

IGUALDADE RACIAL

1 Apresentação

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

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

Nesta edição de *Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise*, são analisados aspectos específicos da situação social do negro no Brasil, no período entre 1995 e 2005, com ênfase especial para as questões educacionais e relacionadas ao mercado de trabalho. Discute-se, também, o quadro institucional que, nesse período, foi construído em resposta à situação de ampla desigualdade racial e faz-se um balanço das principais políticas e programas desenvolvidos. Por fim, analisa-se o orçamento do governo federal destinado a cobrir uma parte de tais políticas e programas e apresentam-se os desafios e perspectivas para a área.

2 Situação social

Para caracterizar a população brasileira segundo um recorte racial, a primeira pergunta que se faz diz respeito à composição da população em termos de cor e raça. Afinal, quantos de nós são negros e quantos são brancos? Conforme já foi amplamente demonstrado na literatura, a resposta depende tanto do conceito de cor ou raça usado quanto de como é feita a pergunta. Há um quase-consenso no país segundo o qual o melhor modo de fazer a pergunta é a auto-identificação como uma dentre cinco categorias: preto, pardo branco, indígena e amarelo além da opção não-declarado. De acordo com esta sistemática, utilizada pelas pesquisas do IBGE, entre 1995 e 2005, o percentual de negros

vem aumentando na população e isto ocorre mediante aumento na população parda e preta, com redução relativa para a população branca. Em 1995, os grupos preto e pardo representavam 45% da população brasileira e, dez anos depois, alcançaram o patamar de 49,6%, o que representa um aumento de 4,5 pontos percentuais, equiparado a uma redução na mesma magnitude no grupo dos brancos, que passam de 54,4% da população para 49,8% em 2005. Uma das hipóteses para explicar este fenômeno é a de que, em razão do crescimento da consciência racial, as pessoas estejam mudando a forma como se declaram nas estatísticas oficiais.

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

2.1 O processo educacional

Um dos momentos importantes em que a discriminação se faz presente na vida das pessoas é o momento de socialização via inserção escolar. São os estabelecimentos escolares, juntamente com as famílias, os espaços privilegiados de reprodução – e, portanto, também de destruição – de estereótipos, de segregação e de visualização dos efeitos perversos que esses fenômenos têm sobre os indivíduos. Adicionalmente, a importância do nível educacional como determinante do bem-estar influencia desde a renda do indivíduo até a probabilidade de morrer de forma violenta, o que faz que as consequências da discriminação no processo educacional sejam ainda mais graves que em outras esferas.

Hoje, o acesso ao ensino fundamental encontra-se essencialmente universalizado tanto para negros como para brancos. Virtualmente, toda criança brasileira tem acesso a uma escola com vagas para estudar.¹ Importante esclarecer que o acesso universal a esse nível de ensino não encontra continuidade nos indicadores de permanência, uma vez que as crianças negras tendem a apresentar maiores taxas de evasão escolar que as brancas. A baixa qualidade do ensino e, principalmente, a repetência usada como instrumento pedagógico fazem com que a frequência a uma escola não signifique a mesma coisa que adquirir escolaridade. Portanto, atualmente, o melhor indicador de acesso ao processo educacional não é a taxa de atendimento, definida como a porcentagem de meninos e meninas de uma dada idade freqüentando a escola, e sim a taxa líquida de matrícula, definida como a porcentagem de meninos e meninas freqüentando escola no *nível adequado*.²² Para acompanharmos tal indicador, definimos os níveis: *i*) educação infantil; *ii*) o primeiro ciclo do fundamental, definido como as primeiras quatro séries deste nível de ensino; *iii*) o segundo ciclo do fundamental, definido como as séries cinco a oito deste nível de ensino; *iv*) ensino médio; e *v*) ensino superior.

1. As poucas crianças que encontram dificuldades para entrar na escola são, em sua maioria, meninos e meninas negros e brancos com algum tipo de deficiência e sem acesso a escolas adaptadas às suas necessidades.

2. Para a educação infantil, em que não há repetência, as taxas líquida e bruta são iguais. No entanto, já no primeiro ciclo do fundamental a repetência começa a esvaziar as taxas líquidas ao mesmo tempo em que incha as taxas brutas. A consequência é que estas, para a população negra, chegam a 137% para o primeiro ciclo do fundamental, 113% para o segundo ciclo (lembrando que a taxa líquida é 68%), 81% para o médio e 13% para o ensino superior. Já no caso dos brancos, as taxas são 120% e 117% para o primeiro e segundo ciclo do fundamental, 98% para o ensino médio e 31% para o ensino superior.

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

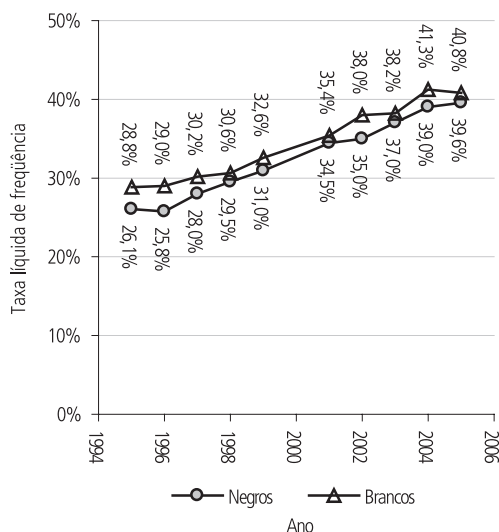
O painel 1 mostra uma boa notícia: não apenas os níveis de acesso à creche e à pré-escola vêm aumentando consideravelmente, como os diferenciais entre brancos e negros são bastante pequenos, mantendo-se em um ponto percentual em 2005. O painel 2 mostra que para as crianças na faixa etária de sete a dez anos, o processo de universalização do ensino fundamental fez que houvesse uma clara convergência entre as taxas de estudantes negros e brancos, com um aumento notável na taxa líquida de matrícula entre negros, principalmente entre 1995 e 1999. No entanto, um hiato de quatro pontos percentuais ainda permanece, o que pode ser resultado dos processos de evasão e de repetência escolar maiores para a população negra.

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

GRÁFICO 1

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

Painel 1 – Educação infantil



Fonte: Pnad 1995-2005.

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

Painel 2 – Primeiro ciclo do fundamental

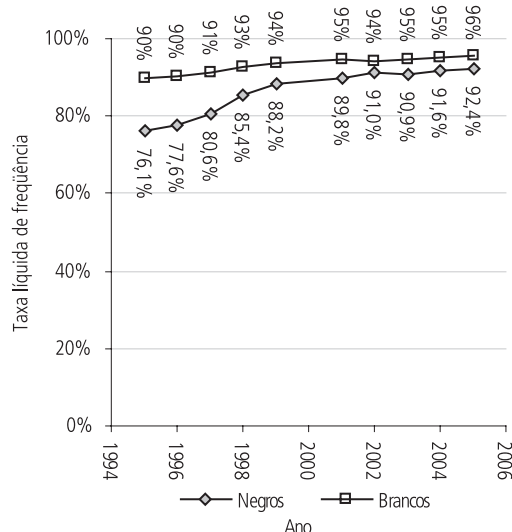
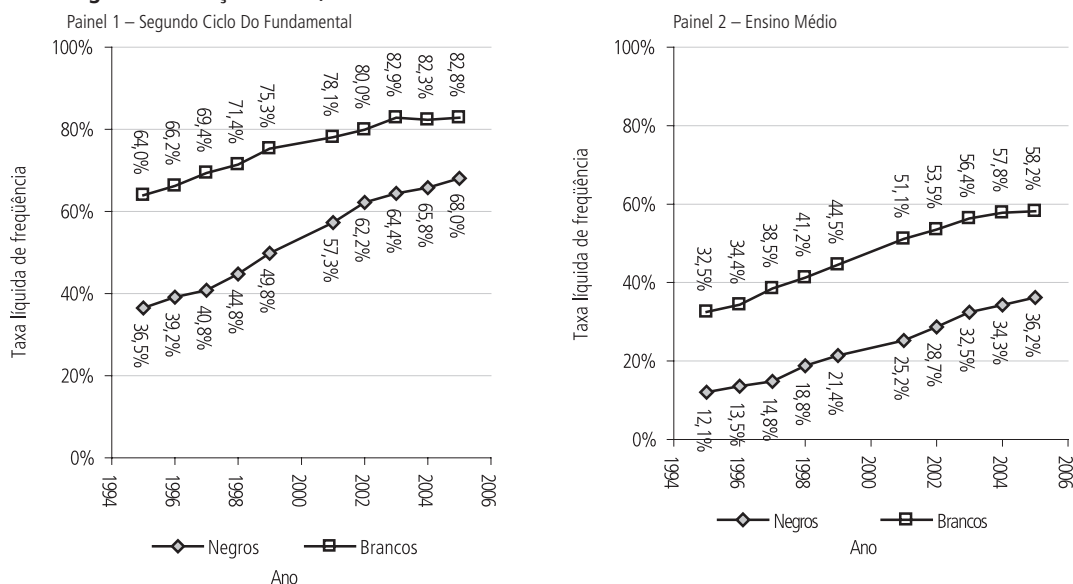


GRÁFICO 2

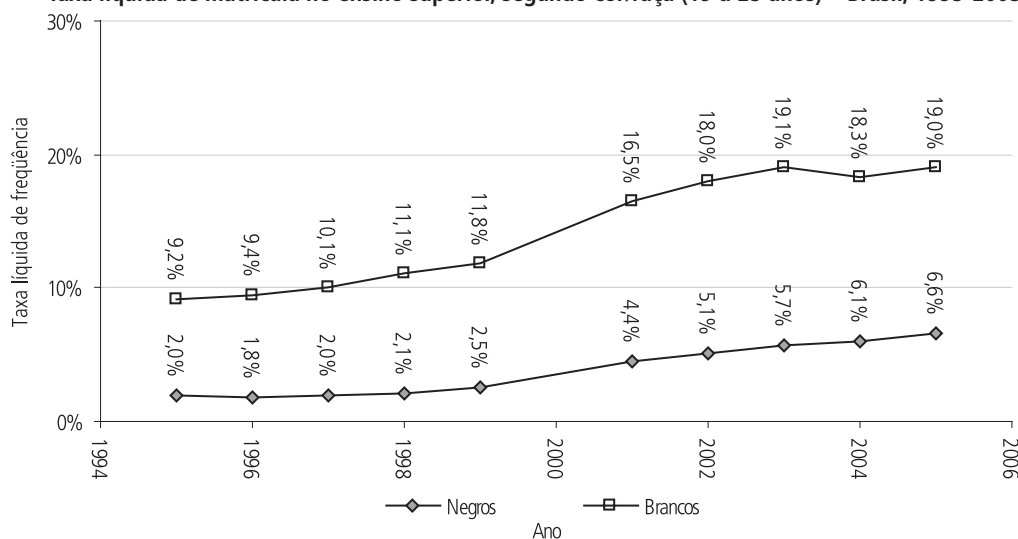
Taxas líquidas de matrícula no 2º ciclo do ensino fundamental e ensino médio, segundo cor/raça – Brasil, 1995-2005



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

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

GRÁFICO 3

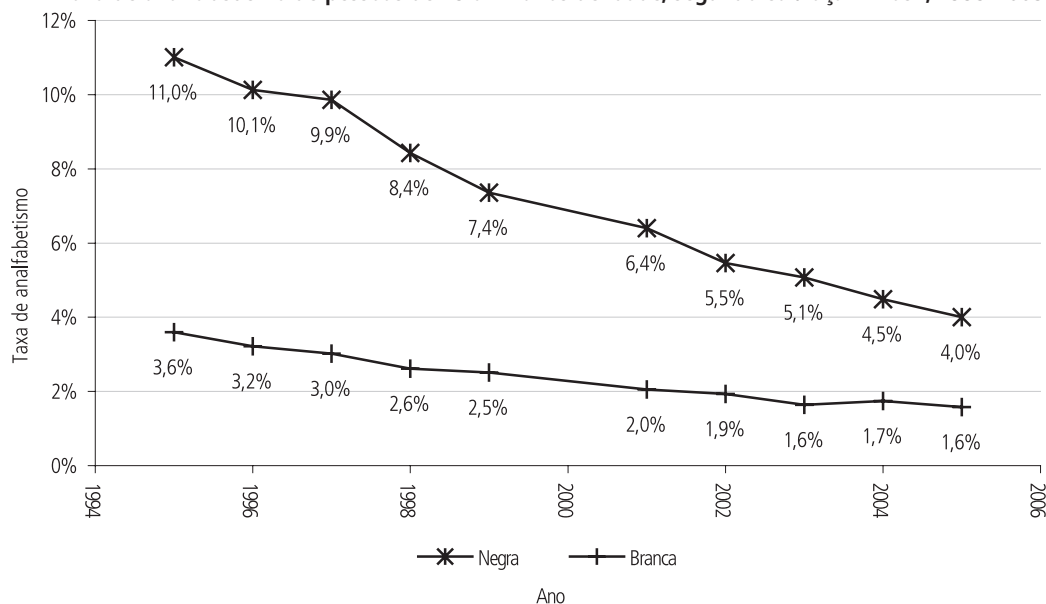
Taxa líquida de matrícula no ensino superior, segundo cor/raça (19 a 25 anos) – Brasil, 1995-2005

Fonte: Pnad 1995-2005.

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

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

GRÁFICO 4

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

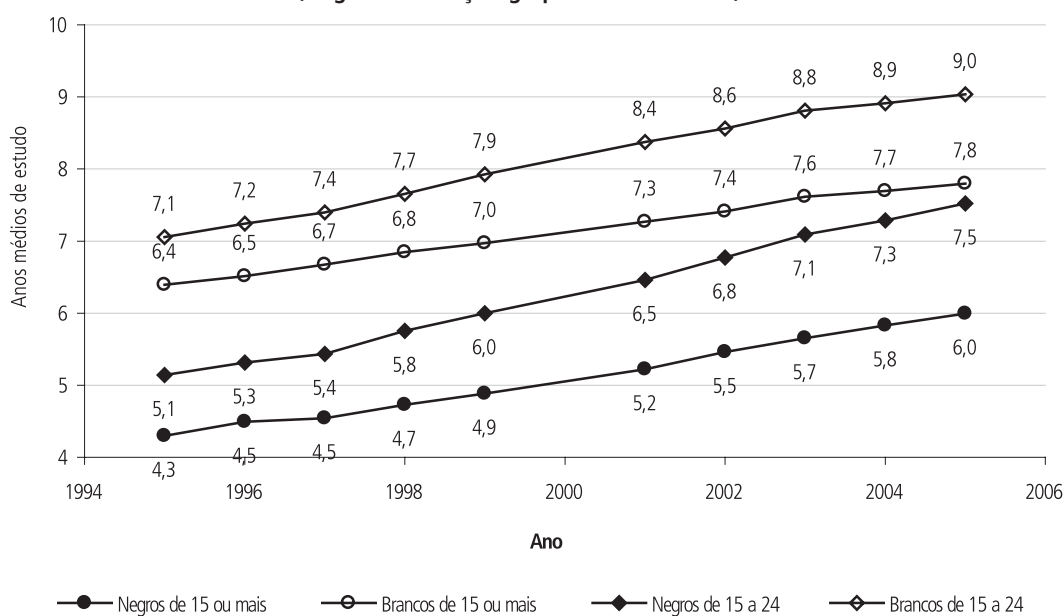
Fonte: Pnad 1995-2005.

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

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

GRÁFICO 5

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



Fonte: Pnad 1995-2005.

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

2.2 Trabalho, rendimento e pobreza

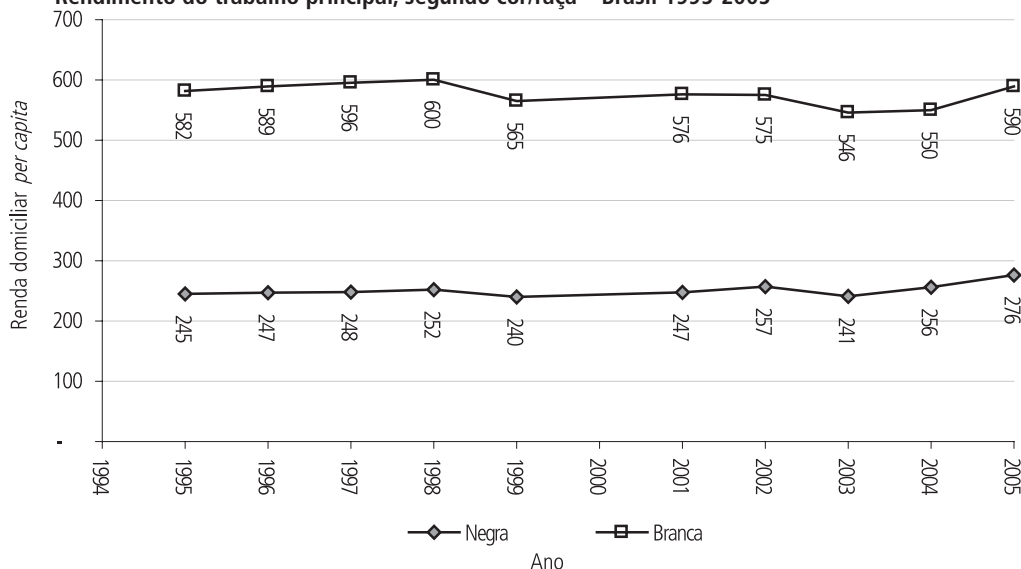
O desempenho educacional é essencial na determinação dos rendimentos do mundo do trabalho. Por outro lado, o mundo do trabalho é fundamental na definição do bem-estar das pessoas e isto ocorre por pelo menos duas razões. A primeira é que 76% da renda das famílias advém do trabalho, o que quer dizer que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

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

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

GRÁFICO 6

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



Fonte: Pnad 1995-2005.

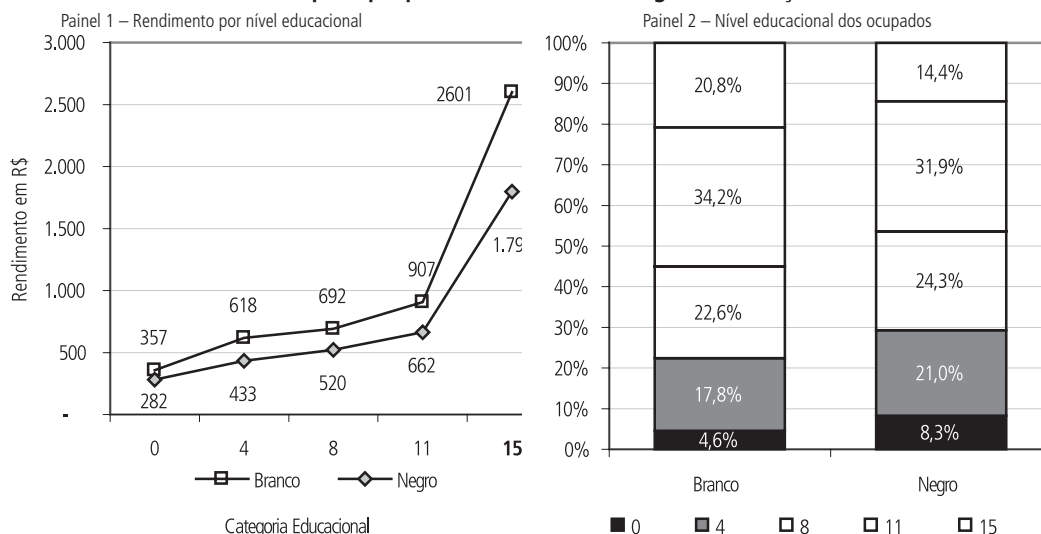
Obs.: A população negra é composta de pretos e pardos.

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

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

GRÁFICO 7

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



Fonte: Pnad 2005.

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

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

TABELA 1

Decomposição dos diferenciais de rendimento entre brancos e negros – 1995/2001/2005

(Em %)

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

Fonte: Pnad 1995/ 2001/2005.

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

Em última instância, a melhor medida unidimensional de bem-estar da qual dispomos é a renda. É claro que existem importantes dimensões não-monetárias do bem-estar, tais como se ver livre do medo, seja do aparelho jurídico-policial, seja da criminalidade comum, ou ter acesso a serviços públicos como educação e saúde. Existem índices sintéticos que tencionam reunir várias dessas dimensões em uma só, mas ao fazê-lo se incorre em julgamentos de valor na escolha dos pesos de cada componente do índice. Por essa razão, nesta seção, a análise se restringirá aos indicadores de renda: a renda média por pessoa³ no domicílio⁴ e a porcentagem de pessoas vivendo com renda inferior a uma linha de pobreza determinada.⁵

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

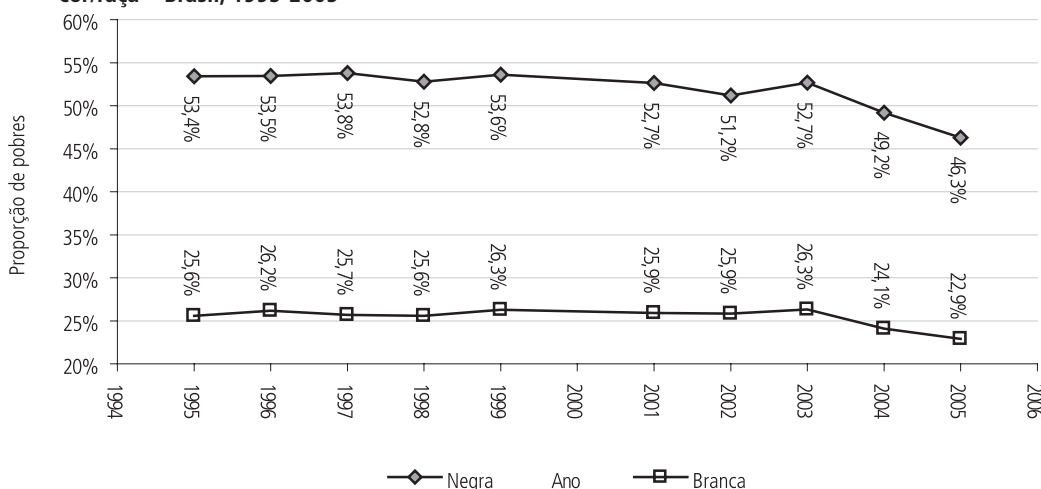
3. Calculou-se a renda domiciliar per capita somando-se todas as rendas disponíveis na Pnad, tanto monetárias como não-monetárias, de todos os indivíduos no domicílio, e dividindo-se pelo número de membros no mesmo domicílio. Nenhuma renda foi imputada e não foi usada nenhuma escala de equivalência.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

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

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

GRÁFICO 8

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



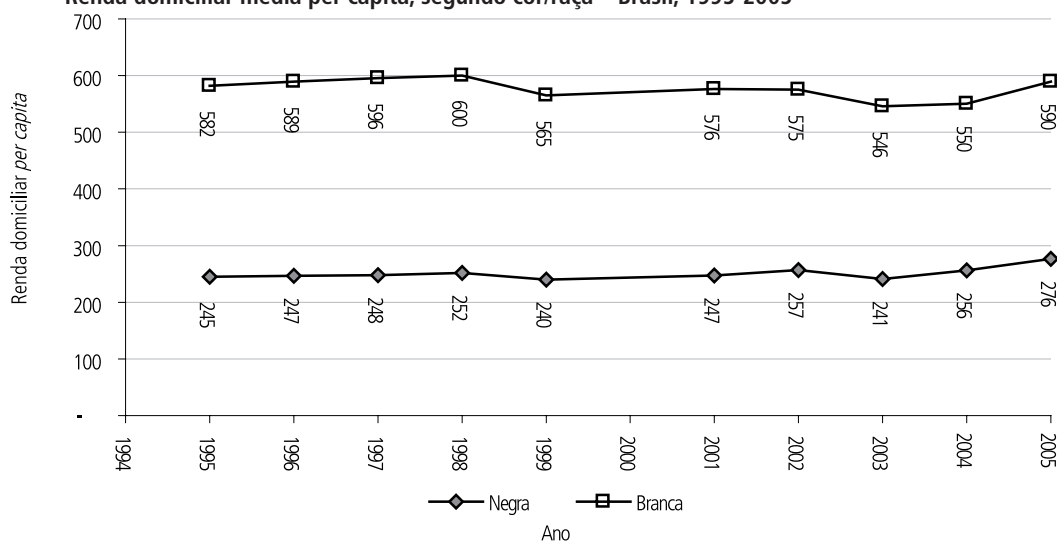
Fonte: Pnad 1995-2005.

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

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

GRÁFICO 9

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



Fonte: Pnad 1995-2005.

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

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

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

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

3 Quadro institucional

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

Desde os anos 1980, no bojo do movimento da redemocratização do país e com a retomada do movimento negro, que impôs o tema da discriminação racial no debate político, assistiu-se às primeiras respostas do poder público a esta problemática sem o caráter eminentemente repressivo que marcou iniciativas anteriores. Surgem, a partir de 1984, em vários estados e municípios do país, conselhos e órgãos de assessoria visando a promover a participação e a promoção da população negra. A Constituição de 1988 avança com a classificação do racismo como crime (até então ele era enquadrado como contravenção pelo ordenamento jurídico brasileiro), com a declaração de direitos às comunidades quilombolas e com o reconhecimento da necessidade de o Estado brasileiro atuar em favor da população excluída e objeto de preconceitos. Contudo, as ações do poder público em face da questão racial ainda permaneceram, durante os anos 1980 e boa parte dos anos 1990, marcadamente orientadas para o tema da cultura ou para a repressão ao racismo.

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

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

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

as responsabilidades pela política direcionada à população negra, apesar de seu viés predominantemente cultural.

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

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

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

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

Ainda em 2003 foi criado o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPPIR), e foi lançada a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial. O CNPPIR, criado pelo Decreto nº 4.885, é órgão colegiado de caráter consultivo vinculado à Seppir e tem como missão propor políticas de combate ao racismo, ao preconceito

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

e à discriminação e de promoção da igualdade racial.⁹ É composto por 20 representantes da sociedade civil, 17 representantes de ministérios e três personalidades reconhecidas, e é presidido pelo titular da Seppir. A Política Nacional, por sua vez, indica como objetivo primordial a redução das desigualdades raciais no Brasil, e determina algumas orientações básicas, entre as quais se destacam a qualificação de gestores públicos e de professores, o apoio ao “etnodesenvolvimento” de comunidades quilombolas, a adoção de cotas no ensino superior e no mercado de trabalho, o incentivo a programas de diversidade racial nas empresas e o desenvolvimento de programas de saúde para a população negra. Define, também, os princípios norteadores da política racial, a saber, a transversalidade, a descentralização e a gestão democrática.

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

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

Por fim, entre as iniciativas empreendidas nos últimos anos, ainda cabe destacar o projeto do Estatuto da Igualdade Racial. Originalmente apresentado no ano de 2000, pelo então deputado Paulo Paim, o projeto voltou à tona nos anos de 2004 e 2005, especialmente no bojo da discussão sobre as cotas para negros nas universidades. Em 2003, um substitutivo aprovado na Câmara foi encaminhado ao Senado, que, por sua vez, aprovou novo substitutivo. Com isto, atualmente o projeto encontra-se novamente na Câmara dos Deputados (PL nº 6264/2005), tendo perdido seu caráter impositivo em benefício de disposições meramente autorizativas,¹⁰ especialmente no que tange ao financiamento da política, como será discutido mais adiante, na seção 4.

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

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

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

4 Balanço da política

Nesta seção, serão examinadas as principais ações empreendidas pelo governo federal no período 1995-2005 com vistas ao enfrentamento das desigualdades raciais. Foram selecionadas quatro áreas de atuação que se mostraram de fundamental importância ao longo da década. São elas: políticas para as comunidades tradicionais remanescentes de quilombos; políticas na área de educação – que englobam ações nos diferentes níveis de ensino; iniciativas para geração de emprego e renda e promoção da igualdade no mercado de trabalho; e ações na área de saúde. As políticas na área cultural, que, ao lado daquelas de caráter repressivo, marcaram a atuação do governo federal no decorrer da década de 1990 serão analisadas na seção 5 – *Financiamento e gasto*, por estarem diretamente relacionadas à execução das ações da Fundação Cultural Palmares.

4.1 A questão dos quilombos

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

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

social próprias e de práticas culturais típicas. Por isso, a classificação de uma comunidade como quilombola não se baseia em um passado de rebelião e isolamento, mas depende de um auto-reconhecimento, de como aquele grupo se compreende e se define.

Por causa da sua localização, essas comunidades ainda são pouco conhecidas, e não se sabe precisamente a quantidade de comunidades existentes.¹² Em geral, são caracterizadas por organizarem sua produção para o autoconsumo e por se encontrarem em situação de relativo isolamento, inclusive com acesso precário a políticas públicas – seja de educação, saúde e saneamento, seja de titulação de terras e de promoção à produção e à comercialização. Em algumas comunidades, os moradores não têm acesso sequer aos documentos de identificação civil, o que lhes traz dificuldade para demandar, por exemplo, os serviços e benefícios de proteção social a que têm direito.

O centro unificador dessas comunidades é a terra, o que coloca a política de reconhecimento da propriedade coletiva das terras como ponto fundamental para a sobrevivência da comunidade. A demora na regulamentação do artigo da Constituição, no entanto, implicou uma efetivação tardia do direito de acesso à terra e da conseqüente regularização dos quilombos. Somente em 1995, a primeira comunidade quilombola¹³ foi titulada pelo Incra, demonstrando que o artigo 68 do ADCT era instrumento jurídico suficiente para embasar o processo de titulação e de remoção dos ocupantes não-descendentes de quilombos das terras.

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

Em 2000, porém, o Governo Fernando Henrique Cardoso deu um passo que provocou muitas controvérsias: a delegação da responsabilidade pela regularização das terras quilombolas passou do Incra para o Ministério da Cultura, o qual, por meio da Fundação Cultural Palmares, assumiu essa tarefa até 2003.¹⁴ Durante esse período, essa instituição reforçou o debate em torno da necessidade de serem criadas políticas públicas para os quilombolas e de conscientizar a população acerca dos valores históricos e culturais dessas comunidades. Com respeito ao processo de titulação, a Fundação avançou no reconhecimento e delimitação dos territórios e tituló várias dezenas de comunidades. Contudo, como não tinha autorização para promover desapropriações, para anular os

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

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

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

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

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

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

O Decreto nº 4.887 estabelece, ainda, a possibilidade de desapropriação de títulos de propriedades de pessoas alheias aos quilombos e define a autodeclaração como critério para identificar essas comunidades como quilombola, garantindo, também, a propriedade coletiva da terra. Nesse novo contexto, aumentou consideravelmente a quantidade de comunidades identificadas que, em agosto de 2006, já alcançavam o número de 2.460¹⁵ identificadas pela Seppir, das quais 851 já foram certificadas. Contudo, o processo efetivo de titulação ainda é marcado pela morosidade. Um total de 337 processos, que abrangem 122 territórios e 400 comunidades, está transitando

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

pelas diferentes fases do processo de titulação. Entre os anos de 2003 e 2006, 31 territórios receberam seus títulos, conferindo a 38 comunidades o direito de posse e domínio sobre a terra.

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

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

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

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

Algumas políticas vêm se consolidando na população remanescente de quilombos. Em termos de acesso a infra-estrutura, instalou-se energia em 176 comunidades, beneficiando cerca de 34 mil pessoas. Foi criado pelo Ministério da Saúde, em julho de 2004, o Programa Saúde da Família Quilombola, destinado a apoiar prefeituras onde existem comunidades quilombolas, aumentando ali, em 50%, o valor dos incentivos para o Saúde da Família e o Saúde Bucal, o que beneficiou mais de 62 mil quilombolas em 54 cidades. Também avançam diagnósticos sobre a educação e a situação das escolas nessas comunidades, por meio de parcerias entre o Ministério da Educação (MEC) e prefeituras, com o objetivo de construir e equipar escolas, assim como capacitar professores e receber material didático. Por meio do Programa Nacional de Alimentação Quilombola e do Fundo Nacional de Desenvolvimento Educacional (FNDE), 111 municípios foram beneficiados com o aumento no valor do repasse para a merenda escolar que ocorre quando as escolas possuem alunos quilombolas. No campo da segurança alimentar, vêm sendo cadastradas comunidades, visando dar acesso a essas populações ao benefício do Programa Bolsa Família. Contudo, ainda há polêmica acerca da adequação da oferta de benefícios monetários de caráter individual a comunidades tradicionais. A distribuição de cestas de alimentos tem sido efetivada: em 2006 foram distribuídas mais de 260 mil cestas para famílias quilombolas e comunidades de terreiros.

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

4.2 Promoção do acesso ao ensino superior

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

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

4.2.1 Apoio aos cursos preparatórios para o vestibular

No contexto da emergência da adoção de políticas afirmativas para reduzir as desigualdades raciais – que surgem como recomendações da Conferência de Durban –,

o governo brasileiro dá seus primeiros passos com a criação, na segunda metade de 2002, do Programa Diversidade na Universidade, em parceria com o BID. O objetivo do Programa era estimular a criação de cursos pré-vestibulares para jovens negros, visando facilitar sua entrada nas universidades, uma vez que, naquele momento, menos de 3% da população negra possuía diploma universitário.

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

O Programa Diversidade na Universidade foi, assim, uma alternativa ao desenvolvimento de cotas no país e foi adotado em resposta às pressões sofridas pelo Ministério da Educação no que se refere ao desenvolvimento de políticas de ação afirmativa. Cursos pré-vestibulares para estudantes negros e para pessoas pobres já vinham sendo promovidos por setores da sociedade civil desde os anos 1990, alguns apresentando muito bons resultados.¹⁷ Desse modo, no fim de 2002, o MEC trabalhou diretamente na criação da estrutura administrativa do Programa e selecionou seis cursos para apoiar, em diferentes estados, como parte de uma experiência piloto.

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

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

O programa possui também ações para os indígenas, entre as quais se destaca a formação de professores indígenas de ensino médio.

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

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

4.2.2 Ações afirmativas nas universidades privadas

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

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

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

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

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

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

A outra iniciativa importante implementada recentemente pelo MEC foi a adoção, entre os critérios de acesso ao Fundo de Financiamento ao Estudante de Nível Superior (Fies), de uma fórmula de cálculo de pontuação que beneficia os candidatos da cor/raça negra. A alteração, implementada a partir de 2004,²⁰ significou um acréscimo de 20% no índice de classificação para estes candidatos, o que, na prática, propiciou o acesso de 36 mil negros ao financiamento. O Fies constitui uma linha de financiamento para estudantes matriculados em cursos de graduação de instituições privadas de ensino superior. Instituído em 1999, em substituição ao antigo Creduc (Crédito Educativo), até o ano de 2005 financiava o limite de 70% do valor da mensalidade e, desde então, esse limite reduziu-se para 50%. Diferentemente da bolsa do ProUni, no caso do Fies os beneficiados devem ressarcir à União os valores financiados, no prazo de até uma vez e meia o tempo de permanência como beneficiário. O Fies direciona-se a pessoas carentes e exige salvaguardas – de fiador e renda mínima, além de estabelecer uma série de critérios para a seleção de beneficiários, tais como: renda familiar, tipo de moradia da família, tamanho da família, esfera administrativa do estabelecimento em que freqüentou o ensino médio, entre outros.

4.2.3 Reserva de vagas nas universidades públicas

Logo no primeiro ano do Governo Lula, foi constituído, sob a direção da Seppir, um Grupo de trabalho encarregado de propor medidas para garantir o acesso e a permanên-

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

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

No começo de 2004, paralelamente à proposta do Prouni, o MEC enviou para o Congresso Nacional Projeto de Lei visando a instituir “Sistema Especial de Reservas de Vagas ou Cotas para o acesso de estudantes egressos de escolas públicas, em especial negros e índios, nas instituições públicas federais de educação superior”. Este projeto, que ganhou o nº 3.627/2004 e ainda tramita no Congresso Nacional, estabelece a reserva obrigatória de 50% das vagas das universidades aos estudantes de escolas públicas, dessas vagas, seria fixado um percentual para negros e índios em proporção equivalente ao peso desses grupos raciais em cada Unidade da Federação.

Tal proposta tem gerado debates na sociedade, no Legislativo e no interior do próprio governo. São muitos os argumentos apresentados tanto contra como a favor de uma política de cotas raciais para ingresso nas universidades públicas. Alguns setores e formadores de opinião defendem uma política afirmativa para os mais pobres, enquanto outros defendem cotas para negros. O referido Projeto de Lei expressa uma solução intermediária, por meio de uma fórmula que mistura as chamadas “cotas sociais” às “cotas raciais”. Simulações feitas pelo Ipea²³ demonstram que o número de estudantes negros que conseguiriam entrar nas universidades públicas caso fosse aprovado o PL nº 3.627 seria maior que o número que ingressaria caso alguns modelos de cotas que já estão sendo adotados por universidades fossem implantados como padrão em todo o país. Ou seja, “as cotas das cotas” não são desprezíveis. Contudo, a opção por elas reflete uma incompreensão da essência do problema da questão racial no Brasil, subordinando o problema da marginalização a que está submetida a população negra a uma leitura econômica do problema racial brasileiro.

Outra prova da resistência em assumir uma política de ação afirmativa de cunho racial pode ser observada pelo fato de a proposta de reforma universitária apresentada pelo MEC por meio do PL nº 7.200/2006 não incluir a obrigatoriedade de adoção de cotas, como previsto no projeto enviado em 2004. O anteprojeto de lei de reforma deixava as universidades livres para adotar medidas que, no prazo de dez anos, conseguissem, por

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

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

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

seus próprios meios, incluir nas salas de aulas 50% de estudantes de escolas públicas e, entre eles, negros e indígenas. Não se faziam sugestões sobre o modo de alcançar essa meta nem se explicava o que aconteceria com as universidades que não cumprissem a medida. A forte oposição de entidades de categorias docentes a reduzir o prazo e do movimento negro e outras entidades solidárias para diminuí-lo fez o governo recuar e retirar toda referência a cotas no documento que atualmente tramita no Congresso Nacional.²⁴

Contudo, é preciso reconhecer que foi no âmbito da educação que mais se debateu sobre questão racial nestes quatro anos, sendo a área que mais contribuiu para a popularização do tema das ações afirmativas na sociedade. Independentemente de lei federal que regule o tema, universidades federais e estaduais em todo o país vêm fazendo avançar este campo de ações, instituindo processos de reserva de vagas para estudantes negros. O desenvolvimento dessas experiências vem ocorrendo tanto a partir da aprovação de leis estaduais como por meio de resoluções internas das próprias universidades. Em 2006 são 22 as universidades públicas que adotaram cotas em seus processos seletivos: 13 estaduais²⁵ e 9 federais.²⁶ Essas universidades, em geral, instituem a reserva de vagas por curso, construindo experiências bastante diferenciadas e, na maioria das vezes, exitosas, seja no que diz respeito à ampliação na presença de alunos negros nos *campi*, seja no que se refere ao desempenho escolar apresentado pelos alunos cotistas.

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

Contudo, as primeiras avaliações mostram resultados diferentes dos esperados. Seminário realizado pela Universidade de Brasília (UnB) sobre as experiências de instituição de cotas raciais nas universidades públicas brasileiras²⁸ revelou a diversidade dos processos, apontou os principais problemas e os méritos deste esforço, traçando um quadro que merece aqui ser apresentado, mesmo que rapidamente.

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

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

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

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

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

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

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

O seminário revelou também que o processo atualmente em curso nas universidades públicas brasileiras, de instituir cotas raciais em seus processos seletivos, não vem sendo acompanhado sistematicamente pela Seppir ou pelo MEC.²⁹ A Seppir, que tem como principais objetivos formulação, coordenação, articulação e acompanhamento de políticas de ação afirmativa, assim como a coordenação de um Programa Nacional de Ações Afirmativas, não vem realizando nenhuma forma de acompanhamento sistemático dessas experiências, ou nenhuma ação ou iniciativa de apoio aos alunos cotistas ou às instituições que implementaram cotas. O MEC tampouco desenvolve iniciativas de apoio a essas experiências, quer sejam voltadas aos alunos – na forma de bolsas de manutenção ou de qualquer outra forma de apoio visando a sua permanência na universidade – ou às próprias instituições – orientações, avaliações, financiamento de encontros ou promoção de eventos, entre outros. A exceção fica por conta do apoio à formação de professores de história da África.

A única iniciativa federal no sentido de apoiar as instituições e alunos cotistas nas universidades públicas está sendo realizada pelo Ministério da Saúde, por meio do Programa Integrado de Ações Afirmativas para Negros (Brasil Afroatitude). Esse programa é uma parceria entre o Programa Nacional de DST/Aids e as universidades

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

que possuem programas de ação afirmativa para negros adotando regime de cotas para esta população. São dez as universidades participantes do programa, que atuam ofertando quinhentas bolsas de estudo a estudantes cotistas, apoiando sua permanência na universidade, ao mesmo tempo em que promovem sua participação em projetos de pesquisa, extensão acadêmica, assim como no programa “Saúde e Prevenção nas Escolas”. O programa conta com o apoio do MEC, da Seppir e do CNCD e tem obtido efetivo sucesso onde se desenvolve.

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

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

O enfrentamento da desigualdade e da discriminação no ensino deve agir em diferentes frentes, entre as quais na educação básica. Conforme foi demonstrado na primeira seção deste capítulo, em diversos aspectos os negros encontram-se em situação desfavorável em relação aos brancos: na inserção na escola, especialmente no ensino médio; na defasagem escolar – inadequação entre idade e série; na evasão; na repetência, entre outros. Faz-se necessário empreender políticas com vistas a sanar esses hiatos. Além disto, é preciso combater a discriminação e os alicerces do preconceito por meio de políticas valorizativas. Nesse sentido, professores, materiais didáticos, ambiente escolar devem propagar valores de equidade e não perpetuar atitudes, idéias e valores favoráveis à discriminação.

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

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

Tal circunstância levou o MEC e a Seppir a procurarem meios alternativos – como a utilização de cursos a distância, em parceria com universidades – para capacitar professores do ensino básico. Em 2006, foi implementado, em parceria com a Universidade de Brasília, um programa de capacitação a distância de 25 mil professores, pertencentes a

4.500 escolas das redes públicas estaduais e municipais³⁰ de todo o país. Trata-se de um curso de especialização com duração de quatro meses e 120 horas/aula. Os professores selecionados podem ser de diferentes áreas e aprendem as maneiras de aplicar os conteúdos da Lei nas suas disciplinas específicas. A idéia é criar, por meio dessas formações, um “grupo crítico” em cada uma das 250 mil unidades escolares que existem no Brasil, para que implementem os conteúdos e metodologias apreendidos, promovam a discussão e sirvam de multiplicadores nos seus espaços de trabalho.³¹

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

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

Finalmente, um projeto recentemente implantado pelo MEC visa estimular a inserção e permanência de estudantes negros no ensino médio. O projeto “Fortalecimento Educacional dos Negros e Negras no Ensino Médio” consiste no apoio a alunos da 1ª à 3ª série desse nível de ensino por meio da oferta de uma bolsa no valor de R\$ 60,00 mensais, além de apoio pedagógico. Um projeto piloto está sendo implementado em quatro estados: Maranhão, Pará, Mato Grosso do Sul e Santa Catarina. Nos três

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

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

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

primeiros, com grande proporção de população negra, foram escolhidas três escolas, enquanto em Santa Catarina, onde a população negra é reduzida, selecionaram-se 180 alunos pertencentes a dez diferentes escolas. O projeto começou a ser implantado em junho de 2006 e por isso ainda não é possível avaliar seus resultados.

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

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

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

As políticas empreendidas pelo governo federal nesta área demarcam a existência de dois momentos e de duas estratégias distintas. Entre os anos de 1995 e 2002, grande parte das ações desenvolvidas referia-se à implementação de ações afirmativas no âmbito do serviço público federal, inicialmente desenvolvidas de maneira isolada por alguns ministérios e, posteriormente, agregadas sob o Programa Nacional de Ações Afirmativas. Paralelamente, como resposta à denúncia de existência de discriminação racial no mercado de trabalho, apresentada pelo movimento sindical à Organização Internacional do Trabalho (OIT), foi instituído, em 1996, o Grupo de Trabalho para a Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação (GTDEO). O principal produto do GT, instituído no Ministério do Trabalho (MTE), foi a implementação, nas delegacias e subdelegacias Regionais do Trabalho, de núcleos de promoção da igualdade de oportunidades e de combate à discriminação no emprego e na profissão (Programa Brasil Gênero e Raça). Com o objetivo de fazer valer a Convenção nº 111 da OIT,³³ os núcleos tinham como objetivo “coordenar ações de combate à discriminação em matéria de emprego e profissão (...) e instituir programas, propor estratégias, ações e atuar como centros aglutinadores, além de acolher denúncias”.³⁴ Na prática, porém, esses núcleos – que seguem funcionando no atual governo – consolidaram-se como instâncias efetivas de combate à discriminação e de colocação de pessoas com deficiência no mercado de trabalho. Segundo informações do MTE, 90% dos cerca de 15 mil atendimentos realizados por ano estão voltados para a população com deficiência, o que, alega-se, poderia ser explicado pela falta de recursos e pela existência de legislação específica de cotas para inserção desse grupo no mercado de trabalho.³⁵

Em 2000, a preparação para a III Conferência Mundial contra o Racismo, conhecida como Conferência de Durban, mobilizou a sociedade e governo e aprofundou as bases para a elaboração de políticas públicas contra a discriminação e as desigualdades

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

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

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

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

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

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

Essas iniciativas, ainda que apresentando resultados escassos, representaram um marco importante no movimento do Estado brasileiro de reconhecimento de que não apenas as desigualdades raciais devem ser combatidas com ações efetivas, mas também que as ações afirmativas, priorizando uma população historicamente marginalizada, deveriam ser um instrumento importante de atuação. Essas ações deveriam ter como

36. As portarias do MDA que instituem tais medidas são as de número 25, de 21/01/2001; 202, de 4/9/2001; e 222, de 28/9/2001.

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

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

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

meta, inclusive, a alteração do perfil do funcionalismo público, ainda marcadamente excludente no que diz respeito à presença de negros em seus quadros.

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

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

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

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

foram verificadas proporções muito baixas de negros em cargos de visibilidade – foram expedidas Notificações Recomendatórias, por meio das quais o MPT recomenda aos estabelecimentos que adotem algumas medidas para reverter a situação.

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

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

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

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

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

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

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

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

4.5 Saúde da população negra

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

atender em matéria de tratamento de doenças e que deveriam ser consideradas na adoção de políticas sociais abrangentes que atingissem adequadamente a população negra.

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

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

A partir de 2003, contudo, começam a se recompor os esforços pela adoção de uma Política Nacional de Atenção à População Negra, que deveria conter ações voltadas para a anemia falciforme, mas não apenas estas. Assim, em novembro de 2003 foi assinado um Termo de Compromisso entre a Seppir e o Ministério da Saúde que previa a colaboração mútua para a elaboração de uma política de saúde para a população negra. No início de 2004 esse compromisso se materializou com a criação do Comitê Técnico de Saúde da População Negra, integrado por representantes de quase todas as secretarias e departamentos do Ministério da Saúde, assim como por representantes da sociedade civil com atuação nessa área. Em agosto do mesmo ano, o Comitê foi renovado e passou a ser integrado por representantes de distintas áreas do MS, da Seppir e dos Conselhos Nacionais de Secretários Estaduais e Municipais da Saúde. Entre suas funções estão promover medidas para: reduzir a morbidade e a mortalidade precoce da população negra; consolidar o Programa Nacional de Anemia Falciforme; ampliar o acesso da população negra ao SUS; e desenvolver ações de promoção da saúde nos quilombos e a capacitação dos profissionais da saúde em matérias relacionadas com a saúde da população negra.⁴³

Para garantir a prioridade da saúde da população negra, o MS determinou que todas as suas secretarias e dependências executassem ações que direta e indiretamente

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

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

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

O trabalho do Comitê Técnico, apoiado em indicadores que apontam para a existência de diferenciais no acesso a serviços de saúde entre negros e brancos,⁴⁵ culminou na elaboração da “Política Nacional de Saúde da População Negra”, lançada em 2004. A Política consiste numa estratégia de coordenação e sistematização das políticas voltadas à saúde da população negra, até então dispersas e esporádicas. Dentre as ações previstas vale mencionar: *i)* o Programa Nacional de Atenção às Pessoas com Doença Falciforme e outras Hemoglobinopatias – que tem enfatizado a importância da atenção pré-natal e o cuidado com as crianças falcêmicas recém-nascidas, da orientação aos portadores do traço falcêmico e a divulgação das características dessa doença, da realização de testes na população de risco para detectar a existência da doença e da inclusão do quesito raça/cor em todas as instâncias de atendimento da saúde para a detecção e tratamento dos falcêmicos; *ii)* a inclusão do recorte racial no Pacto Nacional pela Redução da Mortalidade Materna e Neonatal e no Programa Nacional de DST/Aids; e *iii)* a criação do “incentivo à equidade em saúde”, que estabeleceu um aumento de 50% no valor, de julho de 2004, dos incentivos para o Saúde da Família e o Saúde Bucal nos municípios em situação de maior vulnerabilidade social, dentre os quais aqueles com população remanescente de quilombos.

5 Financiamento e gasto

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

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

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

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

Cabe lembrar que os objetivos da Fundação Cultural Palmares, vinculada ao Ministério da Cultura, restringiam-se a “promover a preservação dos valores culturais, sociais e econômicos decorrentes da influência negra na formação da sociedade brasileira”. Entre suas atribuições, além da promoção de eventos e de intercâmbio, incluiu-se a de identificar e reconhecer as comunidades remanescentes de quilombos e delimitar, demarcar e conferir titulação de suas terras.

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

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

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

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

O PPA da Fundação Palmares para o período 2000-2003 abrangia dois programas: Cultura Afro-Brasileira e Gestão da Política de Cultura. Este último só contava com

uma ação, além daquelas ações-meio voltadas para a manutenção administrativa e os gastos com a equipe: Sistema Nacional de Informações Culturais, que contou com um reduzido orçamento a cada ano.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

TABELA 2

Total de recursos liquidados em ações finalísticas pela Fundação Cultural Palmares (FCP) e pela Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) – 1995-2005¹

(Em milhões de R\$)

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

Fonte: Siafi/Sidor.

Nota: ¹ Inclui todos os recursos liquidados no Programa Brasil Quilombola, inclusive nas ações executadas por outros órgãos, além do Programa Gestão da Política de Promoção da Igualdade Racial, executado pela Seppir (exclusive ações de manutenção).

Obs.: Valores corrigidos pelo IPCA médio de 2005.

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

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

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

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

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

6 Desafios e perspectivas

Os dados apresentados na primeira parte deste capítulo demonstram, mais uma vez, a enorme distância que separa brancos e negros neste país. Em 2005, observou-se que os diferenciais ainda são gritantes, destacando aqueles que dizem respeito à educação e ao mercado de trabalho. Contudo, boas notícias começam a aparecer. Comparando os indicadores de 1995 com os de 2005, vê-se que as desigualdades raciais estão se reduzindo

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

em vários campos, como o acesso e a taxa de frequência líquida no ensino fundamental ou a pobreza e a indigência. Cabe, entretanto, destacar que tais reduções se efetuam ainda em ritmo e escala insuficientes, dadas as grandes diferenças observadas. Se, por um lado, as convergências de indicadores apontam para a relevância das políticas universais no combate às desigualdades raciais no Brasil, por outro, estas se mostram insuficientes. Dimensões importantes de desigualdades como as que dizem respeito ao acesso ao ensino médio e superior não deram mostra de redução, ou mesmo se acentuaram. Paralelamente, a discriminação, cerne gerador das desigualdades, e a necessidade de construir um país sem diferenças raciais, apontam para a urgência de estruturar instituições e políticas específicas de combate à discriminação.

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

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

O desafio é, sem dúvida, grande. Se a questão racial permeia os mais diferentes aspectos da vida em sociedade, ela deve ser tratada em seus diferentes aspectos e de forma integrada pelos distintos órgãos de governo, desenvolvendo políticas especialmente nas áreas em que as diferenças se fazem mais presentes. Para tanto, é preciso que as desigualdades sejam claramente identificadas e monitoradas e que o tema seja incorporado pelos formuladores e gestores de políticas públicas. Nesse sentido, cabe à Seppir precisamente pautar e coordenar essa incorporação a partir de uma estratégia de combate à discriminação e às desigualdades raciais, assim como acompanhar e avaliar os resultados obtidos. Esse esforço é necessário porque a resistência ao tema, aliada à prática das áreas setoriais de trabalhar de maneira isolada, traz profundas dificuldades para a efetivação desse papel de articulação. Além disso, cabe uma revisão da estrutura administrativa da Secretaria, para que se organize de forma mais adequada ao enfrentamento de tais dificuldades. Apesar destas, os últimos anos testemunharam alguns exemplos bem-sucedidos nas políticas de promoção da igualdade racial nas quais a Secretaria teve um papel importante. Entre eles, têm destaque as políticas voltadas para as comunidades remanescentes de quilombos e a de promoção da saúde da população negra.

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

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

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

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

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

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

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

