



# CAMINHOS CONVERGENTES

## ESTADO E SOCIEDADE NA SUPERAÇÃO DAS DESIGUALDADES RACIAIS NO BRASIL

ORGANIZADORAS  
MARILENE DE PAULA  
ROSANA HERINGER

JOSÉ MAURÍCIO ARRUTI  
RENATO FERREIRA  
NILMA LINO GOMES  
ROSANA HERINGER  
SILVIA RAMOS  
ÁTILA ROQUE  
FRANCINE SAILLANT  
MARCIO ANDRÉ DE O. DOS SANTOS  
VALTER ROBERTO SILVÉRIO  
JUREMA WERNECK

HEINRICH  
BÖLL  
STIFTUNG

act:onaid

**A Fundação Heinrich Böll**  
(hbs – na sigla em alemão)  
é uma organização política, sem fins lucrativos, que se entende como parte da corrente política verde, representada na Alemanha pela coalizão partidária Aliança 90/Os Verdes. A hbs possui escritórios internacionais em 22 países. Nossa organização leva o nome do escritor vencedor do prêmio Nobel, Heinrich Böll, que simboliza posturas com as quais nos identificamos: defesa da liberdade e da democracia, tolerância e participação social.

No Brasil atuamos em parceria com ONGs e movimentos sociais para estabelecimento do desenvolvimento ambientalmente sustentável e incluyente com democracia de gênero, justiça social e garantia de Direitos Humanos. Nossa linha de ação em Direitos Humanos e Democracia está focada no acompanhamento do Parlamento e controle social do orçamento público; apoio a denúncias de violações de direitos ligadas à violência no campo e nas cidades; e monitoramento das políticas públicas de promoção da igualdade racial.

# CAMINHOS CONVERGENTES

ESTADO E SOCIEDADE  
NA SUPERAÇÃO  
DAS DESIGUALDADES  
RACIAIS NO BRASIL

ORGANIZADORAS  
MARILENE DE PAULA  
ROSANA HERINGER

JOSÉ MAURÍCIO ARRUTI  
RENATO FERREIRA  
NILMA LINO GOMES  
ROSANA HERINGER  
SILVIA RAMOS  
ÁTILA ROQUE  
FRANCINE SAILLANT  
MARCIO ANDRÉ DE O. DOS SANTOS  
VALTER ROBERTO SILVÉRIO  
JUREMA WERNECK

1ª EDIÇÃO  
RIO DE JANEIRO, BRASIL, 2009

■■■ HEINRICH  
BÖLL  
STIFTUNG

**act:onaid**

# **Caminhos convergentes: Estado e Sociedade na superação das desigualdades raciais no Brasil**

© Fundação Heinrich Böll e ActionAid Brasil

## **FUNDAÇÃO HEINRICH BÖLL**

Rua da Glória, 190, 7º andar – Glória  
20241-180 | Rio de Janeiro/RJ  
Tel.: +55 (21) 3221.9900 | [www.boell.org.br](http://www.boell.org.br)

## **ACTIONAID BRASIL**

Rua Morais e Vale, 111, 5º Andar – Centro  
20021-260 | Rio de Janeiro/RJ  
Tel.: +55 (21) 2189.4600 | [www.actionaid.org.br](http://www.actionaid.org.br)

## **ORGANIZADORAS**

Marilene de Paula  
Rosana Heringer

## **ARTIGOS**

José Maurício Arruti, Renato Ferreira, Nilma Lino Gomes,  
Rosana Heringer, Sílvia Ramos, Átila Roque,  
Francine Saillant, Marcio André de O. dos Santos,  
Valter Roberto Silvério e Jurema Werneck

## **COORDENAÇÃO EDITORIAL**

Marilene de Paula  
Rosana Heringer

## **REVISÃO**

Helena Costa

## **PROJETO GRÁFICO**

Mais Programação Visual  
[www.maisprogramacao.com.br](http://www.maisprogramacao.com.br)

## **CAPA**

Arte sobre foto de André Telles

## **IMPRESSÃO**

Walprint Gráfica e Editora

## **TIRAGEM**

1.000 exemplares

Permitida a reprodução parcial desta obra desde que citada a fonte.

---

C183

Caminhos convergentes: Estado e Sociedade na superação das desigualdades raciais no Brasil / Orgs. Marilene de Paula, Rosana Heringer. - Rio de Janeiro : Fundação Heinrich Böll, ActionAid, 2009.

292p.

ISBN 978-85-62669-00-2

1. Desigualdades raciais. 2. Ação afirmativa. 3. Políticas públicas.  
4. Brasil. I. Paula, Marilene de. II. Heringer, Rosana. III. Título

CDU – 323.12(81)

---

Ficha catalográfica – Sandra Infurna – CRB-7 4607

# SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	5
------------------	---

## PARTE 1

1 EVOLUÇÃO E CONTEXTO ATUAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: EDUCAÇÃO, DESIGUALDADE E RECONHECIMENTO .....	13
VALTER ROBERTO SILVÉRIO	
2 LIMITES E POSSIBILIDADES DA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI 10.639/03 NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EM EDUCAÇÃO .....	39
NILMA LINO GOMES	
3 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA QUILOMBOS: TERRA, SAÚDE E EDUCAÇÃO .....	75
JOSÉ MAURÍCIO ARRUTI	
4 MULHERES NEGRAS BRASILEIRAS E OS RESULTADOS DE DURBAN .....	111
JUREMA WERNECK	
5 ANÁLISE DAS PRINCIPAIS POLÍTICAS DE INCLUSÃO DE ESTUDANTES NEGROS NO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL NO PERÍODO 2001-2008 .....	137
ROSANA HERINGER E RENATO FERREIRA	

## PARTE 2

6 DIREITOS, CIDADANIA E REPARAÇÕES PELOS ERROS DO PASSADO ESCRAVISTA: PERSPECTIVAS DO MOVIMENTO NEGRO NO BRASIL .....	197
FRANCINE SAILLANT	
7 POLÍTICA NEGRA E DEMOCRACIA NO BRASIL CONTEMPORÂNEO: REFLEXÕES SOBRE OS MOVIMENTOS NEGROS .....	227
MARCIO ANDRÉ DE O. DOS SANTOS	
8 CONSTRUÇÃO E DESCONSTRUÇÃO DO SILÊNCIO: REFLEXÕES SOBRE O RACISMO E O ANTIRRACISMO NA SOCIEDADE BRASILEIRA .....	259
ÁTILA ROQUE	
9 NEGRO DRAMA .....	275
SILVIA RAMOS	



# INTRODUÇÃO

MARILENE DE PAULA<sup>1</sup>

ROSANA HERINGER<sup>2</sup>

5

A Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerâncias Correlatas, convocada pela ONU e realizada em Durban, África do Sul (2001), é um dos marcos históricos para as reivindicações do movimento negro contemporâneo e para a implementação de políticas de ação afirmativa. Em 2009 ocorreu em Genebra a Revisão do Plano de Ação de Durban, quando representantes de governos e organizações da sociedade civil debateram os principais avanços e desafios para a eliminação das desigualdades raciais. No caso brasileiro, inegavelmente nos últimos 10 anos houve avanços, mas o cenário ainda é preocupante, com dados que apontam as desigualdades raciais como um dos principais problemas da jovem democracia brasileira.

O Brasil teve uma participação ativa na Conferência de Durban e o resultado da mesma levou o governo brasileiro a assumir compromissos e iniciar importantes políticas voltadas para a promoção dos direitos dos afrodescendentes e da igualdade racial.

Em pesquisa realizada pelo Ipea<sup>3</sup> sobre as políticas de ação afirmativa durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) foram identificados 40 programas e ações em instituições governamentais, tanto no Executivo quanto no Judiciário. As ações mais relevantes foram as seguintes: no Ministério da Educação: reavaliação dos livros didáticos com exclusão daqueles que contivessem preconceitos de qualquer espécie, apoio a projetos

---

1 Mestranda em História e Bens Culturais, coordenadora de programa da Heinrich Böll Stiftung.

2 Doutora em Sociologia, Coordenadora Executiva da ActionAid Brasil; ex-diretora do Centro de Estudos Afrobrasileiros da Universidade Candido Mendes (CEAB/UCAM).

3 BEGHIN, Nathalie & JACCOUD, Luciana de Barros. Desigualdades raciais no Brasil: um balanço da intervenção governamental, Brasília, IPEA, 2002.

educacionais em áreas quilombolas, criação do Programa Diversidade na Universidade, de apoio a cursinhos pré-vestibulares com prioridade para estudantes negros e indígenas; no Ministério da Saúde: inclusão do quesito raça/cor nos formulários oficiais, apoio financeiro a projeto de pesquisa clínica sobre a anemia falciforme em comunidades remanescentes de quilombos; no Judiciário: implantação de ações afirmativas nos contratos de prestação de serviços de terceiros com a participação de no mínimo 20% de negros; no Ministério das Relações Exteriores: concessão de vinte bolsas de estudo anualmente para afrodescendentes na preparação para concorrerem ao Instituto Rio Branco; no Ministério da Cultura: ampliação do número de certificados de comunidades quilombolas; no Ministério do Planejamento: estabelecimento de uma linha de pesquisa pelo Ipea, com o apoio do Pnud, órgão da ONU; no Ministério do Trabalho: instalação de Núcleos de Promoção da Igualdade de Oportunidades e de Combate à Discriminação no Emprego e na Profissão nos estados, com base nas Delegacias Regionais do Trabalho; em alguns ministérios: criação de um programa de ações afirmativas vinculado ao preenchimento de cargos de direção – DAS – com metas de participação de 20% de afrodescendentes.

A partir de 2003, com o início do governo Lula, outras ações mais específicas começaram a ser implementadas. Simbolicamente, a nomeação do primeiro ministro negro para a instância máxima do Judiciário, o Supremo Tribunal Federal, teve um significado importante. No plano do Executivo Federal, criou-se ainda em 2003 a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – Seppir, reunindo sob seu guarda-chuva um conjunto de ações voltadas para a população afrodescendente, com destaque para a atuação junto a comunidades quilombolas, no campo da saúde da população negra e também na área do ensino de História e Cultura Afro-brasileira nas escolas.

Entretanto, se tomamos como referência os últimos oito anos, a partir da realização da Conferência de Durban, certamente o tema que recebeu mais destaque no debate público e trouxe impactos mais visíveis foi a ampliação do acesso de estudantes negros ao ensino superior. Trata-se da chamada “política de cotas”.

Seja pelo caminho público – políticas de ação afirmativa em universidades federais e estaduais – ou privado – através do Programa Universidade para Todos – ProUni, iniciou-se uma efetiva mudança no perfil dos estudantes que ingressam anualmente no ensino superior no país. Hoje a universidade é mais negra, mais misturada, mais diversa. E hoje, sete anos depois



da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – Uerj ter promovido seu primeiro vestibular com reserva de vagas para estudantes negros, contabilizamos 80 universidades públicas com algum tipo de ação afirmativa no país. O processo foi rico e diversificado, com adaptações regionais e na maioria dos casos acompanhado de intenso debate no âmbito da comunidade universitária.

Neste sentido a presente publicação é uma iniciativa da *Fundação Heinrich Böll* e da *ActionAid Brasil* para contribuir com o debate e a reflexão sobre cenários presentes e futuros neste campo. Convidamos 10 autores para elaborar um balanço das ações desenvolvidas no âmbito das políticas públicas de promoção da igualdade racial em diversas áreas, tais como educação, políticas para comunidades quilombolas, políticas para mulheres negras, entre outras, assim como promover uma reflexão sobre os principais atores políticos coletivos envolvidos na demanda e pressão pela adoção destas políticas, com atenção especial para a atuação dos movimentos e organizações antirracistas neste período.

Na primeira parte, cinco artigos apresentam uma análise crítica sobre as principais políticas de promoção da igualdade racial formuladas e implementadas pelo governo brasileiro, a partir de 2001. Embora saibamos que algumas delas tiveram início mesmo antes da Conferência de Durban, também sabemos que o processo de mobilização para a Conferência e a divulgação posterior do seu plano de ação influenciaram a agenda governamental e ampliaram as condições políticas para que algumas iniciativas e programas fossem implementados.

No primeiro artigo Valter Silvério apresenta uma análise histórica sobre as políticas de redução da pobreza e da desigualdade no Brasil e reflete sobre em que medida as desigualdades raciais são contempladas na formulação destas políticas. Sua análise no artigo *Evolução e contexto atual das políticas públicas no Brasil: educação, desigualdade e reconhecimento* concentra-se no período a partir dos anos 90, apresentando indicadores de desigualdade racial em diversas áreas e contribuindo com um panorama das políticas desenvolvidas para lidar com estas desigualdades, principalmente no campo educacional.

A lei 10.639/03, que torna obrigatório o ensino da história da África e das culturas afrobrasileiras nas escolas públicas e privadas de educação básica, é uma política de ação afirmativa voltada para a valorização da identidade, da memória e da cultura negras, inédita no âmbito das diretrizes curriculares. O contexto de sua aprovação, sua relação com o conteúdo da

Conferência e demais ações do Estado brasileiro na educação são abordados por Nilma Lino Gomes em seu artigo *Limites e possibilidades da implementação da Lei 10.639/03 no contexto das políticas públicas em educação*.

José Maurício Arruti analisa em seu artigo *Políticas públicas para quilombos: terra, saúde e educação* as políticas públicas para as comunidades quilombolas, apontando o binômio reconhecimento e redistribuição como meio de compreensão dos formatos escolhidos pelo governo para as iniciativas federais. O autor enfatiza as disputas atualmente existentes neste campo, inclusive no âmbito do governo, em relação à titulação de territórios quilombolas, envolvendo procedimentos burocráticos cada vez mais complexos e embates no executivo, legislativo e judiciário. Também aponta para os efeitos ainda limitados de ações no campo da saúde e educação voltadas para estas comunidades.

Jurema Werneck analisa em seu artigo *Mulheres negras brasileiras e os resultados de Durban* dados e informações sobre as políticas públicas para as mulheres negras no campo da saúde, educação, direitos reprodutivos e trabalho, além dos desafios postos para o movimento de mulheres na superação das desigualdades raciais e de gênero. Apresenta, por um lado, os principais indicadores disponíveis para análise das desigualdades de gênero e raça combinadas e, por outro, analisa o impacto da implementação da agenda resultante do Plano de Ação da Conferência Mundial Contra o Racismo numa estratégia de redução destas desigualdades.

Rosana Heringer e Renato Ferreira, no artigo *Análise das principais políticas de inclusão de estudantes negros no ensino superior no Brasil no período 2001-2008* analisam o que já foi realizado e quais as perspectivas, lacunas e desafios a serem enfrentados quanto à ampliação no acesso e adoção de programas de permanência de estudantes negros no ensino superior. O artigo aponta também as desigualdades raciais existentes no âmbito do ensino médio e aborda alguns temas correlatos que precisam ser enfrentados para a promoção de uma efetiva igualdade racial na educação. O texto traz um anexo com dados atualizados sobre as políticas de ação afirmativa no ensino superior no Brasil.

Na segunda parte do livro apresentamos um quadro dos desafios político-estratégicos para avançar na redução das desigualdades raciais. Consideramos que a sociedade civil foi ator determinante para as mudanças políticas e sociais em torno do tema das relações raciais no Brasil nos últimos anos. Por isso, convidamos quatro autores para analisar os caminhos percorridos pela atual luta antirracista e seus desdobramentos.

Francine Saillant traz em seu artigo *Direitos, cidadania e reparações pelos erros do passado escravista: perspectivas do movimento negro no Brasil*, o cenário do processo preparatório da Conferência, em especial as contribuições dos grupos de mulheres negras a partir da realização das conferências das Américas, da conferência nacional e das estaduais, e por fim, a participação brasileira em Durban. Enfatiza as discussões em torno das formas de reparação das populações historicamente discriminadas dos meios econômicos e políticos, vislumbrando a partir do paradigma de Durban os discursos articulados do movimento negro brasileiro em torno das noções de direitos e de cidadania.

O movimento negro contemporâneo é um dos mais ativos na sociedade civil e o principal ator na luta por políticas de ação afirmativa. Embora vitorioso em muitas conquistas, enfrenta hoje uma agenda extensa, fragmentada em suas temáticas, com vários atores políticos em disputa constante, em especial aqueles ligados ao debate sobre a adoção das políticas de ação afirmativa. Marcio André dos Santos reflete em seu artigo *Política negra e democracia no Brasil contemporâneo: reflexões sobre os movimentos negros* acerca do conceito de movimento negro e das mudanças ocorridas ao longo das últimas décadas com a institucionalização desse movimento, a partir dos desafios postos quanto à participação no Estado.

Áttila Roque nos brinda no artigo *Construção e desconstrução do silêncio: reflexões sobre o racismo e o antirracismo na sociedade brasileira*, com uma análise sobre os desafios apresentados às ONGs brasileiras que historicamente não trabalhavam com a temática das relações raciais. O *momentum* proporcionado pela Conferência teve o grande mérito de criar novos patamares de confiança política entre as organizações e movimentos sociais em torno da causa antirracista. Vários atores tiveram de topar o desafio de discutir uma outra agenda para o Brasil. Uma agenda que os estimulava a declarar o seu compromisso pelo fim das discriminações e desigualdades raciais.

A partir dos anos 1990 observou-se a emergência de novos atores na luta antirracista. Começam a se constituir nas favelas e periferias urbanas brasileiras grupos de jovens ligados a iniciativas de cultura e arte, com um discurso de enfrentamento da violência, afirmação de pertencimento a esses territórios e um indiscutível orgulho racial, marca importante de suas mensagens à sociedade. Sílvia Ramos pesquisou esses grupos e analisa no artigo *Negro Drama* quais são suas características, seus discursos, a articulação de uma nova proposta que imbrica mercado e trabalho social, sua função

de “mediação” entre outros atores sociais (governo, mídia, organizações da cooperação internacional, etc.) e o universo jovem das favelas e periferias. Afirma que o ponto fundamental é a capacidade desses grupos de articular a problemática do território e da violência à temática racial.

Acreditamos que, com este trabalho, oferecemos à sociedade brasileira subsídios para um debate mais informado sobre o estado da arte no que diz respeito às políticas de promoção da igualdade racial, bem como uma análise de cenários possíveis para o desenvolvimento de agendas futuras voltadas para este tema.

Apesar dos avanços apontados neste livro, muitas ações ainda precisam ser implementadas e melhor desenvolvidas. A pobreza atinge desproporcionalmente a população negra no Brasil, e é necessário que nos programas de transferência de renda como o Bolsa Família este também seja um critério levado em conta para identificação de beneficiários. O foco nas comunidades quilombolas é importante neste sentido, mas não é suficiente.

O ensino médio ainda precisa ser universalizado e, como o ensino superior, ter o seu acesso ainda mais democratizado, para que também garanta o acesso, permanência, conclusão e sucesso de estudantes negros que ingressam neste estágio educacional. A melhoria geral da qualidade da educação neste sentido é fundamental, mas é preciso que se desenvolvam mecanismos especiais para garantir que os estudantes negros e mais pobres não desistam no caminho e concluam esta etapa com sucesso.

O campo da representação política ainda é um terreno basicamente branco no Brasil, revelando uma subrepresentação de políticos negros nos cargos eletivos. Ainda está para ser iniciado o debate sobre a representação dos negros na política, de forma que o núcleo do poder no Brasil seja mais parecido com o conjunto de sua população.

O mesmo ocorre em outros espaços de poder como o judiciário, as forças armadas, os cargos mais qualificados do executivo federal. Políticas de ação afirmativa no serviço público são necessárias para melhor equilibrar esta representação.

Existe, portanto, um longo caminho a percorrer. O Brasil vem dando os primeiros passos, os movimentos sociais que lutam contra o racismo se mobilizam e algumas conquistas foram alcançadas nestes oito anos. Porém, é preciso que se definam programas mais duradouros, cujos impactos possam ser medidos em médio prazo e que contribuam para a promoção de uma efetiva agenda de igualdade racial no Brasil. Já esperamos demais.

---

# PARTE 1



# EVOLUÇÃO E CONTEXTO ATUAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: EDUCAÇÃO, DESIGUALDADE E RECONHECIMENTO

VALTER ROBERTO SILVÉRIO<sup>1</sup>

## INTRODUÇÃO

No Brasil, a década de 1990 pode ser descrita de diferentes formas e maneiras. No entanto, as interpretações sobre o período nos remetem a um consenso em torno da importância dos obstáculos representados pelas desigualdades raciais ao desenvolvimento econômico e, também, para o aprofundamento da democracia. Embora persistam na literatura controvérsias em torno dos fundamentos daquelas desigualdades, nos últimos 30 anos, o movimento negro brasileiro<sup>2</sup> tem insistido no papel estruturante da discriminação racial e do racismo na sua reprodução e perenidade.

---

1 Professor Associado do Departamento e Programa de Sociologia da Universidade Federal de São Carlos/UFSCar.

2 O movimento negro brasileiro em sua versão contemporânea teve início no dia 07 de junho de 1978 com um ato público nas escadarias do Teatro Municipal de São Paulo.

Durante os anos 1980 foram produzidas inúmeras análises sociológicas que corroboravam as denúncias do movimento negro em relação aos obstáculos à mobilidade social da população negra no mercado de trabalho, com repercussões na vida educacional de crianças e jovens negros.

Os estudos de Hasenbalg e Valle Silva, por exemplo, foram de grande importância por tratarem de três temas centrais no desenvolvimento econômico recente que permitem uma melhor compreensão do contexto brasileiro, a saber:

“a) as rápidas mudanças na estrutura social ocorridas dentro dos limites de um modelo de modernização conservadora, isto é, um termo utilizado para conceituar o crescimento econômico do Brasil, na período do golpe militar de 1964, cuja intenção era manter o capital em mãos de empresários brasileiros, ou empresas estatais, com todos os custos sociais que são inerentes àquela opção; b) a reordenação dos perfis de estratificação e os processos decorrentes de mobilidade social, que coexistem com fortes desigualdades<sup>3</sup> distributivas e persistente pobreza<sup>4</sup>; e c) o papel desempenhado pelas diferenciações raciais na alocação de posições na estrutura social” (Hasenbalg e Valle Silva, 1988, 9).

Em relação à diferenciação racial, os autores realizam uma avaliação crítica das teorias que postulam a incompatibilidade entre racismo e industrialização e que explicam as desigualdades raciais do presente como um legado da escravidão e, ao mesmo tempo, demonstram que as desigualdades raciais devem ser atribuídas “à discriminação racial e à segregação geográfica dos grupos raciais, condicionada inicialmente pelo regime escravista e reforçada depois pela política oficial de promoção da imigração europeia para o sudeste do país” (Hasenbalg e Valle Silva, 1988, p.10).

---

3 Em linhas gerais, as desigualdades entre negros e brancos no Brasil resultam das disparidades na distribuição regional, qualificação educacional e estrutura de emprego que determinam distinções na distribuição de renda (Brasil: o estado de uma nação, 2005).

4 Na prática a pobreza é associada à insuficiência de renda. Quando a soma dos rendimentos de um indivíduo, ou de sua família, é insuficiente para satisfazer as necessidades básicas de alimentação, transporte, moradia, saúde e educação, ele ou ela encontra-se em situação de pobreza (Brasil: o estado de uma nação, 2005).



As duas principais conclusões desses estudos são as seguintes: 1) a superação das desigualdades raciais, com a conseqüente mobilidade ascensional dos negros, só se dará pela implementação de políticas de promoção diferencial que eliminem os mecanismos discriminatórios presentes no cotidiano nacional; 2) a experiência brasileira contradiz uma proposição básica da chamada “tese do industrialismo”, segundo a qual o crescimento industrial produz um aumento da fluidez social.

Quando olhadas em perspectiva histórica as conclusões de Hasenbalg e Valle Silva exigem uma melhor compreensão do significado da modernização conservadora e seu impacto na constituição do lugar das políticas sociais no processo de desenvolvimento econômico que se instaura no país a partir do primeiro governo de Getúlio Vargas.

## O GOVERNO VARGAS E O PERFIL DA POLÍTICA SOCIAL

“Na época em que os fins sociais são preponderantemente econômicos, em que se organiza de maneira científica a produção e o pragmatismo industrial é elevado a limites extremos, assinala-se a função do Estado, antes, e acima de tudo, como elemento coordenador desses múltiplos esforços, devendo sofrer, por isso, modificações decisivas” (Vargas, 1938, v.1, p. 192).

Dois aspectos centrais chamam a atenção nos debates acadêmicos acerca do governo Vargas e seus reflexos para as transformações políticas do país. O primeiro diz respeito às mudanças do papel do Estado em relação ao desenvolvimento econômico. O segundo está relacionado ao processo de desenvolvimento dos direitos de cidadania e o seu conseqüente impacto na formulação de políticas sociais.

Os marcos de transformações e/ou mudanças no desenvolvimento econômico brasileiro, a partir de 1930, são amplamente consensuais na literatura especializada e, também, aceitos pelos formadores de opinião pública. As discordâncias ocorrem, normalmente, em torno da intencionalidade ou não das medidas adotadas pelos governantes e do impacto mais ou menos positivo e, também, mais ou menos modernizante das mesmas, no que diz respeito ao desenvolvimento econômico. Em linhas

gerais, os marcos correspondem a transformações internas e/ou externas no âmbito econômico-político que repercutem tanto na sociedade civil organizada quanto no arranjo institucional em construção do Estado brasileiro; eles são os seguintes:

a) no período considerado de grandes mudanças econômicas, entre 1930-1945, os aspectos mais enfatizados pela literatura especializada são os impactos da quebra da bolsa de Nova Iorque, em 1929, que teve como desdobramento a crise econômica mundial dos anos 30; b) as mudanças políticas no país marcadas pelos dois períodos do governo Vargas, nos quais surgem as primeiras políticas públicas com preocupações de proteção social, especialmente dos trabalhadores; c) as repercussões do período da II Guerra Mundial na economia brasileira com ênfase no processo de substituição das exportações.

O período entre 1946-61 foi marcado pela consolidação da estratégia de desenvolvimento apoiada na Industrialização por Substituição de Importações (ISI) no qual se destacam tanto a tentativa de liberação da economia brasileira quanto o programa de metas considerado o auge da ISI.

Na prática, o plano de metas materializado pelo governo de Juscelino Kubitschek entre 1956 e 1961 foi caracterizado pelo aspecto nacional desenvolvimentista da política econômica que permitiu, por meio de um planejamento orientado pelo Estado, a consolidação da indústria como setor dinâmico do desenvolvimento do país.

Durante o período autoritário, 1964 a 1985, do ponto de vista econômico chama a atenção que após um período de estagnação ocorre o intitulado “milagre” econômico brasileiro, entre 1968 e 1973, ao qual se segue um período marcado pelo crescimento interno com endividamento em um mundo marcado pela crise do modelo econômico até então vigente. As repercussões da ruptura política com os preceitos democráticos permitiram a introdução de uma agenda marcada pelo controle ideológico dos órgãos de formação da opinião pública e, também, pela perseguição, deportação e morte dos opositores ao regime. Uma das consequências que vem sendo apontada como resultante desse processo é que o tipo de modernização que se instalou sob os governos militares aprofundou as distâncias sociais entre ricos e pobres, a corrupção nas instituições do Estado, em todos os níveis de governo, beneficiando

grupos políticos regionais com vieses coronelistas e patrimonialistas, que influenciam a política nacional até os dias atuais.

Em relação ao desenvolvimento dos direitos de cidadania o debate é mais complexo uma vez que, no Brasil, as distinções étnico-raciais e a introdução de trabalho livre condicionaram e restringiram a expansão dos mesmos para o conjunto de brasileiros e, ao mesmo tempo, nos legou, a partir da década de 30 do século XX, um Estado formulador de políticas sociais. O primeiro período Vargas tem sido caracterizado por ações de forte conteúdo antiliberal do governo na economia e, também, pelo intervencionismo estatal que, de certa forma, conquistou setores da sociedade tanto pela promessa de eficiência quanto de relações impessoais entre governo e sociedade que, em tese, contribuiriam para eliminar o uso de soluções políticas de caráter patrimonialistas.

É nesse contexto que surgem as políticas públicas de proteção social. Em linhas gerais no Brasil as Ciências Sociais – que estudam as políticas sociais – convencionaram considerá-las como um campo de estudos sobre a ação governamental com objetivos específicos relacionados com a proteção social.

Alguns aspectos fundamentais presentes na literatura sobre tais políticas são os seguintes: a) em contextos particulares, distintos significados são atribuídos ao termo política social; b) tais significados decorrem de conveniência ou convenção, ou seja, são estabelecidos mediante escolhas e/ou acordos. O primeiro aspecto sugere, enfatizando a dimensão histórica, que se pode entender e praticar política social – que, como política pública é ação de governo – de diversos modos, dependendo da natureza do Estado e dos processos decisórios em vigor. O segundo aspecto reitera a importância dos atores sociais e de sua capacidade de negociar politicamente suas posições na agenda pública (Vianna, M.L.T., 2002).

Desta ótica, como nos mostra Teixeira,

“o campo das políticas sociais pode ser melhor definido sob a égide do conceito de cidadania. Assim, as políticas sociais tratariam dos planos, programas e medidas necessários ao reconhecimento, implementação, exercício e gozo dos direitos sociais reconhecidos em uma dada sociedade como incluídos na condição de cidadania, gerando uma pauta de direitos e deveres entre aqueles aos quais se atribui a condição de cidadãos e seu Estado” (Teixeira, 1985, pp 400-417).

Duas observações centrais, presentes na literatura sobre cidadania, devem ser levadas em consideração na análise do caso brasileiro. A primeira, formulada por Santos (1979), assevera ter se desenvolvido no Brasil uma cidadania regulada, a qual pode desvendar tanto os condicionantes impostos pelo Estado ao tipo de política social e quais brasileiros poderiam ter acesso quanto os obstáculos para a livre organização de indivíduos e grupos da sociedade civil para lutar por direitos. A segunda, atribuída a Carvalho (2001), nos ensina que, contrariamente às experiências de outras sociedades em relação ao desenvolvimento dos direitos de cidadania, no caso brasileiro os direitos sociais antecederam os direitos civis e políticos.

Bobbio (1992), ao analisar a teoria de Marshal (1967), observa três fases no desenvolvimento dos direitos do homem. A primeira, na qual se afirmam os direitos civis que têm como fundamento reservar para o indivíduo uma esfera de liberdade em relação ao Estado. A segunda, os direitos políticos que concebem a liberdade como autonomia, portanto, para além do não impedimento, propiciando a participação cada vez mais ampla, generalizada e frequente dos membros de uma comunidade no poder político. E, finalmente, os direitos sociais, como os do bem-estar e da igualdade não apenas formal. São direitos que tendem a igualar situações sociais desiguais (Bobbio, 1992, p.32-33). No caso brasileiro, a Constituição de 1988 estabelece, no artigo 6º, que “*são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados*”.

No Brasil, a sequência acima sugerida se inverteu, os direitos sociais foram institucionalmente desenvolvidos a partir da década de trinta do século XX. No entanto, os direitos civis, mesmo figurando em todas as Constituições, foram constantemente desrespeitados. O peso da herança colonial, da escravidão e da grande propriedade privada são fatores que produziram um país comprometido com o poder privado e com uma ordem social que, ao negar a condição humana de grande parcela da população, obstruía e reprimia intencionalmente a participação popular. Assim, após um século do final da escravidão e, também, do advento da República, as restrições ao pleno desenvolvimento dos direitos civis e políticos foram extirpadas pela constituição de 1988, embora os elementos

contenciosos do passado permaneçam operando na situação presente tanto pela inadequação do arranjo institucional, que se encontra em processo de mudança, quanto pela interferência de grupos de interesse que não são representativos, e nem comprometidos com as demandas dos setores populares, que ainda controlam o parlamento brasileiro.

Um dos resultados mais visíveis dessa situação, como descreve o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), pode ser sintetizado na seguinte análise:

“a história mostra que além de nunca ter sido possível levar o sistema de proteção social à maioria da população brasileira ocupada – deixando desprotegido tanto o contingente envolvido na economia de subsistência no meio rural quanto aqueles empregados na vasta variedade de atividades informais que proliferaram nos centros urbanos – começou a haver, desde os anos 1980, a expulsão de parte do contingente antes incorporado ao sistema” (Ipea, 2007, p.8).

Assim, a Constituição de 1988, comemorada pelos setores progressistas e democráticos e, também, intitulada de cidadã, numa referência explícita, substantiva e intensa a participação dos setores populares organizados, trouxe, no capítulo da ordem social, a superação da concepção de cidadania regulada, ao incluir no arcabouço da proteção social o conjunto dos brasileiros independente da existência de vínculos com o mercado de trabalho. Entretanto, ela é promulgada no interior de uma situação social paradoxal na qual a vitória parcial dos setores populares expressa na ampliação da cobertura das políticas sociais, com vistas à universalização dos benefícios, é acompanhada de restrições estruturais.

Como também observa o próprio Ipea, no volume sobre o acompanhamento e análise das políticas sociais de 2007:

“os ‘avanços’ de natureza jurídico-legal e da efetiva ampliação da cobertura, a implementação das políticas sociais foi sendo condicionada, durante a década de 1990, pela combinação de fatores macroeconômicos e políticos, que resultaram na configuração de uma agenda pautada por cinco diretrizes básicas: universalização restrita, privatização da oferta de serviços públicos, descentralização da sua implementação, aumento da participação não-governamental na sua provisão e focalização sobre a pobreza extrema em algumas áreas da política social.” (Ipea, 2007, p.8).

A complexidade da situação se amplia quando, também na década de 1990 à exigência dos setores populares organizados pela universalização somam-se demandas históricas de segmentos populacionais discriminados, mulheres, negros e índios, entre outros, pelo reconhecimento de sua exclusão e do direito a ter direitos que assegurem e preservem suas especificidades culturais<sup>5</sup>. Tais demandas foram reconhecidas como legítimas e estão presentes na Constituição Brasileira de 1988 e em tese garantem a todos o pleno exercício dos direitos culturais (art. 215). Ao definir patrimônio cultural brasileiro de forma indireta, aponta como direitos culturais as formas de expressão, os modos de criar, fazer e viver, as criações científicas, artísticas e tecnológicas. O livre exercício dos cultos religiosos, a livre expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, e os direitos do autor também estão expressamente assegurados na Constituição, no rol dos direitos e garantias fundamentais (art. 5º). A educação figura como direito social (art. 6º) e também como direito cultural (art. 205 a 214).

Para além dos fatores macroeconômicos ressaltados como condicionantes da efetivação dos avanços de natureza jurídico-legal, as lutas sociais por meio das mobilizações sociais dos chamados movimentos sociais identitários continuam, tanto no sentido da efetiva ampliação universal da cobertura quanto no que tange à superação de discriminações negativas, inscritas no processo histórico brasileiro.

Neste sentido, a luta social de mulheres, índios e negros nas últimas décadas acrescentou novos aspectos desconsiderados na visão universalizante dos direitos de cidadania, qualificando o amplo debate nacional no pós-constituição de 1988.

---

5 Os direitos culturais são parte integrante dos direitos humanos. Estão indicados no artigo 27 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), e nos artigos 13 e 15 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966). No âmbito interamericano os direitos culturais estão indicados no Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos, conhecido como Protocolo de São Salvador (1988). No processo de implementação mundial dos direitos culturais foi adotada pela Unesco, em novembro de 2001, a Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural. Ao mesmo tempo em que afirma os direitos das pessoas pertencentes às minorias à livre expressão cultural, observa que ninguém pode invocar a diversidade cultural para infringir os direitos humanos nem limitar o seu exercício. Os direitos culturais carecem de maior elaboração teórica, para distingui-los de direitos civis, políticos, econômicos e sociais. Por exemplo, o direito de autodeterminação dos povos, expresso no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, é também um direito cultural.

Ao inserir novas necessidades na agenda, os movimentos sociais que pressionam por políticas específicas se deparam com o desafio de, por um lado, assegurar que suas especificidades sejam atendidas por se tratarem de diferenças que, embora construídas socialmente em relação a aspectos inatos de um dado grupo, interferem objetivamente na realização individual do grupo em questão marcando-o socialmente. Por outro lado, a exigência pela ampliação da cobertura universal para assegurar que todos os brasileiros possam ter acesso à proteção social permanece como um desafio político para o conjunto dos setores democráticos organizados. Assim, a articulação entre política universal e política com foco em um dado grupo e/ou segmento social permanece como um desafio no Brasil do século XXI.

## OS DIREITOS CULTURAIS E A NECESSIDADE DE UM NOVO ARRANJO INSTITUCIONAL

Quando se trata do debate sobre diversidade cultural e seus desdobramentos nas questões das relações sociais entre brancos e não-brancos é possível observar, com base na trajetória do pensamento e da ação da Unesco sobre a cultura e a diversidade, as mudanças de percurso e do tratamento dessas dimensões da vida social. O tema da diversidade cultural, na chave dos conflitos étnico-raciais, está na raiz da própria criação daquela agência internacional e tem permeado seu pensamento e ações desde o seu surgimento.

A Unesco apostou na crença de que elucidar a contribuição dos diversos povos para a construção da civilização seria um meio de favorecer a compreensão sobre a origem dos conflitos, do preconceito, da discriminação e da segregação raciais. Ou seja, a Unesco apostou na ideia de que o conhecimento levaria à compreensão e esta seria a base das condições para a paz. Iniciou então um ambicioso trabalho de pesquisa histórica, chamado *História do Desenvolvimento Científico da Humanidade*, que viria a ser escrita, durante vários anos, por aqueles que eram identificados como sendo os dois grandes entes sócio-políticos e culturais em que se dividia o Mundo: o Oriente e o Ocidente.

Nesse momento, as ideias de pluralismo, diversidade e interculturalidade, embora presentes, diziam respeito às relações entre países, ou seja,

cada Estado-Nação era tido como uma entidade coesa e unitária sob o ponto de vista da diversidade.

Como nos lembrou Lévi-Strauss, em conferência proferida em 2005 por ocasião do sexagésimo aniversário da Unesco, a abordagem da cultura nesse período estava ainda muito ancorada na ideia de produção artística e de conhecimento histórico. Como decorrência, a diversidade era tratada exclusivamente como fonte de riqueza, como o “*tesouro comum da cultura*”. À educação, e não à cultura, era atribuído papel preponderante na luta por banir o mito da superioridade racial.

No entanto, já no final da década de 1940, a representação, no seio da Unesco, de fortes tensões internacionais relacionadas ao fim do colonialismo, assim como de discussões sobre os direitos das minorias, demonstrava que, tanto as origens quanto as possibilidades de mitigação de muitos desses conflitos se vinculavam à cultura. Em paralelo, ganhava corpo a ideia de que existiam caminhos próprios de cada povo – ou de cada cultura – para o desenvolvimento, o que devia ser estimulado, desde que se tomassem precauções contra o isolamento excessivo.

A partir dos anos 1950, é crescente a conexão da cultura não apenas com o desenvolvimento, mas com a política e com os direitos humanos.

O tema dos direitos culturais comparece pela primeira vez no informe do Diretor Geral da Unesco, de 1969, quando se decide pela realização de um estudo nesse campo. O Informe de 1977 aborda uma questão importante, evitada no pós-guerra, quando a prioridade absoluta da Unesco era garantir a paz e o entendimento entre estados soberanos. Trata-se do reconhecimento da importância das diferenças culturais internas aos países.

Marca este período a busca do equilíbrio entre a afirmação das identidades e a ameaça de divisionismos e de reclusão. Uma série de conferências intergovernamentais regionais converge para o enunciado otimista da *Conferência Intergovernamental sobre Políticas Culturais para América Latina e Caribe*, a qual defende que o pluralismo pode ser a verdadeira essência da identidade cultural e que esta deve ser considerada como um fator de estabilização e não de divisão.

A evolução dessa trajetória conduziu à conexão entre cultura e democracia. A dificuldade de dar consequência prática aos conceitos formulados levava a Unesco a enfatizar, cada vez mais, a responsabilidade dos governos e a necessidade de políticas culturais no âmbito de cada país.



A sofisticada visão da cultura que resultou da Conferência do México, em 1982, ou seja, a sua compreensão como uma faculdade universal e não apenas como um rígido conjunto de padrões, trouxe consigo as ideias de renovação, discernimento e escolha crítica, respondendo à ameaça de que o pluralismo pudesse se tornar um baluarte contra as trocas interculturais.

Uma questão concreta – o *apartheid* – lança um foco sobre a relação entre diversidade e igualdade, ou seja, evidencia-se a conexão com os direitos humanos. No final da onda de descolonização, o Plano de Médio Prazo da Unesco afirmava que o verdadeiro usufruto da condição de liberdade pelos povos depende de pré-requisitos que vão além da sua nova condição legal e política, mas de fatores econômicos, sociais e culturais. O foco na democracia e na promoção de direitos econômicos, sociais e culturais demonstra, na prática, a relação entre cultura e política identificada em décadas anteriores.

O início da década de 1990 enfatiza a importância da cooperação cultural internacional, considerando a crescente interdependência entre cultura e economia, a crescente reafirmação de identidades e o desenvolvimento de sociedades cada vez mais multiculturais. Acentua-se a preocupação com os conflitos resultantes de sociedades fragmentadas e complexas, ou seja, multiétnicas, multiculturais e multireligiosas. A ênfase recai novamente sobre as políticas públicas no âmbito dos países, que devem cuidar das relações entre comunidades internas e reforçar a coesão social.

Na década seguinte, o cenário da Convenção de 2005 é o da globalização. Vista pelo lado da cultura, a globalização corresponderia à transmissão e à difusão, para além de fronteiras nacionais, de conhecimentos, ideologias, expressões artísticas, informação e estilos de vida. Não caberia ingenuamente condená-la ou defendê-la, mas buscar, incessantemente, visualizar seus contornos mutantes. É preciso agir para, de um lado, estender a todos o seu imenso potencial de expressão e inovação, e, do outro, reduzir assimetrias e defender as culturas mais vulneráveis do risco da completa marginalização ou supressão<sup>6</sup>.

---

6 Palestra ministrada por Vincent Defourny sobre a Convenção para a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais. Seminário Brasil – Canadá sobre a Diversidade Cultural – Brasília, 27 de março de 2007.

## O GOVERNO LULA

Na década de 90 as mudanças da agenda política das principais organizações do movimento negro brasileiro coincidiram com o momento de conformação do estado liberal democrático no Brasil. Essas mudanças possibilitaram que tais organizações se deslocassem do campo da denúncia para a crescente utilização de mecanismos jurídico-políticos tanto para criminalizar a discriminação e o racismo, como coletividade, quanto para exigirem políticas públicas compensatórias pelos danos espirituais e materiais causados pelo racismo e pela discriminação passados.

A relevância da questão racial para o equacionamento da questão social no país ficou mais evidente quando, durante a campanha presidencial de 2002, os principais candidatos à presidência da República se viram obrigados a tratar, no debate público em rede nacional de televisão, o tema das ações afirmativas para negros.

A vitória de Lula, um nordestino, ex-líder sindical, ex-operário, gerou um conjunto de expectativas em relação às mudanças pelas quais vários movimentos sociais lutam pelo menos há três décadas.

Em relação ao Movimento Negro tais expectativas se tornaram ainda maiores quando, de forma inédita na história do país, o presidente eleito nomeou dois ministros de Estado identificados como afrodescendentes.

A positividade do cenário se expandiu quando Lula sancionou, no dia 09 de janeiro de 2003, a lei nº 10.639, a primeira do seu governo. A referida lei altera a Lei de Diretrizes e Bases da educação nacional e introduz a obrigatoriedade da temática história e cultura afrobrasileira no ensino básico<sup>7</sup>.

Durante o primeiro ano, em meio a controvérsias e ambiguidades, o diagnóstico que inspirava as iniciativas governamentais em relação à questão étnico-racial, como citamos abaixo, coincidia com as expectativas da maioria dos grupos e entidades negras espalhados por todo o país. Além disso, o surgimento, no âmbito do Ministério da Educação,

---

7 Altera a Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afrobrasileira”, e dá outras providências.

da Secretaria de Educação Continuidade Alfabetização e Diversidade (Secad)<sup>8</sup>, em 2003, indicava a importância que o tema da diversidade étnico-racial assumiria na área de política social do governo Lula.

“Os dados estatísticos disponíveis apontam para um agudo quadro de desigualdade entre os grupos raciais que compõem a sociedade brasileira. O modelo de relações raciais no Brasil materializa, em toda a sociedade, um tipo de segregação amparada nos preconceitos e nos estereótipos disseminados e sustentados pelas instituições sociais, dentre elas a escola. Essa questão transborda a esfera individual e constitui-se em fato presente no cotidiano da população negra. A cor explica parte significativa da variação encontrada nos níveis de renda, educação, saúde, moradia, trabalho, lazer, violência, etc. O racismo representa um elemento que tem determinado as desigualdades entre negros e brancos na sociedade brasileira, contrariando noções de cidadania, democracia e direitos humanos proclamadas pelo Estado” (Relatório de Gestão da Secad, 2004).

Tudo levava a crer que no interior do governo vários olhares e ouvidos estavam atentos ao debate em torno da questão racial na sociedade brasileira, que já naquele momento ganhava mais espaço na esfera pública.

“Esse momento mostra-se profícuo para a reconfiguração de ações voltadas à superação das desigualdades entre negros, indígenas e brancos na sociedade, visto que o Estado brasileiro é signatário de vários tratados e convenções internacionais que advogam a eliminação da discriminação étnica, racial e de gênero” (Relatório de Gestão da SECAD, 2004).

A preocupação com a educação e a escola ganha centralidade nos vários pronunciamentos governamentais, como forma de superação do grave quadro de iniquidade social com base nas diferenças raciais.

“Muitos estudos confirmam que a questão racial é tratada, na escola, de maneira displicente, com a propagação de aspectos legitimadores do

---

8 Embora tenha surgido em 2003, a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade – Secad obteve sua condição como nova unidade administrativa do Ministério da Educação (MEC) em 2004, por meio do Decreto nº 5.159, de 28 de Julho de 2004.

*status quo*, o que inibe a formação de uma identidade negra. O cotidiano escolar apresenta-se, desse modo, marcado por práticas discriminatórias que se refletem nas expectativas negativas sobre as possibilidades intelectuais dos/as negros/as, o que tem um enorme impacto no rendimento dos estudantes afrodescendentes” (Relatório de Gestão da SECAD, 2004).

Com o surgimento da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir)<sup>9</sup>, que tem como função precípua transversalizar a questão da diversidade étnico-racial em todos os Ministérios, as promessas governamentais ganhavam a possibilidade de se materializarem de forma institucional. Assim, no primeiro ano do primeiro mandato do governo Lula as aspirações dos movimentos sociais identitários em geral e, em especial, do movimento negro ganhavam a cena do debate público com intensidade gerando expectativas em torno de formulações de políticas públicas que, ao mesmo tempo, criassem um novo desenho institucional e enfrentassem as iniquidades sociais construídas com base nas diferenças inatas. Mas, de alguma forma, isto não se deu a contento. Então a questão a ser respondida é a seguinte: o que tem inviabilizado o aprofundamento da ação governamental no tratamento das gravíssimas desigualdades sociais brasileiras que colocam, com base nos indicadores sociais, negros e brancos em pólos opostos? E as propostas e proposições na área da educação estão respondendo aos anseios do movimento negro organizado e da população negra em geral?

Antes de responder as indagações acima vale a pena dizer que, de acordo com a influente noção de Lowi (1964), os objetos de decisão do poder político, em termos de políticas públicas, compõem *arenas decisórias* que se dividem conceitualmente em três tipos: regulatória, distributiva e redistributiva. A arena regulatória trata, por exemplo, da limitação ou concessão de atividades, como a privatização ou concessão direta de serviços públicos. A arena distributiva trata de estimular ou desestimular setores e atividades já existentes e regulamentados, como é o caso da concessão de subsídios. A arena redistributiva intervém na

---

9 A lei 10.678 de 23 de maio de 2003 criou a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República (publicada no DOU em 26 de maio do mesmo ano).

estrutura econômica da sociedade criando mecanismos que diminuem as desigualdades sociais. Políticas sociais no campo da educação e saúde são exemplos de arenas redistributivas indiretas, pois influenciam em longo prazo a diminuição da desigualdade social. Programas sociais como renda mínima ou bolsa escola são exemplos de arenas redistributivas diretas, pois caracterizam transferência monetária direta para as pessoas mais pobres da sociedade.

Duas posições contrastantes emergem com maior vigor e ganham visibilidade ao subsidiarem de forma concreta o desenho da política pública brasileira nos últimos 12 anos, com especial destaque à dimensão redistributiva da política social com centralidade na educação. A primeira, mais visível durante o governo FHC, na qual o foco deveria incidir prioritariamente sobre a universalização do ensino fundamental a partir de um diagnóstico que os problemas do ensino básico repercutem no ensino superior de várias maneiras. A principal delas seria não dotar os jovens, especialmente os de origem sócio-econômica pobre, das condições necessárias para competir pelo acesso ao ensino superior considerado reduzido e elitista, não somente em termos de número e composição social dos estudantes que admite, mas também em seu formato, baseado em um suposto modelo único de organização universitária.

Os desdobramentos efetivos desse diagnóstico, quando transformado em ações políticas concretas, foram, por um lado, o abandono do investimento nas universidades públicas federais e, por outro lado, o estímulo ao aumento quantitativo das instituições de ensino superior privadas, com um entendimento que leva a supor que a educação superior é uma mercadoria como outra qualquer que pode ser comprada no mercado. O pressuposto básico dessas ações concretas era a existência de uma crise no sistema educacional universitário público que se resumia ao elevado custo. Isso impediria o Estado de continuar arcando com o financiamento do sistema.

As soluções propostas foram a racionalização dos gastos e a observação estrita da relação custo-benefício, a diversificação do ensino superior, isto é, a coexistência de instituições multifuncionais (que conjuguem pesquisa básica, ensino e extensão) e outras instituições, por exemplo, dedicadas exclusivamente ao ensino e, também, um sistema de avaliação do desempenho acadêmico.

Uma das conclusões dessa posição é que caberia ao Estado subsidiar com recursos apenas aquelas instituições multifuncionais dedicadas ao desenvolvimento de pesquisa básica com notório desempenho.

Durante o primeiro mandato do governo Lula (2003-2006) se observa uma mudança no tratamento da política pública ao reconhecer a importância da participação dos setores populares organizados na concepção e no desenho da política sob a bandeira da inclusão social.

Em relação à população afrobrasileira a inclusão social, diferentemente do governo FHC, que optou pela criação de um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) para propor políticas de valorização da população negra, o governo Lula optou por uma visão integral e sistêmica da política social, ao menos na sua concepção, na qual a criação da Seppir ganha relevância quando analisamos a sua missão.

“A missão da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) é estabelecer iniciativas contra desigualdades raciais no país. Seus principais objetivos são:

- 1) promover a igualdade e a proteção dos direitos de indivíduos e grupos raciais e étnicos afetados pela discriminação e demais formas de intolerância, com ênfase na população negra;
- 2) acompanhar e coordenar políticas de diferentes ministérios e outros órgãos do governo brasileiro para a promoção da igualdade racial;
- 3) articular, promover e acompanhar a execução de diversos programas de cooperação com organismos públicos e privados, nacionais e internacionais;
- 4) promover e acompanhar o cumprimento de acordos e convenções internacionais assinados pelo Brasil, que digam respeito à promoção da igualdade e combate à discriminação racial ou étnica;
- 5) auxiliar o Ministério das Relações Exteriores nas políticas internacionais, no que se refere à aproximação de nações do continente africano ([www.planalto.gov.br/seppir](http://www.planalto.gov.br/seppir)).

Para tanto, a Seppir toma como referência política o programa Brasil sem Racismo, que abrange a implementação de políticas públicas nas áreas do trabalho, emprego e renda; cultura e comunicação; educação, saúde, quilombos, mulheres negras, juventude, segurança e relações

internacionais. Em que pese a indistinção entre áreas temáticas e públicos específicos a que se destina a política, fica evidente a necessidade de atuação sistêmica.

As dificuldades da Seppir em cumprir a sua missão e atuar sistemicamente decorrem, fundamentalmente, dos entraves internos ao governo, que restringem e limitam suas ações. Entre eles convém destacar os seguintes:

a) embora a Seppir encontre-se vinculada à Presidência da República, como uma secretaria especial com status de ministério, seu orçamento é irrisório para uma atuação efetiva e consistente de transversalização das questões étnico-raciais no interior do governo; b) a composição de sua equipe foi feita, e tem sido reformulada, mais com base em critérios políticos do que em critérios técnicos; c) a manutenção do desenho institucional anterior, especialmente nos ministérios tradicionalmente considerados mais importantes na condução da agenda política do governo, tem sido impermeável às tentativas de incluir temas relativos à questão étnico-racial nos mesmos; d) a existência de discordâncias sobre o efetivo peso da discriminação racial e do racismo, na composição dos fatores que geram e compõem as desigualdades, aparecem discursivamente, por exemplo, na ênfase na indistinção de cor da parcela da população brasileira em situação de pobreza e/ou abaixo da linha da pobreza.

Assim, nos constantes embates sobre os rumos da política social, pouco importam os dados quantitativos, produzidos pelo próprio governo, os quais revelam as distinções e distâncias entre brancos e negros no Brasil contemporâneo. As resistências intragovernamentais, que refletem as tensões presentes no debate público, expressam-se no baixo grau de inovação institucional e na manutenção de proposições de programas sociais insensíveis, ou cosmeticamente sensíveis, às diferenças étnico-raciais.

Um exemplo da gravidade do quadro são as conclusões presentes na declaração da Sociedade Civil das Américas com vistas à Conferência Mundial de Revisão de Durban, encontro realizado em Brasília de 13 a 15 de junho de 2008, nas quais podemos ler o seguinte:

“A Sociedade Civil das Américas enfatiza a importância da Conferência Mundial contra o Racismo como um evento significativo para todas as vítimas do racismo, a discriminação racial, a xenofobia e todas as formas correlatas de intolerância nas Américas.

Sete anos após a aprovação da Declaração e do Plano de Ação de Durban, apesar dos esforços da Sociedade Civil e de alguns Estados da região, não existe a institucionalização nem os recursos orçamentários necessários para implementar os compromissos estabelecidos, e os Estados não têm criado as condicionantes para uma participação efetiva e paritária da sociedade civil no desenho, implementação das políticas.

As mulheres continuam enfrentando o racismo, a discriminação e a xenofobia por sua condição de gênero, raça e etnia, sua orientação sexual, religião, idade, capacidades especiais, que se manifestam em diversas formas de abuso e exploração sexual, exclusão, tráfico e violência doméstica e institucional.

Vivemos num contexto onde o aumento dos fundamentalismos de índole religiosa, econômica e ideológica, que nega a diversidade cultural e os direitos humanos para as vítimas do racismo se associam com o modelo de desenvolvimento neoliberal desumanizado que tem consequências de múltiplas formas de exclusão, pobreza, incremento da desigualdade, racismo e discriminação.

A violência racial estrutural que afeta a grande maioria dos 150 milhões de afrodescendentes da região é alarmante e inaceitável, exigindo ações imediatas, urgentes e comprometidas tanto dos Estados como das instituições internacionais e intergovernamentais. Essa violência racial manifesta-se em deslocamentos forçados, criminalização de jovens, genocídio justificado na delinquência ou conflitos internos, inexistência de políticas públicas, negação política, exploração social de jovens e meninas, tráfico de mulheres jovens, negação do direito ao registro e identidade jurídica, violência contra as mulheres e sobrerrepresentação de jovens no sistema penitenciário”.

## **ALGUNS INDICADORES SOBRE DESIGUALDADES ENTRE NEGROS E BRANCOS**

Os indicadores de desigualdades usados com maior frequência, pelos órgãos governamentais e analistas em geral, são aqueles relacionados às políticas públicas redistributivas indiretas como, por exemplo, educação. Mais precisamente a mensuração das distâncias educacionais, em termos da diferença de anos de escolarização entre negros e brancos aparecem usualmente para demonstrar as iniquidades sociais do país.



É importante ressaltar que esse foco na educação está associado ao fato de que as perspectivas analíticas, embora variem nas respostas, mostram que cada ano de acréscimo de escolarização representa 10% de aumento na renda de um indivíduo no Brasil. Assim, o quadro abaixo tem por objetivo mostrar a centralidade da política educacional tanto na explicação dos diferenciais de renda, entre negros e brancos, quanto da efetiva contribuição da discriminação racial na manutenção desses diferenciais enquanto o país permanecer exclusivamente com políticas universais.

**QUADRO 1****VELOCIDADES DE REDUÇÃO DE TAXAS DE DESIGUALDADES ENTRE NEGROS E BRANCOS – 1995-2005**

<b>Educacional</b>			
	Diferença em anos de escolarização desfavorável aos negros		Projeção de igualdade
Período	1995	2005	
Jovens e adultos > 14 anos	2,1 anos	1,8 anos	67 anos
Jovens e adultos de 15 a 24 anos	1,9 anos	1,5 anos	40 anos

<b>Emprego e renda – Rendimento per capita</b>			
	Diferença de rendimentos desfavorável aos negros		Projeção de igualdade
Período	1995	2005	
Brancos	R\$ 582,00	R\$ 590,00	+ de 100 anos
Negros	R\$ 245,00	R\$ 270,00	
	58%	54,3%	

<b>Pobreza</b>			
	Negros e brancos abaixo da linha da pobreza		Projeção de saída da linha da pobreza
Período	1995	2005	
Brancos	25,6%	22,9%	65 anos
Negros	53,4%	46,3%	

Fonte: Ipea, 2007 – Síntese do autor

As pesquisas quantitativas têm demonstrado o afunilamento e a exclusão: em 2004, 6 milhões de crianças cursaram a 1ª série do fundamental, mas apenas 2,8 milhões concluíram a 8ª série (46,1%) e somente 1,6 milhão (26,6% do total) de jovens terminaram o ensino médio. Outro dado importante é que na 1ª série do fundamental cerca de 2/3 da turma vêm dos segmentos mais pobres. Já no ensino superior o percentual de pobres é inferior a 5% (Estado da Nação, 2006, p.130). Uma das conclusões que se pode tirar desses estudos é que como a maioria da população negra é pobre, ela fica majoritariamente retida no ensino fundamental.

O quadro acima demonstra que, mantidas a velocidade das taxas de redução das desigualdades entre negros e brancos, entre 1995 e 2005, e considerando que a educação respondesse às necessidades de formação com a qualidade exigida pela sociedade, para que todos os jovens e adultos concluíssem os níveis educacionais com sucesso, os negros demorariam de 40 a 67 anos para se igualarem, em termos de anos de escolarização média, aos brancos e mais de 100 anos para atingirem os mesmos níveis salariais. Em relação à linha de pobreza, os indicadores de presença da população negra, nos últimos 10 anos, são mais que o dobro dos da população branca. Assim, ao se manter a velocidade do período acima mencionado os negros demorariam 65 anos para saírem daquela condição.

Os estudos tendem a subsumir a questão étnico-racial à condição sócio-econômica, concluindo que bastaria atuar sobre os fatores econômicos das desigualdades (distribuição regional, qualificação educacional e estrutura de empregos) para que os indicadores dos diferenciais entre negros e brancos tendessem à convergência. Dito de outra forma, com a universalização e garantia de educação básica de qualidade a clivagem étnico-racial não teria qualquer impacto na realidade social.

O Ipea, ao decompor os diferenciais de rendimento, entre 1995 e 2005, conseguiu separar os percentuais dos diferenciais salariais, entre brancos e negros, que estão relacionados ao efeito da discriminação racial e às diferenças de educação formal. Conforme a tabela a seguir, no indicador que pode ser chamado de termo de discriminação o pressuposto é que ambos os grupos teriam os mesmos níveis educacionais. Já o segundo indicador é composto das diferenças de formação, em termos de educação formal.

## DECOMPOSIÇÃO DOS DIFERENCIAIS DE RENDIMENTO ENTRE BRANCOS E NEGROS

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

Fonte: Ipea, 2007 (Base Pnads 1995/ 2001/2005)

Entre 1995 e 2005 a diferença salarial entre negros e brancos desfavorável aos negros quando decomposta mostrava que as diferenças de formação (escolarização) e a discriminação racial e o racismo respondiam, respectivamente, por 59% e 41%. Nos 10 anos observados houve uma pequena diminuição de 1,6% do impacto do termo de discriminação na composição das diferenças salariais entre negros e brancos.

De acordo com o Ipea, a melhor medida unidimensional de bem estar é a renda. Assim, por exemplo, uma política educacional de qualidade pode atuar, simultaneamente, na redução do peso relativo tanto da discriminação racial quanto das diferenças de formação nos diferenciais de rendimento de negros e brancos.

Em relação ao desemprego o impacto da escolarização também é excepcional: em 2002 um indivíduo cursando o ensino médio tinha 17,6% de probabilidade de estar desempregado e caso tivesse cursando o superior a probabilidade caía para 5,4% (Educação & Conjuntura, 2004, 4; Brasil o estado de uma nação, 2006, 121-228).

Em síntese, nos últimos 50 anos de expansão do ensino no país os acertos são maiores que os erros, mas a correção dos erros será determinante para o encontro do país com um tipo de crescimento que possa corrigir as desigualdades.

Os estudos observam, também, que na atual fase do desenvolvimento brasileiro foram criados os mais variados filtros para o progresso individual por meio da escolaridade e que, portanto, os caminhos para o sucesso individual vão ficando cada vez mais estreitos. Assim, cresce a consciência de que a educação é tanto um fator de mobilidade – para os que a têm – quanto de imobilidade – para os que não a têm.

O argumento pressupõe que as autoridades governamentais brasileiras não estão totalmente convencidas da importância nuclear da educação de qualidade para o processo de crescimento e desenvolvimento do país.

De acordo com Balbachevsky (2005), os anos 1990 foram marcados por profundas mudanças na economia as quais tiveram forte impacto no sistema de educação do país. Tais mudanças, oriundas das pressões da opinião pública, ocasionaram o afastamento de uma perspectiva até então dominante que priorizava a formação de uma elite intelectual científica, e ganhou força uma perspectiva que valoriza políticas voltadas à qualificação geral da força de trabalho. Essa mudança de perspectiva tendeu a valorizar a graduação e o desenvolvimento das competências dos estudantes que são exigidas pelo mercado de trabalho, por exemplo, entendimento básico de matemática. É, também, a partir deste período que se intensificaram as reivindicações e lutas concretas dos setores organizados, por inclusão com equidade e justiça social.

As ações afirmativas trouxeram para o centro do debate público, por exemplo, as disparidades no acesso ao ensino superior de qualidade, normalmente mas não exclusivamente público, entre brancos e não-brancos (negros e indígenas). Este processo além de desencadear um amplo debate nacional em torno do direito ao acesso ao ensino superior, também lançou novas luzes sobre a eficácia e (re) significações das doutrinas racistas no Brasil contemporâneo. A questão presente nos inúmeros debates é a seguinte: por que o foco tem recaído sobre o ensino superior?

Porque, segundo Braga, há uma “impressionante similaridade entre o perfil dos estudantes do ensino médio privado e do ensino superior público.” De acordo, com um estudo da Hoper Educacional há uma taxa de transferência da ordem de 90% de alunos do ensino médio particular para o superior (Braga, 2004; Estado da Nação, 2006, p.153). O mesmo ocorre com o ensino superior privado onde 70% dos seus estudantes pertencem ao segmento dos 20% mais ricos.

O debate brasileiro sobre educação tem avançado substantivamente desde a última década do século XX, em especial em relação ao impacto da mesma sobre a economia e o desenvolvimento. No entanto, o início do século XXI tem sido marcado por uma ampla reivindicação dos setores organizados por inclusão com equidade e justiça social.

Na dimensão econômica, as propostas de ação afirmativa (ou de cotas para negros e indígenas) repõem para o debate público e acadêmico as implicações sociais da desconsideração da influência das características adscritas, tais como sexo e raça, na distribuição de oportunidades sociais

e na manutenção e reprodução de padrões de desigualdade. Denuncia-se que a proposição básica da “tese do industrialismo”, segundo a qual o crescimento industrial produz um aumento da fluidez social, não se realizou no Brasil. Ao contrário, a rigidez e a perpetuação das desigualdades, entre brancos e não-brancos, e entre mulheres e homens, nos remete de pronto a analisar a eficácia dos mecanismos de reprodução da desigualdade social no que diz respeito às suas origens e fatores condicionantes.

Na dimensão simbólica, as políticas de ação afirmativa respondem à demanda por reconhecimento articulada pelos movimentos sociais não tradicionais, isto é, que têm por fundamento uma identidade cultural. Tendo em conta que o étnico e o nacional são fenômenos da mesma natureza, ainda que de diferente magnitude, uma concepção ampliada e histórica da diversidade pode articular todas as diferenças – incluídas as étnicas – e promovê-las com maior dignidade. Assim, os sistemas educativos formais, cuja tendência tem sido a de privilegiar o acesso a um tipo de conhecimento, em detrimento de outros, estão desafiados a conceberem a educação de forma mais ampla, seja ao procederem a reformas educativas ou ao elaborarem propostas curriculares.

No primeiro caso, a superação da injustiça econômica requer uma lógica para sua superação em que não haja lugar para diferenciação hierárquica grupal, pois nenhum grupo admite ser mais explorado do que outro (Fraser, 1997). No segundo caso, a injustiça simbólica demanda uma lógica para sua superação, na qual é central o processo de diferenciação grupal.

A emergência dos movimentos sociais de mulheres, índios, negros, por exemplo, não deixa de ser um dos principais indicadores de que esses grupos, e, conseqüentemente, dos indivíduos a eles pertencentes, sofrem com o que podemos denominar de um déficit de cidadania em suas sociedades. Isso tem estimulado tanto a ampliação de suas organizações por demandas específicas quanto, em vários Estados nacionais, mudanças da matriz de políticas públicas ao se reconhecer que tais grupos precisam ser tratados desigualmente para atingir a tão reivindicada igualdade de tratamento nas várias esferas da vida social (Silvério, 2006, p.7). No Brasil, o movimento negro tem insistido na necessidade de mudanças estruturais na política educacional brasileira como forma de reconstituição do pacto social.

A política de discriminação positiva na educação abre um caminho possível para as sociedades contemporâneas aprofundarem variados processos de democratização com inclusão social. Existem vários grupos elegíveis para uma política de discriminação positiva. Na prática, no entanto, tais políticas quase sempre estão orientadas para membros de um grupo identitário (ou grupo que assume uma identidade étnica e ou racial), isto é, um grupo que é definido em termos de características que não são matéria de escolhas voluntárias, geralmente determinadas pelo nascimento e raramente alteradas ou alteráveis.

O Brasil na primeira década do século XXI tem experimentado um conjunto de tensões sociais, fruto do próprio processo de democratização, que recolocaram, entre outras, a questão da discriminação racial e do racismo no centro do debate público. As cotas para negros e índios na educação superior se propagaram e hoje estão presentes em mais de 80 instituições públicas. O grande problema é que esta propagação não vem sendo acompanhada de medidas governamentais condizentes para a manutenção de iniciativas institucionais que, por um lado, expressam a sintonia daquelas instituições com os anseios populares de inclusão efetiva e, por outro, experimentam a insegurança causada pelo silêncio dos poderes públicos em relação às necessidades de destinação orçamentária específica para que os programas de ações afirmativas se configurem em protagonistas de um amplo processo de mudança no perfil das elites nacionais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDRADE, Fabrício F. de Zimmermann. *Desenvolvimento social e proteção social: o que existe de convergência?*, 2008. Mimeo.
- ARRETCHE, Marta. *Estado Federativo e Políticas Sociais: determinantes da descentralização*. São Paulo: Revan/FAPESP, 2000.
- BALBACHEVSKY, E. “A pós-graduação no Brasil: novos desafios para uma política bem sucedida”. In: SCHWARTZMAN, S. e BROCK (orgs). *Os desafios da educação no Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2005.
- BRAGA, R. *Mercado da educação no Brasil: cenários e previsões*. Idealinvest, 2003. Disponível em: <<http://www.idealinvest.com.br/historia.shtml>>.

- BRAGA, R., CM CONSULTORIA. *Como o estudante escolhe a sua faculdade*. Linha Direta, 2004. Disponível: [www.estadao.com.br/educando/noticias/2004/ago/04/26.htm](http://www.estadao.com.br/educando/noticias/2004/ago/04/26.htm)
- BRAGA, R. e MONTEIRO, C. “O mercado da educação superior particular no Brasil”. @prender Virtual, maio/jun. 2003.
- . *Análise setorial do ensino superior privado no Brasil: tendências e perspectivas 2005- 2010*. Vila Velha, ES: Hoper, Cap. 7, 2006.
- BRAH, A. “Diferença, diversidade, diferenciação”. *Cadernos Pagu* (26), janeiro.-junho de 2006, pp. 329-376.
- Brasil: o estado da nação*. Brasília: Ipea, 2005
- Brasil: o estado da nação*. Brasília: Ipea, 2006.
- BELIK, Walter e GROSSI, Mauro Del. O programa fome zero no contexto das políticas sociais no Brasil. Texto preparado para o painel “Políticas de Combate à Pobreza: Segurança Alimentar, Nutrição, Renda Mínima e Ganhos de Produtividade na Agricultura” realizado no dia 30 de julho de 2003 no XLI Congresso da SOBER em Juiz de Fora.
- BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1992. 217p.
- . *Liberalismo e democracia*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1988. 100p.
- CARVALHO, José Murilo. *Cidadania no Brasil: um longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- CURY, Vânia M. e Filho, ALMIR P. F. “Instituições, agentes sociais e desenvolvimento econômico: Rio de Janeiro, 1890-1945”. Revista “*Estudos do Século XX*” – *Empresas e Empresários*. Publicação do Centro de Estudos Interdisciplinares do Século XX. Coimbra, Portugal, 2004.
- DEFOURNY, Vincent. Palestra sobre a Convenção para a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais. *Seminário Brasil – Canadá sobre a Diversidade Cultural* – Brasília, 27 de março de 2007.
- FERNANDES, A.S.A. *Políticas públicas: definição, evolução e o Caso Brasileiro*. s/d.Mimeo.
- GUIMARÃES, A.S. A e MACEDO, Márcio. “Diário Trabalhista e Democracia Racial Negra dos Anos 1940”. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 51, no 1, 2008, pp. 143 a 182.
- IPEA. *Políticas sociais: acompanhamento e análise (1995-2005)*. Edição Especial, nº 13, 2007

- KRISCHKE, Paulo. Governo “Lula: políticas de reconhecimento e de redistribuição”. *Cadernos de Pesquisa Interdisciplinar em Ciências Humanas*, Nº 47 – Outubro de 2003.
- LAMOUNIER, Bolívar. *Análise de políticas públicas: quadro teórico-metodológico de referência*. Mimeo. São Paulo, s.d.
- LOWI, Theodore. “American Business, Public Policy, Case-Studies and Political Theory”. *World Politics*, vol. XVI, n.4, 1964.
- MARSHALL, T.H. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- Melo, Marcus André B. C. “Anatomia do Fracasso: Intermediação de Interesses e reforma da Política Social na Nova República”. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 36, n.3, pp 119-164., 1993.
- BARROS, Ricardo Paes de. “Desigualdade e Pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 15, n. 42, fevereiro/2000, pp. 122-142.
- SANTOS, Wanderley Guilherme. *Cidadania e Justiça*. A política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro, Campus, 1979.
- SILVÉRIO, Valter R. “Affirmative action in the United States and India: a comparative perspective”. *Tempo Social*. Revista de Sociologia da USP, v.18, p.307-312, 2006.
- TEIXEIRA, Sonia F. “Política social e democracia: reflexões sobre o legado da seguridade social”. *Cadernos de Saúde Pública*, R. J, 1(4): 400-417, out./dez., 1985.
- VARGAS, Getúlio. *A Nova Política do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1938-1947, 11v.
- VELLOSO, Carlos M. da S. *Dos direitos sociais na constituição do Brasil*. Texto básico de palestra proferida em Madri, Espanha, na Universidade Carlos III, sob o patrocínio desta e da ANAMATRA – Associação Nacional dos Magistrados do Trabalho, 2003. Mimeo.
- VIANNA, M.L. Teixeira. *Em torno do conceito de política social: notas introdutórias*, 2002, Mimeo.



# LIMITES E POSSIBILIDADES DA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI 10.639/03 NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EM EDUCAÇÃO<sup>1</sup>

NILMA LINO GOMES<sup>2</sup>

A Constituição Federal de 1988 define a educação como um direito social. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9394/96) e o Plano Nacional de Educação (Lei nº 10.172, de 9/01/01) traduzem esta definição jurídica em desdobramentos específicos nacionais e legislações complementares (por exemplo, a Lei 10.639/03 que torna obrigatório nas escolas públicas e privadas da Educação Básica a inclusão da temática História da África e das culturas afrobrasileiras). Estes desdobramentos se configuram como componentes das políticas educacionais e

---

1 Agradeço as críticas e sugestões de Miguel Arroyo e Luiz Fernandes Dourado durante a elaboração do artigo.

2 Professora da Faculdade de Educação da UFMG. Coordenadora Geral do Programa Ações Afirmativas na UFMG.

são base importante para a realização das mesmas. Portanto, no âmbito da proposição, a Lei 10.639/03 se configura como uma política educacional de Estado.

A Lei 10.639 de 2003<sup>3</sup> e suas respectivas formas de regulamentação (resolução CNE/CP 01/2004 e parecer CNE/CP 03/2004) vinculam-se à garantia do direito à educação. Elas o requalificam incluindo neste o direito à diferença. A sua efetivação como política pública em educação vem percorrendo um caminho tenso e complexo, no Brasil. É possível perceber o seu potencial indutor e realizador de programas e ações direcionados à sustentação de políticas de direito e de reforço às questões raciais em uma perspectiva mais ampla e inclusiva. Estes vêm sendo realizados pelo MEC e, em graus muito diferenciados, pelos sistemas de ensino. No entanto, dada a responsabilidade do MEC, dos sistemas de ensino, das escolas, gestores e educadores na superação do racismo e na educação das relações étnico-raciais, as iniciativas para a concretização dessa política ainda se encontram em um nível incipiente. A sua efetivação dependerá da necessária mobilização da sociedade civil a fim de que o direito à diversidade étnico-racial seja garantido nas escolas, nos currículos, nos projetos político-pedagógicos, na formação de professores, nas políticas educacionais, etc.

Com avanços e limites a Lei 10.639/03 e suas diretrizes curriculares possibilitaram uma inflexão na educação brasileira. Elas fazem parte de uma modalidade de política até então pouco adotada pelo Estado brasileiro e pelo próprio MEC. São políticas de ação afirmativa voltadas para a valorização da identidade, da memória e da cultura negras.

O desencadeamento desse processo não significa o seu completo enraizamento na prática das escolas da educação básica, na educação superior e nos processos de formação inicial e continuada de professores(as). A Lei e as diretrizes entram em confronto com as práticas e com o imaginário racial presentes na estrutura e no funcionamento da educação brasileira, tais como o mito da democracia racial, o racismo ambíguo, a ideologia do branqueamento e a naturalização das desigualdades raciais.

---

3 Essa lei foi alterada pela Lei 11.645 de 10 de março de 2008, passando a incorporar também a história e cultura dos povos indígenas.

Essa legislação e suas diretrizes precisam ser compreendidas dentro do complexo campo das relações raciais brasileiras sobre o qual incidem. Isso significa ir além da adoção de programas e projetos específicos voltados para a diversidade étnico-racial realizados de forma aleatória e descontínua. Implica a inserção da questão racial nas metas educacionais do país, no Plano Nacional da Educação, no Plano de Desenvolvimento da Educação, nos planos estaduais e municipais, na gestão da escola e nas práticas pedagógicas e curriculares de forma mais contundente. Significa, portanto, a realização de uma mudança radical nas políticas universalistas, a ponto de toda e qualquer iniciativa de política pública em educação no Brasil passar a incorporar explicitamente a diversidade étnico-racial.

Nesse processo, faz-se importante o diálogo com a sociedade civil e, mais particularmente, com o movimento negro. A Lei 10.639/03 e suas diretrizes curriculares nacionais são fruto de um processo de lutas sociais e não uma dádiva do Estado. Uma política pública voltada para a diversidade étnico-racial precisa reconhecer e dialogar com as lutas históricas da população negra. Uma luta que pode ser considerada repleta de iniciativas e práticas afirmativas, antecessoras e inspiradoras da atual demanda por políticas de ação afirmativa realizada pelo movimento negro nos dias atuais e, aos poucos, implementadas pelo Estado.

As políticas de ação afirmativa ainda são vistas com muitas reservas pelo ideário republicano brasileiro, que resiste em equacionar a diversidade. Este ideário é defensor de políticas públicas universalistas e, por conseguinte, de uma postura de neutralidade da parte do Estado. Essa situação, por si só, já revela o campo conflitivo no qual se encontram as ações, programas e projetos voltados para a garantia do direito à diversidade étnico-racial desencadeadas pela Lei 10.639/03.

O equacionamento que se faz da diversidade étnico-racial na política educacional pode estar contribuindo para a incorporação dessa questão no conjunto das políticas públicas de Estado? Ou podemos estar caindo na armadilha de reduzir a diversidade étnico-racial a uma questão educacional? Ou de restringir o reconhecimento da radicalidade política da questão racial em nossa história às questões meramente educacionais?

Uma análise da Lei 10.639/03 e seus desdobramentos legais terá que avaliar em que medida ela contribui para a compreensão da diversidade

étnico-racial não só no âmbito educacional, mas também como uma questão política que se ramifica no conjunto de padrões de poder, de trabalho, de conhecimento, de classificação e hierarquização social e racial em nossa sociedade. Em outros termos, uma das questões a ser analisada é a articulação da Lei 10.639/03 com o conjunto de políticas de Estado voltadas para a diversidade étnico-racial.

O papel indutor dessa Lei como política pública aponta para a ampliação da responsabilidade do Estado diante da complexidade e das múltiplas dimensões e tensões em torno da questão racial. Nesse processo, o conjunto de direitos negados à população negra e reivindicados historicamente pelo movimento negro exige o dever do Estado no reconhecimento e legitimação da questão racial nas políticas públicas das áreas da saúde, trabalho, meio ambiente, terra, juventude, gênero. Dada essa interrelação, a implementação da Lei 10.639/03 – entendida como Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – poderá instigar o Estado para a implementação de políticas públicas que garantam a totalidade dos direitos da população negra.

Qualquer análise das políticas educacionais no país não pode negligenciar os marcos históricos, políticos, econômicos e a relação com o Estado e a sociedade civil nos quais estas se inserem. A reflexão sobre a implementação Lei 10.639/03 no contexto pós-Durban não pode prescindir de uma digressão histórica – ainda que breve – sobre o contexto que possibilitou a sua presença na cena política brasileira. Reconhecer as lutas sociais da população negra em prol da educação, antes mesmo do contexto da Conferência de Durban, faz-se necessário.

## **A POPULAÇÃO NEGRA E AS LUTAS EM PROL DA EDUCAÇÃO: UMA BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO**

Ao analisar o período compreendido entre o final do século XIX e início do XX na cidade de São Paulo, Surya Barros (2005:79) afirma que a população negra viveu dois movimentos que se opõem e se complementam: a ação branca e a ação negra. A primeira ação estava presente nos discursos das elites intelectuais e políticas que preconizavam a necessidade da população negra ser escolarizada. Uma educação para o trabalho e para serem bons cidadãos já que estavam inseridos na grande

massa da população pobre e ainda traziam o estigma da escravidão que lhes impunha a marca de inferioridade. Apesar disso, a presença dos negros na escola era motivo de incômodo para o restante da população e era dificultada pelos mecanismos mais diversos – desde as matrículas até as relações estabelecidas no cotidiano escolar.

A segunda ação refere-se à relação da própria população negra com a escola, destacando-lhe importância e tentando inserir-se no sistema oficial de ensino, mas, por outro lado, ficando fora da cultura escolar. A presença dessa forma de aproximação pode ser vista em várias fontes: os jornais da imprensa negra, os documentos oficiais da Instrução Pública (relatórios de inspetores e professores) e as Listas de Matrículas que mencionam a presença de alunos negros e também professores negros nas escolas da época. Tal situação revela a busca da escola por parte desse segmento étnico-racial e a sua paulatina e tensa entrada na educação escolar.

Marcus Vinícius Fonseca (2009), ao estudar o processo histórico de escolarização dos negros em Minas Gerais do século XIX, questiona as formas tradicionais de interpretação histórica que pressupõem a ausência dos negros em espaços escolares. Segundo ele, a presença dos indivíduos originários do grupo racial representado pelos negros chegava mesmo a ser bastante acentuada nas escolas de instrução elementar em Minas. Já no nível secundário havia um maior número de brancos. Para o autor, essa inversão pode ser interpretada como uma indicação de que havia uma atitude diferenciada destes dois grupos em face do processo de escolarização. Os brancos utilizavam a escola como espaço de formação e legitimação da sua condição de elite, enquanto os negros a utilizavam como uma forma de afirmação e promoção sócio-racial, sendo que para isso não era necessário (ou mesmo possível) ultrapassar o nível do ensino elementar (p.18-19).

A importância dada à educação pelas lideranças negras da primeira metade do século XX pode ser vista ao analisarmos a imprensa negra paulista, sobretudo, dos anos 20 ao final dos anos 30. Alguns jornais que circularam na época na cidade de São Paulo: *O Alfinete*, *O Kosmos*, *A Voz da Raça*, *o Clarim d'Alvorada*, *Getulino*, *Alvorada*, *o Progresso*, *O Propugnador* e outros. Segundo Luiz Alberto Gonçalves e Petronilha Gonçalves e Silva (2000), em geral, esses jornais eram ligados a

organizações negras ou constituíam eles mesmos uma entidade autônoma, como foi o caso do *Clarim d'Alvorada*.

Ao não ser contemplada pelas políticas públicas diante da necessidade e da demanda pelo saber escolar, a população negra no século XIX, no período do Império e na primeira metade do século XX realiza um esforço específico rumo à sua própria escolarização. Podemos citar a Escola Primária no Clube Negro Flor de Maio de São Carlos (SP), a Escola dos Ferroviários de Santa Maria (RS), a Escola da Frente Negra Brasileira, em São Paulo, a promoção de cursos de alfabetização, de curso primário regular e de um curso preparatório para o ginásio criado pela Frente Negra Brasileira, em São Paulo (Cruz, 2005:2008).<sup>4</sup>

No plano educacional, o final dos anos 40 e os anos 50 são marcados por intensos debates sobre a escola pública e, ao mesmo tempo por uma intensa ação política do movimento negro. Alguns autores como Clóvis Moura<sup>5</sup> nomeiam esse processo de *Renascimento Negro* com o surgimento de grupos de discussão e ação contra a discriminação racial e o racismo. Outros, como Andrews (1991), consideram-no como uma *renovação do movimento*, pois apesar do banimento da Frente Negra nos anos 30, os clubes sociais e associações cívicas continuaram a se organizar (Silva, 2003).

No plano da política educacional, Lucimar Dias (2005) destaca que a questão racial ou a inclusão da população negra na escola pública nos anos 50 e 60 aparece como recurso argumentativo no processo de tramitação da Lei 4024/61 (de 1947 a 1961), chegando a constar de forma genérica no texto legal, porém, operando mais como recurso discursivo na defesa dos ideais universalistas de uma educação para todos, vigente na época.<sup>6</sup>

---

4 Há divergências sobre o alcance político e intencionalidade das ações das associações negras da primeira metade do século XX. Para Clóvis Moura as ações e políticas dessas organizações se realizavam muito mais na esfera privada. Segundo ele, os negros não tinham a dimensão pública da educação, uma vez que, quando a ela se referiam, viam-na como uma questão da família e não do Estado (Gonçalves e Gonçalves e Silva, 2000:140).

5 MOURA, Clóvis. História do negro brasileiro. São Paulo: Ática, 1988.

6 Título 1, Dos fins da Educação – Artigo 1º: A educação nacional, com inspiração nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana tem por fim: Alínea g: a condenação a qualquer tratamento desigual por motivo de convicção filosófica, política ou religiosa, bem como a quaisquer preconceitos de classe ou de raça.

A questão racial na educação no período dos anos 60 a 64 carece de mais estudos. Sabe-se, no entanto, que este foi um período muito importante para a produção de políticas de educação de jovens e adultos. Setores da igreja progressista, intelectuais, estudantes universitários se envolveram nesse processo. Foi o momento dos programas e campanhas voltados para a educação popular e por conseguinte, para a educação de pessoas jovens e adultas (Veiga, 2007). Considerando-se a não inclusão do negro nos diversos setores da vida social no pós-abolição e os processos de fluxo e de refluxo desta população em relação ao acesso à escola pode-se inferir a sua forte presença dentre os destinatários da oferta educacional para pessoas adultas.

Após a instauração da ditadura militar em 1964 e a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional da época – Lei 5692/71 – a questão racial (vista como condenação do tratamento desigual devido à raça) perde lugar no debate sobre os princípios que regem a educação nacional. Isso não quer dizer que as organizações negras desapareceram e deixaram de lutar pela inclusão dos negros na educação e na política educacional. Cabe destacar a atuação do Teatro Experimental do Negro (TEN) que teve sua atuação até 1968.

É importante destacar a efervescência do movimento negro durante a ditadura. Osmundo Pinho (2003) nos alerta para a existência de diversos grupos em diferentes lugares do país. No Rio Grande do Sul destaca-se o Grupo Palmares e em Campinas o grupo Evolução, fundado por Thereza Santos e Eduardo Oliveira e Oliveira (1971). Cita também o Festival Comunitário Negro Zumbi (FECONEZU) que existe desde 1978 até os dias de hoje, em São Paulo, o Movimento Negro Unificado (MNU) fundado em 1978, em São Paulo, e de caráter nacional, o Instituto de Pesquisas e Estudos Afrobrasileiros (Ipeafro) fundado em 1980, em São Paulo, o Instituto de Pesquisa de Cultura Negra (IPCN), no Rio de Janeiro, a Sociedade de Estudo de Cultura Negra no Brasil (Secneb), entre outros.

As organizações negras brasileiras nos anos 60 e 70 demandam respostas do Estado para as questões de ordem nacional e educacional. Não mais escolas mantidas pela própria comunidade negra e nem o processo de inserção subalterna devido à omissão do próprio Estado, mas sim a garantia do direito da população negra à escola pública.

Participavam também de um movimento mundial de posicionamento contra o racismo desencadeado pelas lutas pelos direitos civis dos negros norte-americanos e pelo processo de descolonização dos países africanos.

Com o fim da ditadura e a partir dos anos 80 emerge um outro perfil de organização negra que atua de forma mais incisiva na denúncia ao racismo presente na estrutura social, política, econômica e educacional brasileira. O movimento negro denuncia publicamente o racismo e o mito de democracia racial e a sua presença na estrutura do Estado e na realidade escolar.<sup>7</sup> Começa a despontar, também, um novo perfil de intelectual negro que tematiza as relações raciais.

Nos processos políticos de redemocratização do Brasil, tanto na Constituinte quanto na elaboração da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9394/96), houve participação marcante da militância negra. No entanto, como afirma Tatiane Rodrigues (2003), nem a Constituição de 1988 e nem a LDB contemplaram, de fato, as reivindicações desse movimento em prol da educação. Os debates em torno da questão racial realizados entre o movimento negro e os parlamentares revelam um processo de esvaziamento do conteúdo político das reivindicações. Estas acabam sendo contempladas de maneira parcial e distorcida nos textos legais. Compreendendo esse processo é possível entender o significado genérico do antigo artigo 26 da LDB, que só foi revisto e alterado pela Lei 10.639/03 (obrigatoriedade do ensino de História da África e das culturas afrobrasileiras) e pela introdução do artigo 79 b (inclusão do dia 20 de novembro, dia nacional da consciência negra, no calendário escolar).

Ao constatar que as políticas públicas em educação de caráter universalista, instituídas pós-ditadura militar, não atendiam, de fato, a grande massa da população negra e não se comprometiam com o combate ao racismo, o discurso e as reivindicações do movimento negro

---

7 Podemos citar algumas organizações negras da atualidade em nível nacional e local, tais como: a Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (Conaq), a Articulação de Organizações de Mulheres Negras, o Fórum Nacional de Mulheres Negras, o Fórum Nacional de Juventude Negra, o Coletivo Nacional de Lésbicas Negras Feministas Autônomas (Candaces), o Centro Nacional de Africanidade e Resistência Afrobrasileira (Cenarab), a União de Negros pela Igualdade (Unegro), a Juventude Negra e Favelada, os Agentes de Pastoral Negros (APNs), a organização Criola, o Nzinga – Coletivo de Mulheres Negras, entre outros.



começam a mudar.<sup>8</sup> É nesse momento que as ações afirmativas, com forte inspiração nas lutas dos negros norte-americanos, passam a se configurar como uma possibilidade e uma demanda política reais, transformando-se no final dos anos 90 e no século seguinte em intervenções concretas.

Algumas respostas do governo federal a essa nova forma de mobilização se fizeram notar. No governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso foi criado o Grupo de Trabalho Interministerial para Valorização da População Negra, em 27 de fevereiro de 1996. Também foram elaborados os PCN – Parâmetros Curriculares Nacionais – um projeto desenvolvido pelo MEC durante os anos de 1995 e 1996 e que culminou com a sua aprovação pelo Conselho Nacional de Educação. Dentre os temas transversais dos PCN encontra-se a Pluralidade Cultural, na qual as questões da diversidade foram contempladas ainda dentro de uma perspectiva universalista de educação.

No início dos anos 2000 esse quadro sofre mudanças significativas. As políticas de ação afirmativa passam a fazer parte do compromisso assumido internacionalmente pelo Estado brasileiro. Um dos motivos dessa inflexão deve-se ao processo de mobilização e aos resultados da 3ª Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância, promovida pela Organização das Nações Unidas (ONU) de 31 de agosto a 08 de setembro de 2001, na cidade de Durban, África do Sul.<sup>9</sup>

A partir de 2003, com o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o compromisso assumido em Durban se desdobra em políticas mais concretas. Destaca-se a criação da Secretaria Especial de Políticas

---

8 Destaca-se no ano de 1995 a comemoração dos 300 anos de Zumbi. Nesse mesmo ano foi realizada em Brasília, no dia 20 de novembro de 1995, a “Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida” coordenada pelo movimento negro em nível nacional em parceria com outros setores da sociedade civil. A marcha reuniu cerca de 30 mil manifestantes. Em ato oficial, por meio da coordenação da Marcha, foi entregue ao então presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, o “Programa para Superação do Racismo e da Desigualdade Racial”. (SEPPIR, 2008)

9 No processo de preparação para a Conferência Internacional, em Durban, foram realizadas pré-conferências estaduais e a Conferência Nacional contra o Racismo e a Intolerância, em julho de 2001, na UERJ. Nesse processo, houve um consenso entre as entidades do movimento negro sobre a necessidade de se implantar ações afirmativas no Brasil.

de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), em 2003. No Ministério da Educação é criada a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad), em 2004.

No contexto dos acordos internacionais e pressões internas do movimento negro pela adoção de políticas públicas de ação afirmativa e de combate ao racismo antes e pós-Durban é sancionada a Lei 10.639 em janeiro de 2003, alterando a Lei 9394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. De autoria da Deputada Esther Grossi e do Deputado Ben-Hur Ferreira, ambos do Partido dos Trabalhadores, a legislação foi apresentada na Câmara dos Deputados como Projeto de Lei nº 259, em 11 de março de 1999. Tal projeto é aprovado e remetido ao Senado no dia 05 de abril de 2002.

Concordando com Sales Santos (2005) cabe reconhecer que antes mesmo de a Lei 10.639/03 ter sido sancionada várias legislações específicas de teor semelhante foram aprovadas em diferentes regiões do país. No entanto, não se pode dizer que as mesmas se efetivaram e/ou induziram políticas públicas. Citamos: a Constituição do Estado da Bahia promulgada em 05/10/89; a Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte/MG promulgada em 21/03/90; a lei 6.889 de 05/09/91 do município de Porto Alegre/RS; a lei 7.685/94 de 17/01/94 do município de Belém/PA; a lei 2.221 de 30/11/94 do município de Aracaju/SE; a lei 2.251 de 31/03/95 do município de Aracaju/SE; a lei 11.973 de 04/01/96 do município de São Paulo/SP; a lei 2.639 de 16/03/98 do município de Teresina/PI e a lei 1.187 de 13/09/96 em Brasília-DF.

## **A LEI 10.639/03 E O CONTEXTO DE DURBAN: PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E MOBILIZAÇÃO SOCIAL**

O processo histórico de lutas e conquistas da população negra em prol da educação confere à Lei 10.639/03 e suas diretrizes curriculares nacionais legitimidade política, pedagógica e densidade participativa. Refere-se, também, aos desdobramentos da Conferência de Durban sendo por ela reforçada.

A mobilização para a Conferência de Durban pode ser entendida como um dos momentos mais expressivos da participação dos movimentos sociais e de setores no interior do Estado para inserir a diversidade

étnico-racial na agenda política nacional e ampliar as condições para que ações e programas voltados para a superação das desigualdades raciais fossem implementados no país. A educação foi um pontos importantes das discussões das pré-conferências realizadas no Brasil.

Após a Conferência, o país passa por um período de efervescência no que se refere ao debate sobre ações afirmativas<sup>10</sup>. A situação do negro no mercado de trabalho e na educação tomam uma maior amplitude e extrapolam os fóruns da militância negra, transformando-se em práticas efetivas.<sup>11</sup> As pesquisas oficiais cada vez mais denunciam a agravante situação de desigualdade racial no país (Henriques, 2001; IPEA, 2008).

Como aponta Valter Silvério (2006), há um processo de reconfiguração do pacto social brasileiro que tem como elemento impulsionador atores sociais até então pouco visíveis na cena pública, dentre estes, o movimento negro.<sup>12</sup>

O Brasil, assim como os demais países presentes na Conferência, é signatário da Declaração e Programa de Ação de Durban que explicitam o acordo e o compromisso do Estado em combater o racismo, a xenofobia e formas correlatas de discriminação e o papel importante da

---

10 Atualmente, cerca de setenta Instituições de Ensino Superior Público adotaram Ações Afirmativas destinadas para negros, indígenas e alunos de escola pública com diversas formas e níveis de implementação.

11 Não podemos deixar de considerar que tais mudanças, em nível federal, estadual e municipal mantêm certa relação com a ascensão dos partidos políticos com um perfil mais à esquerda no poder, por mais ambiguidades e conflitos que a relação raça e classe assuma no percurso da esquerda brasileira. Mas, é certo que tal situação não se limita aos governos ditos progressistas e nem à esfera do poder do Estado.

12 É importante considerar outras formas de mobilização do movimento negro nas quais a educação também ocupou espaço. Como exemplo citamos: a “Marcha Zumbi + 10: Pela Cidadania e a Vida”, em 2005, realizada pelo movimento negro, em Brasília, com o apoio de outras entidades do movimento social. Foram duas mobilizações: a primeira, no dia 16 de novembro, enfocou a desigualdade sócio-econômica e o baixo orçamento público destinado à melhoria da qualidade de vida da população negra; e a segunda no dia 22 de novembro, que enfatizou a exclusão social e a necessidade de combater a violência e o genocídio da população negra, sobretudo dos jovens. Destaca-se, também, a realização da 1ª Conferência Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (I Conapir), realizada pela Seppir em 2005 e mobilizando 95.573 participantes. Em sua fase preparatória foram realizadas 26 conferências estaduais e a do Distrito Federal, além de inúmeras conferências municipais e regionais. A segunda edição desta conferência está prevista para ser realizada entre os dias 25 e 28 de junho de 2009, em Brasília. (SEPPIR, 2008)

educação nesse processo. A educação, incluindo ações afirmativas como medidas de reparação e promoção da igualdade racial, ocupa lugar importante no Plano. Pode-se dizer que a aprovação da Lei 10.639/03, das diretrizes curriculares nacionais e da resolução CNE/CP 01 de 2004 se articulam com vários pontos do documento, portanto, os limites e avanços da implementação desta legislação, no Brasil, estão relacionados aos desafios colocados para o Estado no cumprimento das recomendações do referido Plano.

Essa articulação pode ser vista em vários momentos do Plano de Ação. Destacam-se as seguintes recomendações: a adoção de medidas constitucionais, legislativas e administrativas necessárias para promover a igualdade entre indivíduos e grupos que são vítimas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata; o incentivo aos Estados para levantar informações estatísticas; programas nacionais, incluindo medidas positivas ou afirmativas para promover o acesso aos serviços sociais básicos, incluindo educação fundamental; a convocação dos Estados para assegurar a educação e a capacitação de professores a fim de promover o respeito aos direitos humanos e pela luta contra o racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata; o incentivo às instituições educacionais para implementarem políticas de igualdade de oportunidades em parceria com as autoridades pertinentes; a recomendação a todos os educadores, incluindo professores em todos os níveis de educação, as comunidades religiosas e a mídia impressa e eletrônica, a desempenharem um papel efetivo na educação em direitos humanos, em particular no combate à discriminação racial.

A educação segue como preocupação em outros fóruns internacionais e regionais realizados após a Conferência de Durban. A Conferência Regional das Américas sobre Avanços e Desafios no Plano de Ação contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e as Intolerâncias Correlatas, em Brasília, no período de 26 a 28 de julho de 2006 pode ser citada como um exemplo. Dentre as várias constatações desta conferência ressalta-se que o racismo, a discriminação racial e outras formas de discriminação ainda se manifestam nas áreas da saúde, da educação, da moradia, do trabalho e da justiça nos países envolvidos, embora ações governamentais, medidas, planos, leis e outros instrumentos jurídicos de combate ao racismo estivessem sendo implementados.

A análise do contexto de mobilização política e social no qual se insere a aprovação da Lei 10.639/03 deve considerar ainda mais um aspecto: a presença, pela primeira vez, de uma intelectual e ativista do movimento negro na composição do Conselho Nacional de Educação<sup>13</sup>, indicada pelo movimento negro ao Presidente da República e ao Ministro da Educação. A professora Dra. Petronilha Beatriz Gonçalves e Silva passou a ocupar a função de conselheira junto à Câmara de Educação Superior no ano de 2002 sendo responsável pela elaboração do Parecer CNE/CP 3/2004 que regulamenta as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afrobrasileira e Africana instituído pela Resolução CNE/CP 1/2004.

O parecer foi realizado em um clima de articulação entre a conselheira e vários integrantes do movimento negro. Além disso, foi feita consulta sobre a educação das relações étnico-raciais por meio de questionário encaminhado a grupos do movimento negro, militantes, Conselhos Estaduais e Municipais de Educação, professores que desenvolvem trabalhos que abordam a questão racial, pais e mães de alunos e outros cidadãos e grupos empenhados na luta antirracista. (Gonçalves e Silva, 2006, p.3-4).

A aprovação unânime do voto da relatora em reunião do Conselho Pleno no dia 10 de março de 2004, após longa discussão e debate, demonstra o reconhecimento do Conselho Nacional de Educação da necessidade de enraizamento da diversidade étnico-racial nas políticas públicas em educação no Brasil.<sup>14</sup>

Porém, em alguns setores da mídia, dos meios intelectuais e políticos permanecem tensões e discordâncias sobre a importância da inclusão da temática étnico-racial nas políticas curriculares e nos processos de gestão. A Lei 10.639/03, suas diretrizes nacionais e a resolução CNE/CP

---

13 A prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Petronilha Beatriz Gonçalves e Silva (UFSCAR) é ativista negra e intelectual de renome nacional e internacional no campo de estudos das relações étnico-raciais e africanidades brasileiras e esteve no CNE durante o período de 2002 a 2006. Atualmente, o professor Dr. Wilson Mattos (UNEB) é o representante do movimento negro ocupando a Câmara de Educação Básica.

14 O Parecer CNE/CP 3/2004 de autoria da conselheira Petronilha Beatriz Gonçalves e Silva (relatora) contou também com participação de Carlos Roberto Jamil Cury (membro), Francisca Novantino Pinto de Ângelo (membro) e Marília Ancona-Lopez (membro).

1/2004 podem ser consideradas como um divisor de águas e, ao mesmo tempo, a explicitação dos tensionamentos sobre a responsabilidade do poder público no combate às desigualdades raciais.

## AÇÕES ANTIRRACISTAS DO GOVERNO BRASILEIRO NO CAMPO DA EDUCAÇÃO

O campo da educação, pós-Durban, está conseguindo incorporar as demandas históricas do movimento negro em prol da educação? Em que medida o MEC tem avançado no reconhecimento da diversidade étnico-racial como uma questão política? As ações governamentais apontam para a tradução da Lei 10.639/03 em políticas públicas de Estado ou ela se desdobra apenas em programas específicos e soluções pontuais?

O trabalho desafiador do MEC de implementação da Lei 10.639/03, das suas diretrizes curriculares nacionais e da resolução CNE/CP 1/2004 em nível nacional está sob a responsabilidade da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad). Dela também fazem parte os temas: alfabetização e EJA (*Educação de Jovens e Adultos*), educação do campo, ambiental e indígena, o que torna a sua tarefa bastante complexa. Assim, dentre as várias ações realizadas por esta Secretaria foram selecionadas, nesse artigo, aquelas que possibilitam uma melhor visão do processo de consolidação da Lei no contexto da política educacional.

### 1. PROGRAMA DIVERSIDADE NA UNIVERSIDADE

Desenvolvido de 2002 a 2007, este Programa produziu um volume significativo de informações e dados que ainda carecem sistematização mais profunda. É possível descrever e analisar as ações planejadas e desenvolvidas, as mudanças de foco e concepção, porém, ainda não se pode analisar os resultados efetivos da sua execução.<sup>15</sup>

---

15 Programa executado entre 2002 e 2007, instituído no Ministério da Educação por meio da Lei 10.558 de 13 de novembro de 2002, e regulamentado pelo Decreto 4.876, de 12 de novembro de 2003. Decorre do acordo de Empréstimo No. 406/OC-BR, assinado em dezembro de 2002, entre o Governo Federal e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Termo de Cooperação Técnica com a UNESCO. (Relatório de Avaliação do Programa Diversidade na Universidade, 2008).

Ao longo da sua implementação o Programa passou por mudanças de concepção e de práticas. Inicialmente, ainda no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, em 2002, as ações voltavam-se para o apoio aos cursos pré-vestibulares para negros. Tal orientação do MEC, naquela época, estava relacionada ao posicionamento contrário deste ministério à adoção de cotas raciais como medida de ação afirmativa visando o acesso dos jovens negros à educação superior, sobretudo após a Conferência de Durban. O apoio aos pré-vestibulares seria uma maneira de desfocar essa demanda social e política. Para os defensores das políticas universalistas do governo federal à época, tal proposição era mais aceitável, pois não causaria mudanças na estrutura da universidade e nem nas suas formas de admissão. Portanto, não interferiria na distribuição das vagas, não chocaria os reitores e conselhos universitários de viés conservador e ainda desviaria a entrada do MEC no debate político e público sobre as ações afirmativas.

Em 2005, já no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva e alocado na Secad, o Diversidade na Universidade passa por um processo de revisão. É realizada uma missão do BID para analisar o Programa, bem como é feita uma avaliação intermediária por um consultor externo. Esse processo de revisão resultou na extensão do contrato por mais dois anos, até final de 2007, e no estabelecimento de novas ações.

Foram publicados 29 títulos da Coleção Educação para Todos (Secad/ UNESCO), dos quais seis se referem à implementação da Lei 10.639/2003<sup>16</sup>. O Programa Diversidade ainda desenvolveu, entre 2005 e 2008, a linha editorial Educação e Diversidade Étnico-racial com o intuito de impulsionar publicações referentes à História e à Cultura Afrobrasileira e Africana, bem como estimular a produção de materiais didático-pedagógicos em uma perspectiva afirmativa. Foram publicados ou tiveram a publicação apoiada 23 títulos, somando uma tiragem de 1.223.900 exemplares.

Do ponto de vista da difusão do conteúdo da Lei 10.639/03 por meio das mídias realizou-se em parceria com a TV Escola para o Programa de Educação a Distância *Salto para o Futuro*. Foram veiculados os

---

16 Muitos desses títulos estão disponíveis no site [www.dominiopublico.gov.br](http://www.dominiopublico.gov.br).

programas: Repertório Afrobrasileiro: entre o clichê e a pesquisa em sala de aula (2004), Valores Afrobrasileiros na educação (2005) Cantos e re-encantos: vozes africanas e afrobrasileiras (2005) e Currículo e Relações Étnico-Raciais na Educação (2006). Os calendários Meu Brasil Africano, Minha África Brasileira e História e Cultura Afrobrasileira e Africana – datas para conhecer e pesquisar foram produzidos e enviados para as secretarias estaduais e municipais de educação e distribuídos em eventos apoiados pelo MEC e pela Seppir.

Ainda como forma de difusão e formação de professores foram distribuídos, principalmente para as instituições executoras dos PICs e Núcleos de Estudos Afrobrasileiros (Neabs), o kit didático-pedagógico “A Cor da Cultura (2005)” (Fundação Roberto Marinho). O kit foi distribuído no ano de 2006 para os estados do Rio de Janeiro, São Paulo, Bahia, Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul e Pará. Trata-se de um material interessante e que vem subsidiando vários trabalhos voltados para a educação das relações étnico-raciais nas escolas públicas. Todavia, dado o número significativo de escolas da educação básica em todo o país, este suporte pedagógico circula entre um número reduzido de instituições.

Destaca-se, ainda, a publicação das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afrobrasileira e Africana distribuída para as 215 mil escolas ativas no Brasil, segundo o Censo Escolar do INEP/MEC. A distribuição das diretrizes bem como o seu acesso *on line* é uma importante estratégia para divulgação e conhecimento das principais orientações curriculares para implementação da Lei 10.639/03.

Segundo Relatório de Avaliação do Programa Diversidade (2008), ao longo de 2004 e 2005 foi realizado um total de 21 fóruns estaduais de Educação e Diversidade Étnico-Racial, mobilizando cerca de oito mil participantes. O principal desdobramento dos fóruns estaduais foi a criação de *Fóruns Permanentes de Educação e Diversidade Étnico-Racial* de forma a institucionalizar, nos estados, uma articulação dos atores locais para criar estratégias de promoção e valorização da diversidade étnico-racial nos sistemas de ensino e criar uma agenda de ação. Como resultado, constituíram-se 18 Fóruns Permanentes nos seguintes estados: Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Distrito Federal, Goiás, Maranhão,



Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraná, Piauí, Santa Catarina, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Rondônia, São Paulo, Tocantins<sup>17</sup>. Desses, 16 têm representações ativas, segundo levantamento realizado pela CGDIE (Coordenação Geral de Diversidade e Inclusão Educacional) em outubro de 2007.

Infere-se que os fóruns cumpriram um importante papel na divulgação da Lei 10.639/03 e impulsionaram um processo de reflexão em nível nacional a respeito da questão étnico-racial na educação. O envolvimento de oito mil pessoas, a distribuição das publicações, a elaboração de cartas de compromisso na maioria dos estados, a criação de fóruns permanentes em 18 estados e a criação de órgãos responsáveis pela questão étnico-racial em 11 secretarias estaduais de educação são alguns indicadores da Secad de que foram abertos caminhos institucionais.

Apesar dos esforços da equipe responsável pelo Programa Diversidade na Universidade, vários foram os limites na realização dos fóruns apontados no relatório de avaliação do Programa (2008). As dificuldades de articulação política do MEC com as secretarias estaduais de educação é um ponto que merece ser destacado. Durante a realização dos eventos constatou-se que em várias dessas instâncias a questão étnico-racial não era priorizada. Esse limite resultou na pouca ou nenhuma alocação de recursos das secretarias de educação não só para a realização dos fóruns como, também, para a implementação dos seus desdobramentos.

Fruto do desconhecimento e das resistências dos gestores de sistemas de ensino sobre a existência e o conteúdo da Lei 10.639/03, as respostas institucionais diante da realização dos fóruns revelam a persistência do viés universalista na implementação das políticas públicas em educação, contrário à adoção de ações afirmativas. Soma-se a essa situação a dificuldade de encontrar outros interlocutores com poder de decisão e comprometidos com a questão étnico-racial dentro do quadro das secretarias de educação. Esta postura revela a persistência da lógica privatista

---

17 Não foram instituídos Fóruns Permanentes nos seguintes estados: Acre, Roraima, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Sergipe, Mato Grosso, Espírito Santo (SECAD, 2008).

na gestão da coisa pública no Brasil: muitas vezes os gestores de sistemas de ensino agem como se a política educacional pela qual são responsáveis estivesse submetida à sua posição pessoal a ponto de negarem a efetivação de direitos conquistados pelos cidadãos, garantidos na LDB e na Constituição Federal.

### 1.1. PROJETOS INOVADORES DE CURSOS – PICS

No âmbito do Programa Diversidade na Universidade foram realizados os Projetos Inovadores de Cursos (PICs) utilizando 65% dos recursos. O objetivo principal dessa ação era apoiar cursos preparatórios para vestibulares a fim de produzir conhecimento para a formulação de políticas públicas visando a melhoria do Ensino Médio e alternativas para o ingresso de jovens pobres à educação superior. Visa também a inclusão de atividades de valorização da história e cultura da população negra brasileira no conteúdo das disciplinas que compõem a grade curricular dos vestibulandos, possibilitando aos estudantes a construção de uma cidadania ativa e o fortalecimento da identidade étnico-racial (Braga e Silveira, 2007).

Atualmente, em caráter experimental, outra linha de ação do Programa apoia os projetos inovadores de fortalecimento de negros e negras no ensino médio, em parceria com as secretarias estaduais de educação. Com um formato semelhante aos Projetos Inovadores de Cursos, essa iniciativa tem a finalidade de fortalecer experiências voltadas para o diagnóstico e a superação da situação de desigualdade racial e social vividas por estudantes negros (as) no sistema formal de ensino. (Secad, 2008).

Segundo relatório da Secad (2008) foram realizados três editais de PIC: em 2003, 2004 e 2006. Os PICs de 2004 tiveram sua execução estendida até 2005. No total, foram apoiados 80 PICs: 27 em 2003, 27 em 2004/5 e 26 em 2006.

Ainda segundo o relatório, na revisão do Programa Diversidade realizada em 2005, decidiu-se incluir, como uma ação inovadora, a realização de “Projetos de Capacitação de Professores de Ensino Médio em Município de Comunidades Remanescentes de Quilombos”. Essa alteração deve-se tanto à experiência do Programa através dos PICs como à atuação da CGDIE em outras iniciativas de articulação

governamental.<sup>18</sup> Vale ressaltar que a definição dos critérios de apoio desses projetos foi feita em coordenação com a Comissão Técnica Nacional de Diversidade para Assuntos Relacionados à Educação dos Afro-brasileiros – Cadara.

Cabe destacar um cuidado necessário com as iniciativas que envolvem o Ensino Médio. Como parte de uma política do MEC elas podem incorrer no risco de deslocar para essa etapa da Educação Básica o problema da desigualdade racial na educação superior. Nesse raciocínio, o caminho mais lógico seria criar oportunidades para que os jovens negros e pobres do Ensino Médio se preparem para a universidade.

Por mais que não seja esse o objetivo da ação do MEC nos dias atuais, é importante ponderar que os PICs foram concebidos dentro da proposta original do Programa Diversidade na Universidade no governo FHC e posteriormente alterados pelo governo Lula. Nessa transição, ele é transferido da Secretaria de Ensino Médio e Tecnológico (Semtec) para a Secad, o que possibilita várias mudanças na sua concepção e execução dentro dos limites estabelecidos pelo acordo. Mesmo considerando tais fatores, ainda é preciso problematizar os PICs no contexto das ações afirmativas, por mais que se reconheça o papel importante que os pré-vestibulares comunitários para negros e pobres ocupem na sociedade.

A mudança de foco dessa ação do Programa pode ser vista na adoção da linha experimental de apoio aos jovens que estão no Ensino Médio. Porém, cabe indagar qual é o alcance de tal iniciativa. A fim de ampliá-lo e consolidá-lo o mesmo deveria ser realizado de forma articulada e sistêmica com a Secretaria de Educação Básica (SEB) e a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC).

---

18 Ainda segundo o Relatório de Avaliação do Programa Diversidade (2008), na estruturação da Secad e da Coordenação Geral de Diversidade e Inclusão Educacional há uma Subcoordenação responsável pela educação em comunidades remanescentes de Quilombos. Desde 2004 essa equipe faz parte de duas iniciativas do governo federal. Uma é o Comitê Gestor de Áreas de Remanescentes de Quilombos, instituído pela Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – Seppir, que trata da regularização fundiária, infra-estrutura e serviço e desenvolvimento econômico e social dessas áreas. A outra iniciativa é o Programa Brasil Quilombola, constante do Plano Plurianual – PPA 2004/2007, também coordenado pela Seppir, do qual fazem parte 23 ministérios.

## 1.2. AUXÍLIOS A ESTUDANTES UNIVERSITÁRIOS

Segundo o Relatório de Avaliação do Programa Diversidade (2008) da Secad (2008) e Unesco (2008) foram garantidas bolsas para permanência de alunos egressos dos PICs pelo Programa Diversidade na Universidade. Os auxílios a estudantes viabilizaram a sua contribuição em cursos de formação de professores e no desenvolvimento de materiais didáticos relativos à implementação da Lei n. 10.639/03 por meio de dois editais do Uniafro (Programa de Ações Afirmativas para a População Negra nas Instituições Públicas de Educação Superior) nos anos de 2005 e 2006.

As bolsas de permanência podem ser uma estratégia interessante de fortalecimento dos jovens negros e pobres na escola. No entanto, cabe ressaltar o peso de tal ação no orçamento do MEC e a necessidade de que a mesma se realize em articulação com as diferentes secretarias e órgão vinculados a este ministério, sobretudo a Secretaria de Educação Básica (SEB) e a Secretaria de Ensino Superior (Sesu).<sup>19</sup>

## 1.3. COMISSÃO TÉCNICA NACIONAL DE DIVERSIDADE PARA ASSUNTOS RELACIONADOS À EDUCAÇÃO DOS AFROBRASILEIROS – CADARA

A Cadara faz parte do item fortalecimento institucional do Programa Diversidade na Universidade e tem como objetivo ser uma comissão

---

19 A Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República, o Ministério da Ciência e Tecnologia e o CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico) lançaram, em maio de 2009, o PIBIC (Programa Institucional de bolsas de Iniciação Científica) – Ações Afirmativas. De acordo com o CNPQ, o projeto piloto será dirigido às universidades públicas que, além de cotas no programa, tenham projetos de ações afirmativas. As inscrições estarão abertas até 15 de junho de 2009. A iniciativa prevê a distribuição de 600 bolsas de Iniciação Científica – 500 concedidas pelo CNPq e 100 pela Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial. O objetivo é ampliar a oportunidade de formação técnico-científica pela concessão de bolsas de Iniciação Científica para os alunos do Ensino Superior, cuja inserção no ambiente acadêmico se deu por uma ação afirmativa no vestibular. As bolsas do PIBIC – Ações Afirmativas, segundo o CNPq, serão acrescidas ao tradicional Programa de Iniciação Científica da agência que, no decorrer deste ano, terá um aporte de aproximadamente quatro mil novos auxílios. Portanto, estima-se que o número de estudantes beneficiados ultrapasse os 24 mil. O período de vigência da bolsa será de 12 meses, a partir de 1º de agosto de 2009. O valor do auxílio será o mesmo de uma bolsa de Iniciação Científica do CNPq, R\$ 300,00. ([http://www.cnpq.br/programas/pibic\\_afirm/index.htm](http://www.cnpq.br/programas/pibic_afirm/index.htm))

assessora de diversidade dentro do MEC. A instituição dessa comissão era uma das exigências do contrato de empréstimo do BID, com o intuito de se exercer o controle social das políticas educacionais de inclusão social. Em fins de 2005, uma portaria ministerial instituiu a Comissão Técnica Nacional de Diversidade para Assuntos Relacionados à Educação dos Afrobrasileiros – Cadara (Portaria No. 4.542 de 28/12/2005). Depois de várias mudanças na composição e nos seus objetivos a Cadara é hoje formada por 15 membros titulares e 15 suplentes, dos quais cinco são do governo, cinco dos Núcleos de Estudos Afrobrasileiros (Neabs) por região, e cinco da sociedade civil, por modalidade de ensino. A ideia inicial era de que esta comissão prestasse assessoria ao Ministério de Educação, porém, ao longo dos anos a sua atuação passou a ser voltada para o interior da Secad.

Apesar de reconhecer a importância da Cadara junto às ações da Secad voltadas para a diversidade étnico-racial, cabe ponderar até que ponto a mudança do seu alcance inicial (de uma intervenção junto ao Ministério da Educação de maneira mais geral para as ações localizadas e específicas da Secad) não resultou em uma perda da sua força política. A ação dessa comissão limitada ao interior da Secad interpõe dificuldades no enfrentamento das resistências dentro do próprio MEC em torno da implementação da Lei 10.639/03 e seus desdobramentos legais como política pública em educação.

## **2. UNIAFRO – PROGRAMA DE AÇÕES AFIRMATIVAS PARA POPULAÇÃO NEGRA NAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR**

O Uniafro foi criado em 2005, por meio de um Acordo de Cooperação firmado entre o MEC e os Núcleos de Estudos Afrobrasileiros – Neabs. O objetivo principal é apoiar e incentivar o fortalecimento e a institucionalização dos Neabs ou grupos correlatos das Instituições Públicas de Educação Superior<sup>20</sup>, contribuindo para a implementação de políticas

---

20 Incluídos os Centros Estaduais e Federais de Educação Tecnológica com nível de educação superior.

de ação afirmativa voltadas para a população negra e para a implementação da Lei 10.639/03. Dentro do MEC, a execução do Uniafro está a cargo da Sesu e da Secad.

A execução do Programa ocorreu por meio do edital Uniafro I publicado em 26 de abril de 2005 e Uniafro II publicado em 10 de março de 2006. Em 2008, o Uniafro III foi implantado por meio da resolução/CD/FNDE nº 14 de 28 de abril de 2008 voltada especificamente para formação de professores na perspectiva da Lei e a publicação de material didático.

De acordo com os dados da Seppir (2008), nas universidades federais as ações executadas pelo Programa atingiram diretamente 75 docentes e 274 discentes, e mais de 700 professores formados. Nas universidades estaduais, essas ações atingiram 61 docentes, 83 discentes e mais de 400 professores formados. Em apoio à Lei nº. 10.639/03, capacitaram-se mais de mil professores da rede municipal e estadual do ensino público. Foram realizados 15 cursos de extensão universitária; quatro de especialização e um de ensino à distância. E aprovadas 15 publicações para as universidades federais e 13 para as estaduais, entre obras de pesquisas, estudos, dissertações e teses, periódicos e obras traduzidas. Em relação ao acesso e à permanência, concederam-se 180 bolsas auxílio a estudantes negros de graduação, pelo período de 10 meses, atreladas à participação nas atividades do programa.

É inegável a importância do Uniafro como um programa assegurado por um edital específico que destina recursos públicos para ações dos Neabs voltadas para o trabalho com a diversidade étnico-racial. Todavia, o raio de alcance do Programa ainda é limitado quando comparado com o universo das IES públicas do país. Somado a isso, a dificuldade de descentralização dos recursos, que causa atrasos no repasse e, em alguns casos, até mesmo a devolução do dinheiro, também é um ponto que merece ser avaliado e superado. Os problemas com o repasse se encontram no cruzamento entre a organização interna dos Neabs, a política de gestão de recursos das IFES e IES e a morosidade interna do próprio MEC e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Além disso, como um programa específico dentro de uma política pública para a diversidade faz-se necessária uma avaliação dos produtos apresentados pelos Neabs, a fim de verificar se todos atendem realmente as

exigências dos editais e apresentam qualidade do ponto de vista teórico, didático e pedagógico.

Mesmo reconhecendo os avanços advindos do programa ressalta-se mais uma ponderação: o fato de o Uniafro ser uma ação específica do MEC/Sesu/Secad e não se constituir em uma política contínua do MEC acaba por enfraquecer as possibilidades de implicação das IFES e IES na implementação de uma política pública de Estado voltada para a diversidade étnico-racial.

## 2.1. OUTRAS AÇÕES DE FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFESSORES

Além das iniciativas de formação desenvolvidas dentro do Programa Diversidade na Universidade, dos cursos ofertados pelo Uniafro I e II merecem destaque outras ações de formação continuada desenvolvidas pela Secad:

- a) Curso Educação e Africanidades. Realizado em 2006, total 120 horas, com 26.054 inscritos e realizado nas 27 unidades federadas, em 704 municípios e atingindo 4.000 escolas. Segundo a Secad (2008) 6.800 professores da rede pública concluíram o curso; foram escolhidos os municípios de região metropolitana com maior densidade populacional.
- b) Oficina Cartográfica sobre Geografia Afrobrasileira e Africana, 2005. Realização de oito oficinas e exposições cartográficas sobre historiografia africana e seus reflexos na formação do território e da população brasileira, nas seguintes cidades: Maceió, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Porto Alegre e Brasília. As cidades escolhidas são as capitais com maior densidade populacional e incidência de população negra, por região.
- c) Projeto Educadores pela Diversidade, realizado em 2004/2005, 40 horas, na modalidade à distância, desenvolvido através de portal e plataforma na internet, com 3.121 formandos.
- d) Curso Educação e Relações Étnico-Raciais, ministrado na UnB, realizado em 2005, 120 horas de aulas expositivas, com um total de 240 formandos.

### 3. AÇÕES DAS OUTRAS SECRETARIAS DO MEC NA IMPLEMENTAÇÃO DAS DIRETRIZES CURRICULARES NACIONAIS PARA A EDUCAÇÃO DAS RELAÇÕES ÉTNICO-RACIAIS E PARA HISTÓRIA E CULTURA AFROBRASILEIRA E AFRICANA

Ao passarmos em revista algumas das ações realizadas pela Secad, mesmo reconhecendo limites, sobretudo no que se refere ao monitoramento e avaliação das ações, é importante reconhecer o esforço da equipe na tentativa de implementar a Lei 10.639/03 junto às outras secretarias e órgãos do ministério, aos sistemas de ensino e às escolas. Nesse processo, observa-se a presença de um movimento vindo de algumas secretarias do MEC, de acordo com a as suas atribuições e especificidades, em direção à Lei e suas diretrizes.

De acordo com o documento “Contribuições para Implementação da Lei 10.639/2003” (UNESCO, 2008:21) destacam-se as seguintes ações:

- a) Secretaria de Educação Básica (SEB): os Programas do Livro Didático; o Programa Ética e Cidadania Kit III – Relações étnico-raciais e de gênero; os Documentos Indagações sobre Currículo; Orientações para a inclusão da criança de seis anos de idade; e Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil, desenvolvidos em parceria com a Secad.
- b) Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec) desenvolveu oficinas de qualificação de professores, diretores e coordenadores pedagógicos de sua rede, em todas as regiões brasileiras, para a implementação da Lei 10.639/2003, em parceria com a Secad, nos anos de 2007 e 2008.
- c) Secretaria de Educação Superior (Sesu) desenvolve, em parceria com a Secad, dois programas: o Programa Universidade Para Todos (ProUni), que confere bolsas de ensino superior a estudantes afrobrasileiros e/ou de origem popular, egressos de escolas públicas, e o Uniafro, programa de fortalecimento dos núcleos de estudos afrobrasileiros das universidades públicas estaduais e federais.
- d) Secretaria de Educação a Distância (Seed) promove programas de formação à distância para gestores e profissionais da educação, desenvolve e distribui mídias educacionais tecnológicas. O Programa



TV/DVD Escola distribuiu em julho de 2007, cinco títulos sobre história e cultura afrobrasileira para 75 mil escolas brasileiras.

Embora não tenhamos dados disponíveis sobre cada uma dessas ações é importante considerá-las como caminhos construídos no processo de implementação da Lei 10.639/93. Elas apontam para a possibilidade do trabalho intersetorial e de articulação entre as diferentes instâncias do MEC. O desafio é realizá-lo de forma sistêmica e integrada e não como ações pontuais.

#### **4. A CONFERÊNCIA NACIONAL DA EDUCAÇÃO BÁSICA (CONEB) E A CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONAE)**

A Conferência Nacional da Educação Básica precedida pelas conferências estaduais e realizada de 14 a 18 de abril de 2008, em Brasília, teve como temática central “A Construção do Sistema Nacional Articulado de Educação” e debateu as principais questões concernentes à educação básica no país. Considerada um marco na história das políticas públicas do setor educacional no Brasil, reuniu pela primeira vez gestores dos três entes federados, sociedade civil, entidades de classe, profissionais, pais e mães em prol da qualidade da educação básica e em torno da construção de um sistema nacional articulado de educação.

Dentre os vários eixos temáticos discutidos no documento-base da conferência destaca-se o eixo IV, *inclusão e diversidade na educação básica*. Pela primeira vez a temática da diversidade ocupou um lugar central em uma conferência nacional de educação. No eixo IV foram contempladas as questões indígena, quilombola, do campo, da diversidade étnico-racial, de gênero e diversidade sexual, da educação especial e da educação de crianças e jovens em situação de risco.

Os esforços do Programa Diversidade na Universidade foram reconhecidos durante a conferência, porém, discutiu-se a necessidade da garantia do investimento de mais recursos públicos dentro do orçamento do ministério e ações do MEC/Secad para a implementação da Lei. Estes não deverão se restringir às iniciativas específicas tais como o empréstimo de cooperação. Por mais que o Programa tenha desempenhado um papel importante na construção de ações voltadas para a questão étnico-racial, avaliou-se que o término do acordo ocasionou uma retração das ações realizadas devido à diminuição dos recursos antes disponíveis.

A Conferência Nacional de Educação (Conae) cujo tema é “Construindo um Sistema Nacional Articulado de Educação: Plano Nacional de Educação, suas Diretrizes e Estratégias de Ação” será realizada de 23 a 27 de abril de 2010. O evento será precedido de Conferências Municipais, previstas para o primeiro semestre de 2009 e de Conferências Estaduais e do Distrito Federal programadas para o segundo semestre de 2008.

A Conae é considerada um espaço democrático aberto pelo poder público para que todos possam participar do desenvolvimento da Educação Nacional e gozem do direito de conferir os rumos da educação brasileira. No eixo VI do documento-referência encontra-se a discussão sobre *Justiça social, educação e trabalho: inclusão, diversidade e igualdade*. Neste, a questão étnico-racial na educação básica e na educação superior estão contempladas.

As tensões advindas da inclusão da temática étnico-racial nas duas conferências revelam ao mesmo tempo avanços e limites no que se refere à sua interpretação e consolidação nas políticas públicas e na gestão educacional.

## 5. PESQUISAS SOBRE A DIVERSIDADE NAS ESCOLAS E A IMPLEMENTAÇÃO DA LEI 10.639/03

A realização de pesquisas e diagnósticos é também uma das ações do governo no processo de implementação de uma política pública em educação voltada para a diversidade. Duas dessas pesquisas têm à frente a Secad em parceria com órgãos do governo federal e organismos internacionais. Os objetivos dessa iniciativa são vários: subsidiar o desenho das políticas públicas de combate à discriminação e ao racismo a serem implementadas; avaliar e contribuir para a reformulação de programas e ações; compreender o grau de enraizamento da Lei 10.639/03 nos sistemas de ensino e nas escolas, entre outros.<sup>21</sup>

---

21 Podemos citar como exemplo de enraizamento da Lei 10.639/03 algumas iniciativas de estados e municípios de aprovação de resoluções e diretrizes curriculares nacionais específicas voltadas para a educação das relações raciais, tais como: Bahia (estado e capital), Paraná (estado e capital), São Leopoldo (RS), Poços de Caldas e Belo Horizonte (MG). Os vários estados e municípios que ainda não realizaram a inclusão da temática história e cultura afrobrasileira no currículo oficial da sua rede de ensino têm recebido cobranças do Ministério Público no que se refere ao cumprimento deste preceito legal.

A Pesquisa Nacional Diversidade nas Escolas, sob a responsabilidade do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais (Cedeplar/UFMG), tem como objetivo investigar como diversidade (identidade de gênero, raça/etnia, geração, territorialidade, aspectos socioeconômicos e deficiência) é tratada nas escolas públicas estaduais e municipais brasileiras. O estudo combina um componente qualitativo com outro quantitativo implementado em momento posterior pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe/USP).

O módulo qualitativo foi a campo em novembro de 2006, em 10 municípios brasileiros. Participaram onze atores ligados à vida escolar: secretários estaduais e municipais de educação, diretores de escola, alunos de 7ª e 8ª série e de ensino médio em escolas da cidade, alunos de EJA, alunos de escolas do campo, professores de escolas da cidade e do campo, funcionários, pais, mães e responsáveis. No total, foram realizadas 24 entrevistas em profundidade e 40 grupos focais. O módulo quantitativo, realizado sob a responsabilidade da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE/USP) também já foi concluído e apresentado ao MEC, Cadara e demais interessados em abril de 2009. No atual momento, os resultados finais serão divulgados para as escolas e demais setores da sociedade.

A pesquisa “Práticas Pedagógicas de Trabalho com Relações Étnico-Raciais na Escola na perspectiva da Lei 10.639/03” será realizada ao longo do ano de 2009. Trata-se de uma investigação dentro do acordo MEC/UNESCO e tem como objetivo mapear e analisar as práticas pedagógicas desenvolvidas pelas escolas públicas e pelas redes de ensino de acordo com a Lei 10.639/03 a fim de subsidiar e induzir políticas de implementação desta Lei em nível nacional em consonância com o Plano Nacional de Implementação da Lei 10.639/03.

O trabalho encontra-se sob a coordenação do Programa Ações Afirmativas na UFMG. Serão aplicados questionários aos gestores de sistemas de ensino e Neabs, entrevistas com docentes e pedagogos e grupos focais com alunos de 30 escolas públicas distribuídas nas cinco regiões do país. A investigação tem a intenção de dar visibilidade às práticas pedagógicas de educação das relações étnico-raciais que vêm sendo realizadas nas escolas brasileiras desde o ano de 2003 e construir referenciais

de aplicabilidade da Lei 10.639/03 que possam contribuir para os processos de gestão pedagógica da diversidade das secretarias e escolas estaduais e municipais existentes nas diferentes regiões do país.

A investigação sobre a forma como a diversidade é vista nas escolas e sobre as práticas significativas que os docentes vêm realizando poderá apontar novos caminhos ao Ministério da Educação na implementação de políticas públicas. A articulação com grupos de pesquisa das universidades para a realização de diagnósticos e avaliações pode ser um caminho interessante na implicação da universidade pública no debate sobre a diversidade.

Um dos desafios dessa parceria encontra-se na articulação entre o tempo da política e o tempo da universidade. Nem sempre ambos se acertam. Outro fator que merece ser analisado diz respeito aos impactos políticos dos resultados das investigações acadêmicas. Nesse aspecto, faz-se necessária parceria, transparência e ética na socialização dos resultados, entendendo os possíveis limites a serem encontrados como parte da avaliação da política que deverá induzir novos rumos na formulação e implementação da mesma.

## **6. OS DIÁLOGOS REGIONAIS E O PLANO NACIONAL DE IMPLEMENTAÇÃO DAS DIRETRIZES CURRICULARES NACIONAIS DA EDUCAÇÃO DAS RELAÇÕES ÉTNICO-RACIAIS E PARA O ENSINO DE HISTÓRIA E CULTURA AFROBRASILEIRA E AFRICANA – LEI 10.639/2003**

Apesar dos programas desenvolvidos pelo MEC, das ações da Secad, da Seppir, da UNESCO, das iniciativas de estados e municípios de ratificação dos princípios da Lei 10.639/03 por meio de resoluções e diretrizes curriculares locais e estaduais, a consolidação da Lei como política pública ainda precisa avançar muito.

Como se trata de uma lei federal a sua efetivação necessita da articulação e colaboração entre os entes federados (municípios, estados e União) em diálogo com a sociedade civil. A implementação da Lei não poderá ficar restrita ao entendimento político e ideológico dos governantes, dos gestores de sistemas de ensino e das escolas. Ela precisa ser implementada em nível nacional e para tal torna-se importante o papel do MEC como formulador, indutor e executor de políticas públicas em educação.

Nessa concepção foi instituído o Grupo de Trabalho Interministerial, por iniciativa do Ministério da Educação (portaria interministerial MEC/MJ/Seppir n. 605 de 20 de maio de 2008) a fim de desenvolver a proposta de um Plano Nacional que estabeleça metas para a implementação efetiva da LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) alterada pela lei n. 10.639/2003 em todo o território nacional.

Em linhas gerais, destacaremos alguns aspectos do processo de construção do mesmo os quais constam do documento “Contribuições para Implementação da Lei 10.639/2003”, produzido pelo Grupo de Trabalho Interministerial e entregue ao ministro da educação Fernando Haddad, em 20 de novembro de 2008.

De acordo com o documento acima citado, o “Plano Nacional de Implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação das Relações Étnico-raciais e para o Ensino de História e Cultura Afrobrasileira e Africana – Lei 10.639/2003” se constitui como referência para um Plano de Estado. Destaca o desenvolvimento da transparência da ação governamental e do controle social a ser exercido por organizações e movimentos da sociedade civil. Articula-se ao Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e as propostas nele constantes são indicadas como conteúdos do processo de revisão do Plano Nacional de Educação (2001-2011) e da elaboração do novo PNE (2012-2022). Possibilita, portanto, o estabelecimento de metas que garantam o cumprimento da lei 10.639/03 e de outras legislações comprometidas com a promoção da igualdade racial.

O documento enfatiza o importante papel da Secad em conjunto com as outras secretarias do MEC no sentido de promover a articulação com os governos estaduais e municipais, ONGs, movimentos sociais, sindicatos, associações profissionais, instituições de pesquisa, contando com a colaboração de organismos internacionais a fim de garantir uma educação para a diversidade e para as relações étnico-raciais nos sistemas de ensino.

Ainda de acordo com os dados do documento “Contribuições para Implementação da Lei 10.639/2003” (UNESCO, 2008), a elaboração da proposta do Plano teve como marco inicial os dias 6 e 7 de novembro de 2007, com a realização de uma oficina de trabalho, em Brasília, com o objetivo de discutir a situação da implementação da Lei 10.639/03 no país, uma iniciativa da parceria Secad e UNESCO.

Este evento contou com a participação de quarenta pesquisadores(as) e ativistas do campo das relações étnico-raciais na educação que traçaram coletivamente um panorama do atual estágio da implementação da Lei. Nesta oficina elegeu-se uma comissão que se reuniu ainda em dezembro de 2007 com o Ministro Fernando Haddad para apresentar o documento resultante do evento. Ao final da audiência o Ministro propôs a criação de um Grupo de Trabalho para produzir um documento que orientasse a ação do Ministério na implementação da Lei 10.639/03.<sup>22</sup>

Na construção do documento foi estabelecido um processo de consulta nacional, por meio de seis encontros denominados Diálogos Regionais iniciados em abril de 2008 e finalizado em um evento nacional realizado em Brasília, em julho de 2008. O objetivo dos Diálogos era debater, analisar e fornecer subsídios à elaboração de metas e estratégias e identificar os obstáculos regionais à construção do Plano. Os encontros contaram com a participação de 720 profissionais, entre gestores(as) de sistemas, professores(as) da educação básica e universitários, representantes do movimento negro, representantes de conselhos municipais e estaduais de educação, Undime, Secretarias do MEC e membros do GTI.

Segundo o documento do Plano (2008) um conjunto de ações contribuiu para a elaboração da proposta: as contribuições da oficina de

---

22 De acordo com o documento “Contribuições para Implementação da Lei 10.639/2003. Proposta de Plano Nacional de Implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação das Relações Étnico-raciais e para o Ensino de História e Cultura Afrobrasileira e Africana – Lei 10.639/2003” (UNESCO/MEC, 2008) o Grupo de Trabalho foi coordenado pela Secad e pela Unesco e composto com representações das secretarias de Educação Básica, de Educação Profissional e Tecnológica, de Ensino Superior, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e da Comissão Técnica Nacional de Diversidade para Assuntos Relacionados à Educação de Afrobrasileiros (Cadara). Participaram também desse grupo representantes das seguintes instituições da sociedade civil: Associação Brasileira de Pesquisadores Negros (ABPN); Associação Nacional de Pesquisa em Educação (ANPed); Ação Educativa; Centro de Estudos das Relações do Trabalho e Desigualdades (Ceert) e Programa de Educação e Profissionalização para a Igualdade Racial e de Gênero do Ceao/UFBA (Ceafro). Além destes, o GT contou com a representação do Conselho Nacional de Educação (CNE); Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação (Consed); Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir); Secretaria de Direitos Humanos (SEDH); União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e do Unicef.

novembro de 2007, dos Diálogos Regionais e do Encontro Nacional, os acúmulos dos (as) integrantes do Grupo Interministerial e o balanço da atuação do MEC desde que a Lei foi sancionada.

A proposta inicial do Plano Nacional de Implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação das Relações Étnico-raciais e para o Ensino de História e Cultura Afrobrasileira e Africana – Lei 10.639/2003 sofreu modificações a partir de discussões internas da Secad e do MEC. A proposta final foi lançada pelo MEC e pela Seppir no dia 13 de maio de 2009

O momento de lançamento do Plano é histórico e politicamente oportuno: a preparação para a Conferência Nacional de Educação a ser realizada em 2010 e a discussão do novo Plano Nacional de Educação (PNE). Este é o momento propício para uma articulação entre os diferentes planos que poderão gerar políticas públicas em educação mais articuladas e sistêmicas rumo a uma educação com qualidade social e que respeite a diversidade.

Um dos aspectos apontados na proposta inicial do Plano e que se apresenta como um ponto importante na formulação e implementação de políticas públicas em educação na perspectiva da diversidade étnico-racial refere-se à importância da classificação racial para o estudo das desigualdades educacionais. Segundo as “Contribuições para Implementação da Lei 10.639/2003” UNESCO (2008), esta questão apontada por vários pesquisadores desde o final dos anos 70 é incorporada pelo Inep somente a partir de 1995 no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), sendo mantida até hoje nas demais avaliações de desempenho escolar para todos os níveis de ensino, com algumas alterações em 2001. Em 2005, o Inep incorporou no Censo Escolar o sistema de classificação racial do Instituto de Geografia e Estatística (IBGE). Entretanto, o recorte raça/cor ainda não foi incorporado nos informativos com resultados de avaliações e indicadores elaborados pelo MEC/Inep e destinados aos profissionais das escolas públicas e gestores de sistema.

No processo de implementação de uma política pública que tenha como foco a Lei 10.639/03 esse recorte é fundamental para a análise do alcance dos programas, das metas e das ações, bem como para a elaboração das pesquisas e produção de conhecimento do próprio MEC e/ou deste em parceria com a universidade e institutos de pesquisa.

O alerta acima é só um exemplo de contribuições efetivas que o Plano trará para a formulação de políticas públicas com enfoque na diversidade étnico-racial. A aprovação do Plano cumpre um papel fundamental no complexo e tenso processo de incorporação da diversidade étnico-racial no campo das políticas públicas em educação. A partir de então, a questão racial e as reivindicações históricas do movimento negro farão parte, de forma enraizada e estrutural, do conjunto das políticas públicas brasileiras com a previsão, definição e realização de metas, programas, formulação de indicadores, monitoramento e avaliação e recursos públicos. Tudo isso por meio do trabalho de articulação e colaboração entre os diferentes entes federados e no diálogo com as escolas, os educadores, pais, mães, estudantes e as diversas organizações e movimentos da sociedade civil.

## PERSPECTIVAS DE CONSOLIDAÇÃO?

A alteração da LDB (9394/96) pela Lei 10.639/03 coloca a reivindicação histórica da população negra e dos outros grupos partícipes da luta antirracista em um patamar político. Destaca a responsabilidade do Estado brasileiro na garantia do direito à diversidade como constituinte do direito a educação.<sup>23</sup>

Para tal, faz-se necessário que seja mantido o constante debate com os movimentos sociais e demais organizações da sociedade civil, em nível nacional. A implementação da Lei 10.639/03 pode ser vista como o desafio de uma política pública em educação que carrega consigo a tarefa de reeducar o próprio Estado, os sistemas de ensino, as universidades, as escolas e os sujeitos da educação na sua relação com a diversidade étnico-racial.

---

23 No contexto das lutas pelas políticas públicas de ação afirmativa devemos considerar Projeto de Lei nº 73/99 (reserva 50% das vagas das universidades públicas para alunos que cursaram integralmente o ensino médio em escolas públicas, ou como bolsistas na rede privada, com uma cota destinada aos negros e indígenas, de acordo com o percentual destas populações aferido em cada unidade da Federação pelo IBGE) e o Projeto de Lei nº 6.264 de 2005, de autoria do senador Paulo Paim (PT), que cria o Estatuto da Igualdade Racial aprovado pelo Senado Federal e em discussão na Câmara dos Deputados.



É possível perceber que a Lei 10.639/03 e suas diretrizes curriculares nacionais encontram-se em processo de consolidação – ainda que disperso – no contexto das políticas públicas em educação pós-Durban. Uma das sinalizações desse quadro refere-se ao lugar que a mesma vem ocupando – com avanços e limites – na própria estrutura do Ministério da Educação, tendo a sua especificidade reconhecida principalmente entre as ações e programas realizados pela Secad.

No entanto, ainda há muito que avançar. Para que essa consolidação aconteça de maneira sistêmica e articulada é preciso ir além de um lugar específico. Faz-se necessária a inserção explícita dos princípios da Lei 10.639/03 e suas diretrizes no conjunto das políticas públicas do MEC e dos sistemas de ensino, sobretudo no que se refere à destinação de recursos financeiros públicos para a sua efetivação. Isso significa um lugar de visibilidade e relevância nos planos municipais e estaduais da educação, nas orientações curriculares do ministério e das redes de ensino, assim como no próximo Plano Nacional da Educação (PNE) e nas ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Implica também a implementação do Plano Nacional de Implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação das Relações Étnico-raciais e para o Ensino de História e Cultura Afrobrasileira e Africana – Lei 10.639/2003.

Mais do que documentos oficiais, os planos, as leis, as diretrizes e as resoluções expressam não só resultados dos debates nacionais em torno da questão educacional, mas os principais rumos, concepções ideológicas, tensões, divergências e acordos políticos que visam orientar a elaboração e implementação das políticas públicas no país. Perceber o lugar ocupado pela diversidade étnico-racial, pela Lei 10.639/03 e pela educação das relações étnico-raciais nesse processo poderá nos dar sinalizações do seu grau de enraizamento e do compromisso político do MEC diante da sua implementação no conjunto das políticas públicas em educação.

No entanto, cabe aqui novamente o alerta: não se poder reduzir a diversidade étnico-racial somente à questão educacional. Pela sua história, complexidade e enraizamento na estrutura da sociedade e no imaginário social brasileiro ela precisa ser entendida e consolidada no conjunto das políticas públicas de direito em nosso país.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARROS, Surya Aaronovich Pombo de. “Discutindo a escolarização da população negra em São Paulo entre o final do século XIX e início do século XX”. In: ROMÃO, Jeruse. *História da educação dos negros e outras histórias* (Org.) Brasília, MEC/Secad, 2005, p.79-92.
- BRAGA, Maria Lúcia de Santana, SILVEIRA, Maria Helena Vargas da. Introdução. In: BRAGA, Maria Lúcia de Santana, SILVEIRA, Maria Helena Vargas da.(Orgs.) *O programa Diversidade na Universidade e a construção de uma política educacional antirracista*. Brasília: Secad, 2007, p.11-14.
- BRASIL, *Diretrizes curriculares nacionais para a educação das relações étnico-raciais e para o ensino de História e Cultura Afrobrasileira e Africana*. Brasília: MEC, 2004.
- BRASIL, *Lei n. 10.639 – 09 de janeiro de 2003*. Brasília: Ministério da Educação, 2003.
- BRASIL, *Lei de diretrizes e bases da educação – Lei 9394/96*. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.
- CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO. *Construindo o sistema nacional articulado de educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação*. Documento referência. CONAE 2010. Brasília, MEC, 2009, [http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/conae/documento\\_referencia.pdf](http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/conae/documento_referencia.pdf).
- CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO BÁSICA. Documento final. Brasília, MEC, 2008.
- CONFERÊNCIA REGIONAL DAS AMÉRICAS – CRA. *Avanços e desafios no plano de ação contra o racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerâncias correlatas*, Brasília, julho de 2006. [http://200.130.7.5/spmu/docs/Conf\\_reg\\_america\\_doc\\_base.pdf](http://200.130.7.5/spmu/docs/Conf_reg_america_doc_base.pdf).
- CRUZ, Mariléia dos Santos. “Uma abordagem sobre a história da educação dos negros”. In: ROMÃO, Jeruse. *História da educação dos negros e outra histórias* (Org.) Brasília, MEC/Secad, 2005, p.21-33.
- DECLARAÇÃO e Programa de Ação adotados na III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata. In: [www.inesc.org.br/biblioteca/legislação/Declaração\\_Durban/pdf](http://www.inesc.org.br/biblioteca/legislação/Declaração_Durban/pdf). Acessado em 13-07-08.
- DIAS, Lucimar Rosa. “Quantos passos já foram dados? A questão de raça nas leis educacionais – da LDB de 1961 à Lei 10.639, de 2003”. In: ROMÃO, Jeruse. *História da educação dos negros e outras histórias* (Org.) Brasília, MEC/Secad, 2005, p.49-62.

- FONSECA, Marcus Vinícius. *As primeiras práticas educacionais com características modernas*. Rio de Janeiro: Fundação Ford/ANPED, 2000.
- FONSECA, Marcus Vinícius. *O predomínio dos negros nas escolas de Minas Gerais do século XIX*, Belo Horizonte, 2009, mimeo.
- GOMES, Nilma Lino (Org). *Um olhar além das fronteiras: educação e relações raciais*. Belo Horizonte: Autêntica, 2007.
- GONÇALVES, Luiz Alberto Oliveira; GONÇALVES E SILVA, Petronilha Beatriz. “Movimento negro e educação”. In: *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, n. 15, p. 134-158, set./out./nov./dez. 2000.
- GONÇALVES E SILVA, Petronilha Beatriz. *Relatório a título de prestação de contas para o movimento negro*. São Carlos, NEAB/UFSCAR, 2006, 20p. (Relatório).
- HENRIQUES, Ricardo. *Desigualdade racial no Brasil: evolução das condições de vida na década de 90*. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Desigualdades raciais, racismo e políticas públicas: 120 anos após a abolição*. Brasília, IPEA, Diretoria de Estudos Sociais, 2008.
- MOEHLECKE, Sabrina. *As políticas de diversidade na educação no governo Lula*, 2009, mimeo.
- MOURA, Clóvis. *História do negro brasileiro*. São Paulo: Ática, 1988.
- \_\_\_\_\_. *Brasil – Raízes do protesto negro*, São Paulo: Globo, 1983.
- \_\_\_\_\_. *A imprensa negra em São Paulo*, mimeo. (s/d).
- PINHO, Osmundo de Araújo. “O sol da liberdade”: movimento negro e a crítica das representações raciais”. *Comciencia. Revista Eletrônica de Jornalismo Científico* (online), 2009. (atualizado em 10-11-03). Disponível em: <<http://www.comciencia.br/reportagens/negros/15.shtml>>. Acesso 24-03-09. ISSN 1519-7654
- RODRIGUES, Tatiane Consentino. *Movimento negro no cenário brasileiro: embates e contribuições à política educacional nas décadas de 1980-1990*. São Carlos: Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UFSCAR, 2005. (Dissertação, Mestrado em Sociologia).
- RODRIGUES, Tatiane Consentino. *A ascensão da diversidade nas políticas educacionais contemporâneas*, mimeo. p. 1-22.
- SANTOS, Sales Augusto dos. “A lei 10.639/03 como fruto da luta antirracista do Movimento Negro”. In: *Educação antirracista: caminhos abertos pela Lei Federal 10.639/03*. Secad, MEC, 2005, p. 21-37.

- SECRETARIA DE EDUCAÇÃO CONTINUADA, ALFABETIZAÇÃO E DIVERSIDADE (SECAD). Programa Diversidade na Universidade. Avaliação final, 2008. (Relatório).
- SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL (SEPPIR). Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial, 2008.
- SILVA, Joselina da. “A União dos Homens de Cor: aspectos do movimento negro dos anos 40 e 50”. *Estudos Afro-Asiáticos*, n. 2, p. 215-235, ano 25. 2003.
- SILVÉRIO, Valter Roberto. “A (re) configuração do nacional e a questão da diversidade”. In: ABRAMOWICZ, Anete e SILVÉRIO, Valter Roberto (Orgs). *Afirmando diferenças: montando o quebra-cabeça da diversidade na escola*, Campinas: Armazém do Ipê (Autores Associados), 2006, p.87-108.
- UNESCO. *Contribuições para Implementação da Lei 10.639/2003*. Proposta de Plano Nacional de Implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação das Relações Étnico-raciais e para o Ensino de História e Cultura Afrobrasileira e Africana – Lei 10.639/2003. Brasília: UNESCO/MEC, nov.2008, 59 p.
- VEIGA, Cynthia Greive. *História da Educação*. São Paulo: Ática, 2007.

# POLÍTICAS PÚBLICAS PARA QUILOMBOS: TERRA, SAÚDE E EDUCAÇÃO

JOSÉ MAURÍCIO ARRUTI<sup>1</sup>

## UMA VISÃO DE CONJUNTO

Neste texto saltaremos sobre os debates e definições conceituais básicas à compreensão da temática quilombola, assim como sobre o contexto mais amplo em que esta temática se insere, para abordarmos diretamente as principais formulações e ações do Governo Federal voltadas às comunidades remanescentes de quilombos, notadamente a partir de 2003. Esta opção decorre não apenas da necessidade de responder à demanda que nos foi realizada pelas organizadoras deste volume, mas também porque já faz falta uma abordagem francamente analítica das políticas governamentais destinadas a esses grupos, tomadas em seu conjunto. As abordagens disponíveis neste âmbito ou têm se restringido ao tema da regularização fundiária ou à avaliação da execução orçamentária, quase sempre marcadas pelo tom de denúncia ou orientadas pelo desejo de intervenção. Sem questionar, sob qualquer pretexto, a importância e mesmo a centralidade dos problemas relativos à titulação dos territórios

---

1 Prof. Dep. Educação da PUC – Rio, pesquisador do CEBRAP e editor do Observatório Quilombola/Koinonia (arruti@puc-rio.br).

quilombolas, sugiro que a interpretação desta política, assim como do futuro próximo destes grupos estará seriamente limitada se não levarmos em conta o conjunto das demais políticas públicas que hoje, para o bem e para o mal, acompanham, sucedem ou, mais frequentemente, antecedem a política fundiária em seus efeitos práticos locais. Assim, sob o risco de nos mantermos excessivamente colados aos documentos e aos dados oficiais (dada a escassez de material analítico de apoio), este texto tem por objetivo esboçar uma visão de conjunto das atuais políticas públicas para a população quilombola, sugerindo a partir daí algumas questões para análise.

Trata-se, portanto, de um esforço inicial e parcial, em função de limites para os quais é necessário chamar atenção. Em primeiro lugar, este texto se concentra em três políticas, aqui consideradas as mais importantes, seja diante do conjunto de demandas apresentadas pelas próprias comunidades, seja diante do volume de investimentos oficiais mobilizados, ou dos efeitos sociais que podem obter: regularização fundiária, saúde e educação. Em segundo lugar, este texto concentra-se nas iniciativas do governo federal, não levando em conta iniciativas importantes que vem sendo tomadas por governos estaduais, principalmente nos campos da regularização fundiária e da educação. Finalmente, não pudemos incluir nesta análise, em função dos seus limites de tempo e espaço, dados sobre a efetiva execução destas políticas, seus modelos de gestão, sua recepção e seus efeitos locais. Ainda assim, tal esforço nos parece fundamental para estabelecer um ponto de partida, cujos limites constituem uma pauta para novos investimentos analíticos.

## O PÚBLICO

Começamos pela tentativa de delimitar qual seria o público das políticas para quilombos, segundo os números do próprio governo, em si mesmos bastante imprecisos. Acompanhando a indicação numérica do movimento quilombola, a Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) estima a existência de 3.900 comunidades quilombolas em todo o país, acrescentando a esta estimativa a de que tais comunidades corresponderiam a 325 mil famílias, numa razão de pouco mais de 80 famílias por comunidade. Este, ao menos do ponto de vista das manifestações públicas desta secretaria, é o horizonte populacional para o qual

ela tem a função de articular as várias políticas públicas, dispersas por diferentes ministérios, fundações e secretarias. O número de comunidades registradas nas atuais políticas públicas, porém, estabelecido por meio do processo de certificação da Fundação Cultural Palmares, é de 1.739. Se aplicássemos a mesma razão de 80 famílias por comunidade usada na estimativa da Seppir, isso nos levaria a pouco menos que 145 mil famílias atendidas. É impossível no momento estabelecer qualquer média nacional para a relação do número de famílias por comunidade, mas pelo que é possível apreender das comunidades mais conhecidas, oitenta é um número exagerado, que acaba elevando excessivamente a expectativa do número de famílias quilombolas a serem atingidas por políticas públicas.

Comparemos tais estimativas com os números de um destes programas, o Bolsa Família. O crescimento do número de famílias atendidas pelo programa foi impressionante em 2007, de quase 50% em apenas seis meses, tendo passado de 6,9 mil famílias quilombolas em maio para 9,8 mil famílias em novembro daquele ano. Ainda assim a discrepância dos números é flagrante. É possível que nem todas as famílias quilombolas preencham as condições de inclusão no cadastro do Bolsa Família, mas mesmo se olharmos o Cadastro Único das políticas governamentais (que inclui o Bolsa Família), veremos que, em 2007, estava previsto o atendimento a 14.224 famílias, ao mesmo tempo em que se estabelecia como meta para 2011, alcançar 102.259 famílias, em 330 municípios de 22 estados. Ainda que ambiciosa, essa meta contempla apenas um quarto do número de famílias estimado pela Seppir e fica cerca de 30% abaixo dos números da Fundação Cultural Palmares – FCP (se tomados os mesmos parâmetros de cálculo).

Um primeiro problema para se pensar as políticas públicas para essas comunidades passa, portanto, pela falta de critérios para estabelecer qual seria a população atingida. Ainda que concordemos que este número permanecerá em aberto por tempo indeterminado, não parece haver qualquer esforço oficial para, por exemplo, ultrapassar as simples estimativas de correlação entre número de comunidades e número de famílias, que tanto variam de região a região e de caso a caso; para estabelecer um controle social sobre a relação das comunidades e famílias registradas como quilombolas pelas municipalidades; ou para estabelecer uma

discussão sobre qual seria a forma mais adequada de estimar a aplicação de tais políticas, já que os estudos apontam para importantes variações sociais na organização da unidade familiar quilombola.

## AS POLÍTICAS

Agora passaremos por uma brevíssima visão das definições dadas pelo próprio governo federal acerca das suas políticas para quilombos. Para isso nos concentraremos na leitura das diretrizes de dois grandes programas de trabalho: o programa Brasil Quilombola, criado em 2004, e a chamada Agenda Social Quilombola, que organiza a pauta de iniciativas governamentais para o quadriênio de 2008-2011. A principal função destes dois grandes programas é reunir sob uma mesma rubrica um conjunto de ações e propostas dispersas por diversos ministérios e secretarias, dando-lhes não exatamente um sentido orgânico, mas no máximo, coordenado. Isso acontece em função da opção fundamental de recusar uma tendência, que podia ser vista esboçada no governo anterior, de instituir o tema dos quilombos como assunto de um órgão, ministério, secretaria ou fundação, específico. Pelo contrário, as políticas para quilombos já surgem sob o signo da descentralização, que é a marca contemporânea até mesmo de um campo de políticas que já foi tão centralizado o do indigenista.

O *Programa Brasil Quilombola* foi definido com base em seis objetivos gerais, que ajudavam a agrupar rubricas de diferentes políticas pré-existentes. Dois destes objetivos estavam voltados para a promoção de abordagens e mudanças de posturas internas às próprias comunidades atendidas: (a) a promoção da agroecologia e (b) a promoção de uma política de gênero. No caso da agroecologia, o objetivo seria racionalizar o uso de recursos naturais, enfatizando métodos de produção agroecológicos no âmbito de sua subsistência e geração de renda, construindo políticas e ações necessárias por meio de uma rede de apoio gerencial, tecnológico e mercadológico a essas estruturas produtivas, como também visando o aprofundamento da competitividade das mesmas e não apenas como estruturas alternativas de ocupação e trabalho. No caso da chamada “dimensão de gênero”, o objetivo seria incorporar o tema nas diversas iniciativas voltadas para o desenvolvimento sustentável e ampliação dos direitos de cidadania existentes nestas



comunidades, promovendo políticas concretas que efetivassem a igualdade e equidade de gênero.

Os outros quatro objetivos do PBQ tinham a ver com mudanças de posturas e de abordagens internas ao próprio Estado nos diferentes níveis do poder executivo, tendo em vista o reconhecimento e o fortalecimento organizacional das comunidades remanescentes de quilombos. Para isso, entravam em foco a própria elaboração e gestão das políticas públicas: (c) o incentivo aos governos estaduais e municipais na promoção do acesso de quilombolas às políticas públicas, com ênfase na regularização da posse da terra e no estímulo ao desenvolvimento sustentável em seus territórios; (d) a proposição de um modelo de gestão destas políticas que preserve a igualdade de oportunidade e de tratamento dado a estas comunidades, em comparação com os demais públicos; (e) o estímulo ao protagonismo dos quilombolas em todo processo de decisão, fortalecendo sua identidade cultural e política; e, finalmente, (f) a garantia dos direitos sociais e do acesso à rede de proteção social. Neste caso, tal objetivo levava à exigência de uma articulação entre os diferentes órgãos governamentais com ações incidentes sobre tais comunidades, por meio da formulação de projetos específicos de fortalecimento dos grupos discriminados, com especial atenção às mulheres e à juventude nas mais diversas áreas: educação, saúde, mercado de trabalho, geração de renda, direitos humanos, previdência social etc.

A primeira observação a ser feita, portanto, é relativa à mudança de postura do Estado brasileiro diante da questão quilombola: ela deixa de ser vista como tema exclusivamente cultural, para ser incorporada na larga variedade de políticas de responsabilidade pública.

Para que esta mudança fique evidente, vale lembrar que a própria proposta inicial de formulação do artigo 68 durante os debates da Constituinte evidenciaram a dificuldade de se produzir tal deslocamento. A primeira formulação deste artigo, apresentada pelo deputado Caó foi desmembrada de forma a permitir que a parte relativa ao *tombamento dos documentos relativo à história dos quilombos* pudesse ser incorporada ao texto permanente da Constituição, no capítulo relativo à cultura, enquanto a parte relativa à questão fundiária era exilada no corpo dos “Dispositivos Transitórios”. Mais uma evidência de que o campo da cultura era, até então, o próprio limite permitido ao reconhecimento público e político dessa temática (Arruti, 2006).

Coerentemente com isto, entre 1997 e 1999 apenas três ações do Governo Federal, todas executadas pela Fundação Cultural Palmares, vinculada ao Ministério da Cultura, eram destinadas às comunidades quilombolas: (a) eventos e seminários temáticos da FCP; (b) levantamentos de comunidades quilombolas no país, e (c) processos de reconhecimento e tombamento<sup>2</sup>. Assim, até a publicação do decreto presidencial de 2003 e a consequente definição do PBQ, foi o Ministério da Cultura que monopolizou as políticas para quilombos. A partir daí, é a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), vinculada diretamente à Presidência da República, que ganha destaque, como articuladora das ações para quilombos que passam a estar distribuídas pelos diferentes ministérios. Com o lançamento do PBQ, em 2004, o Governo Federal previu investir R\$1 bilhão nos quilombos até 2010, que deveriam responder aos objetivos descritos acima, mas que também incluíam o remanejamento de recursos de programas sociais como o Bolsa Família, o Fome Zero e o Luz para Todos.

A segunda observação a ser feita, porém, é de que a execução orçamentária do PBQ ficou muito aquém do previsto e prometido. Entre 2004 e 2007, por exemplo, o programa gastou apenas 32,8% do seu orçamento. Em 2008, o Programa chegou a ter uma perda no volume de recursos orçados de R\$15,3 milhões. Neste contexto, a situação da principal ação reivindicada pelo movimento quilombola, relativa à regularização dos territórios de uso comum, foi ainda pior: o MDA só aplicou 21,75% do orçamento destinado. Como descreve um relatório do Inesc (2008), deste montante, cerca de R\$6 milhões deixaram de ser aplicados na elaboração de Relatórios Técnicos de Identificação e Delimitação (RTID).

O lançamento da Agenda Social Quilombola, como parte do PBQ em 2007, implicou na definição de um conjunto de medidas bem mais específicas e setorizadas, quase sempre vinculadas aos pacotes de políticas desenhados pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Tal vinculação é tão evidente em alguns setores que algumas destas políticas ganharam o rotulo de “PAC Quilombola”, como aconteceu no

---

2 Ainda assim, do total previsto em 1997, R\$460 mil, apenas R\$210 mil foram gastos. Em 1998 os gastos passaram a R\$692 mil e em 1999, a R\$2,3 milhões, agora já por meio de uma parceria entre o MinC e o Ministério da Educação.

caso das ações do Ministério da Saúde voltadas ao Saneamento. A ASQ previa investimentos de até R\$2 bilhões entre 2008 e 2011, envolvendo 14 órgãos federais sob coordenação da Seppir. O conjunto das linhas previstas, a distribuição do orçamento por elas e o número de comunidades ou famílias contempladas está descrito no quadro abaixo, mas vale apontar o destaque que, neste conjunto, ganham as ações destinadas à área da Saúde (Saneamento e Infraestrutura) e da Educação.

### AGENDA SOCIAL QUILOMBOLA (2008-2011)

<b>Regularização fundiária</b>		
<b>Ação</b>	<b>Público</b>	<b>Recursos</b>
Reconhecimento, demarcação, titulação de terra	Não informado	35 milhões
Pagamento de indenização aos ocupantes das terras demarcadas e tituladas	Não informado	264 milhões
Realizar relatórios relativos às 1.170 certidões de autorealização expedidas	713 comunidades	Não informado
<b>Soma</b>		<b>299 milhões</b>

<b>Saúde</b>		
<b>Ação</b>	<b>Público</b>	<b>Recursos</b>
Programas Saúde da Família e Saúde Bucal – R\$ 193 milhões para atender 47 municípios – Atenção à saúde dos quilombolas	47 municípios	4,5 milhões
Ações da Funasa – Abastecimento de água potável encanada e melhorias sanitárias domiciliares em 548 comunidades	548 comunidades	172 milhões
<b>Soma</b>		<b>176,5 milhões</b>

<b>Educação</b>		
<b>Ação</b>	<b>Público</b>	<b>Recursos</b>
Distribuição de 280 mil exemplares de material didático	Não informado	Não informado
Capacitação de professores	5,4 mil professores em 183 municípios	19 milhões
Construção e reforma de 950 salas de aulas	Não informado	69,5 milhões
Universalização do acesso à alfabetização	Mais de 2,8 mil comunidades	109 milhões
Programa Luz para Todos	19,8 mil domicílios	43,7 milhões
<b>Soma</b>		<b>241,2 milhões</b>

<b>Meio Ambiente</b>		
<b>Ação</b>	<b>Público</b>	<b>Recursos</b>
Recuperação ambiental das comunidades quilombolas situadas no entorno da Bacia do Rio São Francisco	55 comunidades	15,8 milhões
Construção de 4,8 mil cisternas em comunidades	Não informado	7,3 milhões
Ações de incentivo ao desenvolvimento sustentável fortalecidas por cursos e oficinas de desenvolvimento econômico e social e de geração de renda	Mais de 2,8 mil comunidades	33 milhões
Expandir a cobertura Programa Bolsa Família	33,6 mil famílias	165 milhões
<b>Soma</b>		<b>221,1 milhões</b>

<b>Assistência Social</b>		
<b>Ação</b>	<b>Público</b>	<b>Recursos</b>
Construção de unidades de Centros de Referência em mais de 850 municípios	850 municípios	Sem indicação
Distribuição de 33,6 mil cestas básicas	Não informado	57 milhões
<b>Soma</b>		<b>57 milhões</b>

OBS: As ações da Agenda Social Quilombola são coordenadas pela Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) e pela Casa Civil, com a participação dos Ministérios do Desenvolvimento Agrário, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da Cultura, da Educação, das Minas e Energia, da Integração Social, da Saúde, das Cidades e do Trabalho e Emprego. Também participam o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), a Fundação Cultural Palmares e Fundação Nacional da Saúde (Funasa).

Tais programas vêm acompanhados da previsão de novos canais institucionais para a participação e deliberação de representantes quilombolas nas decisões orçamentárias, conforme previsto entre os objetivos mais gerais do PBQ. Em função disso, foram criadas também “ouvidorias quilombolas” em todos os ministérios que fazem parte do PBQ, assim como foram implementadas diversas ações de capacitação de agentes comunitários quilombolas.

## DUPLICIDADE DAS POLÍTICAS

Olhando em conjunto novamente tais mudanças na definição das políticas públicas para quilombos, é possível identificar ainda um padrão mais largo que cruza o seu conjunto. Se observarmos as “medidas estratégicas” que o governo prevê para efetuar as ações planejadas para os

quilombos (conforme definidas no documento que fundamenta o Programa Brasil Quilombola), por exemplo, veremos que elas são definidas como o “apoio” ao trabalho do Incra para regularização das terras quilombolas, na formação de gestores públicos das áreas pertinentes à temática, na ampliação e consolidação dos canais de interlocução com as representações quilombolas, na produção de mais informações qualificadas sobre tais comunidades e, finalmente, em “direcionar as políticas universais para todas as comunidades quilombolas do país”.

Há entre tais “medidas estratégicas” uma diferença de ênfase que nos interessa explorar aqui. A última delas resume uma boa parte da concepção governamental sobre qual a natureza das políticas públicas dirigidas aos quilombolas: o seu reconhecimento como um segmento diferenciado da sociedade nacional tende a se limitar à constatação de que mesmo entre os pobres e miseráveis do país há uma camada ainda mais desprivilegiada, excluída até mesmo das políticas públicas destinadas à atenuação da pobreza, do isolamento e da segregação.

De fato, as políticas voltadas para comunidades quilombolas podem ser divididas, *grosso modo*, entre aquelas geradas especificamente para esta população e aquelas formuladas como simples extensão ou como atribuição de uma cota especial para esta população no interior de políticas universais ou focadas na pobreza. De um lado, há o reconhecimento de que o desrespeito histórico produzido pela escravidão e pela exclusão sistemática dos serviços e recursos disponibilizados pelo Estado Nacional deve levar a uma política de acesso diferenciado a tais recursos hoje, como forma de corrigir tal desrespeito histórico. Esta abordagem aproxima as políticas voltadas para a população quilombola das políticas voltadas para a população negra em geral.

De outro lado, há uma segunda modalidade de reconhecimento, que corresponde ao reconhecimento não só da exclusão sistematicamente imposta pela fração politicamente dominante às demais parcelas da sociedade nacional, mas especificamente ao reconhecimento das formas próprias e distintas de organização social e cultural destas outras parcelas da sociedade nacional, que hoje tendem a ser designados também de forma particular. Neste segundo caso, o reconhecimento não pode ser reduzido à redistribuição, ainda que, evidentemente, a inclua. Esta segunda modalidade de reconhecimento implica em ultrapassar a visão

do outro que o reduz apenas ao pobre, ao deficitário, ao dominado, para percebê-lo como efetivamente diferente. A extensão e natureza desta diferença não estão previamente definidas e não são necessariamente inerentes a tais grupos. Mas tal reconhecimento deve implicar na investigação sobre tais diferenças e sobre o quanto elas implicam não só na extensão das políticas universais, mas na proposição de políticas efetivamente diferenciadas.

Assim, se a política de regularização fundiária dos territórios quilombolas tem normatização própria e se diferencia substantivamente dos mecanismos e conceitos da política de reforma agrária, as demais políticas públicas dirigidas às comunidades quilombolas, por outro lado, como as de saúde e educação, resultam basicamente da previsão de uma participação especial (em geral apenas de caráter orçamentário) dos quilombolas nas políticas de vocação redistributiva.

A tendência é, portanto, que os quilombolas sejam pensados, de um lado, pela política fundiária, como coletividades diferenciadas e territorializadas, enquanto, de outro, as demais políticas os concebiam como agregados de indivíduos mais desfavorecidos no acesso a recursos, entre eles as políticas públicas gerais. Em ambos os casos há algum reconhecimento e alguma redistribuição, mas no primeiro caso o reconhecimento resulta em uma política diferenciada, enquanto nos outros casos o reconhecimento gera um tratamento diferenciado no acesso a políticas indiferenciadas.

Este texto apresentará os traços mais gerais destas políticas, fundiárias e de saúde e educação, buscando interpretar de que forma tal oscilação entre redistribuição e reconhecimento ajudam a compreender os seus atuais formatos, assim como os desafios que se apresentam a elas.

## **UMA POLÍTICA DIFERENCIADA SOB AMEAÇA: A REGULARIZAÇÃO DOS TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS**

A maior importância do decreto presidencial 4788 (20.11.2003) está na definição das condições de execução das ações de regularização de territórios quilombolas. Ele revogou um decreto do governo anterior, de 2001, e incorporou boa parte dos debates em torno do Projeto de Lei de 1997 que havia sido vetado pelo governo FHC às vésperas de sua aprovação,

em 2002. Ignorando as objeções impostas<sup>3</sup>, o decreto 4788 estabeleceu o Incra como o responsável pelo processo de regularização fundiária das comunidades quilombolas, incorporou o direito destas ao autoreconhecimento<sup>4</sup>, restituiu a possibilidade de desapropriações e, finalmente, estabeleceu que a titulação deve se efetuar em nome de entidade representativa da comunidade. Este último aspecto é importante tanto por incorporar uma perspectiva comunitarista ao artigo constitucional (um direito de coletividades e não de indivíduos), quanto por dar à noção de “terra” a dimensão conceitual de território: nela se incluem não só a terra diretamente ocupada no momento específico da titulação, mas todos os espaços que fazem parte de seus usos, costumes e tradições e/ou que possuem os recursos ambientais necessários à sua manutenção e às reminiscências históricas que permitam perpetuar sua memória. As ações de regularização só seriam retomadas na prática, porém, com a edição das Instruções Normativas internas ao Incra, em 2005.

Tecnicamente, o processo de regularização quilombola é composto por quatro grandes etapas. Ele tem início com uma autodeclaração da comunidade como quilombola e sua solicitação de regularização fundiária ao INCRA, que, então, inicia um procedimento. O primeiro passo deste procedimento é a elaboração de um Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID), composto por diversos relatórios parciais: relatório antropológico, planta e memorial descritivos, cadastro das

---

3 O Governo FHC produziu três peças acerca do citado artigo constitucional: uma Medida Provisória, transformada em um Decreto presidencial em 2001 (nº 3.912, de 10.09.2001), um parecer da Casa Civil (no. 1490, do mesmo dia) e a Mensagem Presidencial 370, de 2002, publicada como justificativa do veto ao Projeto de Lei de 1997, que já estava pronto para ser sancionado. O fundamental dos seus argumentos e impedimentos pode ser resumido nos seguintes pontos: (a) 2001 era estabelecido como prazo máximo para o encaminhamento das demandas por regularização fundiária quilombola, depois do que elas dependeriam de votação de lei especial; (b) entre os critérios de reconhecimento passava-se a exigir que as comunidades comprovassem uma história de cem anos de “posse pacífica” da terra, desde 13 de maio de 1888, até a data de promulgação da Constituição de 1988; (c) as terras destinadas aos remanescentes de quilombos passavam a ser consideradas não passíveis de desapropriação, porque se supunha serem todas devolutas; (d) declarava que o direito estabelecido na Constituição dizia respeito aos indivíduos “remanescentes das comunidades de quilombos” e não às “comunidades”. Este último ponto era acrescido como estratégia de descaracterizar os direitos territoriais quilombolas como direitos coletivos, de forma a impedir a continuidade da atuação do Ministério Público Federal.

4 Adequação da legislação brasileira às determinações da Convenção 169 da OIT (Organização Internacional do Trabalho), ratificada pelo Brasil em 2002.

famílias quilombolas e dos ocupantes não quilombolas, levantamento da cadeia dominial da terra e identificação da sobreposição de outras áreas de interesse. A partir destes relatórios, o órgão produz um “parecer conclusivo” do RTID, que deve ser divulgado por meio da publicação nos diários oficiais da União (DOU), do Estado (DOE) e na municipalidade, assim como pela notificação direta dos eventuais ocupantes não quilombolas, proprietários confrontantes e instituições do Estado com possíveis interesses na área delimitada. Neste momento começa a segunda grande etapa, relativa à recepção e julgamentos das contestações: depois da publicação do relatório conta-se um prazo para eventuais contestações (30 dias para instituições estatais e 90 dias para particulares), que são submetidas ao Comitê de Decisão Regional do INCRA. Dependendo da decisão do comitê, é publicada nova portaria do órgão (DOU, DOE e municipalidade) com a eventual aprovação definitiva do RTID. A terceira grande etapa é do desembaraçamento e desintrusão do território: abrem-se as análises da situação fundiária do território definido, procedendo-se às decorrentes desapropriações de títulos válidos ou dos reassentamento dos pequenos ocupantes não quilombolas. Finalmente, no último bloco de etapas, demarca-se o território, titula-se em nome da associação comunitária quilombola e, finalmente, registra-se o título em cartório e no Registro de imóveis.

Para dar início aos procedimentos descritos acima, o órgão passou a firmar convênios com as universidades federais e estaduais tendo em vista a realização dos relatórios antropológicos<sup>5</sup>, cujos produtos começaram a vir a público a partir de 2006. O resultado imediato deste avanço, porém, antes de qualquer regularização fundiária efetiva, foi a mobilização dos ruralistas e grandes proprietários rurais.

Atualmente existem 185 terras de comunidades quilombolas tituladas no Brasil. O próprio INCRA, porém, não tem conseguido fazer os processos internos avançarem. Apesar das informações de que existiriam cerca de 600 processos abertos, destes cerca de 380 tem apenas um

---

5 Não será possível explorar o assunto aqui, mas vale registrar a importância destes convênios na estruturação de grupos de pesquisa destinados especificamente ao tema ou que têm redirecionado seus interesses para ele, na sua totalidade vinculados a departamentos de pós-graduação em Antropologia Social. Isso tem fomentado a organização de um campo que estará sendo alimentado (e, com sorte, renovado) nos próximos anos com os desdobramentos acadêmicos (dissertações e teses) dos relatórios atuais.



número de protocolo, não tendo efetivamente iniciado qualquer procedimento. No ano de 2008 o órgão só publicou 10 portarias de reconhecimento e somente 19 RTIDs, não chegando a titular nenhuma terra, contra apenas duas titulações no ano de 2007. As 23 comunidades quilombolas com terras tituladas em 2008 decorrem exclusivamente de processos movidos pelos governos estaduais do Pará, Piauí e Maranhão.<sup>6</sup>

Mesmo com esse número pífio de titulações, a partir de maio de 2007 a abordagem desfavorável ao avanço dos direitos quilombolas na grande imprensa brasileira ampliou-se e tornou-se sistemática. Uma série de reportagens extensas ocuparam espaços nobres de jornais impressos, assim como o horário nobre do maior telejornal do país (e de afiliadas regionais)<sup>7</sup>. Por outro lado, tal investida teve resposta da parte dos setores favoráveis à manutenção dos direitos quilombolas, com diversas tomadas de posição de setores profissionais e do movimento social e, aos poucos, os quilombolas foram sendo incorporados no repertório dos movimentos sociais mais importantes da conjuntura, ao lado de movimentos mais antigos e consolidados, como o indígena e o dos Sem Terra.

As marcas mais constantes das matérias desfavoráveis aos quilombolas nos servem de roteiro dos itens que vão alimentando tanto um opinião pública mais conservadora quanto dos argumentos mobilizados, seja no judiciário ou no legislativo, contra a consolidação destes direitos: a permanente reafirmação do significado colonial e imperial de quilombo (que desconhece todo o debate social e jurídico acumulado desde 1995); as acusações de falsificação identitária por parte das próprias comunidades quilombolas (sob o argumento de que elas não se diziam quilombolas até pouco tempo ou de que parte dos seus moradores – em geral a parte que mantém relações de dependência com os grandes proprietários locais – se recusa a classificar-se como quilombola) e, finalmente, deslegitimação dos processos de regularização fundiária abertos pelo INCRA.

---

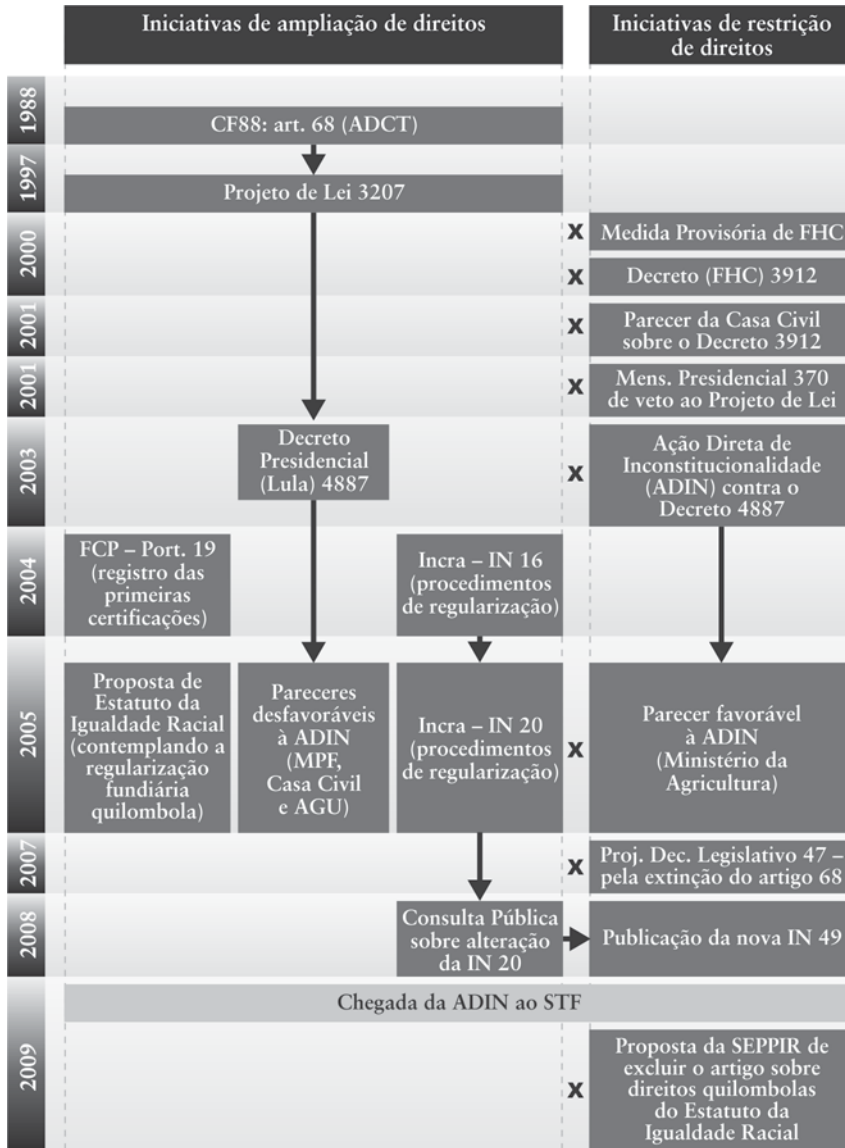
6 Cf. o site da Comissão Pró-Índio de São Paulo (<http://www.cpis.org.br/terras/index.asp>).

7 A partir de 2007, além da citada multiplicação de matérias jornalísticas nas primeiras páginas de jornais como O Globo e o Estado de São Paulo, há a articulação de um pseudomovimento social, intitulado “Paz no Campo”, que reúne notórios componentes da antiga TFP (Tradição Família e Propriedade). Para uma apresentação e um levantamento crítico dessa abordagem da mídia ver “Dossiê Imprensa Antiquilombola” no site Observatório Quilombola ([www.koinonia.org.br/oq](http://www.koinonia.org.br/oq)).

## DEBATE SOBRE A POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DOS TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS

88

CAMINHOS CONVERGENTES: ESTADO E SOCIEDADE NA SUPERAÇÃO DAS DESIGUALDADES RACIAIS NO BRASIL



Fonte: adaptado de Arruti, 2008.

Nos planos legislativo e judiciário, este embate se traduz na proposição de um projeto de lei que busca sustar os efeitos do decreto presidencial 4887/2003 e uma Ação Direta de Inconstitucionalidade contra o próprio decreto. Como forma de mediar as perdas políticas que ameaçam com a queda do decreto, no final de 2007 o governo federal aceitou negociar com a oposição, decidindo adotar limites na aplicação do decreto por meio da alteração dos procedimentos de reconhecimento e de regularização fundiárias previstos pelo decreto.

Assim, a Fundação Cultural Palmares (portaria N° 98 de 26 de novembro de 2007) aprovou novas regras para o Cadastro Geral de Remanescentes das Comunidades dos Quilombos, segundo as quais se torna possível rever as certidões já entregues às comunidades quilombolas e o processo implica na entrega, por parte das comunidades de uma série de documentos, tais como a ata de assembleia em que aprova o seu reconhecimento como quilombola, dados, documentos, fotos, reportagens e estudos que eventualmente já tenham sido produzidos sobre ela, além de um relato sintético da história da comunidade. Da mesma forma, o Incra reeditou a instrução normativa que regula o processo de regulação fundiária quilombola, tornando-o mais complexo e lento: a certidão da FCP tornou-se obrigatória e os critérios de realização do RTID e, em especial, do relatório antropológico tornaram-se mais complexos, com a inclusão de uma longa lista de itens padronizados e obrigatórios inúteis e até mesmo perigosos, já que, apesar de nem todos os itens poderem ser preenchidos na descrição de todas as áreas, a sua existência na norma possibilita a argumentação puramente formal no plano jurídico, no sentido da sua impugnação.

Em torno destas mudanças há, porém, todo um debate relativo aos novos padrões de tomada de decisão a que o governo brasileiro está submetido na elaboração de execução de políticas públicas dirigidas ou que tenham efeito sobre populações tradicionais. Os acordos internacionais com que o Brasil se comprometeu, entre eles a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT, implicam o Governo Federal na obrigação de submeter tais decisões a uma Consulta às próprias comunidades interessadas. Os procedimentos adotados na resposta a tais obrigações devem ser considerados, portanto, como parte das próprias políticas públicas voltadas a tais populações. Se no caso

das mudanças operadas pela FCP não houve maiores reações, em função do lugar periférico ocupado pelo órgão no processo de regularização fundiária; no caso da alteração da Instrução Normativa do INCRA houve grande reação por parte do movimento quilombola, assessores e estudiosos do tema.

Em resposta a tal reação o governo tentou, primeiro, realizar uma consulta de forma improvisada e sem convocação oficial antecipada, lançando mão da presença de lideranças quilombolas em Brasília por outros motivos. Se esta tentativa tivesse obtido sucesso, a consulta teria sido um ato protocolar, puramente formal, realizado apenas para ratificar uma decisão que o governo já havia tomado. As lideranças quilombolas, porém, se recusaram a participar desta forma e propuseram transformar a Consulta Nacional em um processo de consulta amplamente informativo, participativo e de caráter nacional, que permita estabelecer um patamar mínimo de comunicação com o conjunto das comunidades quilombolas, informando-lhes sobre o objeto da consulta e colhendo delas, por meio de suas representações locais, estaduais e nacionais, as dúvidas, queixas, denúncias e sugestões que devem informar os debates. A Advocacia Geral da União (AGU), porém, recusou a proposta e impôs um formato de consulta sucinto, no qual, apesar de não conseguir impor os pontos fundamentais de sua proposta de mudança às lideranças quilombolas, manteve-os em suspenso para que o presidente da república tomasse a decisão de *tertius*. Seis meses depois da Consulta, a Instrução Normativa 49 foi publicada com o mesmo texto que foi rejeitado pelos quilombolas e denunciado pelas organizações da sociedade civil.

Ao lado da mudança nas normas da FCP e do Incra, a bancada ruralista no Congresso Nacional conseguiu impor dois novos avanços significativos na campanha contra os direitos quilombolas. De um lado, ela passou a impor forte resistência em aprovar o Estatuto da Igualdade Racial se ele continuasse incluindo o artigo relativo à regularização dos territórios quilombolas em sua formulação alinhada ao decreto 4788/2003. Em resposta a isso, a Seppir de fato, cedeu e, tendo em vista o objetivo de aprovar o Estatuto antes das próximas eleições, propôs a retirada do artigo problemático, ainda que em desacordo com as propostas do MDA. De outro lado, o advogado-geral da União, José Dias Tóffoli, emitia depoimento à imprensa oficial no qual declarava ter “o

mesmo entendimento” que o líder da bancada ruralista na Câmara sobre a demarcação de terras quilombolas em ao menos um ponto: só terras “efetivamente ocupadas” pelas comunidades são passíveis de titulação pelo Incra. Este foi o sinal para que o deputado ruralista anunciasse a apresentação à AGU de um novo pedido de revisão do “decreto quilombola”.

Portanto, a conjuntura aberta em 2007 (e ainda de desfecho indefinido, no momento de redação deste texto) segue marcada por um movimento em que se podem identificar ao menos três frentes de ataque à política fundiária de efetiva regularização dos territórios quilombolas: no Supremo Tribunal Federal, onde se questiona a constitucionalidade do decreto 4788/2003, na incorporação pela própria AGU (que por princípio teria a função de defender o decreto presidencial) dos argumentos contrários às definições de “território”, “ocupação” e “autoatribuição” presentes no decreto e, finalmente, no movimento que, no trânsito entre o executivo e o legislativo, antecipa-se na exclusão destes mesmos conceitos do texto final do Estatuto da Igualdade Racial.

## **POLÍTICAS EM BUSCA DE UM CAMINHO PRÓPRIO: EDUCAÇÃO E SAÚDE<sup>8</sup>**

No caso das políticas de saúde e educação quilombola não é possível apresentar o mesmo tipo de análise realizada para o caso da política fundiária. Como elas não foram objeto de normatização própria, elas não tiveram oportunidade de gerar uma controvérsia da mesma natureza. Como elas não resultam de um projeto diferenciado e específico de intervenção, a sua análise tem que se desdobrar pela leitura de uma série de documentos e planos de trabalhos dispersos, que surgem como partes de projetos mais amplos, voltados ora para a população em geral, ora para a população mais pobre, ora para a população rural. É apenas aos poucos, quase sempre pela designação de recortes orçamentários especiais ou pela previsão de estudos preliminares que buscam entender qual seria a sua diferença com relação às outras populações, que as demais políticas

---

8 A maior parte das informações reunidas neste item foi recolhida por meio do sistema de pesquisa livre do Observatório Quilombola <[www.koinonia.org.br](http://www.koinonia.org.br)> – Seção Notícias (Pesquisa: “Saúde” – janeiro de 2005 a junho de 2008 e Pesquisa: “Educação” – janeiro de 2005 a junho de 2008).

públicas se dirigem à população quilombola. A sua observação, porém, já aponta para uma tendência em produzir abordagens especiais, como se estivessem em busca de um caminho próprio. Assim, o que apresentaremos aqui é apenas um breve sumário de um campo de intervenções que ainda está por ser dimensionado e analisado com rigor. Trata-se apenas de um esboço de um trabalho que ainda está por ser feito, já que, para isso, a leitura dos documentos oficiais teria que ser confrontada com dados de campo, provenientes da observação direta da presença, eficácia ou modulações destas políticas entre as próprias comunidades quilombolas. Uma pauta de trabalho que apenas começamos a abordar.

## EDUCAÇÃO

Das oito linhas de Ação do Programa Brasil Quilombola de 2006 – que concentrou todo o orçamento federal dirigido a essas populações – duas são relativas à regularização fundiária, duas ao tema do desenvolvimento local e sustentável e quatro são relativas à educação. Isso não significa que a educação receba metade dos recursos do programa, já que os custos relativos à regularização fundiária e à promoção do desenvolvimento são muito mais elevados. Na verdade, pouco menos de 12% do orçamento do Programa alimenta as quatro linhas de ação diretamente relacionadas à educação. Comparativamente, no entanto, o que chama atenção não é essa fração do Orçamento Quilombola, mas o peso que as ações educativas ganham no conjunto das linhas de ação previstas. Mas qual educação? A princípio, a Secretaria de Educação Continuada Alfabetização e Diversidade (Secad) tem organizado as ações dirigidas às comunidades quilombolas contemplando as seguintes vertentes: (a) apoio à formação de professores de educação básica; (b) apoio à distribuição de material didático para o ensino fundamental; (c) apoio à ampliação e melhoria da rede física escolar nas comunidades; e, finalmente, (d) a capacitação de agentes representativos das comunidades. Este último item tem seu peso ampliado se levamos em conta que uma parte considerável das ações ditas de fomento ao desenvolvimento local e sustentável estão relacionadas à “formação” e “capacitação” destas populações em temas que vão dos direitos humanos ao artesanato, passando pela ecologia e a comercialização. Tendo em mente tais informações, vale fazer três sucintas observações, que nos servem de pauta de trabalho.

1. Quando se fala de educação para quilombolas, trata-se de uma atenção diferenciada para as escolas situadas em territórios quilombolas, mas não de ações para uma escola quilombola diferenciada;
2. Três das quatro linhas de ação voltadas diretamente à educação implicam em transferências de recursos financeiros para municípios que têm presença quilombola, com o objetivo de melhorar as escolas situadas em territórios quilombolas ou que servem a tais populações. No caso dos municípios menores, isso tem mesmo estimulado que as prefeituras reconheçam a presença de tais comunidades, mas não existe nenhum mecanismo que garanta o monitoramento da aplicação destes recursos. As próprias comunidades em geral não sabem da sua existência e continuam enfrentando problemas básicos como, por exemplo, a falta de transporte escolar, que muitas vezes é oferecido pela municipalidade para outras comunidades vizinhas, em flagrante discriminação.
3. O debate sobre educação quilombola tende a avançar nas duas direções em que a reforma educacional iniciada nos anos 1990 aponta. De um lado, para a inclusão das especificidades sociais e históricas das comunidades quilombolas entre os temas relativos à diversidade cultural adotados nos conteúdos curriculares em geral e, especificamente, daqueles estados e municípios nos quais tais comunidades existem, conforme diretriz exposta nos Parâmetros Curriculares Nacionais. De outro, com a discussão sobre a formulação de uma política educacional voltada para as comunidades quilombolas, a exemplo do que já acontece no plano da educação indígena. Para localizar iniciativas neste sentido, é preciso voltar nossa atenção para iniciativas ainda dispersas pelo campo da sociedade civil e mesmo internas ao Estado, e que ainda não estão sistematizadas na forma de uma política. Antes mesmo da LDB e dos PCN, algumas entidades ligadas ao movimento negro e à Igreja Católica dedicavam uma atenção especial a esses grupos. Uma delas é o Centro de Cultura Negra do Maranhão, que oferece desde 1995 cursos de formação para professores que lecionam em oito comunidades do estado.

Em uma visão geral e não exaustiva, identificamos, no âmbito federal, algumas iniciativas que ainda assumem uma forma pouco articulada e continuada, dentre as quais destacamos as seguintes:

## INICIATIVAS FEDERAIS RELATIVAS À EDUCAÇÃO QUILOMBOLA

Iniciativa (período)	Instância e responsáveis	Objetivos	Ações, produtos, efeitos
Projeto Vida e História das Comunidades Remanescentes de Quilombos no Brasil (1998-2001)	Coordenação Geral de Articulação e Integração dos Sistemas de Ensino Fundamental (Caise) do MEC;  Secretaria de Ensino Fundamental do Ministério de Educação;  Pesquisadores da Universidade de Brasília (UnB)	Criar canais de acesso à história política e cultural dos quilombos e promover o fortalecimento da construção da sua autoimagem;  Proporcionar aos docentes e estudantes do ensino fundamental a oportunidade de conhecer e valorizar a pluralidade do patrimônio sociocultural brasileiro.	A equipe da Caise visitou diversas comunidades negras para fazer o levantamento de suas necessidades.  Realizou um livro, um caderno de atividades, um encarte para o professor e uma exposição itinerante de fotografia sobre a história e o modo de vida Kalunga.  A partir de então, alguns municípios passaram a receber verbas específicas para trabalhar com comunidades de afrodescendentes, provenientes do Fundescola.
Oficinas para o desenvolvimento sustentável das comunidades remanescentes de quilombos (2000)	Realização da Caise e Fundação Cultural Palmares;  Apoio do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf);  Coordenação da Casa Civil da Presidência da República	Elaborar um plano de desenvolvimento sustentável para as comunidades;  Estabelecer estratégias de ação conjunta e tecer uma rede de relacionamentos que permitisse redesenhar o quadro de desigualdades por origem étnica, especificamente as de descendência africana	Os debates realizados nessas oficinas tiveram como referência as análises e as diretrizes políticas apresentadas no Plano Plurianual (PPA) 2000-2003;  A primeira oficina, em abril de 2000, ocorreu em Brasília e a segunda, em junho do mesmo ano, no Campinho da Independência, em Paraty/RJ.



Iniciativa (período)	Instância e responsáveis	Objetivos	Ações, produtos, efeitos
Quilombinho – Primeiro Encontro Nacional de Crianças e Adolescentes (2007)	Promovido pela Coordenação Nacional de Quilombos (CONAQ), Seppir, Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH), Secretaria Nacional de Juventude, pelos ministérios da Saúde, Educação e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); Fundação Cultural Palmares (FCP), Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e pela Unicef.	Promover a troca de diferentes experiências em políticas públicas para quilombos;  Discutir os resultados da pesquisa da Unicef sobre a situação nutricional quilombola.	Foram reunidas em Brasília, no início de julho de 2007, cerca de 100 crianças entre 7 a 18 anos de 60 comunidades quilombolas de 22 estados;  Resultado: carta com propostas de políticas públicas que enfatizam o respeito aos saberes tradicionais e à cultura local, entre eles, principalmente, a promoção de uma escola diferenciada quilombola, com professores da própria comunidade.  A Carta foi enviada a organismos internacionais, órgãos do governo e organizações não-governamentais.

Fonte: BRASIL, 2002:363-364

Em paralelo a tais projetos e oficinas, o Governo Federal deu um importante passo na criação de bases oficiais de dados sobre a educação nas comunidades quilombolas, fundamental para qualquer avaliação e planejamento do tema. A partir de 2004, o Censo Escolar realizado pelo Inep em parceria com as Secretarias Estaduais e Municipais de Educação, passou a incluir um item de diferenciação e identificação das escolas localizadas em áreas de remanescentes de quilombos. Há vários problemas que um levantamento como este enfrenta para ser capaz de produzir uma imagem minimamente próxima da situação escolar

quilombola. O principal critério de identificação destas escolas, por exemplo, é o formulário preenchido pelo administrador do estabelecimento, o que nos coloca problemas variados, desde o conhecimento da questão por parte deste administrador, até as eventuais resistências que estes podem impor ao reconhecimento do grupo. Por outro lado, há o fato destas escolas serem apenas aquelas localizadas em áreas de remanescentes de quilombos, o que deixa de fora um grande número de comunidades e estudantes que são obrigados a frequentar escolas em povoados, cidades ou municípios vizinhos. Tais números, portanto, estão longe de serem precisos, mas, de qualquer forma, é significativo que, no decorrer dos três censos a que já é possível ter acesso, de 2004 a 2006, o número de escolas tenha começado em aproximadamente 630, para duplicar a cada ano. Isso mostra a extensão e importância que tal recorte pode ganhar em muito pouco tempo para uma reflexão sobre a situação escolar brasileira, comparável e, talvez mais extensa que aquela já dada à questão das escolas indígenas.

Reflexo desta percepção do governo federal foram a edição do decreto nº 6040/07, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades e Povos Tradicionais do Brasil – PNPCT, e da Resolução nº. 8/2009 do FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação). O Decreto nº 6040, de 2007 indicou novos elementos para a oferta de escolarização em territórios de Comunidades e Povos Tradicionais, nas quais se incluem as comunidades quilombolas. Já a Resolução nº 8, publicada em 2009, *estabeleceu novas “orientações e diretrizes para a execução de projetos educacionais de formação continuada de professores e elaboração de material didático específico para alunos e professores da educação básica nas áreas de remanescentes de quilombos”*.

Em comparação com os avanços da educação indígena, o debate sobre uma possível pauta para o debate acerca de uma educação diferenciada quilombola ainda é incipiente, mas justamente por isso ele constitui um campo de observação privilegiado sobre os atores, redes, razões e categorias que marcam a emergência de demandas específicas por uma educação diferenciada, assim como (de que forma, por que meios e sob que constrangimentos e adequações) tais demandas são incorporadas na definição de uma política pública. Em especial se tivermos em conta que,

neste caso, assim como já havia acontecido no campo da regularização fundiária, as iniciativas estaduais têm avançado mais rápido que a federal. Se, os primeiros processos de regularização fundiária, anteriores ao atual decreto de 2003, foram promovidos principalmente pelos Institutos de Terra do Pará e de São Paulo, inclusive com a produção de normas estaduais específicas, no caso das iniciativas voltadas à definição de uma educação diferenciada, podemos destacar aquelas que ocorrem nos estados do Paraná, de São Paulo e de Pernambuco<sup>9</sup>.

## SAÚDE

No campo da Saúde, as iniciativas estão todas concentradas no PAC Quilombola e quase completamente centradas nas obras de saneamento e infraestrutura. No relatório do Ministério da Saúde, por sua vez, as ações voltadas à população quilombola estão, em geral, marcadas pela ideia de “incentivo à equidade”, por meio da extensão da cobertura de ações já existentes, tais como o Programa de Habitação e Saneamento, as ações de segurança alimentar e nutricional e a Estratégia de Saúde da Família (ESF). Além disso, fala-se também na “realização de oficinas de mobilização social e educação em saúde” específicas e na inclusão, entre os critérios de elegibilidade para financiamento e execução de projetos de saneamento em municípios com população menor que 30 mil habitantes, da presença de comunidades quilombolas, além dos assentamentos e reservas extrativistas.

Há, porém, em meio a tais ações, algumas iniciativas capazes de alterar esse padrão de políticas. São as iniciativas relativas à pesquisa

---

9 Mas, neste caso, nem sempre tais iniciativas têm origem no estado. O estado é o principal promotor de uma política diferenciada para a população quilombola apenas no Paraná, onde, no início de 2009, destacou-se do núcleo da secretaria de educação do estado voltado para a educação rural um núcleo voltado especificamente para a Educação das Relações Étnico-Raciais e Comunidades Quilombolas. Em Pernambuco, por outro lado, há uma iniciativa de produção de um censo escolar especificamente quilombola, que aponta para a mobilização de recursos para o tema, mas as primeiras e principais iniciativas no sentido de discutir a especificidade desta educação (formação de professores e produção de material didático) correm por parte de organizações da sociedade civil, em especial aquelas já vinculadas à educação diferenciada indígena, como é o caso do Centro de Cultura Luis Freire. Finalmente, no caso de São Paulo, as iniciativas correm principalmente sob a forma de projetos de extensão universitária e, também principalmente no campo da formação e capacitação para o desenvolvimento sustentável. As principais delas correm por conta da Unicamp.

da situação e das particularidades da saúde da população quilombola. Assim, no citado relatório do Ministério da Saúde, estão indicadas como atividades previstas: uma pesquisa da Fiocruz sobre a Situação Epidemiológica e Ambiental de Populações Quilombolas da Região Norte; um “inquérito nacional” da Secretaria de Atenção à Saúde sobre as condições gerais de vida e de saúde da população quilombola; e a inclusão de uma recomendação específica, da Secretaria de Educação Permanente e Produção de Conhecimento, “para o desenvolvimento de pesquisas junto às populações tradicionais, especialmente, comunidades quilombolas e comunidades religiosas de matrizes africanas”. A primeira iniciativa neste sentido foi realizada na forma da “Chamada Nutricional Quilombola”, que implicou em uma avaliação nutricional de crianças de zero a cinco anos, realizada em agosto de 2006 (e publicada em maio de 2007), durante a segunda etapa da Campanha Nacional de Vacinação. A avaliação foi montada com base em informações colhidas junto a pouco menos de três mil crianças que compareceram aos postos de vacinação, localizados em 60 comunidades quilombolas de 22 estados.

Os dados nos dão um retrato duro não só da situação atual destas comunidades, como do futuro que vem sendo desenhado para elas. A Chamada registra que a proporção de crianças quilombolas de até cinco anos desnutridas é 76,1% maior do que na população brasileira e 44,6% maior do que na população rural. Pouco mais de oito por cento delas apresentam déficit na relação entre peso e idade, contra 4,6% para o total do país e 5,6% das que moram na zona rural. Com relação à desnutrição indicada por déficit de crescimento, a Chamada mostra que mais de 11% das crianças quilombolas têm altura inferior aos padrões recomendados pela OMS (Organização Mundial da Saúde), contra 10,5% para os dados nacionais. Tais características estão diretamente relacionadas às condições de suas famílias, que refletem as condições de toda a sua comunidade. Como registra a mesma pesquisa, 90,9% das crianças quilombolas moram em domicílio com renda familiar inferior a R\$ 424 por mês e mais da metade (57,5%) vive em lares com renda total menor de R\$ 207. Consequentemente, apenas 3,2% das crianças moram em residência com acesso a rede pública de esgoto (contra 45,6% dos brasileiros).

Tais números apontam para a importância de uma política que simplesmente enfatize a oferta de políticas públicas a uma população historicamente excluída. Diante deste quadro, a simples expansão efetiva ou a atenção especial na aplicação de políticas públicas que, classificadas como universais ficam longe de alcançar o conjunto da população, já produzirá resultados relevantes sobre a situação da população quilombola. Uma tarefa importante e imediata, derivada desta decisão, está, portanto, na elaboração de mecanismos confiáveis de controle social sobre a aplicação destes recursos, assim como do monitoramento dos impactos reais destes investimentos.

Abaixo apresentamos quadro-resumo do planejamento de ações do Ministério da Saúde para a população quilombola (entre 2004 e 2005):

#### INICIATIVAS FEDERAIS RELATIVAS À SAÚDE QUILOMBOLA

Instância	Instrumentos	Ações
Gabinete do Ministro	Portaria nº 719, de 16/4/2004;	Cria o Grupo da Terra, com a finalidade de acompanhar a implantação da Política de Saúde para a População do Campo e detalhar as ações a serem implementadas, incluindo um representante da Comissão Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (Conaq).
	Portaria nº 1.434, de 14/7/2004	Aumenta em 50% o valor atual do repasse relativo às equipes de Saúde da Família e Saúde Bucal que, nos municípios com população remanescente de quilombos, atuam nesse tipo de comunidades.
Secretaria-Executiva	Plano Plurianual para quilombolas;	Previsão de recursos para pesquisa de avaliação do impacto, do incentivo à equidade nos municípios onde estão situadas essas comunidades.
	Plano de Etnodesenvolvimento para as Comunidades Remanescentes de Quilombos (Plano Brasil Quilombola)	Representação do Ministério da Saúde no Comitê Gestor do Plano Brasil Quilombola.

Instância	Instrumentos	Ações
Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS)	Programa Nacional de Imunizações;	Incluiu atividades de sensibilização e norteamentos, visando à extensão de cobertura e a uma maior qualidade nas ações já existentes, voltadas para a população negra.
	Plano Anual de Trabalho;	Inclui meta de 95% de cobertura vacinal nas áreas de quilombos com equipes da ESF.
	Estratégia de Saúde da Família	
Fundação Nacional de Saúde (FUNASA) Em parceria com: Ministério das Cidades, Seppir, CEF, Agência Goiana de Habitação, FCP, UnB/Fubra.	Portaria Funasa nº 106, de 4/3/2004;	Define como critérios de elegibilidade para financiamento e execução de projetos de saneamento, em municípios com população menor que 30 mil habitantes, comunidades remanescentes de quilombos, assentamentos e reservas extrativistas.
	Protocolo de Intenções para o Programa de Habitação e Saneamento para Quilombos (PHSQ) no interior do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH), em parceria com o Ministério das Cidades, a Fundação Palmares e a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (14 de dezembro de 2004)	Projeto de criação de um segmento do PSH, com a previsão inicial de investir R\$ 27 milhões na primeira etapa, destinados à execução integrada de ações de moradia e saneamento para 250 mil quilombolas, espalhados em 743 comunidades no prazo de quatro anos.
Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ)	Publicação de pesquisa	Pesquisa sobre a Situação Epidemiológica e Ambiental de Populações Quilombolas da Região Norte.

Instância	Instrumentos	Ações
Comitê Técnico de Saúde da População Negra do Ministério da Saúde	Linha 'Atenção à Saúde'	<p>Reforçar a utilização do incentivo financeiro para fixação de profissionais em áreas de difícil acesso, incluindo aquelas onde estão localizadas as comunidades quilombolas.</p> <p>Realizar inquérito nacional sobre as condições gerais de vida e de saúde da população quilombola.</p> <p>Garantir a cobertura da Estratégia de Saúde da Família (ESF) nas comunidades quilombolas de áreas rurais e urbanas, com adequação às especificidades e definição de referência e contrareferência.</p> <p>Fortalecer as ações de segurança alimentar e nutricional dirigidas à população negra, priorizando a população quilombola.</p> <p>Garantir infraestrutura para saneamento e acesso às comunidades quilombolas.</p> <p>Implementar ações de saneamento básico e vigilância ambiental e de vigilância em saúde.</p>
	Resolução nº 196/96, do CNS	<p>Inclusão de uma recomendação específica para o desenvolvimento de pesquisas, junto às populações tradicionais, especialmente, comunidades quilombolas e comunidades religiosas de matrizes africanas, levando em consideração suas vulnerabilidades, bem como a criação de mecanismos de monitoramento dessas pesquisas.</p> <p>Retorno dos benefícios das pesquisas realizadas junto às comunidades negras tradicionais (quilombolas e comunidades religiosas de matrizes africanas).</p>

OBS: O Protocolo de Intenções para o Programa de Habitação e Saneamento para Quilombos (PHSQ) – O projeto piloto foi assinado com a comunidade dos Kalungas em março de 2004, cobrindo as cidades de Monte Alegre, Cavalcante e Teresina de Goiás (GO) e uma população de aproximadamente 4.000 pessoas (890 famílias), com a previsão da construção de 400 moradias e reforma de outras 400. Realização de oficinas de mobilização social e educação em saúde, com as comunidades Kalunga e formação de comitê composto por 11 representantes comunitários que darão continuidade ao processo de mobilização, visando garantir o funcionamento e a sustentabilidade dos projetos de saneamento. O projeto de Melhorias Sanitárias Domiciliares, orçado em R\$ 2,8 milhões, prevê a construção de 1.200 banheiros nas comunidades quilombolas dos municípios goianos.

O campo da saúde no Brasil também dispõe de exemplos que nos chamam atenção para o fato de que a simples expansão da oferta do serviço de saúde pode não dar conta de certos nós no atendimento da população. Isso pode ser percebido em vários segmentos das populações de periferia ou rurais, mas o exemplo mais bem trabalhado e com a reflexão mais acabada sobre a necessidade de se pensar em uma política diferenciada de saúde que dê conta das particularidades das diferenças culturais que marcam a população brasileira é relativo à população indígena.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para encerrar este texto, gostaríamos de apontar dois planos de análise ou pautas de investigação, a título de considerações finais. Um deles tenta um caminho de interpretação das políticas públicas para quilombos buscando apoio e respaldo no debate entre reconhecimento e redistribuição. O outro aponta para um aprofundamento empírico desta análise, no sentido de se perguntar sobre as condições de efetivação das citadas políticas, colocando em pauta os temas da participação e da representação.

Segundo Fraser, se a inibição da expressão e da comunicação está enraizada na falta de reconhecimento cultural, é no plano político-econômico que ela se realiza, por meio dos processos institucionais sistemáticos que impedem as pessoas de aprender e usar habilidades. O problema para a autora está na sugestão implícita na postura culturalista, de que as capacidades e habilidades das pessoas oprimidas estão de certo modo intactas, bastando que se restitua – ou, na verdade, institua – o seu reconhecimento (ruptura com os modos históricos de menosprezo relativo aos seus modos de expressão) para que a injustiça com tais grupos possa ser sanada. A perspectiva que enfatiza a dimensão político-econômica, por outro lado, sugere que certas capacidades destes grupos podem não ter sido realizadas, já que a falta de oportunidade para crescer, aprender e aumentar suas habilidades em um trabalho socialmente valorizado foram histórica e sistematicamente bloqueadas. Para Fraser, as políticas de reconhecimento correm o risco de dissociar os aspectos culturais dos aspectos materiais de realização da cultura.



Curiosamente, quando nós observamos o que ocorre com as políticas públicas para quilombos esta distinção também pode ser percebida, ainda que de forma relativamente transformada. Tomando por válida a distinção que sugerimos entre dois tipos de políticas para comunidades quilombolas – aquelas geradas especificamente para esta população e aquelas formuladas como simples extensão e atenção diferenciada de políticas universais ou focadas na pobreza – seria necessário nos perguntarmos sobre quais os efeitos desta distinção e, se, no limite, ela aponta para os mesmos riscos indicados por Fraser.

Retomando o que já foi visto, o ano de 2003 marcou o início de uma etapa de aprofundamento daquilo que havia sido feito de forma apenas tentativa e semanticamente vacilante na Constituição de 1988: uma ruptura com a “afinidade eletiva” entre o “negro” e a “cultura” no trato dado ao tema das relações raciais por parte do Estado brasileiro. O debate que resultou na redação final do artigo sobre os “remanescentes das comunidades de quilombos” e que partiu ao meio a sua formulação original<sup>10</sup>, já havia levando uma parte dos seus objetivos para o capítulo da cultura (CF88, artigos 215 e 216), enquanto deixava a outra, relativa aos objetivos fundiários, entre os dispositivos constitucionais transitórios (CF88- 68 ADCT). Uma repartição que está muito próxima, senão perfeitamente decalcada, da oposição entre reconhecimento e redistribuição. Mas foi só com o decreto presidencial de 2003 que o Governo Federal abriria caminho, 15 anos depois, para que o tema das terras das comunidades negras fosse efetivamente incorporado como objeto de política pública em âmbito nacional.

O Decreto realizou isso por meio do deslocamento institucional do tema: de uma atribuição exclusiva da Fundação Cultural Palmares (Ministério da Cultura) para uma atribuição partilhada entre vários ministérios, cujas ações deveriam ser coordenadas pela Seppir (Presidência da República), mas que tem no Incra (Ministério do Desenvolvimento Agrário) o principal de suas ações. Com isso podemos dizer que os quilombos deixaram de ser um tema exclusivo da política cultural para serem reconhecidos como uma parcela da população nacional que

---

10 Arruti, 2006.

deve ser atendida de forma diferenciada pelo conjunto das políticas públicas redistributivas. Esta passagem teve dois efeitos associados. Por um lado, os quilombolas passaram a ocupar a pauta da problemática agrária e agrícola brasileira, ainda que sob um estatuto ambíguo e frágil, no qual se conjugam elementos que emergem da experiência legal, administrativa e técnica das políticas de reforma agrária (redistributiva) e indigenista (de reconhecimento). Por outro lado, a ampliação das políticas de que são público aumentou também o espaço institucional, político e orçamentário das comunidades quilombolas e do seu movimento organizado em âmbito nacional, desencadeando uma forte reação por parte dos interesses ruralistas no Congresso Nacional, mas também de uma reação mais genérica à expansão das políticas de reconhecimento, defesa e mesmo de incentivo à diversidade social e cultural. De quase folclóricos, enfim, os quilombolas tornaram-se ativistas incômodos, localizados no mapa político nacional em algum lugar entre trabalhadores sem terra, os indígenas, as favelas e os universitários cotistas.

Esta passagem, porém, não pode ser vista de forma absoluta e exclusiva. A política fundiária, como vimos, representa um modelo de integração, mais que de oposição entre as perspectivas de reconhecimento e redistribuição. Mas um modelo que não foi adotado de forma global e planejada pelo Estado brasileiro. A observação sobre as outras duas políticas observadas aqui, de saúde e de educação, chama atenção para como os quilombolas estão sendo incorporados nas demais políticas públicas de uma forma apenas redistributivista. Uma síntese do mesmo tipo apenas começa a ser vislumbrada.

No caso da política de saúde, por exemplo, o modelo mais próximo disponível é o modelo da saúde indígena, que vem incorporando uma série de mudanças derivadas da observação da alteridade destas populações com relação às representações de saúde e doença e às práticas terapêuticas da biomedicina. A observação dos novos procedimentos derivados deste reconhecimento é capaz de nos oferecer um modelo para o trato da diversidade no plano das políticas de saúde, suficientemente abstrato para servir a uma reflexão sobre a formulação das políticas de saúde para quilombos.

Os principais conceitos que sustentam tal modelo são: “atenção diferenciada” e “práticas de autoatenção”. Aquilo que se chama de *práticas*

*de autoatenção* diz respeito tanto aos processos de produção biossocial do grupo, nos quais estão expressos os usos e costumes de base cultural dos recursos ambientais, corporais e sociais, quanto às concepções de saúde e doença e estratégias e práticas terapêuticas. A *atenção diferenciada* não implica na incorporação das práticas tradicionais (as práticas de autoatenção) aos serviços de saúde primária, mas da articulação entre ambos. Não se trata de soma ou sobreposição, mas do diálogo entre estes dois campos de saberes e práticas. O maior e melhor argumento em favor da *atenção diferenciada*, definida desta forma, está na pura e simples observação de que tal articulação entre as *práticas de autoatenção* e as práticas médicas convencionais se dão inevitavelmente no cotidiano do atendimento médico, independentemente das concepções dos profissionais da área médica. Quando isso é revelado o conflito se estabelece pela tentativa de se impor o modelo médico sobre o tradicional, quando não é revelado os procedimentos médicos convencionais simplesmente não são seguidos ou respeitados, do que resulta a sua ineficácia. Daí a proposta de se pensar teórica e praticamente tal articulação, para que ela reduza o conflito e possa produzir uma ação eficaz.

Disso resultam campos de investigação teórica e prática que devem estar em vista da elaboração de uma política de saúde quilombola. O da *intermedicalidade*, que busca dar conta do campo de tradições medicinais que estão em interação em qualquer situação prática de atenção e que ultrapassa e cruza a dicotomia aparente e inicial que opõe medicina indígena e biomedicina. E o do *campo prático dos agentes terapêuticos*, que já não aponta para os conteúdos dos diferentes conhecimentos terapêuticos, mas para a práxis do cuidado cotidiano em situações de intermedicalidade ou das mediações prático-cognitivas: a trama de relações desiguais de poder e de interesses locais e extralocais que não fazem parte do conhecimento médico, mas interferem diretamente sobre a sua operacionalização e, eventualmente, na sua eficácia terapêutica.

Algo semelhante tende a acontecer na política de educação, ainda que de forma muito mais incipiente, por enquanto. Se no caso da política de saúde estamos diante de uma estrutura unificada nacionalmente, e fortemente estruturada sob o Sistema Único de Saúde, que já incorpora em larga escala a categoria de saúde indígena, no caso da educação, pela própria forma pela qual esta política é pensada, estamos diante de

condições institucionais muito mais fragmentadas e de experiências muito incipientes. Ao contrário do que ocorre na saúde, a política educacional privilegia a autonomia dos diversos níveis de organização educacional e até mesmo das escolas tomadas individualmente. De outro lado, a experiência das escolas indígenas, oficialmente reconhecidas desde 1999 estão fundadas em experiências locais, quase sempre muito coladas à militância missionária cristã, que não tem a mesma presença entre os quilombolas, e que não encontram a mesma estrutura de generalização que está disponível para a saúde. De qualquer forma, o início de discussão sobre uma escola quilombola vai ganhando espaço por meio de experiências regionais, notadamente nos estados do Paraná, de São Paulo e de Pernambuco, curiosamente sustentadas nas experiências do movimento negro, da extensão universitária agrícola e na educação indígena, respectivamente. De qualquer forma, tais experiências começam a apontar para o fato de que a iniciativa do MEC em contar as “escolas localizadas em áreas quilombolas” e a atribuição de uma cota de recurso a mais a estas escolas parece não dar conta das mudanças necessárias à efetiva escolarização destas comunidades, muito menos à concepção que tais comunidades têm de educação ou às demandas que elas têm com relação às suas escolas. No lugar disso emerge um debate sobre o que seria uma “escola quilombola”.

O segundo e último ponto de pauta que gostaríamos de apontar nestas considerações finais está relacionado justamente àquilo que, na linguagem de Fraser, foi chamado de capacidades e habilidades destes grupos discriminados em recepcionar tais políticas públicas, controlar e gerir sua efetivação. Esta questão nos leva ao tema da “participação” destas comunidades em tais políticas, anunciado como parte de seus objetivos.

As condições de elaboração, planejamento e execução de políticas públicas para as comunidades quilombolas têm no decreto presidencial 4788 (20.11.2003) o seu referente mais importante. O decreto define as competências dos órgãos envolvidos na implementação das demais políticas públicas, por meio de um Comitê Gestor, coordenado pela Seppir. O principal objetivo deste Comitê seria elaborar um plano de desenvolvimento sustentável para as comunidades quilombolas, necessariamente com a participação dessas comunidades. Para isso, estabelece-se a obrigação de participação direta das associações quilombolas, assim

constituídas e especialmente adequadas a representar legalmente os interesses destas comunidades. Combinado com esta exigência o governo federal também passa a fomentar a formação de comitês estaduais envolvendo o governo do estado, as prefeituras dos municípios onde existem comunidades quilombolas, a representação local dos quilombolas e as representações dos órgãos federais nos estados, como o Incra, a Funasa, as Delegacias Regionais do Trabalho e o Ibama.

A intenção declarada deste movimento, que acaba por depositar grande importância na ação e nas iniciativas das municipalidades, é democratizante. Ao levar para o plano municipal as discussões, negociações e mesmo o planejamento e a gestão orçamentária das políticas dirigidas às comunidades quilombolas imagina-se que se estaria favorecendo a sua participação, num modelo que aponta cada vez mais para mecanismos associados à ideia de democracia direta. No entanto, isso supõe uma postura favorável do executivo municipal e uma organização quilombola informada e com livre trânsito entre as instâncias oficiais. Infelizmente, porém, estas condições são antes exceção que regra.

Se as noções de participação e de representação são passíveis de manipulação em qualquer contexto societário, no contexto vivido pela maioria destas comunidades a manipulação tem se mostrado recorrente e, talvez, uma regra, confirmada por umas poucas exceções. Seria necessário investigar em que termos tal participação tem se operado e as condições de sua realização, caso a caso, mas se há uma característica da qual partilham todas as comunidades quilombolas, esta é a forma pela qual elas foram historicamente discriminadas pelas populações e poderes locais. Parte do caráter etnicamente distinto que marca seu percurso secular resulta justamente de tal discriminação, que lhes limitou os movimentos, o acesso à documentação, à justiça e mesmo à política. É necessário reconhecer que a grande maioria das comunidades quilombolas foi excluída da educação formal, assim como da participação nas esferas de tomada de decisão, de debate ou mesmo, em alguns casos, foi excluída da simples sociabilidade municipal, em função de processos de segregação profundamente arraigados.

Diante deste quadro, a desejável participação quilombola em tais políticas torna-se ou muito frágil ou puramente formal e o que foi pensado como um incentivo à boa vontade dos poderes municipais com as

comunidades quilombolas, por meio da disponibilidade de novos recursos (quase sempre dotações orçamentárias) destinados especialmente ao atendimento destas comunidades, corre o risco de ter se tornado fonte de prestidigitação: já são numerosos os casos conhecidos de comunidades que são “certificadas” pela FCP por demanda das suas prefeituras, mas sem que a própria comunidade saiba de tal certificação ou do que ela representa, em qualquer sentido, muito menos orçamentário.

Isso faz com que a observação dos números sobre os quais falávamos no início deste artigo, ganhe um sentido absolutamente distinto. A multiplicação dos quilombos está, em muitos municípios, servindo a uma nova forma de exploração destas comunidades, agora por meio do dinheiro público que lhes é destinado e do qual elas não usufruem na forma de políticas públicas. Além disso, tal exploração está associada a pelo menos outros dois efeitos perversos. De um lado, ela tem implicado na criação de associações comunitárias de cima para baixo, totalmente descoladas da noção de representação comunitária e tuteladas pelos interesses políticos locais assentados nas municipalidades. De outro lado, esse processo gera uma importante distorção na representação pública destas comunidades, quando aponta para um crescimento acentuado e acelerado das suas bases, sem que ele contribua efetivamente para consolidação de um movimento regional e nacional quilombola.

Se tivermos em conta a experiência indígena, veremos que no seu caso tanto as agências indigenistas não governamentais quanto as próprias lideranças do movimento aprenderam que há uma contradição prática no ideário da democracia direta quando aplicado, sem os ajustes necessários, ao seu caso. A capacidade de negociação dos atores e agências indígenas não se realiza em seus contextos municipais, mas depende, ao contrário, das esferas ampliadas de diálogo, isto é, uma esfera composta por agentes e agências envolvidos com a defesa dos direitos humanos, da diversidade social, cultural e ambiental, monitorada pela opinião pública, pelas organizações da sociedade civil, pelo Ministério Público e pelas instâncias e acordos multilaterais. De uma forma ou de outra, há aqui uma importante pauta de debate político, para a qual a pesquisa acadêmica sobre os processos concretos de implantação das políticas públicas de recorte étnico pode e deve trazer uma importante contribuição.

Enfim, o avanço da questão quilombola, assim como as reações contrárias a que ele deu lugar, se materializam em um comportamento ambíguo e oscilante do Governo Federal: de um lado, o governo faz previsões orçamentárias generosas para a implantação de políticas públicas e as anuncia com grande alarde, mas, de outro, os ministérios simplesmente não gastam tal orçamento, executando parcelas mínimas das atividades previstas. De um lado, a legislação nacional cria novas figuras de direito (que permitem a emergência de novos movimentos sociais) assim como incorpora leis (por meio da assinatura de diversos acordos e convenções internacionais) que estão entre as mais progressistas do mundo. De outro lado, o executivo cria normas menores, internas às agências de Estado responsáveis por executar tais leis, que estabelecem processos demorados e repletos de obstáculos técnicos e administrativos, enquanto o judiciário reinterpreta tais conceitos de forma restritiva à aplicação de tais direitos, tornando o julgamento dos conflitos que envolvem os movimentos sociais um “eterno retorno” hermenêutico. Assim, a execução orçamentária parcial (em alguns casos ínfima) das políticas públicas para quilombos faz par com dispositivos normativos e judiciários, assim como com novas tentativas de restrição ou mesmo de desconstituição legal dos quilombolas como sujeitos de direitos.

Finalmente, o avanço quilombola aponta para uma importante passagem de uma perspectiva exclusivamente voltada ao reconhecimento cultural, para uma perspectiva que integra o objetivo da redistribuição, corrigido pelo reconhecimento de determinadas particularidades de natureza social e cultural. Mas, ainda assim, este processo é incompleto. Onde ele conseguiu gerar um modelo relativamente equilibrado – a política fundiária – ele está ameaçado, enquanto nas demais políticas, enquanto tal modelo não é alcançado, tais comunidades continuam reféns das suas diferenças, naquilo que elas implicam modos desiguais de participar e de se representar politicamente diante do próprio Estado e de seus opositores locais.

Um quadro que torna urgente o debate em torno dos modelos de incorporação das perspectivas de redistribuição e reconhecimento.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARRUTI, José Maurício. “Quilombos”. In: *Raça: Perspectivas Antropológicas*. PINHO, Osmundo (Org.). ABA / Ed. Unicamp / EDUFBA, 2008.
- \_\_\_\_\_. *MOCAMBO: Antropologia e História do Processo de Formação Quilombola*. São Paulo/Bauru: ANPOCS/EDUSC, 2006.
- BRASILA. *60 Territórios. PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA – Matriz de Ações do Governo Federal* / Ministério da Saúde, Funasa/MS, 2005. Disponível em: [www.territoriosdacidadania.gov.br](http://www.territoriosdacidadania.gov.br)
- BRASILb. *A saúde da população negra e o SUS: ações afirmativas para avançar na equidade* / Ministério da Saúde, Secretaria-Executiva, Subsecretaria de Planejamento e Orçamento. – Brasília: Editora do Ministério da Saúde (Série B. Textos Básicos em Saúde), 60 p, 2005.
- BRASILc. *Programa Brasil Quilombola*. Brasília: Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), 48p, 2005.
- BRASILd. *Saúde da população negra no Brasil: contribuições para a promoção da equidade* / Ministério da Saúde, Funasa. – Brasília: Funasa, 446 p.: Il, 2005.
- BRASIL. *Chamada Nutricional Quilombola 2006* / Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome – Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação Departamento de Avaliação e Monitoramento. Maio, 8p.: Il, 2007.
- FRASER, Nancy. *Justice interruptus*. Critical reflections on the “postsocialist” condition. Nova York e Londres: Routledge, 1997.
- LANGDON, Esther “Uma avaliação crítica da atenção diferenciada e a colaboração entre antropologia e profissionais de saúde”. In: LANGDON, Esther. e CARNELO, Luiza (Orgs.) *Saúde dos Povos Indígenas – reflexões sobre antropologia participativa*. Rio de Janeiro: ABA/Contracapa, p. 33-52), 2004.
- Orçamento & Política Socioambiental*. Ano IV, nº 13, junho de 2005. INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos (Publicação trimestral em parceria com a Fundação Heinrich Böll). Disponível em <[www.inesc.org.br](http://www.inesc.org.br)>.
- Orçamento quilombola: entre o previsto e o gasto*. Nota Técnica N° 139 Março de 2008. INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos. Disponível em <[www.inesc.org.br](http://www.inesc.org.br)>.



# MULHERES NEGRAS BRASILEIRAS E OS RESULTADOS DE DURBAN

JUREMA WERNECK<sup>1</sup>

Foi em 1949 que *O Segundo Sexo*, obra mais famosa de Simone de Beauvoir, foi publicada, vocalizando de forma contundente a percepção de muitas acerca da dominação patriarcal e seu impacto na construção de papéis sexuais e na identidade feminina. A afirmativa de que não se nasce mulher, torna-se, explicitava a desvinculação entre a biologia e o lugar que mulheres e homens ocupavam nas diferentes sociedades, permitindo expor as bases ideológicas e políticas do privilégio masculino. Dizendo de outra maneira, a perspectiva posta por Simone demonstra que a inferioridade das mulheres é algo que não existe nos limites de seus corpos, mas sim como resultado de um sistema de dominação que isola, classifica e inferioriza características físicas e genéticas de pessoas e grupos, neste caso o sexo feminino, como forma de justificar a apropriação de poderes e riquezas comuns.

---

1 Médica, mestre em Engenharia de Produção e doutora em Comunicação e Cultura pela Escola de Comunicação da Universidade Federal do Rio de Janeiro (2007). É coordenadora de Criola, organização não governamental fundada em 1992.

Da mesma forma a raça. Já faz muito tempo que sabemos que a inferioridade racial é um sistema de dominação construído a partir do isolamento, classificação e inferiorização de características físicas e genéticas, nesse caso a cor da pele, como forma apropriação de poderes e riquezas comuns. Juntos, sexo e cor da pele, além de características biológicas no meio de tantas outras, passam a servir de ponto de partida para um conjunto de violências e expropriações, estruturando relações entre pessoas, grupos, povos e nações.

A intensidade de seus significados tem provocado sua apropriação e positivação por parte desses grupos inferiorizados, como ponto de partida para a confrontação aos sistemas de dominação e violências associadas. Tem sido a partir da afirmação destas identidades que disputas e elaborações culturais e políticas são desenvolvidas, com vistas à valorização de sujeitos dominados e à descoberta de caminhos de reversão das iniquidades.

Nestes processos e contexto se afirmam as mulheres negras. Como sujeitos políticos cuja centralidade identitária se estabelece a partir confronto ao racismo patriarcal e ao conjunto de iniquidades a ele associadas.

O que se destaca nesta (auto) afirmação é que as mulheres negras devem ser compreendidas como uma **articulação de heterogeneidades** que têm em comum a necessidade de confronto às condições estabelecidas pela dominação eurocêntrica em diferentes épocas: escravidão, expropriação colonial; a modernidade racializada, racista e heterossexista e suas “novas” configurações atuais. Ao assumir e positivar sexo e cor da pele, o conceito/identidade mulher negra permite reconhecer e valorizar a necessidade de disputas conceituais como parte da agenda política. Trata-se de uma operação no campo da ideologia que busca redefinir identidades que nos favoreçam, ainda que não apague (apesar de não valorizar) as ambiguidades, as diferenças e as muitas complexidades entre nós.

Para que se compreenda a amplitude da formulação embutida na resposta político-ideológica das mulheres negras, é preciso destacar o recurso e a valorização de diferentes elementos. Entre eles estão: *história*, recuperando e denunciando a violência da dominação ocidental eurocêntrica e patriarcal ao longo dos tempos; *tradição*, compreendida como arena viva de disputas, em que atualizações e apagamentos de

diferentes elementos de origem africana têm a finalidade de possibilitar novos arranjos identitários adequados aos contextos e lutas; *geografia e território*, afirmando, valorizando e articulando a perspectiva local e transnacional das identidades, validando seu aspecto diaspórico, que compreende a dominação racista patriarcal como luta comum de afro-descendentes nos diferentes continentes; a perspectiva de *luta*, elegendo o confronto à violência racista, heterossexista e eurocêntrica como central; e, por fim, a busca de *autonomia* e capacidade de ação para mudar as condições de vida das mulheres negras e de todo o grupo.

Assim, compreendidas como complexidades em luta, as mulheres negras têm tornado cada vez mais visível sua atuação e presença nas diferentes lutas e conquistas sociais ao longo dos séculos que constituem a história brasileira. Resta indagar, no entanto, de que forma a nação tem respondido às suas demandas.

## **(RE) CONHECENDO AS MULHERES NEGRAS: ALGUNS DADOS**

O Brasil é um país de maioria negra: os dados oficiais estimam que a população negra corresponda a aproximadamente 100 milhões de habitantes negros, em uma população total estimada de 190.735.000 em 2009<sup>2</sup>. Neste contexto, a população feminina negra equivale a quase 50% da população negra brasileira, ou seja, haveria neste ano de 2009 aproximadamente 50 milhões de mulheres negras no país.

A escolaridade média das mulheres negras segundo a PNAD 2007 (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, do IBGE) foi 6,5 anos de estudo, apontando níveis mais baixos quando comparados a mulheres brancas (8,18), homens brancos (8,4), porém superior aos homens negros (6,12). Já a taxa líquida de escolaridade no terceiro grau, que indica a população de 18 a 24 anos frequentando a universidade, mantém o padrão de pior acesso da população negra, com as mulheres

---

2 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística ([http://www.ibge.gov.br/home/#divtema\\_populacao](http://www.ibge.gov.br/home/#divtema_populacao)). Acessado em 23 de fevereiro de 2009.

negras apresentando taxa líquida de 7,9. Situação que contrasta com a taxa das mulheres brancas (22,15) e de homens brancos (17,37), mas que tem os homens negros apresentando os piores resultados (5,88).

As disparidades raciais, potencializadas pelas desigualdades de gênero e pelos efeitos de ambas sobre a escolaridade, têm impactos já conhecidos no mercado de trabalho. Com isso, as mulheres negras apresentaram as maiores taxas de desemprego aberto<sup>3</sup> em 2007, de 12,66. No mesmo período a taxa de desemprego aberto de mulheres brancas equivalia a 9,67, pior que a dos homens negros (6,84) e a dos homens brancos (5,61), demonstrando também a potência das disparidades de gênero no mercado de trabalho.

As mulheres negras representam um dos grupos mais vulneráveis a agravos à saúde, bem como a piores condições de acesso a políticas de promoção, prevenção e assistência. Resulta daí apresentarem altas taxas de mortalidade por causas evitáveis, em que se destaca a mortalidade materna. Dados nacionais publicados no ano de 2008 pelo Ministério da Saúde<sup>4</sup> apontam que, nestes casos, a tonalidade da pele assume significação importante. Segundo o relatório, as mais escuras (também chamadas de pretas) foram as que apresentaram maior risco de morte<sup>5</sup> durante gravidez, parto, puerpério ou abortamento (161,7, no ano de 2005) quando comparadas as mulheres negras de pele mais clara classificadas como pardas (97,2). Nesse ano, as negras tiveram menos acesso a sete ou mais consultas de pré-natal, número mínimo preconizado pela OMS, se comparadas às mulheres brancas ou amarelas. As mulheres indígenas estiveram em piores condições de acesso, conforme veremos no gráfico a seguir.

---

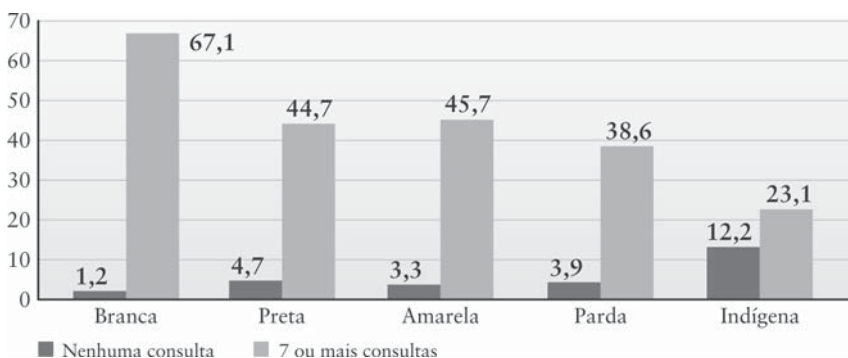
3 A taxa de desemprego aberto refere-se àqueles/as que buscam emprego nos sete dias que antecedem a pesquisa.

4 Relatório Saúde Brasil 2007.

5 Calculado sobre o total de mortes por causas ligadas a gravidez, parto, puerpério ou abortamento.

GRÁFICO 1

### MULHERES QUE REALIZARAM PRÉ-NATAL, POR RAÇA/COR, NO BRASIL EM 2005 (%)

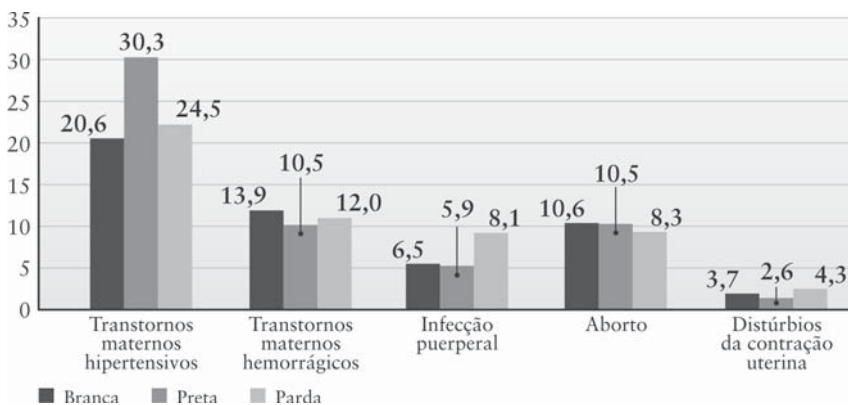


Fonte: Ministério da Saúde, Secretaria de Vigilância em Saúde – Saúde Brasil 2006 – e Departamento de Informática do SUS, Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos (Sinasc)  
 Obs.: A população negra é formada, segundo o IBGE, pela soma de pretas e pardas

Ainda em 2005 as mulheres brancas apresentaram risco de morte materna de 89,2 e as indígenas tiveram risco de 75,6. No gráfico a seguir poderemos verificar que as principais causas de morte materna apresentadas poderiam ter sido evitadas.

GRÁFICO 2

### PRINCIPAIS CAUSAS DIRETAS DE MORTE MATERNA NO BRASIL, POR RAÇA/COR, EM 2005 (%)



Fonte: Ministério da Saúde, Secretaria de Vigilância em Saúde e Departamento de Informática do SUS (Datusus), Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM)

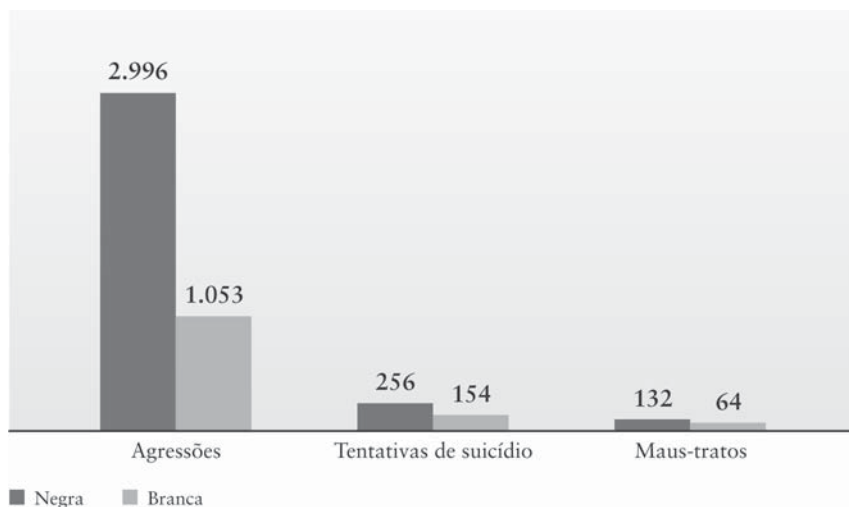
Os dados apresentados nos gráficos 1 e 2 traduzem disparidades raciais importantes, cujos efeitos atingem não apenas as mulheres como seu núcleo familiar e sua comunidade. Deixando marcas que requerem ações e políticas públicas de curto, médio e longo prazos, de modo a se evitar a instalação e aprofundamento do quadro adverso que tais indicadores retratam.

Outro aspecto das disparidades raciais e dos impactos do racismo sobre as mulheres negras pode ser verificado nos dados sobre violência.

No Brasil, a população negra constitui o principal contingente vítima de diferentes tipos de violência, conforme verificamos no gráfico a seguir, elaborado a partir de dados coletados pela Vigilância de Violências e Acidentes/VIVA, do Ministério da Saúde:

**GRÁFICO 3**

**ATENDIMENTOS DE EMERGÊNCIA REGISTRADOS PELA VIVA SEGUNDO TIPO DE VIOLÊNCIA E RAÇA/COR. BRASIL, 2006**



Fonte: VIVA/SVS/MS

A mesma predominância do grupo racial negro pode ser verificada nos casos de violência sexual notificados, com maior vulnerabilidade para as mulheres negras.

TABELA

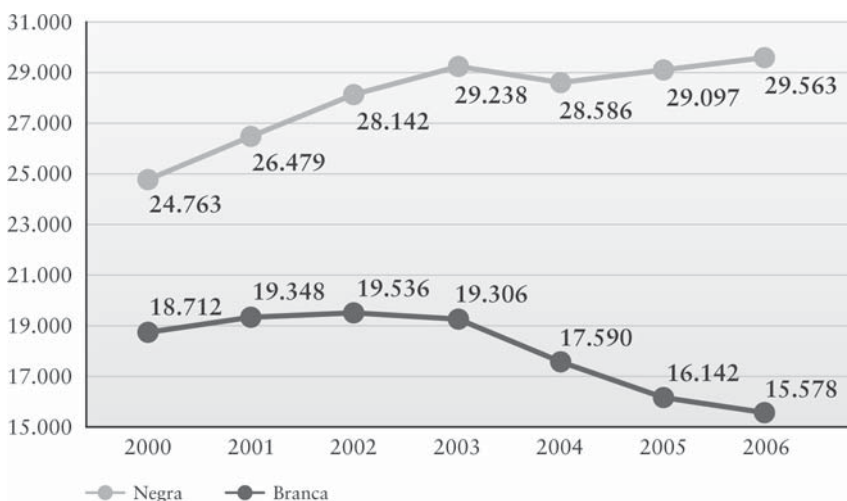
CASOS DE VIOLÊNCIA SEXUAL OBTIDOS PELA VIVA, POR RAÇA/  
COR E SEXO. BRASIL, 2006-2007

Raça/cor	Masculino		Feminino	
	Nº	%	Nº	%
Branca	128	38	982	32
Parda-preta	172	52	1.408	55
Amarela	1	<1	22	1
Indígena	-	-	10	<1

Fonte: SVS/VIVA\ Ministério da Saúde.

Tais vulnerabilidades podem ser verificadas ainda no gráfico abaixo, de evolução da frequência de homicídios no país, entre os anos 2000 e 2006.

GRÁFICO 4

EVOLUÇÃO DA FREQUÊNCIA DE HOMICÍDIOS SEGUNDO RAÇA/  
COR, BRASIL DE 2000 A 2006

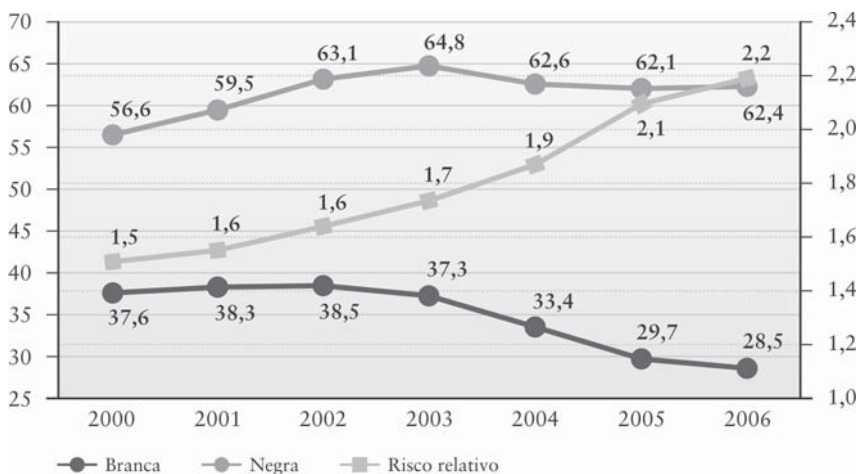
Fonte: SIM/SVS

Conforme verificamos, a população branca esteve menos exposta aos homicídios, apresentando uma tendência de redução especialmente a partir do ano de 2003. Já a população negra, mais vulnerável à violência homicida, apresentou tendência de crescimento das taxas, com breve inflexão em 2003 e retomada do crescimento no ano de 2004 em diante.

Um dado importante refere-se ao fato de que no ano de 2003 foi deflagrada no Brasil uma Campanha Nacional do Desarmamento. Vinculada à criação do Estatuto do Desarmamento no mesmo ano, a Campanha recolheu ou regularizou o uso de armas de fogo no país. Segundo dados do Ministério da Justiça, ela recolheu 443.719 armas de fogo – o que foi interpretado como sucesso da campanha, cuja meta era recolher 80 mil armas, com ampliação desta meta para 200 mil até dezembro de 2004. Tal presunção de sucesso deve ser relativizada diante dos dados raciais apresentados. O mesmo quando se desagrega estas informações segundo o sexo das vítimas, como no gráfico a seguir:

**GRÁFICO 5**

**TENDÊNCIA DA TAXA DE MORTALIDADE POR HOMICÍDIOS NO SEXO MASCULINO E RISCO RELATIVO\*, SEGUNDO RAÇA/COR. BRASIL, 2000-2006**

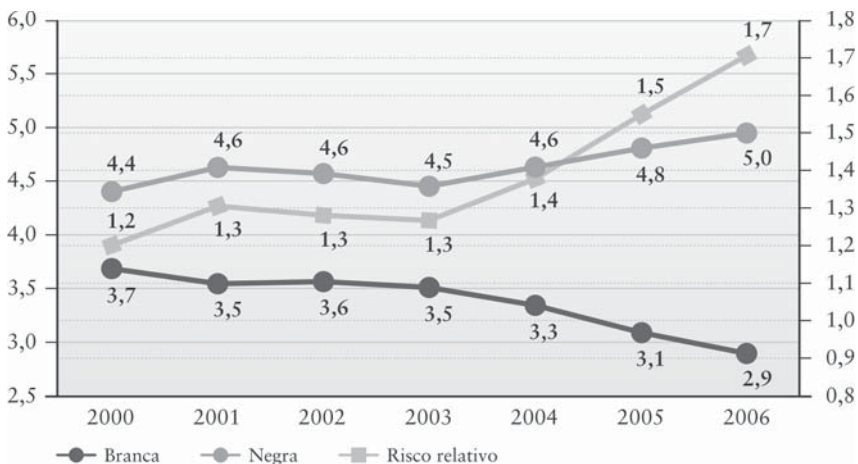


Fonte: SIM/SVS

\* Tem como referência a população branca



TENDÊNCIA DA TAXA DE MORTALIDADE POR HOMICÍDIOS NO SEXO FEMININO E RISCO RELATIVO\*, SEGUNDO RAÇA/COR. BRASIL, 2000-2006



Fonte: SIM/SVS

\* Tem como referência a população branca

Os gráficos do Ministério da Saúde atestam que, a despeito dos objetivos da Campanha Nacional de Desarmamento, mulheres e homens negros apresentaram risco relativo de morte por homicídio aumentado no país a partir do ano de 2003. Em contraste, tal campanha possivelmente contribuiu para a redução do risco de homicídios entre mulheres e homens brancos. Tal situação explicita que ações e políticas desenvolvidas sem considerar as desigualdades raciais e seus impactos não solucionam os problemas a que se propõem resolver. Mas também que o não enfrentamento destas disparidades e a recusa ao desenvolvimento de ações afirmativas, neste caso o não privilegiamento do ponto de vista e das necessidades específicas de mulheres e homens negras/os quanto ao desarmamento, terminam por ampliar a desigualdade racial.

Conforme verificamos até aqui, a crescente disponibilização de dados oficiais desagregados por raça/cor, decorrente das mobilizações e acordos da III Conferência Mundial contra o Racismo, Xenofobia e Intolerâncias Correlatas/CMR e seus impactos, tem permitido ao país retratar as disparidades raciais de forma mais precisa. Ainda assim, cabe indagar de que

forma tais dados têm informado e contribuído para a formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas necessárias e adequadas para reverter o quadro de iniquidades que estes dados apontam.

## **OS ACORDOS DE DURBAN E OS IMPACTOS SOBRE A SITUAÇÃO DAS MULHERES NEGRAS BRASILEIRAS**

Já é amplamente reconhecido no Brasil o impacto que o processo de realização da III CMR teve sobre os debates das relações raciais no Brasil e sobre as políticas públicas voltadas para o enfrentamento das disparidades raciais – processo no qual o protagonismo das mulheres negras foi amplamente reconhecido. A partir deste período, o país tem se destacado no cenário internacional pela adoção de mecanismos institucionais de promoção da igualdade racial, bem como pelo desenvolvimento de ações e políticas que visam à igualdade étnico-racial no país.

No entanto, para além do significado simbólico que tais iniciativas apresentam, reforçando o compromisso de parte significativa da sociedade brasileira de confrontar o racismo e seus efeitos sobre mulheres e homens, resta indagar de que forma as ações desencadeadas têm sido capazes de estabelecer bases significativas para a transformação das relações raciais e a alteração das condições de vida das mulheres negras. A seguir, alguns aspectos das políticas públicas em curso no país serão analisados, indagando sua efetiva capacidade de alterar as condições de vida das mulheres negras.

### **A. PROMOÇÃO DA EQUIDADE – TRANSFERÊNCIA DE RENDA; POLÍTICAS PARA AS MULHERES E PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL**

É consenso no Brasil a necessidade de participação do Estado no confronto ao racismo e ao sexismo através do desenvolvimento de políticas públicas universais, aliado à implementação de políticas de atenção das necessidades de populações específicas. Nestas, também estão incluídas aquelas políticas que visam alterar as relações sociais e confrontar ideologias produtoras de iniquidades. Tal compreensão está no escopo da Constituição Federal de 1988, fruto da mobilização nacional pela redemocratização do país após a ditadura militar.

Assim, é fruto do consenso democrático brasileiro a obrigação do Estado com o desenvolvimento de políticas universais de saúde e educação, por exemplo. Bem como a possibilidade de recurso a ações afirmativas para seu alcance por todos os grupos sociais, o que foi reforçado a partir dos acordos da Conferência de Beijing sobre a Mulher (1995) e da III CMR. É a partir dessa compreensão que mecanismos institucionais são criados, a exemplo das Secretarias Especiais do governo federal, como a de políticas para as mulheres e para a promoção da igualdade racial.

Criados em 2003, estes organismos de formulação e gestão de políticas públicas para a promoção da equidade têm o objetivo de qualificar as ações e obrigações estatais em curso. Tais organismos correspondem à ampliação e ascensão hierárquica de organismos criados a partir de 1988, nos diferentes níveis, em diferentes gestões, sob diferentes opções ideológicas. Atualmente gestores/as responsáveis pelas Secretarias Especiais vinculadas à Presidência da República, de Políticas para as Mulheres e de Promoção da Igualdade Racial, têm status de Ministros de Estado, ainda que contem com disponibilidade de recursos e de mobilização da máquina estatal marcadamente inferiores aos Ministérios.

Estas instituições têm como principal objetivo a gestão, articulação e coordenação dos esforços do governo federal para a implementação de perspectivas que busquem garantir a equidade de gênero e raça nas políticas públicas, o que inclui o confronto às iniquidades e a transformação social. Bem como o desenvolvimento de pactuações com estados e municípios para o desenvolvimento de estratégias articuladas nacionalmente. Tais responsabilidades pressupõem capacidade de liderança e negociação, bem como respaldo técnico, político e financeiro para a disseminação de visões e proposições.

No entanto, após alguns anos de ação destas Secretarias, o que se verifica é a ausência de condições necessárias para o exercício de suas missões, particularmente na coordenação das iniciativas dos demais ministérios e organismos governamentais federais, estaduais e municipais para a promoção da equidade. Ausência verificada tanto do ponto de vista estrutural, especialmente no que se refere a quadros técnicos qualificados e a orçamentos adequados, quanto em relação à legitimidade política intragovernamental. Resultando no desenvolvimento de ações em grande medida insuficientes para realizar as agendas e compromissos

pactuados junto às organizações da sociedade civil, em especial as organizações de mulheres negras. Ou seja, nestes anos de funcionamento tanto da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) quanto da Seppir podemos afirmar que suas ações foram, de longe, insuficientes para responder a suas responsabilidades respeitando e incorporando a perspectiva da interseccionalidade capaz de individualizar e ampliar diagnósticos, ações e políticas na direção de sujeitos demandantes e portadores/as de direitos, as mulheres negras em especial.

Outro aspecto importante na promoção da equidade no país são os diferentes mecanismos de consulta, especialmente as Conferências nacionais e os conselhos de gestão participativa. Nos anos recentes temos tido, além da criação e fortalecimento de novas institucionalidades, o estabelecimento ou fortalecimento de um processo de consultas periódicas à sociedade, em torno dos temas vinculados às políticas sociais. Assim, Conferências Nacionais têm sido convocadas de forma periódica, beneficiando de forma expressiva a capacidade de diálogo entre governos e a sociedade civil organizada. Essas dão origem a Planos de Ação nacionais nas diferentes áreas, com o objetivo de nortear a implementação de programas e políticas e, principalmente, identificar prioridades para a ação governamental num período determinado.

Tais mecanismos têm beneficiado – e descentralizado – a formulação de políticas de promoção da equidade de gênero e raça, sendo ainda pouco avaliados os impactos resultantes da mobilização de grandes contingentes de pessoas, inclusive de mulheres negras. Este processo, ainda em fase de consolidação, tem se aproveitado da longa experiência propositiva dos Movimentos Sociais que, no entanto, ainda vivenciam limitações quanto à capacidade de monitoramento e avaliação dos resultados.

Deve-se assinalar que as limitações já assinaladas, tanto da SPM quanto da Seppir, têm sido entraves importantes na tradução dos resultados dessas consultas em políticas – seus Planos Nacionais<sup>6</sup> – em programas com abrangência adequada e impactos significativos.

---

6 A SPM realizou, até 2008, duas Conferências nacionais que resultaram em duas versões do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Já a SEPPIR realizou somente uma Conferência nacional no mesmo período sem, no entanto, apresentar seu Plano nacional até o momento. Apesar disto, sua II Conferência nacional foi convocada para o ano de 2009.

Assinale-se também que esses organismos têm tido pouca ou nenhuma influência sobre as ações prioritárias governamentais, seja nas políticas sociais em curso, seja nas políticas econômicas e nos Planos de Aceleração do Crescimento – PAC, especialmente em resposta aos interesses das mulheres negras.

Como um dos carros-chefe da promoção da equidade no plano federal tem destaque a iniciativa de transferência de renda e segurança alimentar denominada Programa Bolsa Família. Trata-se de estratégia prioritária governamental cujo objetivo é promover o acesso das famílias abaixo da linha da pobreza<sup>7</sup> à renda mínima que permita a satisfação de suas necessidades básicas, de alimentação principalmente. Este programa de transferência de recursos financeiros resulta da reunião de diferentes ações e programas de assistência a famílias pobres instituídas no país na última década, como Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio-gás. Estima-se que em 2007 o Programa contribuiu, juntamente com outras medidas de forte impacto sobre a população pobre, como o aumento de valor do salário mínimo e os retornos do aumento da escolaridade da população, para melhorar as condições de vida de 45,8 milhões de brasileiros/as, ou seja, 24,2% da população total do país.

Apesar de seu efeito espetacular, que não tem comparação em qualquer parte de mundo por seu curto tempo de ação e pelo número de beneficiários/as, o Bolsa Família apoia-se no trabalho não remunerado das mulheres (donas de casa) para a execução de suas metas. Ou seja, a transferência de renda é feita, na maior parte das vezes, diretamente para mulheres que, como contrapartida, devem oferecer uma administração eficiente do montante repassado, garantindo a satisfação das necessidades nutricionais básicas de seus familiares e buscando expandir seu alcance para despesas com educação, vestuário e saúde. Devendo também

---

7 Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, os “critérios de elegibilidade do Bolsa Família partem da definição de situação das famílias na pobreza, com ocorrência de crianças até 15 anos de idade, gestantes e nutrízes, e famílias em extrema pobreza, com ou sem ocorrência de crianças, gestantes e nutrízes. Para as famílias em situação de extrema pobreza, o benefício parte de um valor básico de R\$ 50,00 para aquelas sem ocorrência de crianças, gestantes e nutrízes, e adiciona um valor variável de R\$ 15,00 para cada ocorrência, até o teto de três. Para as famílias em situação de pobreza, os valores dos benefícios são somente os variáveis.”. p. 2, 2007

se responsabilizar pelo bom funcionamento de políticas públicas universais, uma vez que devem cumprir uma série de outras ações exigidas pelo programa, como garantia de vacinação infantil e de frequência escolar de seus dependentes. As mulheres representam 92% das titulares do Programa, que devem administrar entre R\$ 18 e R\$ 112,00 mensais<sup>8</sup>.

Apesar de se reconhecer o impacto que o racismo tem na produção da pobreza e da indigência, os dados raciais de alcance deste Programa não estão disponíveis. Não se desenvolvendo, a partir daí, o enfrentamento das causas associadas às iniquidades raciais e de gênero. Ao contrário, em muitos casos, há o reforço a estereótipos e iniquidades que deveria combater.

Um exemplo está na sua dependência do trabalho não-remunerado das mulheres, inclusive transferindo a elas a obrigação do cumprimento das chamadas condicionalidades, sem alterar as formas como as políticas públicas universais são disponibilizadas e sem qualquer mudança nas relações sociais ou na forma de organização e ação estatal. Isto, ao lado da desresponsabilização de homens, de comunidades e de governos quanto ao desenvolvimento de iniciativas capazes de superar suas incapacidades de atuar de forma equânime na realização dos direitos de mulheres, homens, crianças e comunidades negras e indígenas em grande parte<sup>9</sup>. O que é corroborado também pela inexistência de condicionalidades dirigidas, por exemplo, a melhoria da escolaridade ou das condições de saúde das próprias mulheres.

Ao ignorar a importância do racismo como fator de determinação dos níveis de renda e pobreza das pessoas e as intersecções entre racismo, sexismo e seus efeitos sobre mulheres negras e indígenas, o Programa termina por não definir indicadores e metas específicas para estes sub-grupos populacionais e sequer divulga regularmente dados segundo a raça das beneficiadas.

A capacidade do Programa Bolsa Família em endereçar de forma inequívoca as iniquidades também pode ser questionada ao constatar-mos que este não inclui em suas ações o desenvolvimento de mecanismos

---

8 Estes valores são reajustados segundo decisão do governo federal.

9 Destaque-se que a opção pelas famílias como unidades de referência traduz também opção pela leitura conservadora das famílias como unidades sociais ideais.

de gestão participativa e outros mecanismos de democratização das políticas públicas nos seus diferentes níveis de elaboração e gestão como uma de suas condicionalidades. Tampouco se debruça sobre a sensibilização, capacitação ou qualificação de gestores, empresários, políticos e diferentes segmentos da sociedade civil para o desenvolvimento de ações capazes de alterar as relações de trabalho e produção, de modo a diminuir padrões de hiperconcentração de riqueza estabelecidos nos diferentes pontos do país, permitindo alterações sustentáveis nas relações econômicas e sociais.

É importante assinalar que, ainda que evite o enfrentamento direto das iniquidades, o Programa Bolsa Família contribuiu para a redução das desigualdades sociais no Brasil, alterando o índice de Gini<sup>10</sup> de 0,633 em 2003 para 0,600 em 2006. Ou seja, produzindo uma redução da situação de pobreza das famílias de modo significativo. No entanto, esta alteração não se confirmou em 2007, representando, talvez, o esgotamento da fórmula adotada de universalização sem abordagens e metas específicas. O que certamente indica a necessidade urgente de se enfrentar os diferentes fatores ou eixos de subordinação, e o racismo entre eles, para que se possa produzir uma redução das desigualdades de modo sustentado e para superar o atual momento de estagnação.

## B. SAÚDE E DIREITOS REPRODUTIVOS

Apesar das políticas de saúde terem sido, ao longo dos anos, uma das principais interfaces de relação entre as mulheres negras (especialmente como cuidadoras) e as políticas públicas, não se verifica, até o momento, o empreendimento de ações específicas endereçadas às necessidades, interesses e principais agravos à saúde deste grupo populacional. Em geral as políticas de saúde disponibilizadas para estas mulheres referem-se, predominantemente, às intervenções sobre sua capacidade reprodutiva, em qualquer época ou região do país. Programas organizados como respostas a demandas externas (de homens e de Estados) de controle da fecundidade foram a principal forma de ação – e intervenção – dos

---

10 Este indicador mede as desigualdades sociais. Quanto mais próximo de 1, mais desigual é a sociedade estudada.

sistemas de saúde (público e privado), resultando em esterilização em massa que aconteceu no país entre os anos 70 e 90, resultando em vertiginosa queda das taxas de fertilidade do país.

Apesar dos acordos internacionais e nacionais que afirmam o direito à saúde, as precárias condições de acesso das mulheres negras incluem pouca disponibilidade de serviços próximos de seus locais de residência; pouca flexibilidade no trabalho para poderem ir aos serviços; indisponibilidade de meios de transporte adequados e ágeis para seu deslocamento; baixa qualidade da ação dos profissionais, a incapacidade ou desinteresse das instituições em enfrentar seu racismo (e sexismo) institucional, etc. Isto diante da inexistência ou insuficiência de ações de promoção de saúde e de prevenção de doenças dirigidas a este grupo. O que as expõe a grandes riscos, resultando em maiores taxas de morte materna e a diferentes agravos, quando comparadas às demais mulheres.

Falhas graves de acesso e qualidade das medidas de saúde ao alcance das mulheres negras têm influenciado sua ação política, provocando uma forte participação no tema da saúde. Mas, ainda não deram origem a políticas públicas capazes de alterar, de modo sustentado, os quadros de morbi-mortalidade apresentados por este grupo populacional.

### **C. AS MULHERES NEGRAS E O MERCADO DE TRABALHO: O TRABALHO DOMÉSTICO**

A imagem e a identidade das mulheres negras no Brasil e na diáspora africana têm sido marcada, em muito, pelo trabalho. De fato, a inserção das mulheres negras no mundo do trabalho tem sido uma constante desde a escravidão até os dias atuais. Têm sido constantes também as precárias condições com que as diferentes formas de trabalho são desenvolvidas pelas mulheres negras, em consequência de padrões de hiperexploração ainda hoje ativos, que se refletem nas maiores taxas de desemprego e em altíssimas taxas de precarização do emprego.

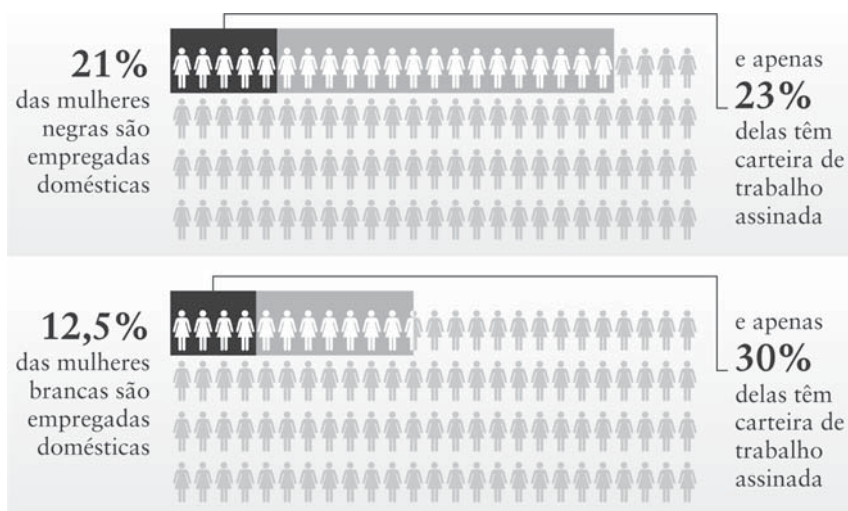
Entre as diferentes ocupações exercidas pelas mulheres negras no Brasil, a atuação no setor de serviços tem maior destaque, exercidas com alto grau de informalidade e em condições de exploração de mão-de-obra e baixos rendimentos. Entre estas, a maior importância é dada ao trabalho doméstico, o que corresponde a aproximadamente quatro milhões de negras num universo estimado de cerca de sete milhões de



trabalhadores/as domésticos/as em atividade no país. Além de ser o principal contingente atuante nesta profissão, as mulheres negras representam também o grupo que enfrenta maiores taxas de exploração e precariedade no exercício de seu trabalho, conforme verificamos no gráfico abaixo:

GRÁFICO 7

PROPORÇÃO DE TRABALHADORAS DOMÉSTICAS NO TOTAL DE OCUPADAS SEGUNDO COR OU RAÇA, BRASIL, 2003.



Fonte: UNIFEM-IPEA, Retrato das Desigualdades, 2005.

Apesar de sua importância tanto para as mulheres quanto para as comunidades negras, o trabalho doméstico não tem recebido atenção adequada das políticas públicas. Ao contrário, ainda enfrenta, neste século XXI, condições de exploração que guardam semelhança com padrões escravocratas, vivendo também a anomalia de ser a única categoria de brasileiros/as a ter a discriminação inscrita no texto constitucional, em forte contradição e incompatibilidade com o artigo primeiro que afirma a igualdade. Ainda assim, dotada de menos direitos que o restante da população brasileira, esta categoria profissional ainda luta por isonomia e dignidade.

No ano de 2003 o governo federal instituiu, através da instalação de um grupo de trabalho envolvendo representantes de diferentes áreas (políticas para as mulheres, promoção da igualdade racial, trabalho e previdência, juntamente com organizações de trabalhadores/as), com a tarefa de elaborar uma ação de impacto para este segmento de trabalhadoras e suas condições de trabalho. Apesar de diferentes propostas terem sido apresentadas, várias delas foram vetadas pela Presidência, sob alegação de impacto sobre os indicadores econômicos, sobre o *déficit* da Previdência e sobre os compromissos com o *superávit* primário. Como alternativa, foi aprovado e implementado o Programa Trabalho Doméstico Cidadão, lançado em 2005, que teve como objetivos a elevação de escolaridade das trabalhadoras; a ampliação da proteção social e fortalecimento da representação das trabalhadoras domésticas; a melhoria das condições de trabalho e estímulo ao debate e à promoção da revisão da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Segundo a Seppir, foram realizadas no âmbito deste programa: oficinas de aprofundamento com 200 participantes em Salvador, Brasília e Recife (2005); cursos para 350 trabalhadoras domésticas em seis estados: Bahia, Sergipe, Pernambuco, Maranhão, Rio de Janeiro e São Paulo (capital e Campinas) (2006); participação em eventos comemorativos do Dia Nacional do Trabalhador Doméstico (2006); seminário nacional “Ampliando os direitos das trabalhadoras domésticas: Direitos Humanos, Previdência Social e Habitação”, organizado pelo Ministério do Trabalho e Emprego – MTE (2006); lançamento de pacote de incentivo habitacional para trabalhadoras domésticas, motoristas, caseiros e jardineiros de todo o país a partir de parceria entre SPM, Ministério das Cidades, MTE, e Caixa Econômica Federal, que disponibiliza “financiamento de casas de até R\$ 20 mil em 20 anos, sem juros e com parcelas de cerca de R\$ 83,00, ou a Resolução 460, que financia imóveis de até R\$ 14 mil com recursos do Fundo de Garantia sobre o Tempo de Serviço, sem exigir contrapartida do beneficiário. Para participar dos programas, é necessário estar empregado com carteira assinada”; a edição de medida provisória 284, que oferece incentivos a empregadores/as (deduções no imposto de renda) que cumprirem a legislação trabalhista, garantindo os direitos constitucionais das trabalhadoras domésticas, como assinatura de carteira e pagamento ao INSS.

O não estabelecimento e/ou disponibilização de informações sobre indicadores quantitativos e qualitativos e metas propostas e realizadas dificulta a avaliação da efetividade das ações desenvolvidas. O que já demonstra as limitações na qualidade deste programa, também expressa na pequena abrangência ou alcance discriminatório implícito no requisito de contrato formal de trabalho para a concessão de financiamento, o que exclui grande parte das mulheres negras e indígenas atuantes nesta profissão. Ainda assim, nenhuma medida efetiva de garantia do direito à formalização no trabalho doméstico foi tomada. Limitações também visíveis nos valores de financiamento habitacional, o que obriga as trabalhadoras domésticas residentes nos grandes centros a adquirir moradias inadequadas; nas medidas de aumento da escolaridade e da qualificação profissional das trabalhadoras, cujo principal entrave para sua realização foi o descumprimento sistemático por parte de empregadores/as da legislação em relação à carga horária de trabalho, sem que qualquer medida de correção fosse tomada; na falta de mecanismos de inibição das ações de desestímulo à organização das trabalhadoras exercido por grande parte dos/as empregadores/as, o que dificulta seu ativismo e o desenvolvimento de ações que confrontem e impeçam tais padrões de exploração; e na exclusão das organizações de mulheres negras, que atuam mais frontalmente nas lutas antirracistas e antissexistas, fatores fundamentais da subordinação do trabalho doméstico, dos mecanismos de participação ou pactuação.

#### D. EDUCAÇÃO

A educação tem sido vista pelas mulheres negras como estratégica para a alteração das condições de subordinação em que vivem as mulheres e toda a população negra. Assim, é possível encontrar, ao longo da história do Brasil, exemplos do grande investimento que estas têm feito e que se traduzem nas crescentes taxas de escolaridade média das mulheres negras ao longo de todo o século XX, a despeito da inexistência de qualquer programa ou política de ação afirmativa dirigido ao fomento da maior escolarização deste grupo específico. Assim, seria possível supor que medidas governamentais voltadas para a ampliação da escolaridade de segmentos excluídos da sociedade buscariam potencializar as ações já empreendidas pelas mulheres negras. No entanto, tal opção não se realizou até o momento.

As propostas de cotas raciais para o ensino superior brasileiro têm catalisado as principais discussões da mídia, sociedade civil e das instituições públicas em torno das ações de combate às desigualdades raciais na educação.

É importante que reconheçamos que ações afirmativas na educação no Brasil não se restringem às alternativas de cotas em ensino superior. A partir da III CMR o governo federal produziu várias propostas na área educacional (e em outras áreas). São elas: garantia do acesso e da permanência das crianças negras na escola; promoção da alfabetização e qualificação profissional de jovens e adultos negros; incentivo à inserção de jovens negros na universidade; implementação da Lei 10.639, que inclui o ensino da história e cultura afrobrasileiras nos currículos escolares; estímulo a uma pedagogia não racista, não sexista e não homofóbica no sistema educacional brasileiro.

É importante assinalar que estas políticas têm sido implementadas de forma relativamente descentralizada. Isto significa dizer que não há até o momento qualquer legislação nacional específica regulamentando a adoção de cotas raciais nas universidades públicas ou privadas. Ao contrário, proposta de legislação ainda tramita no Congresso Nacional, enfrentando fortes resistências de diferentes setores presentes no parlamento e fora dele, com destaque para setores da mídia.

Ainda assim e em consonância com a maioria da opinião pública nacional que aprova sua realização<sup>11</sup>, existiam 33 programas de cotas no país, a maioria entre as 38 universidades que desenvolviam em 2007 alguma modalidade de ações afirmativas para estudantes negros/as. Majoritariamente, estes programas associam cotas sociais a raciais, reservando vagas para estudantes provenientes de escolas públicas, estudantes comprovadamente pobres, podendo ou não reservar um conjunto de vagas para negros/as. Segundo estimativas, até 2008 as iniciativas de cotas disponibilizaram 7820 vagas<sup>12</sup>, num universo de 331 mil vagas oferecidas anualmente pelo ensino superior no país.

---

11 Ver pesquisa da Folha de São Paulo de 23/7/2006, em <http://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u18820.shtml>

12 A este respeito, ver JACCOUD, Luciana. "O combate ao racismo e à desigualdade: o desafio das políticas públicas de promoção da igualdade racial". In: THEODORO, Mário (org). *As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil 120 anos após a abolição*. Brasília, IPEA, 2008, PP.131 – 166.

Apesar de originalmente as ações afirmativas apontarem, em alguma medida, para a perspectiva da interseccionalidade, na prática esta visão tem afetado pouco a execução das medidas raciais implantadas, especialmente no que se refere aos diferenciais de gênero. Assim, somente em uma universidade leva-se em conta o sexo de candidatos/as no interior da política de cotas sociais ou raciais – no caso, estabelecendo-se uma subcota para mulheres negras no interior da cota racial<sup>13</sup>. Ou seja, aparentemente não se buscou arguir e atender, na maioria dos casos, as necessidades diferenciadas de mulheres e homens negros/os ao longo do processo. Nenhuma outra medida considerando o enfrentamento das desigualdades de gênero associada às desigualdades raciais (ou de renda) foi desenvolvida até o momento no campo da educação no Brasil.

### E. PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

Uma das características mais importantes do processo de realização da III CMR, nas Américas e Caribe e especialmente no Brasil, foi a intensa participação de mulheres negras e suas organizações. Entre elas, teve maior destaque a Articulação de Organizações de Mulheres Negras Brasileiras/AMNB. Reunindo organizações de mulheres negras de todas as regiões do país, a Articulação, criada no ano 2000, atuou e atua nos diferentes fóruns de sociedade civil e fóruns governamentais das Américas e Caribe; foi também a organização brasileira com o maior número de representantes em Durban. A intensidade desta participação refletiu não apenas o compromisso político da organização de atuar e influir no processo, como também a capacidade de mobilizar recursos financeiros e técnicos para suas atividades. O que dá visibilidade também à disponibilização de recursos de diferentes atores – agências de cooperação, fundos públicos nacionais e internacionais, entre outros – para apoiar mulheres negras neste processo.

As conquistas da III CMR possibilitaram à AMNB tornar-se uma das principais interlocutoras para a formulação de agendas de implementação

---

13 O sistema de cotas aprovado por unanimidade pelo Conselho Universitário da Universidade Federal de Alagoas estabelece reserva de 20% das vagas para alunos/as negros/as oriundos das escolas públicas, sendo 60% de vagas para mulheres negras e 40% para homens negros.

de políticas públicas, empreendidas tanto por organizações da sociedade civil como por governos de diferentes níveis. No nível nacional, a AMNB representou e representa as mulheres negras em diferentes instâncias. Entre elas: Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, vinculado à Presidência da República; Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, vinculado à Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres; Conselho Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, vinculado à Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial; Conselho Nacional de Saúde, vinculado ao Ministério da Saúde.

Esta intensa participação tem esbarrado em fortes limites logísticos, que denotam a grave situação de esvaziamento de recursos financeiros da sociedade civil, vivido de forma mais aguda pelas mulheres negras a partir das condições de pobreza estrutural em que vivem. Bem como as expõem ao forte ataque de diferentes setores apoiados pelo racismo patriarcal, o que demanda de suas organizações estratégias incansáveis de confronto que garantam a manutenção e o avanço de suas agendas.

## **POLÍTICAS PARA AS MULHERES NEGRAS, UM DESAFIO INCONCLUSO**

A definição, elaboração e desenvolvimento de políticas públicas que atendam aos interesses das mulheres negras têm sido uma das disputas políticas mais marcantes em desenvolvimento nos últimos anos. As diferentes iniciativas analisadas acima atestam a persistência da incapacidade atual do Estado brasileiro de garantir os direitos das mulheres negras, seja o poder executivo nos diferentes níveis, ou os demais poderes, que falham em suas atribuições de proposição, fiscalização e reparação.

Diferentes estratégias têm sido empreendidas pelas organizações de mulheres negras, no sentido de denunciar e superar tais entraves. Entre elas se inclui a proposição de um eixo específico de atuação governamental – podendo estender-se para as ações de todo o Estado e também para a sociedade civil – durante a II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres. Trata-se da inclusão de um eixo específico no II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, o eixo 9, de enfrentamento do racismo, sexismo e lesbofobia.

Elaboração vitoriosa de diferentes segmentos do movimento de mulheres, sob iniciativa das mulheres negras, a proposição deste eixo necessitou confrontar e derrotar a forte oposição de representantes do governo federal, liderada pela Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial/Seppir e apoiada pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres e outros setores governamentais. A derrota do governo federal foi possível a partir da ampla articulação da sociedade civil em torno da iniciativa das mulheres negras, com destaque para a aliança empreendida com as ativistas lésbicas e com mulheres indígenas.

A partir da sua inclusão no II PNPM, este eixo passa a demandar de agentes públicos a compreensão mais ampla do fenômeno da subordinação das mulheres negras, ao mesmo tempo em que explicita as insuficiências das abordagens programáticas feitas até então. Este eixo deve ser visto como uma forma de facilitar os processos de compreensão e de elaboração empreendidos por gestores/as e formuladores/as de políticas públicas, acerca da dimensão das desigualdades entre as mulheres e entre estas e os diferentes segmentos de homens. Apoiando também o desenvolvimento de formas mais eficazes e eficientes de endereçar ações para os diferentes segmentos de mulheres que compõem a sociedade brasileira.

O eixo 9 destaca as perspectivas fundamentais que as políticas para as mulheres (e outras políticas) devem ter para execução de seus objetivos de equidade. O que significa produzir uma agenda contínua com vistas à transformação social, de modo a superar as iniquidades vividas pela maioria das mulheres brasileiras, sejam negras, indígenas, ciganas, lésbicas, entre outras. São elas: a dimensão ideológica e a dimensão operacional.

Em ambas, assinala a necessidade de individualização, de particularização de cenários, contextos, demandas e necessidades das mulheres, como modo de produção de diagnósticos e de respostas, ações, programas e políticas e permitir que interesses e necessidades de cada grupo de mulheres sejam atendidos, evitando o privilégio daqueles grupos hegemônicos, notadamente as mulheres brancas heterossexuais.

Neste sentido, a dimensão ideológica destaca a necessidade de se produzir iniciativas capazes de confrontar o *status quo* racista, sexista e lesbofóbico. O que significa também a produção de diferentes

ações de confronto ideológico, empreendendo o questionamento sistemático do potencial de reforço conservador embutido em diferentes iniciativas e sua efetiva capacidade de empoderamento das mulheres dos diferentes segmentos.

Um dos aspectos fundamentais, constantemente negligenciado, está na compreensão de que a dimensão ideológica não se realiza automaticamente a partir do recurso às palavras raça e etnia postas ao lado da palavra mulher. Dito de outra forma, recusa-se a compreensão – e a ação dela decorrente – que busca afirmar a representação das mulheres negras como um somatório de gênero e raça. Ao contrário, o que se quer demonstrar e incorporar como substrato da elaboração e da ação é o fato de que mulheres negras, ou lésbicas, ou índias, ou ciganas, ou brancas, ou outras, são “tipos”, grupos, coletivos e populações de mulheres marcadas pela experiência cultural comum e pela vivência cotidiana do racismo, do sexismo, da lesbofobia e seus efeitos diferenciados, específicos, sobre cada uma delas. O que implica privilegiar ações capazes de valorizar suas vivências e oferecer ferramentas para superação do racismo e seu impacto de modo imediato e indissociável.

A dimensão operacional, que não se dissocia da ideológica, requer a centralidade de cada grupo ou população de mulheres na proposição de políticas públicas. Isto significa diferentes níveis de ações afirmativas que incluam sua participação na formulação e na gestão em posição de igualdade em relação às outras mulheres e a proposição de ações que priorizem a alteração de suas condições de vida. O desenvolvimento desta dimensão implica priorizar perspectivas e demandas das mulheres específicas, o que *não é* o mesmo que prever um percentual de mulheres “diversas” nas propostas gerais.

É justamente o potencial denunciador e instabilizador de privilégios embutido nesta perspectiva que torna compreensível a forte reação contrária a sua aprovação durante a II CNPM, bem como a sua não implementação efetiva até os dias de hoje por parte dos/as diferentes gestores/as que têm a promoção da equidade e a democracia como principais eixos das ações sob sua responsabilidade.



## FINALIZANDO

Sabemos que a luta antirracista no Brasil alcançou, nos últimos anos, patamares diferenciados daqueles vividos desde a emergência do *Black is beautiful* e do Movimento Negro contemporâneo nacional das décadas de 70 e 80. Reconheça-se que, naquela época o pleno vigor da ditadura militar não impediu a constituição de uma nova fase de luta, sendo a única vertente dos movimentos sociais a atacar diretamente afirmativas oficiais de democracia – a chamada democracia racial – mantendo abertamente a reivindicação de plena realização democrática, com ênfase na participação e inclusão social da população negra. Apostava-se na derrubada do mito da democracia racial, vista como uma forma mais profunda de ditadura, como condição de possibilidade para a realização democrática no Brasil, para o confronto ao racismo de forma sistemática e para a instauração de políticas antirracistas de caráter estatal, capazes de alterar significativamente as condições de vida da população negra. Se por um lado tais estratégias lograram a transformação ideológica almejada (ainda em processo), representada pela desqualificação do mito da democracia racial e pela explicitação condenatória da vigência do racismo no país, tiveram ainda assim impacto insuficiente sobre o desenvolvimento de políticas públicas. O que trouxe como consequência a necessidade de reformulação das estratégias de luta, de modo a atualizar suas demandas e formas de ação e propiciar novos patamares de transformação ideológica e política necessárias às transformações sociais reivindicadas pela a população negra.

Entre as reformulações desenvolvidas a partir de então está a ampliação da visibilidade da atuação das mulheres negras no campo antirracista e sua participação mais profunda nas lutas empreendidas pelos conjuntos de mulheres a partir do feminismo. Trata-se de uma trajetória que pode ser definida como um antirracismo feminista, uma vez que reconhece a centralidade do racismo na produção das clivagens e violências sociais que o Brasil produz e enfrenta; e de seu confronto para a eliminação das iniquidades. Apontando para a amplitude dos sistemas de dominação, exigindo também a exposição e o confronto ao sexismo e à lesbofobia.

O antirracismo, e o antirracismo feminista, passaram paulatinamente, nos últimos anos, a enfatizar estratégias que, apesar de terem estado em curso ao longo de todo o século 20 com menor visibilidade, somente no

final do século assumem maior importância: a ação sobre as políticas públicas estatais. A III Conferência Mundial contra o Racismo e todo seu processo abriram espaço para que as mulheres negras aprofundassem as disputas por transformações do Estado brasileiro a partir da atuação nas agendas políticas globais e da implementação de políticas nacionais antirracistas, antissexistas e antilesofóbicas nos diferentes níveis governamentais. Buscando a instauração de perspectivas do antirracismo feminista no funcionamento do estatal de modo amplo, reivindicando alterações profundas tanto na sociedade em geral quanto nas formas de funcionamento da burocracia estatal, em suas diferentes e complexas formas de funcionamento, rompendo também com suas práticas indutoras e mantenedoras das desigualdades raciais.

É importante reconhecer que as disputas têm resultado principalmente na maior interlocução entre as mulheres negras e os diferentes sujeitos sociais, estatais e multilaterais. Restando ainda muito a fazer para o desenvolvimento de trajetórias consistentes e sustentáveis de efetiva realização de direitos e de transformação.

As mulheres negras, sobrecarregadas e subfinanciadas (uma vez que, na maior parte das vezes contam apenas com seus próprios recursos), permanecem mobilizadas. E exigem da sociedade, dos governos e dos Estados nacionais, tanto em território brasileiro quanto na esteira da globalização, que dêem o próximo passo.

# ANÁLISE DAS PRINCIPAIS POLÍTICAS DE INCLUSÃO DE ESTUDANTES NEGROS NO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL NO PERÍODO 2001-2008

ROSANA HERINGER<sup>1</sup>

RENATO FERREIRA<sup>2</sup>

## INTRODUÇÃO

As ações afirmativas ganham cada vez mais destaque nas agendas dos Governos e demais instituições brasileiras. Elas vêm sendo adotadas marcadamente no ensino superior, mas ainda aparecem noutras esferas

---

1 Doutora em Sociologia (IUPERJ), Coordenadora Executiva da ActionAid Brasil; ex-diretora do Centro de Estudos Afrobrasileiros da Universidade Candido Mendes (CEAB/UCAM).

2 Advogado, pós-graduado pela Fundação Getúlio Vargas, especialista em Direito e Relações Raciais, pesquisador do Laboratório de Políticas Públicas de UERJ onde coordena o Programa Políticas da Cor na Educação Brasileira.

como em empresas privadas e também no serviço público, seja em relação às vagas em concursos públicos ou nos cargos de livre nomeação<sup>3</sup>.

Notadamente, o debate difundido pela efervescência das ações afirmativas possibilitou que as relações raciais no Brasil se tornassem um assunto posto publicamente, não estando mais, como outrora, relegado a pequenos nichos acadêmicos, sobretudo, da Antropologia, Sociologia, e/ou do Movimento Negro. Hoje, na seara das relações raciais e políticas públicas, para além de meramente falarmos das ações afirmativas noutros países, já nos é possível comparar a experiência brasileira com as de outros povos, o que vem sendo feito intensamente, mormente com o crescente interesse dos pesquisadores<sup>4</sup> na diáspora africana<sup>5</sup>.

Por outro lado, o processo de adoção das políticas afirmativas, sobretudo, do sistema de cotas raciais, ensejou uma reação sem precedentes por parte de seus opositores. Assistimos ao longo desses anos a um verdadeiro “tsunami” de argumentos contrários às políticas de cotas. As tensões se polarizam, principalmente, em quatro arenas de conflito, quais sejam:

1. na opinião pública, em que se insurgem contra as ações afirmativas diversos intelectuais, artistas e os mais poderosos meios de comunicação;

---

3 Alguns bancos privados, por conta da pressão exercida pelo Movimento Negro e Ministério Público do Trabalho, começaram a adotar programas de diversidade em seus quadros. Os estados do Paraná e Mato Grosso do Sul instituíram por lei cotas para negros nos concursos públicos. Cite-se ainda a Portaria n. 202 de 4 de setembro de 2001 do Ministério de Estado do Desenvolvimento Agrário que, de forma pioneira, instituiu cota para negros em 20% em seus cargos de direção.

4 Em 2006 ocorreu, em Salvador – Bahia, a 2ª Conferência de Intelectuais da África e da Diáspora (Ciad). A primeira edição desse encontro ocorreu em Dacar, no Senegal, em outubro de 2004. O evento foi aberto pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva e contou com a presença de chefes de Estado e de governo dos países participantes.

5 Cerca de 12 milhões de africanos foram trazidos para as Américas pelo tráfico de escravos. O Brasil é a segunda maior nação negra do mundo, depois da Nigéria, e a Bahia tem a maior população negra fora do continente africano. Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) apontam que há quase 76 milhões de brasileiro negros, cerca de 45% da população. Diáspora também é vista como a formação de comunidades afro em países fora da África. Vide Walker (2001).

2. na academia, principalmente nos cursos de graduação, onde o movimento reativo às cotas sustentou que elas ferem, sobretudo, o mérito no ingresso e que em médio prazo farão “cair o nível” das universidades<sup>6</sup>;
3. no Poder Legislativo federal, por conta do conflito em torno da aprovação do Estatuto da Igualdade racial e do projeto de lei que cria cotas nas universidades e escolas técnicas federais
4. e no Poder Judiciário, devido ao fato de ser grande o número de ações levadas à Justiça, inclusive na Suprema Corte, sustentando a inconstitucionalidade das políticas de cotas.

Outras arenas potenciais de conflito existem, como o mercado de trabalho, a pós-graduação; contudo, o processo de inclusão nesses setores ainda é diminuto e não tem gerado maiores conflitos<sup>7</sup>.

O presente artigo analisa alguns impactos e desdobramentos das ações destinadas à inclusão de um número mais expressivo de estudantes negros no ensino superior no Brasil, a partir de 2001. Estas políticas de ação afirmativa são aqui abordadas levando-se em conta o debate mais amplo sobre metas de expansão do ensino superior no Brasil, o papel desempenhado pelos setores público e privado nesta área, a conexão com as políticas voltadas para o ensino médio, o financiamento da educação superior pública, as expectativas e chances de estudantes de menor renda de terem acesso ao ensino superior, entre outros aspectos.

Também são analisadas as demandas apresentadas pelo movimento negro e antirracista em relação ao tema e à reação de diferentes setores da sociedade às principais medidas adotadas, tais como a política de reserva de vagas, o ProUni, o financiamento estudantil e o apoio à permanência de beneficiados pelo sistema de cotas. Finalmente, é analisada a

---

6 Noutro sentido, uma pesquisa feita pelo PPCor-UERJ, com professores de quatro universidades que adotaram o sistema de cotas raciais, apontou que 74% desses docentes têm o desempenho dos cotistas como sendo muito bom. Quatro em cada cinco professores acham que a universidade deve refletir a diversidade racial do seu Estado e 77% deles entendem que as relações raciais permaneceram inalteradas com a adoção das cotas. Vide: Petrucelli et alli, 2006.

7 Ressalte-se que não cabe essa análise quanto ao Poder Executivo por conta do mesmo vir se colocando amplamente a favor das ações afirmativas. Isso é constatado pelos discursos de diversos membros do Governo Federal, em especial do Presidente da República.

situação atual do debate e os principais caminhos que podem vir a ser adotados e/ou aperfeiçoados, a partir dos projetos de lei sobre o tema em tramitação no congresso e do debate político em torno destas questões.

A pergunta inicial que motivou a realização deste artigo foi: o que a ação afirmativa no ensino superior pode fazer e está fazendo pela inclusão educacional no Brasil? A preocupação principal, portanto, é olhar as políticas de ação afirmativa no ensino superior público não apenas a partir de como e quanto estes programas beneficiam especificamente a população negra, mas também a partir da ampliação do acesso e da sua contribuição para a democratização da universidade.

Portanto, é preciso que inicialmente possamos compreender o quadro em que as políticas de ação afirmativa são implementadas: quantos estudantes encontram-se atualmente no ensino superior no Brasil? E no ensino superior público especificamente? Quem são? Onde estão?

## **I. AS POLÍTICAS DE AÇÃO AFIRMATIVA NO ENSINO SUPERIOR PARA A POPULAÇÃO NEGRA NO BRASIL NO INÍCIO DO SÉCULO 21**

### **O PROCESSO DE INCLUSÃO NAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS**

Da instituição do primeiro sistema cotas para cá, o que se tem visto é uma profusão das ações afirmativas como forma de democratizar o acesso às universidades. Para se ter uma ideia dessa afirmação, constatamos que logo após a implementação das cotas raciais na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e na Universidade do Norte Fluminense em 2001 (UENF)<sup>8</sup>, o sistema de cotas foi adotado, no ano seguinte, pela Universidade Estadual da Bahia (Uneb) com percentual de 40% de suas vagas para estudantes negros e pela Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul (UEMS) que aprovou cotas de 20% para negros e 10% para indígenas. Em 2003 o sistema de cotas foi adotado pela Universidade de

---

8 De acordo com a nova lei de cotas (lei n° 5.346 de 11 de dezembro de 2008), as universidades estaduais do Rio de Janeiro devem adotar cotas de 45%, assim distribuídas: 20% para estudantes oriundos de escola pública, 20% para negros e indígenas e 5% para pessoas com deficiência e para filhos de policiais militares, civis e agentes penitenciários mortos em serviço.

Brasília (UNB), primeira instituição federal a implementar uma política dessa natureza, com percentual de 20% para estudantes negros; e pela Universidade de Alagoas (Ufal), que adotou cotas de 20% para estudantes negros<sup>9</sup> No ano seguinte adotaram com percentuais diferenciados a Universidade Federal da Bahia (UFBA) e Universidade Federal do Paraná. Esse processo ainda está em curso. Hodiernamente, dentre as duzentas e vinte e quatro instituições públicas de ensino superior, setenta e nove promovem algum tipo de ação afirmativa<sup>10</sup>.

De modo geral, as universidades têm adotado majoritariamente o sistema de cotas, com uma significativa variação dos percentuais. Excetua-se desse modelo a Universidade de Campinas (Unicamp), a Universidade de São Paulo (USP), a Faculdade de Medicina de São José do Rio Preto (FAMERP) a Faculdade de Tecnologia de São Paulo (FATEC), a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), a Universidade Federal Fluminense (UFF), pois, essas instituições adotam sistema de acréscimo de pontos. Veja no anexo “O mapa das ações afirmativas nas instituições públicas de ensino superior e técnico” (FERREIRA (2008)<sup>11</sup>.

As análises sobre o processo inclusão podem ser feitas levando em consideração: a política adotada (se cotas, reserva de vagas ou se bonificação por pontos); a natureza das universidades envolvidas (se públicas – federais, estaduais, municipais – ou privadas); a meta de inclusão estabelecida (quanto tempo durará a política afirmativa), os sujeitos de direito promovidos (se índios, negros, estudantes de escola pública ou pobres e mulheres negras<sup>12</sup>); o quantitativo de alunos que devem ingressar por essas políticas; os programas de permanência oferecidos, etc.

Aprofundando mais essa observação, constatamos que quanto ao órgão responsável pela implementação, as políticas afirmativas podem

9 Ressalte-se que deste percentual 60% é destinado às mulheres negras. A UFAL é a única instituição com essa característica.

10 Consultar relação das universidades que promovem ação afirmativa no Anexo I.

11 Pesquisa desenvolvida junto ao Laboratório de Políticas Pública da UERJ e que faz o detalhamento das ações afirmativas nas instituições públicas de ensino. Disponível em [www.politicadacor.net](http://www.politicadacor.net). Consultado em 15.02.2009.

12 Há também cotas que contemplam os filhos de policiais militares, civis e guardas penitenciários mortos em razão de serviço nas universidades do Estado do Rio de Janeiro.

ser instituídas por lei estadual ou municipal (caso em que a instituição deve seguir as normas de um órgão legislativo) ou são criadas através de uma resolução do respectivo conselho universitário (caso em que a universidade, no uso de sua autonomia, decide sobre a política).

As ações afirmativas podem ainda ter suas vagas distribuídas de forma imediata (caso em que todas as vagas do programa de ação afirmativa são imediatamente destinadas a este fim) ou de forma diferida no tempo (nesse caso, as vagas do sistema de inclusão são distribuídas de forma intercaladas por dois, três ou mais vestibulares até atingir o total destinado ao programa<sup>13</sup>).

Na maioria dos casos, para concorrerem ao sistema de ação afirmativa os candidatos devem apresentar uma autodeclaração (documento no qual o interessado declara pertencer a determinado grupo tradicionalmente excluído). Há instituições que além desse requisito exigem fotografia e atestados para aferição das informações prestadas pelo candidato<sup>14</sup>.

As políticas de inclusão visam promover pessoas que pertençam a grupos reconhecidamente em situação histórica de desvantagem. Neste sentido, na maioria dos casos, os programas buscam conjugar mais de um critério quanto aos sujeitos de direito da ação afirmativa. Dessa forma, muitas universidades contemplam o critério étnico ou racial com outros, como ser oriundo de escola pública e/ou ser carente<sup>15</sup>. Isso acaba por permitir que estudantes mais pobres cheguem à universidade. O sistema se torna mais democrático, contudo, a condição econômica dos alunos exige que a universidade tenha que conferir os chamados “atestados de hipossuficiência” além de, posteriormente, adotar amplos programas de permanência para permitir que esse aluno possa concluir o curso com um bom aproveitamento<sup>16</sup>.

O Governo Federal, por meio do decreto 6096 de 24 de abril de 2007 criou o Reuni – Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e

---

13 Esse modelo é adotado pela Universidade Federal de São Carlos e também pela proposta apresentada no projeto de lei 73-99.

14 Seguem esse modelo, por exemplo, a Universidade de Brasília e a Universidade Federal do Paraná.

15 Nesse sentido, por exemplo, o sistema da UERJ, Unimontes e da UFBA.

16 A nova lei de cotas das universidades estaduais do Rio de Janeiro teve como maior preocupação assegurar um amplo programa de permanência para os cotistas.



Expansão das Universidades Federais. Esse programa tem o objetivo de criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais. As universidades que quiserem receber os recursos do Programa devem apresentar um plano de reestruturação de acordo com as premissas estabelecidas no referido decreto. O Reuni tem como objetivo alcançar, ao longo dos cinco anos de duração, uma taxa de conclusão média de 90% nos cursos de graduação presenciais e uma relação de 18 alunos por professor. O governo ainda prevê a liberação de dois bilhões de reais para serem distribuídos entre as universidades que aderirem ao programa.<sup>17</sup>

Uma das diretrizes do Reuni é a ampliação de políticas de inclusão e assistência estudantil; contudo, tal norma é muito genérica e não enseja que as universidades adotem políticas afirmativas com corte racial.<sup>18</sup>

Por fim, vale dizer que no Congresso Nacional existe grande polêmica quanto ao projeto de lei que institui o sistema de cotas nas universidades e escolas técnicas federais. O projeto 73/99 foi aprovado na Câmara dos Deputados e agora tramita no Senado com o número 180/08. Ele determina que no mínimo 50% das vagas dessas universidades sejam destinadas a estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escola pública. Desse percentual haverá uma “subcota” para negros, pardos (sic) e indígenas, num quantitativo proporcional a esses grupos (segundo os dados do IBGE) no Estado onde estiver situada a universidade. O projeto ainda prevê que do total das vagas destinadas ao sistema de cotas, 50% deverá ser reservado para estudantes com renda familiar *per capita* de 1,5 salários mínimos.<sup>19</sup> O mesmo entendimento serve para as escolas técnicas federais, sendo que os alunos devem ter cursado todo o ensino fundamental em escolas públicas.

---

17 Vide [www.reuni.mec.gov.br/index](http://www.reuni.mec.gov.br/index)

18 É o caso da Universidade Federal Fluminense (UFF) que aderiu ao Reuni e adota o bônus de 10% sobre a nota final para estudantes oriundos de escolas públicas estaduais e municipais. No mesmo sentido, algumas universidades na Região Nordeste. Vide “Mapa das ações afirmativas na Educação superior” em anexo.

19 Como se vê, o projeto possui erros, além de ser mal redigido deixando margem para confusões. Por outro lado, esse projeto também é muito invasivo, regulamentando situações que deveriam ficar a cargo das universidades.

## O PROUNI E A INCLUSÃO RACIAL NAS UNIVERSIDADES PRIVADAS

No ensino superior privado as políticas afirmativas se desenvolvem através do Programa Universidade para Todos – ProUni, que permite o oferecimento de um grande número de bolsas de estudo mediante isenção de impostos às universidades que aderem ao programa do Governo Federal.

O início da adoção de cotas em algumas universidades públicas e uma ampliação do debate político sobre o tema levou a uma gradual inserção do governo federal neste debate desde o início do governo Lula. No governo Fernando Henrique Cardoso esta temática não chegou a ganhar relevância no âmbito do Ministério da Educação. A única medida concreta adotada em relação à ampliação de estudantes negros foi a criação do programa Diversidade na Universidade, lançado no final de 2002. Com o objetivo de melhorar as condições de ingresso no ensino superior de grupos socialmente desfavorecidos, o programa era centrado no repasse de recursos para organizações públicas ou privadas que ofereçam a estes grupos cursos preparatórios que facilitem a aprovação de candidatos no vestibular, principalmente em universidades públicas. Por esta razão sofreu críticas, já que reduziu a atuação do governo naquele momento apenas ao financiamento de cursos pré-vestibulares, sem incluir outras medidas.

Com a criação da Seppir (Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial), o governo Lula avançou no debate sobre a ampliação do acesso de afrodescendentes ao ensino superior. Em julho de 2003, foi anunciada a criação um grupo de trabalho para discutir a questão. Na ocasião, a ministra Matilde Ribeiro afirmou que o governo apoiava as cotas desde a campanha, mas era necessário intensificar a discussão. Entretanto, na mesma cerimônia, o então Ministro da Educação Cristovam Buarque afirmou que a proposta de criação do grupo de trabalho não tinha como objetivo impor cotas.

No início de 2004, como resultado do trabalho do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), o MEC entregou à casa Civil uma proposta de Medida Provisória que autorizava as universidades públicas a adotarem cotas. Através desta medida, os autores da proposta tinham o objetivo de legitimar este tipo de medida no país, evitando futuras contestações judiciais e protestos.

O texto da medida propunha a autodeclaração como mecanismo de identificação dos beneficiários das cotas, e apontava a necessidade de uma pontuação mínima a ser alcançada pelos candidatos que viessem a ser beneficiados pelas cotas.

Após alguns dias de indefinição, foi divulgado no fim de janeiro de 2004 que o Presidente Lula havia decidido encaminhar a proposta ao Congresso, na forma de projeto de lei, a fim de promover maior debate sobre o assunto.

Como resultado da reforma ministerial realizada em fevereiro de 2004, o novo Ministro da Educação Tarso Genro passou a ser um personagem importante neste debate. Manifestando-se inicialmente contrário às cotas, alegando que as mesmas são insuficientes para garantir o acesso dos grupos excluídos à educação superior, algumas semanas após assumir a pasta, o ministro apresenta uma proposta nova para discussão: o aproveitamento de cerca de 100 mil vagas ociosas nas universidades privadas a serem ocupadas por estudantes negros, indígenas, portadores de deficiência e ex-presidiários, já a partir de 2004. Este número representaria 25% das vagas disponíveis nas universidades privadas, que estariam com 37,5% de vagas ociosas. A contrapartida do governo seria um plano de renúncia fiscal que beneficiaria as universidades privadas que adotassem o sistema.

Pelo seu conteúdo polêmico, a proposta gerou ampla discussão, com reações críticas e favoráveis de diversos setores. Sem dúvida, ao reordenar o debate nestes termos, o governo ampliou o escopo da discussão, diluindo a questão específica da ampliação do acesso às universidades públicas.

Uma das críticas recebidas foi exatamente esta: por que não investir o valor que seria equivalente a esta renúncia fiscal nas universidades federais, para que aí fosse expandido o número de vagas? O MEC alegou que, mesmo que esta medida fosse tomada, o número de vagas geradas seria muito menor.

Ao propor reservar vagas nas universidades privadas para negros, índios, pobres e ex-presidiários, o MEC não estaria justamente mantendo a segmentação (que já existe), através da qual os alunos que estudaram em boas escolas no ensino médio iriam para as universidades públicas, enquanto os demais jovens que demandam por vagas seriam

encaminhados para as universidades privadas? Não se estaria reproduzindo desta forma a mesma estratificação já vigente no ensino superior?

Embora a proposta continuasse cercada de polêmicas, o governo decidiu criar o ProUni – Programa Universidade para Todos, através da medida provisória nº 213, de 10/09/2004 e institucionalizado posteriormente através da Lei 11.096, de 13/01/2005.

O programa recebeu a adesão progressiva de centenas de instituições de ensino superior privadas em todo o país, ao mesmo tempo em que beneficiou já na sua primeira seleção cerca de 112 mil estudantes.

Nas edições seguintes, o programa continuou beneficiando progressivamente mais estudantes através de bolsas integrais e parciais, chegando à meta de atingir mais 400 mil estudantes nos próximos quatro anos. Além da bolsa que isenta total ou parcialmente o pagamento da mensalidade, os estudantes também podem concorrer a bolsas de permanência no valor de R\$300,00 (trezentos reais mensais), oferecidas em número variável a cada semestre e distribuídas segundo critérios de renda familiar *per capita*, entre outros.

GOMES (2008) nos apresenta tabela sobre o número de bolsas oferecidas pelo ProUni (2005-2007).

Ano	Tipo de bolsa		
	Integral	Parcial	Total
2007	97.631	66.223	163.854
2006	98.698	39.970	138.668
2005	71.905	40.370	112.275
<b>Total</b>	<b>268.234</b>	<b>143.563</b>	<b>414.797</b>

Notemos ainda essa outra tabela, que demonstra a distribuição das bolsas do PROUNI por raça:

Raças	Período		
	1º semestre-2006	2º semestre-2006	1º semestre 2007
Amarelos	1,6%	2,3%	1,9%
Branco	46,7%	45,8%	51,4%
Negros <sup>20</sup>	51,3%	51,9%	46,6%

20 Negros = pretos + pardos

Segundo dados do MEC, o ProUni atendeu, desde sua criação até o processo seletivo do segundo semestre de 2008, cerca de 430 mil estudantes, sendo 70% desses com bolsas integrais<sup>21</sup>.

O ProUni, como visto, produz grande impacto inclusivo por conta de cerca de 75% das vagas do ensino superior pertencerem à rede privada no Brasil. De 1995 a 2004, antes desse Programa, a média do crescimento de matrículas nesse setor era de 6,9% ao ano. Após o ProUni essa média aumentou para 8,4 (já em 2005) e continuou a crescer nos anos seguintes. Isso denota que o Programa, embora tenha caráter inclusivo, tende a fortalecer a presença do setor privado no ensino superior (GOMES, 2008).

## **OUTRAS FORMAS DE PROMOÇÃO DA INCLUSÃO NO ENSINO SUPERIOR**

Ao lado da reserva de vagas e demais políticas especiais de ingresso e da contribuição do ProUni, devemos acrescentar nesta análise outros mecanismos, tais como o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – Fies, a política de criação e/ou expansão de universidades federais e estaduais, tendo como um dos critérios a política de descentralização e interiorização e a atuação dos Pré-vestibulares Comunitários.

### **O FIES<sup>22</sup>**

O Fies substituiu o antigo Creduc e passou por reformas que possibilitaram que os estudantes de classe média baixa também pudessem acessar esse fundo para financiarem a faculdade. Historicamente os alunos pertencentes a grupos de excluídos não acessavam as instituições públicas por não serem aprovados no vestibular. Por outro lado, também não conseguiam permanecer nas universidades privadas, devido ao fato de não poderem arcar com as mensalidades. Constatava-se então que, em relação ao acesso ao ensino superior, pesava sobre esses alunos uma dupla discriminação.

---

21 Disponível em [www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br). Consultado em 15.02.2009.

22 O FIES foi criado em 1999 para substituir Programa de Crédito Educativo – PCE/Ceduc. Segundo o MEC ele tem registrado uma participação cada vez maior das Instituições de Ensino Superior e dos estudantes. Em 2007 foram 1.046 mantenedoras, 1.459 IES e 2.080 campi em todo Brasil. De 1999 para cá, o Fundo beneficiou mais de 500 mil estudantes. Houve uma aplicação de recursos da ordem de R\$ 4,6 bilhões entre contratações e renovações semestrais dos financiamentos desde a criação do programa.

A Caixa Econômica Federal, como órgão gestor do fundo, cobrava juros de mercado para fomentar a permanência do estudante de classe média na educação superior. No caso dos alunos mais pobres a discriminação era ainda mais séria. Esses alunos não acessavam o crédito pois não conseguiam apresentar um fiador para servir de garantidor da dívida com o banco.

Essa situação começou a mudar somente no ano de 2002 quando a ONG Educafro entrou com representação no Ministério Público Federal arguindo a inconstitucionalidade do Fies, pois, esse, ao exigir fiança, acabava por excluir o estudante pobre do acesso ao fundo. O MP acolheu o pedido e obteve êxito na ação civil pública que moveu, conseguindo proibir, por um bom tempo, que a Caixa exigisse fiador de estudantes pobres até a decisão final do processo.

Esse fato potencializou uma procura em massa dos estudantes aos recursos do Fies. O que obrigou o governo FHC a começar a mudar o sistema. Essas mudanças foram ampliadas no Governo Lula. Atualmente o Fies possibilita ao bolsista parcial do ProUni financiar até 100% da mensalidade não coberta pela bolsa do programa. Além disso, a articulação com o ProUni transformou o Fies em uma importante política pública integrante do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE<sup>23</sup>.

#### A EXPANSÃO DE UNIVERSIDADES FEDERAIS E ESTADUAIS

A criação da USP Leste, em São Paulo, procurou atender a uma política de descentralização, criando novos cursos em uma unidade em outra área da cidade, gerando um potencial maior de inclusão de estudantes de menor renda e afrodescendentes, embora com resultados ainda limitados em relação a este objetivo (GUIMARÃES, 2006).

O autor aplica o conceito de capital escolar (ter cursado o ensino médio em escola particular) e capital econômico (renda familiar) para demonstrar a influência (rendimento marginal) destes fatores na aprovação dos estudantes no vestibular: “Os dados mostram que se beneficiaram mais da política de expansão das oportunidades para as áreas carentes [USP Leste] os estudantes que, independente da cor, cursaram o ensino médio em escolas particulares e que provinham de maior renda” (p. 21).

---

23 Vide [www.mec.com.br](http://www.mec.com.br). Acessado em 15.02.2004.

Guimarães demonstra também que, embora tenha ocorrido expansão do número de estudantes negros aprovados na USP Leste, esta aprovação beneficiou os negros de maior renda e que cursaram em sua maioria o ensino médio em escola particular<sup>24</sup>.

A Universidade do Estado do Rio de Janeiro também ampliou suas vagas ao criar os *campi* de São Gonçalo e de Duque de Caxias na Baixada Fluminense. A crítica que se faz é que nesses *campi* não são oferecidos cursos de alta demanda como Direito, Engenharia, Medicina, Desenho Industrial, etc. De modo geral, essas faculdades só contemplam a formação de professores.

Em todo o país, houve um crescimento expressivo no número de universidades federais no período analisado e também ampliação e diversificação de *campi* de universidades já existentes, a maior parte delas nas regiões mais pobres do país.

#### A ATUAÇÃO DOS PRÉ-VESTIBULARES COMUNITÁRIOS

Uma das formas mais importantes para a promoção de direitos dos grupos tradicionalmente excluídos se dá pelas ações de agências específicas que irão atuar em diversas arenas sociais, públicas e privadas, com o objetivo de dar visibilidade a uma demanda social reprimida e consequentemente, através da denúncia das injustiças, impulsionar a criação de políticas públicas pelo Estado.

Nesse sentido, ao lado das ações afirmativas em curso, destacamos também a continuidade de ações no âmbito da sociedade civil, algumas delas pioneiras, que têm também sido responsáveis por promover a inclusão de estudantes negros e pobres no ensino superior. Os principais exemplos neste campo ficam por conta dos pré-vestibulares comunitários, principalmente aqueles que têm o recorte racial. Destacam-se aqui o PVNC (Pré-Vestibular para Negros e Carentes) e o Educafro, que congregam centenas de núcleos de preparação de jovens para o vestibular (SOUZA, 2003). Ao lado deste trabalho concreto, estas organizações têm também atuado politicamente na defesa das políticas de ação

---

24 A proporção de negros aprovados na USP Leste foi 70% maior do que na USP Oeste (21,2% para 12,4%).

afirmativa, na luta pela isenção das taxas de inscrição para os vestibulares das universidades públicas e na busca de alternativas para o apoio à permanência dos estudantes na universidade.

O PVNC iniciou sua atuação em 1993 em São João de Meriti, Baixada Fluminense. Esse movimento chegou a contar com 90 núcleos de grande atuação em diferentes escalas buscando, a partir da formação de sujeitos, intervir em esferas de poder. Ele resulta de uma convergência de múltiplas ações, construções identitárias que se consubstanciam em militância política (SANTOS, 2003). Impulsionado pelo objetivo imediato de ampliar o número de negros e pobres no ensino superior, acabou por influenciar a criação de políticas públicas de inclusão. A prova disso é que coube a um ex-prefeito da cidade referida, José Amorim, posteriormente, como deputado estadual, ser o autor do projeto de lei que instituiu o primeiro sistema de cotas raciais nas universidades.

O Educafro conta com uma rede de mais duzentos núcleos de pré-vestibulares comunitários, principalmente no Rio de Janeiro e em São Paulo. Desenvolve uma política de convênios com universidades privadas, visando à concessão de bolsas para estudantes egressos de seus cursos preparatórios<sup>25</sup>. Por outro lado, tem forte atuação no atual processo de inclusão racial, chegando a inspirar a criação de políticas públicas importantes como o Programa Diversidade na Universidade e o ProUni. Atualmente tem concentrado esforços na militância junto ao Congresso Nacional pela aprovação da lei de cotas e do Estatuto da igualdade racial.

Essas iniciativas possuem grande capilaridade social alcançada pelo seu crescimento e fortalecimento nos últimos anos (SANTOS, 2006). Trata-se de uma importante iniciativa que pautou de forma objetiva a necessidade da criação de políticas públicas para um contingente de cidadãos, que embora tivessem concluído o ensino médio, até então estavam alijados do ensino superior.

---

25 “Desde 2001 a EDUCAFRO trabalha com o método das vagas sobranes sem ônus para o governo. A UNISA, a Universidade Metodista e a Universidade São Francisco já cedem as vagas sobranes de suas universidades para um plano de ações afirmativas. Já temos mais de 1000 alunos nas universidades com este método” (Frei David Raimundo dos Santos, coordenador do Educafro, em mensagem enviada em 26/02/2004).



## II. ANÁLISE QUANTITATIVA DA INCLUSÃO DE ESTUDANTES NEGROS NO ENSINO SUPERIOR: O QUE FOI FEITO E O QUE FALTA FAZER

### DESIGUALDADES RACIAIS NA EDUCAÇÃO

Tradicionalmente, o Brasil desenvolveu uma educação elitista, através de processos que funcionam como uma espécie de “filtragem de talentos humanos”, reproduzindo historicamente discriminações que vitimam principalmente pobres e negros. (FERREIRA, 2007).

Até os anos 50 quase 70% dos negros no Brasil eram analfabetos. As desigualdades raciais em relação à educação persistiram e apontam que a média de estudos dos brasileiros brancos é de 7,7 anos; já a dos negros é de 5,8 anos. Atualmente 16% dos negros, maiores de 15 anos, são analfabetos; esse valor é de apenas 7% para os brancos. Entre as crianças negras, de 10 a 14 anos de idade, o analfabetismo chega a 5,5%, comparados a 1,8% entre as crianças brancas da mesma idade (IPEA & UNIFEM, 2006).

Os dados do Censo 2000 demonstraram um cenário preocupante no que diz respeito à escolaridade dos afrobrasileiros: neste grupo se concentram os maiores índices de analfabetismo (taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais: brancos: 7,7%; pretos: 18,7; pardos: 18,1), e se tomamos como referência as pessoas que concluíram curso superior no Brasil, o percentual entre os brancos era de 10%, enquanto entre pretos era de 2,1% e pardos, 2,4%. O IBGE nos informa que, em 2000, das pessoas com curso superior completo no Brasil, 82,8% eram brancos (IBGE, 2000).

De 1995 a 2006, quando se verifica a população maior de 15 anos, se observa que o número médio dos anos de estudo de uma pessoa branca ampliou de 6,4 para 8,0 (aumento de 1,6 anos). Já entre os negros houve um aumento de 4,6 para 6,2 (aumento de 1,9 anos). Houve redução da desigualdade, muito embora a média de estudo dos negros ainda não tivesse atingido o necessário para concluir o ensino fundamental. Por outro lado a redução entre os dois grupos é paulatina e se continuar neste ritmo somente em 17 anos se atingiria a igualdade entre estes grupos (PAIXÃO E CARVANO, 2008).

Já no ensino superior a situação é ainda mais grave. Os dados do último censo da educação superior revelaram que no ano de 2007 o Brasil tinha 4.880.381 universitários. Constata-se que houve um aumento de 2,7%, com relação ao ano de 2006. Verificou-se também um crescimento do setor privado. Em 2003 as instituições privadas detinham 70,76% das matrículas, passando para 74,15%, em 2006, e 74,57%, em 2007. São 3.639.413 alunos matriculados nas universidades particulares, ante 615.542 nas universidades federais, 482.814 nas universidades estaduais e 142.612 em instituições municipais<sup>26</sup>.

Para demonstrar a situação assimétrica, entre negros e brancos, no ensino superior, ressaltamos que uma outra pesquisa aponta que em 1976 em torno de 5% da população branca tinha um diploma de educação superior aos 30 anos contra uma porcentagem essencialmente residual para os negros. Já em 2006, algo em torno de 5% dos negros tinha curso superior aos 30 anos. O problema, para as desigualdades raciais, é que quase 18% dos brancos tinham completado um curso superior até os 30 anos. O hiato racial que era de 4,3 pontos quase que triplicou para 13 pontos em 30 anos (IPEA, 2008).

A pobreza, a baixa qualidade da escola pública, preparação insuficiente, pouca persistência, pouco apoio familiar e comunitário além da injusta forma de seleção para acessar uma universidade, vêm sendo apontados como os principais fatores de exclusão dos negros (GUIMARÃES 2006).

## O INGRESSO DE NEGROS NA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Embora cresça o número de alunos matriculados no ensino superior e em que pese estejamos vivenciando um momento político inclusivo, em muitas universidades, os dados demonstram profundas desigualdades raciais.

Verifica-se, que entre 1996 e 2006 o número de estudantes brancos matriculados no ensino superior passou de 1,5 milhão para 4,03 milhões. Entre os negros, o número de alunos matriculados em 1996 era de 341,2 mil e passou para 1,76 milhões em 2006 (PAIXÃO & CARVANO, 2008).

---

26 Vide “O censo da educação superior”. Disponível em [www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br). Consultado em 11.04.2009.

O Plano Nacional de Educação prevê que a população universitária de 18 a 24 anos seja triplicada até 2011. Para que este objetivo seja atingido, o movimento que vivemos hoje no país no sentido da democratização do acesso ao ensino superior tem um papel fundamental. A população universitária em 2001 possuía uma renda familiar média de oito salários mínimos. Se tomarmos o público potencial nesta faixa etária apto a ingressar no ensino superior (isto é, que concluíram o ensino médio), veremos que em 2001 apenas 28% possuíam esta renda familiar. Portanto, a expansão do ensino superior caminha justamente no sentido de incluir estudantes de renda familiar mais baixa, vindos de escola pública e afrodescendentes, garantindo as condições de permanência dos mesmos no ensino superior (NUNES et alli, 2003).

Apresentaremos a seguir uma comparação entre os estudantes com faixa etária entre 18 e 24 anos, segundo o nível de ensino que frequentavam em 2000 e em 2005, observando a variação no grau de inclusão de estudantes negros no ensino superior no período. Os dados têm como fonte o Censo 2000 e a PNAD 2005.

#### ESTUDANTES DE 18-24 ANOS POR NÍVEL DE ENSINO SEGUNDO A COR OU RAÇA – 2000

Nível de ensino frequentado	Total	Branco	Pretos e Pardos
Ensino Médio	42,4	39,9	45,4
Ensino Superior	22,6	34,1	8,1
Ensino Fundamental	29,7	19,8	41,2
Outros*	5,3	6,2	4,7

\* Pré-vestibular, Educação de Jovens e Adultos.

#### ESTUDANTES DE 18-24 ANOS POR NÍVEL DE ENSINO SEGUNDO A COR OU RAÇA – 2005

Nível de ensino frequentado	Total	Branco	Pretos e Pardos
Ensino Médio	37,3	33,1	49,6
Ensino Superior	35,9	51,6	19,0
Ensino Fundamental	14,4	9,5	26,0
Outros*	12,3	5,1	4,0

\* Pré-vestibular, Educação de Jovens e Adultos.

A partir destes dados, podemos observar em primeiro lugar uma variação positiva no número de jovens de 18 a 24 anos matriculados no ensino superior, saltando de 22,6% para 35,9% em cinco anos. Se observarmos os estudantes brancos, identificamos um crescimento de 34,1% para 51,6%. Para os alunos pretos e pardos, a proporção de estudantes de 18 a 24 anos no ensino superior passou de 8,1% em 2000 para 19% em 2005.

Estas informações demonstram que houve efeitos diferenciados voltados para a inclusão de estudantes pretos e pardos no ensino superior, ao menos se tomamos como referência esta faixa etária (18 a 24 anos). Em números absolutos, este crescimento percentual significou um acréscimo de cerca de 430 mil estudantes pretos e pardos de 18 a 24 anos no ensino superior em cinco anos.

É claro que estes números são indicativos de um retrato do acesso à educação entre jovens nesta faixa etária em um dado período e não podem ser analisados isoladamente. É preciso observar, por exemplo, que no universo dos jovens de 18 a 19 anos, tínhamos em 2005 apenas 48,1% dos brancos e 46,8% dos pretos e pardos frequentando escola. Este número se reduz muito se analisamos os dados para a faixa de 20 a 24 anos: apenas 28,3% dos brancos e 21,9% dos pretos e pardos frequentavam escola em 2005 (IBGE, 2005).

O quadro da expansão do ensino superior no Brasil entre 2000 e 2005 e particularmente de ampliação do número de estudantes pretos e pardos na universidade não pode ser compreendido totalmente sem observarmos a situação que envolve o público potencial para que esta expansão se realize plenamente.

Segundo Petrucelli (2004), “Pode-se afirmar que os mais de 17 milhões de brasileiros com 18 anos ou mais de idade com nível médio concluído e que não frequentam universidade constituem uma demanda potencial por vagas no ensino superior.” (p. 20).

Temos, portanto, um longo caminho a percorrer.

## O DESAFIO DA PERMANÊNCIA

Ao lado de toda a polêmica em torno da ampliação do acesso ao ensino superior, um desafio ainda maior se refere à questão da permanência e sucesso dos estudantes promovidos pelos programas de reserva de vagas. Este tema sempre tem estado associado às discussões que precedem a

adoção das políticas de cotas, porém as medidas concretas visando à efetiva inclusão dos estudantes nem sempre recebem a devida atenção.

Tão ou mais importante que a ampliação de vagas e pluralidade de mecanismos de acesso à universidade para alunos vindos de escola pública, afrodescendentes ou indígenas é o reconhecimento de que eles precisam de um apoio especial, principalmente financeiro, para que possam ser bem sucedidos em suas carreiras. Analisando as experiências já em curso observamos que algumas medidas concretas, na forma de bolsas, ajuda de custo, auxílio moradia, entre outras, já estão sendo tomadas, porém em escala bastante insuficiente para atender a toda a demanda destes novos estudantes que chegam ao ensino superior.

O não pagamento deste auxílio traz uma série de dificuldades para os alunos aprovados através de reserva de vagas, mesmo quando cursando universidades públicas e gratuitas. As despesas referentes ao deslocamento, livros, fotocópias, alimentação e em alguns casos moradia raramente podem ser cobertas pelo estudante ou pela família, tornando muitas vezes inviável a continuidade do curso.

Em vários dos projetos de reserva de vagas aprovados<sup>27</sup> ou em discussão nas universidades brasileiras, bem como no ProUni, estão previstas medidas visando o apoio aos alunos, tanto em termos de ajuda financeira quanto em relação a programas de formação complementar, e melhoria dos recursos disponíveis para os alunos nas universidades, como bibliotecas, laboratórios de informática etc. Em relação à formação, existe a previsão de oferta de cursos de línguas, de aulas de português e matemática, entre outras medidas.

Em suma, se a democratização do acesso tem possibilitado o ingresso de um contingente significativo de alunos às universidades, esse processo também gera demandas relativas à necessidade de programas apoio acadêmico e financeiro que promovam o necessário aporte ao desenvolvimento satisfatório das habilidades e talentos dos alunos. Infelizmente, como já se disse, observamos que nenhuma instituição que adotou

---

27 Cite-se como exemplo a lei anterior do sistema de cotas nas Universidades do Rio de Janeiro que previa um amplo programa de bolsas que não obteve efetividade. A nova lei de cotas amplia o sistema de bolsas para que dure todo o curso, além de priorizar a contratação dos estudantes cotistas, como estagiários, junto a órgãos da administração pública estadual.

programa de ação afirmativa tem programa de permanência satisfatório. As ações afirmativas têm sido adotadas, grosso modo, a “custo zero”, o que torna o sistema precário e pode comprometer a eficácia acadêmica e social desse tipo de política pública.

Acreditamos que nesse ponto referente à permanência encontra-se a chave do sucesso dos programas de ampliação do acesso para estudantes afrodescendentes no ensino superior. No cenário atual do debate no Brasil, o pior que pode acontecer em relação ao futuro destas políticas é o esvaziamento das mesmas, seja pela evasão dos alunos beneficiados ou pela insuficiência de condições para que os estudantes tenham um bom desempenho no curso superior. A vigilância da sociedade civil e principalmente das organizações do movimento negro em relação à concretização destas medidas terá um papel fundamental neste processo.

### III. CONSIDERAÇÕES FINAIS: LACUNAS, IMPASSES, ALTERNATIVAS

Ao lado dos aspectos que já foram apontados no item anterior, consideramos importante abordar outras questões que se relacionam diretamente com o debate sobre democratização e “desracialização” do ensino superior no Brasil.

Como argumentam muitos estudiosos, tanto críticos quanto entusiastas das políticas de ação afirmativa, as origens do pequeno número de estudantes afrodescendentes no ensino superior devem-se, em grande medida, ao processo de exclusão que estes estudantes sofrem em estágios anteriores da sua trajetória educacional (TEIXEIRA, 2003: 197). Apesar dos dados positivos ao longo da última década, o Brasil não universalizou o acesso ao ensino fundamental, se tomamos como referência o número de concluintes da oitava série em relação aos que se matriculam nas primeiras séries. Situação ainda mais crítica ocorre no ensino médio, onde encontramos 37,3% dos matriculados com mais de 18 anos, evidenciando uma grande defasagem entre idade e série (IBGE, 2005). Desnecessário dizer que este dado guarda perversa correspondência com a cor dos estudantes (33,1% entre os estudantes brancos e 49,6% entre os estudantes pretos e pardos).

Diante deste quadro, medidas que visem à promoção de igualdade no acesso à educação no âmbito da conclusão do ensino fundamental e

médio, através de bolsas, ajuda de custo e/ou atividades e cursos complementares que minimizem as diferenças de origem sociocultural são extremamente necessárias a fim de ampliar as oportunidades para um grupo de jovens que, embora na faixa etária correspondente ao ensino superior, estariam potencialmente excluídos desta possibilidade.

Neste sentido, programas de formação e apoio a concluintes do ensino médio, tais como vêm sendo desenvolvidos por ONGs, muitas vezes em parceria com governos ou empresas são muito importantes para construir alternativas concretas em termos de trajetórias individuais de sucesso, tendo como meta inicial o acesso ao ensino superior.

É fundamental que sejamos capazes de ampliar o número de estudantes negros, indígenas e pobres capazes de ingressar, cursar e concluir o ensino superior, principalmente nas universidades públicas de melhor qualidade. Por um lado, cursos preparatórios, bolsas de estudo e trabalho, bolsas de iniciação científica, entre outras medidas, são necessárias para que esta ampliação ocorra. Por outro, é preciso rever e transformar ainda mais os processos de seleção para o ingresso na universidade, levando em conta o potencial do aluno para acompanhar o curso, juntamente com outros critérios que se relacionam à origem social e racial dos candidatos.

O que vai avaliar a qualificação destes alunos para exercer futuramente a profissão que escolheram será o seu aproveitamento durante o curso, em condições idênticas a todos os demais estudantes. E aqui cabe observar que a verdadeira responsabilidade e missão da universidade é justamente tornar, na medida do possível, igualmente aptos alunos diferenciados nas suas condições de entrada na universidade (SOARES et alli, 2001).

É preciso garantir os meios para que, num prazo de tempo mais curto, tenhamos formados no Brasil profissionais negros de nível superior, principalmente em carreiras mais seletivas, como Medicina, Odontologia, Desenho Industrial ou Comunicação Social, em proporções mais próximas à representação deste grupo racial na população brasileira. Estudo do pesquisador do IBGE José Luis Petrucelli, recentemente divulgado, demonstra que, com base nos dados do censo 2000, há 285 mil médicos no país, sendo que 83% destes se autoidentificam como brancos – observe-se que não estamos falando aqui de tipos “médios”, mas de pessoas reais. Com base neste indicador, Petrucelli afirma que o Brasil levaria pelo

menos 25 anos para ter um número de médicos negros proporcional à população negra no país. Ainda assim, isto ocorreria numa situação fictícia em que todas as vagas disponíveis em cursos de Medicina fossem destinadas a negros e indígenas (PETRUCCELLI, 2004:28).

Como afirma Moema Poli, “a forma hierarquizada como está estruturada a sociedade brasileira faz com que se perpetuem os mecanismos que levam à ascensão social das camadas discriminadas, via rede de relações, em grande parte informais e pessoais, de ajuda e amizade” (TEIXEIRA, 2003: 244).

Neste sentido, é muito importante que em suas trajetórias individuais, os estudantes afrodescendentes possam contar com uma rede de apoio que os possibilite tanto chegar ao ensino superior quanto construir alternativas futuras em termos de mercado de trabalho.

O princípio mais importante aqui é o reconhecimento de que alguns aspectos que permitem a ampliação de oportunidades não estão automaticamente à disposição de todos, devido às suas condições socioeconômicas e culturais. Neste sentido, recursos e oportunidades especiais devem ser disponibilizados pela sociedade a fim de garantir maior igualdade de condições. Tais recursos são, por exemplo, educação de boa qualidade, aprendizado de línguas, treinamento em informática, inserção em determinadas redes sociais, ambiente cultural estimulante e criativo, entre outros.

Devemos demandar do Estado, do setor privado e das organizações da sociedade civil políticas e mecanismos que permitam melhores condições de competição a todos os jovens, principalmente negros, indígenas e aqueles que vêm de famílias de menor renda.

O racismo se constituiu como uma espécie de pilar ideológico nas sociedades e os efeitos legados por essa discriminação corroboram de maneira irrefutável a enorme desigualdade social. A superação dessas desigualdades é diretamente proporcional à necessidade imperiosa de promover a cidadania dos povos tradicionalmente discriminados. Isso requer vontade política na promoção de ações efetivas para erradicar a discriminação através de políticas públicas que tenham em seu vértice a promoção de direitos. As políticas afirmativas se constituem, nesse contexto, como instrumentos eficazes para ajudar na luta contra a marginalização cultural, social, econômica e política destes grupos.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BERNARDINO, Joaze e GALDINO, Daniela (Orgs.), 2003. *Levando a raça a sério: Ações Afirmativas e universidades*. Rio de Janeiro: DP&A.
- BOWEN, William; BOK, Derek – *O Curso do Rio: um estudo sobre ação afirmativa no acesso à universidade*. Rio de Janeiro: CEAB/UCAM e Editora Garamond, 2004.
- BRANDÃO, André Augusto P. e TEIXEIRA, Moema de Poli (Orgs.), 2003. *Censo Étnicorracial da Universidade Federal Fluminense e da Universidade Federal de Mato Grosso – Dados preliminares*. Niterói: EdUFF.
- CESAR, Raquel C. Lenz, 2004. *Questões jurídicas do sistema de reserva de vagas na universidade brasileira: um estudo comparado entre a UERJ, a UnB e a UNEB*. Rio de Janeiro: Políticas da Cor/ LPP/UERJ e SEPIR, 2004, Série Ensaio & Pesquisas n.2 (disponível para *download* em [www.politicasdacor.net](http://www.politicasdacor.net)).
- FERES JUNIOR, J. & ZONINSEIN, Jonas (Orgs.). *Ação afirmativa e universidade: experiências nacionais comparadas*. Brasília: Editora UnB.
- FERREIRA, Renato, 2006. *O mapa das ações afirmativas no ensino superior*. Disponível em <[www.politicasdacor.net](http://www.politicasdacor.net)>. Consultado em 15.02.2009.
- \_\_\_\_\_. 2007. “A Educação Despejada”. *O Globo*, 28/02/2007. Disponível em <[www.oglobo.globo.com/opinião](http://www.oglobo.globo.com/opinião)>.
- \_\_\_\_\_. 2008. “A abolição inconclusa e o apartheid que nos coube”. *O Globo*, 15/05/2008. Disponível em <[www.oglobo.globo.com/opinião](http://www.oglobo.globo.com/opinião)>.
- GOMES, Alfredo Macedo. “As reformas e políticas da educação superior no Brasil: avanços e recuos”. In: MACEDO, Deise; SILVA JR., João dos Reis e OLIVEIRA, João Ferreira de (Orgs.). *Reformas e políticas: educação superior e pós-graduação no Brasil*; Campinas, SP: Editora Alínea, 2008 (Coleção políticas universitárias).
- GUIMARÃES, A. S. A. 2006. “O desempenho dos negros nos vestibulares da USP: 2001-2005”. Rio de Janeiro. 15 págs. Artigo apresentado na II Conferência da Rede de Estudos sobre Ação Afirmativa (REAA), IUPERJ.

- HERINGER, R. “Mapeamento de Ações e Discursos de Combate às Desigualdades Raciais no Brasil”. *Estudos Afro-Asiáticos*, Rio de Janeiro, Ano 23, nº 2, pp. 291-334, dezembro de 2001.
- \_\_\_\_\_. 2006. “Políticas de Promoção da igualdade racial no Brasil: um balanço do período 2001-2004”. In FERES JUNIOR, J. & ZONINSEIN, Jonas (Orgs.). *Ação afirmativa e universidade: experiências nacionais comparadas*. Brasília: Editora UnB, pp 79-109.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA – & FUNDO DE DESENVOLVIMENTOS DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A MULHER – UNIFEM, 2006. Desigualdades raciais e de gênero entre crianças, adolescentes e mulheres no Brasil, no contexto dos objetivos do desenvolvimento do Milênio (disponível para *download em* [www.unifem.org.br](http://www.unifem.org.br))
- IPEA, 2008. Desigualdades raciais e racismo e políticas públicas: 120 anos após a abolição. (disponível para *download em* [www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)).
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. INEP, 2009. *O censo da educação superior*. Disponível em [www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br).
- JACCOUD, Luciana de B. & BEGHIN, Nathalie. *Desigualdades Raciais no Brasil: um balanço da intervenção governamental*. Brasília: IPEA, 2002.
- MAGGIE, Yvonne, 2001. *Os Novos Bacharéis: A Experiência do Pré-Vestibular para Negros e Carentes*. Novos Estudos CEBRAP, Nº 59, março 2001, pp.193-202.
- MAGGIE, Yvonne e FRY, Peter, 2003. *Questões de Taxonomia, ou como o Brasil se tornou um país de brancos e negros na era das cotas*. Caxambu, XXVIII ANPOCS.
- NUNES, Edson, MARTIGNONI, Enrico e CARVALHO, Márcia Marques, 2003. *Expansão do Ensino Superior: Restrições, Impossibilidades e Desafios Regionais*. Rio de Janeiro: DATABRASIL/UCAM/Observatório Universitário. Documento de Trabalho Nº 25.
- OLIVEIRA, I. (Org.). 2003. *Relações Raciais e Educação: novos desafios*. Rio de Janeiro: Editora DP&A.
- PAIVA, A. R. (Org.) 2004. *Ação afirmativa na universidade: reflexão sobre experiências concretas Brasil-Estados Unidos*. Rio de Janeiro: Editora PUC-RJ.

- \_\_\_\_\_. & MACHADO, E. A. (coord.). 2006. *Acompanhamento e Avaliação das AA nas universidades brasileiras*. Apresentação em PowerPoint no seminário Memória Viva e Ação Cultural na Escola, realizado no Rio de Janeiro, de 25 e 26 de janeiro de 2007.
- PAIXÃO, Marcelo & Carvano, Luiz M. (Orgs.). *Relatório anual das desigualdades raciais no Brasil. 2007-2008*. Garamond. Rio de Janeiro, 2008.
- PERIA, Michelle, 2004. *Ação afirmativa: um estudo sobre a reserva de vagas para negros nas universidades públicas brasileiras*. O caso do Estado do Rio de Janeiro. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: PPGAS/MN/UFRJ.
- PETRUCELLI, José Luis, 2004. “Mapa do Ensino Superior Brasileiro”. Rio de Janeiro: Políticas da Cor/ LPP/UERJ e SEPPPIR, 2004, *Série Ensaios & Pesquisas* n.1 (disponível para download em [www.politicasdacor.net](http://www.politicasdacor.net)).
- PETRUCELLI, José Luis et alli, 2006. *Quatro anos de cotas, a opinião dos docentes*. Disponível em [www.politicasdacor.net](http://www.politicasdacor.net). Consultado em 15.02.09.
- SANTOS, Renato Emerson. 2006. “Política de cotas raciais nas universidades brasileiras – o caso da UERJ”. In FERES JUNIOR, J. & ZONINSEIN, Jonas (Orgs.). *Ação afirmativa e universidade: experiências nacionais comparadas*. Brasília: Editora UnB.
- SANTOS, Renato Emerson e LOBATO, Fátima (Orgs.), 2003. *Ações afirmativas: políticas públicas contra as desigualdades raciais*. Rio de Janeiro: DP&A/ LPP-UERJ. Coleção Políticas da Cor.
- \_\_\_\_\_. “Agendas X Agências: a construção do movimento PVNC”, In: OLIVEIRA, Iolanda, de & Silva, Petronilas Beatriz Gonçalves e (Orgs.). *Negro e Educação*. Identidade negra. Pesquisas sobre o negro e a educação no Brasil. ANPED, 2003.
- \_\_\_\_\_. *Agendas e agências: a espacialidade dos movimentos sociais a partir do pré-vestibular para negros e carentes*. Tese submetida ao departamento de geografia da UFF, como requisito para o grau de doutor em geografia, 2006.
- SILVA, Petronilha B. Gonçalves e SILVÉRIO, Valter Roberto (Orgs.), 2003. *Educação e Ações Afirmativas: Entre a Injustiça simbólica e a injustiça econômica*. Brasília: INEP/MEC.

- SOARES, José Francisco, RIBEIRO, Leandro Molhano & CASTRO, Cláudio de Moura. “Valor agregado de instituições de ensino superior em Minas Gerais para os cursos de Direito, Administração e Engenharia Civil”. *Dados*, 2001, vol.44, nº 2.
- SOUZA, S. da R. 2003. “O pré-vestibular para negros como instrumento de política compensatória – o caso do Rio de Janeiro”. In: OLIVEIRA, Iolanda de (Org.). *Relações Raciais e Educação: novos desafios*. DP&A Editora.
- TEIXEIRA, Moema de Poli, 2003a. “Negros egressos de uma universidade pública no Rio de Janeiro”. In: OLIVEIRA, Iolanda de (Org.). *Relações Raciais e Educação: novos desafios*. DP&A Editora.
- . 2003b. *Negros na Universidade: Identidade e trajetórias de ascensão social no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Ed. Pallas.
- TELLES, Edward, 2003. *Racismo à Brasileira: uma nova perspectiva sociológica*. Rio de Janeiro: Relume Dumará.
- WALKER, Sheila S., 2001. *African Roots: American Cultures – Africa in the Creation of the Americas*. Rowman & Littlefield Publishers, INC.

## MAPA DAS AÇÕES AFIRMATIVAS NAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS DE ENSINO SUPERIOR E TÉCNICO

### REGIÃO SUDESTE

COMPOSIÇÃO RACIAL		PRETOS	AMARELA E INDÍGENA
BRANCOS	PARDOS	7,2%	0,9%
58,5%	33,4%		

### RIO DE JANEIRO

COMPOSIÇÃO RACIAL		PRETOS	AMARELA E INDÍGENA
BRANCOS	PARDOS	11,5%	0,4%
54,1%	34,0%		

INSTITUIÇÃO	UFF – Universidade Federal Fluminense
SITE	www.uff.br
COMPETÊNCIA	Federal
RESOLUÇÕES / LEIS	Acrescenta bônus de 10% sobre a nota final do candidato, que deve ser egresso de escola pública estadual ou municipal de qualquer unidade da federação, exceto os colégios federais, universitários, militares e de aplicação. (Resolução 091/2007 – COSEAC)
NEGROS	Não
INDIGENAS	Não
REDE PÚBLICA	Sim
PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS	Não
SISTEMA	Bônus

INSTITUIÇÃO	UERJ – Universidade do Estado do Rio de Janeiro
SITE	www.uerj.br
COMPETÊNCIA	Estadual
RESOLUÇÕES / LEIS	Adota o sistema de reserva de vagas de 20% para afrodescendentes, 20% para estudantes da rede pública e 5% para portadores de necessidades especiais, oriundos de povos indígenas e filhos de policiais civis, militares, bombeiros militares e de inspetores de segurança e administração penitenciária, mortos em razão do serviço. (Lei nº4151/03)
NEGROS	Sim
INDIGENAS	Sim
REDE PÚBLICA	Sim
PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS	Sim
SISTEMA	Cota

<b>INSTITUIÇÃO</b>	<b>UENF – Universidade Estadual do Norte Fluminense</b>
SITE	www.uenf.br
COMPETÊNCIA	Estadual
RESOLUÇÕES / LEIS	Adota o sistema de reserva de vagas de 20% para afrodescendentes, 20% para estudantes da rede pública e 5% para portadores de necessidades especiais, oriundos de povos indígenas e filhos de policiais civis, militares, bombeiros militares e de inspetores de segurança e administração penitenciária, mortos em razão do serviço. (Lei nº4151/03)
NEGROS	Sim
INDÍGENAS	Sim
REDE PÚBLICA	Sim
PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS	Sim
SISTEMA	Cota
<b>INSTITUIÇÃO</b>	<b>UEZO – Centro Universitário da Zona Oeste do Rio de Janeiro</b>
SITE	www.uezo.rj.gov.br
COMPETÊNCIA	Estadual
RESOLUÇÕES / LEIS	Adota o sistema de reserva de vagas de 20% para afrodescendentes, 20% para estudantes da rede pública e 5% para portadores de necessidades especiais, oriundos de povos indígenas e filhos de policiais civis, militares, bombeiros militares e de inspetores de segurança e administração penitenciária, mortos em razão do serviço. (Lei nº4151/03)
NEGROS	Sim
INDÍGENAS	Sim
REDE PÚBLICA	Sim
PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS	Sim
SISTEMA	Cota
<b>INSTITUIÇÃO</b>	<b>FAETEC/RJ – Fundação de Apoio a Escola Técnica do Rio de Janeiro</b>
SITE	www.faetec.rj.gov.br
COMPETÊNCIA	Estadual
RESOLUÇÕES / LEIS	Adota o sistema de reserva de vagas de 20% para afrodescendentes, 20% para estudantes da rede pública e 5% para portadores de necessidades especiais, oriundos de povos indígenas e filhos de policiais civis, militares, bombeiros militares e de inspetores de segurança e administração penitenciária, mortos em razão do serviço. (Lei nº4151/03)
NEGROS	Sim
INDÍGENAS	Sim
REDE PÚBLICA	Sim
PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS	Sim
SISTEMA	Cota

## MINAS GERAIS

COMPOSIÇÃO RACIAL		PRETOS	AMARELA E INDÍGENA
BRANCOS	PARDOS	7,5%	0,1%
46,0%	46,3%		

165

INSTITUIÇÃO	UFJF – Universidade Federal de Juiz de Fora
SITE	www.ufjf.br
COMPETÊNCIA	Federal
RESOLUÇÕES / LEIS	Adota cotas de 50% para egressos de escolas públicas e dentro deste percentual uma reserva de 25% para autodeclarados negros. (Resolução N° 16 de 04/11/2004)
NEGROS	Sim
INDIGENAS	Não
REDE PÚBLICA	Sim
PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS	Não
SISTEMA	Cota

INSTITUIÇÃO	UFU – Universidade Federal de Uberlândia
SITE	www.ufu.br
COMPETÊNCIA	Federal
RESOLUÇÕES / LEIS	Adota através de seu Programa Alternativo de Ingresso ao Ensino Superior (PAIES) a reserva de 50% do total das vagas, nos cursos com entrada semestral, e 25% do total das vagas, nos cursos com entrada anual para alunos egressos de escolas públicas. (Edital PAIES/ Subprograma 2007/2010)
NEGROS	Não
INDIGENAS	Não
REDE PÚBLICA	Sim
PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS	Não
SISTEMA	Cota

INSTITUIÇÃO	UFOP – Universidade Federal de Ouro Preto
SITE	www.ufop.br
COMPETÊNCIA	Federal
RESOLUÇÕES / LEIS	Adota reserva de 30% das vagas disponíveis em cada curso para candidatos aprovados que tenham estudado o Ensino Médio integralmente em escolas públicas. (Edital COPEPS N° 02/2008)
NEGROS	Não
INDIGENAS	Não
REDE PÚBLICA	Sim
PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS	Não
SISTEMA	Cota

<b>INSTITUIÇÃO</b>	<b>UEMG – Universidade do Estado de Minas Gerais</b>
SITE	www.uemg.br
COMPETÊNCIA	Estadual
RESOLUÇÕES / LEIS	Adota 20% de vagas para afrodescendentes e 20% para egressos de escolas públicas que comprovarem carência, além de 5% para indígenas e portadores de deficiência. (Lei Estadual nº 15.259 de 27 de julho de 2004/ Resolução nº 104 – CEPEX/ 2004)
NEGROS	Sim
INDÍGENAS	Sim
REDE PÚBLICA	Sim
PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS	Sim
SISTEMA	Cota

<b>INSTITUIÇÃO</b>	<b>UNIMONTES – Universidade Estadual de Montes Claros</b>
SITE	www.unimontes.br
COMPETÊNCIA	Estadual
RESOLUÇÕES / LEIS	Adota 20% de vagas para afrodescendentes e 20% para egressos de escolas públicas que comprovarem carência, além de 5% para indígenas e portadores de deficiência. (Lei Estadual nº 15.259 de 27 de julho de 2004/ Resolução nº 104 – CEPEX/ 2004)
NEGROS	Sim
INDÍGENAS	Sim
REDE PÚBLICA	Sim
PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS	Sim
SISTEMA	Cota

## SÃO PAULO

COMPOSIÇÃO RACIAL			
BRANCOS	PARDOS	PRETOS	AMARELA E INDÍGENA
67,7%	25,3%	5,5%	1,5%

<b>INSTITUIÇÃO</b>	<b>UNIFESP – Universidade Federal de São Paulo</b>
SITE	www.unifesp.br
COMPETÊNCIA	Federal
RESOLUÇÕES / LEIS	Adota o sistema de cotas de 10% para população afrodescendente e indígena oriunda de rede pública. (Resolução nº 42 de 03 de julho de 2007)
NEGROS	Sim
INDÍGENAS	Sim
REDE PÚBLICA	Sim
PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS	Não
SISTEMA	Cota



<b>INSTITUIÇÃO</b>	<b>UFABC – Universidade Federal do ABC</b>
SITE	www.ufabc.edu.br
COMPETÊNCIA	Federal
RESOLUÇÕES / LEIS	Adota 50% de cotas para alunos da rede pública, afrodescendentes e indígenas. (Resolução N° 1, de 7 de abril de 2006).
NEGROS	Sim
INDIGENAS	Sim
REDE PÚBLICA	Sim
PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS	Não
SISTEMA	Cota
<b>INSTITUIÇÃO</b>	<b>UFSCAR – Universidade Federal de São Carlos</b>
SITE	www.ufscar.br
COMPETÊNCIA	Federal
RESOLUÇÕES / LEIS	Reserva em 2008, 20% do total de vagas para alunos egressos do ensino médio público. Em 2011, o percentual sobe para 40%, e em 2014, para 50%. Dentro desses percentuais de vestibulandos da rede pública, 35% das vagas serão destinadas a afrodescendentes (pretos e pardos). Os indígenas serão beneficiados com a reserva de uma vaga em cada curso. (Portaria GR n° 695/07, de 06 de junho de 2007).
NEGROS	Sim
INDIGENAS	Sim
REDE PÚBLICA	Sim
PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS	Não
SISTEMA	Cota
<b>INSTITUIÇÃO</b>	<b>UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas</b>
SITE	www.unicamp.br
COMPETÊNCIA	Estadual
RESOLUÇÕES / LEIS	Adota sistema de pontuação adicionalde 30 pontos para alunos da rede pública e 40 pontos para afrodescendentes e carentes. (Deliberação CONSU – A – 12/04)
NEGROS	Sim
INDIGENAS	Não
REDE PÚBLICA	Sim
PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS	Não
SISTEMA	Bônus

<b>INSTITUIÇÃO</b>	<b>FAMERP – Faculdade de Medicina S. J. Rio Preto</b>
SITE	www.famerp.br
COMPETÊNCIA	Estadual
RESOLUÇÕES / LEIS	Adota sistema de pontuação adicional de 30 pontos para alunos da rede pública e 40 pontos para afrodescendentes e carentes. (Deliberação CONSU – A – 12/04)
NEGROS	Sim
INDÍGENAS	Não
REDE PÚBLICA	Sim
PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS	Não
SISTEMA	Bônus

<b>INSTITUIÇÃO</b>	<b>USP – Universidade do Estado de São Paulo</b>
SITE	www.usp.br
COMPETÊNCIA	Estadual
RESOLUÇÕES / LEIS	Adota o sistema de pontuação acrescida, no qual um fator de acréscimo de 3% será aplicado às notas das 1ª e 2ª fases para alunos da rede pública, o INCLUSP – Programa de Inclusão Social da USP (Conselho Universitário, 23 de maio de 2006).
NEGROS	Não
INDÍGENAS	Não
REDE PÚBLICA	Sim
PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS	Não
SISTEMA	Bônus

<b>INSTITUIÇÃO</b>	<b>FATEC SP – Faculdade de Tecnologia de São Paulo</b>
SITE	www.fatecsp.br
COMPETÊNCIA	Estadual
RESOLUÇÕES / LEIS	Adota o sistema de pontuação acrescidos para afrodescendentes e egressos do ensino público. (Decreto nº 49.602, 13 de maio de 2005).
NEGROS	Sim
INDÍGENAS	Não
REDE PÚBLICA	Sim
PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS	Não
SISTEMA	Bônus

<b>INSTITUIÇÃO</b>	<b>FACEF – Centro Universitário de Franca</b>
SITE	www.facef.br
COMPETÊNCIA	Municipal
RESOLUÇÕES / LEIS	Adota 20% de vagas para negros, 5% para estudantes egressos de escola pública de ensino e 5% para pessoas deficientes. (Lei Municipal de 6287 de 10/11/2004).
NEGROS	Sim
INDÍGENAS	Não
REDE PÚBLICA	Sim
PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS	Sim
SISTEMA	Cota

## ESPÍRITO SANTO

### COMPOSIÇÃO RACIAL

BRANCOS	PARDOS	PRETOS	AMARELA E INDÍGENA
39,3%	53,3%	7,2%	0,2%

<b>INSTITUIÇÃO</b>	<b>UFES – Universidade Federal do Espírito Santo</b>
SITE	www.ufes.br
COMPETÊNCIA	Federal
RESOLUÇÕES / LEIS	Adota reserva de vaga de 40% do total das vagas de cada curso para estudantes oriundos das escolas públicas. O sistema de reserva de vagas contempla os estudantes que tenham cursado pelo menos quatro séries do ensino fundamental e todo o ensino médio em escola pública, e que tenham renda familiar inferior à sete salários mínimos. (Resolução 33/2007 – CEPE).
NEGROS	Não
INDÍGENAS	Não
REDE PÚBLICA	Sim
PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS	Não
SISTEMA	Cota

# REGIÃO NORTE

## COMPOSIÇÃO RACIAL

BRANCOS	PARDOS	PRETOS	AMARELA E INDÍGENA
24%	71,5%	3,8%	0,6%

## AMAZONAS

### COMPOSIÇÃO RACIAL

BRANCOS	PARDOS	PRETOS	AMARELA E INDÍGENA
21,6%	74,8%	3,4%	0,2%

INSTITUIÇÃO	UEA – Universidade do Estado do Amazonas
SITE	www.uea.edu.br
COMPETÊNCIA	Estadual
RESOLUÇÕES / LEIS	Reserva de 80% de vagas para candidatos que comprovem haver cursado as três séries do ensino médio em Instituições públicas ou privadas no Estado do Amazonas e não possuam curso superior completo ou não estejam cursando em instituição pública de ensino; e destes 60% para alunos que tenham cursado o ensino médio na rede pública (Lei nº 2.894, de 31 de maio de 2004).
NEGROS	Não
INDIGENAS	Não
REDE PÚBLICA	Sim
PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS	Não
SISTEMA	Cota

## PARÁ

### COMPOSIÇÃO RACIAL

BRANCOS	PARDOS	PRETOS	AMARELA E INDÍGENA
22,8%	73,0%	3,7%	0,6%

INSTITUIÇÃO	UFPA – Universidade Federal do Pará
SITE	www.ufpa.br
COMPETÊNCIA	Federal
RESOLUÇÕES / LEIS	Adota cota de 50% das vagas para alunos oriundos da rede pública; sendo 40% destas destinadas a declarantes pretos ou pardos. (Resolução Nº 3.361, de 5 de agosto de 2005).
NEGROS	Sim
INDIGENAS	Não
REDE PÚBLICA	Sim
PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS	Não
SISTEMA	Cota

<b>INSTITUIÇÃO</b>	<b>UFRA – Universidade Federal Rural da Amazônia</b>
SITE	www.ufra.edu.br
COMPETÊNCIA	Federal
RESOLUÇÕES / LEIS	Adota reserva de vagas proporcional ao número de candidatos oriundos de escolas públicas inscritos no processo seletivo. (Edital 13/2006).
NEGROS	Não
INDÍGENAS	Não
REDE PÚBLICA	Sim
PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS	Não
SISTEMA	Cota

## TOCANTINS

COMPOSIÇÃO RACIAL			
BRANCOS	PARDOS	PRETOS	AMARELA E INDÍGENA
25,5%	70,2%	4,0%	30,0%

<b>INSTITUIÇÃO</b>	<b>UFT – Universidade Federal do Tocantins</b>
SITE	www.uft.edu.br
COMPETÊNCIA	Federal
RESOLUÇÕES / LEIS	Adota reserva de 5% das vagas destinadas à etnia indígena. (Resolução CONSEPE N° 3A/2004).
NEGROS	Não
INDÍGENAS	Sim
REDE PÚBLICA	Não
PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS	Não
SISTEMA	Cota

# REGIÃO CENTRO-OESTE

## COMPOSIÇÃO RACIAL

BRANCOS	PARDOS	PRETOS	AMARELA E INDÍGENA
43,5%	49,9%	5,7%	0,9%

## DISTRITO FEDERAL

### COMPOSIÇÃO RACIAL

BRANCOS	PARDOS	PRETOS	AMARELA E INDÍGENA
44,0%	48,5%	6,6%	0,9%

INSTITUIÇÃO	UNB – Universidade de Brasília
SITE	www.unb.br
COMPETÊNCIA	Federal
RESOLUÇÕES / LEIS	Adota sistema de reserva de 20% das vagas para negros. (Resolução do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão N. 38/2003).
NEGROS	Sim
INDIGENAS	Não
REDE PÚBLICA	Não
PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS	Não
SISTEMA	Cota

INSTITUIÇÃO	ESCS – Escola Superior de Ciências da Saúde
SITE	www.escs.edu.br
COMPETÊNCIA	Federal
RESOLUÇÕES / LEIS	Adota de 40% das vagas, para alunos que comprovem ter cursado integralmente os ensinos fundamental e médio em escolas públicas do Distrito Federal. (Lei Distrital N° 3.361/04).
NEGROS	Não
INDIGENAS	Não
REDE PÚBLICA	Sim
PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS	Não
SISTEMA	Cota

## GOIÁS

COMPOSIÇÃO RACIAL		PRETOS	AMARELA E INDÍGENA
BRANCOS	PARDOS	4,8%	0,4%
44,0%	50,9%		

173

INSTITUIÇÃO	UFG – Universidade Federal de Goiás
SITE	www.ufg.br
COMPETÊNCIA	Federal
RESOLUÇÕES / LEIS	Adota sistema de reserva 10% para alunos oriundos de escola pública, 10% para negros. (Resolução CONSUNI N° 29/2008).
NEGROS	Sim
INDIGENAS	Não
REDE PÚBLICA	Sim
PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS	Não
SISTEMA	Cota

INSTITUIÇÃO	UEG – Universidade Estadual de Goiás
SITE	www.ueg.br
COMPETÊNCIA	Estadual
RESOLUÇÕES / LEIS	Adota sistema de reserva de 20% para alunos oriundos de escola pública, 20% para negros e 5% para indígenas e portadores de deficiência (Lei n° 14.832, 12 de julho de 2004).
NEGROS	Sim
INDIGENAS	Sim
REDE PÚBLICA	Sim
PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS	Sim
SISTEMA	Cota

INSTITUIÇÃO	FESG – Fundação de Ensino Superior de Goiatuba
SITE	www.fafich.org.br
COMPETÊNCIA	Municipal
RESOLUÇÕES / LEIS	Adota sistema de reserva de 10% para alunos oriundos de escola pública, 10% para negros e 2% para indígenas e portadores de deficiência (Resolução CD N° 001/2006).
NEGROS	Sim
INDIGENAS	Sim
REDE PÚBLICA	Sim
PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS	Sim
SISTEMA	Cota

## MATO GROSSO

COMPOSIÇÃO RACIAL		PRETOS	AMARELA E INDÍGENA
BRANCOS	PARDOS	7,0%	1,1%
36,7%	55,2%		

INSTITUIÇÃO	UNEMAT – Universidade do Estado do Mato Grosso
SITE	www.unemat.br
COMPETÊNCIA	Estadual
RESOLUÇÕES / LEIS	Adota sistema de reserva de vagas de 25% para candidatos que se autodeclararem negros. (Resolução N° 200/2004 – CONEP Anexo IV).
NEGROS	Sim
INDÍGENAS	Não
REDE PÚBLICA	Não
PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS	Não
SISTEMA	Cota

## MATO GROSSO DO SUL

COMPOSIÇÃO RACIAL		PRETOS	AMARELA E INDÍGENA
BRANCOS	PARDOS	5,3%	1,6%
50,5%	42,6%		

INSTITUIÇÃO	UFGD – Universidade Federal da Grande Dourados
SITE	www.ufgd.edu.br
COMPETÊNCIA	Federal
RESOLUÇÕES / LEIS	Adota reserva de 60 vagas para o Curso de Licenciatura Indígena – Teko Arandu, para indígenas (Edital PROGRAD N° 73/2007, de 31/10/2007).
NEGROS	Não
INDÍGENAS	Sim
REDE PÚBLICA	Não
PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS	Não
SISTEMA	Cota

INSTITUIÇÃO	UEMS – Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul
SITE	www.uems.br
COMPETÊNCIA	Estadual
RESOLUÇÕES / LEIS	Adota 20% de vagas para negros. (Lei N° 2605), e 10% de vagas para índios. (Lei N° 2589).
NEGROS	Sim
INDÍGENAS	Sim
REDE PÚBLICA	Não
PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS	Sim
SISTEMA	Cota



# REGIÃO NORDESTE

COMPOSIÇÃO RACIAL		PRETOS	AMARELA E INDÍGENA
BRANCOS	PARDOS	7%	0,3%
29,5%	63,1%		

## ALAGOAS

COMPOSIÇÃO RACIAL		PRETOS	AMARELA E INDÍGENA
BRANCOS	PARDOS	6,7%	0,1%
33,3%	59,9%		

INSTITUIÇÃO	UFAL – Universidade Federal do Alagoas
SITE	www.ufal.br
COMPETÊNCIA	Federal
RESOLUÇÕES / LEIS	Adota reserva de vagas de 20% para a população negra oriunda da Rede Pública. Este percentual é distribuído da seguinte forma: 60% para mulheres negras e 40% para homens negros. (Ofício/NEAB N° 79/2003).
NEGROS	Sim
INDIGENAS	Não
REDE PÚBLICA	Não
PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS	Não
SISTEMA	Cota

## BAHIA

COMPOSIÇÃO RACIAL		PRETOS	AMARELA E INDÍGENA
BRANCOS	PARDOS	14,4%	0,3%
20,9%	64,4%		

INSTITUIÇÃO	UFBA – Universidade Federal da Bahia
SITE	www.ufba.br
COMPETÊNCIA	Federal
RESOLUÇÕES / LEIS	Adota reserva de 45% de cotas para alunos da rede pública e afrodescendentes. (CONSEPE – RESOLUÇÃO 01/04).
NEGROS	Sim
INDIGENAS	Não
REDE PÚBLICA	Sim
PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS	Não
SISTEMA	Cota

<b>INSTITUIÇÃO</b>	<b>UFRB – Universidade Federal do Recôncavo Baiano</b>
SITE	www.ufrb.edu.br
COMPETÊNCIA	Federal
RESOLUÇÕES / LEIS	Adota reserva de 45% de cotas para alunos da rede pública e afrodescendentes. (CONSEPE – RESOLUÇÃO 01/04).
NEGROS	Sim
INDÍGENAS	Não
REDE PÚBLICA	Sim
PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS	Não
SISTEMA	Cota

<b>INSTITUIÇÃO</b>	<b>CEFET – Centro Federal de Educação Tecnológica da Bahia</b>
SITE	www.cefetba.br
COMPETÊNCIA	Federal
RESOLUÇÕES / LEIS	Adota 50% de cotas para alunos a rede pública e afrodescendentes e dentro deste percentual 60% é destinado para os auto declarados negros, 5% indiodescendentes e 35% para alunos da rede pública. (Resolução nº 10/06).
NEGROS	Sim
INDÍGENAS	Sim
REDE PÚBLICA	Sim
PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS	Não
SISTEMA	Cota

<b>INSTITUIÇÃO</b>	<b>UEFS – Universidade Estadual de Feira de Santana</b>
SITE	www.uefs.br
COMPETÊNCIA	Estadual
RESOLUÇÕES / LEIS	Adota reserva de 50% das vagas para quem cursou o ensino médio e pelo menos dois anos do ensino fundamental (5ª a 8ª série) em escola pública. Dessas, 80% serão ocupadas por candidatos que se declararem negros. (Resolução CONSU 034/06).
NEGROS	Sim
INDÍGENAS	Não
REDE PÚBLICA	Sim
PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS	Não
SISTEMA	Cota

<b>INSTITUIÇÃO</b>	<b>UESC – Universidade Estadual de Santa Cruz</b>
SITE	www.uesc.br
COMPETÊNCIA	Estadual
RESOLUÇÕES / LEIS	Adota reserva de 50% para estudantes da Rede Pública, sendo que, deste percentual, 75% são destinados aos estudantes que se autodeclararem negros. Em cada curso serão admitidas até 02 vagas além das estabelecidas, para índios reconhecidos pela FUNAI ou moradores de comunidades remanescentes dos quilombos. (Resolução CONSEPE N° 064/06).
NEGROS	Sim
INDÍGENAS	Sim
REDE PÚBLICA	Sim
PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS	Não
SISTEMA	Cota

<b>INSTITUIÇÃO</b>	<b>UNEB – Universidade Estadual da Bahia</b>
SITE	www.uneb.br
COMPETÊNCIA	Estadual
RESOLUÇÕES / LEIS	Adota reserva de 40% para a população afrodescendente, oriunda de escolas públicas, no preenchimento das vagas relativas aos cursos de graduação e pós-graduação. (Resolução N° 196/2002).
NEGROS	Sim
INDÍGENAS	Não
REDE PÚBLICA	Sim
PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS	Não
SISTEMA	Cota

<b>INSTITUIÇÃO</b>	<b>UESB – Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia</b>
SITE	www.uesb.br
COMPETÊNCIA	Estadual
RESOLUÇÕES / LEIS	Adota 50% das vagas para estudantes de escolas públicas, 70% destinados para os que se auto – declaram negros e 30% para os que são oriundos de cursos supletivos ou similares. 1 vaga de cada curso, será destinada para indiosdescendentes, quilombolas e portadores de necessidades especiais. (Resolução N° 36/2008).
NEGROS	Sim
INDÍGENAS	Sim
REDE PÚBLICA	Sim
PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS	Sim
SISTEMA	Cota

## MARANHÃO

COMPOSIÇÃO RACIAL		PRETOS	AMARELA E INDÍGENA
BRANCOS	PARDOS	5,5%	0,7%
24,9%	68,8%		

INSTITUIÇÃO	UFMA – Universidade Federal do Maranhão
SITE	www.ufma.br
COMPETÊNCIA	Federal
RESOLUÇÕES / LEIS	Adota reserva 50% das vagas para ação afirmativa, desse percentual 25% serão destinados a candidatos que se declararem afrodescendentes e outros 25% serão destinados exclusivamente a alunos de escolas públicas, independentemente de etnia. Além disso, 1 (uma) vaga de cada curso de graduação da Universidade, a cada semestre, será destinada a portadores de deficiência física e indígenas. (Resolução N° 499/2006 – CONSEPE, 31/10/2006).
NEGROS	Sim
INDIGENAS	Sim
REDE PÚBLICA	Sim
PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS	Não
SISTEMA	Cota

## PARAÍBA

COMPOSIÇÃO RACIAL		PRETOS	AMARELA E INDÍGENA
BRANCOS	PARDOS	4,7%	0,1%
36,1%	59,2%		

INSTITUIÇÃO	UEPB – Universidade Estadual da Paraíba
SITE	www.uepb.edu.br
COMPETÊNCIA	Estadual
RESOLUÇÕES / LEIS	Adota reserva de vagas para cada curso sendo separadas em Cota Universal, que correspondem a 80% das vagas e Cota de Inclusão, correspondendo a 20% das vagas. (Resolução 06/2006 – CONSEPE).
NEGROS	Sim
INDIGENAS	Sim
REDE PÚBLICA	Sim
PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS	Não
SISTEMA	Cota

## PERNAMBUCO

COMPOSIÇÃO RACIAL		PRETOS	AMARELA E INDÍGENA
BRANCOS	PARDOS	5,4%	0,5%
37,0%	57,2%		

179

<b>INSTITUIÇÃO</b>	<b>UFPE – Universidade Federal de Pernambuco</b>
SITE	www.ufpe.br
COMPETÊNCIA	Federal
RESOLUÇÕES / LEIS	Adotam sistema de pontuação que acrescenta 10% sobre a nota do aluno oriundos da Rede Pública.
NEGROS	Não
INDIGENAS	Não
REDE PÚBLICA	Sim
PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS	Não
SISTEMA	Bônus

<b>INSTITUIÇÃO</b>	<b>UFRPE – Universidade Federal Rural de Pernambuco</b>
SITE	www.ufrpe.br
COMPETÊNCIA	Federal
RESOLUÇÕES / LEIS	Adotam sistema de pontuação que acrescenta 10% sobre a nota do aluno oriundos da Rede Pública.
NEGROS	Não
INDIGENAS	Não
REDE PÚBLICA	Sim
PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS	Não
SISTEMA	Bônus

<b>INSTITUIÇÃO</b>	<b>CEFET – Centro Federal de Educação Tecnológica de Pernambuco</b>
SITE	www.cefetpe.br
COMPETÊNCIA	Federal
RESOLUÇÕES / LEIS	Reserva 50% das vagas nas diversas modalidades de ensino desta Instituição, para alunos oriundos de escolas da Rede Pública Estadual ou Municipal. (Resolução nº 49/2006 – CONDIR, de 31 de outubro de 2006).
NEGROS	Não
INDIGENAS	Não
REDE PÚBLICA	Sim
PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS	Não
SISTEMA	Cota

<b>INSTITUIÇÃO</b>	<b>UPE – Universidade de Pernambuco</b>
SITE	www.upe.br
COMPETÊNCIA	Estadual
RESOLUÇÕES / LEIS	Adota o sistema de cotas de 20% de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas municipais e estaduais de Pernambuco. (Resolução CONSUN N° 10/2004).
NEGROS	Não
INDÍGENAS	Não
REDE PÚBLICA	Sim
PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS	Não
SISTEMA	Cota

## **RIO GRANDE DO NORTE**

### COMPOSIÇÃO RACIAL

<b>BRANCOS</b>	<b>PARDOS</b>	<b>PRETOS</b>	<b>AMARELA E INDÍGENA</b>
36,9%	60,6%	2,4%	0,1%

<b>INSTITUIÇÃO</b>	<b>UFRN – Universidade Federal do Rio Grande do Norte</b>
SITE	www.ufrn.br
COMPETÊNCIA	Federal
RESOLUÇÕES / LEIS	Adição de pontos fixos sob a nota do aluno (AI) da rede pública que tiver nota igual ou superior a média dos candidatos inscritos (AP). Pontos estes calculados com base no desempenho dos alunos da rede pública e que variam de acordo com o curso. (AI – Argumento de Inclusão).
NEGROS	Não
INDÍGENAS	Não
REDE PÚBLICA	Sim
PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS	Não
SISTEMA	Bônus

<b>INSTITUIÇÃO</b>	<b>CEFET – Centro Federal de Educ. Tecnológica do RN</b>
SITE	www.cefetrn.br
COMPETÊNCIA	Federal
RESOLUÇÕES / LEIS	Adota 50% de reserva de vagas para candidatos oriundos da rede pública. (Resolução N° 04/2005 do Conselho Diretor de 17/02/2005).
NEGROS	Não
INDIGENAS	Não
REDE PÚBLICA	Sim
PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS	Não
SISTEMA	Cota

<b>INSTITUIÇÃO</b>	<b>UERN – Universidade do Estado do Rio Grande do Norte</b>
SITE	www.uern.br
COMPETÊNCIA	Estadual
RESOLUÇÕES / LEIS	Adota 50% de reserva das vagas para candidatos oriundos da rede pública. (Lei Estadual N° 8.258, de 27 de dezembro de 2002).
NEGROS	Não
INDIGENAS	Não
REDE PÚBLICA	Sim
PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS	Não
SISTEMA	Cota

## PIAUI

COMPOSIÇÃO RACIAL			
BRANCOS	PARDOS	PRETOS	AMARELA E INDÍGENA
24,7%	72,8%	2,5%	0,1%

<b>INSTITUIÇÃO</b>	<b>UFPI – Universidade Federal do Piauí</b>
SITE	www.ufpi.br
COMPETÊNCIA	Federal
RESOLUÇÕES / LEIS	Adota sistema que reserva 5% das vagas para estudantes que tenham cursado todos os anos de estudos, do ensino fundamental ao ensino médio na rede pública. (Resolução N° 093/06 – COPEX).
NEGROS	Não
INDIGENAS	Não
REDE PÚBLICA	Sim
PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS	Não
SISTEMA	Cota

<b>INSTITUIÇÃO</b>	<b>UESPI – Universidade Estadual do Piauí</b>
SITE	www.uespi.br
COMPETÊNCIA	Estadual
RESOLUÇÕES / LEIS	Adota o sistema de cotas para 50% dos estudantes de escolas públicas que se auto declararem negros. (Resolução CONSUN 007/2008).
NEGROS	Sim
INDÍGENAS	Não
REDE PÚBLICA	Sim
PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS	Não
SISTEMA	Cota

## SERGIPE

COMPOSIÇÃO RACIAL			
BRANCOS	PARDOS	PRETOS	AMARELA E INDÍGENA
28,3%	66,7%	4,6%	0,4%

<b>INSTITUIÇÃO</b>	<b>UFS – Universidade Federal de Sergipe</b>
SITE	www.ufs.br
COMPETÊNCIA	Federal
RESOLUÇÕES / LEIS	Adota 1 vaga para portadores de necessidades especiais por curso, 50% para estudantes oriundos de escolas públicas e 70% para os estudantes que se auto – declararem Negros, Pardos ou Indígenas. (Resolução nº 80/2008/ – CONEPE).
NEGROS	Sim
INDÍGENAS	Sim
REDE PÚBLICA	Sim
PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS	Sim
SISTEMA	Cota



<b>INSTITUIÇÃO</b>	<b>CEFET – Centro Federal de Educação Tecnológica de Sergipe</b>
SITE	www.cefetse.edu.br
COMPETÊNCIA	Federal
RESOLUÇÕES / LEIS	São destinadas 5% das vagas total geral, de cada curso oferecido, aos Portadores de Necessidades Especiais. (Decreto Federal N° 298/99, Art. 40).
NEGROS	Não
INDIGENAS	Não
REDE PÚBLICA	Não
PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS	Sim
SISTEMA	Cota

## CEARÁ

COMPOSIÇÃO RACIAL			
BRANCOS	PARDOS	PRETOS	AMARELA E INDÍGENA
34,8%	62,4%	2,5%	0,4%

<b>INSTITUIÇÃO</b>	<b>UVA – Universidade Estadual Vale do Acaraú</b>
SITE	www.uvanet.br
COMPETÊNCIA	Estadual
RESOLUÇÕES / LEIS	Adota reserva de 5% para os candidatos portadores de necessidades especiais. (Resolução n° 25/2005 – CEPE).
NEGROS	Não
INDIGENAS	Não
REDE PÚBLICA	Não
PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS	Sim
SISTEMA	Cota

# REGIÃO SUL

## COMPOSIÇÃO RACIAL

BRANCOS	PARDOS	PRETOS	AMARELA E INDÍGENA
80,8%	15%	3,6%	0,6%

## PARANÁ

### COMPOSIÇÃO RACIAL

BRANCOS	PARDOS	PRETOS	AMARELA E INDÍGENA
73,0%	23,3%	2,5%	1,2%

<b>INSTITUIÇÃO</b>	<b>UTFPR – Universidade Tecnológica Federal do Paraná</b>
SITE	www.utfpr.edu.br
COMPETÊNCIA	Federal
RESOLUÇÕES / LEIS	Adota reserva de 50% das vagas ofertadas em cada curso para candidatos que tenham concluído todas as séries do Ensino Médio em escolas públicas. (Edital 20/2007 – CAFCV)
NEGROS	Não
INDÍGENAS	Sim
REDE PÚBLICA	Sim
PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS	Sim
SISTEMA	Cota

<b>INSTITUIÇÃO</b>	<b>UFPR – Universidade Federal do Paraná</b>
SITE	www.ufpr.br
COMPETÊNCIA	Federal
RESOLUÇÕES / LEIS	Adota reserva de vagas de 20% para estudantes afrodescendentes, sendo considerados como tais os que se enquadrarem como pretos ou pardos, e 20% para estudantes de escola pública. E também adota reserva de sete (7) vagas para indígenas integrantes das tribos paranaenses nos anos de 2007 e 2008 até atingir 10 (dez) vagas nos anos de 2009 e subsequentes. (Resolução N° 37/04, Edital n° 007/2007 – COORPS, Edital n° 01 2006 – CUIA)
NEGROS	Sim, 34
INDÍGENAS	Sim
REDE PÚBLICA	Sim
PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS	Não
SISTEMA	Cota

<b>INSTITUIÇÃO</b>	<b>UEPG – Universidade Estadual de Ponta Grossa</b>
SITE	www.uepg.br
COMPETÊNCIA	Estadual
RESOLUÇÕES / LEIS	Adota o sistema de cotas específica de 10% para candidatos oriundos de escolas públicas e 5% para candidatos negros de escolas públicas que assim se declararem. (Resolução nº 9, 26 de abril de 2006) E também adota reserva de seis (6) vagas para indígenas integrantes das tribos paranaenses. (Lei Estadual nº14.995/2006, de 9 de janeiro de 2006, Edital nº 007/2007 – COORPS, Edital nº 01 2006 – CUIA)
NEGROS	Sim, 35
INDIGENAS	Sim
REDE PÚBLICA	Sim
PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS	Não
SISTEMA	Cota
<b>INSTITUIÇÃO</b>	<b>UEL – Universidade Estadual de Londrina</b>
SITE	www.uel.br
COMPETÊNCIA	Estadual
RESOLUÇÕES / LEIS	Adota 40% de vagas reservadas a estudantes oriundos de Instituições Públicas de Ensino, sendo que até a metade das vagas deste percentual deverá ser reservadas a candidatos que se declararem negros. (Resolução CU N° 78/2004) E também adota reserva de seis (6) vagas para indígenas integrantes das tribos paranaenses. (Lei Estadual nº14.995/2006, de 9 de janeiro de 2006, Edital nº 007/2007 – COORPS, Edital nº 01 2006 – CUIA)
NEGROS	Não
INDIGENAS	Não
REDE PÚBLICA	Não
PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS	Não
SISTEMA	Cota

<b>INSTITUIÇÃO</b>	<b>UEM – Universidade Estadual de Maringá</b>
SITE	www.uem.br
COMPETÊNCIA	Estadual
RESOLUÇÕES / LEIS	Adota reserva de seis (6) vagas para indígenas integrantes das tribos paranaenses. (Lei Estadual nº 14.995/2006, de 9 de janeiro de 2006, Edital nº 007/2007 – COORPS, Edital nº 01 2006 – CUIA)
NEGROS	Não
INDIGENAS	Sim
REDE PÚBLICA	Não
PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS	Não
SISTEMA	Cota

<b>INSTITUIÇÃO</b>	<b>UNIOESTE – Universidade Estadual do Oeste do Paraná</b>
SITE	www.unioeste.br
COMPETÊNCIA	Estadual
RESOLUÇÕES / LEIS	Adota reserva de seis (6) vagas para indígenas integrantes das tribos paranaenses. (Lei Estadual nº 14.995/2006, de 9 de janeiro de 2006, Edital nº 007/2007 – COORPS, Edital nº 01 2006 – CUIA)
NEGROS	Não
INDIGENAS	Sim
REDE PÚBLICA	Não
PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS	Não
SISTEMA	Cota

<b>INSTITUIÇÃO</b>	<b>UNICENTRO – Universidade Estadual do Centro-Oeste</b>
SITE	www.unicentro.br
COMPETÊNCIA	Estadual
RESOLUÇÕES / LEIS	Adota reserva de seis (6) vagas para indígenas integrantes das tribos paranaenses. (Lei Estadual nº 14.995/2006, de 9 de janeiro de 2006, Edital nº 007/2007 – COORPS, Edital nº 01 2006 – CUIA)
NEGROS	Não
INDIGENAS	Sim
REDE PÚBLICA	Não
PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS	Não
SISTEMA	Cota

<b>INSTITUIÇÃO</b>	<b>Escola de Música e Belas Artes do Paraná – Embap</b>
SITE	www.embap.br
COMPETÊNCIA	Estadual
RESOLUÇÕES / LEIS	Adota reserva de seis (6) vagas para indígenas integrantes das tribos paranaenses. (Lei Estadual nº 14.995/2006, de 9 de janeiro de 2006, Edital nº 007/2007 – COORPS, Edital nº 01 2006 – CUIA)
NEGROS	Não
INDIGENAS	Sim
REDE PÚBLICA	Não
PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS	Não
SISTEMA	Cota

<b>INSTITUIÇÃO</b>	<b>Faculdade de Artes do Paraná – Fapr</b>
SITE	www.fapr.br
COMPETÊNCIA	Estadual
RESOLUÇÕES / LEIS	Adota reserva de seis (6) vagas para indígenas integrantes das tribos paranaenses. (Lei Estadual nº 14.995/2006, de 9 de janeiro de 2006, Edital nº 007/2007 – COORPS, Edital nº 01 2006 – CUIA)
NEGROS	Não
INDIGENAS	Sim
REDE PÚBLICA	Não
PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS	Não
SISTEMA	Cota

<b>INSTITUIÇÃO</b>	<b>Faculdade Estadual de Ciências Econômicas</b>
SITE	www.fecea.br
COMPETÊNCIA	Estadual
RESOLUÇÕES / LEIS	Adota reserva de seis (6) vagas para indígenas integrantes das tribos paranaenses. (Lei Estadual nº 14.995/2006, de 9 de janeiro de 2006, Edital nº 007/2007 – COORPS, Edital nº 01 2006 – CUIA)
NEGROS	Não
INDIGENAS	Sim
REDE PÚBLICA	Não
PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS	Não
SISTEMA	Cota

<b>INSTITUIÇÃO</b>	<b>Faculdades Luiz Meneguel</b>
SITE	www.ffalm.edu.br
COMPETÊNCIA	Estadual
RESOLUÇÕES / LEIS	Adota reserva de seis (6) vagas para indígenas integrantes das tribos paranaenses. (Lei Estadual nº 14.995/2006, de 9 de janeiro de 2006, Edital nº 007/2007 – COORPS, Edital nº 01 2006 – CUIA)
NEGROS	Não
INDIGENAS	Sim
REDE PÚBLICA	Não
PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS	Não
SISTEMA	Cota

<b>INSTITUIÇÃO</b>	<b>Faculdade Estadual de Ciências e Letras de Campo Mourão</b>
SITE	www.fecilcam.br
COMPETÊNCIA	Estadual
RESOLUÇÕES / LEIS	Adota reserva de seis (6) vagas para indígenas integrantes das tribos paranaenses. (Lei Estadual nº 14.995/2006, de 9 de janeiro de 2006, Edital nº 007/2007 – COORPS, Edital nº 01 2006 – CUIA)
NEGROS	Não
INDIGENAS	Sim
REDE PÚBLICA	Não
PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS	Não
SISTEMA	Cota

<b>INSTITUIÇÃO</b>	<b>Universidade Estadual do Norte do Paraná Cornélio Procópio</b>
SITE	www.faficp.br
COMPETÊNCIA	Estadual
RESOLUÇÕES / LEIS	Adota reserva de seis (6) vagas para indígenas integrantes das tribos paranaenses. (Lei Estadual nº 14.995/2006, de 9 de janeiro de 2006, Edital nº 007/2007 – COORPS, Edital nº 01 2006 – CUIA)
NEGROS	Não
INDIGENAS	Sim
REDE PÚBLICA	Não
PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS	Não
SISTEMA	Cota

<b>INSTITUIÇÃO</b>	<b>Faculdade Estadual de Filosofia, Ciências e Letras de Jacarezinho</b>
SITE	www.fafija.br
COMPETÊNCIA	Estadual
RESOLUÇÕES / LEIS	Adota reserva de seis (6) vagas para indígenas integrantes das tribos paranaenses. (Lei Estadual nº 14.995/2006, de 9 de janeiro de 2006, Edital nº 007/2007 – COORPS, Edital nº 01 2006 – CUIA)
NEGROS	Não
INDIGENAS	Sim
REDE PÚBLICA	Não
PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS	Não
SISTEMA	Cota

<b>INSTITUIÇÃO</b>	<b>Faculdade Estadual de Educação Física e Fisioterapia de Jacarezinho</b>
SITE	www.faeftja.br
COMPETÊNCIA	Estadual
RESOLUÇÕES / LEIS	Adota reserva de seis (6) vagas para indígenas integrantes das tribos paranaenses. (Lei Estadual nº 14.995/2006, de 9 de janeiro de 2006, Edital nº 007/2007 – COORPS, Edital nº 01 2006 – CUIA)
NEGROS	Não
INDIGENAS	Sim
REDE PÚBLICA	Não
PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS	Não
SISTEMA	Cota

<b>INSTITUIÇÃO</b>	<b>Faculdade Estadual de Direito do Norte Pioneiro</b>
SITE	www.fundinop.br
COMPETÊNCIA	Estadual
RESOLUÇÕES / LEIS	Adota reserva de seis (6) vagas para indígenas integrantes das tribos paranaenses. (Lei Estadual nº 14.995/2006, de 9 de janeiro de 2006, Edital nº 007/2007 – COORPS, Edital nº 01 2006 – CUIA)
NEGROS	Não
INDIGENAS	Sim
REDE PÚBLICA	Não
PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS	Não
SISTEMA	Cota

<b>INSTITUIÇÃO</b>	<b>Faculdade Estadual de Educação Ciências e Letras do Paraná</b>
SITE	www.fafipa.br
COMPETÊNCIA	Estadual
RESOLUÇÕES / LEIS	Adota reserva de seis (6) vagas para indígenas integrantes das tribos paranaenses. (Lei Estadual nº 14.995/2006, de 9 de janeiro de 2006, Edital nº 007/2007 – COORPS, Edital nº 01 2006 – CUIA)
NEGROS	Não
INDÍGENAS	Sim
REDE PÚBLICA	Não
PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS	Não
SISTEMA	Cota

<b>INSTITUIÇÃO</b>	<b>Faculdade Estadual de Filosofia Ciências e Letras de Paranaguá</b>
SITE	www.fafipar.br
COMPETÊNCIA	Estadual
RESOLUÇÕES / LEIS	Adota reserva de seis (6) vagas para indígenas integrantes das tribos paranaenses. (Lei Estadual nº 14.995/2006, de 9 de janeiro de 2006, Edital nº 007/2007 – COORPS, Edital nº 01 2006 – CUIA)
NEGROS	Não
INDÍGENAS	Sim
REDE PÚBLICA	Não
PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS	Não
SISTEMA	Cota

<b>INSTITUIÇÃO</b>	<b>Faculdade Estadual de Filosofia Ciências e Letras União da Vitória</b>
SITE	www.fafiuv.br
COMPETÊNCIA	Estadual
RESOLUÇÕES / LEIS	Adota reserva de seis (6) vagas para indígenas integrantes das tribos paranaenses. (Lei Estadual nº 14.995/2006, de 9 de janeiro de 2006, Edital nº 007/2007 – COORPS, Edital nº 01 2006 – CUIA)
NEGROS	Não
INDÍGENAS	Sim
REDE PÚBLICA	Não
PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS	Não
SISTEMA	Cota



## RIO GRANDE DO SUL

COMPOSIÇÃO RACIAL			
BRANCOS	PARDOS	PRETOS	AMARELA E INDÍGENA
84,1%	10,4%	5,2%	0,4%

191

<b>INSTITUIÇÃO</b>	<b>UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul</b>
SITE	www.ufrgs.br
COMPETÊNCIA	Federal
RESOLUÇÕES / LEIS	Adota reserva de 30% das vagas em todos os cursos de graduação para alunos auto-declarados negros e egressos de escolas públicas. (Resolução N° 134/2007, de 29-06-2007).
NEGROS	Sim
INDIGENAS	Não
REDE PÚBLICA	Sim
PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS	Não
SISTEMA	Cota

<b>INSTITUIÇÃO</b>	<b>UFMS – Universidade Federal de Santa Maria</b>
SITE	www.ufsm.br
COMPETÊNCIA	Federal
RESOLUÇÕES / LEIS	Adota reserva de 10% das vagas para afrodescendentes em 2008, sendo aumentadas ano a ano até chegarem a 15% – no processo seletivo de 2013; 20% para alunos que cursaram todo o ensino fundamental e médio em escolas públicas; 5% para portadores de necessidades especiais; e 5 vagas para indígenas. (Resolução n° 011/07).
NEGROS	Sim
INDIGENAS	Sim
REDE PÚBLICA	Sim
PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS	Sim
SISTEMA	Cota

<b>INSTITUIÇÃO</b>	<b>UNIPAMPA – Universidade Federal do Pampa</b>
SITE	www.unipampa.edu.br
COMPETÊNCIA	Federal
RESOLUÇÕES / LEIS	Adota reserva de 10% das vagas para afrodescendentes em 2008, sendo aumentadas ano a ano até chegarem a 15% – no processo seletivo de 2013; 20% para alunos que cursaram todo o ensino fundamental e médio em escolas públicas; 5% para portadores de necessidades especiais; e 5 vagas para indígenas. (Resolução nº 011/07).
NEGROS	Sim
INDIGENAS	Sim
REDE PÚBLICA	Sim
PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS	Sim
SISTEMA	Cota

<b>INSTITUIÇÃO</b>	<b>UERGS – Universidade Estadual do Rio Grande do Sul</b>
SITE	www.uergs.edu.br
COMPETÊNCIA	Estadual
RESOLUÇÕES / LEIS	Adota 50% para candidatos hipossuficientes (carentes) e 10% para portadores de deficiência física. (Lei 11.646/01).
NEGROS	Não
INDIGENAS	Não
REDE PÚBLICA	Sim
PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS	Sim
SISTEMA	Cota

## SANTA CATARINA

COMPOSIÇÃO RACIAL			
BRANCOS	PARDOS	PRETOS	AMARELA E INDÍGENA
88,1%	9,0%	2,7%	0,2%

193

<b>INSTITUIÇÃO</b>	<b>UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina</b>
SITE	www.ufsc.br
COMPETÊNCIA	Federal
RESOLUÇÕES / LEIS	Adota reserva de 20% das vagas para estudantes oriundos de escolas públicas e 10% para negros, também formados no ensino público – fundamental e médio. (Resolução nº 008/CUN/2007, de 10 julho de 2007).
NEGROS	Sim
INDIGENAS	Não
REDE PÚBLICA	Sim
PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS	Não
SISTEMA	Cota

<b>INSTITUIÇÃO</b>	<b>FMP – Faculdade Municipal de Palhoça</b>
SITE	www.fmp.sc.gov.br
COMPETÊNCIA	Municipal
RESOLUÇÕES / LEIS	Adota reserva de vagas de 80% para candidatos moradores residentes no município de Palhoça e que tenham cursado a terceira série do ensino médio em escola pública, (Lei Municipal nº 2.386, de 21 de junho de 2006).
NEGROS	Não
INDIGENAS	Não
REDE PÚBLICA	Sim
PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS	Não
SISTEMA	Cota

INSTITUIÇÃO	USJ – Centro Universitário de São José
SITE	www.usj.edu.br
COMPETÊNCIA	Municipal
RESOLUÇÕES / LEIS	Adota reserva de 70% das vagas para alunos das escolas públicas de São José. O aluno precisa ter realizado a segunda e a terceira série do ensino médio em escolas públicas municipais, estaduais ou federais localizadas na cidade de São José. (Lei nº 4.279 de 26 de abril de 2005).
NEGROS	Não
INDÍGENAS	Não
REDE PÚBLICA	Sim
PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS	Não
SISTEMA	Cota

### SÍNTESE:

- 79 Instituições adotaram Ações Afirmativas no Brasil.
- 41 Instituições são Estaduais, 34 Instituições são Federais e 4 Instituições são Municipais.
- 1 Instituição tem um percentual destinado a mulheres negras (UFAL).
- 19 Instituições tem suas vagas destinadas somente a indígenas (UFT, UFGD, UEM, UENP, UNIOESTE, UNESPAR, UNICENTRO, EMBAP, FAP, FECEA, FALM, FECILCAM, FAFICP, FAFIJA, FAEFIJA, FUNDINOPI, FAFIPA, FAFIPAR e FAFI).

A auto-declaração, como forma de identificação dos candidatos ao sistema, é utilizada pela maioria das universidades.

**Composição Racial:** Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 2005.

---

# PARTE 2



# DIREITOS, CIDADANIA E REPARAÇÕES PELOS ERROS DO PASSADO ESCRAVISTA: PERSPECTIVAS DO MOVIMENTO NEGRO NO BRASIL

FRANCINE SAILLANT<sup>1</sup>

Faz agora quinze anos que a antropologia dos direitos humanos recebeu um vigoroso impulso. As numerosas edições especiais de revistas como *Current Anthropology* (2006) e *American Anthropologist* (2006) sobre a questão dos direitos humanos, além de obras tão fundamentais quanto aquelas de Sheper-Hugues e Bourgeois (*Violence in War and Peace. An Anthology*, 2004), de Goodale e Merry (*The Practice of Human Rights*, 2008) e de Goodale (*Human Rights. An Anthropological Reader*, 2009), são indicativos da importância crescente que adquire o campo no interior da disciplina. Várias proposições foram feitas por Goodale

---

1 Departamento de Antropologia, CÉLAT, Université Laval.

(2006a, 2006b) e seus colaboradores – em particular Sally Engle Merry (Goodale e Merry 2007) – no que concerne aos caminhos que uma antropologia dos direitos humanos poderia seguir. Ao superar a visão trazida pelo eterno debate relativismo-universalismo, Mark Goodale e sua colega Sally Engle Merry desenharam as balizas de uma antropologia que não se limitaria ao papel de crítica cega dos direitos humanos abordados como construtor da hegemonia ocidental-universalista, ou ainda a esse outro papel de defensora privilegiada das culturas “únicas, frágeis e ameaçadas” por, entre outros, essa suposta hegemonia. Goodale e seus colaboradores reconhecem o problema posto por essa hegemonia (real) do discurso dos direitos humanos e do que ele veicula no plano das moralidades. Permite igualmente reconhecer a complexidade que hoje se desenha para todo antropólogo que deseje desenvolver saberes vinculados com as práticas, os discursos e as ideologias vinculadas aos direitos humanos. Deve ir um pouco mais longe, ao considerar o fato de que certos grupos aderem a esse discurso e seus preceitos, pois estes refletiriam mal, segundo eles, suas ontologias, enquanto outros, ao contrário, se alimentariam deles ao combinar, sempre que possível, as ontologias locais e as lógicas universais dos direitos humanos, ao “vernacularizá-las” de algum modo. Assim, esse mesmo autor, mas também muitos outros que adotam uma posição semelhante (Asad 2000, Hastrup 2003; 2001a, 2001b, Engel 2006, Mutua 2002, Wilson 2006, 2001), propõe o recurso das abordagens de tradição crítica para a análise dos usos hegemônicos dos direitos, mas também das formas de apropriação estratégica. Ele propõe igualmente participar do trabalho de elaboração e de ampliação dos quadros normativos dos direitos (os textos), entre outros, a fim de tornar visíveis os fatores que até hoje limitaram o acesso aos direitos coletivos ou tornaram difíceis as imbricações harmoniosas entre direitos e culturas. Tratar-se-ia aqui de desenvolver uma abordagem crítica dos direitos humanos, sensível ao seu caráter perfectível, e de ensejar um trabalho cooperativo entre instâncias de governança, populações, sociedade civil, especialistas, governantes, e de criar os métodos apropriados capazes de refletir da melhor maneira o que se desenha como um dos ícones privilegiados da globalização (Abélès 2008, Appadurai 2001, Gibney 2003). Não se trata de limitar o papel da antropologia dos direitos humanos, mas de abrir o caminho para abordagens menos



normativas (entendidas como de ordem estritamente jurídico-política), menos dicotômicas (baseadas na posição relativismo-universalismo), a fim de dar lugar aos discursos e às práticas dos atores dos direitos humanos, inclusive os próprios antropólogos. Em suma, trata-se de desembarcar do formalismo dos textos e de suas aplicações legalistas e de entrar na essência dos discursos e das práticas multissituados e que têm curso nas diversas sociedades. Acrescentemos que, de nosso ponto de vista, noções limítrofes àquelas dos direitos humanos, como, por exemplo, a de cidadania, devem ser incluídas naquela proposição teórica. Os trabalhos atuais sobre a antropologia da cidadania, notadamente de Neveu (2005), Nigel (2005) Rapport (2005), Kymlicka e Wayne (2000), Ong (1999), para citar apenas alguns deles, são igualmente conduzidos no espírito de um abandono do formalismo legal e de um aprofundamento das formas de localização e de vernacularização. Trata-se também de “acompanhar a vida social dos direitos”, e a vida social da “cidadania”, como se poderia acompanhar “a vida social das coisas”. Essa perspectiva, como será visto, é totalmente pertinente para o nosso propósito, qual seja, o de ouvir e compreender o discurso e as práticas públicas referentes à questão das reparações em consequência da escravidão no Brasil, reparações destinadas aos afrobrasileiros.

As reparações têm uma longa história jurídica cujo início remonta pelo menos à Segunda Guerra Mundial com o caso exemplar da exploração dos bens dos judeus e dos programas de restituições às vítimas e seus descendentes. Desde então, os pedidos de reparações se multiplicaram ao mesmo tempo em que se diversificaram suas significações e contextos, como revelam as pesquisas de Rhoda Hausman<sup>2</sup> (2008) ou, ainda, as de Barbara Rose Johnston e Susan Slyomovics (2009). A questão que se coloca para nós é apreender de que forma o discurso e as práticas em torno das reparações foram apropriados pelo afrobrasileiros e, sobretudo, por seus líderes, e acompanhar localmente uma noção hoje cada vez mais presente no campo dos direitos humanos.

---

2 Ver por exemplo as informações contidas no sítio da internet Political Apologies and Reparations (<http://political-apologies.wlu.ca/about.php>), desenvolvido pela pesquisadora Rhoda E. Howard-Hassmann e referente às demandas de reparações e de perdão. Encontra-se aí uma contagem de uma centena de casos no mundo, relativos a uma grande diversidade de comunidades.

Uma segunda dimensão teórica merece ainda nossa atenção: a do pós-colonialismo. Com efeito, a teoria pós-colonial tradicionalmente interessou-se pelas questões de representação dos subalternos e dos colonizados nos diversos lugares das culturas hegemônicas dos impérios e das colônias (Amselle 2007, *Esprit* 2006, *Multitudes* 2006, Ray e Schwarz 2005, Simouts 2007). É sem dúvida nesse ponto, com suas consequências efetivas sobre as práticas museológicas, que os antropólogos reagiram melhor a essa teoria. Eles com frequência desprezaram o caráter frágil dos terrenos dos estudos pós-coloniais e seu textualismo. Contudo, eles citaram bastante os autores-chaves desses estudos, a exemplo de Bhabha (1994), Saïd (2003), Spivak (1999), para nomear apenas alguns deles. Estão em questão várias razões que não podemos verdadeiramente analisar no âmbito deste artigo (ver, afora isso, Saillant 2009). Todavia, a crítica pós-colonial da razão antropológica merece cada vez mais atenção e uma humildade disciplinar maior, pois uma questão não vai cessar de abalar a tranquilidade dos salões acadêmicos. Um pouco como os migrantes estão às portas das cidades ocidentais, os intelectuais do Sul também batem às portas das teorias e das disciplinas para ali estabelecerem o seu lugar. A questão é significativa, pois concerne a esse velho problema da voz das pessoas que nós estudamos: serão elas eternamente nossos objetos por merecerem nossa atenção, ou serão elas os sujeitos e os autores de suas teorias e de teorias comuns às nossas?

A antropologia pós-colonial poderia ser o reflexo daquilo que ocorre em certas sociedades civis do Sul no campo dos direitos humanos. Com efeito, os intelectuais do Sul não veem mais necessariamente a teoria como um objeto longínquo e inacessível – alguma vez já o fizeram? – ou como coisa estrangeira oposta necessariamente à cultura local, mas antes como um lugar para se investir. Em consequência, eles não teriam mais uma teoria do Outro, mas dos “outros” que fazem teoria sobre “nós mesmos” e “nós” cujas fronteiras se reconstróem ou estão para ser construídas. Não haveria mais de um lado a ciência dos “outros” (etnologia), deixando-se aos “outros” a expressividade da cultura, mas antes uma ciência nova e plural a construir. O mesmo ocorre com os direitos humanos; não haveria mais, de um lado, os direitos para os ocidentais, e, de outro, a cultura para os não-ocidentais, mas talvez regimes de direitos e de não-direitos a transformar. A questão central é

exatamente a da apropriação e de um deslocamento das categorias imbuídas de universalismo, tais como aquelas de saber e de direito aqui evocadas. Com certeza, outras categorias poderiam ser acrescentadas.

Enfim, uma terceira questão, a mais empírica, deve ser suscitada, a saber, as formas novas de justiça que emergem do contexto das globalizações e que vinculam atores tais como a sociedade civil, as organizações locais, o Estado e as instâncias da governança internacional, formas reunidas de modo geral sob o conceito de justiça global (Ishay 2008). Com certeza, o conceito contempla em primeiro lugar as práticas ligadas aos direitos humanos e que se desprendem do formalismo dos textos para serem apropriadas por atores muito diversificados. Mas também aquelas que nascem a partir das instâncias supranacionais de tipo onusiano (e.g., as Conferências internacionais sobre as mulheres, o meio-ambiente, o racismo), do funcionamento das Comissões de verdade e reconciliação (e.g., África do Sul, Ruanda, Guatemala), dos pedidos de perdão, e com certeza dos movimentos em torno das demandas de reparações por crimes atinentes a coletividades inteiras e que são em certos casos identificados a “crimes contra a humanidade”.

A noção de reparação ganhou na história um sentido de compensação. Como no já citado caso dos judeus, tratava-se exatamente de compensações materiais (restituição dos bens ou compensações por esses bens) de natureza individual (apesar da dimensão coletiva da tragédia do Holocausto). Quando em 2001, na esteira da Conferência de Durban contra o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e a intolerância<sup>3</sup>, 100 ONGs africanas exigiram reparação pelas consequências da colonização e da escravidão ([http://www.aidh.org/Racisme/durb\\_conf\\_06.htm](http://www.aidh.org/Racisme/durb_conf_06.htm)), a reparação não se referia a uma compensação material individual. Quando o Haiti reclama à França uma anulação de dívida (Debray 2004), trata-se de uma compensação financeira coletiva por um erro circunscrito, mas longínquo no tempo e cujas partes envolvidas se limitam a dois Estados; quando o comitê pela anulação da dívida dos países do Terceiro Mundo (CADTM) reclama essa ação da parte do Fundo Monetário Internacional, ele o faz referindo-se a uma compensação coletiva

---

3 Que doravante chamaremos de Conferência de Durban.

por um erro cuja duração foi longa (colonização) e cujo alcance geopolítico é enorme, mais abrangente que o contexto de um único Estado (Toussaint 2008). Não é certo, como se percebe à luz de todos esses casos, que o sentido adquirido pela noção de reparação nos anos que se seguiram à Segunda Guerra Mundial (compensação financeira e restituição de bens) possa ser aplicável em toda parte. Pode-se mesmo perguntar o que é exatamente essa noção de reparação, para além das significações jurídicas que possa ter assumido há 60 anos e quando os erros ultrapassam de longe eventos circunscritos há um tempo curto. As situações em que se encontram as populações aborígenes do mundo inteiro face as suas terras e suas culturas, ou ainda aquelas dos povos submetidos à escravidão no contexto do tráfico atlântico e que vivem em grande parte às margens da cidade, resultam de um tempo longo, vários séculos, e em circunstâncias que remetem a uma multiplicidade de regimes de direitos, de culturas, de categorias de espoliações e de gerações de herdeiros que nem sempre podem demonstrar ligações entre sua identidade e a de seus antepassados, considerando-se a mistura de populações e mestiçagens. Como pensar em termos de reparação quando o erro se inscreve em um tempo genealógico longo e de consequências incomensuráveis e, para alguns, difusas? O que é reparar; pode haver reparação aí, e, se sim, como?

No Brasil, a situação da escravidão dos negros<sup>4</sup> vindos da África através do tráfico atlântico e sobretudo a de seus descendentes corresponde justamente à complexidade que evocamos agora. Os pedidos de reparação, que remontam há vários anos no seio do movimento negro, assumiram ao longo do tempo diversas significações. A noção não foi utilizada sistematicamente e ressurgiu mais fortemente quando da Conferência de Durban, em 2001. Como pensar a possibilidade de reparação dos erros causados pelas consequências da escravidão por um grupo amplamente mestiçado? Como pensá-la em um contexto em que a

---

4 Nesse artigo, salvo neste lugar preciso, o termo negro será equivalente ao de afrobrasileiro mas tendemos a reservá-lo como autodenominação. Preferimos o termo afrobrasileiro, que designa tanto as pessoas que se designam como negras quanto aquelas que se designam como pardas (sem cor), e que o governo brasileiro incluiu nas estatísticas sob esse termo genérico que encontra vários correspondentes tais como afroamericanos ou latinoafroamericanos. O mesmo ocorre com o termo, mais recente, de afrodescendentes, do qual faremos uso também.

memória da escravidão não é bem definida visto que pouco valorizada, até há pouco tempo, no espaço público e nacional? Como aplicá-la em um país que decerto não figura entre os mais pobres do planeta, mas no qual a ideia de compensar financeiramente a metade da população seria impensável – já que o grupo lesado, os afrobrasileiros, forma agora ao menos 46% da população do Brasil? A amplitude das reparações que se traduziriam em compensações individuais e financeiras vai além da imaginação. Enfim, na noção de reparação encontra-se a de responsabilidade. A assunção compartilhada dos erros não é simples em um contexto em que a identidade de senhores e escravos ainda é matéria de debate.

## A PESQUISA

A análise que propomos inscreve-se no contexto de uma pesquisa em curso referente às demandas de reparações dos afrobrasileiros em consequência da escravidão e do tráfico que marcou a história colonial do país entre os séculos XVI e XIX<sup>5</sup>; nesse período, entre 4,5 e 5 milhões de africanos de diversas origens vieram ao Brasil como escravos (Reis e dos Santos Gomes 2005 [1996]). Hoje, o Brasil é o país que abriga a maior parte dos descendentes do tráfico atlântico e a maior população negra do mundo fora da África. A escravidão ocorreu oficialmente até sua abolição, em 1888, e, um ano mais tarde, o Brasil passou do regime imperial para o regime republicano. Na sequência da abolição, os ex-escravos tiveram que se adaptar às novas condições. Alguns tornaram-se empregados dos antigos proprietários por um magro salário, outros ficaram nas cidades e nos bairros pobres e populares, relegados aos pequenos ofícios e ao comércio informal (Cunha et Gomes 2007). Alguns deles, dos meios rurais sobretudo, somaram-se aos quilombos<sup>6</sup>. A abolição não impediu a marginalização da maioria dos antigos escravos “recentemente

---

5 Trata-se do projeto “Les formes socioculturelles et politico-juridiques des demandes de réparation des Afro-brésiliens: les paradoxes du communautarisme et de la démocratie” financiado pelo Conseil de Recherches en Sciences Humaines do Canadá entre 2005 e 2008. Um outro projeto lhe sucede atualmente: “Droits humains, citoyenneté et affirmations identitaires chez les Afro-Brésiliens”, financiado pelo mesmo órgão.

6 Lugar de refúgio e de residência dos escravos em fuga ou “libertos” nos meios rurais equivalentes aos espaços de “maronnage” nas Antilhas.

liberados” apesar da diferença do regime jurídico que estaria a enquadrar, a partir de 1888, essa parte importante da população brasileira. A partir dos anos 1930, o movimento negro começou a se organizar nos meios urbanos do sul do país na imprensa e em atividades artísticas. Em São Paulo e Rio de Janeiro, o movimento negro nascente já critica as condições sociais e econômicas nas quais os descendentes de escravos foram deixados (Risério 2007, Contins 2005, Alberti e Pereira 2007). Esse movimento sofreu diversas transformações entre os anos 1930 e os dias atuais; fez-se cada vez mais politizado a partir dos anos 1970, seguindo então o movimento americano dos direitos civis dos anos 1960, e encontrou em seguida um novo impulso no período posterior à segunda ditadura brasileira (após 1986) através das aberturas criadas pela conjunção dos diversos movimentos sociais e de direitos humanos mais e mais visíveis e legitimados. Mais recentemente, ele se internacionalizou, graças, entre outras coisas, à fermentação que constituiu a experiência da participação de numerosos representantes do movimento na Conferência de Durban, como se verá nas seções subsequentes. A ideia de reparação estava já presente ao menos desde os anos 1950 nos escritos e discursos de certos líderes afrobrasileiros, dos quais um dos mais célebres foi Abdias Nascimento (Semog et Nascimento, 2006); na confusão da Conferência de Durban, ela assumiu uma significação nova que teve repercussões sobre as políticas atuais.

A pesquisa da qual este artigo constitui um dos resultados tem por objeto a noção de reparação tal como ela intervém no movimento negro brasileiro através de seus líderes; ela diz respeito igualmente tanto aos discursos e às práticas em torno das reparações em consequência da escravidão quanto às significações que pode adquirir tal noção em diferentes contextos. Uma das consequências da escravidão entre as mais visíveis ainda é a situação de pobreza e de marginalidade da maioria dos afrobrasileiros<sup>7</sup>. A noção de reparação, inscrita nas formas

---

7 Nem todos os pesquisadores concordam sobre os vínculos entre as consequências da escravidão e a situação atual das populações pobres. Para alguns, que se recusam a ver nas condições atuais das populações negras e mestiças o reflexo da reprodução das condições estruturais ligadas às consequências da escravidão, a clivagem não é racial mas social; para outros são as realidades do capitalismo e de suas recentes transformações que explicariam que a maioria dos pobres são pessoas negras ou mestiças. Para uma síntese desses debates, ver Saillant 2009c.

contemporâneas de justiça em escala internacional, não é abordada no sentido restrito de compensação financeira, mas antes no das significações múltiplas que ela pode assumir no interior do movimento e nos seus diversos interlocutores; ela não exclui, entretanto, toda ideia de compensação financeira. Ela pode assumir um sentido jurídico-político (leis, programas), cultural (práticas expressivas e performativas) e religioso (tradições e moralidade local). No texto a seguir, restringimos a apresentação ao primeiro conjunto de significações, qual seja, o referente ao plano jurídico-político. Outras significações são possíveis e serão evocadas. Mas são, no entanto, abordadas em profundidade em publicações anteriores e futuras<sup>8</sup>.

Uma primeira série de entrevistas e observações foi realizada entre 2006 e 2008. A maioria das entrevistas foi conduzida junto a diversas categorias de líderes próximos do movimento negro: intelectuais, religiosos, artistas, militantes, professores, funcionários que tivessem participado da Conferência de Durban. A maior parte delas foi conduzida no Rio de Janeiro, mas outras se deram em Brasília e São Paulo no mesmo período. Numerosas observações foram igualmente possíveis por ocasião das manifestações culturais do mês da consciência negra<sup>9</sup> (novembro de 2006, Rio de Janeiro), no curso da celebração de Zumbi<sup>10</sup> (20 de novembro de 2006, Rio de Janeiro), quando das comemorações ligadas à data da abolição da escravidão (12 e 13 de maio de 2007, São Paulo)<sup>11</sup> e

---

8 Para a análise de uma ação cultural concebida em termos de reparações, ver Saillant 2009b ou ainda Saillant et Araujo 2006.

9 Desde 2003, no calendário escolar brasileiro, o mês de novembro é previsto como jornada nacional da consciência negra (lei N° 10.639).

10 Zumbi esteve à frente de um quilombo famoso por ter resistido durante cem anos aos ataques repetidos do poder colonial nos séculos XVI e XVII (ver Saillant et Araujo, 2007). O dia de sua morte, 20 de novembro, é comemorado em toda parte mas é feriado apenas nas grandes cidades do Brasil.

11 Entidades não-governamentais organizam a cada ano, há 14 anos, uma marcha noturna em 12 de maio, dia que precede a data da Abolição, visando denunciar as condições de vida dos afrobrasileiros e sinalizar que a abolição não acionou de verdade. O movimento negro, há muito tempo, considera a data de 20 de novembro a mais importante a comemorar pois enfatiza-se nesse caso antes a resistência das comunidades negras do que uma falsa liberdade “dada pelas mãos de uma princesa”. Em 13 de maio de 1888, a Princesa Isabel, figura do último poder imperial no Brasil, assinava o ato da Abolição.

em diversas outras circunstâncias. Durante toda a pesquisa, a noção de reparação foi onipresente e salientada de forma clara e explícita. O episódio da participação maciça do movimento negro na Conferência de Durban adquiriu peso preponderante nas exposições de numerosos participantes da pesquisa, o que me levou a buscar compreender em maior profundidade o papel assumido por aquela participação na evolução do pensamento do movimento negro acerca da noção de reparação, em particular sua inflexão em direção às noções de direitos coletivos e, sobretudo, de cidadania.

Devido às necessidades do presente artigo, somente certo número de entrevistas foi utilizado para fins de análise em razão de sua riqueza e de sua especificidade em relação ao acontecimento de Durban<sup>12</sup>. Foram igualmente aproveitados arquivos disponíveis na biblioteca da Universidade Cândido Mendes e constituídos por observadores e participantes desses eventos<sup>13</sup>. O artigo é composto de três grandes partes: uma primeira em que são tratados os acontecimentos que marcaram o movimento negro naquilo que concerne às reparações no período pré-Durban; uma segunda na qual tratamos diretamente da participação na Conferência e, enfim, uma terceira em que são apresentados e sintetizados os pontos de vista atuais do movimento negro sobre as reparações e suas articulações com as noções de direitos e de cidadania.

## **DA DITADURA AOS ANOS CARDOSO: A LENTA EMERGÊNCIA DE UM PARADIGMA**

### **O MOVIMENTO NEGRO E AS REPARAÇÕES: UMA HISTÓRIA ANTIGA**

Os debates referentes às reparações no movimento negro brasileiro não são novos; foi uma de suas questões desde a emergência do movimento nos anos 1930. A ideia de reparação foi sempre associada à experiência

---

12 Vinte, no total, de um número pouco maior que 80 entrevistas.

13 Compreendendo sobretudo dossiês da imprensa oficial e do movimento, emails trocados e documentos oficiais dos eventos relacionados à conferência.



da escravidão. Assim, no momento da Frente Negra<sup>14</sup> nos anos 1930 em São Paulo, discutiam-se já os meios para por em prática medidas de educação e de trabalho para os antigos escravos ou seus descendentes. Durante o primeiro congresso nacional afrobrasileiro, que se deu nos anos 1930<sup>15</sup>, a questão foi abordada outra vez. O Teatro Experimental do Negro (TEN), criado por Abdias do Nascimento nos anos 1950 no Rio de Janeiro<sup>16</sup>, reclamava também reparações « específicas para os negros » no campo da cultura. Os mais antigos líderes do movimento consideram, aliás, que a noção de reparação é tão antiga quanto o movimento, que ela teria sido sempre discutida em graus diversos, mas que teria se difundido mais amplamente apenas a partir dos anos 1970, tomando então o sentido de “compensar a história e compensar pelas desigualdades”. O movimento negro, a exemplo de todos os outros movimentos sociais do país no decorrer dos anos 1960, foi envolvido nas lutas contra as ditaduras em escala local e continental<sup>17</sup>; nem por isso abandonou suas reivindicações tradicionais. Ao longo desse período, um jornal foi criado em São Paulo e distribuído com 400.000 exemplares, na intenção de divulgar a ideia de reparações. Desde as primeiras menções públicas dessas ideias acerca das reparações, a população brasileira e sobretudo as mídias em mais evidência não as aceitaram e as traduziram em termos de ações afirmativas e de cotas, e, portanto, de seu ponto de vista, como favorecimento prejudicial à Nação<sup>18</sup>. Durante o mesmo período, mais exatamente em 1978, foi fundado o movimento negro unificado (MNU). Com respeito às reparações, nos anos 1980, um dos fatos mais marcantes que tiveram impacto

---

14 Fundado em 1931, esse movimento foi importante na luta contra a discriminação racial e pela difusão de seu jornal *A voz da raça*. Contudo, ele não foi consensual em razão de seu alinhamento com a direita política e de suas tendências racistas. Ele se constituiu em partido em 1936 que foi dissolvido quando do governo Getúlio Vargas.

15 Mais exatamente, o primeiro “congresso afrobrasileiro” ocorreu em 1939.

16 Ver Semog e Nascimento 2006, que dedicam um capítulo de sua obra a essa experiência.

17 Vários de nossos informantes tiveram que se exilar ou foram presos no decorrer da ditadura militar que durou de 1964 a 1985.

18 Esses debates ainda estão em curso, ver Fry 2005, Fry, Maggie, Maio, Monteiro e Ricardo Santos 2007, e os números especiais das revistas *Horizontes Antropológicos* (2005) e *Cahiers du Brésil contemporain* (2002).

no imaginário do movimento negro e da sociedade brasileira em geral foi a ação conduzida por um jovem estudante da Universidade de São Paulo, Fernando Conceição, ação descrita por vários de nossos interlocutores. O estudante, acompanhado de alguns colegas, entrou em um restaurante chique da cidade. O grupo se serviu dos melhores pratos e vinhos, e cada um saiu sem pagar ostentando a camiseta na qual se podia ler “Movimento pelas reparações!”<sup>19</sup>.

### O MOVIMENTO DAS MULHERES, AS EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS E AS REPARAÇÕES

Um dos pontos importantes da transformação da realidade afrobrasileira no interior da sociedade civil, para além de sua efervescência nos anos que se seguiram à ditadura dos anos 1960, é a modificação da atitude de certas agências internacionais face ao apoio oferecido às organizações de defesa e de apoio às comunidades afrodescendentes. Por exemplo, a Fundação Ford se retirou progressivamente da pesquisa que tomava os afrobrasileiros como objeto para antes financiar as atividades das ONGs cujo trabalho estava orientado para a melhoria concreta de suas condições de vida. Os militantes afrobrasileiros se viram beneficiados, pois várias de suas organizações receberam uma ajuda até então inexistente. Foi o caso das ONGs nacionais de mulheres negras (como elas se denominam) que surgiram nos anos 1980.

As ONGs nacionais de mulheres negras são vinculadas por uma história específica. Nos anos 1970, o movimento negro tinha, entre seus líderes, uma mulher, Lélia Gonzalez<sup>20</sup>, e, entre suas organizações, o grupo de mulheres Nzinga, tanto aquela como este situados no Rio de Janeiro. Durante os anos 1980, mulheres negras tiveram a ideia de criar suas próprias organizações à margem do movimento feminista (branco) e do movimento negro (masculino) a fim de poder trocar e agir no que se refere às questões que lhes pareciam prioritárias. O primeiro coletivo de mulheres negras de São Paulo nasceu em 1982; seus membros queriam articular teórica e praticamente as questões de raça e de gênero. Esse coletivo,

---

19 Esse jovem estudante tornou-se mais tarde professor da Universidade Federal da Bahia no Departamento de Comunicação.

20 Ver o memorial que se encontra na internet: <http://www.lesiagonzalez.org.br/>

muito ativo no início, envolveu-se em um novo órgão governamental, o Conselho da Condição Feminina de São Paulo. Esse órgão era inteiramente composto de mulheres brancas, um incômodo para as militantes negras que já tinham começado a se estruturar e a criar alianças. O primeiro grande encontro de mulheres negras que aproximou mulheres do coletivo de São Paulo e do grupo Nzinga do Rio de Janeiro reuniu 400 pessoas em São Paulo. As militantes negras desejavam penetrar na esfera estatal e influenciar as políticas sociais. Sueli Carneiro, atual diretora da ONG Geledés (<http://www.geledes.org.br/>), foi convidada no mesmo ano por Jaqueline Pitangy para tornar-se coordenadora do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher no Brasil. Edna Roland, atual membro da Fala Preta (<http://www.falapreta.org.br/>), outra ONG nacional de mulheres negras, foi, por sua vez, convidada para coordenar o Conselho da Condição Feminina de São Paulo. Sueli Carneiro e Edna Roland – que viriam a ter papéis fundamentais em Durban, especialmente Edna – eram ambas militantes egressas da base do movimento feminista e escolheram servir por um tempo ao Estado por motivos estratégicos. Ambas deixaram rapidamente essas instâncias e se reincorporaram às ONGs Geledés e Fala Preta que elas mesmas ajudaram a fundar. Um episódio, contudo, precipitou esse gesto.

O ano de 1988 marcou o centenário da abolição da escravidão no Brasil por meio da Lei Áurea. Surgiu a ideia de criar o comitê do Tribunal Winnie Mandela, o qual deveria julgar os efeitos da abolição da escravidão e da Lei Áurea após uma consulta pública. O governo, que temia acima de tudo qualquer consulta desse tipo, recusou a ação e o debate, por acreditar que não se pode julgar uma lei antiabolição (necessariamente bem-intencionada) e não se pode utilizar o termo racismo ao se falar do governo.

É também a partir desse período que os primeiros encontros nacionais de mulheres negras ocorreram e que discussões foram feitas em torno das questões de saúde, já amplamente presentes na agenda internacional feminista. Tanto pelo lado masculino quanto do lado feminino, a ideia de reparação havia aberto seu caminho e também se ligado ao movimento das mulheres. Progressivamente, as questões de planejamento familiar e de demografia foram relegadas ao segundo plano para serem substituídas pela de direitos reprodutivos. O tema do “genocídio

encoberto” surgiu como uma preocupação maior, em razão das observações de esterilizações maciças de mulheres pobres e negras e da análise que era preciso fazer disso. Durante esse período, os grupos de mulheres desenvolveram então, não sem criticá-las, práticas e estratégias de discussão e de parceria com o Estado sem deixar de manter sua autonomia na sociedade civil.

No fim dos anos 1990, quando teve início o processo de Durban, uma forte rede de mulheres se apresentou para formar uma coalizão nacional, rede que, compreende-se, era já constituída pela malha cuja formação teve início ao longo da década anterior. A coalizão reunia mulheres negras de todas as origens e de diversas ONGs que se mobilizaram, e, entre elas, mulheres que tinham experiência nas conferências internacionais da ONU<sup>21</sup> e que haviam desenvolvido uma cultura política dessas organizações internacionais. Essas mulheres, é preciso dizê-lo, haviam sido preparadas pelas experiências de pessoas como Lélia Gonzalez e Benedita da Silva<sup>22</sup>, que haviam participado da Conferência de Nairóbi<sup>23</sup>. O início do processo de Durban deu origem ao desejo de aproveitar uma ocasião única que não podia ser perdida. A coalizão criada denominou-se *Articulação de ONGs de Mulheres Negras Rumo à III Conferência*. Seguiu-se uma reunião organizada pela Unifem (Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher), a fim de iniciar a estruturação da participação das mulheres na conferência de 2001. Por ocasião dessa reunião, foi compreendido pela base que o interesse das mulheres negras residia na ampliação de suas reivindicações tradicionais; era melhor abraçar questões que deveriam ser tratadas em Durban e criar novas alianças. Um texto resultou dessa reunião, redigido por Rosana Heringer, *Progresso das mulheres no Brasil*<sup>24</sup>, o qual constatava

---

21 Pensamos aqui naquelas de Nairobi (Mulheres, 1985), Cairo (População e Desenvolvimento, 1994), Beijing (Mulheres, 1995), Rio de Janeiro (Meio ambiente).

22 Deputada federal a partir de 1986, ela foi também a primeira mulher negra a chegar ao Senado. Ver sua biografia: Benedita da Silva, Medea Benjamin, Maisa Mendonça, 1997, *Benedita, Da Silva: An Afro-Brazilian Woman's Story of Politics and Love*. Food First Books, Oakland, California.

23 Nairobi.

24 Pode-se encontrar esse texto na internet: [http://www.mulheresnobre.org.br/pdf/PMB\\_Cap5.pdf](http://www.mulheresnobre.org.br/pdf/PMB_Cap5.pdf)

esse deslocamento. Todas as mulheres que dominavam o idioma inglês e que já tinha um passivo nesse tipo de organização foram favorecidas, e muitas entre elas foram aquelas que se viram desempenhando um papel de apoio quando dos preparativos para a conferência e da sua realização. Ao movimento local brasileiro, reuniu-se a *Alianza Estrategica Afro-Latino-Americana y Caribenha Pró III*. As organizações brasileiras proviñham de todas as regiões do país, tanto rurais (e.g., quilombolas, amazonenses) quanto urbanas. A mobilização, segundo opinião geral, de homens e mulheres do movimento, foi excepcional.

## AS AÇÕES GOVERNAMENTAIS DO PÓS-DITADURA

Os governos brasileiros que se formaram no período pós-ditadura<sup>25</sup> instauraram uma série de ações que revelam que a participação na Conferência de Durban ocorreu em um contexto que se preparava ao menos há 15 anos. Com efeito, em 1987, o governo Sarney inseriu no projeto da nova Constituição disposições provisórias no intuito de preservar a cultura afrobrasileira (art. 215 e 216). Esse gesto era já uma primeira resposta às reivindicações históricas do movimento negro. A nova Constituição de 1988<sup>26</sup> introduziu medidas favoráveis à população afrodescendente em termos de combate ao racismo, de direitos à terra e à proteção cultural dos quilombos. Já em 1988, e com a ajuda do governo, cria-se a Fundação Cultural Palmares<sup>27</sup>, a fim de valorizar e apoiar o patrimônio afrobrasileiro – ações mantidas pelos governos Cardoso e Lula. É igualmente importante registrar a criação, em São Paulo, do primeiro Conselho Negro daquele Estado, à época dirigido por Ivair dos Santos. Ivair dos Santos, também no comando do Conselho Nacional de Combate ao Racismo e à Discriminação Racial no momento de nossas entrevistas, foi o autor de um primeiro decreto governamental sobre as ações afirmativas no Brasil; é no âmbito desse Conselho que emergiu a intenção de criar um órgão de promoção da igualdade racial.

---

25 Fala-se aqui dos governos de transição (Tancredo Neves, José Sarney) e dos que se seguiram à ditadura (Fernando Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso).

26 [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)

27 <http://www.palmares.gov.br/>

Além disso, durante o governo Cardoso foram valorizados os clubes sociais negros, e que se pôs em ação a Marcha Zumbi-1995, em comemoração ao 300º aniversário de Zumbi. O ato foi apoiado pelos aliados do movimento negro no governo brasileiro. Antes de 1988, o racismo ainda não era legalmente considerado um crime. Quando isso ocorre, o governo passara então do paradigma da discriminação racial ao dos direitos humanos. Deve-se dizer que o governo Cardoso foi o primeiro a reconhecer publicamente o racismo; a Marcha Zumbi-1995 foi um eco direto desse reconhecimento e um momento marcante associado a esse processo<sup>28</sup>.

O primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos no Brasil (1996) pós-ditadura previa reparações entendidas no sentido de compensação, em um capítulo dedicado à população afrodescendente<sup>29</sup>; nesse documento, escrito novamente pelas mãos de Ivair dos Santos, faz-se também referência às ações afirmativas entendidas no sentido do almejado desenvolvimento de programas de técnicas acessíveis para todos os afrodescendentes. As reparações, cumpre notar, eram também inscritas como direitos nesse mesmo programa, uma novidade.

Pode-se facilmente compreender que o debate e as ações referentes às reparações e sob a forma de programas sociais e de políticas públicas já tinham toda uma história antes de Durban. Eles surgiram no pós-ditadura e durante os anos 1990; acentuou-se a consciência da necessidade de criar ações afirmativas. Desejava-se então, por essas mesmas ações, melhorar o acesso à plena cidadania entre os afrobrasileiros: saúde, educação e cultura estavam em pauta. Nesse mesmo período, progressivamente, o Estado adquiria consciência da questão e se mostrou favorável a políticas públicas inovadoras e transformadoras, políticas que ele implantou desde então.

---

28 Uma segunda marcha comemorativa, Zumbi+10, ocorreu dez anos mais tarde.

29 Encontra-se esse documento no seguinte endereço: <http://www.11conferenciadh.com.br/pndh/pndh1.pdf>. O mesmo foi revisado em seguida, ver: <http://www.11conferenciadh.com.br/pndh/pndh1.pdf>

## DURBAN, O PROCESSO

### SANTIAGO, A AFROLATINIDADE E A AFRODESCENDÊNCIA

A preparação para a Conferência de Durban se deu através de diferentes conferências regionais, nacionais, continentais e internacionais. No Brasil, a conferência-chave, que foi de certo modo a verdadeira ponta de lança de Durban, foi a de Santiago<sup>30</sup>. Realizada em setembro de 2000, no Chile, ela reuniu delegados de diversos países da América Latina que deveriam tomar parte na conferência regional das Américas. Esse tipo de conferência continental ocorreu igualmente nas outras regiões do mundo quase simultaneamente. A sociedade civil brasileira estava sem dúvida representada através das ONGs do movimento negro; outros grupos estavam representados, notadamente os indígenas, embora em número muito menos significativo. A delegação do movimento negro representava, segundo estimativas de vários participantes entrevistados, 90% do total dos delegados.

A participação na conferência de Santiago foi precedida por debates no interior do movimento acerca da importância ou não dessa conferência preparatória. Era realmente necessário participar de tal operação, e o que se poderia ganhar ali? As mulheres do movimento estavam, de sua parte, convencidas da importância dessa participação, sem dúvida em razão de suas experiências anteriores em conferências internacionais desse tipo e dos conhecidos impactos destas últimas sobre suas organizações. Na opinião de numerosos militantes entrevistados, mulheres e homens, essas organizações de mulheres eram claramente mais estruturadas que as organizações mistas; as ONGs feministas demandaram e receberam a ajuda governamental e da Fundação Ford para desenvolverem estratégias de visibilidade e de liderança nas conferências preparatórias, tanto no país quanto no exterior<sup>31</sup>. Até então, não havia uma estratégia comum

---

30 [http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.CONF.189.PC.2.7.En?Opendocument](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.CONF.189.PC.2.7.En?Opendocument)

31 O governo já havia, por sua vez, organizado seu comitê de futuros delegados; ele incluía ali representantes da sociedade civil, separara homens e mulheres, e, entre as mulheres, as artistas, as autoridades religiosas do camdomblé e de outras categorias sociais, uma lógica considerada logo obsoleta e inadequada quando colocados em ação os mecanismos da preparação.

entre o governo e o movimento e tampouco no próprio movimento. É nesse processo preparatório para Durban que essa estratégia lentamente desenhou-se. É preciso compreender que o governo sabia, de maneira pertinente, considerando suas ações recentes – notadamente o Programa Nacional de Direito Humanos de 1996 – da necessidade de utilizar essa plataforma e mostrar que o Brasil poderia ser um bom aluno em matéria de luta contra a discriminação. A agenda de Santiago, que consiste em 15 propostas de base, preparadas e lançadas pelos delegados brasileiros, foi praticamente a que foi reconduzida pelo governo brasileiro a Durban. Para alguns líderes, isso significava que o governo endossava as propostas nascidas do movimento e que uma aliança era possível. Em Santiago, o Brasil contava com 170 delegados, um número impressionante para uma conferência que não era mais do que preparatória. O Programa Nacional de Direitos Humanos de 1996, já conhecido e apropriado pelos delegados, foi essencial para desenvolver as propostas de Santiago, e, nesse sentido, a herança do movimento negro e das ações governamentais brasileiras anteriores a Durban e datadas do pós-ditadura foi essencial na direção dos acontecimentos e das declarações posteriores.

Dois temas importantes merecem atenção: os da afrolatinidade e da afrodescendência. Com efeito, foi em Santiago que começou a crescer o sentimento de diáspora, pelo contato dos negros brasileiros com os negros de outros países da América Latina. Não que o movimento tenha ignorado sua existência, mas Santiago foi, à diferença do que se verificava no passado, uma ocasião para desenvolver uma visão diferente da identidade negra no Brasil ao introduzir mais claramente sua dimensão diaspórica e latinoamericana. Na opinião de muitos, foi em Santiago que o sentimento de afrolatinidade emergiu como realidade coletiva, ao favorecer uma visão mais ampla do ativismo resultante da participação dos representantes negros em um processo internacional que nessa ocasião específica os incluía. Deve-se admitir que a América Latina foi vista por muito tempo como o continente dos indígenas, embora também seja o dos afrodescendentes do Novo Mundo. Foi também em Santiago que se impôs o termo afrodescendência; com efeito, o documento de Santiago foi o primeiro, no Brasil, a fazer uso dessa denominação.



## AS CONFERÊNCIAS REGIONAIS NO BRASIL E O LANÇAMENTO DE UM DEBATE

É certo que o movimento negro não tinha necessidade da Conferência de Durban para conhecer melhor as condições históricas e atuais dos afrobrasileiros. Todavia, no ímpeto dos preparativos, o governo pôs em marcha uma pesquisa importante, talvez a mais importante desde aquela realizada pela escola de sociologia de São Paulo<sup>32</sup> nos anos 1950, a fim de obter um retrato tão exato quanto possível da situação dos afrobrasileiros. O Ipea (*Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*) foi responsável por essa pesquisa<sup>33</sup>. O saber sobre as desigualdades estruturais fundadas em variáveis de raça foi objetivado, e sua difusão no âmbito da coletividade teve o efeito de um choque. Pela primeira vez após muito tempo, uma pesquisa mostrava claramente, e segundo vários indicadores, que os afrobrasileiros eram postos em uma situação sistematicamente desigual em relação ao resto da sociedade e, em particular, em relação aos eurodescendentes. O material dessa pesquisa serviu de documento de base ao longo do processo de Durban.

Durban representava igualmente a ocasião de se provocar um debate nacional. Quando das etapas que se seguiram a Santiago, o movimento negro criou o *momentum* necessário a esse debate. Foi ajudado pelo próprio governo brasileiro, que deu suporte à organização de várias conferências locais em diferentes cidades do país<sup>34</sup>. O processo facilitava as coisas para a formação de redes com os militantes de todo o país, preparava os espíritos no que diz respeito à difusão das ideias acerca das ações

---

32 Trata-se do estudo célebre encomendado pela Unesco: Bastide R. et F. Florestan, 1955, *Branços e negros em São Paulo*, São Paulo, Unesco/Anhembi. Ver também o artigo sobre essa importante publicação: Maio, M. C., 2001, *Unesco and the Study of Race Relations in Brazil*, *Latin American Research Review*, 36, 2: 118-136.

33 Da qual se encontra uma excelente síntese em um artigo de Rosana Heringer publicado em 2002 nos *Cadernos de Saúde Pública*, Vol. 18, suppl. Rio de Janeiro, sob o título “Desigualdades raciais no Brasil: síntese de indicadores e desafios no campo das políticas públicas.” [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-311X2002000700007&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-311X2002000700007&script=sci_arttext). Ver também o livro de Paixão, Marcelo, 2003, *Desenvolvimento humano e relações raciais*, Rio de Janeiro, DPA editora.

34 Ver o documento preparado para a ocasião: Anais, 2000, *Seminários regionais preparatórios para conferência mundial contra o racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerâncias correlatas*. Ministério da Justiça, Secretaria de Estado dos Direitos Humanos.

afirmativas e da possibilidade de sua implantação, e também atraía a atenção da população e das mídias. Definitivamente, as mídias se interessaram pelo processo de Durban, e centenas de artigos saíram nos jornais. Essa cobertura tornou possível o lançamento de um amplo debate sobre as desigualdades raciais no país, além de lhe dar uma ressonância internacional. É certo que o movimento podia apenas se fortalecer com o triplo fenômeno que produziu o processo de Durban: o sentimento de pertencimento a uma comunidade internacional desejosa de combater o racismo e a discriminação, de ser parte de uma diáspora continental e, enfim, o de sair do isolamento relativo no qual se encontrava até então, por meio de uma saída maciça no espaço público e de um reconhecimento das desigualdades sociais e raciais pelo próprio Estado.

### DURBAN 2001

A participação de 900 delegados em Durban<sup>35</sup> originários de um único país, e sendo ele tão grande, não poderia se dar sem a ajuda de um governo, no caso o do Brasil. O Brasil é um bom aprendiz das conferências internacionais desse tipo; ele não desmentiu sua tradição em Durban, muito pelo contrário. Facilitou, com seu suporte logístico e financeiro, essa extraordinária estreia do movimento negro no espaço internacional, e isso numa escala sem precedentes. Esse processo de internacionalização permitiu, de um lado, o não-confinamento do movimento no espaço lusófono com tudo que ele nega em termos de acesso aos debates internacionais; e, de outro lado, a possibilidade de este último obter para si uma existência na ONU e fora da exclusiva tutela norte-americana e anglo-saxônica. O Brasil tinha, por sua vez, a vantagem de construir para si uma imagem internacional positiva e harmoniosa diante da comunidade internacional em matéria de discriminação racial.

Durban foi também uma ocasião para vincular transversalmente o movimento negro a todas as outras organizações da sociedade civil ao combinar as diversas problemáticas da discriminação. Outros setores da sociedade civil se encontravam efetivamente em Durban, entre os

---

35 Segundo estimativas de diversas pessoas entrevistadas.

quais, por exemplo, as pessoas com necessidades especiais, os indígenas, os gays, etc. Essa conferência era, todavia, a dos negros, em virtude de sua participação maciça e das consequências que se seguiram no plano das políticas sociais nacionais em matéria de racismo e de discriminação no Brasil.

A participação nesse tipo de conferência exige bastante concentração e estratégia para que se possa lograr que os pontos de vista defendidos tenham eco nos textos de caráter declaratório. Como sublinha Rosana Heringer, (coordenadora executiva da ActionAid e participante em Durban), a redação desses textos foi uma experiência extraordinária em termos de aprendizagem política e de concentração das diversas seções da sociedade civil e do movimento negro. É preciso também compreender que a aliança não podia ser apenas entre entidades da sociedade civil, mas igualmente entre sociedade civil e governo brasileiro. Com efeito, nos meses que precedem a participação na conferência, criou-se uma aliança entre o governo e o movimento, os quais chegaram juntos à conclusão de que não eram pertinentes as reparações entendidas no sentido de compensação, e adotaram em conjunto o princípio das ações afirmativas como posição viável.

Uma das pessoas-chaves egressas da sociedade civil e com participação em todo o processo foi Edna Roland. Edna possuía, deve-se admitir, uma experiência excepcional no plano internacional; ela havia, com efeito, participado de pesquisas de grande envergadura, da Conferência do Cairo sobre População e Desenvolvimento, assim como daquela do Rio de Janeiro sobre meio-ambiente<sup>36</sup>. Foi depois disso que o governo brasileiro pediu a Edna Roland que acompanhasse o processo de Santiago e a convidou para integrar a delegação brasileira, assim como, em seguida, as conferências intermediárias de Genebra, e finalmente a de Durban.

Por ocasião da Conferência de Durban, Edna Roland, que conhecia as engrenagens dessas conferências, conseguiu se infiltrar no comitê de

---

36 Em setembro de 2000, Edna Roland foi também chamada pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (HCDH) a fim de colaborar em uma pesquisa sobre os afrodescendentes. Não se falava ainda em afrodescendência. A primeira contribuição de Edna Roland em Durban foi, portanto, a preparação de um relatório sobre a discriminação racial, e isso fora da esfera brasileira, documento que deveria contudo servir mais tarde ao processo de Durban.

redação. Saiu assim das discussões de diferentes comitês para tentar influir ali onde pensava que sua ação podia ser da maior importância: participar do produto final e fazer valer a voz brasileira e do movimento negro em uma instância mais do que estratégica. Ela sabia que esse comitê é, de fato, o mais importante em conferências dessa natureza. Aquele que se denomina comitê principal oferece a ocasião de debates e reuniões de trabalho; o comitê de redação, por sua vez, formata os debates em questão, segundo um processo complexo e difícil de negociações permanentes em que se cruzam ética, semântica e política. Ela acompanhou o embaixador brasileiro à época, Gilberto Sabóia, e lhe indicava, sempre que necessário, o que era bom dizer, fazendo-se de imediato a intermediária entre o meio diplomático, as agências internacionais, a sociedade civil e o movimento negro. O embaixador, do ponto de vista de Edna Roland, era competente e conhecia muito bem os direitos humanos, o bastante para entender as mensagens transmitidas em voz baixa e ler os bilhetes passados pelas mãos quando do processo de redação...

Esse tipo de trabalho exige uma solidez e uma capacidade particulares: a de saber isolar-se e, ao mesmo tempo, manter a imagem de agente governamental em face da sociedade civil; e a de poder se engajar de uma maneira flexível, seguindo a agenda diplomática sem identificar exatamente aonde conduzirá o processo.

O documento final de Durban é um documento que Edna Roland julga inteiramente coletivo; ele é o produto de um processo e não de um autor. Em matéria de reparação, foi em Durban que o conceito de ações afirmativas gerou de alguma forma um consenso e suplantou o de compensação. Essa ideia foi debatida segundo as modulações que apresentamos agora.

## **REPARAR OS ERROS DO PASSADO: COMPENSAÇÕES OU AÇÕES AFIRMATIVAS?**

Nos Estados Unidos, foi no decorrer dos anos 1980 que reparações, sob a forma de compensações, pareciam querer se concretizar para os afro-americanos. Certas igrejas cobraram dízimos para acumular somas que teriam sido normalmente destinadas a fins de indenização e compensação para cada família cujos membros podiam ser identificados como

descendentes diretos dos escravos trazidos ao longo dos séculos precedentes, uma ideia, como já se viu, que não era estrangeira aos afrobrasileiros. Contudo, a partir de Durban, essa ideia foi abandonada e foram antes as políticas públicas que concentraram a atenção e foram priorizadas; alguns falam de políticas públicas reparadoras. Toda política social que transforma o passado de escravidão, alienação, subumanidade, e contribui para formar novos sujeitos cidadãos entre os afrodescendentes poderia ser considerada como ação afirmativa. A título de exemplo, a lei 10.639 sobre o ensino de História da África e da cultura afrobrasileira permite certa mudança, pois afirma publicamente o valor da cultura dos afrodescendentes, digna de memória; permite uma identificação com uma forma específica de estética, com uma base de conhecimentos de tipo religioso, com tradições, etc.; o mesmo ocorre com outras ações em outros setores, tais como a saúde ou a educação.

O problema das reparações entendidas no sentido de compensações é, entre outros, a dificuldade de se identificar os beneficiários, os que devem ser indenizados<sup>37</sup>; é também a incompreensão dos eurodescendentes para quem é difícil compreender que eles acumularam os benefícios do passado, com todos os efeitos que isso pode ter na vida e na cidadania dos afrobrasileiros. Nesse sentido, a adoção de políticas sociais do tipo das ações afirmativas e fundadas em princípios de equidade e de pluralismo seria, do ponto de vista de todas as pessoas encontradas por ocasião das entrevistas, uma forma de ação mais viável, mais realista e mais pragmática que a das compensações.

Para o movimento negro brasileiro, a noção de ação afirmativa teve uma boa acolhida. Os delegados chegaram à Convenção Internacional

---

37 Fernando Conceição, antigo estudante da Universidade de São Paulo supracitada, continua hoje a pensar as reparações em termos de compensações. Cada negro brasileiro deveria receber R\$ 122 mil, mas, pergunta-se por exemplo Edna Roland, seria isso o bastante para cobrir os estudos, os custos de saúde e outros e para pagá-los finalmente em todos os casos??? As famílias dos antigos senhores praticamente desapareceram, e como identificar no Brasil os descendentes de escravos hoje? O dinheiro obtido com as compensações resolveria o problema das famílias pobres das periferias? O estado não deveria pagar de modo a permitir que cada negro possa encontrar uma capacidade de participar normalmente da sociedade da qual ele é em princípio cidadão? Ele não deveria reverter a tendência ao paralelismo das curvas estatísticas, posto que, se o Brasil continua a crescer, a diferença de status e de riqueza econômica entre negros e brancos permanece claramente real?

para a Eliminação da Discriminação Racial<sup>38</sup> sugerindo meios de combate ao racismo e o preconceito. Nesta convenção o termo adquire um sentido preciso que remete a meios específicos.

Mais amplamente, em Durban, a noção de reparação assumiu diversas significações: por exemplo, financeiras, no caso da eliminação da dívida dos países do Sul. Se, em alguns lugares e para certos grupos, reparar é compensar financeiramente, em outros é o perdão público que se pede oficialmente. Essa diversidade não impediu o Brasil, a América do Sul e o Caribe de adotar uma visão das reparações passível de ser traduzida em termos de políticas públicas, de saúde, de educação, de acesso à terra, de respeito às religiões, de direito à imagem. As reparações emergem, segundo essa perspectiva, de uma visão política e cidadã, antes de tudo. Se permanece complexo saber quem no passado envolveu-se no tráfico dos escravos e quem dele se beneficiou, é preciso ainda saber que o Estado recebeu, durante 300 anos, um imposto que provinha da venda dos escravos. O desenvolvimento de políticas públicas somente poderia ser um retorno justo das coisas em favor dos afrodescendentes, afinal, esse dinheiro dos impostos recebidos da venda dos escravos foi em um dado momento investido na industrialização que se seguiu à Abolição. Talvez pudéssemos, como pensa Sueli Carneiro, além das políticas públicas, desenvolver um fundo de investimentos das comunidades afrodescendentes, pois a reparação deve ser não individual, mas um bem coletivo, e servir às comunidades. Esse aspecto coletivo das políticas públicas e de um eventual fundo de investimento faria a diferença em relação às compensações financeiras que, por sua vez, são individuais e não oferecem nenhuma garantia de perenidade para as gerações futuras e as transformações profundas das estruturas da sociedade brasileira. Por fim, as políticas públicas poderiam e deveriam construir o novo padrão de cidadania para os afrobrasileiros.

Dito isso, não basta criar ações afirmativas, falta ainda financiá-las. Cada ação afirmativa deveria ser aprimorada pelo governo em todos os setores implicados (transversalidade) a fim de que cada uma dessas ações não seja apenas uma declaração de princípios e que a mesma encontre uma aplicação concreta.

---

38 [http://www.unhchr.ch/french/html/menu3/b/d\\_icerd\\_fr.htm](http://www.unhchr.ch/french/html/menu3/b/d_icerd_fr.htm)

## A VISÃO JURIDICO-POLÍTICA PODERIA SER INSUFICIENTE

As ações afirmativas são importantes, mas, para alguns, devem ser acompanhadas de ações de valorização cultural, e isso por razões de identidade. Por exemplo, é preciso denunciar a discriminação religiosa a fim de impor o respeito pelas culturas de origem africana, pois isso é apenas respeitar as origens culturais do povo historicamente discriminado, de forma que a maneira diferente de ser e de ver o mundo e o sagrado entre numerosos afrodescendentes seja respeitada; do mesmo modo, deve-se garantir uma presença cultural forte nos lugares próprios da hegemonia cultural brasileira, por exemplo das mídias, e disseminar a cultura e os valores dos afrodescendentes. As reparações significam também dar visibilidade; respeitar o outro é reconhecê-lo, dar espaço às pessoas e a suas expressões.

As reparações também são uma questão de memória. Assim, Edna Roland recorre à ideia de criar um memorial da escravidão no Brasil. Ela interroga o motivo da ausência de tal memorial: “Quatro milhões de vítimas do tráfico, 40 milhões de vítimas que nasceram no Brasil, 44 milhões de vítimas da escravidão e nenhum memorial? Como explicar isso enquanto existe um memorial para 475 mortos brasileiros na Segunda Guerra Mundial na Itália? Por que, então, nada para nós? 44 milhões de vítimas ainda não é o bastante? Onde estão nossos mortos, onde estão nossos cemitérios?”

Ainda segundo Edna Roland, as culturas afrodescendentes são culturas da sobrevivência e deveriam ser reconhecidas em termos de contribuição ao patrimônio da humanidade.

Reconhecer a qualidade, a especificidade e a herança das culturas tradicionais e contemporâneas dos afrodescendentes é uma coisa, mas é preciso não esquecer que essas práticas são frequentemente associadas a longos períodos de repressão. Lúcia Xavier (ONG Criola) recorda a história da capoeira<sup>39</sup>, que foi proibida até 1930, e a compara ao funk do Rio de Janeiro, considerado um dos melhores do mundo mas reprimido pela polícia porque associado ao crime, às favelas e à droga. Se é bom

---

39 Arte da dança e do combate praticada pelos escravos.

reconhecer o samba<sup>40</sup> e as manifestações culturais afrobrasileiras, não se pode apenas reparar com a exclusiva vontade de reconhecimento. As manifestações culturais, por serem reconhecidas, devem passar pela consideração de pessoas que as encarnam, por seus direitos e sua efetiva cidadania.

## CONCLUSÃO

Acabamos de compreender que as ações afirmativas, consideradas como políticas de reparações para os afrodescendentes do Brasil e de outros lugares, sugerem uma relação diferente com o Estado, que passa pelo reconhecimento da violação dos direitos humanos mais fundamentais ligada à escravidão no período colonial e à situação de exclusão que se seguiu ao período da Abolição. Embora os vínculos entre essas duas realidades passem por uma série de mediações que não podemos explorar no contexto deste artigo, não é menos importante o fato de que existem esses vínculos aos olhos do movimento negro e de outros observadores das desigualdades sociais no Brasil. A reformulação de um projeto de cidadania social, econômica e cultural para essa população, revertendo de algum modo o papel desempenhado pelos grupos dominantes cujos representantes governaram o país até há pouco tempo, parece apenas salutar. Vista assim, a cidadania como horizonte cumpriria a função de reparação. Essa cidadania exige, porém, uma forma de reconhecimento, e esta deve ser afetiva (identitária), estética (cultural) e política, como foi possível sublinhar. A experiência afrobrasileira nessa busca da cidadania reparadora e transformadora das subjetividades, que já começou a ter eco nas políticas pós-Durban, dá lugar a uma visão das relações entre as condições sociais, econômicas e culturais do presente e as feridas históricas do passado, sempre atualizadas, capaz de evitar ao menos duas armadilhas: relegar ao campo da memória, e da única memória, realidades que convidam a ações de caráter mais imediato, de um lado; e, de outro, construir ações sobre as bases de um universalismo abstrato<sup>41</sup>,

---

40 O samba de roda do Recôncavo Baiano foi reconhecido patrimônio imaterial pela Unesco em Paris em 2005.

41 Traduzido no Brasil pelo mito da democracia racial que faz do sujeito brasileiro ou sujeito nacional um sujeito composto de múltiplas contribuições harmonizadas (aborígenes, negras, européias) mas desiguais.



pouco sensível às experiências singulares. Ela mostra igualmente, a exemplo de outros casos similares, notadamente os aborígenes, que a transnacionalização dos movimentos sociais com o recurso às instâncias de regulação dos direitos humanos é uma avenida decisiva para que sujeitos subalternos se pensem como cidadãos e sujeitos e se obtenham meios para atualizar suas exigências; todavia, as relações estreitas da sociedade civil com o Estado brasileiro durante esse período não podem fazer do sucesso de Durban o resultado da vontade exclusiva do movimento negro.

Muitos poderiam colocar a questão sobre as formas de reivindicação que tiveram eco em Durban e as concepções da cidadania que ali foram veiculadas. Sem dúvida que essas reivindicações e essa cidadania eram compatíveis com as visões do Estado brasileiro, posto que se tratava de oferecer “melhores oportunidades” para metade da população ao se colocar em cena três princípios: equidade, inclusão e visibilidade. Apesar de o conjunto desse movimento ter sido conduzido pelas elites urbanas e escolarizadas do movimento negro, e por seus aliados no serviço público e na sociedade civil mais ampla, não é certo que o conjunto da população negra e de seus membros mais desfavorecidos façam suas experiências repercutirem no discurso das reparações, sendo a cidadania percebida amiúde como uma “noção vazia que não dá o que comer hoje” (Saillant 2007). Além disso, os aspectos mais complexos das relações entre cidadania social e cidadania cultural, que remetem à problemática das identidades religiosas dificilmente são, nesse paradigma, pensados de outro modo que não em termos de respeito à diversidade cultural. Lembremos, contudo, que as religiões afrobrasileiras, baseadas no culto dos ancestrais e no transe, desenvolveram há muito tempo uma relação particular com seus mortos, antigos escravos, e mantiveram uma relação particular com a memória africana. É difícil saber, a partir do paradigma de Durban, de que maneiras se dão, na experiência e na cultura, os laços entre ancestralidade e reparações. Embora os líderes religiosos adiram cada vez mais ao paradigma de Durban, esse paradigma não confirma, e eles sabem disso, a globalidade de suas visões e experiências. É exatamente nesse ponto que nós prolongamos nossas reflexões sobre o conceito de cidadania e suas relações com as reparações.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABÉLÈS, M. *Anthropologie de la globalisation*. Paris, Payot, 2008.
- ALBERTI, V. et A. Araujo Pereira. *Histórias do movimento negro no Brasil*. Rio de Janeiro, Pallas, 2007.
- AMERICAN ANTHROPOLOGIST. Vol. 108 (1), 2006
- APPADURAI, A. *Après le colonialisme*, Les conséquences culturelles de la globalisation. Paris, Payot, 2001.
- ASAD, T. “What do Human Rights Do?” *An Anthropological Enquiry*, Theory and Events, 4, 4, 2000.
- CAHIERS DU BRÉSIL CONTEMPORAIN. Vol. 49/50, 2002.
- CONTINS, M. *Lideranças Negras*. Rio de Janeiro, FAPERJ, 2005.
- CURRENT ANTHROPOLOGY, vol. 47(3), 2006.
- DAGNINO, E. *Civil Society, Public Sphere in Brazil, Limits and Possibilities*. Paper presented at the ISTR Fifth International Conference, Cape Town, South Africa, 2002.
- . “Citizenship in Latin America”, *Latin American Perspectives*. Vol. 30, 2:211-225, 2003.
- BENJAMIN, M. et Mendonça, M. *Benedita da Silva: An Afro-Brazilian Woman’s Story of Politics and Love*. Food First Books, Oakland, Califórnia, 1997.
- ENGLE, M.E. “Transnational Human Rights and Local Activism: Mapping the Middle”, *American Anthropologist*, 108 (1) : 38-51, 2006.
- FRY, P. *A persistência da raça – Ensaio antropológico sobre o Brasil e a África austral*. Rio de Janeiro, Civilização brasileira, 2005.
- FRY, Peter, MAGGIE, Yvonne; MAIO, Chor Marcos; MONTEIRO, Simone et SANTOS, Ricardo V. (Org.). *Divisões Perigosas: Políticas Raciais no Brasil Contemporâneo*, Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 2007.
- GIBNEY M.J., 2003, *Globalizing Rights*. London, Oxford University Press, 2003.
- CUNHA O. Gomes da. et SANTOS, F. Gomes do. *Quase-cidadão*. Rio de Janeiro, FGV, 2007.
- GOODALE, M. *Human Rights*. An Anthropological Reader. Malden, Blackwell, 2009.

- GOODALE, M. et MERRY, S. E. *The practice of Human Rights*. New York, Cambridge University Press, 2008.
- GOODALEa, M. “Toward a Critical Anthropology of Human Rights”, *Current Anthropology*, 47(3) : 485-511, 2006.
- GOODALEb, M. “Introduction to Anthropology and Human Rights in a New Key”, *American Anthropologist*, 108 (1): 9-83, 2006.
- HASTRUP K. “Violence, Suffering and Human Rights”, *Anthropological Theory*, Vol. 3 (3) : 309-323, 2003.
- HASTRUP K. *Legal Culture and Human Rights*. Copenhagen, Kluwer, 2001.
- HASTRUP K. *Human Rights on Common Grounds. The Quest for Universality*. Copenhagen, Kluwer, 2001.
- HORIZONTES ANTROPOLÓGICOS. Vol. 11 (23), 2005.
- HOWARD-HASSMANN R.E. et LOMBARDO, A.P. *Reparations to Africa*. Philadelphia, Pennsylvania University Press.
- JOHNSTON, B. R. and SLYOMOVICS, S. *Waging War, Making Peace. Reparations and Human Rights*. Walnut Creek, West Coast Press, 2009.
- KYMLICKA W. et WAYNE, N. *Citizenship in diverse societies*. Oxford, Oxford University Press, 2000.
- MUTUA M. *Human Rights. A Political and Cultural Critique*. Philadelphia, University of Philadelphia Press, 2003.
- NEVEU, C. “Discussion: Anthropology and Citizenship”, *Social Anthropology*, Vol. 13, N° 2 : 199-202, 2005.
- ONG, A. *Flexible Citizenship*. Berkeley, California University Press, 1999.
- RAPPORT, N. “Discussion: Anthropology and Citizenship”, *Social Anthropology*, 13 : 2, pp. 203-206, 2005.
- REIS, J. J. et GOMES, F. dos Santos. *Liberdade por um fio : história dos quilombos no Brasil*. São Paulo, Companhia das Letras, [1996] 2005.
- RISÉRIO, A. *A utopia brasileira e os movimentos negros*. SP, editora34, 2007.
- SAILLANT, F. “Navio negreiro”, *Ethnologies, à paraître*, 2009.
- SAILLANT F.; DAHI, S. et FUENTÈS, C. 2009, “L'exclusion au Brésil. L'incontournable Nation”. In GAGNON, É., PELCHAT, Y.; SAILLANT, F., CLÉMENT, M. *Les théories de l'exclusion et la santé*. Québec, PUL, à paraître, 2009.
- SAILLANT, F. et ARAUJO, A.L. “L'esclavage au Brésil. Le travail du mouvement noir”. *Ethnologie française*, XXXVII, 3, p. 457-467, 2007.

- SAILLANT, F. et ARAUJO, A.L. “Zumbi : mort, mémoire et résistance”. *Frontières*, no19-1, p. 37-43, 2006.
- SEMOG, E. et NASCIMENTO, Abdias. *A griot e as muralhas*. Rio de Janeiro, Pallas, 2006.
- SHEPER-HUGUES, N. et BOURGEOIS, P. *Violence in War and Peace*. Malden, Blackwell, 2004.
- TOUSSAINT, E. *Banque du Sud et nouvelle crise internationale*. CADTM/Syllepse, 2008.
- WILSON, R. A. “Afterword to ‘Anthropology and Human Rights in a New Key’: The Social Life of Human Rights”. *American Anthropologist*, Vol. 108, No. 1, pp. 77-83, 2006.
- WILSON, Richard. “Human Rights and the Politics of Culture”. *PoLAR: Political and Legal Anthropology Review*, 24 (2) : 126-136, 2001.

# POLÍTICA NEGRA E DEMOCRACIA NO BRASIL CONTEMPORÂNEO: REFLEXÕES SOBRE OS MOVIMENTOS NEGROS

MARCIO ANDRÉ DE O. DOS SANTOS<sup>1</sup>

**Dedico este texto a Lenora e Zeca, militantes negros  
que dedicaram suas vidas à defesa da liberdade.**

## INTRODUÇÃO

Os movimentos negros são considerados um dos mais importantes movimentos sociais no cenário político-institucional brasileiro. Em plena transformação, este movimento social tem apontado tanto para as falhas e incoerências na democracia atualmente existente quanto para as incoerências de uma sociedade profundamente marcada pelo racismo institucional e pela discriminação racial. O estudo dos movimentos negros

---

1 Doutorando em Ciência Política no IUPERJ; mestre em Ciências Sociais pela UERJ.

aponta para determinados limites de suas configurações e dinâmicas internas, ao mesmo tempo em que revelam uma crescente capacidade de dialogar e atuar junto aos poderes estatais e com o conjunto da sociedade civil e, inclusive, com instâncias globais de proteção dos direitos humanos. No entanto, uma série de questionamentos e indagações precisa ser feita no sentido de entender melhor seus objetivos, metas e perspectivas. No meu entender tais perguntas precisam romper com os atuais paradigmas interpretativos e alargar sua abrangência para outros campos de investigação como a psicologia social, o direito e a pedagogia crítica.

Por outro lado, há que se entender a singularidade dos movimentos negros – se é que podemos assim dizer – a partir de uma configuração de outras forças políticas, sociais e culturais existentes na sociedade e da própria resistência estatal frente às demandas deste movimento. O *mito da democracia racial* foi oficialmente deslegitimado, porém permanece uma realidade no *corpus* institucional de todo o país: escolas, departamentos públicos, instituições sociais, universidades, etc. Como afirma Koopmans (2004), a *contestação*<sup>2</sup> é sempre um processo de múltiplos atores que não podem ser compreendidos adequadamente focando a atenção em um só ator coletivo. Isso reduziria o grau de complexidade presente em suas dinâmicas de interação. Em outros termos, a interação entre os atores coletivos, inclusive o Estado, é fundamental no entendimento de sua evolução, limites e horizontes.

## O QUE É UM MOVIMENTO SOCIAL?

O que move um movimento social, qual seu motor, o que o faz existir? O que o diferencia de outras dinâmicas mobilizatórias, de outras ações ou demandas coletivas? O que visam: mudar a sociedade, criar novos valores éticos, comportamentais, culturais... fazer a revolução? Cientistas sociais se colocaram estas questões ao longo de praticamente todo o século 20 e mesmo agora, no início do século 21, não há um consenso

2 O termo utilizado pelo autor é *contentious*. *Contentious* também pode significar contensão, combate, dentre outros. Possivelmente Koopmans pega este termo de empréstimo de Charles Tilly e Sidney Tarrow do livro *Contentious Politics*.

sobre isso. Na verdade, de acordo com os principais intérpretes dos movimentos sociais cada época, cada contexto e seus momentos políticos determinados produzirão maneiras diferentes de olhar para este fenômeno, particularmente o *lugar social* ocupado pelo pesquisador(a) no momento em que observa.

Sem a pretensão de estabelecer uma definição abrangente, podemos dizer que, regra geral, um movimento social é assim descrito quando exige ao Estado ou ao poder público mudanças no ordenamento social via políticas sociais e de acordo com regras consensualmente definidas no âmbito de sociedades democráticas. Neste sentido, movimento social significa diretamente ação *contra* o Estado ou, mais propriamente, ação *junto* ao Estado. Tais exigências podem assumir e geralmente assumem um sem número de formas: subversão temporária da ordem estabelecida, revoltas, negociações e arranjos de vários tipos, cooptação de lideranças populares nos aparatos burocráticos, revolução e, no limite, a extinção ou *institucionalização* do movimento. O contexto brasileiro das últimas duas décadas sugere que as relações entre os movimentos sociais e o Estado traduzem-se mais no segundo tipo, ou seja, em ações *junto* ao Estado, de construção de parcerias visando objetivos diversos.

Os movimentos sociais se constituem a partir de pautas reivindicativas ou eixos mobilizatórios específicos. Suas causas podem abarcar um ou mais eixos simultaneamente ou mesmo um tema abrangente como a busca por justiça social ou igualdade de direitos. Por exemplo, um movimento social voltado à defesa dos interesses de empregados sem garantias trabalhistas; populações indígenas; sem-tetos; sem-terras; desempregados; favelizados; negros; mulheres, etc. Teoricamente, tais movimentos sociais demandam ao Estado e ao conjunto da sociedade mudanças substantivas ou pontuais quanto à situação atual de subalteridade frente a outros grupos.

A fim de melhor ilustrar essa imagem, tomemos o movimento social dos sem-terra. Qual sua razão de ser? O que pretendem, o que visam e como buscam? Grosso modo, buscam ter acesso à terra e condições satisfatórias de produção, bem como aumento de créditos bancários e mudanças gerais nas políticas sobre a agricultura. Por outro lado, o movimento dos sem-terra pode ser subdividido em vários segmentos, interesses, escopos de ação e maneiras de agir. Desde aqueles cujas

reivindicações podem ser vistas como mais imediatas, prioritárias – como acesso direto à terra e condições de cultivo – até aqueles cuja fonte mobilizatória é uma mudança generalizada e profunda nas políticas sobre o campo. Deste ponto de vista, este segundo segmento não reivindica somente reforma agrária pura e simplesmente e sim mudanças na ordenação social e política. Não raro aspiram a uma revolução social.

O movimento de mulheres segue uma lógica semelhante. Divide-se a partir de um conjunto conciliável e, ao mesmo tempo, não-conciliável de interesses. O conjunto conciliável pode ser expresso quando buscam reverter os efeitos negativos produzidos em sociedades machistas e sexistas contra as mulheres. Por exemplo, a ideia de que as mulheres possuem baixa capacidade de liderança e gestão política ou que possuem uma economia emocional mais frágil, levando-as a agir em “nome do coração” e não da “razão”. O conjunto não-conciliável se expressa quando em uma dada sociedade mulheres de diferentes estratos sociais, pertencimentos étnicos e raciais atuam a partir de interesses diferenciados e não raro contraditórios. Por exemplo, mulheres das classes médias urbanas geralmente possuem interesses substantivamente diferentes de mulheres da classe trabalhadora e residentes em bairros periféricos. As preocupações das primeiras podem ser em relação à expansão de espaços de consumo, ampliação da participação feminina nas câmeras legislativas e parlamentos, aumento no número de mulheres no ensino superior, etc. Já as mulheres da classe trabalhadora podem se concentrar em demandas por leis mais rígidas em relação à violência doméstica, a políticas de geração de emprego e aumento de creches públicas para os seus filhos, bem como a melhoria das escolas públicas, etc. Ambos os tipos de reivindicações não são excludentes, pelo contrário, tocam-se e confluem-se em muitos pontos. Entretanto, os *espaços* ocupados por estas mulheres do ponto de vista da classe social, do pertencimento racial, bairro e orientação sexual *produzem*<sup>3</sup> as diferenças existentes entre elas. Um exemplo significativo na história do feminismo no Brasil pode ser expresso nos modos pelos quais mulheres negras e brancas participaram

---

3 A ideia de produção aqui é vista como um artefato histórico, social e contextualizado já que, a depender do momento e das situações envolventes, as diferenças entre os grupos, podem ser aumentadas, reduzidas e até mesmo neutralizadas.



do cenário político-social. Os repertórios motivacionais, as pautas reivindicativas e horizontes normativos não são os mesmos, ainda que uma série de afinidades as una pelo fato de serem mulheres em uma sociedade que as oprime, seja por meio de diferenciação salarial ou através da violência doméstica.

O mesmo raciocínio se aplica aos movimentos sociais negros brasileiros. Ao longo de todo o século 20 os movimentos negros se constituíram e atuaram no espaço público de diversas formas<sup>4</sup>. A imagem de *ondas* batendo em uma praia ajuda a pensar os modos pelos quais os movimentos negros atuam na sociedade. Ora tais ondas são fracas, praticamente imperceptíveis, ora são quase *tsunamis* políticos, questionando publicamente o posicionamento do poder público frente a demandas não cumpridas ou parcialmente atendidas do movimento. O mais importante é notar que geralmente após essas *ondulações movimentalistas* uma série de mudanças ocorre nas dinâmicas internas e externas dos movimentos negros, provocando fragmentações de suas organizações ou o aprofundamento de suas ações junto ao Estado e à sociedade.

## MOVIMENTOS NEGROS: SIGNIFICADOS E BREVE HISTÓRIA POLÍTICA

A história dos movimentos negros brasileiros, de suas organizações políticas, entidades associativas, culturais, religiosas, veículos e pedagogias comunicativas manifesta um profundo e fecundo pluralismo, polifonias organizativas e de estratégias de ação, desde pelo menos o início do século 20<sup>5</sup>. Ao longo da década de 90, historiadores, sociólogos, e

---

4 Uma série de autores traça as trajetórias dos movimentos negros ao longo do século 20. A fim de não ser exaustivo, sugiro a leitura do artigo do historiador Petronio Domingues “Movimento Negro Brasileiro: alguns apontamentos históricos”, publicado em *Tempo*, Revista do Departamento de História da UFF, v. 12, 2007.

5 As principais pesquisas sobre os movimentos negros situam o início do que chamam de “Movimento Negro Contemporâneo” a partir dos anos 30 com a constituição da Frente Negra Brasileira. Domingues por exemplo, encontrou registros de várias organizações negras nas cidades de São Paulo, Campinas e cidades do Rio Grande do Sul. No entanto, tais organizações possuíam caráter mais assistencial, recreativo e literário do que propriamente político. Para uma abordagem histórica dos movimentos negros ver “O Movimento Negro Brasileiro: alguns apontamentos históricos”, do mesmo autor.

cientistas políticos têm se debruçado mais sistematicamente em pesquisas sobre os movimentos negros, seja por meio de organizações específicas e de trajetórias de ativistas notórios (SILVA, 2005, FERREIRA, 2005, DOMINGUES, 2004, MACEDO, 2005), seja por meio de análises pontuais e críticas presentes na história recente deste movimento social (CARDOSO 2002, PINTO 1993, HANCHARD 2001, GUIMARÃES 1999, PEREIRA 1998, 2006, SANTOS(a) 2005, SANTOS(b) 1985). Outros trabalhos também têm dado atenção aos movimentos negros, especialmente entrelaçando seus dilemas e avanços com outros assuntos de relevância social e política no Brasil contemporâneo (HOFBAUER 1999, COSTA 2002).

Pesquisas sobre políticas de ação afirmativa nas universidades públicas, debates sobre a lei que introduz o ensino de história da África e da cultura afrobrasileira nos currículos escolares, transformações da “cultura negra” urbana recente, literatura afrobrasileira, feminismo, homossexualismo e masculinidade negra – para citar alguns – são exemplos de interseccionalidade envolvendo esta temática. Isso aponta para o fato de que o reconhecimento dos movimentos negros como atores políticos e de expressiva importância na sociedade brasileira tem chamado a atenção de pesquisadores das mais diferentes áreas, sejam estes negros, brancos, homens ou mulheres<sup>6</sup>. Entretanto, ainda é relativamente baixo o número de pesquisas e pesquisadores (as) dedicados exclusivamente ao tema dos movimentos negros, ainda que dissertações e teses de doutorado estejam atualmente em curso. Mais raro ainda são os estudos comparados sobre a atuação dos movimentos negros localizados em diferentes países e continentes. Sem contar que dentre as pesquisas no campo dos movimentos sociais, os movimentos negros continuam a ocupar um lugar de marginalidade acadêmica e escassos recursos<sup>7</sup>.

---

6 Falta-nos ainda uma catalogação mais sistemática da influência das ações dos movimentos negros nos vários campos do conhecimento.

7 A Fundação Ford financiou várias pesquisas que, direta ou indiretamente, tinham os movimentos negros como tema. Obtive financiamento da Fundação Ford do Brasil para minha pesquisa de mestrado e apoio para participar de um congresso de pesquisadores de temas brasileiros, a BRASA, em 2008, na cidade de New Orleans, Estados Unidos. Por outro lado, a FF financiou e apoiou diversas organizações negras e intelectuais negros. No entanto, tem sido uma das poucas a manter uma política de financiamento para estes fins.

Os movimentos negros passaram por vários momentos em termos de reivindicação coletiva contra o racismo. No final do século 19, uma série de organizações negras se constituiu como organizações beneficentes a fim de criar uma rede de apoio entre os negros para se contrapor ao racismo dos brancos brasileiros que impediam os negros de ter acesso aos seus clubes esportivos e instituições sociais. Nas décadas de 20 e 30 surge a imprensa negra brasileira, cuja função era produzir um canal de manifestação literária, social, cultural e política da “comunidade negra”, bem como denunciar as práticas de racismo e discriminação racial existentes naquele momento. A imprensa da época, tanto a segmentada quanto a geral, não canalizava as aspirações e dramas dos negros brasileiros.

Durante os anos 1930 surge a Frente Negra Brasileira – FNB, considerada a primeira grande organização efetivamente política<sup>8</sup>. A FNB e outras organizações negras, em linhas gerais, reivindicavam a integração do negro na sociedade como cidadãos. Nos anos 40, temos o protagonismo do Teatro Experimental do Negro e da União dos Homens de Cor. No final da década de 70 surge o Movimento Negro Unificado Contra a Discriminação Racial – MNUDCR, reunindo organizações negras do Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Nos anos 80 os movimentos negros buscam legitimidade de ação política junto aos aparatos estatais. Neste momento uma série de experiências de secretarias de promoção da comunidade negra e de centros de denúncia contra o racismo é criada nas principais capitais do país. Já nos anos 90 tem-se outro cenário, cujos detalhes serão expostos abaixo.

Qual a relevância de se designar *movimentos negros* e não simplesmente *Movimento Negro*, no singular, como feito geralmente por ativistas, meios de comunicação, agências governamentais e por muitas análises acadêmicas? Exatamente porque a noção de *movimentos negros* capta e traduz de forma mais consistente a dimensão de multivocalidade, pluralidade e plasticidade existente neste movimento social. Quando nos referimos a *Movimento Negro* deixa-se implícito uma harmonia aparente,

---

8 É necessário considerar a tradução de político aqui. Outras organizações anteriores a FNB atuavam também politicamente na medida em que se contrapunham ao racismo até então existente.

um amplo consenso nos modos pelos quais este movimento social tem se organizado e atuado junto à sociedade. Pelo contrário, os movimentos negros são constituídos por organizações de diferentes tipos, escopos, colorações político-ideológicas, objetivos programáticos e condições de ação junto ao Estado e à sociedade.

Amauri Pereira em sua tese de doutoramento estabelece novos marcos analíticos para a definição e abordagem dos movimentos negros<sup>9</sup>. Dialoga com os escritos de Joel Rufino dos Santos cuja leitura do significado de “Movimento Negro” assume uma dupla perspectiva:

- 1) **Perspectiva de sentido estrito:** *“o conjunto de entidades e militantes e ações dos últimos 50 anos, consagrados à luta explícita contra o racismo”* (Rufino dos Santos, 1985: 287, citado em Pereira, 2006);
- 2) **Perspectiva de sentido amplo:** *“todas as entidades de qualquer natureza e todas as ações de qualquer tempo (aí compreendidas aquelas que visavam à autodefesa física e cultural do negro), fundadas e promovidas por pretos e negros”* (idem, 303).

Estou de acordo com a análise de Pereira (2006) de que os movimentos sociais não se definem exclusivamente por suas ações políticas. Inversamente, os estudos sobre os assim chamados *novos* movimentos sociais têm apontado para a necessidade de olhar a política cultural e a cultura política dos movimentos sociais exatamente a fim de não se perder as dimensões não colonizadas pela *política* e não antropologizar demais a noção de cultura. A cultura é lugar de produção de sentidos e de orientações da ação política, já que condensa valores e perspectivas diversas de um grupo social. Tratando-se especificamente dos movimentos negros, a dimensão cultural e simbólica de organizações negras de diversos tipos sempre exerceu papéis de relevância na luta contra o racismo, ajudando a cimentar e a fortalecer a identidade negra, a revalorizar os legados africanos em vários campos, etc. As escolas de samba, os blocos afros, os centros recreativos, terreiros de candomblé e umbanda,

9 Ver a tese “Para além do racismo e do antirracismo: a produção de uma cultura de consciência negra na sociedade brasileira”. (Tese de doutorado em ciências sociais. Rio de Janeiro, UERJ, 2006).

os bailes *blacks* dos anos 70 e 80, os concursos de beleza negra e um sem número de expressões culturais negras regionais são exemplos da confluência entre cultura e política. Através de cantos, danças, expressões corporais e modos de se vestir os negros tentaram e tentam em diversos momentos criar formas que são ao mesmo tempo subjetivas e materiais de resistência ao racismo e aos valores hegemônicos da supremacia branca.

Jacques D'Adesky (2001), em contexto diferente, define “Movimento Negro” a partir de três vertentes: política, cultural e religiosa. A dimensão política seriam as organizações e entidades negras diretamente envolvidas com a luta contra o racismo institucionalizado nas práticas sociais e outras esferas do espaço público como, por exemplo, o Movimento Negro Unificado (MNU), os Agentes de Pastoral Negros (APNs), a União dos Negros Pela Igualdade (Unegro) – entidades que em outro lugar designo filiativo-nacionais<sup>10</sup> – e as ONGs negras como Geledés, Criola, Centro de Articulação de Populações Marginalizadas (CEAP), Instituto Palmares de Direitos Humanos (IPDH), Maria Mulher – Organização de Mulheres Negras, etc. Também pertencente a esta dimensão seriam os núcleos de negros e negras de partidos políticos e sindicatos. As entidades culturais seriam aquelas que lidam com as várias expressões da cultura negra como, por exemplo, o bloco carnavalesco Afoxé Filhos de Gandhi, o Olodum, as Escolas de Samba do Rio de Janeiro, de São Paulo, e centenas de outras entidades especificamente culturais. E as religiosas seriam expressas pelos centros de umbanda, os terreiros de candomblé, de batuque, etc., bem como os grupos de negros nas igrejas católicas, protestantes. A definição de D'Adesky se assemelha a noção de Movimento Negro *em sentido amplo* adotada por Rufino e corroborada por Pereira e muitos outros.

O esforço em se adotar uma perspectiva ampla na definição e tentativa de apreensão deste movimento social se explica pelas próprias dinâmicas presentes nos movimentos negros ao longo do tempo. Pereira termina por admitir que as transformações de valores da sociedade

---

10 A Persistência Política dos Movimentos Negros Brasileiros. Santos (2005)

capitalista tiveram como consequência o afastamento das Escolas de Samba, grupos de Capoeira, Entidades Religiosas de matriz africana, etc., do que antes era diretamente compreendido como “Movimento Negro”. Em outros termos, a perspectiva ampla de Rufino e D’Adesky encontra terreno bem mais complexo para apreender os significados de movimentos negros.

Um grupo de capoeira que funcione em uma escola privada de maioria branca e cuja dimensão de “combate ao racismo” é nula é Movimento Negro? Uma Escola de Samba, cujo gerenciamento é feito por pessoas brancas de classe média e que não tenha nenhum trabalho cujo objetivo seja o combate ao racismo é Movimento Negro? Um terreiro de candomblé cujo trabalho se concentra única e exclusivamente na prática religiosa é Movimento Negro? Uma associação de moradores de um bairro majoritariamente negro e cujos participantes são também majoritariamente negros é Movimento Negro? Um grupo de dança afro, um baile funk, uma posse de hip hop, uma roda tradicional de samba no Rio de Janeiro ou São Paulo é Movimento Negro? Em um primeiro olhar parece que sim, tudo isso constitui ou abrange aquilo que se convencionou chamar de *Movimento Negro*; porém me parece bem mais complexo e as respostas precisam ser investigadas mais a fundo. Do mesmo modo, como entender o papel desempenhado por personalidades do mundo das artes, da televisão, do jornalismo, por intelectuais negros independentes e políticos que frequentemente emprestam suas vozes e saberes em defesa da população negra e contra o racismo? Como capturar nesse guarda-chuva conceitual chamado Movimento Negro um crescente e influente ativismo feito por centenas de internautas, negros e não-negros, assinantes de listas de “discussão racial” ou de listas semelhantes espalhadas pelo infundável universo *online* e que eventualmente contribuem e influenciam no debate sobre justiça racial no Brasil?

O fato é que chamar tudo isso de *Movimento Negro*, no espírito de Rufino, cria dificuldades – pelo menos em termos analíticos – ainda maiores de tradução deste movimento social. Ao mesmo tempo é tentador ver Movimento Negro em tudo isso, já que de um modo ou de outro é a expressão de suas ações, maturidade e disseminação política. Em suas palavras

“Foi nos anos setenta que a luta organizada contra o racismo desembocou, enfim, num movimento negro de amplitude nacional e claramente destacado de outros movimentos sociais e políticos. Aquilo que os próprios militantes negros convencionaram chamar de movimento negro, no entanto, são na verdade cerca de 400 entidades, de diversos tipos, frouxamente articuladas entre si – há quem prefira mesmo designá-lo por “movimentos negros”, no plural. Há desde organizações políticas rígidas (como o Movimento Negro Unificado, o MNU, a mais notória), até instituições semi-acadêmicas (como o Grupo André Rebouças, na Universidade Federal Fluminense), passando por centros autônomos de pesquisa histórica e cultural do negro (como o Centro de Cultura Negra do Maranhão, por exemplo)”. (1994: 94). Joel Rufino

Esta citação é interessante por três razões: 1) capta a noção consensual do que significa movimento negro; 2) descreve em linhas gerais seus tipos organizativos e, 3) estabelece uma periodização para um movimento negro de tipo mais “político”. De fato, boa parte da literatura sobre este movimento social fala de uma “renovação” ou “retomada” dos movimentos negros no final dos anos 70. No entanto, outros trabalhos apontam que o “movimento negro moderno” data do início dos anos 30, transformando-se continuamente (SILVA 2005; DOMINGUES 2007; FERREIRA, 2005).

Em termos gerais, é interessante a tentativa de resposta a esta miscelânea *movimentalista* dada por Pereira com a noção de “Cultura de *Consciência Negra*”. Mais importante do que chamar de Movimento Negro uma roda de capoeira ou um ensaio de escola de samba é ver ali o legado da *cultura política* e da *política cultural* deste grupo racial. O autor pesquisou vários eventos de comemoração do Dia 20 de Novembro em escolas públicas do Rio de Janeiro e entrevistou professores(as), diretores(as), alunos(as) e funcionários(as). Em síntese, viu que muitas vezes essas pessoas não tinham uma noção clara do que significa Movimento Negro, porém o fato de promoverem e participarem de tais eventos evidencia a presença ou os efeitos deste movimento social no dia a dia escolar. Desse modo, a *Cultura de Consciência Negra* atravessa fronteiras e espaços culturais, institucionais e simbólicos que fogem ao controle das organizações negras e de suas lideranças, já que resultam simultaneamente de um ativismo político na esfera pública, do repertório cultural

dos negros e da tradução disso pelos milhares de mediadores espalhados por toda a sociedade. Podemos pensar no exemplo da disseminação da cultura hip hop entre os jovens dos grandes centros urbanos e periferias brasileiras. Conjunto de música, poesia, dança e visão de mundo característica dos afroamericanos, o hip hop se transformou numa cadeia de transmissão das angústias e aspirações de milhares de jovens brasileiros. O interessante a observar é que não somente jovens negros e empobrecidos se identificam com esta cultura e sim outros tantos jovens não-negros, inclusive brancos de classe média. O termo *preto*, por exemplo, não se restringe necessariamente aos negros de pele escura e sim a todos aqueles que vivem situações de marginalidade social e econômica ou que se posicionam proativamente em defesa dos valores da “periferia”. Neste caso, há uma simbiose entre tradições culturais negras para além das fronteiras nacionais e étnicas. Por esta razão são tradições fundamentalmente diaspóricas, já que conectam elementos diversos dos descendentes de africanos nas Américas.

Outro exemplo de uma *Cultura de Consciência Negra* legada pelas ações dos movimentos negros são as transformações na estética visual urbana dos últimos 10 anos. Há pouco tempo atrás era comum observar negros com cabelos estilo rastafári ou com tranças afros. Já não chama a atenção vermos jovens e adultos brancos com *dreadlocks* e cachinhos nos cabelos, sem contar mudanças significativas na maneira de se vestir, com temas africanos e que homenageiam personalidades negras.

Em suma, não se trata de designar tudo isso como Movimento Negro e sim ver tais manifestações como o espelho e reflexo desse complexo ativismo. O grau de abrangência dos movimentos negros alcançou resultados substantivos nos anos de 1990, levando a uma maior divulgação e cobertura pela imprensa de suas ações e mobilizações. No entanto, o grau de desconhecimento das atuações dos movimentos negros na sociedade é relativamente grande entre a população negra, ainda que tal assertiva só possa ser feita de modo tautológico, já que não temos pesquisas empíricas que demonstrem isso<sup>11</sup>.

---

11 Recentemente participei de uma pesquisa intitulada “A Comparative Study of Responses to Discrimination by Members of Stigmatized Groups”, com um amostra de pessoas autodeclaradas pretas e pardas e cerca de 90% delas não sabiam o que era MN. A pesquisa foi feita por meio do intercâmbio Harvard University e UFRJ.



O que então faz dos *movimentos negros* um movimento social dos negros? Uma primeira resposta aponta para o fato de que este movimento social tem como horizonte normativo, como meta e objetivo geral a “luta contra o racismo”<sup>12</sup> e a discriminação racial.

O termo “luta contra o racismo” é evidente por si mesmo. Porém, o que isso significa exatamente? *Luta contra o racismo* vigente na sociedade, ou seja, nas instituições sociais e privadas, no espaço público, no acesso ao trabalho, por educação de qualidade. *Luta contra o racismo* na produção da cultura, nos modos de expressividade específicos do “povo negro” ou da “comunidade negra”, tais como moda, comportamento social, estética, representação do mundo. *Luta contra o racismo* do ponto de vista da defesa de uma subjetividade negra. Ou mesmo *luta contra o racismo* no sentido de se contrapor às artimanhas da supremacia branca em todas as esferas da vida. Como se vê, não é simples capturarmos o que há por trás da ideia de “luta contra o racismo” sem antes contextualizarmos o momento em que tais demandas são feitas e quais os interesses em disputa.

Por outro lado, podemos problematizar ainda mais a própria ideia de movimentos negros e questionar sua legitimidade atual. Se o horizonte das ações políticas, demandas e anseios destes movimentos é a “luta contra o racismo”, em tese sua razão de ser terminaria à medida que não houvesse mais racismo, correto? Eis um problema imenso. Sem a pretensão de fazer qualquer tipo de futurologia, devemos nos perguntar se o racismo tem prazo de validade. Um conjunto expressivo de pesquisadores aponta que o racismo é na verdade um “sistema-mundo” e que, portanto, está profundamente conectado à modernidade ocidental (WINANT, 2001). Em outros termos, os produtos da modernidade ocidental que conhecemos como escravismo, colonialismo, capitalismo, socialismo, comunismo têm o racismo como uma de suas principais bases. O racismo ao qual me refiro atinge não somente aos negros, mas também povos indígenas, árabes e minorias étnicas e nacionais diversas.

---

12 O termo “luta contra o racismo” se transformou em uma máxima para os movimentos negros sendo adotado até mesmo por governos específicos, secretarias estaduais, municipais e por outros movimentos sociais. O termo inclui ações também contra a discriminação racial em amplos setores da sociedade.

Portanto, o caráter praticamente permanente do racismo como “sistema-mundo” aponta para uma atuação também ilimitada dos movimentos negros como movimento social. Como lição básica das ciências sociais e da história aprendemos que os contextos sociais jamais são os mesmos, ainda que haja uma série de “permanências do passado no presente”. Isso aponta para o fato de que determinadas práticas correntes no passado, seja de maneira oficial ou oficiosa, modificam-se no correr dos tempos. Basta pensar aqui no nazismo, no sistema de segregação racial vigente até finais dos anos de 1960 nos EUA – *Jim Crow Laws* – e o *apartheid* na África do Sul corrente até meados de 1994. Obviamente que tais estruturas de dominação racial não foram demolidas de forma natural e sem que antes uma série de movimentos e atores sociais atuasse sistematicamente no sentido de minar suas bases. Inclusive não há porque acreditar em sua total dissolução.

Neste sentido, podemos pensar que o movimento pelos direitos civis nos EUA, sob liderança dos afroamericanos, construiu organizações políticas específicas para se opor ao sistema de segregação oficial. Ao mesmo tempo, várias iniciativas não-institucionais e de ação local foram criadas a fim de fazer frente a esta problemática. Muitas organizações criadas durante a *Jim Crow* não existem mais, perderam sua base de sustentação. Do mesmo modo que outras continuam a atuar no cenário político dos EUA, não mais contra o racismo legal e sim contra suas persistências nas práticas sociais e institucionais. Atuam contra o racismo estrutural, arraigado em todo o corpo social. A história da *National Association for the Advancement of Colored People* – NAACP<sup>13</sup> é um exemplo de uma organização negra fundada em 1909 e que continua a atuar nos EUA em prol da defesa e garantia dos direitos civis e da justiça social.

Na mesma análise, o *apartheid* na África do Sul foi oficialmente desmantelado em 1994 após centenas de embates sangrentos entre ativistas negros e as forças policiais. Várias organizações criadas especificamente para atuar contra este sistema transformaram-se ou extinguiram-se após o fim do regime. Os efeitos do racismo de mais de quatro décadas permanecem visíveis na África do Sul de hoje: concentração da

---

13 Associação Nacional para o Progresso das Pessoas de Cor, fundada em 1909 nos Estados Unidos e considerada a mais antiga organização negra na luta em defesa dos direitos civis.

pobreza entre os negros, desemprego, criminalidade, mortalidade, altos índices de contaminação pelo HIV, etc. Por lei é proibido coibir o acesso de negros e outros grupos não-brancos a empregos, espaços públicos, serviços sociais, etc. Exceto por meio de políticas de ação afirmativa cuja intenção é exatamente reverter os efeitos passados da discriminação racial e étnica. Com efeito, muitas organizações *antiapartheid* transformaram-se e agora atuam como organizações de direitos humanos ou de outros tipos.

## MOVIMENTOS NEGROS CONTEMPORÂNEOS

Em 1995, pela primeira vez na história republicana brasileira, um governo democraticamente eleito reconhece que as históricas desigualdades raciais necessitariam de tratamento específico por parte do Estado, o que ainda não sinalizava para a adoção de políticas de ação afirmativa. A ideologia do Estado brasileiro responsável pela dissimulação da existência do racismo e das desigualdades raciais, o *mito* ou *ideologia da democracia racial*, vem perdendo força de maneira gradativa ao longo dos últimos 10 anos. A partir daquele momento uma nova fase emergiria no cenário político nacional no que tange ao que passou a ser chamado de “promoção da igualdade racial”<sup>14</sup>.

Em trabalho dissertativo de mestrado pesquisei o chamado *processo de mobilização dos movimentos negros para a 3ª Conferência Mundial das Nações Unidas contra o Racismo* (3ª CMR), realizada em 2001, na cidade de Durban, África do Sul. O intento ali era o de analisar e interpretar parte das relações estabelecidas entre os movimentos negros e o Estado brasileiro no que concerne à construção de *políticas raciais* de caráter público visando a superação de desigualdades sociais entre negros e brancos. Ao mesmo tempo, a investigação procurou registrar as evoluções recentes experimentadas por este movimento social, suas contradições discursivas, novas práticas políticas e arranjos institucionais frente aos poderes estatais.

---

14 Aprofundo este argumento na dissertação “A Persistência Política dos Movimentos Negros: processo de mobilização negra à 3ª Conferência Mundial contra o Racismo”. Santos, 2005.

Os anos de 1990 representaram para os movimentos negros um período significativo de mudanças institucionais. Até o ano de 1995, após a realização da *Marcha Zumbi dos Palmares Pela Cidadania e a Vida*, organizada por diversas organizações negras em Brasília<sup>15</sup>, as demandas destes movimentos transformam-se do “denuncismo” para demandas “propositivas”. Se até este período as energias políticas dos movimentos negros se concentravam em denunciar a existência de uma ideologia de democracia racial sustentada, sobretudo pelo Estado, após este momento os ativistas passam a propor políticas de inclusão racial e a dialogar com as esferas estatais de modo mais profissionalizado e sistemático<sup>16</sup>. Na ocasião, o governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso cria o Grupo de Trabalho Interministerial para a Valorização da População Negra – GTI, a fim de responder de forma mais objetiva às demandas e pressões políticas exercidas pelos movimentos negros durante o seu governo. Nesta ocasião, o Brasil já era signatário de vários tratados internacionais de proteção contra a discriminação racial e já havia assinado resoluções com recomendações de políticas específicas para a inclusão de segmentos sociais e racialmente marginalizados. Apesar da exterioridade de tal compromisso não havia políticas significativas de redução das desigualdades raciais.

O processo de mobilização negra para a 3ª CMR revelou dimensões importantes no que tange à mudança da relação entre os movimentos negros e Estado e mudanças internas às próprias organizações negras. Neste período, as relações políticas entre Estado e sociedade civil experimentaram um amadurecimento institucional sem precedentes.

No caso brasileiro tem sido frequente a interface entre estes dois atores políticos, levando à incorporação por parte da delegação oficial de diversas propostas e contribuições da sociedade civil em seus documentos

---

15 Depoimento de Edson Cardoso, ex-militante do Movimento Negro Unificado e atual editor do jornal *Irohín*, mostra que no final de 1994 ele propôs aos colegas do MNU esta marcha. A reação da comissão executiva do MNU não foi positiva, especialmente porque Cardoso afirmara que iria conversar com Ivanir dos Santos, diretor do CEAP, a fim de buscar mais aliados para a construção da marcha. Sublinha que as ONGs negras apoiaram a construção desta mobilização, como o CEERT e o Geledés. Para ler o depoimento completo ver “Histórias do Movimento Negro no Brasil”, livro organizado pelos historiadores Verena Alberti e Amílcar Pereira.

16 Para o desenvolvimento e crítica deste argumento consultar a dissertação supracitada.

oficiais (LINDGREN, 2001). Na realidade, a influência e o *know-how* da sociedade civil, em especial das organizações não-governamentais são de tal dimensão que as delegações oficiais insistem em que estas participem dos processos decisórios e da discussão dos documentos. Não é raro constatar que em muitas ocasiões a experiência acumulada pelas ONGs superou a da própria delegação oficial, seja em termos técnicos ou mesmo políticos<sup>17</sup>.

No caso da preparação para a 3ª CMR a delegação oficial, em diferentes momentos, confundia e reduzia a importância temática da conferência. O chefe da delegação oficial na ocasião, o embaixador Gilberto Sabóia, chegou a afirmar que “a sociedade brasileira não reivindica mudanças nas relações raciais no Brasil”. Tal afirmação foi encarada pela militância negra como uma profunda contradição entre aquilo que o governo afirmava do ponto de vista de rompimento da ideologia da democracia racial e o que fazia na prática. Se por um lado o governo reconhecia o racismo e a discriminação racial e se mobilizava para que a delegação brasileira levasse para a África do Sul as recomendações mais progressistas no que tange a superação de tais desigualdades, por outro os representantes da delegação oficial não assumiam suficientemente tais desafios.

O processo de mobilização também trouxe à tona que as disputas por representação pública e hegemonia política são constantes nos movimentos negros brasileiros contemporâneos. Em outros termos, determinadas organizações concentraram os recursos financeiros e os canais de comunicação junto ao Estado e mesmo o sentido daquilo que reivindicavam em nome de toda uma coletividade. Denominei isto de “onguização dos movimentos negros” tentando sinalizar que durante o processo para a conferência as organizações negras “filiativo-nacionais” tiveram dificuldades em acompanhar as negociações em torno da conferência e mesmo em incorporar em suas atuações a importância política que esta representava para a população negra. Um bom exemplo disso é que boa parte de tais organizações se posicionava contrariamente às

---

17 As delegações oficiais não contam necessariamente com especialistas e ativistas no tema das conferências. Consequentemente, o rendimento em termos técnicos e políticos são relativamente baixos. Por esta razão, a participação de ativistas e profissionais da sociedade civil tem se tornado uma constante para a boa condução dos trabalhos de preparação.

políticas de ação afirmativa, em especial em uma de suas modalidades, as cotas raciais. Algumas de suas lideranças argumentavam que tais medidas eram insuficientes frente às reais demandas de inclusão social da população negra brasileira. Sem entrarmos no mérito se tal assertiva é coerente ou não, o fato é que tal argumento e a própria precariedade de tais organizações dificultaram a ampliação de sua participação no processo preparatório.

Sem a pretensão de esgotar o quadro exposto acima, é necessário acentuar que de 1995 em diante as mudanças observadas na relação entre movimentos negros e Estado influenciaram na construção de uma *agenda política racial* extremamente significativa. Anterior a este período, a própria ideia de “raça” era frequentemente evitada, senão rechaçada pelas autoridades estatais de governos específicos. Sob a sombra do mito da democracia racial, o máximo que se obtinha em termos de visibilidade das demandas da população negra era expresso no campo das práticas culturais. A criação da Fundação Cultural Palmares (FCP) durante o governo do presidente José Sarney, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), em 1988, é ilustrativa neste sentido. Atendendo reivindicações de lideranças dos movimentos negros, críticos às comemorações do centenário da abolição da escravatura, o presidente José Sarney assina um decreto-lei estabelecendo a FCP como entidade subordinada ao Ministério da Cultura e que teria como principal missão a defesa e a preservação do patrimônio imaterial afrobrasileiro.

Em 2003, no início do primeiro mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) é estabelecida como secretaria de governo. A Seppir, diferentemente da FCP, resulta do aprofundamento das relações político-institucionais entre movimentos negros e Estado, ainda que não represente somente os negros. Do mesmo modo, sinaliza de forma efetiva a incorporação de demandas de ativistas negros(as) pertencentes ao PT e das pressões e compromissos gerados durante e após a preparação para a 3ª CMR. As relações político-institucionais entre movimentos negros e os poderes estatais no Brasil sofreram modificações substantivas do início dos anos 90 até a atualidade.

Desde o reconhecimento oficial do racismo e da discriminação racial pelo governo federal, demandas em torno de maior equalização racial

em espaços institucionais tornaram-se tema corrente de discussão. Como citado acima, o próprio governo federal toma a iniciativa de discutir a viabilidade de implementar políticas de ação afirmativa. O próprio processo de mobilização dos movimentos negros para a conferência mundial contra o racismo e o trabalho junto à delegação oficial possibilitou uma visibilidade até então inédita da questão das desigualdades raciais. A criação Seppir foi um dos resultados diretos desta mobilização. Ainda que uma antiga demanda de militantes negros do Partido dos Trabalhadores de uma instância federal que desenvolva e auxilie na execução de políticas de “igualdade racial”, a Seppir é um exemplo concreto do sucesso das vocalizações dos movimentos negros junto ao Estado. Ao mesmo tempo, o trabalho desenvolvido pela secretaria ao longo das duas gestões governamentais de Lula não está isento de críticas por parte de intelectuais e militantes negros. Relatos de lideranças negras do Rio de Janeiro, São Paulo e Brasília criticam a maneira pela qual a Seppir foi constituída, ou seja, atendendo muito mais a configurações político-partidárias e aos *lobbies* de militantes petistas do que a aspirações e necessidades dos movimentos negros (SANTOS, 2005). A escolha da ex-ministra Matilde Ribeiro e do atual ministro Edson Santos – ambos do PT – corroboram em parte tal tese.

No geral, carecemos de devidas análises sobre a atuação desta secretaria junto aos órgãos federais e a sociedade civil como um todo. Por outro lado, a constituição da Seppir, da Fundação Cultural Palmares e as experiências de secretarias estaduais e municipais de combate ao racismo e promoção da população negra são exemplos de um complexo processo de *institucionalização dos movimentos negros* que data do início dos anos de 1980.

## INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS MOVIMENTOS NEGROS

O surgimento de órgãos do poder público voltados especificamente à defesa dos interesses da população negra, como o Conselho de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra do Estado de São Paulo, a Secretaria Extraordinária para Defesa e Promoção das Populações Afrobrasileiras do Rio de Janeiro (Sedepron/Seafro), a Fundação

Cultural Palmares, o Grupo de Trabalho Interministerial para a Valorização da População Negra (GTI), a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) dentre outras, constitui exemplo do que podemos chamar de “institucionalização dos movimentos negros” nos últimos 20 anos.

Criado durante o governo de Franco Montoro (1983-1987), o Conselho de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra do Estado de São Paulo foi o primeiro órgão do poder público especificamente voltado ao trabalho de construir políticas públicas de combate ao racismo. Seu principal articulador e idealizador, Ivair dos Santos, relata que a ideia da secretaria surgiu quando foi convidado para trabalhar na Secretaria de Assuntos Políticos do governo Franco Montoro (PMDB) em 1983. Recém retornado de Angola, onde trabalhou por alguns anos, notou – sem muito espanto – que praticamente não havia negros na composição de governo, com exceção de Hélio Santos, que trabalhava no cerimonial. Ivair dos Santos ao observar que havia um Conselho da Condição Feminina percebeu que havia espaço para a atuação das “minorias”. Imediatamente pensou: “Por que não criar um conselho do negro<sup>18</sup>?” Convidou Hélio Santos e mais outros colegas e sugeriu ao governador Montoro que se criasse esse conselho. O que foi feito no dia 11 de maio de 1983.

De acordo com o depoimento de Ivair dos Santos, o Conselho de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra não surgiu por uma demanda específica do “movimento negro”. Muitos militantes entendiam à época que qualquer iniciativa tomada pelo poder público neste sentido sinalizaria cooptação do movimento<sup>19</sup>. Carlos Alberto Medeiros, militante experiente dos movimentos negros e ex-chefe de gabinete da Secretaria Extraordinária de Defesa e Promoção da População Negra (Sedepron) no início dos anos 90, afirma que

---

18 Citado em “Histórias do Movimento Negro no Brasil”, organizados por Amílcar A. Pereira e Verena Alberti. Para detalhes do processo de formação do Conselho de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra de São Paulo consultar dissertação de mestrado do próprio Ivair dos Santos, “O movimento negro e o Estado (1983-1987), Campinas, Unicamp, 2001.

19 Citado em “Histórias do Movimento Negro no Brasil”, p. 217.



“Havia muita desconfiança, no início, em relação às primeiras articulações do movimento negro com o Estado. Até um determinado momento havia muita suspeita de cooptação: “Vão levar os caras para neutralizar o movimento”. Na Sedepron, no Rio, durante o governo Brizola, nós não conseguimos avançar muito, nós apanhamos da máquina do Estado<sup>20</sup>”.

Anos mais tarde há uma acelerada mudança de percepção da militância neste sentido. Muitas organizações negras e ativistas ligados ao governo federal, estadual e municipal irão demandar exatamente uma resposta mais pragmática e institucional ao problema das desigualdades raciais, ainda que alguns segmentos preferissem uma postura de constante crítica e denúncia do racismo estrutural. Outro aspecto fundamental é que as relações com o aparato estatal atendem a determinados requisitos que podem ser descritos nos seguintes itens: a) atuação de ativistas negros, geralmente independentes, sejam estes funcionários públicos ou com mandatos parlamentares; b) algum tipo de experiência com a máquina burocrática; c) percepção de aberturas institucionais ou de oportunidades políticas surgidas da relação movimento social/Estado. Tais caracterizações ajudam também a entender os papéis desempenhados tanto por indivíduos quanto por instituições em processos decisórios. Em outros termos, a gênese de muitas iniciativas no âmbito governamental que irão caracterizar o que chamo aqui de *institucionalização dos movimentos negros* se dá a partir do protagonismo individual, por meio da percepção, experiência profissional junto à burocracia estatal e *oportunização* de determinados ativistas negros ao atuar em espaços estratégicos do poder público.

Em termos gerais, tais órgãos e/ou instâncias de mediação são vistos por muitas lideranças negras como espaços importantes no sentido de dar suporte e auxílio na construção de políticas sociais de combate à discriminação racial. Após a experiência do conselho do negro em São Paulo, outras iniciativas foram desencadeadas a partir de modelos parecidos no Rio de Janeiro, Belo Horizonte, etc. Na realidade, em vários

---

20 Idem, p. 351.

estados brasileiros é possível encontrar exemplos da simbiose entre demandas coletivas dos movimentos negros incorporadas *pele e no* poder público. O ponto central a observar é que tais instâncias funcionam desde *dentro* da institucionalidade estatal, a partir de determinadas oportunidades políticas específicas, da conjuntura nacional e da percepção e capacidade técnico-burocrático de ativistas negros ligados ou não a organizações negras.

A noção de *institucionalização* pode levar a leituras equivocadas e apressadas, caso interpretemos isso simplesmente como um deslocamento da ação coletiva dos movimentos sociais para dentro da esfera estatal. Na realidade, este é um processo cuja maturação atravessa gerações e provoca um sem número de transformações internas na relação do movimento social com os aparatos estatais e com o conjunto da sociedade civil. O caráter multifacetado descentralizado característico dos movimentos negros, em momentos diversos da história brasileira e, em especial após os anos 70, permitiu uma interação mais íntima com as instituições estatais e com governos específicos. Determinados governos manifestaram posturas e aberturas diferenciadas para as *agendas raciais* apresentadas pelos movimentos negros. Além do já citado PMDB, a experiência da Sedepron/Seafro no Rio de Janeiro também expressa isso. Criada no segundo governo de Leonel Brizola, do Partido Democrático Trabalhista (PDT), esta secretaria extraordinária funcionou de 1991 a 1994 sob a coordenação de Abdias do Nascimento. No caso do PDT já havia uma relação minimamente consolidada entre o partido e parte da militância negra do Rio de Janeiro. No início dos anos 80, quando Abdias e Brizola voltam do exílio, é criado o PDT e Abdias funda a Secretaria do Movimento Negro neste partido.

Em linhas gerais, tais aberturas ou graus de dificuldades na relação entre movimentos negros e governo podem ser interpretadas a partir de uma série de fatores, tais como: coligações partidárias; inserção da temática racial nos programas de governo específicos; arranjos institucionais entre organizações negras e lideranças partidárias; conjuntura internacional e; principalmente, *nível de flexibilidade* da ideologia da democracia racial. Este último item pode ser mais bem entendido em dois momentos da história dos movimentos negros recentes: 1) período que vai do final dos anos 70 até meados de 1993 e 1994 e 2) momento posterior

ao ano de 1995, quando durante o governo de Fernando Henrique Cardoso têm-se o reconhecimento do racismo e da discriminação racial como fatos concretos da realidade brasileira.

Durante a primeira fase o não reconhecimento do racismo e da discriminação racial enquanto estruturas mantenedoras da ordem racial – cuja tradução é a permanência da desigualdade racial a partir da inércia estatal neste campo – dificultava imensamente o processo de negociação entre os movimentos negros e representantes estatais. Além do mais, do ponto de vista da organização política dos movimentos negros, em especial quando da formação do Movimento Negro Unificado Contra a Discriminação Racial, o que estava em pauta era denunciar a existência do racismo e da discriminação racial como fatos concretos no dia a dia da população negra. Este caráter *denunciasta* também vinha acompanhado dos primeiros esboços de políticas públicas de combate ao racismo, porém de maneira ainda muito incipiente e inorgânica. Ao mesmo tempo, havia por parte do MNU um projeto de modificação do ordenamento social visto a partir da dinâmica da *política negra*. Os desgastes internos da ditadura militar e uma crescente mobilização da sociedade civil em torno da redemocratização ajudaram na flexibilização destas novas demandas, o que não significou o fim da repressão política contra ativistas negros<sup>21</sup>, tampouco a aceitação da *agenda racial* que os movimentos negros estavam desenvolvendo naquele momento.

Por outro lado, tais relações não devem ser vistas somente em chave positiva, como se representassem um avanço nas demandas do movimento social. Uma das implicações da *institucionalização dos movimentos negros* são os possíveis atrelamentos políticos da ação coletiva deste segmento e as diversas relações de dependência resultantes deste processo. Uma característica comum a todas as experiências passadas e presentes de conselhos, secretarias especiais e outros órgãos governamentais ou estatais voltados à população negra é a discrepância entre a implementação das políticas propostas e o orçamento disponível.

---

21 Ver dissertação de mestrado de Karin Sant'Anna Kossling intitulada "As Lutas Antirracistas de Afrodescendentes sob a Vigilância do DEOPS/SP (1964-1983)", defendida na USP em 2007.

Por outro lado, este fenômeno é aparentemente contraditório com as noções clássicas de movimento social. Por exemplo, David Snow *et al* define movimento social como

“coletividades agindo com certo grau de organização e continuidade fora dos canais institucionais ou organizacionais com o propósito de desafiar ou defender a autoridade existente, se é institucionalmente ou culturalmente baseada, no grupo, organização, sociedade, cultura ou ordem mundial, de que são uma parte”<sup>22</sup>. (p. 11)

O caráter de “fora dos canais institucionais” ou mesmo contra os poderes instituídos é o que caracteriza a ação coletiva. No entanto, no caso dos movimentos negros temos exemplos de atuações de parlamentares que buscaram defender e aproveitar este espaço em prol da população negra. O caso mais notório disso é a trajetória de Abdias do Nascimento pelo Senado Federal. Além de realizar várias ações explícitas em defesa da população negra, Abdias do Nascimento foi o primeiro a propor o que até então designava por “políticas compensatórias”, sinônimo de ação afirmativa. Benedita da Silva também exemplifica o caso do uso da máquina burocrática em defesa dos negros. Mais recentemente temos o caso do senador Paulo Paim, o proponente do Estatuto da Igualdade Racial que em inúmeras ocasiões emprestou seu mandato para a defesa de políticas para a população negra.

A *institucionalização dos movimentos negros* é ao mesmo tempo resultado dos esforços da militância negra em fazer com que os poderes estatais reconheçam a existência do racismo institucional e da discriminação racial e a expressão de mudanças das formas organizativas presentes no movimento. Não há um consenso entre as organizações negras quanto a este processo. Tampouco instâncias como a FCP e Seppir são vistas exatamente como “movimento negro” por alguns

---

22 Tradução do inglês: “collectivities acting with some degree of organization and continuity outside of institutional or organizational channels for the purpose of challenging or defending extant authority, whether it is institutionally or culturally based, in the group, organization, society, culture, or world order of which they are a part”. Tradução feita pelo autor.

militantes<sup>23</sup>. O fato é que este *processo de institucionalização* representa uma fase marcante dos movimentos negros contemporâneos e aponta simultaneamente para transformações presentes no próprio Estado desde a redemocratização até os dias atuais. Isso não significa dizer que as conjunturas políticas dos últimos 20 ou 15 anos representem avanços em todos os campos ou que tenham representado necessariamente benefícios para a população negra. O avanço das políticas de tipo neoliberal, especialmente a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso, retardou uma série de conquistas sociais importantes, além de aumentar os índices de pobreza e indigência em todo o país. Dentre os mais prejudicados estão os negros, já que massivamente encontram-se na base social.

Os novos ideólogos da democracia racial apontam para o fenômeno da *institucionalização dos movimentos negros* como um perigoso processo de *racialização* da sociedade brasileira. Afirmam que é um retrocesso histórico o fato de que um Estado permita e mesmo incentive políticas sociais com base na identidade racial. Para estes, a *institucionalização* e a *racialização* são resultantes da penetração de lideranças negras nos aparatos estatais e trairiam imensamente o ideário nacional de convivência pacífica e indiferenciada entre as *raças* (FRY 2005, MAIO & MONTEIRO 2004). A *nova ideologia da democracia racial* aponta também que a *racialização* da sociedade brasileira nada mais é do que uma tentativa apressada e extemporânea de copiar o modelo de relações raciais existentes nos Estados Unidos. Diferentemente do modelo da ideologia anterior, os novos ideólogos não negam a existência do racismo e da discriminação racial. Entretanto, enfatizam que no Brasil o verdadeiro problema é de desigualdade social, ou seja, é um problema de classe e

---

23 Em entrevista concedida por email o militante negro Reginaldo Bispo afirma neste sentido que “Comissões, secretarias, coletivos de partido, de governo e a maioria das ONGs Negras não são MN (Movimento Negro). Há também uma infinidade de entidades de um único dono, estas também não caracterizamos como tal. As estruturas sindicais e das Centrais, assim como coletivos religiosos podem ser ou não, depende da sua atuação, uma porção delas são apenas cabide de emprego para satisfazer e acomodar os seus negros, o mesmo identificamos na maioria desses espaços em governos e partidos”. Data da entrevista: 14 de março de 2009.

não de *raça*. Portanto, bastariam políticas sociais visando os mais pobres para minorar tal situação. Já que dentre os pobres os negros são majoritários, então bastaria implementar políticas universalistas e não políticas focadas na raça.

## DEMANDAS E DESAFIOS ATUAIS DOS MOVIMENTOS NEGROS

O processo de mobilização dos movimentos negros para a 3ª Conferência Mundial Contra o Racismo apontou para um amplo conjunto de mudanças na relação movimentos negros/Estado<sup>24</sup>. Como visto acima, este processo não se inicia durante a preparação para a referida conferência. Entretanto, este momento pode ser visto como o *momento catalisador* do ponto de vista do comprometimento do Estado para com a população negra em termos de políticas públicas de redução das desigualdades raciais e da assunção desse compromisso em caráter internacional. A partir do momento em que o Estado brasileiro assinou o Plano de Ação e a Declaração Final de Durban passou a assumir diante do mundo seus conteúdos mais fundamentais. Como de praxe, é preciso que a sociedade civil e, neste caso, mais especialmente os movimentos negros, acompanhem e exijam do Estado os compromissos assumidos neste campo. Em outros termos, graças à *persistência política dos movimentos negros* através de articulações e diálogos de seus ativistas foi possível que o Brasil entrasse na conferência contra o racismo com propostas sofisticadas e avançadas. Na verdade, a combinação entre a experiência diplomática brasileira – apesar da cegueira de muitos de seus representantes para os problemas envolvendo o racismo – e o conjunto de saberes de ordem política, intelectual e institucional dos militantes negros e negras possibilitou com que a delegação brasileira se destacasse como uma das mais importantes de toda a conferência e mais numerosa fora da África.

---

24 Desenvolvi em dissertação de mestrado um estudo sobre este processo de mobilização dos movimentos negros e ali aprofundi muitos dos pontos que aqui irão aparecer somente de forma elucidativa. Ver “A Persistência Política dos Movimentos Negros: processo de mobilização negra à 3ª Conferência Mundial contra o Racismo”, UERJ, 2005.

Os grandes laboratórios para o que seria a conferência contra o racismo, o avanço de seus resultados, etc., foram, primeiro, a mobilização dos movimentos negros para os preparativos em torno do Centenário da Abolição da Escravatura, em 1988, e o segundo o processo de mobilização negra para a Marcha Zumbi dos Palmares pela Cidadania e a Vida, em 1995 na cidade de Brasília<sup>25</sup>.

De maneira bastante resumida, podemos dizer que em ambas as mobilizações as principais reivindicações concentravam-se em exigir do poder público políticas públicas consistentes de redução da desigualdade racial. A marcha de 1995 teve como consequência concreta a criação do Grupo de Trabalho Interministerial para a Valorização da População Negra – GTI ou, se preferirmos, uma resposta institucional do Estado frente às demandas postas pelo ativismo negro. O objetivo era exatamente romper com as constantes promessas e lentidão estatal neste campo e pensar a *questão racial* desde uma perspectiva efetivamente pragmática. Infelizmente o GTI, como outras tantas experiências no campo da relação Estado/movimentos negros, não obteve fôlego necessário e não conseguiu cumprir suas promessas e anseios mais básicos. A resposta para tal fracasso não é simples já que há que se levar em conta uma série de fatores: problemas internos ao GTI; pouca intimidade com a máquina burocrática por parte dos ativistas; dificuldades de comunicação entre as esferas governamentais e, sobretudo, uma sólida *cultura política racista* não totalmente decomposta. Seria no mínimo simplista imaginarmos que o reconhecimento do racismo e da discriminação racial por parte do governo significaria uma mudança acelerada de toda ideologia da democracia racial encarnada nas instituições estatais que, no meu entendimento, nada mais é do que um poderoso constructo de manutenção da ordem racial hegemônica.

---

25 No livro organizado por Amílcar Pereira e Verena Alberti, “Histórias do Movimento Negro no Brasil” encontrei as melhores descrições de ambos os processos feitas por seus principais articuladores. Portanto, para detalhes de tais processos, consultar esta excelente publicação.

O tema da ação afirmativa, presente desde o Conselho de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra em São Paulo e da Sedepron no Rio de Janeiro, ganha um importante impulso a partir do momento em que tal ideia começa a ser pensada de maneira mais sistemática no início dos anos 90. O seminário *Multiculturalismo e Racismo: o papel da ação afirmativa nos estados democráticos* tinha como proposta exatamente discutir a viabilidade destas políticas no contexto brasileiro. Não é lugar aqui para avaliar o grau de abrangência esperado e obtido em torno destas políticas. No caso em questão chama a atenção que este amplo conjunto de mudanças provoca questionamentos profundos no conjunto da militância negra. As mobilizações, marchas e processos de organizações resumidamente descritas acima – houve uma centena de outras, de caráter localizado – traduzem exatamente o meio pelo qual a política dos movimentos negros é conduzida no embate com os poderes estatais. Ao mesmo tempo, tal dinâmica modifica e desafia a própria maneira como as organizações negras pensam a si mesmas.

A Seppir e outros órgãos existentes na estrutura do Estado nos dias atuais ligados aos negros representam simultaneamente um avanço e um paradoxo na política negra brasileira atual. O avanço pode ser expresso na incorporação de uma *agenda racial* pelo poder público, cuja expressão mais forte são as políticas de ação afirmativa. O paradoxo é que ao desenvolver uma *agenda racial* o Estado parece sinalizar para uma aparente resolução ou, pelo menos, para uma pacificação do conflito racial inscrito em sua própria estrutura. Em outros termos, não está claro qual o caminho que os movimentos negros passarão a adotar neste sentido.

O fato é que não há como retroceder do ponto de vista dos compromissos assumidos até então. Vejo também como um desafio o debate em torno da implementação das políticas de ação afirmativa no mercado de trabalho para a população negra. Tal mudança de foco fará com que a relação movimentos negros/Estado caminhe mais firmemente para decisões no campo da política econômica. Isso implica que o movimento social – dentro ou fora das estruturas do Estado – desenvolva mecanismos de cobrança e *accountability* do quanto se pretende investir com políticas nesta área.



## CONCLUSÃO

Com tranquilidade é possível afirmar que os movimentos negros têm sido um dos movimentos sociais mais vitoriosos nos últimos anos na defesa e promoção das demandas da população negra. Os avanços da militância nas reivindicações junto ao poder público ainda não significaram uma reversão social do padrão de vida dos negros brasileiros, nem mesmo de pequenos segmentos desta população. O debate sobre desigualdades raciais não pode ser plenamente entendido se olharmos somente para os efeitos causados entre os negros. Na verdade, há um entrelaçamento de diversos outros fatores que mantém os padrões gerais de desigualdades sociais constantes entre os vários grupos na sociedade. Por esta razão é que políticas sociais de redução das desigualdades raciais precisam ser combinadas com políticas sociais de redução de pobreza para todos os grupos. Isso também significa a ampliação de investimentos na requalificação da mão de obra de negros e não-negros e de uma mudança profunda nos investimentos em educação, desde o nível fundamental até a pós-graduação. Países como Japão, Estados Unidos e Coreia do Sul exemplificam exatamente a reversão de seus padrões sociais a partir do investimento massivo em educação aliado ao desenvolvimento industrial e tecnológico.

Os últimos 20 anos testemunharam transformações profundas na relação movimentos negros/poder público, como se tentou mostrar acima. Além do mais, este movimento social foi o grande responsável pela mudança de paradigma no âmbito das relações raciais no Brasil, mais concretamente na disseminação popular de que o racismo continua a ser uma realidade e na deslegitimação da ideologia que o sustenta: o *mito da democracia racial*. Isso não significa necessariamente mudanças profundas no dia a dia das pessoas. Em outros termos, a prática da discriminação racial continua em curso e provocando diversos prejuízos a quem a sofre. Desde aqueles de ordem psíquica até os de ordem sócio-econômica, como acesso a emprego e alocação profissional. No entanto, o imaginário social sobre a população negra tem sofrido paulatinas mudanças.

A criação de órgãos e secretarias visando o combate ao racismo atesta o grau de maturidade institucional e política dos movimentos negros. Seus ganhos podem ser descritos na maneira pela qual a sociedade brasileira encara o problema do racismo e vincula seus avanços com os

movimentos negros. Do mesmo modo que a democracia existente hoje é mais sólida e sensível às disparidades raciais, apesar de todas as suas imperfeições e contradições. Por outro lado, os movimentos negros não têm sido capazes de renovar suas bases à altura de suas demandas, levando a um constante distanciamento de seus beneficiários.

As *ondulações movimentalistas* dos movimentos negros mencionadas no início deste texto nos servirão de exemplo para concluí-lo. Metáfora tomada de empréstimo de Sidney Tarrow a partir da ideia de “ciclos de protestos” e mais apropriadamente as “ondas de contestação”, na reinterpretação de Ruud Koopmans (2004), as *ondulações movimentalistas* dos movimentos negros não seguem uma via linear de ação. Pelo contrário, sua história recente mostra que seus ativistas e apoiadores têm sabido diversificar e garantir conquistas em prol da *igualdade racial*, mesmo que esta permaneça no terreno da utopia e como um horizonte político a ser perseguido. Cabe ao próprio movimento, com o suporte do poder público, a tarefa de aproximar mais estas diferentes esferas de atuação a fim de que os resultados da *política negra* se façam sentir efetivamente na comunidade negra, auxiliando na modificação dos lugares sociais ocupados pela imensa maioria destes.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBERTI, Verena & PEREIRA, Amilcar (Orgs.). *Histórias do Movimento Negro: depoimentos ao CPDOC*. Rio de Janeiro: Pallas; CPDOC-FGV, 2007.
- CARDOSO, Marcos A. *O Movimento Negro em Belo Horizonte: 1978-1998*. Belo Horizonte: Mazz Edições, 2002.
- COSTA, Sérgio. “A construção sociológica da raça no Brasil”. Rio de Janeiro: *Estudos Afro-Asiáticos*, número especial, 2002.
- DAVID, S, SARAH, S, and HANSPETER K (eds.) “Mapping the Terrain”. In.: *The Blackwell companion to social movements*. Malden, MA: Blackwell Pub., 2004.
- D’Adesky, Jacques. *Pluralismo Étnico e Multiculturalismo: racismo e antirracismo no Brasil*. – Rio de Janeiro: Ed. Pallas, 2001.
- DOMINGUES, Petrônio J. *Uma História Não Contada: negro, racismo e branqueamento em São Paulo no pós-abolição*. – São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2004.

- DOMINGUES, Petrônio. “Movimento Negro Brasileiro: alguns apontamentos históricos”. *Tempo*, Revista do Departamento de História da UFF, v. 12, 2007.
- FERREIRA, Maria Cláudia C. *As Trajetórias Políticas de Correia Leite e Veiga dos Santos: consensos e dissensos no movimento negro paulistano (1928-1937)*. Dissertação de mestrado em história, UERJ, 2005.
- FRY, Peter. *A Persistência da Raça*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- GUIMARÃES, Antônio S. *Racismo e antirracismo no Brasil*. São Paulo: Editora 34, 1999.
- HANCHARD, Michael G. *Orfeu e o poder: o movimento negro no Rio de Janeiro e São Paulo (1945-1988)*; tradução de Vera Ribeiro. – Rio de Janeiro: EdUERJ, 2001.
- HOFBAUER, Andreas. *Uma história de branqueamento ou o negro em questão*. São Paulo: Editora UNESP, 2006.
- \_\_\_\_\_. *Ações Afirmativas e o Debate sobre Racismo no Brasil*. In.: Revista Lua Nova, São Paulo, nº 68, 2006.
- \_\_\_\_\_. 1999. *Uma história de branqueamento ou o negro em questão*. Dissertação. São Paulo: USP.
- LINDGREN Alves, José Augusto. *Relações Internacionais e Temas Sociais: A Década das Conferências*. Brasília, FUNAG/IBRI, 2001.
- MACEDO, Márcio. *Abdias do Nascimento: a trajetória de um negro revoltado (1914-1968)*. São Paulo. Dissertação de mestrado em Sociologia. FFLCH/USP, 2006.
- MAIO, Marcos C. & MONTEIRO, S. “Tempos de racialização: o caso da ‘saúde da população negra’ no Brasil”. *Hist. cienc. saúde-Manguinhos*, Ago 2005, vol.12, no.2, p.419-446.
- PEREIRA, Amauri Mendes. *Três Impulsos para um Salto: trajetória e perspectivas do movimento negro brasileiro*. Rio de Janeiro, UERJ, 2006.
- \_\_\_\_\_. *Para Além do Racismo e do Antirracismo: a produção da cultura de uma cultura de consciência negra na sociedade brasileira*. (Tese de doutorado em ciências sociais. Rio de Janeiro, UERJ, 2006).
- PINTO, Regina Pahim. *O movimento negro em São Paulo: luta e identidade*. Tese de Doutorado. PPGAS/USP, 1993.
- SANTOSA, Marcio André O. *A Persistência Política dos Movimentos Negros Brasileiros: processo de mobilização à III Conferência Mundial das Nações Unidas Contra o Racismo*. Dissertação de mestrado. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2005.

- SANTOSb, Ivair A. *O Movimento Negro e o Estado (1983-1987)*. Dissertação de mestrado em ciência política, Campinas, Unicamp, 2001.
- SANTOSc, Joel Rufino. *Atrás do Muro da Noite: dinâmica das culturas afrobrasileiras*. Brasília: Ministério da Cultura / Fundação Cultural Palmares, 1994.
- \_\_\_\_\_. “O Movimento Negro e a Crise Brasileira”. In: *Política e Administração*. Rio de Janeiro, Fundação Escola e Serviço Público, v. 2, jul-set 1985, PP. 285-308. Edição especial: Movimentos sociais no Brasil.
- SILVA, Joselina da. *União dos Homens de Cor: uma rede do movimento negro após o Estado Novo* (Tese de doutorado em ciências sociais, Rio de Janeiro, UERJ, 2005).
- WINANT, Howard. *The world is a ghetto: race and democracy since World War II*. New York: Basic Books, 2001.
- TARROW, Sidney G. *Power in movement: social movements, collective action and politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.
- Kossling, Karin S. *As Lutas Antirracistas de Afro-descendentes sob a Vigilância do DEOPS/SP (1964-1983)* (Dissertação de mestrado em história, USP), 2007.
- KOOPMANS, Ruud. *Protest in Time and Space: The Evolution of Waves of Contention*. In: *The Blackwell companion to social movements*. Malden, MA: Blackwell Pub., 2004.

# CONSTRUÇÃO E DESCONSTRUÇÃO DO SILÊNCIO: REFLEXÕES SOBRE O RACISMO E O ANTIRRACISMO NA SOCIEDADE BRASILEIRA

ÁTILA ROQUE<sup>1</sup>

Oito anos passados da “Conferência das Nações Unidas Contra o Racismo, a Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância”, realizada em Durban, África do Sul, em setembro de 2001, e a sua atualidade não poderia ser mais evidente, e o debate sobre os seus temas mais acalorados. No Brasil, muita coisa mudou de 2001 até hoje, mas – apesar dos muitos e significativos avanços na luta contra o racismo – permanecem ativos os mecanismos produtores e reprodutores da discriminação das populações negras, especialmente aquela que atinge em cheio jovens pobres e

---

1 Historiador, Membro do Colegiado de Gestão do INESC (Instituto de Estudos Socioeconômicos)

mulheres. Este pequeno artigo é um testemunho pessoal e imperfeito de quem acompanha esse debate a partir de um lugar particular, o de militante e dirigente de uma ONG “não negra”.<sup>2</sup>

## O PAÍS DO RACISMO SEM RACISTAS

Estivemos, na verdade, ao longo da última década, participando de um processo fundamental de ruptura de um dos principais – talvez o mais importante – pilares de sustentação do racismo no Brasil: o silêncio. Silêncio tão conhecido de negros, mulatos, morenos, afrodescendentes ou qualquer outra denominação atribuída à tonalidade da pele – que sofrem ao longo das suas vidas com as consequências do racismo. Sofrem com a baixa estima quando crianças ou adolescentes pela ausência de referências positivas nos meios de comunicação – que levavam, como acontecia com a minha geração, os jovens negros a dormirem com toucas feitas com as meias finas usadas pelas nossas mães e irmãs, para acordarem com os cabelos lisos e penteados. Felizmente, na década de 70, James Brown e Toni Tornado apareceram para mostrar aos jovens e adolescentes negros que era possível ser bonito com cabelo duro!

O silêncio que acompanha os homens negros, especialmente os jovens, todas as vezes que se vêem como os únicos “suspeitos” retirados dos ônibus nas batidas policiais, acompanhados pelos olhos baixos dos demais passageiros, que parecem dizer: “Não temos nada com isso, quem manda ser negro!”.<sup>3</sup>

Como disse Lúcia Xavier<sup>4</sup>, em um dos muitos debates em que estivemos juntos, explicitar o não dito é um ato estratégico na luta contra o racismo. Disseminar a palavra contra o preconceito é um ato transformador da

2 Esta é uma maneira simplista de denominar organizações diversas que trabalham com temáticas relacionadas ao desenvolvimento, cidadania, direitos humanos, políticas sociais, pobreza e desigualdades, mas que não tem como tema exclusivo a questão racial ou negra, ao contrário de muitas outras entidades que focam o seu trabalho na luta contra o racismo.

3 Para uma pesquisa detalhada do viés racista da polícia carioca, vejam o livro das pesquisadoras Sílvia Ramos e Leonarda Musumeci, *Elemento Suspeito: abordagem policial e discriminação na cidade do Rio de Janeiro*, Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 2005.

4 Coordenadora da ONG Criola ([www.criola.org.br](http://www.criola.org.br)), sediada no Rio de Janeiro e ativa nas questões relativas às mulheres negras.

realidade. Um ato que desperta outras vozes, transforma e *empodera* (como dizem as feministas) todos os envolvidos: os que falam e os que escutam. Muito da história da luta contra o racismo no Brasil, desde o início do século passado, tem a ver com esse esforço de romper o silêncio envergonhado, visto por alguns como um aspecto positivo – a vergonha de ser racista – em uma sociedade que produziu fenômeno dos mais peculiares na história da humanidade, o do “racismo sem racistas”.<sup>5</sup>

Um silêncio que condenou, ao longo de nossa história, negros e negras a uma espécie de “solidão civil” – já que a esfera pública construída pela nossa limitada democracia não tinha espaço para o tema racial. Um silêncio que nada tinha a ver com a ausência de dados sobre o “custo social” pago pelos negros e negras em consequência da sistemática discriminação. Um silêncio que representava uma verdadeira interdição político-cultural que inibia até mesmo a formulação do problema. Ainda hoje, em alguns ambientes, falar de racismo causa mal-estar, é falta de educação e de tato social. Ou então – nós da esquerda sabemos disso – dizia-se: “Deixa para depois, depois da revolução. Essa não é questão fundamental. O fundamental é a questão social”. Vejam bem, racismo durante muito tempo, em análises que se pretendiam transformadoras da realidade, sequer recebia o status de questão social. Assim como outros temas, era tratado como uma “questão de minoria”, que se solucionaria naturalmente na medida em que se reduzisse a pobreza.

É preciso reconhecer que a matriz ideológica e teórica que informa o pensamento sócio-político no Brasil se encontra fortemente marcada por um pensamento econômico e por um enfoque de classes que desconsidera as chamadas dimensões específicas da dominação, relegadas para um segundo momento no processo de transformação social. Este pensamento se reflete em uma preferência por estratégias de mudanças ditas estruturais que acabam por criar falsas dicotomias entre políticas universais e específicas. Os movimentos feministas e ambientalistas cumpriram e continuaram a cumprir um papel fundamental ao revelar as limitações desse enfoque.

5 Em 1995 o Jornal Folha de São Paulo publicou o caderno especial “Racismo Cordial” trazendo dados sobre o fenômeno do preconceito de cor no Brasil, mostrando que apesar de 91% dos pesquisados dizerem que existe racismo no Brasil, apenas 3% assumiam o próprio preconceito. Em termos gerais esse dado se repete na nova edição da pesquisa publicada pela FSP em 23 de novembro de 2008.

Interessante como muito do debate atual sobre “cotas raciais” nas universidades insiste em recorrer a uma variação desse argumento, alegando que as desigualdades raciais (isto é, entre os que reconhecem que elas existem, pois alguns nem isso...) serão eliminadas na medida em que “políticas universais” sejam adotadas, estabelecendo-se, assim, uma falsa dicotomia ao comparar alhos com bugalhos, já que cotas e ações afirmativas fazem parte de um leque de políticas destinadas ao combate do racismo e das desigualdades por ele geradas, ou seja, são não apenas compatíveis, mas essenciais à luta pela universalização dos direitos fundamentais a todas as pessoas, alvo suposto das políticas sociais de cunho universalizantes.

Isso não significa que ao longo das últimas décadas pouco tenha sido feito, especialmente nos âmbitos da legislação e do aparelho do Estado, com a finalidade de combater o racismo e as suas consequências. Desde 1988 a Constituição Brasileira categoriza o racismo como crime, reconhece o direito de posse da terra às comunidades quilombolas, chegando à criação da Fundação Cultural Palmares. Durante os anos 80 e 90 várias foram as iniciativas e experimentos de criação de Secretarias Especiais e outros órgãos com o objetivo de combater as desigualdades raciais e punir o racismo. Mas é a partir dos anos 1990 que a mobilização pública começa a ganhar volume e a conquistar espaços estratégicos no Estado e na sociedade brasileira.

Nesse sentido, algumas iniciativas lideradas pelo “movimentos negro”<sup>6</sup>, especialmente as que resultam na histórica Marcha de Zumbi, em 20 de novembro de 1995, já apontavam para um nível de mobilização e conscientização mais amplo sobre a temática do racismo. São vários os motivos que nos levam a sublinhar o papel marcante da Marcha de Zumbi no processo de ganho de visibilidade e legitimidade para a luta antirracista. Em primeiro lugar, a valorização do Dia Nacional da Consciência Negra como um momento simbólico de celebração e mobilização

---

6 A partir de agora sempre que me referir ao “movimento negro” é preciso ter em mente que não estou fazendo uso de qualquer visão homogenizadora que desconhece a diversidade existente nas organizações, fóruns, conselhos e outras expressões organizativas e mobilizadoras daqueles e daquelas que lutam desde muitas décadas contra o racismo no Brasil. O movimento negro é plural e heterogêneo, não podendo ser considerado como uma única voz. Vejo isso como qualidade e não como defeito.



da luta pelos direitos dos negros, em contraposição à data de caráter mais “oficialista” da Abolição, 13 de maio. Em segundo lugar, a participação de cerca de 30 mil pessoas na Marcha demonstrou uma capacidade de mobilização do movimento negro até então despercebida do público mais geral. Finalmente, na mesma ocasião, é constituído, por Decreto Presidencial, o Grupo de Trabalho Interministerial para a Valorização da População Negra, representando uma importante estratégia de aproximação de parcelas significativas do movimento negro em relação ao estado brasileiro.

Também é importante chamar a atenção para o fato de que, apenas alguns anos antes, por volta de 1990, realizara-se uma das mais instigantes campanhas de promoção da conscientização e de construção de uma identidade positiva entre a população negra. Com o objetivo de influenciar os resultados do Censo Demográfico de 1991, cerca de vinte organizações da sociedade civil do Rio de Janeiro e de outras cidades, incluindo ONGs e “organizações negras”, lançaram a campanha “*Não deixe sua cor passar em branco. Responda com bom c/senso*”, cuja secretaria executiva funcionava no Ibase, ONG fundada e dirigida à época por Herbert de Souza, o Betinho, figura símbolo da sociedade civil brasileira. Os objetivos principais indicados pelos documentos explicativos da campanha eram os seguintes:

- incentivar pessoas negras e mestiças a declarar sua cor para o censo de 1991: branca, preta, amarela, parda, indígena;
- transmitir uma imagem mais positiva da população negra e mestiça, contribuindo para a recuperação de sua dignidade, valorização de sua cultura e construção de sua cidadania;
- contribuir para que as informações do censo 91 indiquem as reais condições de vida atuais da população negra e mestiça.

Conforme realça a pesquisadora do IBGE Jane Souto de Oliveira, Contrapondo-se à ideologia do embranquecimento, o texto explicativo da campanha alertava “para a necessidade de programas sociais visando à melhoria das condições de vida das população negra e mestiça” e para o fato de que “se não nos contamos, eles não nos levam em conta”. E concluía afirmando que “o recenseamento é um retrato estatístico e social do Brasil e a população negra e mestiça tem que estar nessa foto”.

Mais do que simplesmente introduzir um quesito no censo, tratava-se de problematizar a questão racial no Brasil e fazer do censo um instrumento de reivindicação política.<sup>7</sup>

A Campanha de 1991 foi uma das primeiras a reunir em uma plataforma comum organizações da sociedade civil, em especial as chamadas ONGs, e organizações do movimento negro com o sentido de buscar o reconhecimento da população negra e o questionamento do silêncio dominante sobre a realidade da discriminação racial. Conforme veremos adiante, exercício semelhante foi empreendido no período preparatório e posterior à Conferência de Durban, em uma conjuntura política bastante diferenciada, com o lançamento dos Diálogos Contra o Racismo e a Campanha “Onde Você Guarda o seu Racismo?”.

Do ponto de vista da produção de indicadores, uma iniciativa pioneira de desagregação por “raça” do IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) – lançado, em 1991, pelo Relatório de Desenvolvimento Humano preparado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) –, foi empreendida pelos estudiosos Marcelo Paixão e Wânia Sant’Anna, na ocasião pesquisadores de uma ONG, a Fase. Não obstante o fato de não ser um empreendimento de um organismo governamental, o trabalho por eles realizado teve bastante impacto na opinião pública e na imprensa, servindo como um importante referencial no debate sobre as condições de vida da população negra e das desigualdades raciais no Brasil.<sup>8</sup>

Finalmente, os anos 1990 foram palco de grandes emoções para a jovem democracia brasileira e de momentos memoráveis de mobilização da sociedade civil. Foram os anos do Movimento Pela Ética na Política, do impeachment de Collor e do lançamento da “Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e Pela Vida”, mais conhecida como “Campanha da Fome”. Tudo isso despertava uma expectativa de mudanças e um otimismo em relação às possibilidades de enfrentamento das desigualdades e da exclusão social poucas vezes vistas na história do Brasil.

---

7 OLIVEIRA, Jane Souto de. *Brasil mostra a tua cara: imagens da população brasileira nos censos demográficos de 1872 a 2000*. Escola Nacional de Ciências Estatísticas, Rio de Janeiro, 2001 (Textos Para Discussão N° 6). p.41

8 SANT’ANNA, Wânia e PAIXÃO, Marcelo. “Desenvolvimento Humano e população Afrodescendente no Brasil: uma questão de raça”. *Revista Proposta*, n° 73, junho/agosto 97. Rio de Janeiro, FASE.

## DURBAN E O “CICLO SOCIAL” DA ONU

A história da convocação de uma Conferência Mundial Sobre o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância, aprovada finalmente pela Assembleia Geral da ONU em 1997, mereceria um artigo inteiro, aliás, já escrito, pelo Embaixador brasileiro J.A. Lindgren Alves, autor da proposta original da Conferência em 1994.<sup>9</sup>

No momento da sua convocação ela parecia o encerramento perfeito para um ciclo de conferências mundiais iniciado na década de 1990 que revisitou todos os grande temas do desenvolvimento, firmando compromissos e estabelecendo metas a serem atingidas pelos países membros da ONU. Esta série de conferências, em grande parte devido à profunda revisão que promoveu nos parâmetros que informavam as visões dominantes do desenvolvimento – colocando com destaque na mesa de negociações temáticas como a da sustentabilidade ambiental, dos direitos das mulheres, da pobreza, dos direitos humanos, entre outros –, ficou conhecida como “ciclo social de conferências da ONU”.

Em uma década que sucedia o fim da “guerra fria” e que prometia o renascimento virtuoso dos valores fundadores da própria ONU, o fortalecimento do multilateralismo e de uma governança que levasse a novos e mais generosos pactos de cooperação Norte-Sul (sem dúvida, excesso de otimismo), a agenda de Durban parecia perfeita na disposição de enfrentar o que aquela altura já demonstravam serem os grandes temas do século XXI.

As dificuldades encontradas já durante a fase de negociação e o impasse que levou à saída dos Estados Unidos e Israel da Conferência, demonstraram o quanto as expectativas tinham sido superestimadas. Os ataques terroristas às Torres Gêmeas, em 11 de setembro de 2001, apenas três dias após o encerramento dos trabalhos, quando várias das delegações sequer tinham voltado aos seus países com os documentos finais acordados em Durban, chegou a parecer a muitos dos homens e mulheres que participaram das negociações – em uma espécie de delírio retrospectivo – um fato anunciado, tamanhas foram as muitas

---

9 ALVES, J.A. Lindgren. “A Conferência de Durban contra o Racismo e a responsabilidade de todos”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Número 45, Volume 2, 2002. pp.198-223.

manifestações de intolerância e incapacidade de ouvir uns aos outros demonstrado pelas delegações da Europa, Estados Unidos, Israel e Países Árabes.

Evidentemente a escala dos ataques superou toda a imaginação possível em sua terrível ousadia destrutiva. E inaugurou um longo ciclo de intolerâncias, guerras e terror, uma nova era do medo, da qual até hoje não saímos completamente, como o processo da recém realizada Revisão de Durban, no período de 20 a 25 de abril de 2009, em Genebra, deixou bem claro, ainda que tenham sido confirmados os compromissos originais de Durban. A retirada de um número significativo de países europeus, os quais se somaram aos EUA e a Israel, torna ainda mais tênue o impacto efetivo da conferência.<sup>10</sup>

No entanto, devemos em grande parte a Durban a elevação da luta contra o racismo a tema de destaque no debate público brasileiro.<sup>11</sup> A mobilização de atores governamentais e não governamentais, em particular as organizações do movimento negro, ao longo do processo preparatório para a conferência abriu um leque completamente novo de possibilidades para o enfrentamento da questão, assim como sobre o papel do estado e da sociedade no combate e/ou na reprodução do racismo. O impacto do processo de Durban nas políticas públicas brasileiras não foi irrelevante e merece ser reconhecido, especialmente a partir do governo de Luís Inácio Lula da Silva.

### “VOCÊ TEM FOME DE QUÊ?”<sup>12</sup>

O processo preparatório de Durban contribuiu para aguçar as críticas das organizações negras à baixa prioridade dedicada ao tema do racismo e das desigualdades raciais pelo conjunto mais amplo da sociedade civil, em especial as chamadas “ONGs de Desenvolvimento”. Essas organizações, com notáveis e meritórias exceções, estiveram praticamente

---

10 Ver <http://www.un.org/durbanreview2009/index.shtml>.

11 HERINGER, Rosana. “Ações Afirmativas, estratégias Pós-Durban”. IN: *Observatório da Cidadania 2002* (O Impacto Social da Globalização no Mundo). Rio de Janeiro, Ibase/Item, 2002. pp.55-61.

12 Trecho da letra da canção “Comida” dos Titãs.

ausentes do processo preparatório e da Conferência de Durban, em contraste notório com o engajamento tido até então nas demais conferências do “ciclo social”, especialmente a partir da Rio 92 (Conferências das ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento).

As grandes conferências mundiais da década de 1990 tinham representado, não apenas no Brasil, um grande esforço de mobilização entre as ONGs do mundo inteiro, inclusive as organizações de mulheres e as de meio ambiente, que reconheceram no espaço da ONU uma oportunidade importante de articulação entre as temáticas nacionais e internacionais. Várias redes nascem ou ganham visibilidade nesse processo e algumas passam a assumir um papel de grande relevância no monitoramento em escala mundial dos compromissos e metas assumidos em cada uma das conferências.<sup>13</sup>

Conforme vimos, no Brasil, o processo de Durban estimulou uma enorme mobilização de entidades e do movimento negro de todo o Brasil. Inúmeros seminários e encontros preparatórios foram realizados em diversas partes do país, um Comitê Preparatório com a participação de organizações da sociedade civil foi instalado para discutir a participação brasileira e, em reconhecimento ao papel do Brasil, a Relatoria final da Conferência ficou sob a responsabilidade de uma conhecida militante do movimento de mulheres negras, Edna Roland<sup>14</sup>. O Brasil também levou a maior delegação oficial para Durban, com presença maciça de pessoas e organizações ligadas aos movimentos negro, militantes antirracistas e algumas ONGs, totalizando cerca de 500 pessoas, atrás apenas da delegação da África do Sul, país sede da conferência.

Do lado governamental, multiplicaram-se os estudos tratando dos mais diversos aspectos presentes nas desigualdades raciais brasileiras, destacando-se os elaborados sob coordenação direta do Ipea, cujo então presidente, Roberto Martins, expressava apoio público a importância das políticas de ação afirmativa serem incluídas o mais extensamente possível

---

13 Este é o caso da rede Social Watch, presente em mais de 60 países, no Brasil conhecida como Observatório da Cidadania, criada em 1996, como desdobramento da participação das entidades na Cúpula Mundial Para o Desenvolvimento Social, o “Social Summit”.

14 Fundadora da organização de mulheres Fala Preta.

no repertório das políticas públicas do governo brasileiro. As análises elaboradas por Ricardo Henriques, então pesquisador do Ipea, deram novo impulso ao debate, às vésperas da Conferência de Durban.<sup>15</sup>

Nesse contexto, as críticas decorrentes do baixo engajamento de organizações sociais importantes e das ONGs no processo de Durban deram origem a um processo de autoreflexão que sugeria a existência de uma agenda mais ampla à espera de um tratamento conjunto entre as chamadas organizações negras e não negras. Assim, foi dada a partida em um processo denominado de “Diálogos Contra o Racismo” (ou, simplesmente, Diálogos) entre organizações não-governamentais, instituições acadêmicas, organizações de mulheres e movimento negro, absolutamente inovador e transformador do olhar através do qual a questão racial era tratada por várias das organizações participantes dos Diálogos.

Os encontros foram uma iniciativa conjunta do Observatório da Cidadania/Social Watch, Ibase, do Centro Feminista de Estudos e Assessoria (Cfemea), da Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB), da Articulação de Mulheres Negras Brasileiras, da Cepia, do Centro de Estudos Afrobrasileiros e do Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (Cesec), do Geledés e de Criola. Os três primeiros encontros reuniram cada um cerca de 50 pessoas de diferentes filiações institucionais, com ênfase para ONGs, organizações feministas e do movimento negro, sendo um realizado antes (julho de 2001) e os outros dois após a Conferência de Durban (novembro de 2001 e 2002).<sup>16</sup>

A principal contribuição dos Diálogos tem sido, justamente, romper as barreiras que ao longo da história separaram as diferentes organizações e movimentos, em particular as do movimento negro, enfrentando o debate sobre o caráter radicalmente transformador da luta antirracista para o aprofundamento da democracia e para o combate efetivo às desigualdades não apenas de renda, mas sobretudo de poder. Embora

---

15 HENRIQUES, Ricardo. *Desigualdade Racial no Brasil: evolução das condições de vida na década de 90*. Rio de Janeiro, IPEA, 2001. (Texto para Discussão, N. 807).

16 Uma excelente síntese do que foi discutido durante esses três primeiros encontros pode ser encontrada na publicação *Sonhar o futuro mudar o presente: Diálogos Contra o Racismo, por uma estratégia de inclusão racial no Brasil* (Rio de Janeiro, Ibase, 2003), disponível para baixar na página web dos Diálogos: <http://www.dialogoscontraoracismo.org.br>

outros encontros tenham sido realizados posteriormente, a leitura da síntese desses três primeiros deixa claro a radicalidade dos questionamentos e a disposição dos participantes em tocar em temas sensíveis não apenas para as suas próprias organizações, mas para cada um e cada uma dos que participavam daquelas discussões apaixonadas, frequentemente passionais, mas também fundamentais para a construção de novos patamares de confiança política entre os participantes.

A possibilidade de tratar abertamente das divergências, de enfrentar as ausências e as fragilidades, assim como construir convergências e acordos foi uma das características essenciais aos Diálogos que demonstraram ser fundamentais para os tempos que viriam após Durban. Os temas e as agendas destiladas nessas primeiras conversas ainda estão sendo, aos poucos, recuperados e aprofundados em novas reuniões, seminários e oficinas realizadas sob o patrocínio dos Diálogos e/ou das redes e organizações que dele fazem parte<sup>17</sup>. Este é o caso, entre outros, das temáticas da mídia e racismo, da segurança pública e da violência (criminalidade), da juventude e da chamada “cultura da periferia”<sup>18</sup>.

Da mesma forma, os Diálogos deram origem, em 2003, a uma campanha que cumpriu o papel central de tirar as pessoas do conforto de uma sociedade “racista sem racistas”, ao levar através de spots televisivos, radiofônicos e materiais impressos respostas à pergunta provocadora “Onde você guarda o seu racismo?”. Conforme expresso em uma das publicações da Campanha, o objetivo era:

“... estimular o debate sobre o racismo, na perspectiva de criar um consenso favorável a políticas e ações públicas. Um passo fundamental: conseguir franquear a palavra para quem quer falar sobre racismo.

---

17 Atualmente os Diálogos contam com uma coordenação formada pelas seguintes organizações: Associação Brasileira de ONGs (ABONG), Articulação de Mulheres Negras Brasileiras, Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB), Instituto de Análises Sociais e Econômicas (Ibase), Observatório da Cidadania, Centro de Estudos de Segurança e Cidadania da Universidade Cândido Mendes (CESeC/Ucam), Centro Feminista de Estudos e Assessoria (Cfemea), Comunidade Baháí, Geledés, Criola, Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) e Instituto Patrícia Galvão/Redeh.

18 Denominação amplamente adotada pela mídia, mas carregada de sentidos ambíguos e reforçadores de estereótipos que, em casos extremos, justificam segregação cultural e territorial, ainda que oculto sob um discurso de valorização de suas expressões mais evidentes, como é o caso do hip hop e, em menor medida, do funk.

A ocultação tem sido a marca do racismo no Brasil. Tanto é que, no país, temos variados “chavões” para colocar no lugar: “apartheid social”, “democracia racial” e outros eufemismos para manter o mito das relações raciais cordiais.”<sup>19</sup>

Nesse sentido, Diálogos cumpriu o papel fundamental de não apenas romper o “silêncio” de parte importante da sociedade civil comprometida com a luta pelos direitos humanos e pela democracia, ativa em outras instâncias do debate político, mas também de lançar um incômodo mais amplo dirigido a toda a sociedade, onde o silêncio já vinha sendo rompido e a controvérsia se instalado na grande mídia a partir da reação agressiva e militante de setores influentes da sociedade brasileira às diversas experiências de implementação de cotas para estudantes negros em curso em um número crescente de universidades públicas no Brasil.

## O PÓS-DURBAN E CAPTURA DA AGENDA PELA DISCUSSÃO DAS COTAS

Apesar de uma variedade sem precedentes de programas voltados ao enfrentamento das desigualdades e dos problemas decorrentes do racismo durante o governo Lula, em termos gerais faltaram coordenação interministerial, coerência e comunicação entre os programas e as responsabilidades acabaram “encapsuladas” na Secretaria Especial de Promoção de Políticas de Igualdade Racial (Seppir), não conseguindo alcançar o marco mais amplo das políticas públicas. A luta pela igualdade racial passou a fazer parte da retórica do governo, mas ainda não foi, efetivamente, elevada ao status de política de estado.<sup>20</sup>

No entanto, não há dúvidas que, no caso brasileiro, a ruptura do silêncio ocorre de maneira radical a partir da implementação de diversas experiências de cotas adotadas por um número crescente de universidades públicas, ao longo dos últimos seis anos, e a discussão no

19 Ver “Contribuições para a Campanha Onde Você Guarda o seu Racismo?”, disponível para baixar na página dos Diálogos: <<http://www.dialogoscontraoracismo.org.br>>

20 Sobre a ausência de incorporação de políticas de igualdade racial nas políticas públicas é valiosa a coletânea de artigos reunida recentemente pelo IPEA: THEODORO, Mário (org.); JACCOUD, Luciana; OSÓRIO, Rafael Guerreiro; e SOARES, Serguei. *As Políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição*. Brasília, Ipea, 2008.



Congresso Nacional de peças legislativas com o objetivo de expandir e consolidar o mecanismo das cotas como principal instrumento de ação afirmativa vigente<sup>21</sup>.

A proposta de cotas, apoiada pelo governo Lula, encontrou em um primeiro momento uma resposta positiva da sociedade e, ainda hoje, conforme demonstrado na pesquisa da Folha de São Paulo, mencionada anteriormente, a maioria das pessoas consultadas apoia o uso das cotas para a promoção, ainda que também desconfiem de que se trata de um instrumento que estigmatiza os estudantes beneficiados.

Mas a reação contrária não tardou a se manifestar e a crescer também desde os primeiros momentos, mobilizando pessoas importantes do mundo universitário brasileiro, intelectuais, alguns artistas e, principalmente, editores de grandes jornais impressos e televisivos, como é o caso o editor chefe de jornalismo da TV Globo, Ali Kamel<sup>22</sup>. O que mais espanta nessa reação é a virulência e a agressividade com a qual alguns dos detratores das cotas entraram no debate, dificultando qualquer mediação ou ponderação equilibrada sobre o tema. Com raríssimas exceções, os argumentos variam da negação pura e simples do racismo como fator explicativo das desigualdades, passam pelo absurdo de acusar as cotas de comprometerem a “excelência” universitária<sup>23</sup>, e chegam finalmente a uma crítica mais elaborada que vê nas cotas (e a esse respeito qualquer política de ação afirmativa) o primeiro passo para um processo de “racialização” do Brasil, com potencial para criar ódio racial e dividir a população, especialmente a população pobre, entre brancos e negros.

Os últimos anos testemunharam uma verdadeira guerra de artigos e manifestos, colocando em lados opostos algumas pessoas de indiscutível valor intelectual (acadêmicos, jornalistas e artistas) e compromisso democrático. Ora, esta discussão muito teria a contribuir para uma melhor avaliação do potencial e das eventuais limitações das ações

---

21 Projeto de Estatuto Racial e Projeto Lei tratando da regulamentação do uso de cotas raciais para o acesso às universidades e escolas técnicas federais.

22 KAMEL, Ali. *Não Somos Racistas*. Nova Fronteira, Rio de Janeiro, 2006.

23 Este argumento já foi em grande parte abandonado após a sucessiva divulgação de dados mostrando que os alunos que se beneficiaram das cotas no momento de ingresso na universidade alcançaram rendimento escolar igual ou acima das médias alcançadas pelos demais alunos.

afirmativas, em particular as cotas, se realizada no marco de um debate sobre quais as melhores estratégias e políticas públicas a serem adotadas pelo estado brasileiro para combater o racismo e as desigualdades raciais. Mas o tom raivoso e acusatório dos ataques – que chegou ao cúmulo da inversão retórica ao acusar e a demonizar os defensores das cotas de serem racistas e promotores da segregação –, infelizmente, bloqueou o diálogo e o debate necessários entre diferentes visões sobre como enfrentar o dilema das desigualdades geradas pelo racismo.

Correndo o risco de cometer certo exagero, podemos pensar que as cotas tocaram no nervo exposto do privilégio gerado pelo racismo que produz espaços e territórios interditados e não autorizados às pessoas de pele escura, especialmente as mais pobres, conforme lindamente cantou Caetano, ele mesmo contra as cotas, os “brancos quase pretos de tão pobres”<sup>24</sup>, os que não sabem o seu lugar. O preconceito contra negros, mulatos ou pardos no Brasil se manifesta de maneira mais desinibida justamente quando se ultrapassam algumas fronteiras, como o shopping da zona sul, a loja de grife, o restaurante chique ou os cursos universitários de maior prestígio. A força da ideologia da mestiçagem e da democracia racial volta a se manifestar, cada vez mais abertamente. No país do racismo sem racistas alguns resolveram que racistas seriam na verdade aqueles e aquelas que lutam, desde sempre, contra o racismo, suprema ironia...

Mas é preciso enfrentar o debate e não aceitar que fique confinado ao campo escolhido pelos que se opõem às cotas não porque as consideram inadequadas ou pouco eficientes no combate ao racismo e às desigualdades raciais – debate necessário e ainda esperando o momento de ser feito em termos equilibrados –, mas simplesmente porque não reconhecem no racismo um fator estruturante do poder e das desigualdades de acesso aos bens materiais e simbólicos na sociedade brasileira. Devemos trazer de volta o foco para a discussão sobre estratégias de igualdade racial a partir de uma perspectiva universalista de direitos que exige medidas que garantam a sua expansão a todos os segmentos da população, independente da cor da pele, do gênero, opção sexual ou qualquer outro atributo objeto de discriminação. Ou seja, não se trata

---

24 Trecho da letra da música Haiti, composta por Caetano Veloso e Gilberto Gil.

apenas de conquistar direitos para a população negra, mas de conquistar toda a sociedade para uma perspectiva de direitos. A persistência do racismo compromete a qualidade da cidadania de todos e todas. O desafio, no entanto, encontra-se em como aprofundar esse processo de reconhecimento e aceitação de uma “agenda racial” no Brasil, sem que isso signifique, muito pelo contrário, qualquer tipo de “racialização” das relações sociais em nossa sociedade.

## DESAFIOS PRESENTES PARA A LUTA ANTIRRACISTA

Para finalizar, apenas algumas anotações sobre pontos que me parecem podem iluminar os próximos passos da luta antirracista no Brasil:

- É urgente um esforço teórico e político de reconstruir o nexo entre questão racial e questão democrática. A luta antirracista é fator de radicalização e aprofundamento democrático, no sentido de uma obra permanentemente inacabada, jamais definitiva ou imune a retrocessos. As pesquisas sobre esse tema deveriam estar mais relacionadas à elaboração de políticas públicas, sobretudo nas de áreas de segurança pública, saúde das mulheres negras, mercado de trabalho e juventude que afetam mais a população negra. É necessário, portanto, retomar o debate sobre a mobilidade social e a estrutura da desigualdade no Brasil, demonstrando que a questão racial e a de gênero organizam a forma como a desigualdade se instala no país, em todos os campos;
- O grau de tolerância que a sociedade brasileira historicamente tem demonstrado em relação aos níveis desproporcionais de pobreza e indigência existentes no Brasil não pode ser dissociado do fato de os negros representarem a parcela mais significativa dessas populações. Passados mais de 100 anos da Abolição, o Brasil não foi capaz de resolver a questão da inclusão social dos descendentes de escravos;
- O mesmo vale dizer a respeito da tolerância em relação à violência policial ou mesmo em relação aos crimes do tráfico e das milícias, desde que ocorram nos “territórios estrangeiros” das favelas e periferias, habitadas por uma gente escura e pobre, em estado permanente de cidadania incompleta;

- É fundamental uma maior articulação de movimentos/organizações negras, assim como outros movimentos sociais, com as novas expressões da luta contra intolerâncias e preconceitos, em particular aqueles movimentos que mobilizam jovens e revelam a diversidade dos modos de expressão, autovalorização e auto reconhecimento existentes. É particularmente importante abrir canais de comunicação com movimentos de jovens expressos através das manifestações/manifestos culturais contidos nos movimentos de hip-hop, *rappers*, funk etc.;
- Retomar a iniciativa e elevar o debate para além de cotas e avaliar o impacto e o papel das políticas públicas ditas universais como eventuais reprodutoras de desigualdades decorrentes da persistência do preconceito racial e explorar as medidas possíveis para a incorporação nessas políticas de mecanismos e indicadores que permitam o seu monitoramento;
- Articular cada vez mais os temas da juventude, violência, racismo e segurança pública. Lembrar que este, talvez, seja o melhor caminho para a retomada de uma conversação ampla multisetorial como foi a realizada no âmbito dos Diálogos Contra o Racismo;
- Finalmente, é preciso romper o insulamento do debate entre especialistas e movimento negro. Este é um passo fundamental no reconhecimento e na afirmação de uma agenda de mudanças que tenha como fundamento as lutas pela ampliação e garantia de direitos humanos fundamentais. E também no reconhecimento de que a necessidade de estratégias específicas para o enfrentamento das desigualdades raciais supõe o compromisso radical com políticas de promoção da igualdade. Parte da dificuldade de tornar a questão racial um tema central na agenda pública é decorrência da pouca importância dada tanto por movimentos sociais quanto por pesquisadores acadêmicos a uma agenda de ação/pesquisa que articule o racismo (e as suas consequências) ao tema mais geral da igualdade e da democracia.

# NEGRO DRAMA

SILVIA RAMOS<sup>1</sup>

## Para José Júnior

Neste artigo vou discutir o papel dos grupos de jovens de favelas e periferias no cenário brasileiro de respostas à violência urbana a partir dos anos 90 e pretendo indicar aspectos relevantes da atuação desses grupos no âmbito das expressões e lutas antirracistas. Vou tentar mostrar que, juntamente com a afirmação de pertencimento aos territórios urbanos estigmatizados (a favela, a periferia), a afirmação de orgulho racial é uma das marcas fortes dessas vozes. Os grupos de jovens de periferia se constituíram em um novo personagem político na cena da sociedade civil brasileira na década atual e têm tido papel decisivo como “mediadores” de uma parte do Brasil com outras. No campo da luta contra o racismo, eles têm tido um papel central como locutores e formuladores de agendas contemporâneas, especialmente aquelas que articulam o ponto de vista das periferias dos centros urbanos.

## JOVENS DAS FAVELAS E DAS PERIFERIAS: NOVOS ATORES POLÍTICOS

Os anos 90 foram marcados pelo aparecimento de grupos de jovens de favelas e periferias ligados a iniciativas de cultura e arte. No campo da sociedade civil, este foi certamente um dos acontecimentos importantes

---

1 Silvia Ramos é cientista social e coordenadora do Centro de Estudos de Segurança e Cidadania da Universidade Candido Mendes.

na cena política brasileira, assim como o movimento ecológico, o feminismo e outros movimentos de afirmação identitária foram importantes nos anos 70 e o surgimento das ONGs foi importante nos anos 80.

Em geral, os grupos de jovens começam como iniciativas artísticas ou projetos locais baseados em ações culturais, desenvolvidos e coordenados pelos próprios jovens. Exemplos desses empreendimentos são os grupos AfroReggae, o Nós do Morro e a Central Única de Favelas (Cufa), no Rio de Janeiro, o Faces do Subúrbio em Recife, o NUC e o Arautos do Gueto, em Belo Horizonte, o Olodum, em Salvador – que foi o primeiro grupo surgido ainda nos anos 80 e autoidentificado como parte do movimento negro brasileiro. Na década de 90 esses grupos se multiplicaram, em geral em torno da cultura hip hop e na década atual é possível falar de milhares de agrupamentos mobilizados nas periferias de São Paulo, nas vilas de Porto Alegre, nos aglomerados de Belo Horizonte, nas cidades satélites de Brasília e em bairros pobres de São Luís, João Pessoa, Campina Grande, Florianópolis ou Fortaleza.

São experiências díspares, que vão de pequenos grupos de rap, *break* ou grafite desarticulados em favelas por todo o Brasil urbano até grupos que hoje se encontram muito estruturados. Acompanho de perto a trajetória de três desses grupos, o AfroReggae, o Nós do Morro e a Cufa e creio que algumas de suas principais características anteciparam aspectos que estão presentes em maior ou menor grau entre muitos dos grupos espalhados por favelas e bairros de periferias em centros urbanos brasileiros.

Esses grupos expressam, por meio de diferentes linguagens, como a música, o teatro, a dança, a literatura e o cinema, ideias e perspectivas dos jovens das favelas. Ao mesmo tempo, buscam produzir imagens alternativas aos estereótipos da criminalidade e do fracasso associados a esse segmento da sociedade. Alguns falam abertamente no compromisso de produzir alternativas para os jovens fora da criminalidade e das fortes atrações materiais e sobretudo simbólicas oferecidas pela rede de tráfico de drogas, presentes na maioria desses territórios: dinheiro, “respeito” imposto pela ostentação das armas, acesso às roupas da moda, enorme capacidade de atração de garotas bonitas, ambiente onde circulam carros e motos e em que a música rola pela madrugada, além, obviamente, do acesso às drogas. Outros grupos, como indicarei, recusam-se

a situar seus esforços num suposto dilema “crime x arte” e apresentam um discurso que recusa a ideia de “tirar jovens do tráfico”; apenas falam em produzir arte de qualidade para romper estereótipos e estigmas. Seja como for, todas as iniciativas procuram exercer não só na comunidade de jovens locais, mas também em outras comunidades, expressões ligadas à arte, à visibilidade e ao sucesso.

Apesar de configurarem um campo heterogêneo, e até bem recentemente não-articulado, é possível identificar pelo menos quatro aspectos que parecem bastante comuns a esses grupos. Tais características surpreendem principalmente pelo fato de surgirem no campo de ações da sociedade civil, no qual predominam, desde os anos 1980 até a presente década, modelos associativos bem estabelecidos, o das chamadas organizações não-governamentais.<sup>2</sup>

**Histórias de vida, subjetividade, celebridades.** A primeira característica forte é o componente de investimento nas trajetórias individuais e nas histórias de vida. Vários grupos valorizam o campo simbólico da subjetividade e investem na formação de artistas e líderes cuja fama passa a servir como modelo. Numa contraoperação de criação de estereótipos, procuram construir imagens de jovens favelados que, contrariando a profecia, tornaram-se dançarinos, cineastas, artistas de teatro, atores de televisão, escritores ou músicos. Usam, na maioria dos casos, a grande mídia e tentam parcerias com os conglomerados de comunicação, aparecendo simultaneamente como artistas e como ativistas que falam em nome dos jovens das favelas. Nesse sentido, eles se afastam do modelo sindical e associativo tradicional da esquerda brasileira, no qual a cultura do “coletivo” deve imperar sobre as trajetórias individuais. Em diversos grupos de jovens de favelas não há apenas um foco voltado para “o grupo”. Simultaneamente, e sem que isto pareça contraditório, ocorre um investimento explícito na construção de “personagens” no qual alguns são escolhidos por seu carisma ou potencial. José Júnior e Anderson, do AfroReggae e MV Bill, da Cufa, são os exemplos mais evidentes dessa estratégia. Artistas de TV e de cinema que foram formados no Nós do Morro, ou o ator Lázaro Ramos, que afirma ser “cria” do Grupo de

---

2 Ver Landim, 1988 e Fernandes, 1988.

Teatro do Olodum, são outros exemplos. Em outras palavras, o sucesso e a fama seriam entendidos como metas políticas e as estratégias de mídia, muitas vezes bastante sofisticadas, elementos de uma militância.<sup>3</sup> Essas celebridades seriam “referências”, como a Cufa se refere a MV Bill e Nega Gizza. É interessante observar em debates que jovens de favela sempre respondem a partir de suas histórias individuais, quando perguntados sobre violência, racismo, cotas, cultura ou qualquer outro assunto. Diferente das lógicas da esquerda de classe média, nesses grupos a experiência subjetiva é valorizada como uma racionalidade discursiva que promove legitimidade e “verdade”.

**Mercado, empresas, empresários e capital.** Uma segunda característica marcante desses grupos é o seu interesse no mercado. Ao contrário das ONGs tradicionais, buscam alternativas de renda e emprego para seus integrantes em curto prazo, além de colocação no mercado e profissionalização. Neste sentido, criam uma cultura oposta à do “sem fins lucrativos” que caracteriza as ONGs brasileiras.<sup>4</sup> Ao serem simultaneamente “ponto-org” e “ponto-com”,<sup>5</sup> em geral operam com duas identidades jurídicas: como organização não-governamental (a partir da qual recebem doações de fundações internacionais, nacionais e governamentais), e como “empresas culturais” que dão notas fiscais, fazem shows e vendem produtos. Embora reafirmem o pertencimento ao campo do “trabalho social”, a maioria desses grupos move-se no sentido de depender cada vez menos das fundações internacionais e das governamentais. Isto os obriga a

---

3 Note-se que essas operações nem sempre se realizam sem contradições. O acordo da Cufa com a Rede Globo de televisão, para a exibição do documentário *Falcão, meninos do tráfico*, e a participação de MV Bill no programa Fantástico, em outubro de 2006, gerou polêmica no “mundo do hip hop”. Acalorados debates em entrevistas e sites se verificaram na ocasião. A superexposição de José Júnior, do AfroReggae, promovida tanto por entrevistas como por filmes e recentemente pelo programa “Conexões urbanas”, exibido pela TV a cabo GNT, muitas vezes gerou suspeitas de lideranças de grupos de favelas e de militantes de ONGs. Os argumentos mais frequentes são de que o AfroReggae estaria perdendo seus ideais. Igualmente, o contraste com a estratégia do grupo Racionais MCs, de São Paulo, que em geral não dá entrevistas e “não vai onde a Globo está”, demarca posições fortes sobre como a produção dos grupos de favelas deve se relacionar com a grande mídia.

4 Ver Landim, 1988.

5 Sintomaticamente, as páginas web do AfroReggae, da Cufa e do Nós do Morro podem ser acessadas tanto pelo endereço de extensão “org” como “com”.



viver menos na lógica “de projetos”<sup>6</sup> e mais na busca de sustentação de suas iniciativas como empresas culturais que disputam espaço dentro do mercado. O Grupo Cultural AfroReggae, por exemplo, estabeleceu explicitamente metas relativas ao autofinanciamento. Em abril de 2007, afirmava que 30% de sua receita total como ONG mantenedora de mais de 60 projetos advinha da venda de shows de sua banda profissional e de produtos associados à marca AfroReggae.<sup>7</sup> O objetivo do AfroReggae é custear a maioria de suas atividades por meio de uma nova modalidade de financiamentos: oferece “cotas” da organização que são compradas por empresas que fornecem recursos em troca da propaganda das suas marcas em todas as ações do grupo.

Algumas vezes, as estratégias de abertura em relação ao mercado e ao mundo dos empresários são polêmicas, como no caso do lançamento do livro “Falcão, meninos no tráfico”, de Bill e Celso Athayde, na Daslu, em São Paulo, em abril de 2006 ou as frequentes palestras de José Junior no Fórum Empresarial em Comandatuba ou no Fórum Econômico Mundial. Os sites de alguns desses grupos exibem logomarcas raramente vistas nos sites de ONGs, como as de bancos, empresas de alimentação ou de telefonia. Chama a atenção o fato de que parte dos recursos que ingressa para essas iniciativas pertence à área de “responsabilidade social” das empresas, mas outra parte cada vez mais importante advém das verbas de publicidade.

Quando observamos os pequenos grupos locais de favelas, não raro encontramos a situação em que os escassos recursos com os quais o grupo trabalha vêm de uma loja de materiais de construção do bairro, uma padaria ou uma empresa de transportes. Não surpreende, portanto, que as iniciativas de jovens de favelas estejam se construindo a partir de experiências distintas das ONGs tradicionais. Aliás, em muitas áreas, especialmente em São Paulo e Rio de Janeiro, é forte a tensão entre os jovens locais e as ONGs de classe média, que “fazem trabalho na periferia”.

---

6 Para uma discussão sobre o “império dos projetos” como formato obrigatório de sobrevivência de organizações que vivem de doações internacionais, ver Arantes, 2000 e Landim, 2002.

7 Veja referência na página web: [www.afroreggae.org.br](http://www.afroreggae.org.br) (acessado em 10 abr. 2007).

**Território.** A terceira característica bastante comum a quase todos os grupos de jovens de favelas é sua afirmação territorial. As letras de músicas, as camisetas e as roupas, as imagens associadas aos grupos reafirmam permanentemente os nomes das comunidades de origem (Vigário Geral, Vidigal, Cidade de Deus, Alto do Vera Cruz, Capão Redondo, Zona Leste, Brooklin, Pina, Pelourinho etc.). Curiosamente, a reiterada afirmação de compromisso com o território de origem não se traduz em bairrismo, provincianismo ou nacionalismo. Pelo contrário, numa operação simbólica complexa, a afirmação constante do amor a uma comunidade específica, de origem, leva ao estabelecimento de identidades com outras comunidades na mesma cidade, no país e em escala planetária. Como se diz no mundo do hip hop, “periferia é periferia em qualquer lugar”. MV Bill inicia seus shows com um “MV Bill está em casa”, esteja ele na Cidade de Deus, no Complexo do Alemão ou em Hackney, em Londres. Recentemente, o AfroReggae teve a experiência de desenvolver oficinas de percussão e dança nas favelas de Shillong e Nova Delhi, na Índia, num amplo programa de intercâmbio.

Nas letras de funk a afirmação de que “eu só quero é ser feliz, andar tranquilamente na favela onde eu nasci”, e nas letras de rap, a sucessão infinita de nomes de lugares que se não fossem cantados por esses jovens estariam simplesmente esquecidos para sempre, como o estão pelas políticas públicas, a mídia e a história: “(...) Santa Maria, Estrutural, Cruzeiro do Sul, Val Pendregal, Pacaembu, Nova Esperança, Boa Vista, Parque Andorinhas, Alagados, Parque Esperança, Núcleo Residencial DVO, Parque Estrela Dalva, Novo Gama, Ipê, Jardim Ingá, Corumbá, Paranoá, Nova Esperança (...). As pessoas as ruas sei lá pode crê/Mas só pra te lembrar/Periferia é periferia em qualquer lugar”, diz o rap Brasília Periferia, de GOG, um dos *rappers* mais respeitados do país.

A dimensão territorial é, talvez, a mais decisiva, hoje, no Brasil, para explicar a distribuição de mortes violentas. Numa cidade como o Rio de Janeiro, por exemplo, as taxas de homicídio dos bairros da Zona Sul se situam entre 5 a 8 homicídios por 100 mil habitantes, taxa próxima à dos EUA e considerada aceitável para os padrões mundiais. A 40 minutos da Zona Sul, no Complexo do Alemão, em Vigário Geral, Parada de Lucas e outros bairros do subúrbio, as taxas pulam para 60 a 75 homicídios por 100 mil habitantes. As taxas de homicídios de jovens negros

do Rio de Janeiro na faixa de 22 a 24 anos se situam acima de 380 homicídios por cada 100 mil jovens negros dessa faixa etária.

O que verificamos na produção cultural dos grupos de jovens de periferia no Brasil, desde a década de 90 – tenham esses grupos o perfil mais acentuado de “projetos culturais”, sejam eles grupos musicais que difundem suas letras simplesmente pelo mercado musical, como o Racionais MCs, o Rappa e tantos outros – é uma afirmação incessante do pertencimento a territórios invariavelmente estigmatizados. Quanto maiores são as imagens negativas e o “peso” dessa origem (na hora do emprego, no momento de se apresentar a uma garota ou a um garoto, no Orkut), maiores são as afirmações desses “nomes” nas músicas, nas roupas, nos grafites. Como numa contraoperação, “ser” do Complexo da Maré (Rio de Janeiro), do Morro do Papagaio (Belo Horizonte), do Alto José do Pinho (Recife) ou de Sobradinho (Brasília) passou a ser anunciado em altos brados, cambiando a vergonha, que recomendaria silenciar ou esconder, em orgulho, que tantas vezes é cantado<sup>8</sup> e algumas vezes bradado. Não é a toa que um dos importantes grupos de hip hop de Belo Horizonte se chama “Arautos do Gueto”.

**Orgulho racial.** Um último componente do repertório dos grupos de jovens de favelas é a forte presença da denúncia do racismo e a afirmação racial negra, seja nas letras das músicas, nas indumentárias (cabelos afro, roupas), seja nos nomes de projetos e líderes (AfroReggae, Companhia Étnica, Negros da Unidade Consciente, Mano Brown, Zé Brown etc.). Há mais de uma década esses grupos vêm sendo responsáveis, no âmbito da cultura, juntamente com outros grupos de expressão comercial, mas igualmente preocupados com a juventude das periferias, como O Rappa, pelo rompimento do silêncio sobre a temática racial que, curiosamente, predominou na fervilhante cena musical desde os anos 60. Tal silêncio predominou não só nas expressões culturais tradicionais como o samba, mas também na bossa nova, na jovem guarda e na maioria das manifestações culturais em que “juventude” era sinônimo de estudantes de classe média dos centros urbanos.

---

8 É curioso que nas músicas funk conhecidas no Rio de Janeiro como “Proibições” – por terem letras que fazem “apologia” de facções criminosas – o momento de grande adrenalina nos bailes funk é o momento de cantar os nomes das comunidades.

Vários desses grupos produziram frases e músicas que ficaram famosas nos anos 90 e na década atual e expressam parte de uma vigorosa produção antirracista: *Todo camburão tem um pouco de navio negreiro* ou *Tribunal de Rua* (O Rappa) e músicas como *Negro Drama*, *Periferia é periferia*, *Racistas otários*, *Favela Sinistra*, *Favela 100%*, (Racionais MCs) são cantadas por adolescentes e jovens de favelas do norte ao sul do país, nas capitais ou nas cidades de médio porte. *Coisa de Negão*, *Som de VG e Tô Bolado* (AfroReggae); *Preto em movimento*, *Um crioulo revoltado com uma arma* e *Manifesto do Gueto* (MV Bill) são expressões da reiterada tematização do racismo, do pertencimento à favela e da indignação frente à violência policial.

## **EU NÃO LI, EU NÃO ASSISTI/EU VIVO O NEGRO DRAMA, EU SOU O NEGRO DRAMA/EU SOU O FRUTO DO NEGRO DRAMA**

Os versos acima, da antológica *Negro Drama*, de Mano Brown, expressam uma das facetas mais reiteradas da produção de jovens da periferia: querem falar na primeira pessoa, se constituíram como sujeitos, não mais como objetos políticos e, portanto, reivindicam a legitimidade de falar sobre o que acontece com os jovens negros das periferias e sobre quais são as necessidades e as soluções para as periferias. Exigem produzir seu próprio discurso, porque cansaram dos “sociólogos” (“que preferem ser imparciais/e dizem ser financeiro o nosso dilema/Mas se analisarmos bem mais você descobre/que negro e branco pobre se parecem/mas não são iguais...”, como dizem os versos da música *Racistas Otários*, do Racionais) e dos entendidos que sabem o que se passa nas favelas pelos livros.

De fato, há fortes evidências de que os grupos de jovens de periferias que atuam na área cultural constituem novos atores políticos. Como afirma Regina Novaes, “a presença de grupos de rap modifica o panorama das intervenções sociais no interior das favelas e dos conjuntos habitacionais. Ligados à ‘periferia’, convocando a ‘favela’, esses grupos dão visibilidade a redes sociais preexistentes e constroem outras redes” (Novaes, 2006:118). Ou, como diz o antropólogo Hermano Vianna (2006), “a periferia é central”. Vianna reconhece a existência de “milhares de grupos culturais, surgidos na periferia, que em seus trabalhos juntam – de formas

totalmente originais, e diferentes a cada caso – produção artística e combate à desigualdade social. Os exemplos da Cufa (Central Única das Favelas), que produziu o documentário *Falcão*, e do AfroReggae, que inventou um projeto para dar aulas de cultura para policiais, são apenas os mais conhecidos” (2006).

Por outro lado, é preciso cautela para não idealizar as experiências mais visíveis. Em primeiro lugar, porque suas próprias lideranças não o fazem. Depois, porque a grande exposição na mídia de algumas organizações também provoca reações negativas em grupos locais, que se consideram abandonados. A adesão a signos distintivos das ONGs tradicionais, se por um lado indicam um repertório vigoroso na nova cena da sociedade civil brasileira na década atual, também produz seus riscos, como se deixar trair pelas armadilhas do mercado, o deslumbramento da fama ou, por outro lado, a fragilidade da “cultura a serviço do social”.

Além disso, é necessário reconhecer fortes traços de machismo, misoginia e homofobia em boa parte desses grupos em que predominam ou são formados exclusivamente por jovens do sexo masculino. É verdade que nos anos 90 esses traços foram mais fortes. Há evidências de que na década atual tanto os grupos musicais como o Racionais deixaram de produzir músicas misóginas, como as organizações como o AfroReggae e a Cufa iniciaram campanhas abertas contra a homofobia, como se verifica no site oficial desta última, com o debate “Gays no hip hop” e a nova campanha “Favela gay” em parceria com a ABGLT (Associação Brasileira de Gays, Lésbicas e Transexuais)<sup>9</sup>.

O risco maior, contudo, ao idealizar as experiências dos jovens de periferia, é imaginar que essas experiências constituem “solução” para os problemas da violência e da criminalidade. Ao analisar experiências de jovens de periferia do Brasil e da América Latina, Yúdice pergunta: “A efervescência das ONGs não terá dois gumes: ajudar a sustentar um setor público evacuado pelo Estado e, ao mesmo tempo, possibilitar que o Estado se afaste do que era antes considerado sua responsabilidade?” (2004:153).

---

9 [www.cufa.org.br](http://www.cufa.org.br) (acesso em abril de 2009).

## “TODO CAMBURÃO TEM UM POUCO DE NAVIO NEGREIRO” OU O PAPEL DOS GRUPOS DE PERIFERIA NAS RESPOSTAS À VIOLÊNCIA, À BRUTALIDADE POLICIAL E AO RACISMO

No campo dos estudos sobre as respostas brasileiras à violência, vários desses grupos tornaram-se importantes como “mediadores”, ou seja, como tradutores entre a juventude das favelas e governos, mídia, universidades e, muitas vezes, atores internacionais, como fundações e agências de cooperação. Esses jovens estabelecem pontes entre os mundos fraturados da cidade e da favela e frequentemente são os únicos pontos de contato para quem pretende entender como pensam, o que sentem, como vivem e o que querem esses moradores de bairros pobres das cidades. Como se sabe, os jovens, em especial os jovens negros moradores das periferias brasileiras, estão no centro do problema da violência, seja como vítimas, seja como protagonistas.<sup>10</sup>

As ações culturais dos jovens de periferias são parte importante dessas respostas, mas estão longe de ser um campo homogêneo de ações convergentes.

No que diz respeito à violência e à criminalidade, alguns desses grupos procuram exercer diretamente papéis de mediadores na “guerra” entre facções do tráfico de drogas, e assumem a missão de “tirar jovens do tráfico”. É o caso, por exemplo, da Cufa e do AfroReggae,<sup>11</sup> mas esta não é a regra. Por exemplo, o grupo Nós do Morro, do Rio de Janeiro, recusa sistematicamente aproximação ou diálogo com os chamados “traficantes” locais e não alude ter qualquer compromisso associado à criação de alternativas à criminalidade entre os seus objetivos.<sup>12</sup>

---

10 Entre os quase 50 mil brasileiros assassinados a cada ano no Brasil, os jovens de 15 a 24 anos são vitimados em proporções extraordinariamente altas. O Brasil ocupa o sexto lugar entre os países com maior taxa de homicídios e o quinto quando se compara a taxa de homicídios contra jovens. Em alguns estados, como Rio de Janeiro e Pernambuco, as taxas são o dobro da taxa nacional. As taxas de homicídios contra jovens de 15 a 24 anos no Rio ultrapassam 100 por 100 mil habitantes. Quando tomamos apenas os jovens negros do sexo masculino, as taxas de homicídio do Rio chegam a 400 por 100 mil. Para uma discussão sobre o assunto, ver Silvia Ramos, 2006.

11 Neat & Platt, 2006 e Bill Soares & Athayde, 2005.

12 Ver [www.nosdomorro.com.br](http://www.nosdomorro.com.br) (acessado em 10 abr. 2009).

Outras iniciativas, por sua vez, assumem posições até mesmo ambíguas em relação ao “mundo do crime”. É o caso do grupo Racionais MCs que, exercendo forte influência sobre muitas “posses” de hip hop pelos bairros de São Paulo e do Brasil, identifica-se com os “manos” presos e faz poucas concessões aos discursos politicamente corretos contra a criminalidade, atitude que se depreende das letras de suas músicas. Nas raras entrevistas de componentes deste grupo, as posições são menos duvidosas,<sup>13</sup> mas identificam um discurso bastante diverso, por exemplo, daquele do MV Bill que, após a exibição de *Falcão, meninos do tráfico*, em outubro 2006, aceitou discutir com o presidente Lula e os seus ministros a construção de alternativas para prevenir e recuperar jovens envolvidos com o tráfico de drogas.

Outro tema delicado que parece ser bastante heterogêneo entre os grupos que estamos analisando é o das drogas. Enquanto AfroReggae e MV Bill passaram a assumir discursos críticos não só em relação ao tráfico, mas ao consumo de drogas, Nós do Morro mantém silêncio sobre o assunto e O Rappa e o Racionais, entre outros grupos de hip hop evocam claramente em suas músicas o “barato” do consumo.

Uma outra distinção necessária é que essas iniciativas – que no campo de respostas à violência identifiquei como novas mediações – não são nem as únicas, nem as principais, nem necessariamente as mais eficientes para “tirar jovens do tráfico”. Hoje desenvolvem-se no Brasil um sem-número de ações em favelas e bairros de periferias voltadas para jovens. São projetos governamentais, empresariais e civis, liderados por grupos religiosos, associações de moradores ou ONGs, ligados à educação, ao esporte, à saúde e também à cultura, que têm capacidade infinitamente maior de atingir diretamente jovens em risco de ingresso na criminalidade.

As marcas específicas e fortes dos grupos que produzem cultura e arte nas favelas e assumem o papel de mediadores entre “favela” e

---

13 Para conhecer posições dos Racionais ver, por exemplo, entrevista de K.L Jay em julho de 2002: [http://cliquemusic.uol.com.br/br/entrevista/entrevista.asp?Nu\\_Materia=3699](http://cliquemusic.uol.com.br/br/entrevista/entrevista.asp?Nu_Materia=3699) (acessado em 16 abr. 2009). Em uma entrevista em outubro de 2005, ao jornal *Agora São Paulo*, Mano Brown, líder dos Racionais, assumiu a defesa do desarmamento. <http://www1.folha.uol.com.br/agora/spaulo/sp1010200501.htm> (acessado em 10 abr. 2009).

“cidade formal” não são, portanto, os chamados “projetos sociais” que eles desenvolveriam, mas sim a liderança assumida por seus jovens componentes. Essa liderança traz como novidade a produção de um discurso na primeira pessoa; a capacidade de expressar signos com os quais os jovens das favelas se identificam e, ao mesmo tempo, de criar modelos que recusam as imagens tradicionais; a criação de metáforas por meio das histórias de vida; por último, a capacidade de transitar na grande mídia e na comunidade, entre diferentes facções, classes sociais e governos; percorrer o local e o internacional. Em outras palavras, esses grupos são tão ou mais importantes como interlocutores na vida da “cidade” (na relação com governos, mídia, universidades) do que na vida da própria “favela”.

Se é inegável que tais iniciativas culturais fizeram desses grupos atores centrais do debate sobre juventude, favela e racismo e personagens definitivos das soluções que o país terá que encontrar para reduzir a violência e a chamada “exclusão” da juventude pobre, resta perguntar qual a sua capacidade de alterar as realidades locais pelos próprios projetos.

Parece claro que os grupos de favelas não têm possibilidade de interferir nas dinâmicas de criminalidade local, reduzir as taxas de homicídio, diminuir o fratricídio cotidiano que há décadas faz com que jovens negros matem e morram nas periferias das cidades em dinâmicas alucinatórias que só fazem produzir indiferença em um país onde predomina um racismo seletivo, que faz com que cada morte confirme a profecia de que na favela toda barbárie é natural. Essas dinâmicas só serão alteradas pela receita óbvia: retirada dos grupos armados ilegais, presença de policiamento comunitário, respeitoso e monitorado somado à presença permanente do Estado com programas em escala não só para jovens, mas para adultos, idosos, mulheres, crianças etc.<sup>14</sup>. A importância dos novos atores é a sua capacidade única de estabelecer “pontes”, “mediações” e produzir agendas para governos, mídia e sociedade civil sobre sujeitos e temas antes silenciados ou “invisíveis”, como sugere Soares (2006). Os grupos de jovens de periferia são a novidade cultural

---

14 O Programa Fica Vivo, de Minas Gerais, é um programas baseado nessas idéias ([www.crisp.ufmg.br](http://www.crisp.ufmg.br))



e política mais importante da sociedade civil brasileira da última década, “a voz direta da periferia falando alto em todos os lugares do país”, como acredita Vianna (2006), e devem ser objetos de estudos e avaliações de longo prazo. É certo que até aqui eles não constituem um “movimento social” tal como os reconhecemos, mas têm papel central nas respostas ao racismo, à violência e sobre a polícia, porque não cessam de discuti-las em suas músicas, em sua estética, em suas ações sociais e sobretudo em sua “atitude”.

Observando o encaminhamento que esses grupos têm dado aos temas raciais, observamos que a incorporação da temática racial na sua produção cultural situou-os, na década atual, em uma curiosa posição: aparecem como “portavozes” muito visíveis da problemática da desigualdade racial e, ao mesmo tempo, mantêm certa dissintonia em relação à agenda e o estilo adotado pelas lideranças negras tradicionais. Sem “pertencerem”, estrito senso, ao movimento negro, diversos desses artistas e lideranças se referem, em grande parte das músicas, dos filmes ou das entrevistas, o fato de serem “negros” e “favelados” e de pertencerem à “periferia” ou ao “gueto”. Mas nem por isso se preocupam centralmente com debates como “cotas nas universidades” “estatuto do negro no Congresso” e vários outros temas que ocuparam a militância antirracista na década atual, seja ela do movimento negro ou dos demais grupos de sociedade civil brasileira que passaram a incorporar abertamente a temática racial a partir de frentes como os Diálogos contra o Racismo ou nas agendas internas de cada setor.

Tudo indica que uma importante contribuição dessas vozes à temática racial, que lhes é central, é sua capacidade única de articulá-la à problemática do território e da violência, inclusive a violência policial. Vale a pena acompanhar a trajetória política dessas iniciativas na próxima década.

# NEGRO DRAMA

MANO BROWN – RACIONAIS MCS

DO ÁLBUM NADA COMO UM DIA APÓS O OUTRO (2002)

Negro drama  
entre o sucesso e a lama.  
dinheiro, problemas, inveja, luxo, fama,  
negro drama  
Cabelo crespo e a pele escura,  
a ferida, a chaga, a procura da cura,  
negro drama  
Tenta ver e não vê nada a não ser uma estrela,  
longe meio ofuscada,  
sente o drama, o preço, a cobrança, no amor,  
no ódio, a insana vingança, negro drama,  
eu sei quem trama, e quem tá comigo,  
o trauma que eu carrego, pra não ser mais um preto fudido,  
o drama da cadeia e favela, túmulo, sangue, sirene, choros e vela,  
passageiro do Brasil, São Paulo, agonia que sobrevivem,  
em meio a honras e covardias,  
periferias, vielas, cortiços,  
você deve tá pensando, o que você tem haver com isso, desde o início,  
por ouro e prata, olha quem morre,  
então veja você quem mata, recebe o mérito, a farda, pratica o mal.  
ver o pobre preso ou morto, já é cultural.  
Histórias, registros escritos, não é conto, nem fábula, lenda, ou mito,  
Não foi sempre dito que preto não tem vez?  
então olha o castelo, irmão, foi você quem fez, cuzão!  
eu sou irmão dos meus truta de batalha,  
eu era a carne, agora sou a própria navalha.  
Tim... tim... um brinde pra mim.  
Sou exemplo de vitórias, trajetos e glórias.  
O dinheiro tira um homem da miséria,  
mas não pode arrancar, de dentro dele a favela,  
são poucos, que entram em campo pra vencer,  
a alma guarda o que a mente tenta esquecer,

olho pra traz, vejo a estrada que eu trilhei, mó cota  
 quem teve lado a lado e quem só ficou na bota,  
 entre as frases, fases e várias etapas,  
 de quem é quem, dos manos e das minas fraca  
 hum...

Negro drama de estilo, pra ser, e se for tem que ser  
 se temer é milho  
 entre o gatilho e a tempestade  
 sempre a provar que sou homem e não covarde  
 que Deus me guarde  
 pois eu sei que ele não é neutro  
 Vigia os rico mas ama os que vem do gueto  
 eu visto preto por dentro e por fora  
 guerreiro, poeta, entre o tempo e a memória  
 Ora, nessa história, vejo o dólar e vários quilates  
 Falo pro mano que não morra e também não mate  
 o tic tac não espera, veja o ponteiro  
 Essa estrada é venenosa e cheia de morteiro pesadelo Hum...  
 É um elogio pra quem vive na guerra  
 A paz nunca existiu  
 num clima quente, a minha gente sua frio  
 vi um pretinho, seu caderno era um fuzil, um fuzil!

Negro drama  
 Crime, futebol, música, caralho!  
 eu também vou conseguir fugir disso aí  
 eu sou mais um.  
 Forest Gamp é mato  
 Eu prefiro contar uma historia real  
 Vou contar a minha,  
 daria um filme.  
 Uma negra e uma criança nos braços  
 solitária  
 na floresta de concreto e aço.  
 Veja, olhe outra vez o rosto na multidão.  
 A multidão é um monstro, sem rosto e coração Hey  
 São Paulo, terra de arranha céu  
 a garoa rasga a carne  
 é a torre de babel  
 Família brasileira  
 Dois contra o mundo

mãe solteira de um promissor, vagabundo.  
Luz, câmera e ação gravando a cena  
Vai o bastardo  
mais um filho pardo sem pai

hey  
senhor de engenho eu sei bem quem é você  
sozinho, cê num aguenta sozinho.  
Cê num aguenta, dá no pé.  
Cê disse que era bom, e a favela ouviu.  
Mas também tem whisky, red bull, tênis nike, fuzil.  
Admito. Seus carro é bonito  
hey  
Eu não sei fazer internet, videocassete, os carro louco.  
Atrasado eu tou um pouco, sim, tou, eu acho  
só que tem que seu jogo é sujo  
e eu não me encaixo,  
eu sou problema de montão de carnaval a carnaval.  
Eu vim da selva, sou leão, sou demais pro seu quintal.  
Problema com escola eu tenho mil  
mil fita, inacreditável mas seu filho me imita.  
No meio de vocês, ele é o mais esperto.  
Ginga e fala gíria, gíria não, dialeto.  
Esse não é mais seu, oh! Subiu.  
Entrei pelo seu rádio, tomei, cê nem viu.  
Nóis é isso, aquilo, o quê? cê não dizia?  
seu filho quer ser preto ahhhhhhhh! que ironia...  
Cola o pôster do Tupac e aí? que tal? que cê diz?  
Sente o negro drama, vai, tenta ser feliz.  
Hey bacana, quem te fez tão bom assim?  
O que cê deu, o que cê faz, o que cê fez por mim?  
Eu recebi seu tic, quer dizer kit de esgoto a céu aberto e parede  
madeirite.  
De vergonha, eu não morri, tô firmão, eis-me aqui.  
Você não. Cê não passa quando o mar vermelho abrir.  
Eu sou o mano, homem duro, do gueto, Brown, obá!  
aquele loko que não pode errar,  
aquele que você odeia. Mas nesse instante, pele parda,  
ouço funk,  
vim da onde vem os diamante  
da lama. Valeu mãe!  
Negro drama, drama, drama.

Ah! e na época dos barraco de pau, lá na pedreira,  
Onde vocês tavam?  
O que vocês deram pra mim?  
O que vocês fizeram por mim?  
Agora tá de olho no dinheiro que eu ganho,  
agora tá de olho no carro que eu dirijo.  
Demorou, eu quero é mais, eu quero até sua alma  
Aí, o rap fez eu ser o que sou.  
Ice Blue, Edy Rock e KL Jay,  
e toda a família  
e toda geração que faz o rap  
a geração que revolucionou  
a geração que vai revolucionar  
anos 90, século 21  
é desse jeito  
aí, você sai do gueto, mas o gueto nunca saí de você, morou irmão?  
Você tá dirigindo um carro,  
o mundo todo tá de olho em você, morou?

Sabe por quê?  
pela sua origem, morou irmão?  
É desse jeito que você vive  
É o negro drama.  
Eu não li, eu não assisti, eu vivo o negro drama,  
eu sou o negro drama,  
eu sou o fruto do negro drama.  
Aí dona Ana, sem palavra, a senhora é uma rainha, rainha!

Mas, aí? se tiver que voltar pra favela,  
eu vou voltar de cabeça erguida.  
Porque assim é que é,  
Renascendo das cinzas,  
firme e forte, guerreiro de fé, vagabundo nato!

**Para os manos daqui!**  
**Para os manos de lá!**

---

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARANTES, Paulo Eduardo. *Esquerda e direita no espelho das ONGs*. São Paulo: ABONG e Editora Autores Associados, 2000.
- BILL, MV & ATHAYDE, Celso. *Falcão: meninos do tráfico*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2006.
- FERNANDES, Rubem César. “Sem fins lucrativos”. In: LANDIM, L. (org.). *Sem fins lucrativos: as organizações não-governamentais no Brasil*. Rio de Janeiro: ISER, 1988. p.8-23
- JÚNIOR, José. *Da favela para o mundo: a história do Grupo Cultural AfroReggae*. Rio de Janeiro: Aeroplano, 2003.
- LANDIM, Leilah (org.). *Sem fins lucrativos: as organizações não-governamentais no Brasil*. Rio de Janeiro: ISER, 1988.
- \_\_\_\_\_. “Múltiplas identidades das ONG”. In: HADDAD, S. (org.). *ONG e universidades: desafios para a cooperação na América Latina*. São Paulo: Editora Fundação Peirópolis, 2002. p.17-50
- NEAT, Patrick & PLATT, Damian. *Culture is our weapon: AfroReggae in the favelas of Rio*. London: Latin America Bureau, London, 2006.
- NOVAES, R., 2006. “Os jovens de hoje: contextos, diferenças e trajetórias”. In: ALMEIDA, Maria Isabel Mendes de & EUGÊNIO, Fernanda (Orgs.). *Culturas jovens: novos mapas do afeto*, pp. 105-120, Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.
- RAMOS, Silvia. “Brazilian responses to violence and new forms of mediation: the case of the Grupo Cultural AfroReggae and the experience of the project 'Youth and the Police' “. *Ciência e Saúde Coletiva*, v.11, n.2, p.419-428, 2006.
- SOARES, Luiz Eduardo; BILL, MV & ATHAYDE, Celso. *Cabeça de porco*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2005.
- VIANNA, H. Central da periferia. Texto publicado pela TV Globo como anúncio em vários jornais brasileiros, no dia 08/04/2006, data da estreia do programa Central da Periferia.
- YÚDICE, George. *A conveniência da cultura: usos da cultura na era global*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004.

A **ActionAid** é uma organização não-governamental, sem fins lucrativos e sem filiação partidária ou religiosa, que trabalha em mais de 50 países para vencer a pobreza há 37 anos. Fundada na Inglaterra nos anos 70, tornou-se uma organização internacional nos anos 2000 com sede na África do Sul. Nosso trabalho é desenvolvido em parceria com grupos e organizações locais de comunidades pobres para construir alternativas de superação das dificuldades e garantir o acesso destas populações aos direitos básicos como alimentação, saúde, moradia, educação, igualdade entre homens e mulheres, raças e etnias.

No Brasil há 10 anos, nosso foco está na promoção do direito à alimentação, direito à educação, direitos das mulheres e afrodescendentes e direito à participação democrática. Por meio de redes e campanhas levamos ao conhecimento de governos e instituições internacionais as causas da vulnerabilidade desses grupos, influenciando a maneira como estas instituições se posicionam em relação às consequências de suas decisões, no plano local, nacional e internacional. Conheça mais sobre o trabalho da ActionAid acessando a página [www.actionaid.org.br](http://www.actionaid.org.br)

HEINRICH  
BÖLL  
STIFTUNG

act:onaid

**FUNDAÇÃO HEINRICH BÖLL**

Rua da Glória, 190, 7º andar  
Glória  
20241-180  
Rio de Janeiro/RJ  
Tel.: +55 (21) 3221.9900  
www.boell.org.br

**ACTIONAID BRASIL**

Rua Moraes e Vale, 111, 5º Andar  
Centro  
20021-260  
Rio de Janeiro/RJ  
Tel.: +55 (21) 2189.4600  
www.actionaid.org.br

Esta publicação é uma iniciativa da *Fundação Heinrich Böll* e da *ActionAid Brasil* para contribuir com o debate e a reflexão sobre cenários presentes e futuros no campo das políticas de promoção da igualdade racial no Brasil. Convidamos dez autores para elaborar um balanço das ações desenvolvidas no âmbito das políticas públicas de promoção da igualdade racial em diversas áreas – tais como educação, políticas para comunidades quilombolas, políticas para mulheres negras, entre outras –, e promover uma reflexão sobre os principais atores políticos coletivos envolvidos na demanda e pressão pela adoção destas políticas, com atenção especial para a atuação dos movimentos e organizações antirracistas neste período.

Acreditamos que, com este trabalho, oferecemos à sociedade brasileira subsídios para um debate mais informado sobre o estado da arte no que diz respeito às políticas de promoção da igualdade racial, bem como uma análise de cenários possíveis para o desenvolvimento de agendas futuras voltadas para este tema. Apesar dos avanços apontados neste livro, muitas ações ainda precisam ser implementadas e melhor desenvolvidas. O Brasil vem dando os primeiros passos, os movimentos sociais que lutam contra o racismo se mobilizam e algumas conquistas foram alcançadas. Porém, é preciso que se definam programas mais duradouros, cujos impactos possam ser medidos em médio prazo e que contribuam para a promoção de uma efetiva agenda de igualdade racial no Brasil. Já esperamos demais.

ISBN 978-85-62669-00-2



97885624669002