

# **POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL: ONDE CHEGAMOS, AONDE QUEREMOS CHEGAR?**

*PUBLIC POLICY FOR THE PROMOTION OF RACIAL EQUALITY: WE GOT WHERE, WHERE WE WANT TO GET?*

***POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD RACIAL: ¿DONDE LLEGAMOS?, ¿A DONDE QUEREMOS LLEGAR?***

**Eugenia Portela de Siqueira Marques<sup>1</sup>**

**RESUMO:** O estudo analisa as políticas e os programas que visam à promoção da igualdade racial e questiona se essas estratégias representam conquistas para a população negra ou configuram-se como política centralizada e ressignificada pelo antagonismo convergente entre o Movimento Social Negro e o governo, processo iniciado durante os mandatos de Fernando Henrique Cardoso e mantido no governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Enfoca a importância dos Movimentos Sociais Negros brasileiros na luta por educação formal, pela igualdade de direitos e pelo combate ao racismo. Destaca que, apesar de não existir no Brasil um regime de segregação racial legal, as desigualdades raciais são perceptíveis e causaram sérias consequências para a população negra no que se refere ao mercado de trabalho, à distribuição de renda, às condições de moradia, de saúde e de acesso aos diferentes níveis de ensino. A conclusão apontou que os problemas relativos às desigualdades raciais não serão solucionados por políticas focalizadas, contudo, poderão ser gradativamente extintos, na medida em que as políticas de caráter universalista forem capazes de garantir a todos os brasileiros, o direito à cidadania e uma vida digna, independente da cor de sua pele.

**Palavras-chave:** políticas públicas; igualdade racial; cidadania negra.

---

<sup>1</sup> Docente do curso de Direito e Pós-Graduação da Anhanguera/Uniderp. Pesquisadora do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Políticas de Educação Superior – GEPPES/UCDB, Campo Grande, MS. Membro da equipe de Educação para as relações étnico-raciais da SEMED. Doutora em educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de São Carlos.

**ABSTRACT:** The study analyzes the policies and programs aimed at promoting racial equality and questions whether these strategies represent achievements for the black population or configured as centralized policy and re-signified by the antagonism between the converging Black Social Movement and the government, a process started during the mandates of Fernando Henrique Cardoso and maintained in the government of Luiz Inacio Lula da Silva. It emphasizes the importance of Black Social Movements in the Brazilian struggle for formal education, equal rights and combating racism. She emphasizes that, although there is a regime in Brazil legal racial segregation, racial inequalities are noticeable and caused serious consequences for the black population in relation to the labor market, income distribution, housing conditions, health and access to different levels of education. The conclusion showed that the problems of racial inequality will not be addressed by targeted policies, however, may be gradually extinguished to the extent that the Universalist policies are able to guarantee to all Brazilians, the right to citizenship and a decent life regardless of the color of their skin.

**Keywords:** public policies; racial equality; black citizenship.

**RESUMEN:** El estudio analiza las políticas y programas destinados a promover la igualdad racial y se pregunta si estas estrategias representan logros para la población de raza negra o se configura como una política centralizada y re-significada por el antagonismo entre la convergencia del Movimiento Negro Social y el gobierno, un proceso iniciado durante el mandato de Fernando Henrique Cardoso y mantenido en el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva. Se hace hincapié en la importancia de los movimientos sociales negros en Brasil en la lucha por educación formal, por igualdad de derechos y en contra el racismo. Se hace hincapié en que, a pesar de no existir en Brasil un régimen de segregación racial legal, las desigualdades raciales son notables y generan graves consecuencias para la población negra en lo que se refiere al mercado laboral, a la distribución de renta, a las condiciones de vivienda, a la salud y al acceso a los diferentes niveles de la educación. La conclusión evidencia que los problemas de la desigualdad racial no serán solucionados por políticas específicas, sin embargo, podrán extinguirse progresivamente en la proporción que las políticas universalistas sean capaces de garantizar a todos los brasileños, el derecho a la ciudadanía y a una vida digna, independientemente del color de su piel.

**Palabras clave:** políticas públicas; igualdad racial; ciudadanía negra.

## CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A proposta desse estudo é analisar as políticas e os programas que visam à promoção da igualdade racial e questionar se essas estratégias representam conquistas para a população negra ou configuram-se como política centralizada e ressignificada pelo antagonismo convergente entre o Movimento Social Negro e o governo, processo iniciado durante os mandatos de Fernando Henrique Cardoso e mantido no governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Enfoca a importância dos Movimentos Sociais Negros brasileiros na luta por educação formal, pela igualdade de direitos e pelo combate ao racismo. Evidencia que, passados 122 anos da assinatura da Lei Áurea, a desigualdade e a pobreza material da população negra continuam a ser um problema para a sociedade brasileira, somadas à discriminação e ao preconceito racial. Destacamos que, apesar de não existir no Brasil um regime de segregação racial legal, as desigualdades raciais são perceptíveis e causaram sérias consequências para a população negra no que se refere ao mercado de trabalho, à distribuição de renda, às condições de moradia, de saúde e de acesso aos diferentes níveis de ensino.

## AS FACES DAS DESIGUALDADES RACIAIS NO BRASIL

A desigualdade é um fenômeno mundial presente tanto nos países ricos quanto nos países pobres, e as desigualdades social e racial são consideradas características marcantes da sociedade brasileira. Essas desigualdades passaram a ser investigadas mais intensivamente, em particular após o golpe militar de 1964, e a publicação dos censos demográficos de 1960 e 1970 revelaram um enorme crescimento no grau de desigualdade de renda ao longo dos anos de 1960 (BARROS; MENDONÇA, 1995, p. 1-44).

Para alguns especialistas<sup>2</sup>, a origem da pobreza do Brasil não está na falta de recursos, mas na má distribuição dos recursos existentes. A

---

<sup>2</sup> Conforme Barros, Henriques e Mendonça (2001, p. 1-14).

enorme desigualdade na distribuição de renda é entendida, assim, como a causa determinante da pobreza no país. Nas últimas duas décadas, está cada vez mais perceptível a ampliação do fosso que separa os incluídos dos excluídos precariamente<sup>3</sup>.

Para Nélson Basic Olic a tendência à concentração de renda que leva às desigualdades sociais,

[...] não é fenômeno recente nem exclusivo do Brasil. Em nosso país, um dos campeões mundiais das desigualdades, a dramática situação de exclusão social da atualidade tem sua origem no processo inicial de estruturação da sociedade brasileira. [...] desde o período colonial e durante a época do Brasil imperial, o monopólio da terra por uma elite de latifundiários e a base escravista do trabalho, foram os fundamentos que deram origem a uma rígida estratificação de classes sociais. O fim da escravatura, da qual o Brasil foi o último país a se livrar, não aboliu o monopólio da terra, fonte de poder econômico e principal meio de produção até as primeiras décadas do século XX. O abismo social entre o enorme número de trabalhadores e a diminuta elite de grandes proprietários rurais delineou as bases da atual concentração de renda do país. (OLIC, 2004, p. 3-4).

O desenvolvimento econômico do País e a adoção do modelo neoliberal resultaram em imensas transformações, que, segundo Olic (2004, p. 4), “corroboraram a cristalização de dois tipos de exclusão social, um antigo e outro recente. O primeiro refere-se à exclusão que afeta segmentos sociais que historicamente sempre estiveram excluídos. O segundo atinge aqueles que, em algum momento da vida, já estiveram socialmente incluídos”. O texto de Ricardo Wegrzynowski, intitulado “Ainda vítima das iniquidades” apresenta dados da desigualdade bra-

---

<sup>3</sup> Entendemos esse conceito a partir do esclarecimento de Martins (2007, p. 89), no estudo “Exclusão Social e a nova desigualdade”. Para esse autor o conceito de exclusão tem sido empregado de forma equivocada. O conjunto das dificuldades, dos modos e dos problemas enfrentados por mulheres, crianças, negros, índios e outros é resultado de uma inclusão precária e instável, marginal

sileira nos anos de 2005- 2006, segundo as pesquisas realizadas pelo Comitê Técnico do Observatório da Equidade pelo Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA). Wegrzynowski (2008, p. 38) afirma que:

Os dados sobre desigualdades sociais em educação, mostram, por exemplo, que enquanto os 20% ricos da população estudam em média 10,3 anos, a classe dos 20% mais pobres tem média de 4,7 anos, com diferença superior a cinco anos e meio de estudo entre ricos e pobres. Os dados indicam que os avanços têm sido inexpressivos, uma vez que, a média de anos de estudo da população de 15 anos ou mais de idade se elevou apenas de 7,0 anos em 2005 para 7,1 anos em 2006. E o número de analfabetos, que era de 15,1 milhões em 2001, reduziu-se para 14,99 milhões em 2005 e para 14,39 milhões em 2006.

Esses dados reforçam o desafio do nosso País em implementar políticas que visem ao crescimento econômico, mas que não provoquem ainda mais a ampla desigualdade social e educacional que indubitavelmente compromete o ideal de democracia.

As desigualdades no Brasil acentuaram-se gradativamente, entre negros e não-negros, na medida em que a população negra cresceu e as desigualdades em relação aos não-negros acentuaram-se. Segundo Paixão e Carvano (2008, p. 179), no período de 1995 a 2006, o peso relativo da população branca declinou de 55,4%, em 1995, para 49,7%, em 2006, com um decréscimo de 5,7 pontos percentuais. Já a população preta & parda evoluiu em termos relativos; na população total, foi de 45% para 49,5%, sinalizando que poderá se tornar a maioria nos próximos anos. Apesar do crescimento da população negra, esta se encontra sub-representada nos diversos segmentos da sociedade. De acordo com os dados do “Relatório Desigualdades Raciais e Políticas Públicas: 120 anos após a abolição”, publicado em maio de 2008, pelo IPEA, a inserção da população negra e branca no mercado de trabalho difere muito no Brasil. A população em idade ativa e a população economicamente ativa são semelhantes. Uma vez, no mercado de trabalho, a inserção de negros e

brancos distingue-se de várias maneiras. A taxa de desocupação aberta é maior entre o grupo negro, no qual corresponde a 9,3% (4,5 milhões de trabalhadores). No grupo branco, essa taxa reduz-se para 7,5% (3,7 milhões). Há quase um milhão a mais de negros em situação de desocupação aberta em todo o país.

Os setores econômicos com as piores condições laborais (em termos de remuneração, de estabilidade, de proteção) contam com acentuada participação da parcela negra na força de trabalho. A população negra está representada nas posições mais precárias da estrutura laboral. Entre os trabalhadores não remunerados, 55,0% são negros; entre assalariados sem carteira, 55,4% e entre trabalhadores domésticos, 59,1%. Por sua vez, a população branca tem maior representação nas posições mais estruturadas: entre os assalariados com carteira assinada, 57,2% são brancos, e os empregadores somam 71,7.

Ainda dentro da estrutura laboral, o grupo negro localiza-se principalmente em meio às ocupações classificadas como de nível baixo (com atribuições simples, que exigem pouca capacitação e que se caracterizam pela subordinação dentro das instituições – 54,4% dos trabalhadores são negros), bem como em meio às ocupações militares, 51,1%. Por sua vez, o grupo branco situa-se nas ocupações de alto escalão, 73,5% dos trabalhadores são brancos; de nível superior, 72,3%, de nível médio 60,3% e administrativas 62,1% (IPEA, 2008, p. 14).

Na análise de Paixão e Carvano (2008, p. 188) em termos gerais, após um período de declínio de sua qualidade,

[...] o mercado de trabalho brasileiro, após o período de 2000 a 2006, caminhou no sentido de certa melhoria, com efeitos positivos sobre as desigualdades de cor ou raça. Isso foi permitido pelos seguintes fatores: I) contexto especialmente favorável da economia mundial, que terminou por animar o ritmo de atividade econômica no espaço doméstico; II) a política de revalorização do poder de compra do salário mínimo; III) políticas de transferência de rendimentos como, por exemplo, os programas Bolsa Família e Bolsa Escola, que aumentaram

o poder de compra das camadas mais pobres da população e, por conseguinte, dos pretos & pardos; IV) políticas de expansão do crédito para as famílias de classe média e baixa, ampliando seu poder de compra; V) evolução positiva da escolaridade média da PEA ocupada, que contribuiu para o aumento dos níveis médios de remuneração.

Nessa perspectiva, os autores entendem que a adoção das políticas de ação afirmativa no mercado de trabalho em prol da equidade racial (incluindo a perspectiva de gênero) pode encontrar um meio circundante mais ou menos favorável para potencializar aquelas medidas. Na avaliação do diretor de Cooperação e Desenvolvimento do IPEA, Mário Lisboa Theodoro (*apud* PINHEIRO, 2008, p. 45-47), não existe

[...] país nenhum no mundo que tenha acabado com essas mazelas sem um forte investimento em políticas universais e de qualidade. Educação, saúde, política habitacional, enfim, direitos básicos que todo mundo deveria ter acesso para uma vida minimamente digna [...] existem outros problemas que não são só essas mazelas sociais, e devem ser tratados como políticas específicas, como a questão racial no Brasil. “Vemos casos de professores, advogados ou de médicos negros que reclamam de situações de racismo e isso não está ligado propriamente ao quesito social, e sim a uma ideologia racista que está presente no inconsciente das pessoas. Na medida em que a desigualdade social vá se dirimindo, a partir de políticas universais, ainda podemos nos deparar com uma questão racial cada vez mais explicitada. Existe até hoje uma idéia de hierarquia em função do estereótipo, do fenótipo da pessoa”. Muitas vezes a pessoa é preterida para um cargo pelo empregador por ser negra. Era aquilo que até as décadas de 1960 e 1970 era explicitado pela expressão “se exige boa aparência”.

Apartir de 2001, o Brasil começou a apresentar redução na desigualdade racial. De um modo geral, isso está relacionado a atitudes intelectuais e políticas voltadas positivamente para a questão do negro no País.

Essas breves análises demonstram a dificuldade do País em reduzir as desigualdades entre brancos e negros. A mera formalização do princípio da igualdade na Carta Magna de 1988 não garantiu a sua materialização. A pobreza também é outro fator que contribui para as desigualdades. Segundo Rafael Guerreiro Osório, pesquisador do Centro Internacional de Pobreza (International Poverty Centre), após 122 anos da abolição da escravidão, o Brasil continua com muita desigualdade de raças. Ele explica que, embora a discriminação racial não seja o principal determinante, ela existe e atrasa a integração. Mas ressalta que o principal problema brasileiro é de origem social

No Brasil, a mobilidade social é de curta distância, ou seja, as pessoas sobem e descem na estrutura social, mas elas não vão muito longe do lugar onde estavam na origem. Isto quer dizer o seguinte: *se pensarmos no caso de um negro que, no momento da abolição, o tataravô dele estava lá por baixo, o avô dele subiu um pouquinho, o pai dele desceu um pouquinho em relação ao avô, e ele subiu um pouco em relação ao pai, então, ele não está muito longe ainda da posição da estrutura social equivalente à contemporaneidade à posição que o tataravô dele ocupava.* Então, aí nós temos um problema de mobilidade social generalizado, acrescentando que o problema da discriminação atrasa muito o processo de redução da pobreza porque “se você não é uma pessoa racista, não acredita na superioridade racial dos brancos sobre os negros, você tem que endossar a idéia de que a distribuição das competências é igual nos dois grupos, ou seja, tanto entre os negros existem pessoas muito competentes e pessoas nem tão competentes como entre os brancos”. (OSÓRIO *apud* PINHEIRO 2008, p. 48; grifos nossos).

Desse modo, todos os resultados das pesquisas, realizadas nos últimos dez anos, apontam que gradativamente as desigualdades entre brancos e negros têm sido reduzidas, principalmente no que se refere ao acesso ao ensino formal, tendo em vista que o sistema educacional brasileiro expandiu-se de forma significativa nos últimos anos. Entre

outros aspectos, verifica-se a elevação da escolaridade média da população, a redução da taxa de analfabetismo e o aumento do número de matrículas em todos os níveis de ensino.

As pesquisas realizadas por Paixão e Carvano (2008) revelaram que, entre os anos de 1995 e de 2006, houve aumento, em todo o país, do número de estudantes que frequentavam o ensino superior: de 1.993.418, em 1995, para 5.872.940, em 2006. Analisando o ingresso de brancos e negros nesse período, os autores constataram que no período de 2002 a 2006, entre as pessoas brancas, houve um aumento de 17,4% no número de estudantes das universidades públicas e de 31,1% nas universidades particulares. No mesmo período, entre o contingente preto & pardo, ocorreu um aumento de frequência de 31,4% no sistema de ensino público e de 124,5% no privado. O peso de pretos & pardos no ensino superior brasileiro também aumentou em termos relativos. Em 1995, 18,1% do total de universitários eram deste contingente, tendo esse índice aumentado para 29,9%, em 2006.

Cabe observar que o aumento de alunos negros na educação superior ocorreu no contexto da adoção de medidas afirmativas por meio das cotas raciais nas IES públicas, do ProUni e do Fies nas instituições particulares. Contudo, o acesso à educação superior para a população negra é majoritariamente pela via privada.

## **O MOVIMENTO SOCIAL NEGRO E AS NOVAS FORMAS DE ATUAÇÃO**

A luta dos Movimentos Sociais Negros por educação formal e a reivindicação de políticas educacionais que reconhecessem as desigualdades raciais presentes na sociedade brasileira sempre foram pontos primordiais defendidos na história desses movimentos. Petrônio Domingues, ao analisar alguns aspectos históricos das manifestações da resistência negra, observa que:

Já na primeira fase do movimento negro na era republicana (1889-1937), emergiram organizações de perfis distintos: clubes, grêmios literários,

centros cívicos, associações beneficentes, grupos “dramáticos”, jornais e entidades políticas, as quais desenvolviam atividades de caráter social, educacional, cultural e desportiva, por meio do jornalismo, teatro, música, dança e lazer ou mesmo empreendendo ações de assistência e beneficência. Em momento de maior maturidade, o movimento negro se transformou em movimento de massa, por meio da Frente Negra Brasileira. Na segunda fase (1945-1964), o Movimento Negro retomou a atuação no campo político, educacional e cultural. Com a União dos Homens de Cor e o Teatro Experimental do Negro, passou-se a enfatizar a luta pela conquista dos direitos civis. Na terceira fase (1978-2000) surgiram dezenas, centenas de entidades negras, sendo a maior delas o Movimento Negro Unificado. (DOMINGUES, s/d, p. 121).

A atuação da Frente Negra Brasileira constituiu-se como uma das mais importantes organizações de conquistas para o negro em todos os setores da vida brasileira. Siss (2003, p. 9) ressalta que a FNB chegou até mesmo a

[...] constituir-se em partido político racialmente definido -, obteve algumas conquistas sociais importantes como, por exemplo, a inclusão de afro-brasileiros nos quadros da Guarda Civil de São Paulo, antiga aspiração dos negros paulistas. O corpo administrativo da Guarda Civil de São Paulo era composta, na sua maioria, por imigrantes e negavam a admissão de afro-brasileiros aos quadros dessa instituição. Recebidos em delegação pelo então Presidente da República, Sr. Getúlio Vargas - os representantes da FNB apelaram ao Presidente no sentido de ser oferecido aos afro-brasileiros, igualdade de acesso àquela instituição. Vargas então ordenou à Guarda o imediato alistamento de 200 recrutas afro-brasileiros. Nos anos 30, cerca de 500 afro-brasileiros ingressaram nos quadros dessa instituição, com um deles chegando a ocupar o posto de coronel. Outra conquista significativa foi a derrubada das políticas que negavam aos afro-

brasileiros o direito de admissão aos rinques de patinação de São Paulo e de outros logradouros públicos dessa cidade

A segunda metade da década de setenta foi marcada pelo fortalecimento das organizações de ativistas do Rio de Janeiro e de São Paulo, que vislumbraram a necessidade da criação de um Movimento Negro nacional capaz de unificar e articular as várias organizações então existentes. Essa proposta concretizou-se com a criação, em 1978, do MNU – Movimento Negro Unificado Contra a Discriminação Racial. Na década de 1990, os Movimentos Sociais Negros assumem uma nova prática, no sentido de centralizarem as suas reivindicações por políticas específicas voltadas para a população negra, sem negarem a necessidade de articulação destas com as políticas de cunho universalista e igualitários. Todavia, entre os inúmeros eventos que marcaram essa década, a “Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo Pela Cidadania e a Vida”, realizada pelas entidades negras brasileiras, em 20 de novembro de 1995, em Brasília, é reconhecidamente o evento do movimento social mais importante. Os organizadores do evento entregaram ao então presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, o “Programa de Superação do Racismo e da Desigualdade Racial”<sup>4</sup> com propostas para diferentes áreas, entre elas educação, saúde, emprego. Além das pressões do Movimento Negro, a presença de parlamentares negros no Congresso Nacional brasileiro<sup>5</sup>, foi determinante para aumentar debate sobre a questão racial no Poder Legislativo e concretizar algumas reivindicações da população negra por meio de Projetos de Lei<sup>6</sup> para as áreas da educação, emprego, saúde, violência cultura, comunicação e religião (SANTOS, 2007, p. 172).

<sup>4</sup> Documento da Executiva Nacional da Marcha Zumbi. Disponível em: <[http://www.lieliagonzalez.org.br/materia/Marcha\\_Zumbi\\_1995](http://www.lieliagonzalez.org.br/materia/Marcha_Zumbi_1995)>. Acesso em: 26 ago. 2009.

<sup>5</sup> Especialmente o ex - senador Abdias do Nascimento (PT/RJ), o atual Senador Paulo Paim (PT/RS), a ex-Deputada Federal e ex-Senadora Benedita da Silva (PT/RJ), o Deputado Luiz Alberto (PT/BA).

<sup>6</sup> De acordo com Escosteguy (2003, p. 81), entre 1990 e 2002 foram apresentados setenta e três Projetos de Lei sobre a questão racial brasileira.

Em resposta às reivindicações do documento entregue ao Presidente da República, na ocasião da Marcha, foi criado por decreto<sup>7</sup>, o Grupo de Trabalho Interministerial – GTI, composto por oito membros da sociedade civil, ligados ao movimento negro, oito membros de Ministérios e dois de Secretarias, designados pelo Presidente da República com a finalidade de propor ações integradas de combate à discriminação racial, visando ao desenvolvimento e à participação da população negra; elaborar, propor e promover políticas governamentais antidiscriminatórias e de consolidação da cidadania da população negra; incentivar e apoiar ações de iniciativa privada que contribuam para o desenvolvimento da População Negra, entre outras. Em fevereiro de 1996, o governo criou o Grupo de Trabalho para Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação – GTEDEO, formado por representantes do poder executivo e entidades sindicais e patronais, vinculado ao Ministério do Trabalho, com a finalidade de implementar as medidas da Convenção 111 da Organização Internacional do Trabalho – OIT (BRASIL/MTE, 2009).

A criação do Instituto Sindical Interamericano pela Igualdade Racial – INSPIR<sup>8</sup>, uma iniciativa da sociedade civil organizada, nasceu de uma articulação política entre as centrais brasileiras, Central única dos Trabalhadores (CUT), Comando Geral dos Trabalhadores (CGT) e Força Sindical, junto com a organização Federação Americana do Trabalho e Congresso de Organizações Industriais (AFL-CIO), e a Organização Regional Interamericana dos Trabalhadores (ORIT), com a intenção de subsidiar o movimento sindical e os movimentos sociais na luta pela igualdade de oportunidades e na criação de políticas públicas para a população negra (DIEESE/AFLCIO/INSPIR, 1999).

Essas medidas, sem dúvida alguma, representaram a concretização da luta dos negros brasileiros por igualdade, contudo não significaram a solução para os problemas denunciados desde a década de 1930 em que os Movimentos Sociais Negros além de combater o preconceito e

---

<sup>7</sup> Ver texto na íntegra Disponível em: <<http://www.cedine.rj.gov.br/legisla/federais.pdf>>. Acesso em: 26 ago. 2009.

<sup>8</sup> Disponível em: <[www.inspir.org.br](http://www.inspir.org.br)>. Acesso em: 28 ago. 2009.

a discriminação racial buscavam principalmente a integração plena dos negros à sociedade brasileira, Abdias do Nascimento (2007, p. 206), ao descrever o papel da Frente Negra brasileira afirma que:

*A Frente, um movimento de massas, protestava contra a discriminação racial que alijava o negro da economia industrializada, espalhando-se para vários cantos do território nacional. A segregação nos cinemas, teatros, barbearias, hotéis, restaurantes, enfim, em todo o elenco de espaços brasileiros em que o negro não entrava, constituía o alvo prioritário da Frente, maior expressão da consciência política afro-brasileira da época. [...], consciência essa formada ao reagir contra o mais evidente aspecto do racismo, a sistemática segregação e exclusão à base de critérios raciais. Tratava-se de uma consciência e uma luta de caráter integracionista, à procura de um lugar na sociedade “brasileira”, sem questionar os parâmetros euro-ocidentais dessa sociedade nem reclamar uma identidade específica cultural, social ou étnica (grifos nossos).*

O cunho político expresso na afirmação revela que a luta por igualdade e a defesa dos direitos da população negra se efetivariam, na medida em que houvesse a inserção dos negros na esfera social, educacional e política. Entretanto, alertamos para a necessidade de analisarmos criticamente o modo como àqueles ideais estabelecidos nas décadas de 1920 e 1930 são inseridos nas políticas públicas após 60 anos.

Observamos que os objetivos da “integração do negro na sociedade brasileira” são mais amplos se compararmos às propostas e as medidas para a promoção da igualdade racial efetivadas a partir da década de 1990. Há uma intervenção consentida e apoiada, além de eficientemente operacionalizada pelos intelectuais ligados ao Governo de Fernando Henrique Cardoso, na medida em que as reivindicações dos Movimentos Sociais Negros são incorporadas pelo discurso do Governo, mas a implantação das políticas públicas, não altera as condições de inferioridade dos negros na sociedade brasileira, sugerindo, desse modo, a ocorrência de uma “Revolução passiva”, que segundo Gramsci (1999, p. 318) consiste na

[...] expressão prática das necessidades da „tese“ de se desenvolver integralmente, até o ponto de conseguir incorporar uma parte da própria antítese, para não se deixar „superar“, isto é, na oposição dialética somente a tese desenvolve, na realidade, todas as suas possibilidades de luta, até capturar os supostos representantes da antítese.

Ou seja, ocorre um movimento de transformação, mas a partir da classe dominante, no qual os representantes do poder gradativamente modificam as relações de forças a fim de neutralizar os seus inimigos “de baixo”, permitindo que os segmentos politicamente hegemônicos da classe dominante e dirigente tentem „meter no bolso“ seus adversários e opositores políticos, incorporando parte das suas reivindicações. Na análise de Teixeira (2003, p. 7),

[...] o conceito de “revolução passiva” tem grande fecundidade na análise dos processos de transição ocorridos na história do Brasil [...] em função da total ausência em nossa história de revoluções de tipo jacobino, o Brasil é um país que tem sua formação social marcada por processos de transformação pelo alto, que podem ser caracterizados como revoluções passivas. Trata-se de movimentos de revolução passiva, já que todos eles incorporaram algumas *demandas dos grupos subalternos e modernizaram o país, mas sempre o fizeram por meio da alternância ou da simples conciliação de diferentes frações das classes dominantes* (grifos nossos).

Os aspectos analisados pela autora podem ser percebidos na realização do Seminário Internacional “Multiculturalismo e racismo: o papel da ação afirmativa nos Estados democráticos contemporâneos” realizado em julho de 1996 nas dependências da Universidade de Brasília (UnB), que representou a concretização do debate oficial sobre as relações raciais brasileiras. O Seminário foi organizado pelo Departamento dos Direitos Humanos, da Secretaria dos Direitos da Cidadania do Ministério da Justiça, teve a abertura oficial na sede no Palácio do Planalto e contou com a

participação de pesquisadores negros, americanos e um grande número de lideranças negras do País (GUIMARÃES, 2005, p. 165).

No pronunciamento de abertura do Seminário, Fernando Henrique Cardoso, na época Presidente da República, admitiu a existência do preconceito e da discriminação racial contra os negros no Brasil. Carneiro (2002, p. 210) ao analisar os velhos e novos desafios do Movimento Social Negro no Brasil fez as seguintes indagações:

Mas por que não conseguimos manter o controle sobre processos que nós mesmos desencadeamos? Por que não temos instrumentos de monitoramento dos desdobramentos de nossa ação? Por que todos esses novos eventos não são apresentados, a nós e à sociedade abrangente, como produto de nossa ação política, construída ao longo de décadas de denúncia e reivindicações? Tudo acontece como se fosse fruto de geração espontânea ou de uma disposição repentina de valorização da diversidade que teria acometido a sociedade. O que permite que sejamos expropriados de nossa própria prática política?

No mesmo texto, Carneiro (2002, p. 210) analisa o discurso do então vice-presidente Marco Maciel, no Seminário Internacional “Multiculturalismo e racismo”, organizado pelo Ministério da Justiça, em 1996 no qual o Ministro afirma que “[...] o Estado brasileiro está finalmente engajado em um aspecto que diz respeito às suas responsabilidades históricas, em relação às quais sucessivas gerações da elite política brasileira sempre demonstraram um inconcebível alheamento”. A autora questiona qual foi o tratamento dado ao Movimento Negro ao afirmar que:

[...] entendo que o Estado busca recuperar a iniciativa sobre o ordenamento das relações raciais, ao mesmo tempo *em que expropria o movimento negro da condição de sujeito de um processo* no qual, em verdade, o Estado foi obrigado a intervir sob pena de perder o controle; a ele, portanto, caberia estabelecer os limites em que o debate deve se processar. Exemplo concreto disso foi o papel secundário, ou de mero coadjuvante, reservado à militância negra do Brasil no contexto daquele

seminário, caracterizando o mesmo processo de alijamento que ocorre em outras instâncias da sociedade (grifos nossos).

Nesse sentido, novamente indagamos se as conquistas em prol da população negra a partir da década de 1990, são resultantes das lutas sociais ou representam estratégias do Governo para cooptar os “representantes da antítese”, como afirmou Gramsci (1999, p. 318).

Contudo, é inegável que as pressões do Movimento Negro foram importantes na medida em que inseriram as reivindicações na agenda oficial que foram formalmente efetivadas por meio de medidas legais visando à promoção da igualdade racial. A instituição do *Programa Nacional dos Direitos Humanos*, por intermédio do Decreto n. 1.904, de 13 de maio de 1996 é um exemplo dessas medidas, no qual são propostas inúmeras ações afirmativas em prol da população negra.

As propostas sobre ações afirmativas são idênticas às reivindicações expressas no documento do *Programa de Superação do Racismo e da Desigualdade Racial* (1995), nas palavras de Santos (2007, p. 179):

[...] tal fato demonstra o quanto o governo brasileiro mudou em relação às demandas dos Movimentos Sociais Negros, pois passou a ouvi-las e incorporar algumas delas em sua agenda política. Demonstra também o quanto a educação tem sido reivindicada pelos Movimentos Sociais Negros, o quanto ela é uma necessidade histórica e um valor, um “bem primordial”, para esses movimentos, visto que eles conseguiram pautar na agenda de direitos humanos do Estado brasileiro a necessidade de inclusão dos negros no ensino superior público por meio de ações afirmativas.

Contudo, o governo de FHC não realizou medidas concretas para a inclusão dos negros em áreas de prestígio e poder, as suas intenções ficaram no plano de reconhecimento simbólico das injustiças sofridas pelo povo negro, faltou “vontade política” para implementação de políticas de promoção da igualdade racial ampla e de forma concreta, principalmente no âmbito da educação superior.

É importante ressaltar que as políticas de ação afirmativa nesse contexto deixaram de ser uma reivindicação presente apenas no discurso do Movimento Social Negro, para fazer parte da agenda de diversos segmentos da sociedade brasileira (organizações anti-racistas, órgãos governamentais, partidos políticos, universidades, mídia). O debate ganha espaço na opinião pública, na academia, que expressam reações favoráveis e contrárias, porém, segundo Barreto (2004, p. 128) “todas têm como ponto em comum o reconhecimento de que há um abismo entre o ideal da democracia racial e a realidade do racismo”.

A luta dos negros no Brasil para enfrentar o processo discriminatório e conquistar o direito de exercer a cidadania plenamente tomou maiores proporções a partir das propostas apresentadas pelo governo brasileiro na III Conferência Mundial Contra o Racismo: A Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância que se realizou no período de 31 de agosto a 7 de setembro de 2001 em Durban, África do Sul. Os princípios estabelecidos pela Conferência fomentaram as discussões, já iniciadas pelo movimento negro, sobre a urgência da elaboração de políticas de ação afirmativa visando à promoção da igualdade para a população negra no Brasil e o acesso à educação superior pública.

Desde então inúmeras universidades públicas passaram a incorporar os critérios raciais nos exames vestibulares, na maioria dos casos combinados com critérios de renda, visando a inserção de um maior número de estudantes negros à educação superior. Esses marcos históricos, de um modo geral, fortaleceram a discussão sobre a questão racial, e contribuíram para que passassem a compor definitivamente a agenda política no Brasil.

Luiz Inácio Lula da Silva ao investir-se no cargo de Presidente da República (em cumprimento às propostas apresentadas e às pressões do Movimento Negro), ratifica o discurso oficial de reconhecimento de que existe discriminação racial e desigualdades abissais entre brancos e negros no Brasil, destacando as medidas afirmativas, no âmbito do governo. Nos primeiros atos oficiais, como chefe de Estado, sancionou no dia 10 de janeiro de 2003, a Lei n. 10.639, que entre outros aspectos,

tornou obrigatório o ensino da História e da Cultura Africana e Afro-brasileira nas escolas.

Em 21 de março de 2003, por meio da Medida Provisória n. 111 (complementada pelo Decreto Presidencial n. 4.651, de 27 de março de 2003) o Presidente cria a Secretaria Especial de Promoção de Políticas de Igualdade Racial – SEPIR, um órgão federal específico para a promoção da igualdade racial. Nos anos subsequentes foram adotadas outras medidas, no âmbito do Executivo e do Legislativo por meio da criação de conselhos, comissões, programas e a realização de fóruns.

O ano de 2005 foi declarado como sendo o ano da Igualdade Racial e no mês de maio foi realizado em Brasília a I Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial. O documento<sup>9</sup> apresentou seis diretrizes centrais: apoio às comunidades remanescentes de quilombos, implementação de um modelo de gestão das políticas de promoção da igualdade racial, ações afirmativas, desenvolvimento e inclusão social, relações internacionais e produção de conhecimento. Todavia, apesar dos avanços, as medidas normativas e as políticas públicas implementadas até 2005 não atenderam às demandas de igualdade racial e, de fato, foram insuficientes. Além das limitações da SEPIR outro fator que merece destaque foi o impacto causado no Movimento Social Negro que, de certo modo fragilizou-se, devido a parte de seus militantes ocuparem os quadros do Governo Federal.

O ano de 2005 deveria ter sido o ano da Marcha Zumbi dos Palmares+10, tal como em 1995, o que aconteceu, mas com o movimento negro dividido. Duas marchas foram realizadas em novembro de 2005, nos dias 16 e 22. Muito menos expressivas que a marcha de 1995, as marchas de 2005 expressaram concepções divergentes e a divisão no movimento - um bloco aliado e outro de oposição ao governo; o bloco aliado fazendo críticas ao Estado Brasileiro, propondo uma política estatal, mas sem críticas ao governo; e o bloco de oposição fazendo

---

<sup>9</sup> Documento na íntegra Disponível em: <<http://lpp-uerj.net/olped/documentos/ppcor.pdf>>. Acesso em: 29 ago. 2009.

críticas ao governo e denunciando a falta de disposição deste em implementar políticas e a cooptação de setores do movimento negro. (NASCIMENTO, 2007, p. 9).

Este episódio ratifica as nossas argumentações anteriores, pois o Governo de Luiz Inácio Lula da Silva ao nomear representantes dos movimentos sociais e intelectuais negros para compor seu Governo contribuiu para o enfraquecimento desses movimentos, em contrapartida, aumenta sua popularidade, proporciona mais visibilidade ao pacto social, realizando desse modo, um dos objetivos previstos na sua proposta de governo.

## **A PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL NO BRASIL: AVANÇOS E PERSPECTIVAS**

As reivindicações dos movimentos sociais provocaram o Estado para a elaboração de políticas públicas específicas, visando à garantia do exercício da cidadania e, conseqüentemente, a superação dessas desigualdades. Na educação superior essas medidas foram mais expressivas, devido à adoção do sistema de cotas raciais na IES públicas que polarizaram o debate entre os favoráveis e contrários, mas que foram largamente efetivadas. Contudo, a adoção e a propagação de cotas para negros e índios na educação superior não encerra o caráter reivindicatório dos movimentos sociais e dos próprios beneficiários. Silvério (2009, p. 38) ao analisar esse aspecto afirma que:

[...] o grande problema é que esta propagação não vem sendo acompanhada de medidas governamentais condizentes para a manutenção de iniciativas institucionais que, por um lado, expressam a sintonia daquelas instituições com os anseios populares de inclusão efetiva e, por outro, experimentam a insegurança causada pelo silêncio dos poderes públicos em relação às necessidades de destinação orçamentária específica para que os programas de ações afirmativas se configurem em protagonistas de um amplo processo de mudança no perfil das elites nacionais.

A política de discriminação positiva no Brasil pode representar estratégias viáveis para o desenvolvimento da sociedade, ao lado de políticas universais fortes e inclusivas, entretanto, na medida em que essas políticas ainda não atingem todos indistintamente, as reivindicações e a luta dos movimentos sociais foram indubitavelmente a opção legítima que resultaram em avanços expressivos nos últimos nove anos, em todos os setores da sociedade brasileira. Ao analisarmos as políticas para a promoção da igualdade racial no período de 2001 a 2009 destacamos avanços significativos que atingiram os diferentes níveis da educação desde o ensino fundamental com a aprovação da Lei 10.639/2003, a formação técnica em nível médio e o apoio para alunos de cursos pré-vestibulares, a inserção na educação superior por meio de cotas raciais na IES públicas, o ProUni e o FIES nas instituições privadas e a preparação para a carreira diplomática. Em nível de pós - graduação destacamos as bolsas da Fundação Ford que oportunizaram inúmeros pesquisadores negros a cursarem o mestrado e o doutorado e o estabelecimento de metas percentuais para garantirem a participação de afro-descendentes na administração pública federal.

Todas essas ações possibilitaram de alguma forma, a ascensão social dos beneficiados e representam, indubitavelmente, conquistas para a população negra.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Em razão do exposto nesse estudo, afirmamos que nestes últimos nove anos, o Estado Brasileiro vive momento singular e histórico, ao reconhecer que existem desigualdades raciais e a necessidade de buscar a superação desse quadro. Assim, a adoção de políticas que visam à promoção da igualdade racial evidencia que ocorreram avanços significativos em prol da população negra, todavia, sem o compromisso de avaliação e da adoção de políticas de Estado, essas medidas são insuficientes e incipientes para a solução dos problemas advindos das desigualdades entre brancos e negros, do preconceito e da discriminação racial. Negá-las sem

propor outros caminhos possíveis, é permitir que o alijamento do negro em nossa sociedade se perpetue. Desse modo é imperioso questionarmos: onde chegamos e aonde queremos chegar?

## REFERÊNCIAS

BARRETO, Paula Cristina da Silva. As Políticas Anti-Racistas em debate. *O público e o privado*, n. 3, jan./jun. 2004. Disponível em: <<http://www.politicas-uece.com>>. Acesso em: 20 out. 2009.

BARROS, Ricardo Paes de; MENDONÇA, Rosane. A evolução do bem-estar, pobreza e desigualdade no Brasil ao longo das três últimas décadas – 1960/90. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 25, n. 1, 1995.

BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. *A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.

BRASIL. MINISTÉRIO DO TRABALHO. *Grupo de Trabalho para Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação – GTEDEO*. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br>>. Acesso em: 20 out. 2009.

CARNEIRO, Sueli. Movimento negro no Brasil: novos e velhos desafios. *Caderno CRH*, Salvador, n. 36, p. 209-215, jan./jun. 2002.

DOMINGUES, Petrônio. *Movimento negro Brasileiro: alguns apontamentos históricos*. [s/d]. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/tem/v12n23/v12n23a07.pdf>>. Acesso em: 13 set. 2007.

ESCOSTEGUY, Carlos Eugênio Varella. *As iniciativas parlamentares no Congresso Nacional: ações afirmativas em prol da população negra*. 2003. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, 2003.

GUIMARÃES, Antônio Sérgio. *Racismo e anti-racismo no Brasil*. São Paulo: Fundação de Apoio à Universidade de São Paulo/Ed. 34, 2005.

GRAMSCI, Antônio. *Cadernos do cárcere*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. *Desigualdades raciais, racismo e políticas públicas: 120 anos após a abolição*. Comunicado da Presidência n. 4. Realização: Diretoria de Estudos Sociais (Disco). Brasília, 13 de maio de 2008.

MARTINS, J. S. *Exclusão social e a nova desigualdade*. 3. ed. São Paulo: Paulus, 2007.

NASCIMENTO, Abdias. Reflexões sobre o movimento negro no Brasil, 1938-1997. In: NASCIMENTO, Alexandre do. Das ações afirmativas dos movimentos sociais às políticas públicas de ação afirmativa: o movimento dos cursos pré-vestibulares populares. SEMINÁRIO NACIONAL MOVIMENTOS SOCIAIS, PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA, 2., 25 a 27 de abril de 2007. *Anais...* Florianópolis: UFSC. Núcleo de Pesquisa em Movimentos Sociais.

OLIC, Néelson Basic. Raízes das Desigualdades no Brasil. *Revista Pangea*, 2004. Disponível em: <<http://www.clubemundo.com.br/revistapangea>>. Acesso em: 20 jun. 2008.

OLIVEIRA, Romualdo Luiz Portela de. In: WEGRZYNOVSKI, Ricardo. Ainda vítima das iniquidades. *Desafios do Desenvolvimento*, Brasília, ano 5, n. 40, p. 37-45, 2008.

PAIXÃO, Marcelo; CARVANO Luiz Marcelo Ferreira. *Relatório anual das desigualdades raciais no Brasil - 2007-2008*. São Paulo: Garamond, 2008.

PINHEIRO, Lúcia. O elo das desigualdades - discriminações contra as mulheres e os negros caminham juntas. *Desafios do Desenvolvimento*, Brasília, ano 5, n. 43, p. 45-51, maio 2008.

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

SILVÉRIO, Valter Roberto. Evolução e contexto atual das políticas públicas no Brasil: educação, desigualdade e reconhecimento. In: PAULA, Marilene de; HERINGER, Rosana (Org.). *Caminhos convergentes: Estado e sociedade na superação das desigualdades raciais no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Boll, Action Aid, 2009.

SISS, Ahyas. *Educação, cidadania e multiculturalismo*. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED. 26. *Anais...* Caxambu: ANPED, out. 2004. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/26/trabalhos>>.

TEIXEIRA, Moema de Poli. *Negros na universidade: identidade e trajetórias de ascensão social no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Pallas, 2003.

WEGRZYNOVSKI, Ricardo. Ainda vítima das iniquidades. *Desafios do Desenvolvimento*, Brasília, ano 5, n. 40, p. 37-45, 2008.