ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Título	IGUALDADE RACIAL
Autores (as)	Luciana Jaccoud Josenilton Silva Sergei Soares Waldemir Rosa
Título do Boletim	POLÍTICAS SOCIAIS: ACOMPANHAMENTO E ANÁLISE
Cidade	Brasília
Editora	IPEA
Ano	2008 (n.16)
ISSN	1518-4285

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2018

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: http://www.ipea.gov.br/ portal/publicacoes

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

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

IGUALDADE RACIAL

1 Apresentação

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.[1] Na oportunidade, definiu-se que o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres teria seis novos eixos prioritários de ação,[2] 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 enfretamento 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.[3] Os dados são preocupantes para ambos

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 Amostra por Domicílios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Pnad/IBGE) 2003, e disponíveis em IPEA; UNIFEM. **Retrato das Desigualdades**. 2ª ed.: Unifem / Ipea, 2006.

os grupos de mulheres, mas os piores indicadores para as mulheres negras lançam como desafio a necessidade da incorporação do combate às iniqüidades raciais no acesso aos serviços de saúde da mulher.

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,[4] 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.[5] 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.[6] 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 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.[7]

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.

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 a respeito da situação destes povos, exigindo reparação em face dos danos históricos sofridos, assim como o pleno exercício do direitos civis e coletivos.

Ainda em 2007 foi realizada da 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,[8] 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 prevalecentes 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.

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.[9]

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 iniqüidades raciais.

3 Acompanhamento da política e dos programas

Nesta seção serão abordadas algumas iniciativas de enfrentamento ao racismo e de redução das iniqüidades 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*.

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.

9. A Conferência Nacional de Assistência Social contou com um painel sobre o tema Assistência Social: superando a intolerância e promovendo a inclusão.

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 eqüidade racial no atendimento prestado pelo Sistema Único de Saúde (SUS).[10] 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 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.[11] 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.

10. Ver, especialmente, o número 14 deste periódico.

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[12] 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[13] 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.

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

12. Essas unidades foram assim distribuídas: *i)* África: seus aspectos históricos e geográficos; *ii)* História do Brasil: escravismo, as formas de resistência dos negros nos quilombos e mocambos e a religiosidade afro-brasileira; *iii)* Brasil Representações: a presença negra no Brasil, as marcas de 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 continuada de professores. Coleção "Educação para Todos". Secad/MEC.

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 auxilio 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.[14]

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.[15] 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,[16] 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),[17] 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.

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,

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 eqüidade 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 como 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 no site: <http://www.aids.gov.br/data/Pages/LUMISA787E311PTBRIE.htm>. Acesso em 25/05/2008.

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 bons alunos em projetos de pesquisa com qualidade acadêmica, mérito científico e orientação adequada, individual e continuada, e objetiva ainda fomentar os alunos a continuar em 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 beneficiárias de programas de ações afirmativas, e atende a alunos tanto do sistema público de ensino quanto do privado.

sua implementação como projeto piloto não encontrou acolhida em uma instituição do governo federal que garanta a sua continuidade.[18] 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 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*

18. Sobre a questão do Programa AfroAtitude não ter encontrado acolhida em outros ministérios, ver o capítulo Igualdade Racial do número 15 deste periódico.

realizou oficinas em diversos estados brasileiro, com a finalidade de capacitar comunidades quilombolas para o empreendedorismo solidário e para a autogestão 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.[19]

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

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.

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 Ouvidorias 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.[20]

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.[21]

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 Eqüidade em Saúde da População Negra, que se propõe a dar suporte às iniciativas para o controle social da 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)[1]

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/Secretaria do Tesouro Nacional (Siafi/STN).

Elaboração: Diretoria de Estudos Sociais do Ipea (Disoc/Ipea).

Nota: [1] 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). Instituindo 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.[22] 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*.[23]

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 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 ema 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.

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.

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.[24]

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 conseqüência 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.[25] 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[26] 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.

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".[27] 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

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 conhecida como a Lei Caó, incluía entre as contravenções penais as práticas e atos resultantes de preconceito de raça, de cor, 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.

27. Artigo 1º da Lei Federal nº 7.668, de 22.08.88, que a institui.

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.[28]

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.[29]

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 (CNPIR), 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.[30]

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

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.

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.

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 ampliação da freqüência líquida à educação, tendo como parâmetros o ano de 1987, antes da Constituinte, e 2006. A freqüência líquida informa sobre a freqüência 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	
	Crianças de 7 a 10 anos			
	Brancos	Negros	Brancos	Negros
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%
	Crianças de 11 a 14 anos			
	Brancos	Negros	Brancos	Negros
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%
	Adolescentes de 15 a 17 anos			
	Brancos	Negros	Brancos	Negros
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 Amostra de Domicílios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Pnad/IBGE).

Elaboração: Disoc/Ipea.

É visível a melhoria na freqüência 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 freqüência 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.[31] 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 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[32] 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.

31. Sobre esses aspectos, ver o capítulo Saúde do número 13 deste periódico. Ver também MARINHO, Alexandre *et al*. **Avaliação descritiva da Rede Hospitalar dos Sistema Único de Saúde (SUS)**. Rio de Janeiro: Ipea, 2001 (Texto para Discussão, n. 848).

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.

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[33] 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.

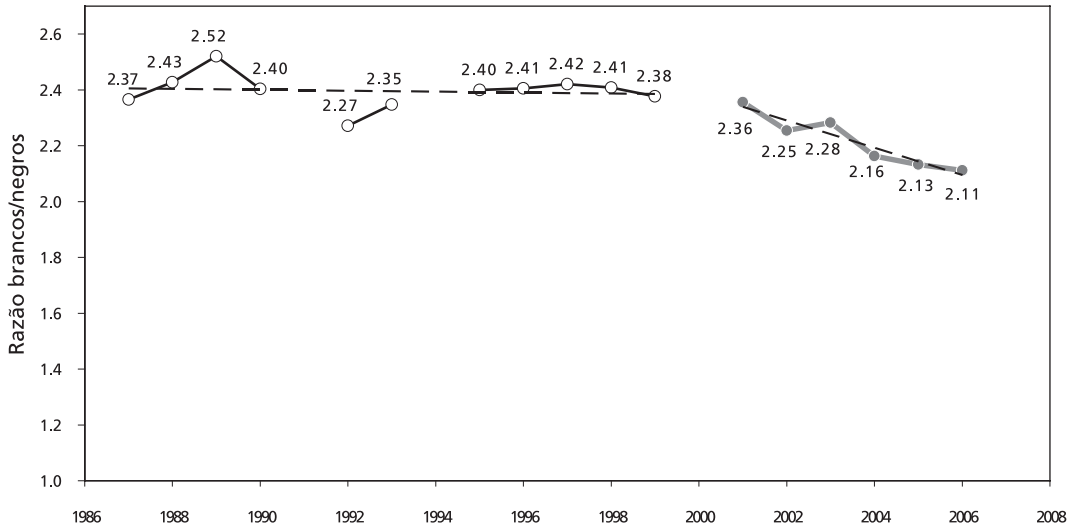
Outra importante mudança introduzida pela Constituição de 1988 no âmbito das políticas sociais se refere à previdência social e à assistência social. Os benefícios assistenciais não contributivos, como o *Benefício de Prestação Continuada* (BPC), a expansão da cobertura previdenciária em direção ao trabalhador 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. 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.

33. Os dados permanentes sobre as desigualdades em saúde passaram a ser produzidos a partir de 2004, com a inserção do quesito cor nos formulário do SUS. Estas informações permitem indicar a amplitude das iniqüidades 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>. Acesso em 01/06/2008.

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 etnográfico, 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.[34]

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".[35] 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.[36]

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.[37]

Seu enfrentamento impõe a adoção de políticas, programas e ações específicos voltados à população negra, associados e integrados às políticas universais, 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

---

34. Ver, por exemplo, ZANETTI, Julia *et al.* **Se eles soubessem...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.

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.