



# IGUALDADE RACIAL E POLÍTICA NO BRASIL: BALANÇOS E DESAFIOS

DOI: 10.12957/synthesis.2014.19666

*RENATO FERREIRA\**

**Resumo:** Neste artigo analisamos as principais políticas de promoção da igualdade racial instituídas pelo Estado Brasileiro nos últimos anos e tecemos algumas sugestões para avançar com as referidas políticas democráticas. Com o objetivo de melhor compreender o período sociopolítico vivenciado no país, abordamos a construção das políticas de igualdade racial num contexto neo e pós-neoliberal. Analisamos ainda o marco legal com as principais normas jurídicas criadas para a promoção da igualdade racial, como o Estatuto da Igualdade Racial e a Lei de Cotas nas Instituições Federais de Ensino. Por fim também fizemos uma pormenorizada avaliação das principais políticas públicas de promoção da igualdade racial construídas pelo Governo Federal nos últimos anos, destacando seus impactos e desafios.

**Palavras-chave:** Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Políticas Públicas. Ações Afirmativas.

## **The racial and policy equality in Brazil: balances and challenges**

**Abstract:** In this article we analyze the main policies of racial equality promotion imposed by Brazil in recent years and bring forth some suggestions to move forward with such democratic policies. With the objective of better understanding the socio-political period experienced in the country, we contextualize the construction of racial equality policies in a neo and post-liberal. Also analyzed the legal framework with the main legal provisions designed to promote racial equality, as the Statute of Racial Equality and the Law of Quotas in Federal Institutions of Education. Finally we also made a detailed assessment of the main public policies to promote racial equality built by the federal government in recent years, highlighting its impact and challenges.

**Keywords:** Racial Equality Promotion Policies. Public Policy. Affirmative Action.

---

\* Advogado especializado em Direitos Humanos e Relações Raciais. Mestre em Políticas Públicas e Formação Humana pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Ex-assessor da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República. Membro do Grupo Estratégico de Análise da Educação Superior (GEA-ES) criado pela FLACSO e Fundação Ford. Professor do Curso de Pós-Graduação em Direito Público da Universidade Estácio de Sá.

Hoje nós estamos um pouco mais negros,  
um pouco mais brancos e um pouco mais  
em paz.  
(Luiz Inácio Lula da Silva, sanção do  
Estatuto da Igualdade Racial. 20.07.2010)

## 1 INTRODUÇÃO

Antes de entrar propriamente na análise das políticas antirracistas construídas no Brasil nos últimos anos, é importante ressaltar que as referidas políticas começaram a ser desenvolvidas no período neoliberal e tiveram um avanço significativo no Governo Lula, era pós-neoliberal. Neste sentido, ao contextualizar o neoliberalismo com a promoção da igualdade racial, temos ao menos três constatações a fazer: a primeira é a de que o neoliberalismo como forma de organização e atuação política do Estado constitui-se como um vetor de precarização e não desenvolvimento do estado de bem-estar social. Por meio de políticas de abertura econômica, privatização, flexibilização, desregulamentação do mercado, redução dos investimentos públicos etc., ele acabou por promover um profundo desajuste social.<sup>1</sup>

Neste contexto, aqueles e aquelas historicamente mais pobres, como negros e indígenas, vão sofrer o impacto mais significativo deste período.<sup>2</sup> A segunda constatação é a de que as políticas neoliberais tentam redefinir o papel da sociedade civil, concebendo os movimentos sociais como meros expectadores do processo de opressão e/ou como substitutos estatais. Busca-se vestir nos movimentos a carapuça de terceiro setor, por intermédio do apoio às ONGs. Assim, tenta-se fazer com que estas instituições assumam de forma precária o papel do Estado na construção de políticas públicas de promoção da igualdade racial. Tome-se como exemplo o Programa Diversidade na Universidade. Como única política deste período para promover o ingresso de negros e índios no ensino superior, o programa ajudava financeiramente os chamados cursinhos comunitários (de organizações não-governamentais) a preparar alunos carentes para o vestibular.<sup>3</sup> A terceira é a de que a promoção da igualdade racial no Brasil tem início já no final do neoliberalismo.

Nesta época, o enfrentamento do poder público ao racismo era tímido em discurso, simbólico no reconhecimento e pouco eficaz na política. Denotando um profundo mal-estar diante da questão que só avança por meio de um processo político exógeno,

devido à pressão internacional sofrida pelo Brasil durante a Conferência de Durban, na África do Sul, em 2001.<sup>4</sup>

Passemos a analisar a promoção da igualdade racial num contexto pós-neoliberal que irá começar a se desenvolver com a chegada de Luiz Inácio Lula da Silva à Presidência da República.

## 2 DEMOCRACIA E DESENVOLVIMENTO SEM RACISMO

### 2.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

O racismo se desenvolveu como espécie de pilar ideológico na formação e estruturação da sociedade brasileira. A discriminação racial mediou por centenas de anos e por diversas gerações as relações sociais estabelecidas em nossa sociedade, hierarquizando-a injustamente com base na subjugação da população negra. Por outro lado, o fim da escravidão não foi precedido de políticas públicas antirracistas que teriam contribuído para romper com os séculos de atraso que nos prenderam e nos prendem até hoje aos grilhões de uma pré-modernidade legada pela injustiça de nossos colonizadores.

A secular inércia pública contra o racismo, a baixa densidade de nosso estado de bem-estar, somados a uma boa dose de democracia racial, consolidaram uma abolição inconclusa e, por esta narrativa histórica, cristalizaram o *apartheid* que nos coube: disfarçado, sinuoso, mas terrivelmente eficaz, não só para permitir que muitas desigualdades continuassem baseadas nas diferenças, mas também para sustentar uma enorme invisibilidade para o problema. Desta forma, estabeleceu-se uma profunda letargia nos governantes, impedindo a construção de políticas que nos teriam feito romper com desigualdades incompatíveis com o estado democrático de direito.

Por conta do que foi dito, a construção de políticas públicas antirracistas no Brasil é relativamente recente.<sup>5</sup> Somente a partir dos anos 1980 é que os movimentos sociais negros conseguem paulatinamente sensibilizar o Estado para esta agenda. Um marco neste período é a superação da vã tentativa de enfrentar a discriminação, classificando o racismo

como contravenção penal.<sup>6</sup> Neste sentido, o processo de elaboração da Constituição de 1988 contribuiu significativamente para a construção das normas de combate a discriminação de forma ampla. Com base na valorização dos povos que constituíram o Brasil, a Carta Magna marca um expressivo avanço para a efetivação dos direitos fundamentais dos grupos tradicionalmente excluídos. Por diversos de seus dispositivos, a Lei Maior rompe com o *mito da democracia racial*, tornando o racismo crime (art. 5º, XLII) e assegurando o direito à diferença, ao reconhecer e valorizar as especificidades étnico-raciais, sociais, religiosas e culturais dos povos que ajudaram a formar a sociedade brasileira (art. 215).<sup>7</sup>

Em 1995 o Movimento Negro realiza a Marcha Zumbi Contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida. Este evento serviu para exigir que o Governo Federal tomasse uma postura em relação à discriminação racial.

Posteriormente, durante o processo preparatório da III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Intolerâncias Correlatas, realizada em Durban, África do Sul, em 2001, o governo brasileiro passa a reconhecer a importância do racismo como um dos fatores determinantes para a perpetuação das desigualdades sociais e começa, de forma tímida, a criar algumas políticas de ação afirmativa.<sup>8</sup>

Já é consenso entre muitos pesquisadores das relações raciais que a Conferência de Durban é o fator político mais significativo para o início da construção das políticas de promoção da igualdade racial no Brasil.<sup>9</sup> Não há como discordar desta assertiva.<sup>10</sup> O referido evento se consolida como forte instrumento político institucional de cunho internacional para pressionar os Estados na construção de políticas antirracistas.<sup>11</sup>

Em relação ao Brasil, a referida Conferência tem impacto singular, sobretudo, se comparamos a situação do país com outras nações que compõem a diáspora africana<sup>12</sup>.

A luta histórica do Movimento Negro impulsionada pela pressão internacional ocorrida em Durban, 2001, fomentaram uma tímida introdução do governo

brasileiro na construção das políticas de promoção da igualdade racial. Mas, como já afirmamos, estas políticas consolidam-se de modo mais efetivo com a chegada de Luiz Inácio Lula da Silva à Presidência da República em 2003.<sup>13</sup>

## 2.2 AVANÇOS NA PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL

### 2.2.1 A CRIAÇÃO DA SECRETARIA DE POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL - SEPPIR

Uma das medidas mais significativas realizadas logo no início do Governo Lula, em 2003, foi a criação da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR). Instituída pela Medida Provisória nº 111/2003 (convertida na Lei 10.678) a SEPPIR decorre de uma grande articulação política e representa o reconhecimento público de uma demanda antiga do Movimento Negro Brasileiro. A Secretaria tem como atribuições<sup>14</sup>:

Art. 1º A Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, órgão essencial da Presidência da República, tem como área de competência os seguintes assuntos:

I - assessoramento direto e imediato à Presidência da República na formulação, coordenação e articulação de políticas e diretrizes para a promoção da igualdade racial;

II - formulação, coordenação e avaliação das políticas públicas afirmativas de promoção da igualdade e da proteção dos direitos de indivíduos e grupos raciais e étnicos, com ênfase na população negra, afetados por discriminação racial e demais formas de intolerância;

III - articulação, promoção e acompanhamento da execução dos programas de cooperação com organismos nacionais e internacionais, públicos e privados, voltados à implementação da promoção da igualdade racial;

IV - formulação, coordenação e acompanhamento das políticas transversais de governo para a promoção da igualdade racial;

V - planejamento, coordenação da execução e avaliação do Programa Nacional de Ações Afirmativas;

VI - promoção do acompanhamento da implementação de legislação de ação afirmativa e definição de ações públicas que visem o cumprimento dos acordos, convenções e outros instrumentos congêneres assinados pelo Brasil, nos aspectos

relativos à promoção da igualdade e de combate à discriminação racial ou étnica.

Para desenvolver esta verdadeira missão foi criada a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR)<sup>15</sup> que tem como princípios norteadores a transversalidade, a descentralização e a gestão democrática que são desenvolvidas de maneira simultânea e orientam o conjunto das ações do governo federal e a relação deste com as demais esferas da administração pública, instituições privadas e com a sociedade civil.<sup>16</sup>

Nesses anos de existência a SEPPIR teve quatro ministros<sup>17</sup>. Os desafios da Secretaria são grandes, mesmo com todo o avanço que a questão racial vem alcançando, a política em si é nova e precisa ser mais capilarizada, junto aos outros órgãos de governo e da sociedade civil, para se consolidar.

## **2.2.2 AS POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL NA EDUCAÇÃO**

Historicamente a Educação é o direito fundamental mais reivindicado pelas entidades afro-brasileiras.<sup>18</sup> Uma bandeira presente desde a Frente Negra (principal entidade nas primeiras décadas do século XX) até o Educafro (uma das mais destacadas atualmente, tendo iniciado suas atividades na década de 90).

Dentre as políticas desenvolvidas pelo governo na área de educação podemos destacar: o Programa Institucional de Iniciação Científica nas Ações Afirmativas (PIBIC-AF) que é um convênio entre a SEPPIR e o CNPq para concessão de bolsas de iniciação científica a estudantes de graduação membros de programas de ações afirmativas; o Programa de Bolsas de Ações Afirmativas no Ensino Superior, que foi construído por uma parceria entre SEPPIR/CAPES/MEC. O objetivo é desenvolver ações e programas para fomentar o ingresso de alunos oriundos de ações afirmativas nos cursos de mestrado e doutorado; o Selo Educação para a Igualdade Racial, que objetiva reconhecer e difundir as boas práticas de escolas e secretarias de educação na implementação

da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, no que tange ao ensino sobre História e Cultura Afro-Brasileira.

Temos ainda o Programa de Extensão Universitária – PROEXT, que através de uma parceria entre MEC e SEPPIR visa apoiar políticas de inclusão desenvolvidas pelas universidades; o Projeto A Cor da Cultura, que em parceria com entidades da iniciativa privada promove a valorização da diversidade étnico-racial nas escolas públicas. Destaque também para as políticas educacionais desenvolvidas para os quilombolas e o diálogo e demais articulações feitas com a Comissão Técnica Nacional de Diversidade para Assuntos Relacionados à Educação dos Afro-Brasileiros – CADARA.

Ressalte-se que em 2008 o Ministério da Educação criou o programa Uniafro que apoia financeiramente as instituições de educação superior que desenvolvem ações para a formação inicial e continuada de professores da educação básica e para a elaboração de material didático específico no âmbito do Programa de Ações Afirmativas. O programa é mais uma iniciativa para implementar as relações raciais na educação em acordo com a LDB.<sup>19</sup>

## **2.3 POLÍTICAS PARA A JUVENTUDE NEGRA**

Há alguns anos o movimento social e pesquisadores têm se dedicado à investigação sobre a juventude negra. Por outro lado, os movimentos sociais vêm buscando consolidar junto aos governos o entendimento de que a maneira com a qual o racismo incide sobre a juventude faz surgir uma situação de vulnerabilidade social que necessita receber atenção do Estado por meio de políticas específicas que ampliem a proteção social e combatam a discriminação. Com efeito, os dados “Mapa da Violência 2012: A Cor dos Homicídios no Brasil” revelaram que em 2002, a taxa de homicídio de jovens brancos era 40,6 por 100 mil habitantes e que em 2010 este índice caiu para 28,3 por 100 mil. Já entre os jovens negros, os dados pioraram. Em 2002 o índice de mortes violentas de jovens negros era 69,6 por 100 mil habitantes e em 2010 foi de 72, para

cada 100 mil habitantes.<sup>20</sup>

Constatações como as que foram descritas deram origem a duas importantes políticas do governo federal. O Projeto Farol, uma iniciativa do Ministério da Justiça com a SEPPIR, que tem o objetivo de promover a cidadania dos jovens negros em situação de vulnerabilidade social. Esta política é importante, pois apoia as ações estaduais e municipais que visam prevenir a violência contra a juventude negra.

O projeto fomenta oportunidades econômicas, sociais, políticas e culturais de jovens em conflito com a lei, egressos do sistema prisional, que possuam baixa escolaridade, estejam expostos à violência doméstica e urbana etc. O principal desafio da política é recuperar estes jovens reinserindo-os no sistema de ensino e mercado de trabalho.<sup>21</sup>

Outra importante política para combater a vulnerabilidade a que está sujeita a juventude negra é o Plano Juventude Viva. Lançado em 2012, esta política demanda grande articulação interministerial e funciona sob a coordenação da Secretaria-Geral da Presidência da República, por meio da Secretaria Nacional de Juventude e da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial.

O Plano decorre da necessidade de enfrentar os altos índices de homicídio contra a juventude negra e visa fomentar ações para este público nas áreas do trabalho, educação, saúde, acesso à justiça, cultura e esporte.<sup>22</sup> O Juventude Viva foi lançado primeiramente na cidade de Maceió por conta dos altos índices de violência contra a juventude negra no Estado de Alagoas. Segundo o Governo, as ações deste plano serão articuladas em parceria com a União, cinco estados e 132 municípios, que foram priorizados por concentrar 70% dos homicídios de jovens negros.<sup>23</sup>

## **2.4 O MARCO LEGAL DAS POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL**

O reconhecimento da correlação entre discriminação racial e desigualdade social não basta para alterar a difícil realidade que os afro-brasileiros enfrentam. O avanço mais significativo neste processo

de promoção da cidadania, que vem promovendo transformações sociais importantes, nos últimos dez anos, está se desenvolvendo pela profusão de uma série de leis estratégicas. De fato, para que haja uma mudança estrutural nas mazelas que delineiam a complexa temática das relações raciais no Brasil, há necessidade de que o Estado, por meio dos seus poderes constituídos, elabore e busque garantir a efetividade das normas que estabeleçam os princípios e as regras necessárias para o combate ao racismo e a promoção da igualdade racial.<sup>24</sup> Passemos à análise das principais legislações.<sup>25</sup>

A Lei 10639/03 foi a primeira sancionada pelo ex-presidente Lula e alterou os artigos 26 A e 79 B da Lei 9.496/1996. Com isto a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, a LDB, passa a incluir no currículo oficial da rede de ensino a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira”.<sup>26</sup> Para dar mais efetividade a esta legislação, o Conselho Nacional de Educação editou a resolução 1/2004. Por outro lado, o Projeto de Lei 8035/2010 que trata do Plano Nacional de Educação (PNE 2011-2020) traz várias normas para impulsionar o que requer a LDB.<sup>27</sup>

Lembremos que a Educação, como um dos principais espaços de socialização, é fator primordial neste debate, pois é na escola que podem ser desenvolvidas diversas estratégias de combate ao racismo, desde o ambiente escolar até a sociedade de maneira geral. Neste sentido, a alteração que a Lei 10639/03 fez na LDB tem grande importância por tornar obrigatório o estudo da história e cultura afro-brasileira, valorizando e ampliando o debate sobre a discriminação na escola, sobre os aspectos negativos contidos nos livros infanto-juvenis, além de reconstruir, sob outros paradigmas, a contribuição das culturas dos povos formadores da sociedade brasileira.<sup>28</sup>

A Lei nº 11.096/2005 que criou o Programa Universidade para Todos – PROUNI, permite que instituições privadas de ensino superior promovam a concessão de bolsas integrais e parciais a estudantes de baixa renda desde que sejam negros, indígenas ou tenham feito o ensino médio em escolas públicas.<sup>29</sup>

O programa recebeu a adesão progressiva de centenas de instituições privadas de ensino superior em todo o país. Além da bolsa que isenta total ou parcialmente o pagamento da mensalidade, os estudantes também podem concorrer a bolsas de permanência oferecidas em número variável a cada semestre e distribuídas segundo critérios de renda familiar per capita, dentre outros.<sup>30</sup>

Segundo dados do MEC, o PROUNI já concedeu mais de um milhão e cem mil bolsas, destas, cerca de 535 mil (49% do total) foram para estudantes negros<sup>31</sup>. Como visto, O PROUNI produz grande impacto inclusivo, pois cerca de 70% das vagas do ensino superior brasileiro estão na rede privada.

O Decreto 4887/03 regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.<sup>32</sup>

O referido decreto ensejou a criação do Programa Brasil Quilombola (PBQ) e reúne ações do Governo Federal distribuídas em 23 ministérios e demais órgãos federais. A Fundação Cultural Palmares, do Ministério da Cultura, mapeou 3.524 comunidades – dentre as quais 1.342 são certificadas pela Fundação.

O programa envolve uma complexa política pública que objetiva garantir o acesso à terra; promover ações de saúde e educação; construir moradias, promover a eletrificação e a recuperação ambiental. O PBQ promove o atendimento das famílias quilombolas pelos programas sociais e, como o Bolsa Família, busca também preservar e promover as manifestações culturais quilombolas no incentivo ao desenvolvimento local.<sup>33</sup>

A Lei 12.288/2010 (Estatuto da Igualdade Racial) é uma das leis mais debatidas de nossa recente história republicana<sup>34</sup>. Produto de uma longa correlação de forças políticas que tensionaram o Parlamento, a Sociedade Civil e o Governo, a referida lei foi sancionada pelo Presidente Lula no dia 20 de julho de 2010, vindo a entrar em vigor em outubro do mesmo ano e dispõe de 65 artigos dispostos em IV

Títulos. O Título I trata das Disposições Preliminares estabelecendo uma série de princípios que norteiam toda a legislação. Por ele é possível compreender o conceito de discriminação racial; desigualdade racial; população negra; políticas públicas e ações afirmativas (art.1º). Além disto, neste Título adota-se como diretriz político-jurídica do Estatuto a inclusão das vítimas de desigualdade étnico-racial, a valorização da igualdade étnica e o fortalecimento da identidade nacional (art.3º). No artigo 4º o legislador demonstra quais políticas públicas devem ser adotadas, prioritariamente, para promover a participação econômica, social, política e cultural da população negra. Ressalte-se ainda o artigo 5º, que institui o Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (SINAPIR).

O Título II estabelece quais são os direitos fundamentais da população negra no campo da Saúde, Educação, Cultura, Esporte e Lazer, Acesso à Terra e Moradia Adequada, Trabalho e Meios de Comunicação.

O Título III cria o Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (SINAPIR). É instituído como a forma pela qual o Estado brasileiro se organizará para implementar o conjunto de políticas e serviços – prestados pelo poder público federal - destinados a superar as desigualdades na promoção da igualdade racial. Os demais entes federados poderão participar do referido sistema mediante adesão, e a iniciativa privada deverá ser estimulada a participar pelo poder público (art. 47). O Sistema confere uma série de atribuições à Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Art. 47, 49 §1º e 51). As normas referentes ao SINAPIR estabelecem-no como órgão de promoção, formulação, descentralização, articulação e até mesmo garantidor da eficácia dos meios e instrumentos para implementação das políticas de promoção da igualdade racial (art. 48).

Dentro ainda do Título III temos o capítulo que trata das Ouvidorias Permanentes e do Acesso à Justiça e Segurança (art. 51 a 55). A técnica legislativa aqui é passível de crítica, pois, Justiça e Segurança são direitos fundamentais e como tal deveriam constar

do Título II, afastados da parte que trata de normas institucionais referentes à Ouvidoria.

Ainda no Título III temos a parte que trata do financiamento das iniciativas de promoção da igualdade racial. Esta sem dúvida se estabelece como uma das partes mais importantes da legislação, pois é a que impacta significativamente introduzindo a questão do enfrentamento ao racismo e da promoção da igualdade racial nas peças orçamentárias (art. 56 e 57).

Por fim, o Título IV trata das disposições finais. Vale destacar o art. 59, que estabelece que o Poder Executivo Federal criará instrumentos para aferir a eficácia social das medidas previstas nesta Lei e efetuará seu monitoramento constante, com a emissão e a divulgação de relatórios periódicos, inclusive pela rede mundial de computadores.

Os artigos seguintes buscam um aprimoramento da legislação antirracista (Lei 7716/89), com destaque para uma importante alteração na Lei da Ação Civil Pública (Lei 7347/85) que manda utilizar os recursos provenientes destas demandas judiciais em políticas de promoção da igualdade racial (art. 62).

O Estatuto tornou-se o principal marco regulatório sobre o tema das relações raciais no país, devendo ser utilizado como paradigma na elaboração, interpretação e aplicação das políticas de promoção de igualdade racial como formas de enfrentamento ao racismo.

Por derradeiro vale analisar a Lei 12.711/12 que dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências.<sup>35</sup>

De acordo com a lei, as universidades federais terão que reservar, em cada concurso seletivo, 50% de suas vagas, por curso e turno, para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas. Dentro deste percentual, estudantes pretos, pardos e indígenas deverão ser contemplados com uma proporção no mínimo igual ao número que estes grupos correspondam no Estado em que a universidade está situada, segundo o mais recente Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de

Geografia e Estatística (IBGE).

A lei também se destina às instituições federais de ensino técnico de nível médio. Neste caso, também existem as cotas étnico-raciais na mesma proporção já citada. Ressalte-se apenas que os candidatos deverão ter cursado todo o *ensino fundamental* em escolas públicas (artigo 4º).

Trata-se de um programa sistematizado que visa promover o acesso de grupos *minorizados* às referidas instituições de ensino (artigo 6º)<sup>36</sup>. Por isto, a lei determina que o Ministério da Educação (MEC) e a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), ouvindo a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), sejam os responsáveis pelo acompanhamento e avaliação do referido programa.

Com a lei, cotas serão reservadas, só nas universidades federais, cerca de 50 mil vagas para negros e indígenas por ano, dado ao caráter inclusivo e redistributivo da política. Isto trará um grande impacto social nas instituições federais de educação e será determinante para diversificar as elites brasileiras nas próximas gerações<sup>37</sup>. Tudo nos leva a reconhecer que se trata de um importante programa que, somado ao PROUNI, REUNI e ao PRONATEC, completa uma série de políticas que vêm sendo adotadas, nos últimos anos, para tornar mais democrático o direito à Educação no Brasil.

### 3 CONCLUSÃO

Os avanços que tivemos nos últimos anos na questão racial só foram possíveis por conta de vivermos um contexto pós-neoliberal que nos remete a outras arenas de análise e de luta para enfrentar o racismo. Como exemplo, podemos citar o fato de que, em 2012, o STF conferiu estabilidade jurídica institucional ao processo de promoção da igualdade racial que estamos construindo, na medida em que declarou a constitucionalidade do sistema de cotas raciais na educação superior no julgamento da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental 186.

Podemos afirmar, então, que nos últimos anos a promoção da igualdade racial efetivou-se como uma questão de Estado. Diferentemente do que ocorria

no período neoliberal, quando o enfrentamento do poder público ao racismo era tímido em discurso, simbólico no reconhecimento e pouco eficaz na política.

A chegada de um Governo de esquerda ao poder promoveu significativos avanços para criar e começar um processo significativamente contundente no que tange à promoção da igualdade racial.

Chamamos atenção para o fato de que, durante este período, os três Poderes da República foram instados a se manifestar sobre a legitimidade das políticas de promoção da igualdade dos afro-brasileiros e legitimaram o protesto histórico do Movimento Negro.

Agora, não se trata mais de buscar consolidar um marco legal favorável, o Congresso Nacional aprovou o Estatuto e as cotas raciais. Não se trata mais de buscar convencer o Judiciário, as cotas foram julgadas constitucionais por unanimidade no STF. Não se trata sequer de sensibilizar o Executivo, a política de promoção da igualdade racial é um fato social poderoso que vem se capilarizando em centenas de unidades da federação.<sup>38</sup>

Não se trata mais de convencimento ou de sair da invisibilidade. Trata-se de uma questão de justiça. Agora é hora de radicalizar na concretude dos instrumentos de promoção de cidadania que foram alcançados. Assim como dizia Abdias do Nascimento em seu discurso quando da inauguração da SEPPIR: “a injustiça por questão de raça é uma questão de Direitos Humanos. É uma questão de todo ser humano consciente e firme na sua própria dignidade de ser humano (...) Axé”!

## NOTAS EXPLICATIVAS

<sup>1</sup> Ver Soares (2003).

<sup>2</sup> No dizer de Görám Therborn (2000): “Para aqueles que são bem-sucedidos, seja por sorte, talento, posses ou empenho pessoal, um mercado mais amplo significa maiores recompensas. Para os que não têm tais predicados, qualquer que seja o motivo, a extensão do mercado significa ser deixado para trás, a marginalização, ou empobrecimento, por estar fora da competição”.

<sup>3</sup> Não se apoiou a construção de novas universidades e nem a

expansão de novos campi. Por outro lado, havia uma repulsa à instituição das políticas de cotas. O referido Programa teve de ser redefinido a partir de 2003.

<sup>4</sup> Lembremos do mal-estar causado pelo ex-presidente Fernando Henrique ao dizer que tinha um pé na cozinha. A declaração causou repúdio em ativistas do Movimento Negro.

<sup>5</sup> Uma boa reflexão sobre o avanço da luta antirracista no contexto da promoção da igualdade racial é fornecida por Amauri Mendes no artigo “Toma que o filho é seu”. Disponível em: <<http://www.abpn.org.br/Revista/index.php/edicoes/article/view/322/218>>. Acesso em: 14 jan. 2013.

<sup>6</sup> Como exemplo tivemos a Lei Afonso Arinos - nº 1.390, de 3 de julho de 1951, que incluía entre as contravenções penais a prática de atos resultantes de preconceitos de raça ou de cor.

<sup>7</sup> No mesmo sentido, vide O Manifesto em Defesa das Cotas. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1405200808.htm>>. Acesso em: 12 jan. 2013.

<sup>8</sup> Podemos destacar a Portaria n. 202 de 4 de setembro de 2001, do Ministério de Estado do Desenvolvimento Agrário; a rigor, foi a primeira política de cotas para negros no Brasil. Ela instituiu cotas de 20% para negros nos cargos de direção do Ministério. A portaria determinou ainda que o referido percentual fosse elevado até chegar a 30% no ano de 2003. Outros órgãos governamentais adotaram sistemas similares. A portaria 1156/01 do Ministério da Justiça criou 20% de cotas para afro-descendentes, o Decreto 3921/01 regulamentou a identificação para o reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras remanescentes de Quilombos, o Protocolo de Cooperação sobre Ação Afirmativa, no Instituto Rio Branco (2002), que passou a fornecer bolsas-prêmio de vocação na diplomacia para afro-descendentes. Destaque-se também, a Portaria n. 484/02 na qual o Ministério da Cultura estabeleceu cota de 20% para afro-descendentes nos cargos de direção e assessoramento superior, DAS, e a Lei 10558/02 que instituiu o Programa Diversidade na Universidade, com o objetivo de promover o acesso de pessoas pertencentes a grupos socialmente desfavorecidas, principalmente, os afro-descendentes e indígenas, ao ensino superior. Ressalte-se ainda o Decreto 4228 em 13 de maio de 2002, que criou um programa de ações afirmativas na administração pública federal, mas que padece até hoje de efetividade.

<sup>9</sup> Desde a sua criação as Nações Unidas promoveram diversas atividades e conferências internacionais para lutar contra a discriminação, dentre elas a Convenção para Prevenção e Sanção do Delito de Genocídio (1948), a Declaração sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial (1963), a criação do dia 21 de março como Dia Internacional para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1966), a Convenção Internacional para a Repressão ao Castigo do Crime do Apartheid (1973), a declaração do Primeiro Decênio da Luta Contra o Racismo e a Discriminação Racial (1973-1982), a Primeira Conferência Mundial para Combater

o Racismo e a Discriminação Racial em Genebra (1978), a segunda Conferência Mundial para Combater o Racismo e a Discriminação Racial em Genebra (1983), o Segundo Decênio da Luta Contra o Racismo e a Discriminação Racial (1983-1992), o Terceiro Decênio da Luta Contra o Racismo e a Discriminação Racial (1994-2003) e a Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e as Formas Conexas de Intolerância (2001). Estas são as principais legislações e eventos das Nações Unidas, contudo, optamos em investigar as duas Convenções por conta de serem as mais citadas no debate sobre ações afirmativas no Judiciário. A Convenção 111, por exemplo, é uma das oito fundamentais da OIT (Organização Internacional do Trabalho).

<sup>10</sup> Neste sentido, veja Feres Junior e Zoninsein (2008).

<sup>11</sup> Sobre a Conferência, Sueli Carneiro (2002) afirma que Durban ressalta e advoga a necessidade de uma intervenção decisiva nas condições de vida das populações historicamente discriminadas, mas que é preciso transformar as boas intenções em ações concretas que permitam ao Estado brasileiro realizar a equidade de gênero e de raça.

<sup>12</sup> Tivemos a oportunidade de representar o Governo Brasileiro, pela SEPPPIR, num evento promovido pela Organização dos Estados Americanos (OEA) em Washington, 2011. O encontro era sobre a questão racial nas Américas e ali, no diálogo com os representantes dos demais países, pudemos comparar as experiências internacionais para a promoção da igualdade racial. Constatamos que o Brasil, dentre os países que compõem a diáspora africana, é o que mais tem avançado na questão racial.

<sup>13</sup> Como um dos seus atos mais importantes desta época, Lula nomeia Joaquim Barbosa, o primeiro ministro negro para o Supremo Tribunal Federal.

<sup>14</sup> Vide Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003 e Decreto n.º 7.261, de 12 de agosto de 2010.

<sup>15</sup> Veja o Decreto 4.886/2003 que institui a PNPIR (Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial).

<sup>16</sup> De acordo com a SEPPPIR a *transversalidade* refere-se à necessidade de incorporação da equidade étnico-racial às políticas públicas de saúde, educação, cultura, justiça, etc. e Comissões Organizadoras de Conferências Nacionais. A *descentralização* diz respeito à inserção da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial no sistema federativo, em atendimento à exigência da Constituição, por meio da distribuição de competências entre os entes federados, sendo a superação da pobreza e a inclusão social de segmentos historicamente excluídos obrigações comuns da União, Estados, Municípios e Distrito Federal. Para garantir a descentralização da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial, em outubro de 2003 foi criado o Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial (FIPIR), com a finalidade de capacitar gestores (as) estaduais e municipais, bem como planejar, executar e monitorar a

implementação desta Política Nacional nos Estados e Municípios. Já a *gestão democrática* implica a instituição de mecanismos de controle social dos programas e ações contidos na Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial. Assim, em novembro de 2003, foi instalado o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR), órgão colegiado de caráter consultivo que integra a estrutura básica da SEPPPIR. O Conselho é composto por 22 órgãos do poder público federal, 19 entidades da sociedade civil, escolhidas através de edital público, e mais três pessoas indicadas, com notória atuação na área da promoção da igualdade racial. Para maiores informações veja em: <<http://www.seppir.gov.br>>. Acesso em: 15 jan. 2013.

<sup>17</sup> Comandaram a Secretaria: Matilde Ribeiro (2003-2008), Edson Santos (2008-2010), Eloi Ferreira de Araujo (2010-2011) e Luisa Helena de Barros (2011-).

<sup>18</sup> Essa afirmação está em perfeita sintonia com o texto publicado no jornal "O Exemplo" de Porto Alegre que em 1892 afirmava: "O que negro precisa é educação (...) uma vez que ajudamos a pagar os custos da educação pública é melhor que lutemos por ela."

<sup>19</sup> Vide a Resolução CD/FNDE nº 14, de 28 de abril de 2008. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>.

<sup>20</sup> Veja mais detalhes em: <<http://mapadaviolencia.org.br/>>. Acesso em: 14 jan. 2013.

<sup>21</sup> Para maiores informações sobre este Projeto veja: <<http://www.seppir.gov.br>>. Acesso em: 14 jan. 2013.

<sup>22</sup> Em grande medida este Plano contempla as reivindicações resultantes da 1ª e 2ª Conferência Nacional de Juventude, realizadas em 2008 e 2011.

<sup>23</sup> Para maiores informações veja: <<http://www.juventude.gov.br/juventudeviva/>>. Acesso em: 15 jan. 2013.

<sup>24</sup> Chamamos de direito contra a discriminação racial o conjunto de leis que objetivam combater o racismo e promover a igualdade. Ele é composto por leis antirracistas e por normas que instituem as chamadas ações afirmativas.

<sup>25</sup> É importante também destacar o Decreto 4.886/2003 que institui a PNPIR (Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial) e a Lei 10.678/03 que cria o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR).

<sup>26</sup> De acordo com a lei nos estabelecimentos de ensino fundamental e de ensino médio, públicos e privados, torna-se obrigatório o estudo da história e cultura afro-brasileira e indígena. § 2º Os conteúdos referentes à história e cultura afro-brasileira e dos povos indígenas brasileiros serão ministrados no âmbito de todo o currículo escolar, em especial nas áreas de educação artística e de literatura e história brasileiras.

<sup>27</sup> Em 2009 o MEC e a SEPPPIR lançaram um Plano Nacional de Implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana. O plano tem

como base estruturante os seis Eixos Estratégicos: 1) Fortalecimento do marco legal; 2) Política de formação para gestores e profissionais de educação; 3) Política de material didático e paradidático; 4) Gestão democrática e mecanismos de participação social; 5) Avaliação e Monitoramento e 6) Condições institucionais.

<sup>28</sup> A formação desenvolvida na escola pode contribuir para compreensão da dinâmica das relações raciais e com isso ajudar na transformação dos processos de exclusão social. O ambiente escolar representa uma importante ferramenta no combate ao racismo e seus efeitos e também pode desmascarar a invisibilidade e o silêncio de práticas discriminatórias naturalizadas, dentre elas o estigma de superioridade e inferioridade que, desde muito cedo, se revela nas atitudes das crianças.

<sup>29</sup> A quantidade de bolsas oferecidas aos estudantes negros corresponde ao percentual desse grupo junto à população do estado onde a instituição universitária se localiza.

<sup>30</sup> Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 20 jan. 2013.

<sup>31</sup> Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 15 jan. 2013.

<sup>32</sup> O Partido Democratas ingressou com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3239 no Supremo Tribunal Federal contra o Decreto 4887/03. O julgamento já teve início com o voto do Ministro Cezar Peluso, que votou pela inconstitucionalidade do referido decreto. O julgamento foi suspenso com o pedido de vistas da ministra Rosa Weber.

<sup>33</sup> Segundo a SEPPPIR o programa promove a regularização fundiária – Desde 2005, 81 Relatórios Técnicos de Identificação e Delimitação (RTDIs) foram publicados, totalizando uma área de 516 mil hectares e beneficiando 10.625 famílias quilombolas. No mesmo período, outras 3.755 famílias foram beneficiadas por meio da publicação de 40 portarias de reconhecimento, totalizando 216 mil hectares reconhecidos. Certificação – Entre 2004 e 2008, 1.342 comunidades foram certificadas como remanescentes de quilombos pela Fundação Cultural Palmares. Luz para Todos – O programa de eletrificação coordenado pelo Ministério das Minas e Energia chegou à marca de 19.821 domicílios atendidos em áreas quilombolas, investindo R\$ 99 milhões no período entre 2004 e 2008. Bolsa Família – programa de renda mínima, sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, alcançou 19 mil famílias quilombolas ao final de 2008. Desenvolvimento local – Projetos de desenvolvimento local: fruto de parcerias entre SEPPPIR, Eletrobras, Petrobras, Caixa Econômica Federal, Fundação Universidade de Brasília e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome destinaram R\$ 13 milhões a projetos de desenvolvimento econômico sustentável em comunidades quilombolas de oito estados brasileiros. Desenvolvimento agrário – através do Programa Territórios da Cidadania, o Ministério do

Desenvolvimento Agrário destinou em 2008 R\$ 82 milhões para ações específicas de desenvolvimento regional e garantia de direitos sociais em comunidades quilombolas. Também em 2008, outros 12 projetos de desenvolvimento agrário foram apoiados com R\$ 1,9 milhão, beneficiando 59 comunidades em nove estados. Para maiores informações veja em: <<http://www.seppir.gov.br>>. Acesso em: 15 jan. 2013.

<sup>34</sup> O Estatuto foi proposto na Câmara pelo então deputado federal Paulo Paim, no ano de 2000, por meio do Projeto de Lei 3.198/2000.

<sup>35</sup> Esta lei foi regulamentada pelo Decreto n. 7.824, de 11 de outubro de 2012.

<sup>36</sup> Dados do Ministério da Educação apontam que a rede privada atende a 12,2% de vagas no ensino médio e, no entanto, ocupa a maioria das vagas ofertadas pelas universidades federais, sobretudo, nos cursos de maior demanda.

<sup>37</sup> Segundo dados do último Censo da Educação Superior, tabulados pelo LAESER (2012), das 222.126 vagas geradas pelas universidades federais, pouco mais de oito mil foram ocupadas por alunos negros e indígenas promovidos por ações afirmativas. Nos IFs e CEFETs, 41,2% do total de instituições aderiram à política de cotas de acesso (isto é, 14 das 36 instituições federais). Contudo, o número de ingressantes por meio desta ação afirmativa representou, em 2010, apenas 4,8% do total de 25.555 novos estudantes e apenas 49 deles eram negros ou indígenas.

<sup>38</sup> Segundo a SEPPPIR, atualmente, 669 municípios, 26 estados e o Distrito Federal possuem organismos de promoção da igualdade racial. Maiores informações veja em: <<http://www.seppir.gov.br/fipir>>. Acesso em: 15 jan. 2013.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADESKI, J. *Pluralismo étnico e multiculturalismo: racismos e antirracismos no Brasil*. Rio de Janeiro: Pallas, 2001.
- BARROSO, L. R. *Interpretação e Aplicação da Constituição*. São Paulo: Saraiva, 1996.
- BOBBIO, N. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BRANDÃO, A. A. (Org.). *Cotas Raciais no Brasil: a Primeira Avaliação*. Rio de Janeiro: DP&A, 2007 (Coleção Políticas da Cor).
- BRASIL. Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010. Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nºs 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 jul. 2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12288.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12288.htm)>. Acesso em: 12 abr. 2014.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3239*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 14 jan. 2013.

- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 186*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.gov.br>>. Acesso em: 15 jan. 2013.
- CARNEIRO, S. A Batalha de Durban. *Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 10, n. 1, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ref/v10n1/11639.pdf>>.
- CARVALHO, J. J. de. *Inclusão Étnica e Racial do Brasil: a questão das cotas no ensino superior*. 2. ed. São Paulo: Attar Editorial, 2006.
- FERES JUNIOR, J.; ZONINSEIN, Jonas (Org.). *Ação afirmativa e universidade: experiências nacionais comparadas*. Brasília: Editora UnB, 2008.
- FERREIRA, R. (Org.). *Ações Afirmativas: a questão das cotas, análises jurídicas de um dos assuntos mais controvertidos da atualidade*. Niterói: Impetus, 2011.
- \_\_\_\_\_; HERINGER, R. Análise das Principais Políticas de Inclusão de Estudantes Negros no Ensino Superior no Brasil no período 2001-2008. In: *Caminhos Convergentes*. Estado e Sociedade na Superação das Desigualdades Raciais no Brasil. PAULA, M. de; HERINGER, R. (Org.). Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Boll Stiftung, ActionAid, 2009. 292p.
- \_\_\_\_\_; GENTILI, P. *Os 10 mitos sobre as cotas*. Coleção Dados e Debates (2006). Disponível em: <<http://www.politicasdacor.net>>. Acesso em: 12 jan. 2013.
- GOMES, J. B. *Ação afirmativa e princípio constitucional da igualdade: o direito como instrumento de transformação social: a experiência dos EUA*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- MENDES, A. Toma que o filho é seu: Políticas públicas pragmáticas e outros desafios na institucionalização da luta contra o racismo. *Revista da ABPN*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 7, mar.-jun. 2012. Disponível em: <<http://www.abpn.org.br/Revista/index.php/edicoes/article/view/322/218>>. Acesso em: 14 jan. 2013.
- NILMA, L. G. (Org.). *Um olhar além das fronteiras: educação e relações raciais*. Belo Horizonte: Autêntica, 2007.
- RAMOS, P. C. *Juventude negra e políticas públicas: a questão racial no Conselho Nacional de Juventude*. Monografia (Bacharelado em Ciência Política). Instituto de Ciência Política, Universidade Federal de Brasília, Brasília, 2011.
- SOARES, L. T. O Desastre Social. In: SADER, E. (Org.). *Os porquês da desordem mundial: Mestres explicam a globalização*. Rio de Janeiro: Record, 2003.
- THERBORN, G. Dimensões da globalização e a dinâmica das (des) igualdades. In: GENTILI, P. (Org.). *Globalização Excludente: desigualdade, exclusão e democracia na nova ordem mundial*. Petrópolis: Vozes; Buenos Aires: CLACSO, 2000.