

Capítulo 1 - Políticas raciais a igualdade possível

Dalila Fernandes de Negreiros

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

NEGREIROS, D.F. Políticas raciais: a igualdade possível. In: *Educação das relações étnico-raciais: avaliação da formação de docentes* [online]. São Bernardo do Campo, SP: Editora UFABC, 2017, pp. 17-55. ISBN: 978-85-68576-94-6. <https://doi.org/10.7476/9788568576946.0002>.



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença [Creative Commons Atribuição 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Políticas raciais: a igualdade possível

A luta por reconhecimento de identidades específicas é definida por Fraser (1995) como uma forma paradigmática de conflito do século XX. Para a autora, em um mundo extremamente desigual, a luta pelo reconhecimento das diferenças e seus impactos nas condições de vida das pessoas negras são essenciais para a conquista da redistribuição e da correção das injustiças.

Essas injustiças são separadas pela autora entre as socioeconômicas, resultantes da desigualdade inerente às sociedades capitalistas, e as culturais ou simbólicas, relativas à exclusão presente na estrutura de significados e valores da sociedade. Em relação a essa dicotomia, Young (1997) contra-argumenta que ela dificulta a compreensão da demanda dos movimentos sociais (tanto de movimentos negros quanto de mulheres) uma vez que o reconhecimento da identidade não é separado dos resultados sociais das diferenças e, conseqüentemente, da luta por reparação. Assim, é importante destacar que a permanência da população negra na base da pirâmide social em diversos países provoca a sobreposição da luta socioeconômica com a luta identitária.

Para analisar a situação da população negra nos países da Diáspora Africana, Howard Winant (2001) formulou a teoria racial global. Essa teoria estabelece que a escravidão negra do século XVI ao XIX foi um dos principais fatores para a acumulação de riquezas do início da implantação do sistema capitalista, formando, inclusive, um sistema de significados e representações: a supremacia branca. Assim, a desigualdade inerente ao capitalismo seria tão estruturada pelo racismo como a cultura da sociedade.

No caso específico do Brasil, raça e classe são categorias que se sobrepõem em diversas análises sobre população negra. De modo geral, podemos afirmar que as demandas do reconhecimento da especificidade de ser negro e negra, no Brasil, são intrinsecamente ligadas aos apontamentos socioeconômicos desse perentimento. Assim, as políticas destinadas à correção de distorções históricas voltadas à população negra, congregam os aspectos culturais e socioeconômicos dessa correção.

As políticas de promoção da igualdade racial conformam um conjunto de ações que objetivam a valorização da população negra em sua dimensão cultural, o combate ao racismo e à discriminação racial e a promoção social e econômica de pessoas negras. Segundo Jaccoud e Beghin (2002), a proposição de políticas específicas ao segmento social “população negra” parte do diagnóstico de que as políticas universais não são capazes de solucionar o problema do racismo e suas consequências. Assim, as autoras categorizam essas políticas em três tipos⁶: políticas valorizativas, para combater o racismo e o preconceito; políticas repressivas e políticas compensa-

⁶ Destaca-se que esse esforço conceitual não necessariamente representa a concepção do órgão coordenador das políticas de promoção da igualdade racial, ou dos órgãos executores. Em verdade, ainda é possível encontrar a menção a políticas de promoção da igualdade racial em documentos oficiais da SEPPPIR como algo que não engloba o combate ao racismo no aspecto repressivo.

tórias, que combatem seus efeitos nas condições de vida da população negra.

As políticas compensatórias seriam semelhantes às ações afirmativas ou políticas de priorização da população negra em determinados programas com vistas à correção das distorções históricas que culminaram por fixar a população negra na base da pirâmide social. Elas combatem os efeitos do racismo nas condições de vida da população, contudo, encontram dificuldade em alcançar todo o viés cultural e subjetivo que sustenta a prática da discriminação racial.

As políticas repressivas visam o combate à discriminação racial na sua expressão mais concreta, como na criminalização do racismo no Código Penal Brasileiro. Esse tipo de política tem o objetivo de reprimir a prática da discriminação, contudo, não necessariamente atacando suas causas.

Já as políticas valorizativas visam o combate ao que sustenta a prática da discriminação racial – o preconceito racial –, ao mesmo tempo em que também objetivam a construção de uma nova perspectiva da visão do País e das relações raciais nele constituídas. Parte-se do pressuposto de que a subordinação racial à qual o País foi submetido impossibilitou a expressão e a visibilidade do que é ser negro no Brasil e do processo de construção da identidade negra. Assim, se por um lado busca-se combater as justificativas para atitudes racistas, por outro, visa-se à construção de uma identidade nacional que efetivamente repudie a prática do racismo, não negando a existência das raças e de um processo histórico de discriminação, mas por meio do reconhecimento do passado e da construção de um futuro equitativo e cidadão para o conjunto da população brasileira.

Para Santos (2010), todas as ações passíveis de serem enquadradas entre as definições de Jaccoud e Beghin (2002) são políticas

de promoção da igualdade racial. Contudo, o autor indica a necessidade de coadunar ações específicas e universais por considerar que a promoção da igualdade racial não é dissociada da redução da desigualdade universal. Desse modo, indica Santos (2010) que

[...] a definição de políticas de promoção da igualdade racial é abrangente, visto que requer a articulação e interação de várias ações e/ou políticas, tais como ações repressivas, ações valorizativas, ações afirmativas, políticas universais e focalizadas. Isso se deve, entre outros fatores, porque, de um lado, o racismo é dinâmico, se renova e se reestrutura de acordo com a evolução da sociedade e das conjunturas históricas e, de outro lado, a luta contra o racismo também não é estática e, desse modo, as formas de reação e combate a ele são múltiplas, requerendo não apenas uma, mas várias ações e políticas públicas e/ou privadas. (MUNANGA, 1994, p. 178 *apud* SANTOS, 2010).

Outra questão relevante para Santos (2010) é que, a partir de 2003, com a ampliação do escopo de políticas de promoção da igualdade racial, e de 2004, com a política de cotas para negros em diversas IES, há uma maior divulgação das ações afirmativas como exemplo de políticas de promoção da igualdade racial, sendo em muitos casos consideradas sinônimos. Para o autor, essa acepção reduz a capacidade explicativa das políticas de promoção da igualdade racial, sendo necessário classificar claramente as ações afirmativas como políticas de promoção da igualdade racial compensatórias.

Entretanto, cabe reiterar que o processo de organização e efetivação das políticas de igualdade racial é extremamente recente, tendo vários marcos históricos, principalmente em 2003, com a criação da SEPPPIR, a regulamentação do processo de titularidade das terras quilombolas e a própria obrigatoriedade do ensino da história africana e afro-brasileira.

Este capítulo tem como objetivo apresentar um breve panorama das políticas de promoção da igualdade racial, destacando a educação das relações étnico-raciais como elemento de um conjunto de ações com características comuns, como: um histórico recente de institucionalização, uma forte relação com a agenda dos movimentos negros, e um processo de implementação que congrega mais de um órgão da administração pública. Para realizar esse panorama, a princípio é apresentado o surgimento dessas demandas na agenda governamental por meio do destaque de algumas atuações de instâncias da militância negra que as pautaram.

Em seguida, são apresentados os programas e ações relacionados à temática, organizados a partir do conceito de políticas de promoção da igualdade racial de Jaccoud e Beghin (2002). Para realizar tal levantamento foi considerado o relatório de Gestão da SEPPIR, de 2011, os Plano Plurianual (PPA) de 2004–2007, 2008–2011 e 2012–2015, e o Catálogo de Programas do Governo Federal do Ministério do Planejamento, de 2008.

É importante destacar que a partir do PPA 2004-2008 aparece uma nova categoria de programa que tem a população negra como público-alvo, com ou sem focalização⁷. É possível classificar as políticas de promoção da igualdade racial como específicas, voltadas especificamente à população negra ou a preservação cultural afro-brasileira, e transversais, os programas que mencionam a população negra e/ou quilombola como um dos públicos-alvo.

1.1 A institucionalização da luta antirracista

As políticas de promoção da igualdade racial tem uma estreita relação com as demandas das entidades do movimento negro.

⁷ É possível observar esse tipo de programa nos PPAs 2004–2007, 2008–2011 e 2012–2015.

A luta pela promoção de melhores condições de vida para a população negra é paralela à chegada no Brasil dos primeiros africanos escravizados.

Contudo, a organização das demandas dessa população dentro de um movimento organizado num contexto republicano no País tem seu ponto de inflexão a partir da década de 1930, com a formação da Frente Negra Brasileira (BARBOSA, 1998). Constituída como movimento social em São Paulo, com vista à valorização das pessoas negras, a Frente chegou a se tornar um partido político em 1936, demandando ações como a inclusão de pessoas negras na guarda nacional no Governo Getúlio Vargas. Contudo, com o governo ditatorial de 1937, houve a extinção desse partido político.

A despeito de sua curta existência como partido, a Frente tornou-se uma referência de organização do movimento negro, sendo que, a partir de sua extinção, diversas entidades se formaram e se organizaram a fim de demandar do poder público medidas de combate à discriminação racial. Na década de 1940, a União dos Homens de Cor formada no Rio Grande do Sul se tornou um movimento de expressão nacional. E em São Paulo foi formado o Teatro Experimental do Negro (TEN), uma organização coordenada por Abdias do Nascimento, que viria a ser um dos principais expoentes e representantes da militância negra do País.

O TEN foi uma experiência revolucionária a partir da percepção de que na esfera artística e cultural havia também a exclusão dos atores negros, sendo necessária a constituição de uma companhia teatral toda formada por negros para possibilitar que esses atores tivessem papéis de destaque no teatro. E ao longo do tempo, o TEN se constituiu num movimento social amplo, realizando atividades de formação e alfabetização de pessoas negras, tendo em vista o baixo acesso à alfabetização, na década de 1940.

Em 1950, foi realizado o 1º Congresso do Negro Brasileiro, em São Paulo. Entre as questões ali discutidas, destacaram-se a valorização da cultura negra e africana, a educação para pessoas negras, a promoção de debates culturais e científicos sobre a questão racial, a inclusão de pessoas negras em cargos públicos e a luta por meios de combate à discriminação racial.

Naquele mesmo ano, em turnê pelo Brasil, a dançarina afro-americana Katherine Dunham é proibida de entrar no Hotel Esplanada, em São Paulo. Até as décadas de 1940 e 1950 era comum que negros não pudessem frequentar determinados ambientes, não pela proibição legal, mas como prática social estabelecida. Contudo, a repercussão do caso de Katherine Dunham é considerada um fator de pressão da opinião pública contra a discriminação racial (DEGLER, 1976). Então, oportunamente, em 1951 foi promulgada a Lei n. 1.390, de 3 de julho de 1951, conhecida como Lei Afonso Arinos, que incluiu entre as contravenções penais a prática de atos resultantes de preconceitos de raça ou de cor.

A partir da segunda metade da década de 1970, há um processo de reorganização dos movimentos negros, fragmentados no período de ferro da ditadura militar. Em 1978, é fundado o Movimento Negro Unificado (MNU), com o nome autoexplicativo para convergir as demandas de diversas entidades negras de todo o País em uma pauta única extensa, tornando-se a referência nacional para representar a demanda do segmento social “população negra” como sociedade civil organizada (DOMINGUES, 2007).

Em 1985 a Lei n. 7.437, de 20 de dezembro de 1985, inclui, novamente, entre as contravenções o preconceito de raça e de cor, entre outros.

Em 1986, é organizada pelo MNU a Convenção Nacional do Negro na Constituinte, realizada nos dias 26 e 27 de agosto de 1986, em Brasília, DF. A partir dessa Convenção, foi elaborado um

documento para a Assembleia Nacional Constituinte solicitando que a constituição garantisse os seguintes itens: obrigatoriedade do ensino de história da África e da história afro-brasileira; a descriminalização do aborto; a criação de um tribunal especial para julgamento dos crimes de discriminação racial; que a tortura física e/ou psicológica fosse considerada crime contra a humanidade; a criminalização do preconceito racial como crime inafiançável imprescritível, com pena de reclusão; a proibição de programas de controle de natalidade; a proibição do encarceramento de menores; a assistência social à família dos menores infratores; o combate à intolerância religiosa; a titularidade das terras quilombolas; a ruptura de relações diplomáticas e comerciais com países com práticas discriminatórias institucionalizadas.

A Constituição Federal é um grande marco no que tange à garantia de direitos e ao combate ao racismo como política de Estado no Brasil (JACCOUD, 2009a). No texto constitucional foram destacados temas, como a discriminação racial, a diversidade cultural e o reconhecimento dos direitos da população quilombola. Ainda que não tratasse especificamente da promoção da igualdade racial, questões transversais à promoção da igualdade racial e ao combate ao racismo foram desenvolvidas nos artigos: 1º Dignidade da pessoa humana; 3º Redução das desigualdades e recusa a qualquer preconceito ou discriminação; 4º Prevalência dos direitos humanos; 5º (inciso XLII) Repúdio ao racismo e caracterização como crime inafiançável e imprescritível; 7º (inciso XXX) proibição de diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil.

Jaccoud (2009a) destaca que o sentido de igualdade na Constituição Federal não está restrito à defesa da liberdade, mas à ampliação dos direitos que permitam o exercício da liberdade, ressaltando que a defesa dos direitos difusos ou coletivos de grupos

sociais específicos permite ao Ministério Público Federal a proposição de ações judiciais em prol das minorias.

No mesmo ano de aprovação da Constituição Federal, foi criada a Fundação Cultural Palmares, por meio da Lei 7.668, de 22 de agosto de 1988, a fim de realizar ações de promoção e preservação da cultura negra brasileira.

Em 1989, a Lei 7.437/1985 foi alterada pela Lei n. 7.716, de 5 de janeiro de 1989, conhecida como Lei Caó, atualmente em vigor, a qual define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor.

No final da década de 1980 e começo dos anos 1990, são fundados novos grupos de expressão nacional representando a população negra com ênfase na interseção das questões de raça, de gênero, de território, de orientação sexual, de classe, entre outras questões transversais. Dentre esses grupos se destacam as entidades Fundação do Geledés – Instituto da Mulher Negra, em São Paulo, criada em 1988, e a Fundação da Criola, no Rio de Janeiro, fundada em 1992.

Ainda em 1992, a Central Única dos Trabalhadores (CUT) em parceria com o Centro de Estudos das Relações de Trabalho e Desigualdades (CEERT) apresentam à Organização Internacional do Trabalho (OIT) uma representação contra o governo brasileiro por descumprimento de acordo da Convenção n. 111 da OIT, sobre a Discriminação em matéria de Emprego e Profissão da qual o País é signatário.

Em novembro de 1995, foi realizado o I Encontro Nacional de Comunidades Negras Rurais Quilombolas. Nesse mesmo mês e ano foi realizada a Marcha Zumbi dos Palmares, contra o Racismo, pela Cidadania e pela Vida. A organização da Marcha entregou a representantes do governo federal um documento contendo demandas da população negra sobre temas, como: democratização da informação, mercado de trabalho, educação, cultura e comunicação, saúde, violência, religião e terra.

No que tange à educação, as demandas eram por ampliação da oferta da educação pública de qualidade, eliminação da discriminação no ensino e no material didático, qualificação de docentes para trabalhar a diversidade e combater o racismo, programa de combate ao analfabetismo, auxílios financeiros para jovens negros concluírem a educação básica e ações afirmativas para estudantes negros ingressarem em universidades, em cursos técnicos e profissionalizantes.

Em resposta a esse documento, o governo federal criou o GTI composto por oito membros da sociedade civil pertencentes ao movimento negro, oito membros de ministérios governamentais e dois de secretarias, encarregados de propor ações de combate à discriminação racial, promover políticas governamentais antidiscriminatórias e de consolidação da cidadania da população negra e apoiar iniciativas públicas e privadas com a mesma finalidade.

No GTI a questão da saúde da população negra obteve alguns avanços com temas, como a inclusão do quesito cor, da anemia falciforme e da hipertensão nos questionários básicos dos sistemas de saúde. Em 1996, foi realizada uma mesa redonda sobre Saúde da População Negra no Ministério da Saúde discutindo alguns temas do GTI; nesse mesmo ano houve a inclusão do *quesito cor* nas declarações de nascidos vivos e de óbito, no Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM), e no Sistema de Informação sobre Nascidos Vivos (SINASC) e sujeitos de pesquisa, além da criação de programas e ações nacionais, estaduais e municipais sobre doença falciforme.

Em resposta ao GTI, à representação da CUT e do CEERT, na OIT, o Ministério do Trabalho criou um GT para a eliminação da discriminação no trabalho. Em 1997 foi criado o Programa Brasil, Gênero e Raça para a efetiva implementação da Convenção n. 111 da OIT. Também no âmbito do GTI foi articulado o apoio à participação brasileira da 3ª Conferência Mundial de Combate

ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, em Durban, na África do Sul. Em 1999 foram realizados encontros nacionais para promover essa preparação por parte da sociedade civil e no ano 2000 foi formado o Comitê Impulsor Pró-Conferência.

Paralelamente, o governo federal lançou, em 1996, o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), o qual possuía entre seus objetivos o desenvolvimento de ações afirmativas para negros em universidades, escolas técnicas e profissionalizantes e a formulação de políticas compensatórias para a igualdade racial.

Entre os dias 31 de agosto e 8 de setembro de 2001, o Brasil participou expressivamente da Conferência de Durban com 42 delegados, mais de 300 participantes da sociedade civil, sendo a relatora geral da Conferência e militante negra brasileira, Edna Roland. Para diversos autores (SANTOS; MACHADO, 2008; JACCOUD; BEGHIN, 2002; SANTOS, 2005; BRAGA; SILVEIRA, 2007), tal Conferência é um marco nas políticas de promoção da igualdade racial por lançar as bases para uma série de políticas e ações que posteriormente foram adotadas pelo governo brasileiro.

Entre os principais resultados da Conferência são destaques, a solicitação aos países para proteger as vítimas de racismo e todas as formas de discriminação, promover a igualdade racial e criar melhores condições de vida para a população negra, desenvolver políticas públicas para mulheres e jovens negros, assegurar o acesso à educação de qualidade abordando a história e contribuição africana e de seus descendentes, realizar políticas compensatórias e ações afirmativas para as minorias.

Em 2002, o governo brasileiro lançou o 2º Plano Nacional de Direitos Humanos, e esse plano reconheceu os males e os efeitos ainda vigentes causados pela escravidão, então tratada como crime contra a humanidade.

No dia 13 de maio de 2002, foi instituído o Programa Nacional de Ações Afirmativas, no âmbito da Administração Pública Federal, pelo Decreto n. 4.228, de 13 de maio de 2002. O objetivo principal das ações afirmativas de tal programa era garantir a presença de pessoas negras, mulheres ou pessoas com deficiência no serviço público por meio de metas percentuais no preenchimento de cargos do Grupo Direção e Assessoramento Superiores (DAS); também deveria ser adequado o critério de pontuação nas licitações promovidas por órgãos da Administração Pública Federal, para beneficiar fornecedores que comprovassem a participação dos titulares do direito das ações afirmativas do programa, e estabelecimento de metas nas contratações de empresas prestadoras de serviços e de técnicos e consultores no âmbito de projetos desenvolvidos em parceria com organismos internacionais para a participação de pessoas com deficiência, negras ou mulheres. Tal decreto não foi implementado, as metas nunca foram instituídas e o Comitê de Avaliação e Acompanhamento do Programa Nacional de Ações Afirmativas não é ativo.

A partir de 2003, a questão racial ganha grande destaque na agenda governamental. Nesse ano foi criada a SEPPIR, o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR), foi aprovada a Lei 10.639/2003, e promulgado o Decreto 4.887, de 20 de dezembro de 2003, que regulamenta a titularidade das terras quilombolas.

Em 2005, ocorreu a 1ª Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CONAPIR). Em 2009, são aprovados o Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PLANAPIR) e o Plano de Implementação da Lei 10.639/2003. Em 2010, é aprovado o Estatuto da Igualdade Racial.

No ano de 2012, é declarada pelo Supremo Tribunal Federal a constitucionalidade da reserva de vagas para negros nas instituições federais de ensino superior. Nesse mesmo ano, é aprovada a

Lei n. 12.711, de 29 de agosto de 2012, que dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio, estabelecendo a reserva de 50% das vagas dessas instituições a estudantes da rede pública de ensino com renda familiar *per capita* até 1,5 salário mínimo, e, dentro desse percentual as cotas raciais.

Diversas autoras (RIOS, 2012; LIMA, 2010; JACCOUD, 2009a) destacam esse período como de grande emergência da questão racial na agenda governamental. Contudo, observam também a continuidade das ações que foram iniciadas em 1995 com a Marcha Zumbi dos Palmares e o GTI.

Assim, ainda que a militância negra seja um movimento constante e ininterrupto na história do Brasil, considera-se relevante o destaque de três momentos: i) 1950, o 1º Congresso do Negro Brasileiro; ii) 1986, a Convenção Nacional do Negro pela Constituinte; iii) 1995, a Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida, pois nesses três momentos, a militância consegue impor sua pauta na agenda governamental.

Indica-se também a necessidade de pontuar que não necessariamente a pauta dos movimentos negros é incorporada integralmente pelas ações governamentais que são formuladas para supostamente responder a essas demandas. Em casos específicos, como na aprovação do Estatuto da Igualdade Racial, explicitada no tópico seguinte, é possível observar uma grande disparidade entre as políticas demandadas e as efetivamente aprovadas.

Por fim, esse histórico tem como papel mostrar que as políticas de promoção da igualdade racial são fruto das demandas de instituições organizadas da militância negra. Tais políticas podem ser vistas como uma tentativa de aprofundamento no tratamento de questões que já estavam na pauta havia mais de meio século.

1.2 Promoção da igualdade racial: as ações e omissões

A Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial foi legalmente instituída pelo Decreto n. 4.886, de 20 de novembro de 2003; esse decreto reconhece a discriminação racial como estruturante para a organização social do País e recupera avanços então recentes sobre o tema, como a criação da SEPPIR e a Conferência de Durban.

O objetivo da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial é definido como a redução das desigualdades raciais no País, com ênfase à população negra. Estabelece-se a SEPPIR como coordenadora da política, sendo a sua execução atribuída a órgãos da administração pública direta. Os custos financeiros para a implementação da política fazem parte das despesas dos órgãos executores.

As ações que congregam o que vem a ser a promoção da igualdade racial estão presentes no anexo I do decreto, são elas:

- Implementação de modelo de gestão da política de promoção da igualdade racial, que compreenda conjunto de ações relativas à qualificação de servidores e gestores públicos, representantes de órgãos estaduais e municipais e de lideranças da sociedade civil.
- Criação de rede de promoção da igualdade racial envolvendo diferentes entes federativos e organizações de defesa de direitos.
- Fortalecimento institucional da promoção da igualdade racial.
- Criação do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial.
- Aperfeiçoamento dos marcos legais.
- Apoio às comunidades remanescentes de quilombos.
- Incentivo ao protagonismo da juventude quilombola.
- Apoio aos projetos de etnodesenvolvimento das comunidades quilombolas.

- Desenvolvimento institucional em comunidades remanescentes de quilombos.
- Apoio sociocultural a crianças e adolescentes quilombolas.
- Incentivo à adoção de políticas de cotas nas universidades e no mercado de trabalho.
- Incentivo à formação de mulheres jovens negras para atuação no setor de serviços.
- Incentivo à adoção de programas de diversidade racial nas empresas.
- Apoio aos projetos de saúde da população negra.
- Capacitação de professores para atuar na promoção da igualdade racial.
- Implementação da política de transversalidade nos programas de governo.
- Ênfase à população negra nos programas de desenvolvimento regional.
- Ênfase à população negra nos programas de urbanização e moradia.
- Incentivo à capacitação e créditos especiais para apoio ao empreendedor negro.
- Celebração de acordos de cooperação no âmbito da Alca e Mercosul.
- Incentivo à participação do Brasil nos fóruns internacionais de defesa dos direitos humanos.
- Celebração de acordos bilaterais com o Caribe, países africanos e outros de alto contingente populacional de afro-descendentes.
- Realização de censo dos servidores públicos negros.
- Identificação do IDH da população negra.
- Construção do mapa da cidadania da população negra no Brasil.

O Decreto 4.886/2003 não estabelece quais são os programas relacionados com essa política, ele tão somente traça linhas gerais de ações. Algumas ações mencionadas no decreto já estavam em execução por políticas anteriores como o “apoio” às comunidades quilombolas, outras ações jamais se realizariam, como algum acordo de cooperação no âmbito da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), haja vista que a ALCA não se efetivou na América. Sob o ponto de vista do tipo de ação há também uma considerável discrepância, algumas são ações práticas como a “[...] capacitação de professores para atuar na promoção da igualdade racial” e outras são linhas gerais desfocadas, como a “implementação da política de transversalidade nos programas de governo.” (BRASIL, 2003).

Assim, pode-se dizer que esse Decreto não dispõe sobre a organização da administração pública para efetivar uma política governamental, mas lança uma intenção de organizar e classificar as políticas que já existiam e que viriam a seguir sob essa perspectiva.

Além disso, é *mister* destacar que o conceito de políticas de promoção da igualdade racial de Jaccoud e Beghin (2002) usado nesta pesquisa, não é necessariamente o mesmo conceito usado pelas políticas de promoção da igualdade racial implantadas na SEPPPIR.

Ainda que a criação da SEPPPIR seja uma resposta a uma demanda histórica dos movimentos negros, o uso de termos como “promoção da igualdade racial” ao invés de “combate ao racismo e suas consequências”, e “racial com ênfase na população negra” são complexos. Ora, o racial da SEPPPIR é mais negro e afro-brasileiro do que qualquer outra possível raça existente no País. Com exceção das ações voltadas a ciganos abrigadas na SEPPPIR, ou pontuais ações voltadas aos povos indígenas, não é possível afirmar que haja outra raça que não a negra e suas interseções com a cultura, a

religiosidade, a tradição de matriz africana, a territorialidade, entre outros fatores, como alvo dessas políticas.

Porém, essa escolha – de certa camuflagem – para os objetivos iniciais da SEPPIR, destacando a promoção da igualdade em detrimento das dimensões valorizativas, repressivas e até do enfrentamento ao racismo em seu título, tem impacto nos objetivos da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial, na medida em que esses objetivos dialogam mais com as políticas compensatórias, mesmo nas ações voltadas às comunidades quilombolas, do que com os aspectos valorizativos e repressivos.

Em 2003, foi instituído o Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial (FIPIR), com o objetivo de promover a incorporação da igualdade racial no âmbito federal, estadual e do Distrito Federal e municipal.⁸

⁸ Atualmente, os organismos de promoção da igualdade racial nos estados são: Secretaria de Estado e Justiça e Direitos Humanos do Acre; a Secretaria da Mulher, da Cidadania e Direitos Humanos de Alagoas, que possui uma Superintendência de Promoção de Cidadania e Direitos Humanos/Gerência Afro-Quilombola; a Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos do Amazonas; a Secretaria Extraordinária de Políticas para Afrodescendentes do Amapá, a Secretaria da Promoção da Igualdade Racial (SEPROMI) da Bahia; a Coordenadoria Especial de Políticas Públicas para a Promoção da Igualdade Racial do Ceará; a Secretaria de Estado da Igualdade Racial do Distrito Federal, a Secretaria de Estado de Políticas para Mulheres e Promoção da Igualdade Racial (SEMIRA) de Goiás; a Secretaria de Estado da Igualdade Racial do Maranhão; a Coordenadoria Especial de Políticas Pró Igualdade Racial de Minas Gerais; a Coordenadoria de Políticas para a Promoção da Igualdade Racial do Mato Grosso do Sul; o Conselho Estadual de Promoção da Igualdade Racial de Mato Grosso; a Assessoria de Promoção da Igualdade Racial do Estado do Paraná; Gerência de Equidade Racial – Secretaria de Estado da Mulher e da Diversidade Humana da Paraíba; Assessoria de Igualdade Racial e Comitê Estadual de Promoção Étnico Racial de Pernambuco; Gerência de Igualdade Racial – Diretoria de Direitos Humanos do Piauí; Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos/Superintendência de Igualdade Racial do Rio de Janeiro; Coordenadoria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (COEPIR); Secretaria de Estado da Justiça e

O Decreto n. 6.872, de 4 de junho de 2009, institui o PLANAPIR, resultado de propostas da I Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial e do GTI instituído pelo Decreto n. 8, de novembro de 2005.

O PLANAPIR possui ações divididas nas seguintes linhas de ação: Eixo 1: Trabalho e Desenvolvimento Econômico; Eixo 2: Educação; Eixo 3: Saúde; Eixo 4: Diversidade Cultural; Eixo 5: Direitos Humanos e Segurança Pública; Eixo 6: Comunidades Remanescentes de Quilombos; Eixo 7: Povos Indígenas; Eixo 8: Comunidades Tradicionais de Terreiro; Eixo 9: Política Internacional; Eixo 10: Desenvolvimento Social e Segurança Alimentar; Eixo 11: Infraestrutura e Eixo 12: Juventude. De modo geral, as ações indicadas em cada eixo variam das mais gerais possíveis, como “Combater os estigmas contra negros, índios e ciganos” (Eixo 5, Ação VII), às mais específicas, como “Propor sistema de incentivo fiscal para empresas que promovam a igualdade racial” (Eixo 1, Ação VIII) (BRASIL, 2009). E, de modo específico, é possível afirmar que o acompanhamento e monitoramento do plano não se encontram representados no Relatório de Gestão de SEPPIR 2011, tão pouco o Comitê de Articulação e Monitoramento do PLANAPIR, criado pelo mesmo decreto que institui o Plano, está em atividade.

Em 2010, foi promulgada a Lei n. 12.288, de 20 de julho de 2010, que institui o Estatuto da Igualdade Racial. O Estatuto é

Cidadania do Rio Grande do Norte; Núcleo de Igualdade Racial – Secretaria de Estado de Assistência Social de Rondônia; Núcleo de Igualdade Racial – Secretaria de Estado da Justiça e da Cidadania – Departamento de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania de Roraima; Coordenadoria da Igualdade Racial – Secretaria de Justiça e Desenvolvimento Social do Rio Grande do Sul; Coordenadoria de Estado da Igualdade Racial de Santa Catarina; Secretaria de Estado do Trabalho da Juventude e da Igualdade Social – Coordenadoria de Políticas para a Promoção da Igualdade Racial de Sergipe; Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania – Coordenação de Políticas para a População Negra e Indígena de São Paulo.

propagado pela SEPPPIR como um “[...] importante instrumento para que as desigualdades raciais sejam reconhecidas e abordadas em diferentes níveis de governo.” (BRASIL, 2010). Esse documento é um dos referenciais legislativos para a atual organização das políticas de promoção da igualdade racial. Faz-se necessário, antes da apresentação de seus principais elementos, realizar um breve resumo do seu processo de aprovação, o qual durou mais de 10 anos, para indicar o que se pretendia com tal legislação e o que efetivamente foi alcançado.

O documento original previa ações afirmativas nos serviços públicos e privados com indicação de percentuais mínimos para a reserva de vagas nesses e também nos partidos políticos, filmes, propagandas e peças publicitárias, além da especificação de procedimentos de titulação e reconhecimento das terras quilombolas, a fim de promover maior eficiência e efetividade nessas ações. Também era proposta a criação de um fundo específico para as políticas e ações aprovadas no âmbito do Estatuto.

Depois de cinco anos tramitando, o projeto de lei foi aprovado no Senado Federal e encaminhado à Câmara dos Deputados. Nessa casa legislativa, houve um processo intenso de desconstrução do Estatuto e esvaziamento do conteúdo transformador de suas propostas (SANTOS; DOS SANTOS; BERTÚLIO, 2011). Foram excluídas as menções aos percentuais de cotas; a questão da titularidade das terras quilombolas teve a supressão de seus principais artigos, e, de modo geral, o documento foi reescrito possuindo um caráter autorizativo, não obrigatório.

Em resposta a esse processo, na 2ª Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial, ocorrida em setembro de 2009, diversas entidades do movimento negro ali representadas divulgaram conjuntamente o “Manifesto em Defesa dos Direitos e da Autonomia da População Negra”, o qual defendia o texto original aprovado no Senado Federal em 2005. Assim o documento se opunha:

Ao caráter autorizativo e não determinativo desta proposta de Estatuto, que delega aos gestores a decisão de cumprir ou não o que está escrito.

À eliminação do instrumento das cotas e a restrição das políticas de ação afirmativa apenas à parcela da população negra brasileira abaixo da linha da pobreza.

O não reconhecimento dos territórios tradicionais quilombolas – terras ocupadas por remanescentes de quilombos, utilizadas para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural, bem como as áreas detentoras de recursos ambientais necessários para a subsistência das comunidades, para a preservação da sua cultura, englobando os espaços de moradia, espaços sagrados e sítios históricos. A retirada da criação do fundo de recursos financeiros para a implementação de políticas públicas para a população negra. (MANIFESTO em defesa..., 2009).

A SEPPIR, dialogando com o teor do manifesto dos movimentos sociais, publicou a Nota de Esclarecimento – Estatuto da Igualdade Racial, de 3 de setembro de 2009, defendendo a versão da Câmara dos Deputados, sugerindo que as alterações no documento contemplam as propostas que havia anteriormente. Segundo a Nota da SEPPIR:

Do texto substitutivo:

A atual disposição dos artigos no substitutivo ao PL n. 6.264/2005 visa melhorar os eixos de atuação do instrumento normativo. Os artigos que tratavam de assuntos específicos inseridos em outros capítulos foram remanejados para a área pertinente, havendo apenas adequação estrutural, sem ferir o sentido original do projeto.

Das cotas:

O Projeto de Lei n.º 6.264 de 2005 prevê nos artigos 18, 19 e 20 a adoção de programas que assegurem a ocupação de vagas nos cursos oferecidos pelas instituições públicas

federais, garantindo a inserção dos estudantes negros nas instituições públicas de ensino médio e superior.

Das políticas de ações afirmativas:

Desde o Projeto de Lei original constam indicativos de prioridade de atendimento às pessoas auto declaradas de cor preta/parda que se situem abaixo da linha de pobreza: “Art. 34. Entre os beneficiários das iniciativas de promoção da igualdade racial terão prioridade os que sejam identificados como pretos, negros ou pardos no registro de nascimento e que, de acordo com os critérios que presidem a formulação do índice de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, se situem abaixo da linha de pobreza.”

O Substitutivo, publicado em 2008, reestruturou o artigo mantendo a premissa apontada segundo os índices do IBGE. Contudo, o Estatuto da Igualdade Racial contempla toda a população negra, garantindo condições de igualdade e oportunidade, econômica, social, política e cultural. Do direito dos remanescentes das Comunidades dos Quilombos às suas terras:

O PL nº 6.264/2005 reafirma e resguarda o direito dos remanescentes dos quilombos as suas terras, na forma que dispõe o artigo 68 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal. Os procedimentos garantidores da regularização fundiária das áreas de remanescentes de quilombolas estão inscritos no Decreto n.º 4.887 de 2003, que é o instrumento legal específico à regulamentação da fruição do direito constitucional em relação às terras quilombolas.

Financiamento das políticas públicas:

A supressão do fundo de financiamento deu-se após intenso debate com os demais órgãos do Governo, ficando assegurada a transversalidade das políticas públicas de igualdade racial. Ou seja, não apenas um ministério, mas todos os órgãos do Governo assumem a responsabilidade pela implementação de políticas afirmativas, com destinação de recursos próprios. Desta forma, haverá destinação crescente de recursos para implementação de políticas de inclusão dos segmentos alcançados pelo Estatuto. (SEPPPIR, 2009).

De modo bem imediato, é impossível afirmar que não estabelecer um percentual mínimo de cotas em ações afirmativas seja equivalente a mencionar a possibilidade de adoção de ações afirmativas pelo Estado brasileiro.

No que tange à regularidade das terras quilombolas, é importante indicar que, de fato, quando o Estatuto foi elaborado, o Decreto n. 4.887, de 20 de novembro de 2003, que regulamenta o processo de titularidade das terras quilombolas, não existia. Porém, frisa-se que em 2009, quando a movimentação para a aprovação do Estatuto estava já bastante acelerada, havia desde aquele momento a constatação por parte dos movimentos sociais de que esse processo de regularidade seria insuficiente para a resolução dos diversos problemas das comunidades, além de constituir um problema em si mesmo, em virtude da morosidade do processo.

E no que tange ao financiamento, é no mínimo equivocada a afirmação de que a não constituição de um fundo específico não seja uma derrota sob o ponto de vista do financiamento das políticas. Ainda que a SEPPIR tenha um caráter mais articulador e transversal do que executor, um fundo próprio com especificação da origem dos recursos garantiria a continuidade das ações sob-responsabilidade específica da Secretaria, além de propiciar o cofinanciamento das ações nos entes federados, uma vez instituído o Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (SINAPIR), previsto no Estatuto.

Assim, mantendo as exclusões propostas pela Câmara dos Deputados, o Estatuto da Igualdade Racial foi instituído. Nas Disposições Preliminares estão definidas discriminação racial, desigualdade racial, desigualdade de gênero e raça, população negra, políticas públicas, ações afirmativas, e reiterados direitos à igualdade e diversidade já garantidos na Constituição Federal.

No Título II, são definidos os Direitos Fundamentais: Direito à Saúde (Capítulo I), Direito à Educação, Cultura, ao Esporte

e ao Lazer (Capítulo II), Direito à Liberdade de Consciência, de Crença e ao Livre Exercício dos Cultos Religiosos (Capítulo III), Acesso à Terra e à Moradia (Capítulo IV), Do Trabalho (Capítulo V), Dos Meios de Comunicação (Capítulo VI). No Título III, é instituído SINAPIR a fim de articular todas as políticas de promoção da igualdade racial no âmbito federal e dos estados e municípios.

A constituição do SINAPIR é a maior novidade trazida pelo Estatuto da Igualdade Racial, haja vista que as garantias previstas no Título II, dos Direitos Fundamentais, já eram asseguradas pela legislação vigente. Contudo, tal sistema carece de instrumentos de implementação, ainda não definidos.

Durante os meses de março e abril de 2013, foram disponibilizados para consulta e apresentação de propostas, o projeto básico do SINAPIR por meio do Programa de Governo Eletrônico Brasileiro. O projeto básico apresentado, que ainda será alterado a partir das contribuições da sociedade, indica a continuidade da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial e do Estatuto da Igualdade Racial, ou seja, uma legislação superficial e genérica.

O projeto de Sistema é dividido em 11 partes: A – Definição e organização do sistema; B – Marcos regulatórios; C – Objetivos do sistema; D – Princípios básicos do sistema; E – Fortalecimento das Políticas de Igualdade Racial com o sistema; F – Ações afirmativas no SINAPIR; G – Instrumentos necessários ao SINAPIR; H – Coordenação e composição do sistema; I – Estrutura do sistema; J – FIPIR: instituição, objetivos e competências, e K – Formas de gestão e atuação do SINAPIR.

De modo geral, de A a C há uma retomada de tudo o que a legislação anterior prevê. Em D, os princípios organizadores do sistema: descentralização, desconcentração, participação social, são misturados a atividades e estratégias como “[...] a comunicação e negociação entre os órgãos e entidades envolvidos na elaboração e implementação das políticas de igualdade racial”.

Na parte E, são definidas o papel da SEPPIR, de coordenadora e articuladora, exatamente conforme a legislação que cria a SEPPIR, e do SINAPIR como o sistema que organiza o plano estratégico. Contudo, a forma de realização dessa organização não está definida em nenhuma parte.

Em F, é indicada a necessidade de adoção de ações afirmativas por parte dos órgãos que integram o SINAPIR. No entanto, ações afirmativas são usadas como sinônimos de políticas de promoção da igualdade racial, sendo que é indicado que “[...] as políticas de ação afirmativa podem ser colocadas em prática mediante a adoção de sistema de cotas, sistema de metas, sistema de oferta de bolsas, entre outras medidas, nos termos da legislação vigente.”, ou seja, o estatuto não define a forma de adoção e o SINAPIR também não.

Em G são definidos os instrumentos necessários ao SINAPIR que são o PPA, o PLANAPIR e a Rede-SINAPIR, que é a rede a ser criada por meio do sistema para que ele efetivamente funcione. O documento define que, entre outros itens como o cadastramento dos organismos de promoção da igualdade racial e o lançamento de um *site*, a Rede deve, para ser lançada, realizar o “[...] aperfeiçoamento e da disseminação dos instrumentos e técnicas de avaliação e monitoramento das ações do SINAPIR e do impacto destas nas condições de vida das populações negra e indígena.” (BRASIL, 2013). É importante destacar que: i) a questão indígena ainda permanece pairando entre as ações da SEPPIR de forma totalmente complexa, haja vista que há uma política e um órgão específicos voltados a esse público; ii) a formação da Rede, que em tese é o que faria o plano funcionar, carece ainda da definição de instrumentos e técnicas de monitoramento das ações, que era exatamente o que o SINAPIR deveria propor.

No item H é dito, novamente, que a SEPPIR coordena o SINAPIR, e é apresentada a composição por, basicamente, todos

os ministérios com pautas sociais, e os estados e municípios por meio de instrumento de adesão não definido. Em I, é definida a estrutura do Sistema, indicado os organismos integrantes, e na letra J é re-estruturado o Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial (FIPIR).

Ao final, na letra K, são definidos os modos de gestão do SINAPIR, definindo como requisito mínimo a existência de um conselho de promoção da igualdade racial, sendo considerada a gestão plena referente à existência de um organismo específico de promoção da igualdade racial, a intermediária pela questão racial ser tema de um órgão, ainda que não específico, e a básica quando a questão racial é coordenada por uma institucionalidade sem autonomia financeira.

Por fim, no que tange ao SINAPIR, espera-se que com as contribuições da sociedade ao texto básico, seja mais bem definido como esse Sistema vai ajudar a organizar as políticas de promoção da igualdade racial já em curso, qual o papel dos estados nas políticas implementadas pela SEPPPIR e vice-versa, além de quais e como esses instrumentos criados ajudarão efetivamente a aprimorar a implantação dessas políticas. Porém, a falta de objetividade e a generalidade das proposições do texto apresentado para a consulta pela SEPPPIR, indicam uma total consonância com as demais legislações relativas à promoção da igualdade racial, sem apresentar novidades do ponto de vista de determinações aos executores da Política de Promoção da Igualdade Racial.

Assim, foram apresentados a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial, o PLANAPIR e o Estatuto da Igualdade Racial, instrumentos organizadores das políticas de promoção da igualdade racial do governo federal, e a proposta do SINAPIR. Os limites e potencialidades desses instrumentos são resultado das pactuações que se efetivaram para a garantia da existência dessa legislação.

1.2.1 Políticas compensatórias

As políticas compensatórias têm um foco na promoção da equidade e equiparação de distorções na igualdade pretendida. Elas se encontram em diversas modalidades: reserva de vagas, priorização de público como destinatário da política, entre outras.

A adoção por parte do Estado brasileiro de práticas de reserva de vagas para a inclusão de grupos específicos e minorias não é recente no País⁹. Contudo, a menção ao termo “ação afirmativa” para esse tipo de política na legislação somente é iniciado pelo Decreto n. 1.904, de 13 de maio de 1996, que institui o Primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos, o qual possuía entre seus objetivos “[...] desenvolver ações afirmativas para o acesso dos negros aos cursos profissionalizantes, à universidade e às áreas de tecnologia de ponta.” (BRASIL, 1996).

Em 2001, o Brasil foi um dos países participantes e signatários da 3ª Conferência Mundial Contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e a Intolerância Conexa, em Durban, África do Sul. Entre os resultados da Conferência, destaca-se a solicitação da adoção de ações afirmativas por parte dos países signatários, indicando a necessidade de

⁹ Lei n. 5.465/1968: previa a adoção de reserva de vagas de 50% para as escolas de Agronomia e Veterinária para candidatos agricultores ou filhos destes, proprietários de terras ou não, que residissem na zona rural ou em locais que não possuíam estabelecimentos de ensino.

Lei n. 8.112/1990: estabelece reserva de vagas para pessoas com deficiência no serviço público da União.

Lei n. 8.213/1991: dispõe sobre a reserva de vagas para pessoas com deficiência na iniciativa privada;

Lei n. 8.666/1993: estabelece a dispensa de licitação para contratação de instituições filantrópicas de pessoas com deficiência.

Lei n. 9.504/1997: cria reserva de vagas para mulheres nas candidaturas partidárias.

[...] desenvolver programas destinados aos afrodescendentes alocando recursos adicionais aos serviços de saúde, educação, moradia, energia elétrica, saneamento, medidas de controle ambiental e promover a igualdade de oportunidades no emprego, bem como em outras iniciativas de ações afirmativas ou positivas. (NAÇÕES UNIDAS, 2001).

As ações afirmativas são políticas públicas, ou privadas, compensatórias com vistas à correção das distorções históricas que culminaram por fixar determinados grupos étnicos, sociais ou raciais, como a população negra, em situação de desvantagem social (JACCOUD; BEGHIN, 2002). As ações afirmativas raciais objetivam o combate aos efeitos do racismo nas condições de vida de pessoas negras. Nessa esfera, há ações afirmativas nas áreas de trabalho, saúde, educação e cultural no âmbito federal.

No eixo do trabalho, as ações são acompanhadas das do Ministério do Trabalho no Subcomitê de Promoção da Igualdade Racial e Trabalho Decente, no contexto da Agenda Nacional do Trabalho Decente.

No caso das ações no que tange à saúde, em 2007 foi instituída a Política Nacional de Saúde Integral da População Negra, que visa a atenção às demandas de saúde relativas à população negra, com especial destaque à necessidade da correta identificação do quesito raça/cor como ponto de partida para diagnósticos populacionais; a sensibilizações e capacitações dos profissionais da saúde no trato com pessoas negras; e ao Programa de Anemia Falciforme.

Há coordenações ou comitês de Saúde da População Negra do Âmbito das Secretarias Estaduais de Saúde nos estados de São Paulo, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Paraíba e Acre.

O eixo da cultura tem um grande histórico de ações de promoção da igualdade racial, especialmente em políticas valorizativas,

a serem analisadas ao longo deste capítulo. Contudo, no que tange às políticas compensatórias, são realizadas ações relativas ao incentivo e apoio a produções culturais negras, com reserva de vagas e prioridades.

A adoção de reserva de vagas para estudantes negros em universidades públicas foi iniciada pioneiramente na Universidade Estadual do Bahia (UNEB), que aprovou a reserva de 40% de suas vagas para estudantes afrodescendentes em 2002 e iniciou a implementação em 2003. Nesse mesmo ano, a Universidade de Brasília (UnB) aprovou a adoção do sistema de cotas para negros no seu vestibular, iniciando essa prática em 2004. Atualmente cerca de 180 IES adotam algum tipo de ação afirmativa, de acordo com a autonomia das universidades estabelecida pela Constituição Federal.

Segundo dados do Grupo de Estudos Multidisciplinar e de Ações Afirmativas da Universidade Estadual do Rio de Janeiro, até 2012, onze estados decretaram leis que instituem programas de ação afirmativa em IES. São eles: Alagoas, Lei n. 6.542, de 7 de dezembro de 2004; Amapá, Leis Estaduais n. 1.022 e n. 1.023, de 30 de junho de 2006 e Lei n. 1.258, de 18 de setembro de 2008; Amazonas, Lei n. 2.894, de 31 de maio de 2004; Goiás, Lei n. 14.832, de 12 de julho de 2004; Maranhão, Lei n. 9.295, de 17 de novembro de 2010; Mato Grosso do Sul, Leis n. 2.605 e n. 2.589, de 2003; Minas Gerais, Lei Estadual n. 15.259, de 27 de julho de 2004 e Lei Estadual n. 13.465, de 12 de janeiro de 2000; Paraná, Lei n. 13.134, de 18 de abril de 2001, da Casa Civil, modificada pela Lei Estadual n. 14.995, de 9 de janeiro de 2006; Rio de Janeiro, Lei Estadual n. 4.151, de 4 de setembro de 2003; Rio Grande do Norte, Lei Estadual n. 8.258, de 27 de dezembro de 2002; Rio Grande do Sul, Lei n. 11.646, de 10 de julho de 2001 (GEMAA, 2012).

No âmbito nacional, a Lei n. 12.711, de 29 de agosto de 2012, instituiu a reserva de vagas para alunos oriundos da rede

pública nas IES vinculadas ao MEC, sendo que as vagas devem ser preenchidas por autodeclarados pretos, pardos e indígenas, em proporção no mínimo igual ao percentual dessa população conforme definido no último Censo, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

No que tange à adoção de reserva de vagas no serviço público, o estado do Paraná estabeleceu, pela Lei n. 14.274, de 24 de dezembro de 2003, cotas de 10% para afrodescendentes nos cargos públicos do estado e o Mato Grosso do Sul estabeleceu, pelas Leis n. 3.594, de 10 de dezembro de 2008 e n. 3.994, de 12 de julho de 2010, a reserva de vagas em concursos públicos para pessoas negras (10%) e indígenas (3%). Os municípios que também têm estabelecido reserva de vagas para pessoas negras em leis específicas são: o Rio de Janeiro, RJ, por meio da Lei n. 4.978, de 9 de dezembro de 2008, que estabelece a reserva de 25% de vagas para afrodescendentes dos respectivos gêneros, sendo 10% das vagas reservadas para homens e 10% para mulheres nos concursos públicos municipais; Viamão, RS, a Lei n. 3.211, de 29 de março de 2004 estabelece cotas de 44% para afro-brasileiros em cargos de confiança da administração pública municipal, e Campinas, SP, a Lei n. 12.156, de 13 de dezembro de 2004 estabelece a reserva de 30% dos cargos comissionados do executivo a afrodescendentes.

No âmbito federal, atualmente há uma discussão em curso no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), sobre a adoção de reserva de vagas para pessoas negras em concursos públicos federais, porém ainda não há nenhum resultado desse processo.

1.2.2 Políticas repressivas

As políticas repressivas à prática do racismo são as que possuem o histórico mais antigo entre as demais de promoção da

igualdade racial, em virtude da criação da Lei Afonso Arinos, no último governo de Getúlio Vargas. Essa lei estabeleceu multas a estabelecimentos que se recusassem a receber, atender ou empregar pessoas negras, e também punição para clubes recreativos e estabelecimentos de lazer que se recusassem a permitir a entrada de pessoas negras, e também para instituições de ensino que obstassem a matrícula de pessoas por preconceito de raça ou cor.

A lei inclusive instituía a possibilidade de o servidor público que obstasse a contratação de outrem em razão de preconceito ser demitido. Assim como era indicada a possibilidade de suspensão do funcionamento de estabelecimentos particulares em virtude da reincidência nesse tipo de contravenção.

A Lei n. 7.743, de 28 de junho de 1989, conhecida como Lei Caó, é uma atualização da Lei Afonso Arinos nos seguintes aspectos: i) indica a contravenção na prática de atos resultantes de preconceito de raça ou cor, sexo ou estado civil, assim pretende-se combater a prática de racismo, sexismo e misoginia; ii) há a possibilidade de prisão de três meses a um ano acompanhada de multa nas mesmas situações indicadas pela Lei Afonso Arinos.

No que tange o aspecto da criminalização do racismo, o texto constitucional representou um grande avanço. O repúdio ao racismo é princípio constitucional que rege as relações internacionais estabelecidas pelo País. No artigo 5º, inciso XLII, há a classificação do racismo como “[...] crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão.” (BRASIL, 1979).

Contudo, esse crime tem uma elevada impunidade, tanto pela naturalização da discriminação racial no cotidiano de pessoas negras, quanto pelo racismo institucional arraigado no Sistema de Justiça. Dados do Relatório Anual das Desigualdades Raciais no Brasil 2009-2010, realizado pelo Laboratório de Análises Econômicas, Sociais e Estatísticas das Relações Raciais (LAESER), da

Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), baseados em julgamentos de Tribunais de Justiça estaduais e do Distrito Federal e dos Territórios mostram que no período de 2007 a 2008 somente 148 casos de discriminação racial foram julgados, sendo que, desses, 66,9% dos réus foram vitoriosos, contra 29,7% de vitória das vítimas.

De modo geral, essa é uma linha de complexo acompanhamento. Para a efetividade da punição do racismo, é necessária a consolidação de uma rede de atendimento que vai do acolhimento e efetivo registro da denúncia na delegacia, à apuração do inquérito, julgamento do mérito pelo tribunal até a efetiva condenação e punição dos responsáveis.

Nesse aspecto, diversas iniciativas têm sido realizadas, especialmente pelos movimentos sociais, tanto para a conscientização da população de que racismo é um crime e o devido registro e acompanhamento dessa demanda é um direito legal da vítima¹⁰, pois não há um sistema geral de acompanhamento dessas denúncias em nível nacional, nem qualquer informação institucional sobre o levantamento dos dados de denúncias de crimes com motivação racial no Brasil.

A Ouvidoria Nacional da Igualdade Racial, da SEPPIR, acompanha a questão das denúncias do crime de racismo, sendo inclusive responsável por promover o acesso da população à Justiça nesses casos. Entretanto, não constam informações sobre o estabelecimento de parceria formal com o Ministério da Justiça no acompanhamento dessa demanda e da incorporação dessa demanda na SEPPIR como parte das ações de promoção da igualdade racial.

¹⁰ O Ministério Público de Pernambuco é uma referência na temática por ter constituído um Grupo de Trabalho específico contra o Racismo e ter publicado uma Cartilha com orientações para a vítima.

Assim, ainda que seja a primeira das políticas de promoção da igualdade racial a possuir uma lei específica, o combate ao racismo no âmbito criminal é uma ação que carece de sistematização e coordenação de dados, a fim de efetivamente formar uma rede com uma série de atores e um conjunto de responsabilidades e ações que possam tornar efetiva a criminalização do racismo no País.

Outro ponto de extrema relevância para o debate, é a criminalização do racismo como solução para a repressão à discriminação racial no Brasil. Ainda que reste a incontestável conquista das entidades do movimento negro com a criminalização da discriminação racial como ação governamental, é discutível a eficiência dessa medida para o que ela visa combater. A mera inserção dessa questão no Código Penal, numa sociedade racista institucionalmente como a brasileira, ocasiona o fato acompanhado pelo LAESER: a extrema inefetividade dessa ação, fazendo com que os poucos cidadãos que procuram a Justiça para denunciar a discriminação percam suas ações.

1.2.3 Políticas valorizativas

No período de 1988 a 2000, é possível observar o ensejo de políticas versando sobre a questão racial principalmente no âmbito da cultura e do reconhecimento das comunidades quilombolas. Em 1988 houve a criação da Fundação Cultural Palmares pela Lei n. 7.665/1988, com o objetivo de promover ações na área da cultura afro-brasileira, africana e diaspórica e para certificar as comunidades quilombolas no Brasil.

Assim, no PPA de 2000 a 2003, a única menção a programas que versam sobre a questão racial, ou negra, é o Programa Cultura Afro-brasileira, sob a responsabilidade da Fundação Cultural Palmares, o qual tinha como objetivo promover a valorização da cultura negra no Brasil, por meio do apoio e fomento a projetos culturais

afro-brasileiros, do reconhecimento, demarcação e titulação de comunidades quilombolas. Dentre as ações desenvolvidas no âmbito do programa no período, são destaques a identificação de 724 comunidades remanescentes de quilombos, sendo 43 oficialmente reconhecidas e 18 tituladas. E o apoio a eventos sobre a questão racial à restauração de referenciais culturais afro-brasileiros.

No período seguinte, de 2004 a 2007, o Programa Cultura Afro-brasileira deixou de ser completamente responsável pela regularização fundiária quilombola. O programa ainda abrangia algumas ações destinadas às comunidades quilombolas referentes à capacitação de docentes para atuarem nessas comunidades e apoio jurídico; porém a ênfase nas ações foi totalmente voltada à questão cultural, com apoio a projetos nessa área e a implantação de centros de referência culturais afro-brasileiros.

A partir de 2004 a questão quilombola ganha um programa específico: o Programa Brasil Quilombola (PBQ), uma iniciativa governamental que visa aglutinar as políticas públicas destinadas ao segmento social quilombola dentro de um só programa de governo, estabelecendo que a coordenação e o acompanhamento dessas ações devem ser realizados pela SEPPPIR.

Dentre as diretrizes do PBQ, destacam-se a implementação de ações governamentais nas comunidades dentro de um modelo de gestão para a igualdade, o estímulo ao protagonismo das comunidades no processo decisório das ações, a promoção do acesso à rede de proteção social e aos direitos, merecendo destaque os direitos territoriais, relativos ao reconhecimento, regularização e titulação das comunidades.

Mesmo com o recente período de vigência do programa, é impossível falar do PBQ sem indicar os sérios problemas de execução e o fracasso retumbante no seu principal objetivo: garantir a titularidade das terras às comunidades. É importante destacar que

a regularização fundiária, além de demanda histórica das entidades dos movimentos negros e quilombola, é ponto de partida para algumas ações previstas no plano, no que tange à instalação de equipamentos públicos nas comunidades.

O processo de regularização de uma comunidade quilombola passa por uma série longa de etapas. Primeiro a comunidade deve ser certificada pela Fundação Cultural Palmares, depois deve ser iniciado o processo no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), responsável por elaborar um Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID), que inclui a elaboração de relatório antropológico, levantamento fundiário, planta e memorial descritivo, assim como o cadastramento das famílias quilombolas; depois o RTID deve ser publicado, em seguida há a abertura de contraditório para interessados e julgamento de possíveis contestações ao RTID; depois o INCRA deve publicar a portaria de reconhecimento do território; depois deve haver a decretação do território como de interesse social; depois ocorre a desintração dos ocupantes não quilombolas com pagamento de indenização pela terra nua e pelas benfeitorias; na sequência é realizado georreferenciamento e cadastramento do território no SNCR; e finalmente a titulação e registro do título emitido.

Atualmente, há 2.024 comunidades quilombolas certificadas no Brasil pela Fundação Cultural Palmares, dessas comunidades somente 206 possuem o título de suas terras. Atualmente há 1.193 processos abertos no INCRA para a regularização fundiária de comunidades. Considerando que no período de 2003 a 2011 o governo federal emitiu 13 títulos no âmbito do PBQ, seguindo esse ritmo, os processos abertos até 2013 no INCRA seriam efetivados no ano 2819.

De 2004 a 2011 esteve vigente o Programa Educação para a Diversidade e Cidadania (PPA 1377) do Ministério da Educação,

que consistia na organização de uma série de ações que objetivavam promover a diversidade na educação e o acesso equitativo de diversos segmentos sociais à educação. Esse programa partia da premissa de que a escola pode ser um *locus* de disseminação de conceitos e práticas que negam a diversidade brasileira, sendo necessárias ações específicas para habilitar os profissionais da educação a tratar com as temáticas dessa diversidade e para promover o acesso à educação a grupos sociais historicamente alijados do processo educacional no País.

No PPA 2008–2011, são definidos os seguintes objetivos para o Programa Educação para a Diversidade e Cidadania:

Objetivo de Governo: Propiciar o acesso da população brasileira à educação e ao conhecimento com equidade, qualidade e valorização da diversidade.

Objetivo Setorial: Promover a educação para a diversidade e o fomento ao exercício da cidadania como direito público subjetivo.

Objetivo do Programa: Reduzir as desigualdades étnico-racial, de gênero, de orientação sexual, geracional, regional e cultural no espaço escolar. (BRASIL, 2007).

Se por um lado o objetivo do governo versa sobre o acesso ao conhecimento para a diversidade, o qual é reforçado pelo objetivo setorial, o objetivo do programa em si é pouco claro, uma vez que as desigualdades étnico-racial, de gênero, orientação sexual, geracional, regional e cultural podem se apresentar de diversas formas no ambiente escolar.

É possível que haja disparidade racial e de gênero entre os professores e demais profissionais da educação, objetivo para o qual o programa não possui ações; não há nenhuma indicação de ações para reduzir as desigualdades geracionais no espaço escolar; é extremamente enganoso afirmar desejar reduzir a “desigualdade

cultural”, uma vez o objetivo do programa é promover a diversidade a fim de alcançar uma educação plural. Contudo, há possivelmente um problema de terminologia, sendo o real objetivo o nivelamento do conhecimento difundido na rede educacional.

As áreas abrangidas pelo escopo do programa eram a Educação do Campo, Educação Escolar Indígena, Educação das Relações Étnico-raciais, Gênero e Ações Educativas Complementares. Os indicadores do programa, segundo o Relatório Anual de Avaliação do PPA 2004–2007, são:

[...] índices de igualdade, que permitem identificar e mensurar desigualdades e assimetrias sócio-educacionais, tais como: as desigualdades étnico-raciais; de gênero e identidade de gênero; a assimetria entre a população do campo e as áreas urbanas; a população indígena; a população remanescente de quilombos; a alfabetização e a educação de jovens e adultos e outras populações consideradas em situação de vulnerabilidade e risco social. (BRASIL, 2007).

Contudo, não está explícita, nem no PPA, nem nos relatórios de avaliação dos Planos Plurianuais 2004–2007 e 2008–2011, a metodologia de cálculo de tais índices. De acordo com a definição apresentada no resultado do PPA 2004–2007, esse índice é avaliado mediante a proporção de estudantes de determinado segmento diante do total de estudantes, o que é extremamente complexo. No que tange à questão de gênero na educação, é importante explicitar o que vem a ser esse índice de igualdade, uma vez que escolarização das mulheres já é mais elevada que a masculina na educação básica, mas ainda há elevados índices de evasão no ensino médio. Observadas as variáveis sexo (masculino) e raça (negra) essa evasão é muito elevada.

No caso específico da educação do campo, indígena e quilombola, há uma legislação específica que assegura uma educação diferenciada com escolas nas comunidades. Assim, além da proporção de estudantes, é necessário avaliar a rede de oferta de serviços de educação específicos para esses segmentos, a formação de docentes, a qualidade do material didático, entre outros fatores.

A educação das relações étnico-raciais era realizada no âmbito do programa, sendo que suas principais atividades, consistiam na capacitação de profissionais da educação para a implementação do previsto na Lei 10.639/2003 em sala de aula.

É importante destacar que, em 2005, houve uma série de ações no âmbito da formação para a educação das relações étnico-raciais. Além do lançamento dos dois programas, que são objetos de análise desta pesquisa, houve a publicação de uma série de livros de referência sobre relações étnico-raciais, no âmbito da então Secretaria de Educação a Distância, Alfabetização e Diversidade (SECAD) e também uma série de eventos e atividades a serem pormenorizadas no próximo capítulo.

No PPA 2012–2015, a educação das relações étnico-raciais aparece nominalmente no Programa: 2016 – Políticas para as Mulheres: Enfrentamento à Violência e Autonomia, com as metas de formação de 140 mil profissionais pelo Programa Gênero e Diversidade na Escola e de 40 mil gestoras e gestores em políticas públicas nas temáticas de gênero e relações étnico-raciais e a partir da publicação da Portaria n. 1.328, de 23 de setembro de 2011, a formação dos docentes em parceria com as Instituições Públicas de Ensino Superior passou a ser realizada pela Rede Nacional de Formação Continuada dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública.

De certa forma, a questão da educação das relações étnico-raciais possui uma controvérsia complexa em relação às demais

políticas de promoção da igualdade racial apresentadas, como o PBQ e as ações afirmativas estimuladas pela SEPPIR no âmbito das áreas setoriais: educação, saúde, trabalho, cultura, etc. A duplicidade dessa ação, como política educacional e de promoção da igualdade racial, deveria indicar uma dupla coordenação, porém na prática a decisão das ações tende a pender para o lado da educação. Contudo, a análise do conjunto dessas ações será pormenorizada no Capítulo 2.

Este capítulo teve como objetivo traçar um panorama das políticas de promoção da igualdade racial, a fim de indicar como elas estão organizadas e quais as potencialidades e deficiências apresentadas até então por meio de um exercício teórico, a partir do conceito de políticas de promoção da igualdade racial de Jacoud e Beghin (2002) e da procura por ações nos PPA.

Ainda que ao longo de todo o capítulo seja destacado o processo de intensa relação da incorporação da questão racial nas ações governamentais por meio das demandas da militância negra, observa-se uma grande imprecisão na legislação que versa sobre esse tema, ora padecendo de nebulosidade para definir a população negra como foco, ora com um grande escopo de ações com pouco conteúdo prático do alcance dos objetivos.

Nesse contexto, a aprovação do Estatuto da Igualdade Racial foi um grande ponto de embate entre essa militância que possibilitou a existência dessa política – e consequentemente da institucionalidade que a coordena – e o governo.

No que tange especificamente às ações, é importante destacar que muitas possuem legislação específica. As ações repressivas são amparadas em lei, a educação das relações étnico-raciais e as ações afirmativas têm lugar nas IES, e as ações voltadas às comunidades quilombolas são reguladas por decreto.

Por fim, não é demais reafirmar que há o desafio da adoção de ações afirmativas para além das universidades e há, também, indícios de sérios problemas em ações voltadas às comunidades quilombolas e na efetivação da criminalização do racismo.