolas são atestadas pelos dados que se seguem: apenas no primeiro semestre de 2007, a Fundação Cultural Palmares emitiu, para 140 comunidades, certidões de reconhecimento de sua condição de quilombola. No entanto, até novembro do mesmo ano foram realizadas apenas duas titulações de terras quilombolas pelo Incra, uma pela Secretaria de Patrimônio da União (SPU), duas por órgãos estaduais, uma pelo Instituto de Terras do Pará (Iterpa) e outra pelo Instituto de Terras do Estado de São Paulo (Itesp).

As dificuldades que vêm permeando esse processo têm repercutido no próprio desempenho orçamentário do Programa Brasil Quilombola. Em 2006, apenas 28,4% do orçamento desse programa foi efetivamente executado. A análise da execução orçamentária revela que os recursos destinados e não utilizados marcaram praticamente todas as ações do programa, independentemente

---

12. Um primeiro passo para a titulação de terras quilombolas ocorre com a solicitação, junto à Fundação Cultural Palmares, da certificação da comunidade como remanescente de quilombo. Esse processo é o reconhecimento oficial da auto-declaração da comunidade como quilombola. Contudo, não implica nenhuma ação de confirmação etnográfica e histórica dessas comunidades. É o processo de titulação realizado pelo Incra que exige a identificação do território pela emissão de laudo antropológico da comunidade com tradicionais. Após a emissão desse laudo inicia-se o processo que efetiva a regularização fundiária do território.

do órgão responsável por sua execução.<sup>13</sup> Mesmo a ação sob responsabilidade da Seppir – Fomento ao Desenvolvimento Local para Comunidades Remanescentes de Quilombos – tem sido marcada por uma baixa execução, conforme apresentado na edição anterior de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*.

### 3.4 Articulação, mobilização e coordenação da política de igualdade racial

Apesar dos avanços nos últimos anos, a Política de Promoção da Igualdade Racial ainda tem enfrentado dificuldades expressivas para se consolidar no país. De um lado, é necessário reconhecer que a temática precisa ampliar sua legitimidade na esfera pública de gestão, de modo a obter maior engajamento dos gestores de políticas públicas com a efetivação desse compromisso. De outro, enfrenta as dificuldades típicas da implementação de uma política transversal: ministérios e órgãos públicos pautam sua atuação visando o enfrentamento de problemas setoriais específicos, e a inclusão de uma pauta referente às desigualdades raciais muitas vezes parece externa ou alheia a sua missão. Paralelamente, a ação de coordenação dessa política, assim como as tarefas de articulação, integração e mobilização demandam um esforço qualificado de grandes proporções. São esforços que devem alcançar também outros atores, como governos estaduais e municipais, além de instituições na esfera privada.

Enfrentar tais desafios tem sido tarefa não apenas da Seppir, mas também do CNPIR e do Fipir. Criado em 2003, o CNPIR, órgão colegiado de caráter consultivo vinculado à Seppir, tem como missão propor políticas de combate ao racismo, ao preconceito e à discriminação, bem como de promoção da igualdade racial, e é composto por 20 representantes da sociedade civil organizada, 3 personalidades notoriamente reconhecidas no âmbito das relações raciais e 17 representantes de ministérios.<sup>14</sup>

13. Ver edições anteriores de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, assim como o INESC. Orçamento quilombola: governo federal orça mas não gasta. Brasília: jul. 2007 (Nota técnica nº 126).

14. Conforme informação disponibilizada nositeda Seppir, os 20 representantes da sociedade civil são: Agentes de Pastoraes Negros; Articulação de Organizações de Mulheres Negras Brasileiras; Associação Brasileira de Pesquisadores Negros; Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais; Associação Brasileira de Rádio e Televisão; Associação de Preservação da Cultura Cigana; Associação Nacional dos Coletivos de Empresários Afro-brasileiros; Confederação Israelita do Brasil; Confederação Nacional dos Bispos do Brasil; Congresso Nacional Afro-brasileiro; Coordenação Nacional das Entidades Negras; Coordenação Nacional de Quilombos; Confederação Árabe-palestina do Brasil; Federação Nacional dos Trabalhadores Domésticos; Fórum Nacional de Mulheres Negras; Instituto Ethos; Instituto Nacional da Tradição e Cultura Afro-brasileira; Instituto Sindical Interamericano pela Igualdade Racial; União de Negros pela Igualdade; e Warã – Instituto Indígena Brasileiro. Os ministérios são: da Educação; do Trabalho e Emprego; do Desenvolvimento Agrário; do Meio Ambiente; da Saúde; do Planejamento, Orçamento e Gestão; da Ciência e Tecnologia; da Integração Nacional; do Esporte; do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; das Relações Exteriores; da Cultura; das Cidades; e da Justiça. Estão ainda previstos representantes da Casa Civil, da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, da Secretaria Especial de Direitos Humanos e da Fundação Cultural Palmares.

O conselho realiza reuniões ordinárias a cada dois meses. Em 2007, o CNPIR fez sua 14ª reunião ordinária, em que se debateram os principais desafios e as perspectivas do governo federal para o período 2007-2010, a partir do eixo temático proposto pelo próprio governo: “desenvolvimento com distribuição de renda e educação de qualidade”, discutindo-se o processo de implantação do PDE e a necessidade de que nele esteja presente o tema “Promoção da Igualdade Racial”. Também estava na pauta a preparação para a II Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Conapir), a ser realizada em 2008.

Entre as prioridades elencadas pelo conselho está a finalização e a implementação do Plano Nacional de Igualdade Racial (PNPIR), em fase de elaboração desde a I Conapir, e que deveria ter sido lançado em 2005. Com a elaboração e a implantação de diversos planos estaduais e municipais de promoção da igualdade racial, a conclusão do PNPIR configura-se como um importante elemento para a constituição de um Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial.

O Fipir foi criado em 2004<sup>15</sup> com a finalidade de reunir municípios e estados que possuíssem organismos executivos voltados para a questão racial, como secretarias, coordenadorias, assessorias e estruturas afins. Tendo como objetivo a articulação de esforços nos três níveis de governo, o Fipir vem buscando atuar na articulação, na capacitação, no planejamento, no monitoramento das ações políticas de promoção da igualdade racial. Em meados de 2007, o fórum contava com a participação de mais de 500 órgãos dos governos locais, estaduais e municipais. O Fipir realizou seis encontros nacionais dos gestores de promoção da igualdade racial.<sup>16</sup> Nos anos de 2005 e 2006 foram realizados cinco encontros regionais que marcaram o processo de regionalização do fórum, fortalecendo e fomentando a promoção da igualdade racial nos estados e municípios, além de se firmarem como instância de interlocução e troca das experiências locais.

Os desafios enfrentados pelos organismos reunidos no Fipir são também significativos. Destacam-se, quanto à estruturação desses organismos, carências sérias, tais como expressivas limitações financeiras (incluindo a ausência de orçamento próprio), de recursos humanos e de infra-estrutura. A essas dificuldades somam-se questões mais complexas, como a necessidade de enfrentar o

---

15. O Fipir foi criado oficialmente em 2004, fruto do processo de institucionalização da Rede Nacional de Igualdade Racial, criada em outubro de 2003.

16. A cada ano é eleito um tema prioritário de atuação do fórum. Os temas escolhidos nos quatro anos de sua existência foram, respectivamente: Educação – Lei nº 10.639/2003; Saúde da população negra; Quilombos; Trabalho – desenvolvimento, geração de emprego e renda; e Segurança pública. O tema do sétimo encontro, que deve ser realizado em 2008, é o Pacto nacional e a promoção da igualdade racial.

paradigma segundo o qual as políticas universalistas resolveriam o problema racial; a pouca priorização do tema na administração pública; o enfrentamento do racismo institucional; as dificuldades em lidar com o caráter diferenciado das políticas sociais; e a falta de continuidade das políticas de promoção da igualdade racial.

Tais desafios indicam a necessidade de ampliação das ações de mobilização, promoção e coordenação, sob a responsabilidade das instituições de promoção da igualdade racial – Seppir, CNPIR e Fipir. Essas tarefas exigem um fortalecimento de suas capacidades de ação visando à integração e ao impulso das ações de ministérios setoriais, municípios, estados e sociedade.

#### 4 TEMA EM DESTAQUE

##### Juventude negra e educação superior

A juventude negra no Brasil enfrenta um importante conjunto de problemas que vêm limitando suas oportunidades sociais, restringindo o desenvolvimento de suas capacidades e as chances de construção de uma trajetória ascendente. Entre os inúmeros dados que evidenciam a configuração de menores oportunidades sociais para a juventude negra no país, pode-se lembrar o fato de os jovens negros estarem sobre-representados no segmento de jovens que não trabalham e nem estudam, além de sua inserção no mercado de trabalho estar caracterizada por condições de maior precarização do que a dos jovens brancos.

As desigualdades raciais no Brasil também vêm se refletindo no grave quadro de conflito social existente no país. O fenômeno da violência urbana é um dos principais problemas enfrentados pela juventude negra, e as taxas de mortalidade a ela associadas – 50% maiores entre os jovens negros – vêm se refletindo até mesmo na expectativa de vida dos homens negros. Os jovens negros são assim, ainda mais que os brancos, submetidos a um contexto social marcado por violências, com profundos impactos em seu cotidiano, em sua visão de mundo e em suas possibilidades concretas de construção de futuro.

No entanto, as políticas públicas desenvolvidas pelas esferas federais, estaduais e municipais de governo ainda são tímidas para enfrentar esse conjunto de problemas. No que se refere à juventude negra, nos últimos anos, apenas as iniciativas de promover acesso ao ensino superior vêm se destacando como palco de expressivos avanços no que se refere ao combate às desigualdades raciais e à ampliação de oportunidades sociais. Atualmente são 48 as instituições públicas de ensino superior que adotam alguma modalidade de políticas de

ações afirmativas para o ingresso no curso de graduação para a juventude negra e/ou oriunda do sistema de ensino público.<sup>17</sup> Nas universidades públicas, as duas principais modalidades de ações afirmativas são as cotas e o sistema de bonificações, o que possibilitou efetivamente um ingresso maior da população negra no ensino superior. Paralelamente a essas iniciativas, o governo brasileiro implementou em 2004 o Programa Universidade para Todos (ProUni), que fornece bolsas de estudo nas instituições privadas de ensino superior e cujo impacto sobre o acesso a jovens negros tem se revelado muito expressivo.

Esta sessão tem como objetivo expor e discutir essas três iniciativas, apresentando suas trajetórias, formatos e primeiros resultados. Se ainda é cedo para julgar os efeitos das ações afirmativas, pode-se desde já assegurar que essas experiências têm efetivamente representado um importante mecanismo de democratização do acesso ao ensino superior no país e seus impactos são positivos para ampliar o acesso da juventude negra às universidades no Brasil.

#### 4.1 Juventude negra e educação

O acesso e a permanência da juventude negra no ensino superior referem-se a uma população que termina o ensino médio com aproximadamente 18 anos e que, muitas vezes, leva até cinco anos para ingressar no ensino superior. Nesse sentido, o debate sobre essa questão tem como foco um grupo heterogêneo, composto, na sua maioria, por estudantes que se encontram fora da faixa etária que o Ministério da Educação considera ideal para cursarem o ensino superior, ou seja, a faixa de 18 a 24 anos.

---

17. A Universidade Estadual de Maringá/PR, Escola Superior de Ciências da Saúde do Distrito Federal, Faculdade de Medicina de São José do Rio Preto, Faculdade de Tecnologia de São Paulo, Fundação de Apoio à Escola Técnica do Estado do Rio de Janeiro, Universidade de Brasília, Universidade de Campinas, Universidade de Pernambuco, Universidade de São Paulo, Universidade Estadual da Bahia, Universidade Estadual da Paraíba, Universidade Estadual da Zona Oeste/RJ, Universidade Estadual de Feira de Santana/BA, Universidade Estadual de Goiás, Universidade Estadual de Londrina/PR, Universidade Estadual de Minas Gerais, Universidade Estadual de Montes Claros/MG, Universidade Estadual de Ponta Grossa/PR, Universidade Estadual de Santa Cruz/BA, Universidade Estadual do Amazonas, Universidade Estadual do Maranhão, Universidade Estadual do Mato Grosso, Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul, Universidade Estadual do Norte Fluminense, Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Universidade Estadual do Rio Grande do Sul, Universidade Estadual do Rio Grande do Norte, Universidade Federal da Bahia, Universidade Federal da Paraíba, Universidade Federal de Alagoas, Universidade Federal de Juiz de Fora/MG, Universidade Federal de Santa Catarina, Universidade Federal de Santa Maria/RS, Universidade Federal de São Carlos/SP, Universidade Federal de São Paulo – Escola Paulista de Medicina, Universidade Federal do ABC Paulista, Universidade Federal do Espírito Santo, Universidade Federal do Maranhão, Universidade Federal do Pará, Universidade Federal do Paraná, Universidade Federal do Piauí, Universidade Federal do Recôncavo Baiano, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Universidade Federal do Tocantins, Universidade Federal Rural do Amazonas/PA e Universidade Federal Tecnológica do Paraná.

De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) de 2006, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a frequência líquida no ensino médio, que representa a quantidade de jovens entre 15 e 17 anos matriculados nesse ciclo e dentro da faixa etária adequada, apresenta uma taxa de 58,74% para os alunos brancos; 37,86% para os pardos; e 35,88% para os negros. No ensino superior a taxa de frequência líquida é de 19,56% para jovens brancos, de 6,37% para os pardos, e de 6,27% para os pretos. Ou seja, os jovens brancos apresentam uma taxa quase três vezes maior que os jovens pretos e pardos no ensino superior. Observando-se os números referentes ao ensino médio e superior, percebe-se que existe uma dificuldade efetiva para os jovens negros que terminam o ensino médio ingressarem no ensino superior: enquanto cerca de 33% dos jovens brancos que terminam o ensino médio aos 17 anos ingressam no ensino superior, esse percentual para pardos é de aproximadamente 16% e de 17% para pretos.

#### 4.2 Um breve histórico das ações afirmativas no Brasil

O debate sobre a implementação de políticas de ações afirmativas no âmbito educacional não é recente no Brasil. Desde os anos 1930 grupos do movimento social negro apontavam para a necessidade de se adotarem políticas públicas para garantir o direito da população negra à educação. Naquela década, esse tema esteve presente na pauta de reivindicação da Frente Negra Brasileira, que chegou a criar escolas comunitárias para crianças negras em suas sedes em algumas regiões do Brasil. Nas décadas de 1940 e 1950, após o final da ditadura do Estado Novo de Vargas – que colocou os movimentos sociais na clandestinidade –, o movimento negro retomou sua pauta de reivindicações e novamente a educação assumiu paulatinamente um lugar de destaque. Nos anos 1960 o movimento social negro travava um debate sobre as desigualdades sociais que acometiam a população negra e, a partir do final dos anos 1970, instauraram-se como pauta de luta a democratização do acesso à educação e a constituição de uma educação anti-racista, reativando-se a tradição histórica de lutas da população pelo acesso à educação.

Nos anos 1980 surgiu no Brasil o movimento de cursinhos pré-vestibulares ligado ao movimento negro e voltado para a juventude negra e carente. No estado do Rio de Janeiro foi criado, em 1986, o Curso Pré-Vestibular da Associação dos Funcionários da Universidade Federal do Rio de Janeiro (ASSUFRJ), atual Sindicato dos Trabalhadores em Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro (SINTUFRJ). Outra iniciativa foi o curso

Mangureira Vestibulares, destinado aos estudantes da comunidade do Morro da Mangureira, criado em 1992. Em São Paulo, os cursos pré-vestibulares iniciaram sua história em 1989, por iniciativa da Pastoral do Negro da Igreja Católica. Na Bahia, uma das primeiras iniciativas foi a experiência da Cooperativa Steve Biko que, em 1992, criou um curso pré-vestibular, objetivando apoiar e articular a juventude negra da periferia de Salvador, colaborando para a entrada de jovens na universidade.

A partir do final dos anos 1990, o Brasil intensificou suas experiências de ações afirmativas no âmbito das instituições de ensino superior.<sup>18</sup> Entre os anos de 2001 e 2004 essas iniciativas se consolidaram. Um marco importante nesse processo foi a constituição do Programa Políticas da Cor (PPCor), um núcleo de estudos e intervenção social do Laboratório de Políticas Públicas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (LPP/Uerj) voltado para o desenvolvimento de pesquisas e para o apoio a iniciativas destinadas ao acesso e à permanência de populações sub-representadas nas universidades, em especial os afro-brasileiros. O PPCor financiou e acompanhou 27 projetos de ação afirmativa previstos para serem desenvolvidos entre 2002 e 2003, em 16 estados do Brasil.<sup>19</sup> Do PPCor emergiu uma grande quantidade de experiências em ações afirmativas de acesso e permanência da população negra no ensino superior, largamente divulgadas nos anos subseqüentes a 2004.<sup>20</sup>

Diante do envolvimento do movimento negro em ações e reivindicações pelo acesso à educação e das recentes e frutíferas experiências, é importante ressaltar que a adoção de políticas de ações afirmativas, tanto na forma de cotas, como via ProUni, está enraizada em uma demanda histórica pela democratização do acesso à educação e pela construção de uma sociedade mais equitativa, tanto em termos socioeconômicos, quanto da diversidade racial.

---

18. Uma experiência inovadora foi o Programa Geração XXI, desenvolvido em São Paulo, em 1999, onde 21 jovens negros, entre 13 e 15 anos, de famílias com renda per capita entre 1 e 2 salários mínimos (SMs) foram selecionados e tiveram seus estudos custeados durante nove anos, da 8ª série do ensino fundamental até o final da graduação. Ver, SILVA, C. (Org.) Geração XXI: início das ações afirmativas na educação para jovens negros(as). In: Ações afirmativas em educação: experiências brasileiras. São Paulo: Summus, 2003.

19. Os projetos foram selecionados por meio do concurso nacional Corno Ensino Superior, que recebeu 287 propostas e teve como objetivo estimular experiências existentes e fomentar novas iniciativas de combate às desigualdades raciais no ensino superior. Os estados que tiveram projetos financiados pelo PPCor foram Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Bahia, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Maranhão, Goiás, Tocantins, Amapá, Alagoas, Santa Catarina, Pernambuco e Piauí.

20. Para mais informações sobre alguns projetos financiados pelo PPCor, ver SANTOS, S.A. (Org.). Ações afirmativas e combate ao racismo nas Américas. Brasília: Secad/MEC, Unesco, 2005.

### 4.3 Cotas e ações afirmativas nas universidades públicas

Atualmente no Brasil existe uma confusão entre o conceito de ações afirmativas e de cotas raciais ou sociais. Ações afirmativas podem ser compreendidas como ações públicas ou privadas, ou ainda, como programas que buscam prover oportunidades ou outros benefícios para pessoas pertencentes a grupos específicos, alvo de discriminação.<sup>21</sup> Tais ações têm como objetivo garantir o acesso a recursos, visando remediar uma situação de desigualdade considerada socialmente indesejável. Para isso, instituem um “tratamento preferencial” que pode ter diferentes perfis. A instituição de metas ou cotas é um dos recursos de correção ou compensação aos mecanismos de discriminação.

Nesse sentido, ações afirmativas no ensino superior correspondem ao estabelecimento de dispositivos que promovam o acesso e a manutenção, nas universidades, de estudantes pertencentes a grupos sociais que historicamente têm sido objeto de discriminação. Tais ações têm se desenvolvido por meio de diferentes instrumentos, organizados ou não pelo sistema de cotas. Entre as iniciativas que não operam com o estabelecimento de cotas, cabe lembrar a experiência dos cursinhos preparatórios para o vestibular destinados a jovens negros. Operando desde a década de 1980, eles têm se reproduzido em todo o país, contando com recursos variados, inclusive com o apoio financeiro do poder público. Dentro das próprias universidades os sistemas que operam com bonificações têm buscado promover o ingresso de estudantes negros e indígenas sem a instituição de reservas de vagas. Contudo, cabe destacar que o sistema de cotas é a modalidade de ação afirmativa que mais tem se expandido dentro das universidades públicas brasileiras. Esse modelo, como se verá a seguir, vem se expandindo nesta década de 2000 e já opera em 43 universidades, garantindo o acesso desses grupos ao ensino superior público no país.

As primeiras instituições brasileiras a adotarem cotas em seus processos seletivos foram a Uerj e a Universidade Estadual do Norte Fluminense (Uenf), que, por meio de duas leis estaduais, instituíram cotas sociais para alunos de escola pública, em 2000, e cotas raciais para negros e indígenas, em 2001. A experiência na Uerj e na Uenf foi acompanhada por um conjunto de outras iniciativas que vêm se sucedendo desde então em praticamente todas as UFs.<sup>22</sup>

---

21. Ver, GUIMARÃES, A. S. Argumentando pelas ações afirmativas. In: Racismo e anti-racismo no Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora 34, 2005.

22. Pesquisa realizada pela Disoc/ipe indica que 2006 foi o ano em que o maior número de instituições implementaram programas de ações afirmativas. Nesse ano, dez instituições adotaram sistema de cotas ou reserva de vagas e uma, um sistema de bonificação extra para os alunos negros e de escola pública e/ou negros que se candidataram ao vestibular. Atualmente 48 instituições públicas adotam tais ações para o ingresso nos cursos de graduação.

Grande parte das instituições públicas o fez por iniciativa própria, em que pesem as trajetórias diferenciadas observadas nas universidades estaduais ante as federais. De fato, a maioria das 27 instituições estaduais as implementaram seguindo determinações de leis estaduais. As federais, cujas experiências já atingem 21 instituições, o fizeram em decorrência de deliberações dos Conselhos Universitários Superiores. Um caminho utilizado por algumas instituições federais foi a implementação do sistema no ato de sua criação, como foi o caso da Universidade Federal do Recôncavo Baiano (UFRB), desmembrada a pouco mais de um ano da Universidade Federal da Bahia (UFBA), e da Universidade Federal do ABC (UFABC), criada no mesmo período na região do ABC paulista. Essa diferença no processo de implementação dos programas entre as universidades federais e as estaduais pode ser explicada pela inexistência de uma legislação federal. Outra característica marcante do processo de implementação de cotas nas universidades brasileiras é a pluralidade de formatos adquiridos entre os programas adotados pelas instituições, como será mostrado adiante. Em paralelo às cotas, também vêm sendo implantados sistemas de bonificação para alunos egressos das escolas públicas e/ou negros. Na tabela 1 a seguir apresenta-se um panorama das experiências de ações afirmativas para o ingresso no ensino superior, incluindo cotas e bonificações.

Conforme mostra a tabela 1, o maior grupo, com 21 instituições de ensino superior, é formado por aquelas que optaram pela definição de cotas raciais e sociais sobrepostas, operando, assim, com dois critérios complementares que devem ser observados simultaneamente para o preenchimento das vagas destinadas a candidatos negros. Os candidatos devem se autodeclarar negros (pretos e pardos, conforme classificação do IBGE) e, ao mesmo tempo, serem egressos de escolas públicas. Algumas instituições nesse grupo instituíram a renda familiar *per capita* como critério para conceder o benefício ao programa e, nesse caso, os candidatos devem apresentar também declaração de renda familiar que comprove a carência social.

O segundo maior grupo, composto por dez instituições, é formado pelas universidades que adotaram apenas cotas sociais. O vestibulando que pretende concorrer a uma vaga na instituição pelo sistema de cotas deve necessariamente ser oriundo do sistema público de ensino, ou seja, proveniente de escolas municipais, estaduais ou federais, ou dos cursos supletivos presenciais de educação de jovens e adultos. Nesse sistema é difícil aferir os resultados da inclusão da juventude negra no ensino superior, uma vez que essa não é uma variável considerada na implementação da medida.

As instituições que adotaram o sistema de cotas raciais e sociais independentes é o terceiro grupo mais numeroso, contando com sete universidades. Utilizam, separadamente, como critérios, ser egresso de escola pública e ser negro, configurando-se um sistema em que dois grupos distintos de reserva de vagas ocorrem em um mesmo processo seletivo. O vestibulando pode escolher uma das duas modalidades: ou concorrer pelo critério de cotas para alunos de escola pública, independentemente de serem negros ou brancos, ou por cotas raciais para negros ou indígenas, não importando se egressos de escolas públicas ou do sistema privado.

TABELA 1

Distribuição das universidades públicas que implementaram programas de ações afirmativas para o ingresso no ensino superior, por tipo de instituição e tipo de programa

Tipo de programa	Tipo de instituição		Total
	Federal	Estadual	
Bonificação	1	4	5
Raciais	3	2	5
Sociais	4	6	10
Cotas			
Raciais e sociais (independentes)	4	3	7
Raciais e sociais (sobrepostas)	9	12	21
Total	21	27	48

Fonte: Questionários e editais dos processos seletivos das instituições.

Elaboração: Disoc/lpea.

Os demais sistemas – aquele que opera exclusivamente com cotas raciais e o que implementa um sistema de bonificação – foram adotados por cinco instituições cada.

No sistema de cotas exclusivamente raciais, para que o estudante concorra pelo sistema de reserva de vagas, basta que ele se declare negro ou indígena e, nos termos definidos nos editais de seleção, apresente documentação ou se submeta ao processo de avaliação de sua autodeclaração. O estudante não necessita ser oriundo do sistema público de ensino ou apresentar declaração que comprove carência econômica.

O modelo por bonificação, por sua vez, não define um percentual de vagas reservadas para alunos negros ou oriundos do sistema público de ensino, mas cria um sistema em que os alunos recebem, com base em seu histórico escolar ou autodeclaração racial, uma quantidade de pontos que serão somados ao resultado de seu exame de seleção. Existem no Brasil duas modalidades de sistema de bonificação: uma que afere pontos para alunos oriundos de escola pública e outra que o faz para alunos de escola pública e alunos negros, podendo ou não ser cumulativos.

Em uma primeira comparação entre essas modalidades é possível observar que as instituições que implementaram cotas raciais e sociais sobrepostas ou independentes são as que operam com os maiores percentuais de vagas reservadas, ficando acima de 30%. As universidades que optaram apenas por cotas sociais ou raciais tiveram, de modo geral, seus percentuais de reserva iguais ou inferiores a 20%. Nos sistemas de bonificação não é possível definir um percentual de inserção para os alunos beneficiários do programa, uma vez que dependem do resultado individual de cada candidato.

De posse da porcentagem de vagas reservadas nas universidades que operam com sistemas de cotas voltadas para alunos negros, assim como da quantidade total de alunos admitidos por ano em cada uma dessas instituições, é possível fazer uma estimativa do número máximo de estudantes negros que poderão ser beneficiados por esse sistema até 2008, conforme apresenta a tabela 2.<sup>23</sup>

Dois fatos chamam a atenção na tabela 2. O primeiro é que a maior parte das vagas abertas por cotas ocorreu entre os anos de 2005 e 2008, quando 23 instituições passaram a implementar tais programas (o que indica o quão recente são essas mudanças). O segundo é que, em média, durante o período indicado na tabela 2, cerca de 7.850 estudantes negros poderiam ser matriculados, a cada ano, nas universidades públicas devido às cotas. As universidades públicas brasileiras realizam anualmente 331 mil matrículas, conforme dados do Censo Educacional de 2005, do MEC, o que demonstra a ainda restrita relevância numérica das novas vagas abertas pelos sistemas de cotas. Essas vagas correspondem, na atualidade, a aproximadamente 2,37% do total das matrículas anuais. Se a totalidade das vagas potenciais fosse preenchida, de 2001 a 2008 pouco mais que 51 mil indivíduos teriam sido beneficiados, número pouco expressivo face a 1,2 milhão de alunos matriculados, em 2006, na rede pública de ensino superior. A limitação de vagas oferecidas pelos sistemas de cotas (e também de bonificações) indica o tamanho do desafio para a inserção da população negra no ensino superior público.

---

23. Não foram incluídas na tabela 2 as universidades que operam sistemas de cotas sociais exclusivamente, e nem as que operam por bonificação, dada a impossibilidade de se estimar o número de estudantes negros beneficiados por esses dois modelos.

TABELA 2

Distribuição das universidades públicas que implementaram programas de cotas para o ingresso de estudantes negros no ensino superior, por tipo de programa, ano e número de vagas

Ano de implementação	Tipo de ação afirmativa por número de instituições			Total de universidades por ano	Total de universidades – acumulado no período	Número de novas vagas para estudantes negros por ano	Total de vagas para estudantes negros – acumulado no período <sup>3</sup>
	Cotas raciais	Cotas sociais raciais independentes	Cotas sociais e raciais sobrepostas				
2001	0	0	2	2	2	1.147	1.147
2002 <sup>1</sup>	1	0	0	1	3	0	2.294
2003	1	0	1	2	5	2.073	5.514
2004	2	1	2	5	10	2.238	10.972
2005	1	0	6	7	17	2.269	17.552
2006	0	2	5	7	24	4.592	28.724
2007	0	2	3	5	29	2.785	40.608
2008 <sup>2</sup>	0	2	2	4	33	1.621	51.875
Total	5	7	21	33	–	–	–

Fonte: Editais dos processos seletivos para início em 2008 e questionários.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Notas: <sup>1</sup> Nesse ano foi implementado apenas um sistema de ações afirmativas destinado à reserva de vagas para indígenas. Não houve disponibilização de novas vagas para alunos negros.

<sup>2</sup> Instituições que estão em fase de implementação de programas de cotas nos processos seletivos para o ingresso em 2008.

<sup>3</sup> Estimativa do número de vagas ofertada tendo por base a reserva de vaga para o ano de 2008. O cálculo considera a média de quatro anos para a conclusão.

Contudo, cabe registrar que esse processo, em que pese inicial, tem sido importante no combate às desigualdades raciais e na democratização do ensino superior. Apresenta-se a seguir algumas experiências de ações afirmativas no Brasil, dando destaque à diversidade de modelos implementados visando à inclusão dos jovens negros nas universidades públicas. A seleção dessas experiências levou em consideração a singularidade dos modelos, tendo em vista as diferentes inserções da variável racial como elemento definidor no modelo de ações afirmativas adotado. O primeiro modelo apresentado é o de cotas raciais simples, representado pela experiência desenvolvida na Universidade de Brasília (UnB). Em seguida, é apresentado um caso de cotas raciais e sociais independentes, com a descrição do sistema da Universidade Federal do Paraná (UFPR). A experiência de cotas raciais e sociais sobrepostas é descrita por meio do exemplo da UFBA. Finalmente, é mostrado o caso da Universidade de Campinas (Unicamp), exemplificando o sistema de bonificação.

#### 4.3.1 A experiência de cotas raciais: o caso da UnB<sup>24</sup>

A UnB implementou em 2004 o sistema de reserva de vagas para alunos negros (pretos e pardos) instituindo que 20% das vagas de cada curso devem ser reservadas aos alunos que se autodeclararem negros no ato da inscrição no vestibular. O programa não insere nenhum outro pré-requisito para que os vestibulandos pleiteiem uma vaga na instituição pelo sistema de cotas, tal como corte de renda ou serem egressos do sistema público de ensino. No sistema da UnB o vestibulando concorre primeiramente pelo sistema universal, e não sendo selecionado, mas tendo atingido o ponto de corte para o curso pleiteado, é reavaliado para o preenchimento da porcentagem destinada aos candidatos cotistas.

O programa de cotas raciais na UnB representou um acréscimo substancial da presença da população negra no corpo discente da instituição. Em 2004, os negros representavam apenas 2,0% dos estudantes matriculados. Em 2006 esse percentual subiu para 12,5%. O impacto social do sistema não é apenas numérico, uma vez que o perfil socioeconômico desses alunos indica um histórico mais restrito no que se refere às possibilidades de ascensão educacional – aproximadamente 15,3% dos cotistas tinham pais analfabetos ou com o 1º grau incompleto, e entre os não-cotistas esse percentual é de apenas 6%. Nesse sentido, o programa de cotas raciais na UnB democratizou o acesso ao ensino superior e diversificou o perfil racial e social do corpo discente da instituição.

No que se refere ao desempenho, não se percebem diferenças significativas entre os alunos aprovados pelo sistema de cotas e os pelo sistema universal. Em aprovação nas disciplinas cursadas, os alunos cotistas apresentam um índice de 88,90% e os não-cotistas de 92,98%. Quanto ao trancamento de matéria, o índice é de 1,73% para cotistas e 1,76% para não-cotistas. Na média geral do curso, que varia entre 0 e 5, também se verifica que é pequena a desvantagem dos alunos cotistas em relação aos não-cotistas. O índice dos cotistas é de 3,57%, enquanto os não-cotistas apresentam um índice de 3,79%. Não obstante as pequenas diferenças entre os indicadores dos alunos cotistas em relação aos não-cotistas, as ações afirmativas na UnB demonstram que as cotas raciais não representam uma perda de qualidade do ensino na instituição, como receavam alguns críticos do programa.

---

24. Todas as informações contidas neste texto são referentes a dados disponibilizados pela Assessoria de Diversidade e Apoio aos Cotistas, ligada ao Gabinete da Reitoria da UnB, salvo quando uma referência bibliográfica indicar o contrário.

Ocorreram algumas mudanças institucionais significativas na universidade em decorrência da implementação do programa de cotas raciais. A UnB não se restringiu à adoção das cotas de ingresso, mas buscou articular a esse sistema um conjunto mais amplo de ações que atuasse em diversos âmbitos da instituição. Com essa finalidade criou-se a Assessoria de Diversidade e Apoio aos Cotistas, ligada ao Gabinete da Reitoria, que tem entre outras finalidades a de coordenar o Centro de Convivência Negra. O centro tem como objetivo principal tornar-se uma referência de informações, de encontro e de formação para os alunos cotistas e o corpo discente da instituição. Outra mudança significativa foi a oferta da disciplina Pensamento Negro Contemporâneo, oferecida pelo Decanato de Extensão e destinada a todo o corpo discente.

O sistema de cotas para negros na UnB justifica-se pela necessidade de desracializar a universidade e inserir outros segmentos da população na construção do pensamento sobre os problemas nacionais e na formulação de respostas para os mesmos. O projeto representa uma iniciativa inovadora, uma vez que foi a primeira instituição pública federal a adotar um sistema de ações afirmativas para o ingresso de estudantes negros nos cursos de graduação. A proposta foi debatida na instituição por cinco anos e faz parte do Plano de Metas para a Integração Social, Étnica e Racial da UnB, que terá validade por dez anos, a contar do primeiro vestibular de sua implementação.

#### 4.3.2 A experiência de cotas raciais e sociais independentes: o caso da UFPR

Em 2004, a UFPR implementou o Programa de Inclusão Social e Racial que instituiu a reserva de 20% das vagas dos cursos de graduação para alunos egressos de sistema público de ensino e 20% para alunos afro-descendentes (pretos e pardos), além da previsão de cotas para estudantes indígenas, conforme a demanda apresentada por esse grupo. O Plano de Metas de Inclusão Social e Racial da instituição pretende democratizar o acesso das populações em situação de desvantagem social, como é o caso dos afro-descendentes, indígenas e alunos oriundos de escolas públicas, como um mecanismo para a diminuição das desigualdades existentes na sociedade brasileira.

Como conseqüência da implementação do programa e em decorrência da mudança de perfil do corpo discente, observaram-se mudanças de conteúdo programático de disciplinas da graduação, como é o caso no curso de ciências sociais. Destaca-se ainda a realização de vários eventos promovidos pelo Núcleo de Estudos Afro-brasileiros (Neab) e pelo Programa Brasil AfroAtitude, que pauperaram o debate sobre as desigualdades sociais e raciais no interior da instituição.

Em artigo sobre o programa de ações afirmativas na UFPR, Souza<sup>25</sup> observa que os alunos cotistas concentram-se principalmente na faixa etária dos 23 aos 27 anos e possuem, em sua maioria, renda salarial entre 1 ½ e 5 salários mínimos. As informações apresentadas nesse trabalho não permitem distinguir, no grupo de alunos cotistas, aqueles que são oriundos do sistema de cotas raciais. No entanto, pode-se verificar que os alunos negros são maioria entre os que conjugam atividade remunerada com os estudos.

A criação do sistema de cotas significou um aumento da presença de estudantes negros matriculados na UFPR. Conforme Bevilaqua,<sup>26</sup> percebe-se entre os anos de 2003 e 2005 uma trajetória crescente do número de negros inscritos e aprovados no vestibular da UFPR. Em 2003, os alunos negros inscritos representavam 8,82%, e entre os aprovados esse percentual foi de 6,68%. No vestibular de 2005, primeiro com o sistema de cotas na instituição, os alunos negros inscritos no vestibular representaram 14,42% do total e 20,57% dos aprovados, enquanto os alunos brancos representavam 81,53% dos inscritos e 74,68% entre os aprovados.

O programa de cotas na UFPR é resultante de uma articulação crescente no estado do Paraná em torno da adoção de políticas afirmativas. O estado já possui experiência em concursos públicos e implementa a Lei nº 10.639, que institui a obrigatoriedade do ensino de história e cultura africana e afro-brasileira no ensino fundamental e médio, além de contar com a adoção de sistema de cotas raciais em outras universidades do estado, como a Universidade Estadual de Londrina (UEL).

Em que pese a avaliação positiva que o programa vem recebendo, um ponto negativo observado é a baixa procura pelos negros do vestibular da instituição. Ainda segundo Souza (*op. cit.*) em 2005 foram disponibilizadas 800 vagas nas cotas raciais, mas apenas 489 fizeram matrículas por esse sistema. Em 2006, o índice caiu ainda mais: apenas 278 alunos foram matriculados. Esse resultado é indicado como reflexo do baixo envolvimento da universidade na divulgação do programa de cotas junto aos alunos negros.

---

25.SOUZA,M.L.G.de.Permanênciadenegros(as)naUniversidadeFederaldoParaná:umestudoentre2003e2006.In:LOPES,M.A.;BRAGA,M.L.deS.(Orgs.).Acessoepermanênciadapopulaçãonegranoensinosuperior. Brasília: Secad/MEC,Unesco, 2007.

26.BEVILAQUA,C.B.ImplementaçãodoPlanodeMetasdaInclusãoRacialeSocialnaUniversidadeFederaldoParaná. Relatório de Pesquisa. Dez. 2005 (s/r). Mimeo.

### 4.3.3 A experiência de cotas raciais e sociais sobrepostas: o caso da UFBA

A UFBA implementou, em 2005, o seu programa de cotas para o ingresso nos cursos de graduação. O sistema adotado reservava 45% das vagas no vestibular, assim distribuídas: 43% destinadas para alunos egressos do sistema público de ensino, sendo que desse total 85% deveriam ser de alunos negros, e 2% para estudantes indígenas. Os alunos negros que optarem por concorrer a uma vaga pelo sistema têm necessariamente que ser egressos do ensino público. Outra característica do programa é ser aplicado apenas na segunda fase do exame de seleção, ou seja, atingindo somente os vestibulandos que alcançarem a pontuação necessária na primeira fase. Dessa forma, o programa garante uma pontuação mínima para se pleitear uma vaga pelo sistema de cotas na instituição.<sup>27</sup>

O programa adotado pela UFBA representou uma significativa alteração na composição étnica e social do corpo discente da principal instituição de ensino superior do estado da Bahia. Segundo Santos e Queiroz,<sup>28</sup> o programa implementado na UFBA, em seu primeiro ano de implementação, não conseguiu aumentar o número de alunos oriundos de escolas públicas a ingressarem na instituição. Entre os anos 1998 e 2004 essa participação variou entre 39,2% e 49,8%. No vestibular de 2005, já com o sistema de cotas, o índice foi ligeiramente menor do que o anterior, ficando em 49,1%. No entanto, a participação da juventude negra no corpo discente da instituição passou de quase 43% em 1997 – ano do primeiro estudo da presença negra na UFBA – para 74,6% em 2005, com a implantação do sistema de cotas.

Avaliações de desempenho no vestibular mostram que os alunos cotistas apresentam um desempenho equivalente ou superior aos alunos não-cotistas em diversos cursos. Segundo dados da Pró-Reitoria de Graduação, em 37 dos 71 cursos oferecidos pela instituição, a maior nota na primeira fase do vestibular foi de alunos que se inscreveram pelo sistema de cotas. Em oito cursos, incluindo-se os de maior prestígio social, como Direito e Comunicação Social, a

---

27. O sistema de cotas raciais e sociais sobrepostas pode variar. A Uerj, por exemplo, adota esse sistema, mas vincula as cotas para negros não aos egressos do ensino público e sim a um corte de renda. A reserva é de 45% das vagas de cada vestibular, sendo 20% para alunos egressos do sistema público, 20% para alunos negros e 5% para candidatos pertencentes a povos indígenas ou com deficiência física. Todos esses grupos, entretanto, devem também apresentar uma renda familiar per capita que hoje é de até R\$ 630. Nesse sentido, o programa não sobrepõe sistemas de cotas diferentes, mas é duplamente condicionado, na medida em que exige cortes socioeconômico para que alunos negros concorram pelo sistema de cotas.

28. SANTOS, J.T.; QUEIROZ, D.M. Vestibular com cotas: análise em uma instituição pública federal. Revista USP, v. 1, 2006.

maior pontuação foi obtida por alunos egressos de escola pública. Segundo Reis (2007),<sup>29</sup> os jovens negros cotistas se concentram na faixa etária de 23 anos e 33 anos, quando do ingresso no ensino superior, enquanto os alunos brancos têm entre 17 e 19 anos, mostrando uma entrada tardia dos negros. Ainda sobre as características socioeconômicas, Reis indica que a renda familiar da maioria dos estudantes negros é de 1 a 5 SMs.

Por ser um programa implementado há pouco tempo, ainda não foi possível realizar uma avaliação dos impactos das medidas no sistema de ensino da instituição. Os dados preliminares sobre o desempenho dos cotistas apontam para o sucesso dessas medidas. Conforme Santos e Queiroz (2006),<sup>30</sup> nos 16 cursos de maior concorrência na UFBA, os alunos cotistas apresentaram coeficiente de aproveitamento igual ou superior aos não-cotistas em 11 cursos nos anos de 2005 e 2006. O principal ponto negativo do programa parece ser a insuficiência de ações<sup>31</sup> de estímulo à permanência dos alunos cotistas na instituição.

#### 4.3.4 A experiência de bonificação: o caso da Unicamp

Em 2004, o Conselho Universitário da Unicamp aprovou a criação do Programa de Ações Afirmativas e Inclusão Social (Paais) objetivando ampliar a diversidade social na universidade. O programa estabelece que sejam adicionados à nota da segunda fase do vestibular 30 pontos para os candidatos que cursaram integralmente o ensino médio na rede pública de ensino ou que sejam egressos dos cursos supletivos presenciais de Educação de Jovens e Adultos (EJAs). Prevê também, o acréscimo de mais dez pontos aos candidatos que se autodeclararem pretos, pardos ou indígenas.

Tomando como base o Relatório 2006, da Comissão Permanente para Vestibulares (ComVest), Santos (2007)<sup>32</sup> compara o biênio 2003/2004, antes da implementação do Paais, e o biênio 2005/2006, após a adoção do programa.

29. REIS, D. B. Acesso e permanência de negros no ensino superior: o caso da UFBA. In: LOPES, M. A.; BRAGA, M. L. de S. (Orgs.). Acesso e permanência da população negra no ensino superior. Brasília: Secad/MEC, Unesco, 2007.  
30. SANTOS, J. T. dos; QUEIROZ, D. M. Sistema de Cotas: um debate. Dos dados à manutenção de privilégios e de poder. Revista Educação e Sociedade, v. 27, nº 96, 2006.

31. A UFBA possui cerca de 200 bolsas de manutenção para alunos cotistas da Universidade do Estado da Bahia (Uneb), do Centro Federal de Educação Tecnológica (Cefet) e da própria UFBA, que variam de R\$ 250 a R\$ 280. Essas bolsas são financiadas por convênio entre a Fundação Clemente Marianeia Secretária Municipal de Reparação (Semur) da Prefeitura de Salvador e pela Fundação Cultural Palmares. O número de cotistas das três instituições chega a 2 mil.

32. SANTOS, J. T. Inserção de alunos(as) negros(as) na Universidade Estadual de Campinas: estudo de caso do Programa de Ação Afirmativa e Inclusão Social (PAAIS). In: LOPES, M. A.; BRAGA, M. L. de S. (Orgs.). Acesso e permanência da população negra no ensino superior. Brasília: Secad/MEC, Unesco, 2007.

O estudo indica que, com a introdução do Paais, ocorreu um aumento de matrículas de alunos oriundos do sistema público de ensino, assim como de alunos pretos, pardos e indígenas: no biênio 2003/2004, os alunos de escola pública representavam 28,7% dos alunos da instituição, e no biênio 2005/2006 eles passaram a 33% do total. Os alunos pretos, pardos e indígenas representavam 11% do corpo discente nos anos de 2003/2004 e passaram a 15,2% no biênio seguinte.

Sobre o desempenho dos alunos que ingressaram mediante o programa, dados do Relatório da ComVest (2006),<sup>33</sup> comparando o ano de 2005 com anos anteriores, indicaram que em 53 dos 55 cursos da Unicamp, ou seja, em 95% deles, os egressos de escola pública efetivamente melhoraram seu desempenho acadêmico, mais do que os demais estudantes. Em 31 cursos da Unicamp, os alunos beneficiados pelo Paais obtiveram média de rendimento superior aos demais estudantes do curso. Isso contribui para confirmar a hipótese do Paais na qual é possível melhorar a qualidade do corpo discente apostando na escola pública e na diversidade.

O Paais coloca-se no debate nacional como uma alternativa à reserva de vagas. Os defensores do modelo da bonificação reconhecem a necessidade de que as universidades públicas adotem, de forma autônoma, instrumentos e metas de inclusão racial e social. Uma das alternativas políticas propostas, além da adoção do sistema de pontos (bonificação), é a de recompensar, por meio de incentivos e investimentos, as universidades que conseguirem cumprir metas pactuadas de inclusão.

Observa-se na Unicamp o mesmo que ocorreu em outras instituições que implementaram programas de ações afirmativas, no que se refere ao aumento de demanda por diversos serviços – como o acesso à informática. A instituição não desenvolve uma política de manutenção dos alunos que ingressaram mediante o Paais. Outro elemento a destacar é a ausência de um debate no interior da universidade sobre desigualdades étnicas e raciais e sobre o programa de ações afirmativas, o que gera uma baixa adesão política dos alunos beneficiados pelo Paais. Estudos realizados indicam que mesmo estudantes beneficiados pelo programa pensam que o sistema de bonificação elimina o mérito pessoal na conquista da vaga na instituição.

---

33. COMVEST. Programa de Ação Afirmativa e Inclusão Social (Paais). Campinas, 2006. Mimeo.

4.3.5 Desafios e perspectivas à eficácia dos programas de ações na universidade pública

Segundo Santos (2006),<sup>34</sup> os argumentos contrários à adoção de políticas de ações afirmativas no Brasil se orientaram pela alegação de que tanto as consequências como a solução para a ausência de alunos negros e alunos da escola pública nas instituições de ensino superior eram externas a elas. Por isso, não caberia implementar ações afirmativas nessas instituições, uma vez que não representariam uma real solução para o problema. Nesses termos, a ausência de tais alunos é explicada pela deterioração do ensino público médio e fundamental. As decorrentes falhas de formação necessitariam, como resposta, da reestruturação do sistema público de ensino e de ações junto aos alunos incapazes de ingressar e permanecer nas universidades por debilidades de formação. Essa argumentação defende ainda que uma política que alterasse o funcionamento das instituições de ensino superior feriria o princípio da autonomia universitária e não representaria uma real preocupação do poder público para a solução dos problemas educacionais da população negra e dos alunos do sistema público de ensino. Haveria ainda o risco de ferir o princípio do mérito, resultado da eventual promoção de alunos marcados por um conjunto de incapacidades.

No entanto, são muitas as análises que vêm destacando a necessidade de que as universidades federais se abram a projetos de democratização, efetivando sua responsabilidade no que se refere à promoção de maior igualdade social e racial. A demanda por ampliação do contingente de estudantes negros nas universidades públicas se impõe como uma questão legítima, fundada na necessidade de enfrentamento do progressivo aumento das desigualdades raciais no ensino superior do país. Segundo indicado em outras edições deste periódico,<sup>35</sup> os dados do ensino superior apontam para um aumento das desigualdades de acesso entre alunos negros e brancos no período anterior à implementação de políticas de ações afirmativas. Outro aspecto que vem sendo destacado é o tempo que seria necessário para que a distância entre estudantes brancos e negros no acesso às universidades brasileiras fosse reduzida, caso seu enfrentamento dependesse apenas de melhorias no ensino fundamental. Segundo Munanga (2003),<sup>36</sup> tendo por base estudos sobre a educação brasileira e as desigualdades

---

34. SANTOS, J.T. Política de cotas raciais na universidade brasileira – o caso da Uerj. In: GOMES, N.L. (Org.). Tempos de lutas: as ações afirmativas no contexto brasileiro. Brasília: Secad/MEC, 2006.

35. Ver Políticas Sociais: acompanhamento e análise nº 13, capítulo "Igualdade racial".

36. Ver MUNANGA, K. Políticas de ações afirmativas em benefício da população negra no Brasil: um ponto de vista em defesa das cotas. In: SILVÉRIO, V.R.; SILVA, P.B.G. da (Orgs.). Educação e ações afirmativas: entre a injustiça simbólica e a injustiça econômica. Brasília: Inep/MEC, 2003.

raciais, os alunos negros levariam aproximadamente 32 anos para atingir o atual nível dos alunos brancos, se dependessem apenas das melhorias observadas na qualidade do ensino fundamental. Políticas de ação afirmativa e de indução ao acesso de estudantes negros no ensino superior se tornam, assim, fundamentais.

Visando promover sua democratização, as universidades brasileiras instituíram sistemas importantes e diversificados de ações afirmativas. Essa diversidade pode ser explicada tanto pela ausência de uma lei federal regulamentando o assunto, como pela falta de consenso sobre a existência de um modelo mais adequado ou vantajoso. Os modelos são, assim, bastante diferenciados, inclusive dentro de uma mesma UF, considerando-se que as instituições federais ou estaduais de ensino superior também vêm adotando regras específicas.

Alguns debates vêm marcando essa rica experiência de adoção de ações afirmativas nas universidades brasileiras. A questão do desempenho dos alunos cotistas é um dos principais temas, pois o argumento de que a qualidade do ensino ficaria prejudicada com a adoção dessa política foi bastante enfatizado pelos que se levantaram contra as ações afirmativas. Contudo, o desenvolvimento das diversas experiências permitiu que esse receio fosse definitivamente superado. Diferentes exemplos vêm mostrando que alunos cotistas negros e de escola pública não apresentaram diferencial significativo de aproveitamento em relação aos não-cotistas, indicando que as ações afirmativas não eliminam o mérito e não comprometem a qualidade do ensino.

O impacto dessas iniciativas na composição do corpo discente e, em consequência, na formação de um novo perfil da elite profissional brasileira, é também um aspecto importante nesse debate. Na maioria das instituições, mesmo quando as vagas destinadas aos jovens negros não são preenchidas, as ações afirmativas se tornaram significativas na democratização do acesso ao ensino superior, incrementando de forma expressiva a presença desse segmento no corpo discente e promovendo a redução da desigualdade racial nas instituições de ensino superior.

Outro desafio que se apresenta para as instituições que possuem alunos cotistas é a questão da permanência. A ausência de uma política de assistência estudantil representa uma efetiva dificuldade para a manutenção de estudantes carentes no ensino superior, quase a totalidade dos alunos oriundos dos programas de ações afirmativas.

Entretanto cabe lembrar que algumas experiências vêm sendo desenvolvidas nesse âmbito. Um exemplo de ações bem-sucedidas no âmbito do governo federal foi o Programa Integrado de Ações Afirmativas para Negros (Brasil AfroAtitude). Ele é resultante da parceria entre o Programa Nacional de Doenças Sexualmente Transmissíveis (DST/Aids) do Ministério da Saúde (MS) e de universidades que adotam ações afirmativas para o ingresso de negros nos cursos de graduação na modalidade de cotas.<sup>37</sup> Esse é um programa muito bem avaliado, em que pese possuir alcance limitado em face do contingente de alunos cotistas negros.

No campo das ações institucionais, cabe destacar iniciativas importantes, como no caso da Uerj e da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp) – Escola Paulista de Medicina (EPM), que, ao se definirem pela implementação de cotas, o fizeram em articulação com um sistema de bolsas de permanência para todos os alunos cotistas. No entanto, essas instituições vêm encontrando dificuldades na efetivação de recursos para esses programas, cabendo destacar a necessidade de uma inserção dos governos federal e estaduais na formulação e implantação de políticas de permanência.

Por fim, ressaltam-se mudanças institucionais ocorridas em quase todas as universidades, em consequência da implementação da política de cotas. Na maioria dos casos, as instituições não se detiveram apenas nas medidas de ingresso, mas criaram novas disciplinas, programas de apoio acadêmico ou espaços de promoção da integração dos alunos cotistas à vida acadêmica, elementos primordiais para que se concretize a permanência com qualidade.

Apesar de muito significativas, as iniciativas de adoção de cotas ainda são pouco expressivas em face do objetivo de inserção da juventude negra no ensino superior. Isso se deve ao fato de essas instituições públicas representarem apenas 20% das vagas oferecidas na educação superior. Também contribui para essa baixa expressão o reduzido número de instituições que implementaram tais ações, menos de 12% das 256 instituições públicas existentes no Brasil, conforme Censo do Ensino Superior de 2005, do MEC.

#### 4.4 Programa Universidade para Todos

Uma segunda via foi aberta nesses últimos anos para a inclusão da juventude negra no ensino superior. O ProUni, iniciativa destinada a ampliar o ingresso dos estudantes de baixa renda no ensino superior, propiciando o acesso e a per-

---

37. Para mais informações sobre o Programa Brasil AfroAtitude, ver Políticas Sociais: acompanhamento e análise nº 13.

manência em instituições privadas de ensino, vem atuando de forma efetiva na inserção de estudantes negros. Nesta subseção são apresentados não apenas os aspectos referentes ao funcionamento do programa como também se discute sua relevância para o ingresso da juventude negra no ensino superior.

#### 4.4.1 Funcionamento do programa

O programa nasceu de uma tentativa do governo federal de regulamentar a concessão de incentivos fiscais às instituições de ensino superior privadas,<sup>38</sup> instituições essas que ofertam 80% das matrículas nesse nível de ensino. Com a criação do ProUni, em 2004, ficou estabelecido que as Instituições de Ensino Superior (IESs) que gozam de isenções fiscais<sup>39</sup> deveriam conceder bolsas de estudos na proporção dos alunos pagantes por curso e turno, sem exceção. Outra regra determina que os cursos que receberem conceito insatisfatório em três edições do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) sejam descredenciados do programa, e as bolsas remanejadas para cursos com conceito satisfatório, garantido-se o direito dos alunos matriculados.

O ProUni pode ser considerado um importante programa de ações afirmativas voltado para a população negra na educação superior privada. Isso se deve ao fato de que existe nos seus dispositivos normativos a exigência de que o número de bolsas oferecidas atenda ao critério de proporcionalidade racial. De acordo com essa regra, os alunos negros devem preencher, necessariamente, um percentual de vagas equivalente ao percentual de presença da população negra na UF em que se inserem as IES.<sup>40</sup> Em decorrência de tal dispositivo, o programa tem permitido uma inserção massiva dos estudantes negros no ensino privado brasileiro.

38. Foi instituído pela Medida Provisória nº 213, de 10 de setembro de 2004, e teve sua regulamentação publicada no Diário Oficial da União do dia 18 de outubro do mesmo ano e institucionalizada pela Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Desde sua criação, a legislação que regulamenta o ProUni passou por diversas mudanças.

39. As entidades participantes do ProUni têm isenção dos seguintes tributos: *i*) Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ); *ii*) Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL); *iii*) Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social (Cofins); e *iv*) Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS). As instituições que aderirem ao ProUni terão prioridade na distribuição dos recursos disponíveis para o Fies.

40. Em outubro de 2004 foram apresentadas duas ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs) no Supremo Tribunal Federal (STF) contra a Medida Provisória (MP) que criou o ProUni. A primeira, apresentada pelo Partido da Frente Liberal (PFL), hoje Democratas, alegou que a MP não atende os critérios de constitucionalidade de urgência e relevância para sua apresentação, além de violar o princípio da autonomia universitária, ao fixar critério semétopos de ingresso de estudantes. A segunda, apresentada pela Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (Confenen), alegou que a MP do ProUni viola o princípio constitucional da isonomia entre os cidadãos ao criar condições específicas para o ingresso e a permanência de estudantes no ensino superior. O julgamento das ações no STJ foi interrompido em abril de 2008 com dois votos favoráveis à constitucionalidade do programa.

O ProUni se operacionaliza por meio de dois conjuntos de regras que atuam sobre as instituições e os candidatos.<sup>41</sup> O primeiro determina a adesão das instituições ao programa. Estas devem manifestar interesse em aderir ao ProUni em tempo hábil até o final de setembro formalizando sua pré-adesão. O objetivo desse procedimento é avaliar previamente a estimativa da renúncia fiscal. A efetivação se dará com a assinatura do termo de adesão, que tem validade por dez anos. Durante o período de vigência do termo de adesão, se a entidade sair do programa terá de manter a bolsa para os alunos beneficiados até o fim do curso.

O segundo conjunto de regras dispõe sobre o processo seletivo no ProUni, sempre com referência ao semestre subsequente. Esse conjunto de regras não faz diferenciação racial dos vestibulandos que se candidatam a uma bolsa do programa, mas insere em seu princípio normativo a regra de inclusão racial em um programa para alunos de baixa renda do sistema público de ensino.

O processo seletivo se inicia com a inscrição dos candidatos e sua participação no Exame Nacional de Ensino Médio (Enem).<sup>42</sup> A partir de sua aprovação, o MEC elabora uma lista de candidatos pré-selecionados, considerando a nota mínima de 45 pontos para a participação no programa. A lista de candidatos é então enviada às instituições credenciadas, que conferem os dados informados pelo candidato. Dentro da legislação do ProUni é assegurada às instituições de ensino a realização de um processo seletivo entre os pré-selecionados, uma vez que o candidato à bolsa não teve como pré-requisito ter feito o vestibular e nem estar matriculado na instituição. No entanto, é proibida a eliminação de candidatos ou a cobrança de eventuais taxas. O resultado do processo seletivo do ProUni é acessível no *site* do programa no Portal do MEC; por telefone, disponibilizado pelo ministério; e também pelas instituições participantes do ProUni. Os candidatos que não forem pré-selecionados poderão ser convocados em momento posterior no caso de reprovação de pré-selecionados na primeira chamada. A existência

---

41. As regras se efetivam por meio de portaria e/ou decretos, que regulam as propostas para adesão das instituições ao programa, a emissão do termo de adesão ao programa, e o cadastramento das instituições interessadas em participar do processo no Sistema ProUni (SisProUni).

42. Para que um aluno pleiteie uma bolsa no ProUni são necessários: número de inscrição no Enem, número do Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) e dados do grupo familiar (como número de pessoas e renda familiar). Para participar do programa o candidato deve ter uma renda familiar per capita de até 3 salários mínimos e obedecer também a um dos seguintes critérios: *i*) ter cursado o ensino médio completo em escola pública; *ii*) ter cursado o ensino médio em escola privada com bolsa integral; *iii*) ter necessidade especiais; *iv*) atuar como professor efetivo da rede pública de educação básica e estar no efetivo exercício do magistério e candidatar-se a uma vaga em curso de licenciatura ou de pedagogia. No caso de professores da rede pública, a comprovação de renda familiar per capita de até 3 SMs não é exigida.

das submetas de inclusão racial no ProUni, respeitando-se a proporcionalidade da população negra na UF, é que transforma o programa em uma das maiores experiências de inserção da juventude negra no ensino superior na atualidade.

#### 4.4.2 Bolsas e inserção de estudantes negros

O ProUni oferece três tipos de bolsas. A bolsa integral é fornecida apenas para estudantes que possuam uma renda familiar *per capita* de até 1 ½ SM.<sup>43</sup> A bolsa parcial, que oferece um desconto de 50% na mensalidade, beneficia estudantes com uma renda familiar *per capita* de até 3 SMs. Para essa mesma faixa de renda, e beneficiando os que não foram contemplados pelo desconto de 50%, há uma terceira modalidade de bolsa que opera com um desconto nominal de 25% no valor da mensalidade em cursos cuja mensalidade é de até R\$ 200.

Com relação ao aproveitamento acadêmico, o bolsista do ProUni deverá apresentar um rendimento de no mínimo 75% das disciplinas cursadas em cada período letivo. Caso esse quesito não seja atendido, o coordenador do ProUni poderá, após análise, autorizar por uma única vez a renovação da bolsa. Repetindo-se o rendimento insuficiente o bolsista perderá o benefício.

Até o ano de 2007 o ProUni ofereceu um total de 414 mil bolsas, sendo 268 mil integrais e 146 mil parciais. Para 2008 serão oferecidas 180 mil bolsas. A meta do programa é ofertar, nos próximos quatro anos, 400 mil novas bolsas de estudo. Quando se analisa a evolução dos beneficiários, percebe-se que o programa vem aumentando o número de bolsas oferecidas a cada ano, conforme mostra a tabela 3. Pelas estimativas do governo federal, o ProUni será responsável, até 2011, pela concessão de quase 1 milhão de bolsas para alunos que, sem o programa, provavelmente não teriam condições de frequentar o ensino superior.

De acordo com os dados disponibilizados pelo Sistema do Pro Uni (Sis-ProUni/MEC), no período 2005-2007 mais de 130 mil alunos negros foram beneficiados com bolsas do ProUni. Isso representa 44,38% do total de bolsistas do programa (ver gráfico 1). Tendo por base a aplicação das regras do programa com relação à proporcionalidade de alunos negros em cada UF, estima-se que até 2011 esse número ultrapasse 350 mil bolsas, contingente expressivo e inédito na história do ensino superior brasileiro no que se refere à inserção da população negra.

---

43. Especificamente com relação à concessão de bolsa integral, a entidade de participantes do ProUni é a que oferece bolsa integral para cada nove alunos matriculados, obedecendo ao seguinte critério: número de vagas para o 1º semestre do exercício atual, com base em uma estimativa do número de vagas matriculadas no 1º semestre do exercício anterior. Caso a entidade deseje, 50% das bolsas integrais podem ser convertidas em bolsas parciais (meia bolsa).

## 4.5 Impactos do ProUni e das ações afirmativas na educação superior brasileira

TABELA 3

Evolução do número de bolsas oferecidas pelo ProUni por região, ano e tipo de bolsa (2005-2007)

Ano/tipodebolsa		Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Brasil
Bolsas em 2005	Integral	3.269	12.852	5.637	37.030	13.117	71.905
	Parcial	2.504	5.430	3.697	22.335	6.404	40.370
	Total	5.773	18.282	9.334	59.365	19.521	112.275
Bolsas em 2006	Integral	5.849	12.467	8.837	51.039	20.506	98.698
	Parcial	1.372	6.073	4.643	18.045	9.837	39.970
	Total	7.221	18.540	13.480	69.084	30.343	138.668
Bolsas em 2007	Integral	4.268	16.521	8.147	50.868	17.827	97.631
	Parcial	2.689	8.513	6.998	29.767	18.256	66.223
	Total	6.957	25.034	15.145	80.635	36.083	163.854
Totaldebolsasem 3 anos	Integral	13.386	41.840	22.621	138.937	51.450	268.234
	Parcial	6.565	20.016	15.338	70.147	34.497	146.563
	Total	19.951	61.856	37.959	209.084	85.947	414.797

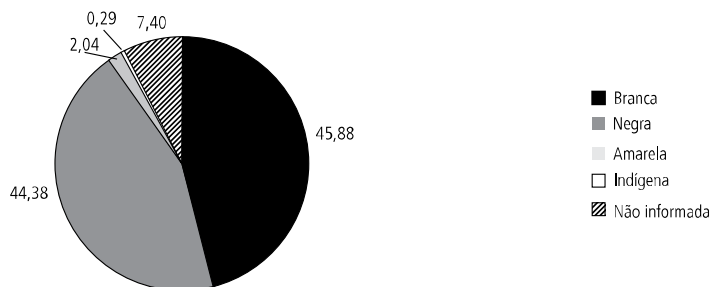
Fonte: SisProUni/MEC, 2007.

Elaboração: Disoc/Ipea.

GRÁFICO 1

Bosistas do ProUni por raça (2005-2007)

(Em %)



Fonte: SisProUni/MEC, 2007.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Dado o curto tempo de vida dos três sistemas de ação afirmativa adotados até hoje – as cotas e as bonificações na rede pública e o ProUni na rede privada –, não é possível avaliar até que ponto eles têm alterado a composição racial do conjunto dos estudantes do ensino superior. Os dados sobre estoques de matrículas estão disponíveis apenas para 2006 e anos anteriores. Se ainda é cedo para julgar os efeitos das ações afirmativas nas instituições de ensino superior, não parece haver

dúvidas sobre o fato de que tais iniciativas têm representado um importante mecanismo de democratização do acesso ao ensino superior para a população negra.

O ProUni parece ter um expressivo impacto na composição racial do ensino superior privado no Brasil, como deverão expressar os números de matrículas a partir de 2007. Ademais, não se deve esperar que o efeito das cotas seja numericamente relevante em face do conjunto total dos estudantes no ensino superior, tendo em vista que elas operam apenas em um limitado número de universidades públicas federais e estaduais que, por sua vez, respondem apenas por 20% das vagas no país.

A experiência das cotas nas universidades públicas federais e estaduais representa uma importante conquista, apesar de ser numericamente menos expressiva. Quando se avaliam os resultados dos programas de ações afirmativas, é necessário levar em consideração que a inserção das populações beneficiárias em instituições que representam os segmentos de ponta da produção e difusão de conhecimento no país tem implicações positivas. Conforme dados disponibilizados pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), em 2006, das 30 principais instituições de fomento à pesquisa no Brasil, apenas três são do sistema privado.<sup>44</sup> A inserção da juventude negra nas instituições públicas representa mais que um debate quantitativo. Significa também a inserção dessa população nos principais centros de pesquisa e de debate sobre os problemas nacionais. Ao mesmo tempo, a presença desse grupo nas instituições tem permitido avanços na realização do princípio de democratização do acesso, com conseqüências na “desracialização” da elite estudantil brasileira. Propicia também, dada a nova composição do corpo discente, um ambiente novo de debates sobre o enfrentamento dos temas desafiadores da transformação do país, no sentido da promoção de maior equidade racial e social.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No que se refere à construção da política de promoção de igualdade racial no país, este capítulo mostrou que desafios importantes continuam a marcar a área. Ainda é pequena a permeabilidade do tema das iniquidades raciais na configuração e implantação das políticas sociais no país, como mostram os casos da saúde, da educação e da regularização fundiária. As ações de mobilização, promoção e coordenação sob responsabilidade da Seppir, CNPIR e Fipir precisam ser fortalecidas. São desafios que ainda persistem e precisam ser enfrentados.

---

44. Conforme Estatísticas de Indicadores e Fomentos por Instituição. Disponível em: <<http://www.cnpq.br/estatisticas/investimentos/instituicao.htm>>.

Ao mesmo tempo, e independentemente da ação de coordenação da política de promoção da igualdade racial, transformações expressivas têm sido realizadas no acesso da juventude negra ao ensino superior, cujos impactos deverão ser observados nos próximos anos. Iniciativas de políticas de ações afirmativas vêm se multiplicando em todo o Brasil e atingem atualmente 48 instituições públicas de ensino superior. Paralelamente, o governo implementou o ProUni, que vem promovendo expressiva ampliação do acesso de jovens negros às instituições privadas de ensino superior. Os resultados mostram não apenas uma presença maior dos jovens negros nas universidades, alterando o perfil dos estudantes nessas instituições, mas também apontam para uma importante mudança na conformação da elite brasileira. São notícias alvissareiras para a construção de um país com menos desigualdades raciais.

## CAPÍTULO 5

# APOLÍTICADEPROMOÇÃO DAIGUALDADERACIALNOGOVERNO FEDERAL EM 2007 E AS POLÍTICAS UNIVERSALISTAS

XXX

### 1 APRESENTAÇÃO

A progressiva preocupação com a questão das desigualdades raciais no âmbito das políticas públicas brasileiras ficou ainda mais evidenciada em 2007: um trio de eventos cujas temáticas não se identificavam propriamente com a questão da discriminação racial – saúde, políticas para as mulheres, e segurança alimentar e nutricional – trouxe esta matéria para os seus debates no contexto de suas conferências nacionais.

Este capítulo, entre outros objetivos, busca mostrar que, ao lado da continuidade dos esforços no sentido de se evoluir na área das políticas universalizantes, cujo público alvo inclui a maior parte dos negros no Brasil, há que se implementar, alocar recursos, coordenar e monitorar iniciativas específicas para este segmento, por meio de planos, programas e ações bem-estruturados. Do contrário, o Estado estará longe de cumprir os preceitos antidiscriminatórios estabelecidos na Constituição de 1988.

E no bojo dos 20 anos da promulgação dessa Carta, analisam-se aqui também os movimentos que efetivamente contribuíram para o enfrentamento de um dos mais graves problemas de justiça social no país, consubstanciado na questão racial. A esta abordagem o capítulo dedica a seção *Tema em destaque*, na qual são ainda apontados indicadores comparativos entre negros e brancos, nas áreas de acesso à educação e de renda, antes e depois da Constituição em vigor.

Na seção fatos relevantes destaca-se a assinatura do Decreto nº 6.261, referente à *Agenda Social Quilombola, destinada à conformação do Programa Brasil Quilombola, que envolve as áreas* da saúde e da educação, investimentos em moradias e luz elétrica, entre outros, com a participação crescente de representantes quilombolas em todo o processo.

O acompanhamento apresentado adiante sobre o desenvolvimento dos programas em prol da igualdade racial revela, por um lado, que houve avanços nada desprezíveis neste campo, mas também o quanto há que se percorrer para o alcance de relações equânimes de raça no Brasil.

## 2 FATOS RELEVANTES

### 2.1 Agenda Social Quilombola

No dia 20 de novembro de 2007, data em que se comemorou o dia nacional da consciência negra naquele ano, o governo federal lançou, por meio do Decreto nº 6.261/2007, a *Agenda Social Quilombola*. *Visando à consolidação do Programa Brasil Quilombola, a agenda prevê ações voltadas para quatro eixos: acesso à terra; infra-estrutura e qualidade de vida; inclusão produtiva e desenvolvimento local; e direitos de cidadania. A implementação das ações será realizada de forma integrada pelos diversos órgãos do governo federal, tendo sido criado para tanto o Comitê Gestor da Agenda Social Quilombola, sob a coordenação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), e que conta com a presença de nove ministérios, além da Casa Civil da Presidência da República.*

*Durante o lançamento, foi ainda anunciado o investimento de R\$ 2 bilhões para o período 2008-2011. A iniciativa pretende atender 1.739 comunidades quilombolas, localizadas em 330 municípios de 22 estados, e objetiva alcançar, em uma primeira etapa, as comunidades com índices mais expressivos de vulnerabilidade social. A Agenda Social Quilombola pretende desenvolver programas de promoção da saúde, da educação, construção e melhoramento de unidades habitacionais, ampliação do acesso à luz elétrica, recuperação e preservação do meio ambiente, promoção do desenvolvimento sustentável, e fomento da participação dos representantes quilombolas na formulação, negociação e proposição de políticas públicas. No campo da assistência social e da transferência de renda, a meta é ampliar a cobertura do Programa *Bolsa Família* para 33.500 famílias quilombolas atendidas, e construir unidades do Centro de Referência em Assistência Social (Cras) em 850 municípios que possuam comunidades quilombolas. No que se refere à titulação das terras, a proposta é que sejam concluídos 713 relatórios técnicos necessários à regularização fundiária destas comunidades.*

## 2.2 Conferências

O ano de 2007 destacou-se ainda pelo conjunto de conferências nacionais realizadas no âmbito das políticas sociais no país, abrangendo temas de grande relevância, aí incluído o da desigualdade racial. Tanto a II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, como a III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e ainda a XIII Conferência Nacional de Saúde deram ênfase à questão racial, conforme será examinado a seguir.

A II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres teve lugar em Brasília, em agosto de 2007.<sup>1</sup> Na oportunidade, definiu-se que o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres teria seis novos eixos prioritários de ação,<sup>2</sup> entre os quais o que prevê o enfrentamento a todas as formas de discriminação, como o racismo, o sexismo e a lesbofobia. Em sua primeira versão, o plano apenas citava a desigualdade racial, não evidenciando o combate ao racismo enquanto meio de promoção dos direitos das mulheres brasileiras. Com a incorporação deste novo eixo, prevê-se a elaboração de programas de enfrentamento do racismo nas instituições públicas governamentais, não governamentais e privadas, medidas de ação afirmativa na formulação de execução de políticas públicas, além de investimento em uma educação anti-racista. Contudo, até o momento as ações da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) não contam com iniciativas voltadas especificamente para as mulheres negras. Para exemplificar a complexidade das questões que envolvem o tema, cabe lembrar que a mortalidade materna das mulheres negras continua sendo maior que a média nacional, assim como é mais elevado o índice de mulheres negras que nunca fizeram exame clínico de mamas: o de mulheres brancas de 25 anos ou mais que nunca fizeram este exame é de 28,7%, ao passo que para as mulheres negras é de 46,3%. Referente ao exame de colo de útero, para o mesmo segmento etário, a proporção de mulheres negras que nunca realizaram tal exame é de 25,5%, contra 17,3% para mulheres brancas.<sup>3</sup> Os dados são preocupantes para ambos os grupos de mulheres, mas os piores indicadores para as mulheres negras lançam como desafio a necessidade da incorporação do combate às iniquidades raciais no acesso aos serviços de saúde da mulher.

---

1. Das 2,5 mil mulheres participantes, 45% se autodeclararam pretas ou pardas. Embora nem todas as representações tivessem um quantitativo específico de mulheres negras, o Rio de Janeiro adotou um sistema de cotas de 40% de mulheres negras para sua representação na conferência.

2. A respeito da II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, ver o capítulo Igualdade de Gênero no número 15 deste periódico.

3. Dados referentes à Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Pnad/IBGE) 2003, e disponíveis em IPEA; UNIFEM. *Retrato das Desigualdades*. 2ª ed.: Unifem/Ipea, 2006.

A III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada em julho de 2007, elegeu o seguinte tema central: “Por um Desenvolvimento Sustentável com Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional”. O objetivo da conferência foi a construção do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), além da elaboração das propostas de diretrizes e orientações para que o Estado brasileiro promova sua soberania alimentar, contribuindo para o alcance do direito humano à alimentação. No debate dos três eixos temáticos definidos para a conferência,<sup>4</sup> o tema da promoção da igualdade racial esteve invariavelmente presente.

Tendo como referência a concretização do direito humano à alimentação adequada, defendeu-se no evento a prioridade dos segmentos mais vulneráveis da população e, para tanto, o reconhecimento das diversidades de gênero, geracional, étnica, racial e cultural que caracterizam a população brasileira. Nesse sentido, desde a etapa de sua organização foi adotado um sistema de representação proporcional nas delegações estaduais, garantindo a participação na conferência de segmentos da sociedade que se encontrassem em pior situação de insegurança alimentar e nutricional.<sup>5</sup> Participaram como delegados estaduais os seguintes representantes: 49 indígenas, 63 quilombolas, 40 de comunidades de terreiros e 103 representantes da população negra, em um total de 1.333 delegados.

No que diz respeito à temática da desigualdade racial, a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional também destacou a gravidade e as características da exclusão da população negra, evidenciadas pelos indicadores nacionais de insegurança alimentar e nutricional deste grupo. Propôs o maior reconhecimento das desigualdades por razões de gênero e étnico-raciais, e a construção de programas e ações voltadas para a segurança alimentar e nutricional destas populações que apresentam maior vulnerabilidade.<sup>6</sup> Além disso, a conferência concluiu, entre outros, pela necessidade de: *i*) promover uma alimentação adequada e saudável nos estabelecimentos que atendem a estes segmentos, como escolas e hospitais, respeitando suas especificidades; *ii*) implementar e incorporar estratégias diferenciadas de segurança alimentar e nutricional nas políticas públicas, reconhecendo suas formas específicas de organização social

---

4. Os três eixos temáticos da conferência foram: *i*) segurança alimentar e nutricional nas estratégias de desenvolvimento; *ii*) a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; e *iii*) o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Ver, a respeito, o capítulo Assistência Social e Segurança Alimentar no número 15 deste periódico.

5. Com base em dados estatísticos e informações dos órgãos responsáveis, foram definidos quantitativos de cotas para delegados dos povos indígenas, comunidades quilombolas, comunidades de terreiro e para a população negra.

6. Na conferência foram indicadas como populações que apresentam maior vulnerabilidade: povos indígenas, população negra, comunidades quilombolas, comunidades de terreiro, extrativistas, ribeirinhos, pescadores artesanais, caboclos, e demais povos e comunidades tradicionais.

e territorial; *iii*) garantir e assegurar o acesso às políticas públicas sociais, bem como a participação de seus representantes nas instâncias de controle social; *iv*) formular programas dirigidos à reparação histórica da insegurança alimentar e nutricional destes grupos; e *v*) garantir recursos para a realização de censos e pesquisas com recorte destas populações, entre elas o censo quilombola.<sup>7</sup>

Ainda em 2007 foi realizada a XIII Conferência Nacional de Saúde, ocorrida em novembro, em Brasília, que teve como tema central Saúde e Qualidade de Vida: políticas de Estado e desenvolvimento. Nos três eixos temáticos em torno dos quais se organizaram os debates,<sup>8</sup> foram apresentadas propostas de políticas públicas para a população negra e para as comunidades quilombolas. A par de propostas que visam à erradicação da discriminação racial, étnica e social, consideradas como determinantes das condições de saúde e qualidade de vida, a conferência afirmou o direito à saúde como direito humano essencial que deve levar em consideração as necessidades e características sociais e culturais específicos dos grupos populacionais.

A Conferência Nacional de Saúde previu, entre outros, a efetivação no SUS de ações preventivas e campanhas de sensibilização voltadas ao combate às discriminações. Apontou ainda para a necessidade de: *i*) identificar e superar as atitudes discriminatórias, considerando o preconceito como atitude que contribui para o agravamento do processo saúde-doença; *ii*) garantir e ampliar recursos financeiros na realização de pesquisas com vistas a superar o racismo institucional no SUS; *iii*) garantir que o Ministério da Saúde e as secretarias de Saúde cumpram com o direito à saúde como direito de cidadania da população negra a partir das diretrizes do SUS e da Política Nacional da População Negra, em todos os níveis e nos agravos mais prevalentes nesta população; *iv*) promover a formação para o trabalho das parteiras quilombolas, garantida a remuneração pelo SUS; *v*) reconhecer as necessidades especiais de grupos populacionais específicos, bem como criar e implementar uma política nacional que contemple o mapeamento dos portadores de anemia falciforme e o atendimento de suas necessidades; e *vi*) garantir que seja implantada a comissão de defesa da saúde integral da população negra, por intermédio do Conselho de Saúde.

---

7. Ainda relacionado ao tema, foi divulgado na conferência um documento intitulado "Carta Aberta às Autoridades do Brasil e do Mundo". Consignado pelos povos indígenas, população negra, comunidades quilombolas, comunidades de terreiro, extrativistas, ribeirinhos, pescadores artesanais, caboclos e demais povos e comunidades tradicionais, o documento conclama a uma reflexão ao respeito da situação destes povos, exigindo reparação e fomento dos danos históricos sofridos, assim como o pleno exercício do direitos civis e coletivos.

8. Os três eixos temáticos da conferência foram: *i*) desafios para a efetivação do direito humano à saúde no século XXI: Estado, sociedade e padrões de desenvolvimento; *ii*) políticas públicas para a saúde e qualidade de vida: o SUS na Seguridade Social e o Pacto pela Saúde; e *iii*) a participação da sociedade na efetivação do direito humano à saúde. Ver a respeito o capítulo Saúde deste periódico.

Por fim, cabe destacar que no ano de 2007 também se realizou a VI Conferência Nacional de Assistência Social, a qual, ao contrário das demais, limitou-se a tratar da questão do Sistema Único de Assistência Social de forma universal: as propostas apresentadas e deliberações aprovadas não incluem estratégias de enfrentamento à desigualdade e discriminação racial.<sup>9</sup>

Conclui-se, assim, que o reconhecimento da necessidade do enfrentamento das desigualdades raciais nas políticas setoriais, nas conferências nacionais representa mais um avanço no caminho da promoção da igualdade racial. Entretanto, as demandas neste campo exigem intervenções firmes em cada uma das políticas com vistas à redução das desigualdades raciais. É importante que esta pauta continue a ser debatida nas próximas conferências, tanto no sentido do aprofundamento das estratégias como de monitoramento e avaliação das iniquidades raciais.

### 3 ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA E DOS PROGRAMAS

Nesta seção serão abordadas algumas iniciativas de enfrentamento ao racismo e de redução das iniquidades raciais no ano de 2007, nos campos da saúde, da educação e da economia solidária. Por fim será apresentada, para o mesmo período, a análise da execução orçamentária do Programa *Brasil Quilombola*.

#### 3.1 Política Nacional de Saúde Integral da População Negra

A Política Nacional de Saúde Integral da População Negra foi aprovada pelo Conselho Nacional de Saúde em novembro de 2006. Sua formulação ficou a cargo da Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa (SGEP) do Ministério da Saúde (MS), que contou com o apoio do Comitê Técnico de Saúde da População Negra (CTSPN). Edições anteriores deste periódico já se incumbiram de afirmar que o texto da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra representa um avanço qualitativo no que se refere à compreensão da promoção da equidade racial no atendimento prestado pelo Sistema Único de Saúde (SUS).<sup>10</sup> Ao inserir a preocupação do combate ao racismo e a discriminação como um princípio transversal ao SUS, o referido documento acaba por se constituir em uma importante inovação no plano da proposição de políticas públicas no país, incluindo a temática racial no bojo das preocupações para a implementação de

---

9. A Conferência Nacional de Assistência Social contou com um painel sobre o tema Assistência Social: superando a intolerância e promovendo a inclusão.

10. Ver, especialmente, o número 14 deste periódico.

uma política universal. No entanto, durante o ano de 2007, a política seguiu sem implementação, por não ter sido pactuada no âmbito da Comissão Intergestora Tripartite (CIT). É neste espaço institucional que os gestores das três esferas de governo – União, estados e municípios – debatem e definem os termos de implementação dos programas adotados em escala nacional, mas cuja execução é de responsabilidade local. A ausência de pactuação representa, dessa forma, um efetivo entrave à implementação da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra.

### 3.2 Educação: a Lei nº 10.639/2003 e o Programa Brasil AfroAtitude

#### 3.2.1 A implementação da Lei nº 10.639/2003

Uma das mais importantes iniciativas ocorridas nos últimos anos no campo do combate às desigualdades raciais na área da educação diz respeito à aprovação da Lei nº 10.639/2003, que institui a obrigatoriedade do ensino de história e cultura africana e afro-brasileira no ensino fundamental e médio de todo o país. Entretanto, diversos obstáculos têm se apresentado à sua implementação. Entre eles, destaca-se a ausência de uma normatização sobre os critérios e conteúdos necessários à implementação, resultando em diversas experiências que muitas vezes não correspondem à vocação do projeto, que é a de promover a construção de uma cultura anti-racista e pró-diversidade no sistema de ensino.<sup>11</sup> A ausência destes critérios e conteúdos não somente tem dificultado a construção dos projetos educacionais, mas também reflete-se na dificuldade do Ministério Público em fiscalizar a implementação da lei.

Buscando dar uma resposta a esses problemas, a Secretaria de Educação Continuada e Diversidade do Ministério da Educação (Secad/MEC) vem desenvolvendo, desde 2007, uma tentativa de padronização das experiências em curso. Como resultado deste processo foi instituído, em dezembro daquele ano, o Grupo de Trabalho Interministerial para a constituição de um Plano Nacional de Implementação da Lei nº 10.639/2003. O plano será fruto dos debates a serem realizados no primeiro semestre de 2008 em seis encontros regionais sobre as experiências, avanços e dificuldades observados na implementação da lei. Foram convidados a participar do encontro gestores estaduais e municipais de educação, entidades dos movimentos sociais, Ministério Público, entidades do movimento negro e órgãos da administração pública.

---

11. Sobre as diretrizes de construção de uma cultura anti-racista e pró-diversidade da Lei nº 10.639/03, ver Parecer CNE/CP. 003/2004.

As experiências, de fato, têm sido amplas e diversificadas. No âmbito do Ministério da Educação (MEC), desde a promulgação da Lei nº 10.639/03, vêm sendo desenvolvidas ações voltadas à capacitação dos professores neste conteúdo. Entre as diversas iniciativas adotadas, pode-se distinguir o curso Educação-Africanidades-Brasil, promovido pela Secad em parceria com a Universidade de Brasília (UnB). O curso foi estruturado em quatro unidades programáticas<sup>12</sup> que abordaram a história e cultura africana e afro-brasileira em seus aspectos geográficos, históricos, sociais e estéticos, além de propor uma reflexão sobre o currículo escolar à luz do enfrentamento à discriminação racial.

Oferecido na modalidade de extensão universitária a distância, o curso teve lugar entre junho e outubro de 2006, com a carga horária de 120 horas/aula. Sua meta inicial era capacitar 25 mil professores das escolas públicas. No entanto, devido a problemas de ordem pedagógica e tecnológica, observou-se um alto índice de desistência, tendo sido capacitados apenas 6.800 professores. Diante da baixa efetividade do Educação-Africanidades-Brasil em relação aos objetivos propostos, a Secad realizou, ainda no final de 2006, uma primeira avaliação do programa e evitou abrir novas turmas no ano de 2007. Nos resultados desta primeira avaliação<sup>13</sup> constataram-se duas dificuldades principais: a de acesso dos professores cursistas e dos tutores aos mecanismos de informatização necessários à realização do curso, e a de sua própria operacionalização por propor metas de formação muito ambiciosas. O cálculo inicial no curso é que cada tutor seria responsável pelo acompanhamento de 144 professores cursistas. Mais um problema observado foi, ao se fazer o desenho do curso, não ter sido considerada a realidade da rede pública de ensino – marcada por problemas de escassez de recursos físicos e humanos nas escolas. Até o início de 2008 não se tinha certeza sobre a continuidade da experiência, uma vez que os primeiros resultados do processo avaliativo apontavam para uma baixa eficácia da iniciativa.

---

12. Essas unidades foram assim distribuídas: i) África: seus aspectos histórico e geográficos; ii) História do Brasil: escravidão, as formas de resistência dos negros nos quilombos e o cambo e a religiosidade afro-brasileira; iii) Brasil Representações: a presença negro no Brasil, as marcas da africanidade na cultura brasileira, a representação do corpo afrodescendente; e iv) Currículo, Escola e identidade: educação pré-escolar, imagens afro-brasileiras nos livros escolares, práticas pedagógicas e a construção da identidade.

13. As informações da primeira avaliação do Programa Educação-Africanidades-Brasil foram divulgadas no livro SECAD/MEC. *Diversidade na Educação: experiências de formação e continuidade de professores. Coleção "Educação para Todos"*. Secad/MEC.

Outra ação do MEC no âmbito da implementação da Lei nº 10.639/2003 foi a constituição, no ano de 2006, do *Programa de Ações Afirmativas para a População Negra nas Instituições Públicas de Educação Superior* (UniAfro). O programa tem como objetivos principais apoiar e incentivar a criação e o fortalecimento dos Núcleos de Estudos Afro-Brasileiros (Neabs) em instituições de ensino superior públicas, com a finalidade de promover a produção e difusão de conhecimento sobre a cultura afro-brasileira, e subsidiar projetos de acesso e permanência de afro-brasileiros nas universidades. O UniAfro opera via estabelecimento de protocolos de cooperação entre o MEC e os Neabs, ou órgãos similares. Os protocolos firmados em 2006 têm validade de dois anos, podendo ser prorrogados a depender de acordo entre o MEC e o núcleo.

No primeiro edital do programa, foram estabelecidos três eixos de ação aos quais deveriam se adequar os projetos propostos. O primeiro era direcionado à publicação de obras, materiais didático-pedagógicos e paradidáticos que contemplassem a lei, o Parecer do CNE/CP nº 003/2004, e a Resolução CNE/01/2004, que tratam sobre o conteúdo e a metodologia de ensino da cultura e história africana e afro-brasileira. O segundo eixo visava a projetos de formação de profissionais em educação, fossem em cursos presenciais ou a distância, de extensão universitária ou de aperfeiçoamento, que contemplassem, prioritariamente, as áreas de história do negro no Brasil e nas Américas, literatura afro-brasileira e africana, história da África e educação e relações étnico-raciais. O terceiro eixo focava a promoção do acesso e da permanência no ensino superior de estudantes negros e o fortalecimento institucional da temática étnico-racial, além do apoio a projetos de pesquisa nas áreas de relações étnico-raciais, ações afirmativas, história e cultura afro-brasileira e africana. Nesta primeira edição do programa foram aprovados 22 projetos, dos quais dez eram direcionados à capacitação de profissionais para a educação em relações étnico-raciais.

No ano de 2007, os projetos aprovados no ano anterior continuavam operando, destacando-se as ações de formação continuada de professores, especialmente em universidades estaduais. Nestas, a maioria dos projetos tinha como meta a capacitação de professores, a publicação das experiências do programa e/ou material didático, assim como o auxílio a alunos negros em sua permanência no ensino superior. Foi capacitado, nos 10 projetos aprovados que previam ações neste campo, um total de 2.800 professores, e há previsão de publicação de mais de 15 livros.

Cabe destacar que, ainda em 2006, tais ações, antes de responsabilidade da Secad, migraram para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que passou a responder pela execução financeira dos projetos. Neste novo contexto,

a partir de 2007 as ações prioritárias na implementação da lei em pauta sofrem um redirecionamento para a formação continuada de professores e para a produção de material didático. Nova resolução do FNDE lançada no início de 2008 define apenas duas linhas de ações para a nova seleção de projetos para o UniAfro: *i)* a formação inicial e continuada de professores e graduados em licenciatura em cursos de pedagogia; e *ii)* a elaboração de material didático para o ensino de história e cultura afro-brasileira e africana. Dessa forma, o UniAfro parece se retirar das ações de promoção do acesso e da permanência no ensino superior de estudantes negros, e do fortalecimento institucional da temática étnico-racial nas instituições de ensino.

Pode-se concluir, assim, que a Lei nº 10.639/2003 vem enfrentando diversos problemas na sua implementação, que vão desde a definição dos conteúdos que devem ser inseridos nos programas disciplinares até os critérios avaliativos sobre sua efetivação. As ações desenvolvidas pelo Ministério da Educação na tentativa de constituição de uma padronização da experiência ainda não permitem uma avaliação sobre sua eficácia na solução destes problemas. Dada a relevância da matéria, espera-se que durante o ano de 2008 as dificuldades sejam superadas, bem como ampliadas as metas de formação dos projetos apoiados.

### 3.2.2 O Programa Brasil AfroAtitude

O *Programa Integrado de Ações Afirmativas para Negros*, ou *Brasil AfroAtitude*, foi lançado oficialmente em dezembro de 2004 como uma parceria entre o Ministério da Educação, por intermédio da Secretaria de Ensino Superior (SeSu), o Ministério da Saúde, por meio do Programa Nacional de DST/AIDS (PN-DST/AIDS), a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), e a Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH). Posteriormente, com a constituição do *Programa Estratégico de Ações Afirmativas: População Negra e AIDS*, o *AfroAtitude* passou a compor uma de suas ações.<sup>14</sup>

14. O Programa Estratégico de Ações Afirmativas: População Negra e AIDS é executado pelo Ministério da Educação, por intermédio da SeSu; Ministério da Saúde, por meio do PN-DST/AIDS; da Seppir; e da SEDH. O programa executa suas ações com prioridade em quatro componentes principais: *i)* Implementação de políticas: formulação, fortalecimento ou implementação de políticas de âmbito nacional que garantam a equidade nos serviços de saúde; *ii)* Promoção de Parcerias: que visa à articulação e ao fortalecimento, entre organizações da sociedade civil e governamentais, de redes de apoio à implementação de políticas públicas de promoção da igualdade racial; *iii)* Produção de Conhecimento: organização e produção de novos conhecimentos, de modo a preencher as lacunas e servir de subsídio a tomada de decisões do poder público no campo da prevenção, assistência e direitos humanos referentes à saúde da população negra; e *iv)* Capacitação e Comunicação: treinamento e formação adequada para lidar com a diversidade da sociedade brasileira e com as peculiaridades do processo saúde/doença da população negra. O Programa Brasil AfroAtitude é uma das sete ações do componente Promoção de Parceria. Informações contidas no Programa Estratégico de Ações Afirmativas: população negra e AIDS, março de 2006. Disponível nosite: <<http://www.aids.gov.br/data/Pages/LUMISA787E311PTBRIE.htm>>. Acesso em 25/05/2008.

O programa teve como objetivo principal o preenchimento de duas lacunas. A primeira se refere à inexistência e/ou incipiência de apoio logístico e financeiro aos alunos negros que entravam pelos sistemas de cotas que passaram a ser instituídos em universidades federais e estaduais em todo o país a partir de 2001.<sup>15</sup> A segunda, à pequena produção de conhecimento no campo das relações entre AIDS e população negra e racismo. O programa teve início por meio de uma parceria entre o PN-DST/AIDS, a SeSu/MEC, e a reitoria de dez universidades que integraram o programa,<sup>16</sup> e sua validade seria para o ano de 2006. Apesar de terem término previsto para o final de 2006, três universidades permaneceram com atividades durante o ano de 2007 devido ao fato de os termos de cooperação terem sido assinados em meados de 2006.

O *AfroAtitude* operava pela oferta de bolsa de estudos para alunos negros cotistas das universidades públicas que firmaram acordo de cooperação com a SeSu e o PN-DST/Aids. Foram oferecidas 50 bolsas para alunos em cada uma das universidades que faziam parte de programa, o que totalizou 500 alunos atendidos. Estes eram inseridos em atividades de pesquisa, extensão e monitoria. As bolsas eram equivalentes às do Programa Institucional de Bolsa de Iniciação Científica do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (Pibic/CNPq),<sup>17</sup> com a peculiaridade de que o projeto desenvolvido deveria se relacionar com os temas de racismo, epidemia de DST/AIDS, direitos humanos, gênero e sexualidade. O objetivo era inserir os alunos bolsistas na experiência acadêmica de pesquisa e extensão, e assim fomentar o ingresso de alunos negros na produção de conhecimento nas universidades brasileiras.

---

15. Em 2008 identificaram-se 48 universidades públicas operando sistemas de cotas ou bonificações. Sobre o assunto, ver o capítulo Igualdade Racial no número 15 deste periódico.

16. Foram dez universidades que fizeram parte do programa: a Universidade de Brasília, Universidade de Montes Claros (MG), Universidade Estadual da Bahia, Universidade Estadual de Londrina (PR), Universidade Estadual de Minas Gerais, Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul, Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Universidade Federal da Bahia, Universidade Federal de Alagoas e Universidade Federal do Paraná.

17. O Pibic/CNPq é um programa voltado à iniciação científica e à formação de novos talentos científicos. Direcionado para o aluno de graduação, serve de incentivo à formação, privilegia a participação ativa de bolsalunos em projetos de pesquisa com qualidade acadêmica, mérito científico e orientação adequada, individual e continuada, e objetiva ainda fomentar os alunos a continuarem sua formação na pós-graduação. O programa oferece bolsas de pesquisa para alunos de todo o Brasil, conforme critérios definidos pela Resolução Normativa (RN) do CNPq nº 006/1996. Cabe ressaltar que, diferentemente do funcionamento do AfroAtitude, a RN que orienta a concessão de bolsas do Pibic não define percentuais, ou mecanismo de acesso diferenciado para alunos cotistas ou beneficiários de programas de ações afirmativas, e atende a alunos tanto do sistema público de ensino quanto do privado.

Apesar do programa ter sido avaliado como bem-sucedido em praticamente todos os seus objetivos, não existe perspectiva para a sua manutenção. Até o final de 2007, sua implementação como projeto piloto não encontrou acolhida em uma instituição do governo federal que garanta a sua continuidade.<sup>18</sup> Com o final do termo de cooperação que deu origem ao programa, algumas universidades buscaram manter as atividades por meio de outras fontes de financiamento. No caso da Universidade de Brasília, as bolsas de estudos passam a ser financiadas pela própria instituição. Entre os principais pontos positivos do programa, pode-se indicar o caráter inovador como programa federal de enfrentamento das desigualdades raciais, assim como de fomento da produção de conhecimento sobre saúde e o racismo, a partir de um olhar sobre em que medida a discriminação racial é um elemento de vulnerabilidade da população negra diante de uma epidemia como a Aids. Outro importante elemento positivo foi o de que, além de ser uma ação de apoio à permanência dos estudantes cotistas, o programa propicia a criação de um espaço institucional de estudo e pesquisa envolvendo estes estudantes, o que representa uma marca necessária à consolidação das políticas de ações afirmativas nas universidades brasileiras.

### 3.3 Economia Solidária

Desde a criação da Seppir, o país vem assistindo a um expressivo crescimento nas ações voltadas para as comunidades remanescentes de quilombos. A maior parte destas iniciativas vêm sendo organizadas no âmbito do Programa *Brasil Quilombola*, que tem como objetivo promover o desenvolvimento sustentável das comunidades tradicionais remanescentes de quilombos. Apesar de menos conhecida, o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) também vem desenvolvendo uma ação voltada para as populações quilombolas. O programa foi criado em 2003 com o nome de *Projeto de Etnodesenvolvimento Econômico Solidário das Comunidades Quilombolas*. Em 2004 o programa foi ampliado para cobrir outros segmentos e passa a ser denominado Programa *Brasil Local: Desenvolvimento e Economia Solidária*.

O programa funciona sob a responsabilidade do Departamento de Fomento da Secretaria Nacional de Economia Solidária do MTE e está presente em todas as Unidades da Federação. Seu objetivo é apoiar organizações

---

18. Sobre a questão do Programa AfroAtitude não ter encontrado acolhida em outros ministérios, ver o capítulo Igualdade Racial do número 15 deste periódico.

coletivas de trabalhadores em empreendimentos econômicos solidários, visando à geração de emprego e renda e à promoção do desenvolvimento local sustentável. A estratégia do programa é fomentar as atividades econômicas em desenvolvimento pelas comunidades. Para tanto, são oferecidas oficinas e cursos de gestão e de empreendedorismo, assim como a instalação de rádios comunitárias. As principais atividades produtivas fortalecidas se referem à produção agrícola de produtos como a mandioca, seu beneficiamento na produção de farinha, a produção de hortaliças, de café e de pimenta, entre outros produtos. A piscicultura e a produção de artesanato também estão inseridas no principal grupo de atividades identificadas pelo programa. Outra iniciativa a ser registrada é a construção de bancos comunitários para facilitar o acesso dos produtores quilombolas ao microcrédito.

Em 2007, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e o Ministério do Meio Ambiente (MMA) tornaram-se parceiros do programa, o que permitiu ampliar as suas ações, atingindo um total de 510 agentes de promoção do desenvolvimento local e economia solidária. Destes, 12% (ou seja, 60 agentes) são agentes de etnodesenvolvimento quilombolas. No segundo semestre de 2007 o Programa *Brasil Local* realizou oficinas em diversos estados brasileiro, com a finalidade de capacitar comunidades quilombolas para o empreendedorismo solidário e para a auto-gestão de recursos econômicos. A perspectiva é que, para o período de 2008 a 2011, sejam qualificados 300 agentes de etnodesenvolvimento, que se intensifiquem e se fortaleçam as redes e cadeias produtivas, e que se efetive a constituição de 20 bancos comunitários quilombolas. O orçamento destinado para este período para o Programa *Brasil Local* é de cerca de R\$ 45,5 milhões.

Não há dúvida de que esse pode ser o começo de uma nova linha de ação, potencialmente promissora, visando à promoção e ao desenvolvimento das comunidades quilombolas. Contudo, em que pesem os projetos de sucesso, as experiências na linha da geração de emprego e ocupação, do desenvolvimento local, ou do desenvolvimento regional voltado a populações vulneráveis ou a territórios carentes e/ou economicamente deprimidos detêm uma longa tradição de insucessos acumulados nas últimas três décadas. Os desafios colocados neste campo são expressivos, e ainda mais significativos em função das especificidades sociais e culturais e da diversidade que caracterizam as comunidades quilombolas no país. O sucesso da experiência dependerá, assim, em larga medida, do resgate dos esforços realizados até agora por experiências similares, a par da escuta atenta das expectativas e ansiedades da população envolvida.

### 3.4 Combate ao racismo institucional

O tema do racismo institucional emerge no Brasil como objeto de políticas públicas em 2001, a partir dos preparativos para a III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata. Desde então, o tema vem se consolidando e gerando várias experiências em órgãos federais, estaduais e municipais. Na esfera federal, destacou-se o *Programa de Combate ao Racismo Institucional* (PCRI), criado em 2005 por meio de uma parceria entre Seppir, Ministério Público Federal (MPF), Ministério da Saúde (MS), Organização Pan-Americana de Saúde (Opas), Departamento Britânico para o Desenvolvimento Internacional e Redução da Pobreza (DFID) e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud). O programa contou ainda com ações na esfera municipal, tendo sido implementado nas cidades de Recife e Salvador, e pelo Ministério Público do Estado de Pernambuco (MPPE). Contudo, o programa tinha duração determinada, e foi concluído ao final de 2006.<sup>19</sup>

Com o fim do PCRI, muitas das atividades foram assumidas pelos parceiros. Em Salvador, passaram a ser desenvolvidas pela Secretaria Municipal de Reparação (Semur). No primeiro semestre de 2007, a Semur realizou a II Oficina de Sistematização dos Resultados do Programa, que, além dos representantes das prefeituras de Recife e Salvador, contou com a participação do Ministério Público do Estado de Pernambuco (MPPE). Entre as ações realizadas pode-se ainda citar a de sensibilização de funcionários e gestores de políticas públicas para a identificação e combate ao racismo institucional, e a formação de bancos de dados com recorte racial nos diversos setores da administração pública. Nesse sentido, em maio de 2007 a Secretaria realizou uma oficina com gestores e funcionários do Serviço Municipal de Intermediação de Mão-de-obra (Simm), visando sensibilizar aqueles que trabalham no atendimento ao público sobre a importância do preenchimento do quesito cor nos formulários de cadastro, assim como a forma correta de abordar a questão junto aos candidatos. Atualmente as atividades de combate ao racismo institucional na prefeitura contam com a participação das secretarias de Educação, Saúde, Administração, Habitação, Relações Internacionais e Desenvolvimento Social, além das superintendências de Políticas para a Mulher e Conservação do Solo. No que se refere à saúde da população negra, pode-se destacar a realização, em Salvador, do Seminário de Formação de Ouvi-

---

19. Sobre o histórico do Programa de Combate ao Racismo Institucional, seus objetivos e ações, ver o capítulo Igualdade Racial no número 14 deste periódico.

dorias para Atendimento às denúncias de Racismo Institucional na Saúde, que teve por objetivos: capacitar técnicos da ouvidoria para acolher e encaminhar as queixas relativas às vítimas de racismo e racismo institucional; discutir o estabelecimento de um fluxo para as denúncias de racismo no atendimento da saúde; e sensibilizar a ouvidoria para identificar as denúncias na perspectiva do racismo.<sup>20</sup>

O MPPE também vem dando continuidade às ações de combate ao racismo institucional. Em novembro de 2007 foi lançada campanha para a divulgação da existência do problema e da forma como o racismo limita as oportunidades sociais da população negra. A campanha foi desenvolvida pelo GT Racismo e pela Assessoria de Comunicação do MPPE, e contou com *banners*, cartazes, panfletos, *bottons* e adesivos que foram distribuídos entre os promotores e procuradores de justiça, assim como a entidades ligadas à defesa dos direitos da população negra – e ainda a demais órgãos públicos. Também foi produzido um *spot* de vídeo, veiculado na TV Universitária.<sup>21</sup>

No Ministério da Saúde (MS), o PCRI foi substituído pela campanha *Combate ao Racismo Institucional*. A nova ação visa atuar de modo abrangente no SUS e, neste sentido, o fomento à participação social nas instâncias estaduais e municipais de gestão da política de saúde torna-se uma estratégia necessária ao enfrentamento do racismo institucional. Esta necessidade deriva da descentralização que caracteriza o SUS, cuja responsabilidade de gestão se encontra partilhada entre os governos federal, estaduais e municipais. No ano de 2006, teve início o *Projeto Participação e Controle Social da População Negra em Saúde*, resultante de uma parceria entre o MS, por meio da Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa (SGEP) e a Organização de Mulheres Negras Criolas – sediada na cidade do Rio de Janeiro. O projeto tinha como meta a realização de capacitações em todo o país, com o objetivo de ampliar a participação de organizações negras nos processos de delineamento, negociação, implementação e monitoramento de políticas públicas voltadas para saúde da população negra nas diferentes esferas de governo. No ano de 2007, o projeto capacitou um total de 150 lideranças de organizações negras de todo o território nacional. Ainda enquanto produto do projeto, foi elaborado o Manual Participação e Controle Social para Equidade em Saúde da População Negra, que se propõe a dar suporte às iniciativas para o controle social das ações em saúde da população negra, bem como propiciar um mapeamento de atividades em desenvolvimento.

---

20. Informações contidas no Relatório de Ações da Semur – ano 2007.

21. Boletim informativo do GT Racismo do MPPE nº 10. Dezembro de 2007.

### 3.5 Execução orçamentária do Programa Brasil Quilombola

O *Brasil Quilombola* é um programa interministerial criado em 2004 com o objetivo de promover o desenvolvimento das comunidades quilombolas, a partir de uma estratégia sustentável e observando as especificidades históricas e culturais destas comunidades. As ações do programa são executadas pelo Ministério da Saúde (MS), Ministério da Educação (MEC), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial (Seppir). A Seppir coordena o programa e é encarregada de promover a integração das ações finalísticas desenvolvidas pelos outros ministérios. O *Brasil Quilombola* é atualmente o principal programa da Seppir e representa, no plano do Poder Executivo, a efetivação do direito à posse das terras pelas comunidades remanescentes de quilombos, conforme previsto na Constituição Federal, além da promoção do acesso destas populações às políticas públicas. O MDA é encarregado do processo de reconhecimento, identificação e demarcação das áreas quilombolas, enquanto o MEC é responsável pela construção, ampliação e reforma das escolas em comunidades quilombolas, assim como por promover a distribuição e material de didático e responder pela formação continuada de professores. Ao MS, por sua vez, cabem as ações de prevenção, promoção e recuperação da saúde da população das comunidades, de forma integral e contínua. A tabela 1 apresenta o orçamento do Programa *Brasil Quilombola* e sua execução orçamentária nos anos de 2006 e 2007.

TABELA 1

Execução orçamentária do Programa Brasil Quilombola (2006 e 2007)  
(em R\$ 1,00 – valores corrigidos)<sup>1</sup>

Ministério	2006				2007			
	Dotação inicial	Autorizado (lei+créditos)	Liquidado	Nível de execução (%)	Dotação inicial	Autorizado (lei+créditos)	Liquidado	Nível de Execução (%)
	(A)	(B)	(C)	(C/B)	(E)	(F)	(G)	(G/F)
MS	-	-	-	0,0	200.000	200.000	70.899	35,4
MEC	5.356.434	5.356.434	3.047.336	56,9	5.172.000	197.200	-	0,0
MDA	34.657.632	34.957.973	9.944.502	28,4	31.800.234	31.001.274	7.345.517	23,7
Seppir	13.875.740	13.875.740	6.661.412	48,0	13.999.000	13.999.000	7.123.460	50,9
Total	53.889.805	54.190.146	19.653.250	36,27%	51.171.234	45.397.474	14.539.876	32,03%

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal/Secretariado do Tesouro Nacional (Siafi/STN).  
Elaboração: Diretoria de Estudos Sociais do Ipea (Disoc/Ipea).

Nota: <sup>1</sup> Valores atualizados pelo IPCA\* médio.

\*IPCA: Índice de Preços ao Consumidor Amplo.

Nota-se, pela tabela 1, uma queda expressiva no valor autorizado para o programa entre os anos de 2006 e 2007. A diferença de recursos no período é de mais de R\$ 8,7 milhões em valores reais. Chama atenção ainda o reduzido percentual de sua execução financeira, tanto em 2006 (36,27%) como em 2007 (32,03%). Na área da saúde, até 2006, os recursos alocados para as ações em áreas quilombolas não tinham dotação orçamentária própria, estando inseridos na ação, de caráter mais geral, chamada *Saúde da População Negra*. Em 2007, é instituída uma alocação orçamentária específica, que, entretanto, além do restrito valor, tampouco efetivou um nível de execução expressivo. Estes recursos são destinados basicamente a repasses via convênios com prefeituras, visando ao atendimento àquelas comunidades em matéria de saúde.

Destaca-se também na tabela a praticamente não-execução do orçamento do MEC em 2007. A queda de execução orçamentária do MEC no ano de 2007 foi a mais significativa entre os ministérios. Seu orçamento no *Brasil Quilombola* em 2006 foi de mais de R\$ 5,3 milhões, tendo sido executados 56,9% deste valor. No ano de 2007 o orçamento autorizado do programa foi reduzido para apenas R\$ 197,2 mil mas, até o início de 2008, o ministério não havia sequer apresentado a execução do valor. Tal fato pode ser explicado, ao menos em parte, pelas mudanças ocorridas na política de educação, decorrentes da implantação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Instituído os Planos de Ações Articuladas (PAR), de caráter plurianual, o PDE reestrutura as transferências voluntárias da União, em substituição à prática anterior de realização de convênios unidimensionais e efêmeros.<sup>22</sup> O PAR deve envolver todas as atividades e projetos educativos do município, incluindo os voltados às comunidades quilombolas. A novidade em termos de planejamento e as dificuldades para sua elaboração afetaram as alocações do Programa *Brasil Quilombola*.<sup>23</sup>

Por fim, destaca-se a continuidade da baixa execução orçamentária do MDA, incumbido das titulações de terras quilombolas por meio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). No que se refere à titulação das terras quilombolas, nota-se a permanência da tendência indicada em edições anteriores deste periódico, em que o processo de titulação realizado pelo Incra / MDA não acompanha o reconhecimento oficial da condição de comunidade quilombola realizado pela Fundação Cultural Palmares (FCP). Em 2007 foram emitidas 140

22. O PAR é um plano estratégico orientado em quatro dimensões: gestão, relação com a comunidade, projeto pedagógico e infra-estrutura. Ver, a respeito, o capítulo Educação deste periódico.

23. Cabe lembrar aqui a dificuldade de construção de escolas em terras quilombolas devido ao baixo índice de titulação destas terras e à proibição legal de construções públicas em áreas de posse não regulamentadas.

certidões de reconhecimento a comunidades quilombolas. Em contrapartida, foram tituladas apenas quatro de comunidades. Como resultado deste fenômeno observa-se um acúmulo de processos no Incra aguardando a titulação. Atualmente são 496 processos de titulação abertos e a tendência é que este número aumente, uma vez que só no ano de 2007 foram abertos mais 28 processos.

A Seppir foi o único parceiro do programa que chegou a 50% do orçamento executado – índice, contudo, ainda bastante baixo. A execução orçamentária do Programa *Brasil Quilombola* indica dificuldades em sua operacionalização, o mais importante no âmbito da Seppir.

#### 4 TEMA EM DESTAQUE

Esta seção analisa a construção da igualdade racial no Brasil nos últimos 20 anos, à luz das mudanças decorrentes da promulgação da Constituição Federal de 1988. Por um lado, com a nova Constituição, o país adotou um modelo de universalização das políticas sociais, com impactos positivos na redução das desigualdades raciais. Por outro, e refletindo a reorganização do movimento negro no contexto de consolidação democrática, tornaram-se públicas as demandas pelo fim do racismo e da discriminação racial: os temas passaram a integrar a agenda política nacional, dando origem assim a um novo conjunto de políticas públicas.

##### 4.1 A Questão racial na Constituinte

Até o início dos anos 1980, o debate sobre a necessidade de implementação de políticas públicas voltadas para a redução das desigualdades raciais inexistia em âmbito oficial. No discurso governamental, afirmava-se a ausência de discriminação racial no Brasil, não havendo dessa forma necessidade de tomar qualquer medida para assegurar a igualdade racial no país. Com a democratização e o retorno do tema ao debate público, amplia-se a reflexão sobre as desigualdades e a discriminação racial e o racismo, assim como sobre as políticas necessárias para corrigir seus efeitos.

O movimento negro, em meados da década de 1980, empenhou-se na demanda de reconhecimento por ações de enfrentamento das desigualdades raciais na nova Constituição. Em diversos estados brasileiros foram realizados encontros regionais e de comunidades negras rurais, com o intuito de construir propostas para promover a população negra e combater o racismo e a discriminação racial na nova ordem política que se instaurava. Destaca-

se o I Encontro de Comunidades Negras Rurais do Maranhão, que teve como tema O Negro na Constituição, realizado em 1986, e o Encontro de Negros do Norte e Nordeste, cujo tema foi Terra de Quilombo. No entanto, a principal iniciativa no contexto pré-constituinte foi a realização, no ano de 1986, na cidade de Brasília, da Convenção Nacional do Negro, com o tema O Negro e a Constituinte. O encontro, que contou com a participação de militantes de diversos estados brasileiros, adotou as propostas de racismo enquanto crime e sobre o direito à posse de suas terras às comunidades quilombolas, ambas incorporadas à Constituição.<sup>24</sup>

Contudo, se os temas dos quilombolas e da discriminação racial tiveram receptividade no texto constitucional, no contexto da Assembléia Constituinte outras ações de promoção da igualdade racial não encontraram eco. Décadas de afirmação de que o Brasil vivia uma democracia racial faziam com que fosse inviabilizado o reconhecimento das desigualdades raciais como problema social específico. Estas, na melhor das hipóteses, eram reconhecidas como parte e consequência de um problema mais geral de justiça social.

Produto desse contexto, a Constituição Federal possui como marco a afirmação da igualdade, defesa da justiça, o combate aos preconceitos, o repúdio ao racismo e a defesa da pluralidade. Nestes termos, um de seus avanços foi reconhecer o racismo como um crime inafiançável e imprescritível.<sup>25</sup> Nesse sentido, ela dá continuidade à trajetória iniciada durante os anos 1980 e a primeira metade dos anos 1990, quando as principais ações no enfrentamento ao racismo e à discriminação se deram basicamente em dois campos: o da criminalização do racismo<sup>26</sup> e o da reafirmação/valorização da cultura negra. Estes eram elementos centrais da estratégia política do movimento negro no questionamento da ideologia da democracia racial nas décadas de 1970 e 1980.

---

24. Ver, a respeito, VERENA, Alberti; PEREIRA, Almicar A. (orgs.) *Histórias do Movimento Negro no Brasil: depoimentos ao CPDOC*. Rio de Janeiro: Ed. Pallas, 2007. O livro é uma coletânea de depoimentos de lideranças negras dos anos 1970 e 1980, organizados por temas, entre os quais as mobilizações em torno do ano de 1988 e o processo constituinte.

25. Tratando-se especificamente da Constituição de 1988, outro grande avanço foi o reconhecimento dos territórios quilombolas como bem cultural nacional, além de abrir-lhes a possibilidade do direito a posse de suas terras.

26. A criminalização do racismo já estava em vigor desde 1988. A Lei nº 7.437, de dezembro de 1985, também reconhecia como a Lei Caó, incluía entre as contravenções penais as práticas seletivas resultantes de preconceito de raça, decor, de sexo ou de estado civil. Ela foi seguida, posteriormente, por diversas outras leis, como a Lei nº 7.668/1988 e a Lei nº 7.716/1989.

#### 4.2 Principais mudanças institucionais pós-1988

Tanto no plano do reconhecimento da contribuição negra na formação nacional como no de valorização da população negra e de suas manifestações culturais e religiosas, uma das primeiras ações no âmbito do governo federal durante o período da redemocratização do país foi a criação da Fundação Cultural Palmares (FCP), em agosto de 1988. Seu objetivo era “promover a preservação dos valores culturais, sociais e econômicos decorrentes da influência negra na formação da sociedade brasileira”.<sup>27</sup> A FCP é uma entidade pública vinculada ao Ministério da Cultura e, com o passar dos anos, foi assumindo maior importância política e tornou-se um dos principais interlocutores da relação entre o governo federal e a sociedade civil referente à cultura e à população afro-brasileira.

No entanto, os anos subseqüentes à criação da FCP assistiram a poucos progressos no que se refere à promoção da igualdade racial por parte do governo federal. Somente em 1995, em resposta à organização, pelo movimento negro, da Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida, o governo federal voltou a atuar, instituindo o Grupo de Trabalho Interministerial de Valorização da População Negra, ligado ao Ministério da Justiça. Como decorrência do trabalho do grupo, o ministério lançou, já em 1996, o I Programa Nacional dos Direitos Humanos, contendo um tópico destinado à população negra. No mesmo ano foi criado o Grupo de Trabalho para a Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação (GTDEO), no âmbito do Ministério do Trabalho, e em 1997 foi lançado o Programa *Brasil, Gênero e Raça*, visando à implementação de Núcleos de Promoção da Igualdade de Oportunidades e Combate à Discriminação no Emprego e na Profissão nas Delegacias Regionais do Trabalho. Entretanto, os resultados destas iniciativas foram limitados.<sup>28</sup>

Em 2001, enquanto desdobramento da mobilização relacionada à realização da III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e as Formas Conexas de Intolerância em Durban, o Brasil assumiu o compromisso de implementar políticas de Estado de combate ao racismo e de reduzir as desigualdades raciais verificadas na sociedade, donde novas iniciativas foram adotadas. Surgiu então o Conselho Nacional de Combate à Discriminação Racial (CNCD), ligado à Secretaria de Estado de Direitos Humanos, ao mesmo tempo em que tiveram início programas de ações afirmativas em diversos ministérios.<sup>29</sup>

27. Artigo 1º da Lei Federal nº 7.668, de 22.08.88, que a institui.

28. Ver, a respeito, a edição especial (número 13) deste periódico.

29. Foram desenvolvidos programas pelos ministérios do Desenvolvimento Agrário, Justiça, Relações Exteriores, Cultura e Educação. Ver, a respeito, JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Nathalie. *Desigualdades Raciais no Brasil: um balanço da intervenção governamental*. Brasília: Ipea, 2002.

Em 2003 ocorreram duas mudanças significativas no que se refere à promoção da igualdade racial. A primeira foi a criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), que possui *status* de ministério e é encarregada de articular as ações do governo federal de combate à discriminação racial. A segunda mudança de peso nesse contexto foi a instituição, no âmbito da Seppir, do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPPIR), cuja composição inclui representantes dos ministérios e dos movimentos sociais, assim como a representação de populações étnica e racialmente marginalizadas na sociedade brasileira. Em 2005, realizou-se a I Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial.<sup>30</sup>

#### 4.3 As políticas universais e as desigualdades raciais

O período constituinte foi fortemente marcado pelo debate sobre a precariedade de atendimento da população brasileira pelas políticas sociais. No que diz respeito à população negra, o diagnóstico mais freqüente apontava para a cobertura especialmente limitada destas políticas, fazendo com que este grupo tivesse acesso ainda mais restrito aos serviços de educação, saúde e proteção social, entre outros. Efetivamente, em 1987, uma em cada cinco crianças negras não tinha acesso à escolarização elementar, e 63% não tinham acesso à educação média. Os serviços e benefícios dos sistemas de saúde e de previdência social, à mesma época, eram igualmente inacessíveis à maior parte deste segmento da população, inserido em relações de trabalho informais. Finalmente, não havia qualquer sistema de garantia de renda para a população mais pobre, e as pensões não contributivas eram apenas incipientes. Ou seja, no final da década de 1980 pouco se discutiu sobre a necessidade de políticas específicas para melhorar os patamares de inserção e integração da população negra à sociedade. A universalização do acesso às políticas sociais que, via de regra, não atingia grandes contingentes da população pobre, composta majoritariamente de negros, representaria efetivamente uma relevante conquista.

A reorganização do Estado brasileiro engendrada pela Constituição de 1988 dotou a política social de certa prioridade orçamentária e permitiu a sua progressiva universalização. Embora com dificuldades no que se refere à garantia de qualidade, os serviços de educação e saúde foram ampliando progressivamente suas coberturas, com impactos expressivos na redução da desigualdade de acesso entre brancos e negros. Notam-se, com base na tabela 2, os avanços na

---

30. Para mais detalhes sobre as principais mudanças institucionais no que se refere à promoção da igualdade racial, ver o capítulo Igualdade Racial no número 13 deste periódico.

ampliação da frequência líquida à educação, tendo como parâmetros o ano de 1987, antes da Constituinte, e 2006. A frequência líquida informa sobre a frequência dos estudantes nas séries ou etapas de ensino que efetivamente deveriam estar cursando, se consideradas suas respectivas idades. Assim, a tabela mostra o percentual de crianças entre 7 e 10 anos que estavam freqüentando uma das séries da primeira etapa do ensino fundamental (1ª a 4ª séries); em seguida mostra o percentual de crianças entre 11 e 14 anos que estavam freqüentando uma das séries da segunda etapa do ensino fundamental (5ª a 8ª séries); por fim a tabela conclui com dados sobre os jovens de 15 a 17 anos freqüentando ensino médio em 1987 e 2006 – para negros e brancos em cada modalidade de ensino.

**TABELA 2**  
Acesso à educação por faixa etária, cor/raça (1987 e 2006)

	1987		2006	
	Branco	Negro	Branco	Negro
<b>Crianças de 7 a 10 anos</b>				
Não freqüentam	9,5%	20,0%	1,0%	2,1%
Freqüência adequada	85,2%	70,2%	96,2%	93,7%
Freqüência defasada	5,3%	9,8%	2,8%	4,2%
<b>Crianças de 11 a 14 anos</b>				
Não freqüentam	17,3%	23,0%	2,2%	3,8%
Freqüência adequada	62,3%	37,2%	91,9%	83,6%
Freqüência defasada	20,4%	39,7%	5,9%	12,6%
<b>Adolescentes de 15 a 17 anos</b>				
Não freqüentam	61,4%	64,4%	14,9%	20,4%
Freqüência adequada	20,1%	8,2%	73,0%	54,5%
Freqüência defasada	18,4%	27,4%	12,1%	25,1%

Fonte: Microdados da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Pnad/IBGE).  
Elaboração: Disoc/lpea.

É visível a melhoria na frequência líquida de ambos os grupos. A proporção de crianças negras entre 7 e 10 anos fora da escola caiu, nessas duas décadas, de 20% para apenas 2%. Para a faixa entre 11 e 14 anos, o número de crianças brancas e negras que não freqüentavam a escola também observou uma queda importante. Contudo, considerada especificamente a frequência líquida, constata-se a manutenção de diferença entre os grupos, apesar de ter sofrido importante diminuição. Em 2006, 12,6% das crianças negras entre 11 e 14 anos ainda freqüentavam a primeira etapa do ensino fundamental – apenas 5,9% das crianças brancas se encontravam nesta situação.

A melhoria no acesso às duas etapas do ensino fundamental se traduziu em um maior acesso dos jovens entre 15 a 17 anos a níveis superiores de educação. Segundo a tabela 2, em 1987 apenas um número irrisório de jovens negros (8%) chegava ao ensino médio na idade adequada. Dos demais, 27% ainda estavam no ensino fundamental e 65% já estavam fora da escola. Em 2006, aumentou para 54% a proporção de jovens negros que freqüentavam o ensino médio na idade adequada. O número dos jovens negros fora da escola também se reduziu expressivamente

Observa-se assim que, não obstante a inegável melhoria do acesso da população como um todo e da população negra em especial à educação fundamental, as políticas universais vêm demonstrando uma baixa eficácia na redução das desigualdades educacionais entre negros e brancos nos demais níveis e, em alguns casos, até operou para a ampliação destas. A tabela 3 apresenta a evolução da taxa de freqüência líquida no ensino superior, por cor/raça, para os anos de 1992 a 2006, em que também se verifica tal efeito: em 1992, a diferença entre a taxa de freqüência líquida, no ensino superior, entre brancos e negros, era de 5,8; em 2006, esta diferença havia subido para 12,9 pontos.

TABELA 3

Taxa de freqüência líquida no ensino superior (18 a 24 anos), segundo cor/raça (1992 a 2005)

Cor/raça	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Branca	7,3	7,8	9,3	9,4	10,1	11,1	11,9	14,1	15,5	16,6	16,1	17,3	19,2
Negra	1,5	1,5	2,0	1,8	2,0	2,1	2,5	3,2	3,8	4,4	4,9	5,5	6,3

Fonte: Microdados da Pnad/IBGE.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Obs.: 1. A Pnad não foi realizada em 1994 e 2000.

2. População negra é composta por pretos e pardos.

3. A partir de 2004, a Pnad passou a contemplar a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

No tocante à política de saúde, a população negra experimentou tanto melhorias quanto dificuldades no acesso aos serviços. O Sistema Único de Saúde (SUS), que garante a universalização do acesso à saúde no Brasil, foi regulamentado em 1990, por meio da Lei nº 8.080.<sup>31</sup> Sua operação permitiu que a população negra passasse a contar com um melhor acesso aos atendimentos neste campo. Porém, os dados do Suplemento Saúde da Pnad realizada nos

31. Sobre esses aspectos, ver o capítulo Saúde do número 13 deste periódico. Ver também MARINHO, Alexandre *et al.* *Avaliação descritiva da Rede Hospitalar do Sistema Único de Saúde (SUS)*. Rio de Janeiro: Ipea, 2001 (Texto para Discussão, n. 848).

anos de 1998 e 2003 revelam que, apesar da melhoria no acesso aos serviços de saúde, ainda persiste uma diferença entre brancos e negros. No ano de 1998, a proporção de pessoas brancas atendidas no sistema de saúde<sup>32</sup> foi de 13,9, enquanto para a população negra era de 11,4. Em 2003 estes índices foram de 15,5 para brancos e de 13,0 para negros. Outro dado revelado pelo suplemento Saúde da Pnad para os dois anos refere-se à proporção de pessoas que nunca haviam realizado consulta odontológica. Em 1998 a proporção de brancos que nunca realizaram uma consulta odontológica era de 14,2, enquanto a de negros era de 24,3. Em 2003 esta proporção apresentou uma pequena queda: para brancos a proporção foi de 12,0 enquanto para negros ela ficou em 20,2. Da mesma forma, os dados colhidos pelo suplemento da Pnad 2003 sobre a saúde da mulher indicou um acesso diferenciado entre brancas e negras aos serviços de maior complexidade.

Dessa forma, observa-se que a garantia universal de atendimento básico à saúde representou uma efetiva ampliação do acesso da população negra a estes serviços. Até a criação do SUS, a assistência pública em atendimento de saúde era prestada pelo Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps), mantendo-se restrita aos trabalhadores que contribuíssem para a Previdência Social e seus dependentes. O predomínio das relações informais e das atividades precárias no que diz respeito às condições de trabalho da população negra mantinha-as largamente excluídas do sistema previdenciário, também no que se tange aos serviços de saúde. Contudo, os dados da última década<sup>33</sup> mostram que desigualdades na saúde ainda são observadas em várias dimensões que impactam até mesmo sob a forma de mais altas taxas de mortalidade e morbidade desta população.

Outra importante mudança introduzida pela Constituição de 1988 no âmbito das políticas sociais se refere à previdência social e à assistência social. Os benefícios assistenciais não contributivos, como o *Benefício de Prestação Continuada* (BPC), a expansão da cobertura previdenciária em direção ao trabalhador rural, e a fixação do novo piso do regime geral indexado ao salário mínimo beneficiaram sobremaneira a população mais pobre, aí incluída a população negra.

---

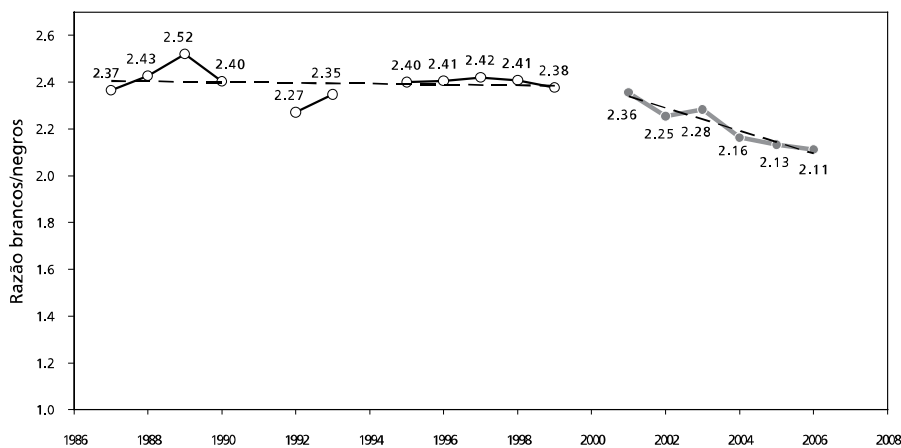
32. Esse índice refere-se à proporção de pessoas atendidas no sistema de saúde, em um período de duas semanas, em relação à população geral.

33. Os dados permanentes sobre as desigualdades em saúde passaram a ser produzidos a partir de 2004, com a inserção do quesito como formulário do SUS. Estas informações permitem indicar a amplitude das iniquidades em saúde, dando um quadro geral que foi publicado, pela primeira vez, no relatório *Saúde Brasil 2006*: uma análise das desigualdades em saúde. Disponível em: <[http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/saude\\_brasil\\_2006.pdf](http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/saude_brasil_2006.pdf)>. Acesso em 01/06/2008.

No BPC, as famílias negras atendidas representam 62% dos beneficiários. Em 2006, entre os favorecidos por benefícios previdenciários no valor de um salário mínimo, 49% eram negros, enquanto entre aqueles que recebiam benefícios superiores a um salário mínimo, a representatividade dos negros cai para 28% do total. Este fato pode ser explicado, em larga medida, pelas grandes desigualdades raciais verificadas no mercado de trabalho.

Mais recentemente, a criação de programas assistenciais explicitamente focalizados sobre as famílias mais pobres também significou um fator de redução de desigualdades raciais. O Programa *Bolsa Família* (BPC) vem atendendo a uma maioria significativa de famílias negras: estas chegaram a representar 70% dos beneficiários do programa em 2006. O êxito dos programas assistenciais como o BPC e o *Bolsa Família*, assim como a ampliação de acesso aos benefícios previdenciários, ajudou na redução das desigualdades de renda observadas entre negros e brancos nos últimos quatro anos, o que pode ser visualizado no gráfico 1, que demonstra a razão de renda entre negros e brancos nos últimos 20 anos.

GRÁFICO 1  
Razão de renda entre negros e brancos



Fonte: Microdados da Pnad/IBGE.  
Elaboração: Disoc/Ipea.

Como mostra o gráfico, após décadas em que a razão de renda domiciliar *per capita* entre negros e brancos esteve bastante estável, próximo a 2,40, este indicador começou a cair em 2001, atingindo, em 2006, a marca de 2,11.

Trata-se de uma queda sem dúvida relevante e expressiva, na medida em que 20% da desigualdade na renda domiciliar *per capita* foram eliminados em seis anos. Embora falte muito para chegar ao ponto de igualdade entre brancos e negros (razão de renda entre os grupos igual a 1 ponto), é significativo que pela primeira vez em um longo período, que até mesmo antecede o coberto pelo gráfico, tenha havido mudança contínua no índice de desigualdade.

A razão dessa queda ainda precisa ser melhor documentada, mas não há dúvida de que parte dela está diretamente relacionada com a queda generalizada da desigualdade no Brasil. Sendo negros maioria entre os beneficiários do BPC, do Programa *Bolsa Família* e dos benefícios previdenciários indexados a um salário mínimo, sua ampliação representou um movimento pró-igualdade racial, ainda que nenhuma destas iniciativas tivesse uma orientação específica em prol da redução das desigualdades entre negros e brancos. Igualmente, as melhorias na distribuição dos rendimentos do trabalho – acarretadas tanto por políticas públicas de regulação do mercado de trabalho, como pelo aumento do salário mínimo e pelas melhorias no perfil educacional da população em idade ativa (PIA) – contribuíram no sentido de reduzir as desigualdades raciais.

#### 4.4 As ações afirmativas como resposta às limitações das políticas universais no enfrentamento das desigualdades raciais

Políticas sociais sólidas e universais são imprescindíveis para o combate às desigualdades raciais em um país com histórico de racialização da pobreza, como é o caso do Brasil. No entanto, estas são respostas que precisam ser complementadas por ações *específicas* de eliminação das desigualdades raciais nas várias dimensões da proteção e da promoção do bem-estar social. Nesse sentido, é necessário destacar os processos sociais que estão na origem das desigualdades raciais: a discriminação racial e o racismo que atuam de forma a restringir a igualdade de oportunidades e alimentam a manutenção da população negra nas piores posições da sociedade brasileira.

No campo da educação, por exemplo, estudos e pesquisas vêm revelando que práticas e opiniões racistas e discriminatórias manifestadas, seja de maneira direta, seja velada, ainda são vivenciadas pelos estudantes dentro do ambiente escolar, operando no reforço de auto-imagens negativas destes alunos, e de naturalização de sua situação de pobreza e da subalternidade. Desigualdades raciais na escola vão se construindo no cotidiano da vida escolar, passando, segundo depoimentos colhidos em trabalhos de cunho etno-

gráfico, de sentimentos de constrangimento e inadequação decorrentes de seu tipo físico, cor de pele, cabelo e pertencimento racial, até a naturalização de posições sociais subalternas e de insucesso escolar.<sup>34</sup>

Assim, se as causas das desigualdades passadas e presentes das trajetórias escolares de brancos e negros, registradas pelos indicadores educacionais, podem ser explicadas em parte por diferenças socioeconômicas das famílias, as pesquisas recentes vêm informando que estas também têm origem no interior do sistema escolar. Como já destacaram Osório e Soares, “além de serem prejudicados por ter uma origem mais humilde, o que dificulta o acesso e a permanência na escola, os negros são prejudicados dentro do sistema de ensino, que se mostra incapaz de mantê-los e de compensar eventuais desigualdades que impeçam a sua boa progressão educacional”.<sup>35</sup> De fato, além de não enfrentarem o desafio colocado pela maior repetência e evasão dos alunos negros, as escolas brasileiras são, elas próprias, geradoras de parte significativa das diferenças encontradas neste campo. Isso porque tais desigualdades também têm origem em tratamentos diferenciados e em manifestações diretas ou indiretas de discriminação, aí incluída a atuação dos professores em sala de aula e suas expectativas com relação aos alunos brancos e negros.<sup>36</sup>

A par dos dados referentes à educação básica, as desigualdades raciais podem ser encontradas em outros campos, como a área da saúde, aqui citada, a de segurança pública, acesso à justiça ou trabalho. Como constata um documento do Ministério da Saúde,

O racismo se reafirma no dia-a-dia pela linguagem comum, se mantém e se alimenta pela tradição e pela cultura, influencia a vida, o funcionamento das instituições e também as relações entre as pessoas; é condição histórica e traz consigo o preconceito e a discriminação, afetando a população negra de todas as camadas sociais.<sup>37</sup>

Seu enfrentamento impõe a adoção de políticas, programas e ações específicos voltados à população negra, associados e integrados às políticas uni-

---

34. Ver, por exemplo, ZANETTI, Julia *et al.* *Seelessoubessem... Narrativas juvenis sobre relações raciais e escola*. In: ANAIS DO IV CONGRESSO BRASILEIRO DE PESQUISADORES NEGROS. Salvador, 2006.

35. OSÓRIO, Rafael Guerreiro; SOARES, Sergei. *A geração 80: um documentário estatístico sobre a produção das diferenças educacionais entre negros e brancos*. In: SOARES, Sergei (org.) *Os mecanismos de Discriminação Racial nas escolas Brasileiras*. Brasília: Ipea, 2005.

36. Ver, a respeito: BARBOSA, Maria Ligia de Oliveira. *A qualidade da escola e as desigualdades raciais no Brasil*. In: Soares (org.) *Os mecanismos de Discriminação Racial nas escolas Brasileiras*. Brasília: Ipea, 2005.

37. MINISTÉRIO DA SAÚDE. Política Nacional de Saúde Integral da População Negra. Ministério da Saúde, 2006.

versais, de modo a garantir o acesso continuado e as oportunidades iguais aos grupos branco e negro. Este é o ponto no qual as políticas de ações afirmativas, as políticas valorizativas e os programas de combate ao racismo institucional demonstram sua utilidade. Eles devem ter por objetivo acelerar o processo de redução das desigualdades e combater os mecanismos institucionais que levam à reprodução de tratamentos diferenciados.

Por fim, cumpre lembrar que, de fato, a universalização das políticas sociais, a promoção de ações de combate à pobreza e a melhoria do mercado de trabalho e de renda impactam de maneira muito positiva nas condições de vida da população negra e na redução das desigualdades raciais. Contudo, cabe estar atento para o fato de que o próprio funcionamento das políticas públicas e suas instituições guardam mecanismos de reprodução de discriminação racial – o que implica, para além do acesso proporcionado pelas políticas universais, uma contínua pauta de luta contra o racismo institucional. Nos últimos 20 anos a discussão sobre as ações de combate às desigualdades raciais e à discriminação indireta têm crescido no país, e fomentado as primeiras experiências na formulação e implementação de políticas e programas de seu enfrentamento. Um conjunto ainda incipiente, mas crescente de ações voltadas a essa finalidade vem sendo implementados, e de sua consolidação depende parte importante da promoção de maior igualdade racial no país.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No campo da implementação das políticas públicas, a seção de acompanhamento apresenta informações preocupantes sobre a consolidação da temática do combate às desigualdades raciais e ao racismo institucional. Ao final de 2007, importantes e bem-sucedidos programas não encontravam garantias de continuidade, como é o caso do *Brasil AfroAtitude*, ou apresentavam uma trajetória marcada por descontinuidades, como são os casos do *UniAfro* e do *Programa de Combate ao Racismo Institucional*. Outros programas vêm atuando durante 2008 com coberturas limitadas. De forma geral, pode-se inferir, com base na análise das trajetórias dos programas, que o campo da promoção da igualdade racial continua carecendo de uma ação coordenadora e da consolidação de uma política que integre e fortaleça as ações iniciadas ou em curso, a partir do estabelecimento de objetivos e metas claramente pactuados.

Este capítulo também mostrou, na seção *Tema em destaque*, que os impactos da implementação das políticas universais na redução das desigualdades raciais tornam-se visíveis nos campos da educação e saúde, aqui analisados. De fato, o contexto que se abre com a promulgação da Constituição de 1988 representou para a população negra, devido à implementação de políticas universais, melhorias importantes nas condições de vida e para a redução das desigualdades raciais. No entanto, tais políticas demonstram-se insuficientes para atingir a igualdade entre brancos e negros. A implementação de políticas públicas específicas deve ser capaz de dar respostas eficientes ao grave quadro de desigualdade racial existente em nossa sociedade, e se apresenta como uma exigência incontornável na construção de um país com maior justiça social.





Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

## Editorial

Coordenação  
Iranilde Rego

Revisão e Editoração Njobs Comunicação  
Cida Taboza (revisora)  
Andrey Tomimatsu (diagramador)

Livraria  
SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo  
70076-900 – Brasília – DF  
Tel.: (61) 3315 5336  
Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)

