

POLÍTICAS DE IGUALDADE RACIAL NO BRASIL: AVANÇOS E LIMITES

Tatiana Dias Silva

Antecedentes¹

A desigualdade racial tem sido uma marca da sociedade brasileira; alimentada por estratégias de subordinação e invisibilidade dos negros, permanece como um dos mais perversos traços da iniquidade social no país. Neste contexto, a maior parte dos avanços da política social não foi usufruída equitativamente pela população negra.

¹ Texto encaminhado como contribuição à publicação “Subsídios para o debate – III Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial”, editada pela Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, em 2013.

Décadas após a abolição, o Estado brasileiro ainda não havia incorporado ou sequer acatado a questão racial como objeto de intervenção governamental. A única norma a respeito era a Lei Afonso Arinos, de 1951, motivada pelo impacto internacional de atos discriminatórios sofridos por estrangeiros no país. De fato, a questão racial havia sido objeto, na primeira metade do século XX, de um discurso fundado em teorias racistas e no ideal de branqueamento da população, em que se baseavam políticas de incentivo à imigração europeia e de elogio à miscigenação, como perspectiva da dissolução do componente negro na sociedade brasileira.

E a questão racial passaria boa parte da segunda metade do século coibida pelo discurso da democracia racial, que não apenas afirmava a inexistência da discriminação como fenômeno ativo na sociedade brasileira, mas ainda anunciava a superioridade da engenharia social brasileira no que se refere à convivência dos grupos raciais.

Diante desse contexto, a mobilização de organizações negras foi intensa, denunciando as desigualdades raciais, preservando a cultura afrodescendente e oferecendo alternativas para o projeto nacional de desenvolvimento. Na ditadura militar, os movimentos sociais experimentaram momentos de grandes constrangimentos, que repercutiram sobre as organizações do movimento negro. Nesse tempo, embora tenham sido ratificados importantes tratados sobre o tema, negavam-se a desigualdade e a discriminação racial, a ponto de eliminar-se a pergunta sobre cor no censo demográfico de 1970.

Com a redemocratização e a Constituinte de 1988, ampliou-se a mobilização em torno da questão racial. Nesse ano, assistiu-se a mobilizações críticas acerca dos 100 anos da abolição e à criação da Fundação Cultural Palmares, primeiro órgão federal dedicado à questão racial, mas voltado ao mote cultural.

A Carta de 1988 promoveu efetivamente significativos avanços na trajetória pela igualdade racial. O racismo foi disciplinado como crime inafiançável e imprescritível (artigo 5º); foi reconhecida a propriedade definitiva das terras quilombolas (artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias); e a diversidade cultural foi reconhecida como patrimônio a ser preservado e valorizado (artigos 215 e 216).

Após esse momento, temos constatado progressos no âmbito das políticas públicas. Nesse sentido, é importante destacar também as Leis nº 7.716/1989 e nº 9.459/2007, respectivamente conhecidas com Lei Caó e Lei Paim, dedicadas ao combate à discriminação racial. Com a Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e pela Vida, em 1995, o tema ganha novo impulso. Em resposta, o governo de Fernando Henrique Cardoso instituiu o Grupo de Trabalho Interministerial de Valorização da População Negra, no âmbito do Ministério da Justiça. Ainda na década de 1990, o Ministério do Trabalho e Emprego adota a formação de núcleos de combate à discriminação.

Esse movimento ganha nova força, especialmente após a III Conferência Mundial contra Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, em 2001, em Durban (África do Sul), que representou um marco ao promover uma evolução das respostas governamentais ao tema. Entre 2001 e 2002, foram iniciados programas de ação afirmativa em alguns ministérios e lançado o Programa Nacional de Ações Afirmativas.

Desde então, o governo federal tem avançado na consolidação do combate às desigualdades raciais, à discriminação e ao racismo como área de intervenção estatal, apresentando,

como alternativa e enfrentamento, uma série de ações que têm como ponto central a criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), em 2003. Todavia, esse entendimento é ainda permeado por desafios, como o de compreender o racismo como estruturante das relações sociais, o que se reflete no tratamento ainda insuficiente do tema pelas políticas públicas.

Ainda que as políticas de promoção da igualdade racial necessitem de maior enraizamento no cerne do Estado, a última década tem testemunhado uma série de avanços e novos marcos legais de fortalecimento das ações.

Políticas de promoção da igualdade racial

O racismo, o preconceito e a discriminação racial são os fenômenos que estruturam as desiguais relações entre diferentes grupos raciais e são responsáveis pela permanente reprodução social das desigualdades. Além das políticas de repressão, mais antigas no repertório jurídico nacional, ainda que com aplicação limitada, os últimos anos foram decisivos na conformação de um conjunto de políticas e ações voltadas à promoção da igualdade racial.

Especialmente marcada pelos compromissos assumidos pelo governo brasileiro na Conferência de Durban, a primeira década do século XXI foi povoada por iniciativas voltadas à reparação e à reversão dos quadros de desigualdade que caracterizava – e ainda caracteriza – a situação da população negra no país. A seguir, serão brevemente comentadas algumas delas.

Ações afirmativas e cotas

Entre estas iniciativas, pode-se considerar que as ações afirmativas para ingresso nas universidades foram o principal marco nessa trajetória. A adoção de medidas especiais para ingresso de grupos vulneráveis no ensino superior – em especial a população negra – promoveu amplo debate sobre as desigualdades raciais, racismo, mérito e justiça social, e permitiu trazer essas temáticas para o debate social, a despeito da obra de invisibilidade e negação promovida pelo mito da “democracia racial”.

As ações afirmativas no ensino superior – majoritariamente cotas – voltaram-se para negros, egressos de escolas públicas, moradores de áreas específicas, estudantes de baixa renda, entre outros critérios. Iniciada em 2004 com a experiência das instituições de ensino superior estaduais do Rio de Janeiro², configuravam, em 2012, um quadro de 125 instituições por todo o Brasil. Dentre estas iniciativas, a maior parte tinha como beneficiários egressos de escola pública (107), seguido de indígenas (63) e negros (51) (INCTI, 2013).

Além do aumento da participação dos negros nessas instituições, outros benefícios se fizeram presentes, como o aumento da diversidade no corpo discente e na

2 Os primeiros programas de ação afirmativa para ingresso no ensino superior foram implementados pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e pela Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF), com base em leis estaduais que estabeleceram cotas para alunos de escola pública e, posteriormente, cotas para negros (Lei nº 3.524, de 28 de dezembro de 2000, e Lei nº 4.151, de 4 de setembro de 2003).

produção científica, ampliação do debate sobre o racismo no ambiente acadêmico, seguidos de bom desempenho acadêmico por parte dos cotistas, além do efeito da ação sobre as perspectivas de jovens e família negras. A despeito das previsões negativas, a política se mostrou exitosa, sem negligenciar os inúmeros desafios implicados na decisão de trazer para os bancos acadêmicos grupos aliados da educação superior há gerações.

Esse movimento não se deu sem contestações. A política de ação afirmativa, especialmente para a população negra, foi questionada nas cortes brasileiras, alcançando a esfera máxima do Poder Judiciário. No Supremo Tribunal Federal (STF), o processo de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 186 (ADPF), que questionava o sistema de cotas implementado na Universidade de Brasília (UnB), permitiu difundir o debate sobre o tema, durante sua tramitação e, em especial, na audiência pública realizada em 2010. Por fim, a política de ação afirmativa com critério racial foi reconhecida não apenas como constitucional, mas como intervenção desejável em face da estrutural desigualdade racial no país. O julgamento da ADPF 186, em abril de 2012, permitiu, de forma unânime entre os ministros do STF, estabelecer um marco fundamental para implementação das cotas raciais no país.

Conquanto os negros representassem, em 2011, 51,35% da população, correspondiam a apenas 26,7% daqueles que concluíram ensino superior ou pós-graduação. Por sua vez, enquanto 3,8% da população negra conseguiram chegar a este nível educacional, 10,9% da população branca alcançaram igual resultado em termos de escolaridade (PNAD 2011).

Contudo, embora se verifique uma redução das desigualdades raciais em diversos indicadores, inclusive no ensino superior, as disparidades de condição de vida e oportunidades entre negros e brancos seguem expressivas. Essa constatação, que dá conta da insuficiência das políticas universais para redução das desigualdades raciais, neste e em outros campos da vida social, reforça e legitima a necessidade de ações afirmativas.

O ano deste julgamento histórico ainda testemunharia a aprovação da Lei nº 12.711/2012 – a Lei de Cotas nas instituições federais de ensino, cujo projeto de lei tramitava há alguns anos no Congresso Nacional. A referida lei acabou por consolidar e institucionalizar a política autônoma de cotas no ensino superior adotada pelas IES. No entanto, diferente de outros programas já estabelecidos, a condição de egresso de escola pública é a chave principal dessa normativa; o pertencimento racial, por sua vez, aparece como uma subcota. Nesse sentido, há ainda que se analisar como a atual legislação vai refletir efetivamente no ingresso de estudantes negros em face dos desenhos anteriores de ação afirmativa.

Segundo a citada lei, até 2016, as instituições federais de ensino (superior e técnico) deverão reservar metade das vagas, por curso e turno, a egressos de escola pública na etapa anterior de ensino. Há, dentro desta cota: a) subcotas a serem distribuídas de acordo com a renda familiar *per capita*

dos estudantes: “50% (cinquenta por cento) deverão ser reservados aos estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo (um salário-mínimo e meio) per capita” e b) subcotas para aqueles que se declararem pretos, pardos e indígenas, de acordo com a participação populacional destes grupos na unidade federativa.

A norma, instituída após a implementação de diferentes programas de ação afirmativa nas IES, procurou preservar, em algum nível, esta trajetória, possibilitando a instituição de reserva de vagas suplementares – tendo em vista que os percentuais estabelecidos são cotas mínimas – e de reserva de vagas de outras modalidades. Ainda é prevista a possibilidade de reserva de vagas separadas para indígenas³. A aprovação e pronta implementação da Lei de Cotas, ainda que a partir de um recorte social, representa importante conquista para a população negra. O acesso ao ensino superior tem sido uma das bandeiras mais caras ao movimento negro, por representar espaço privilegiado de formação das elites e de produção e difusão do conhecimento. Por meio de estratégias como a criação de cursos pré-vestibulares populares, e depois por meio do movimento pró-cotas, este sempre foi um espaço de disputas, no qual se delineiam novos desafios, como a avaliação dos sistemas de ingresso e a implementação de uma efetiva política de assistência estudantil.

Outro espaço social disputado que tem sido objeto de ações afirmativas são os quadros da administração pública. Entre 2002 e 2004, municípios como Jundiá e Cubatão, em São Paulo, e o Estado do Paraná, pioneiros na adoção de cotas para ingresso de negros na administração pública, começaram a instituir sistema de reserva de vagas para negros na administração pública, e foram seguidos por dezenas de outras iniciativas. Levantamento realizado pelo IPEA em 2012 identificou cinquenta iniciativas, sendo quatro relativas a governos estaduais (Paraná, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul).

Destarte, com muito menos repercussão – e menos registros – do que o debate em torno das ações afirmativas de ingresso no ensino superior, as cotas em concursos públicos igualmente desenvolveram trajetórias próprias em processos decisórios em estados e municípios, recomendadas por iniciativa do Legislativo ou do próprio Executivo, com diferentes formatos.

O debate sobre esse tema no governo federal se fortalece em 2013, com o envio, ao Congresso Nacional, de projeto de lei encaminhado pela Presidência da República, que propunha reserva de 20% das vagas em concursos públicos da administração pública federal para candidatos negros⁴. Em uma

3 A UnB, por exemplo, optou por manter dois sistemas de reserva de vagas: o Sistema de Cotas para Negros, que desenvolve desde 2004, e o Sistema de Cotas para Escolas Públicas (com reserva de vagas para negros e indígenas), conforme a Lei de Cotas (UnB, 2012). A UnB também oferece o Vestibular Indígena, em que um comitê gestor formado pela Funai, pelo MEC, pela UnB e por alunos indígenas definem as vagas e cursos que serão oferecidos levando-se em consideração as demandas das comunidades indígenas.

4 Para mais informações, consultar Nota Técnica 17/2014, do Ipea, (Reserva de vagas para negros em concursos públicos: uma análise a partir do Projeto de Lei 6.738/2013), disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/140211_notatecnicadisoc17.pdf.

tramitação relativamente célere, a proposição foi aprovada e já se encontra em execução (Lei nº 12.990, de 9 junho de 2014).

Estatuto da Igualdade Racial

Também gestado ao longo da década passada, o Estatuto da Igualdade Racial, inicialmente apresentado pelo Projeto de Lei nº 3.198/2000 na Câmara dos Deputados, sofreu alterações durante sua tramitação, consolidando tanto mudanças na percepção das políticas de igualdade racial (de afrodescendentes para negros, de foco na anemia falciforme para saúde integral da população negra), como fortes reações a políticas específicas para população negra. Por fim, chegou-se a um documento menos propositivo – e impositivo – do que se pensava e precisava, sem, no entanto, deixar de constituir uma peça importante para cobrança da igualdade racial no país.

Quadro 1 – Estatuto da Igualdade Racial: principais propostas

Principais propostas mantidas no Estatuto da Igualdade Racial	
Financiamento e gestão da política	
• Implementação do PPA e do orçamento da União com observância a políticas de ação afirmativa. • Discriminação orçamentária dos programas de ação afirmativa nos órgãos do executivo federal durante cinco anos. • Instituição do Sistema Nacional de Igualdade Racial. • Monitoramento e avaliação da eficácia social das medidas previstas no Estatuto.	
Sistema de Cotas	
• Adoção de medidas, programas e políticas de ação afirmativa. • “Implementação de medidas visando à promoção da igualdade nas contratações do serviço público e o incentivo à adoção de medidas similares” em instituições privadas. • Possibilidade de definição de critérios para ampliação da participação de negros nos cargos em comissão e funções de confiança do serviço público federal.	
Saúde	
• Definição de diretrizes e objetivos da Política Nacional da Saúde da População Negra. • Inclusão do conteúdo da saúde da população negra na formação dos trabalhadores da área.	

Fonte: Adaptado de Silva, Tatiana Dias. O estatuto da Igualdade Racial. Rio de Janeiro: IPEA, 2012. Texto para Discussão, 1712.

O estatuto passa a ser referência legal para instituição de ações afirmativas no país, a exemplo da sua observância no decreto inicial que estabelecia política de cotas no ingresso em concursos públicos pelo governo do estado do Rio de Janeiro. No entanto, há ainda uma gama de ações e possibilidades a serem exploradas e implementadas pelos diversos níveis de governo e muitas de suas determinações permanecem sem implementação.

Quadro 2 – Igualdade racial no PPA

Igualdade racial no PPA		
PPA	Estrutura	Descrição
2004-2007	3 megaobjetivos – 30 desafios	Desafio 8) Promover a redução das desigualdades raciais
2008-2011	10 objetivos	Objetivo 4) Fortalecer a democracia, com igualdade de gênero, raça e etnia e a cidadania com transparência, diálogo social e garantia dos direitos humanos
2012-2015	11 macrodesafios	Macrodesafio 6) “fortalecer a cidadania, promovendo igualdade de gênero e étnico-racial, respeitando a diversidade das relações humanas e promovendo a universalização do acesso e elevação da qualidade dos serviços públicos”

Fonte: Planos Plurianuais.

Ressalte-se que, ainda que documentos estratégicos de governo indiquem a desigualdade racial em vários campos da vida social, a atribuição de promoção da igualdade

Planejamento e orçamentos públicos

Outra peça fundamental para consolidação das políticas é o Plano Plurianual (PPA). Incorporada como objetivo estratégico do governo federal desde o PPA 2004-2008, a promoção da igualdade racial passa a figurar como orientação geral para todos os órgãos do governo federal⁵. O Plano Plurianual é o instrumento que organiza os programas governamentais. Conforme disciplina a Constituição, trata-se de elemento estruturante para o planejamento governamental. No entanto, cabe destacar que não são poucas as críticas relacionadas a sua efetividade e adequação como mecanismo de gestão.

Todavia, o orçamento é um dos pilares da política pública. É por meio dos instrumentos de planejamento e orçamento que a política governamental se estrutura⁶. Dessa forma, a implementação da política de promoção de igualdade racial deve compreender esse instrumento como peça-chave de definição de recursos e prioridades e desenvolver estratégias tanto para obter uma inserção articulada e consistente da temática racial, como para inovar no desenvolvimento de mecanismos de acompanhamento e avaliação que, se são considerados frágeis para as políticas setoriais, apresentam muito mais limites no tocante às políticas transversais.

De fato, o PPA e os seus mecanismos de gestão não são isentos de críticas em outras políticas⁷. Contudo, no campo das políticas que rompem com uma execução setorizada, que exigem tratamento transversal, como é o caso das políticas de igualdade racial, os limites dos instrumentos de planejamento e orçamento são ainda mais expressivos.

O quadro a seguir apresenta a inserção da temática racial nas diretrizes estratégias do governo federal nos últimos PPA:

5 Para mais informações sobre o assunto, consultar Relatório de Pesquisa do Ipea (Planejamento, Orçamento e a Promoção da Igualdade Racial: reflexões sobre os planos plurianuais 2004-2007 e 2008-2011), disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/140901_relatorio_igualdade_racial.pdf

6 CF/88, art 167, XI - § 1º - Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

7 Para uma discussão sobre o PPA, seus limites e potencialidades, consulte: GARCIA, R. PPA: o que não é e o que pode ser. Políticas Sociais – acompanhamento e análise nº 20, 2012. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_20_artigoespecial.pdf.



Foto: João Paulo de Carvalho Gavidia

PPA, há um esforço de enfrentamento mais sistêmico das desigualdades raciais, o que é consolidado no documento “Agendas Transversais”⁸. Neste relatório são consolidadas ações presentes no PPA para 28 temas considerados transversais – a exemplo de povos indígenas, políticas para mulheres, idosos e juventude. No que se refere à igualdade racial e às comunidades quilombolas, foram relacionados dezoito programas, 41 objetivos e 84 metas.

Além do PPA, há determinação relativa à política de igualdade racial em outros instrumentos correlatos:

- Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): desde 2008, existe a previsão de publicização dos impactos dos programas voltados ao combate das desigualdades raciais.⁹
- Lei de Orçamento Anual (LOA): há, no Estatuto da Igualdade Racial, determinação para que, durante os primeiros cinco anos subsequentes à sua publicação, os órgãos do Executivo federal que desenvolvem ações afirmativas as discriminem em seus orçamentos.¹⁰

Embora haja determinações bem específicas, não se verifica o pleno cumprimento delas. Nos relatórios de gestão e nas peças orçamentárias disponíveis, não é possível enxergar os elementos indicados nestas determinações, o que seria extremamente importante para acompanhamento da política.

Em 2011, o governo federal dedicou-se à tarefa de elaborar um novo PPA, desta vez com nova metodologia de formulação e formato. Para a SEPPIR, a participação neste processo foi encarada como tarefa estratégica, não apenas devido às ações de sua pasta, mas, notadamente,

pela tentativa de ampliar a transversalidade da política de igualdade racial¹¹.

O novo modelo do PPA apresenta como um dos objetivos declarados de mudança promover diferenciação entre o plano e o orçamento, imbricação que estaria muito presente no modelo anterior (Brasil, 2011a).¹² O plano passa a ser composto de programas temáticos, divididos em objetivos, por sua vez detalhados em metas e iniciativas.¹³ De acordo com o novo modelo do PPA, o nível de agregação proposto é importante para explicitar políticas para públicos específicos, como as dirigidas para as “mulheres, raça, criança e adolescente, idoso, LGBT, quilombola, povos e comunidades tradicionais, juventude e pessoa com deficiência” (Brasil, 2011, p. 116).

A SEPPIR ficou diretamente responsável pelo programa temático “Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial” e por seu respectivo programa de gestão. A redução do número de programas finalísticos da SEPPIR (de dois para um) acompanha a tendência do novo modelo. Enquanto o plano anterior continha 321 programas, o vigente dispõe de 44 programas de gestão e 65 programas temáticos.¹⁴

O programa “Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial” reúne ações voltadas ao enfrentamento das imagens negativas do negro, à promoção da igualdade racial e ao desenvolvimento das comunidades quilombolas. As iniciativas de maior articulação da política de igualdade racial, empreendidas na ocasião da formulação do novo PPA, em que pesem as limitações apontadas para este novo instrumento, parecem ter conduzido a maior participação do tema em políticas setoriais e a maior envolvimento do

8 BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Plano Plurianual 2012-2015: agendas transversais. Brasília: MPOG, 2011b. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/111206_agendas_transversais.pdf>.

9 Desde a LDO 2008 – sempre com a mesma redação –, há determinação para que o poder executivo divulgue na internet “até 15 de setembro, relatório anual, referente ao exercício anterior, de impacto dos programas voltados ao combate das desigualdades nas dimensões de gênero, raça, etnia, geracional, regional e de pessoas com deficiência”.

10 Conforme parágrafo 2º do Art. 56 da Lei nº 12.288/2010, que institui o Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288/2010).

11 A análise sobre o novo PPA foi extraída do capítulo sobre igualdade racial, em publicação do IPEA: **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 22.

12 Para mais detalhes sobre as mudanças, a nova estrutura e as críticas a ela dirigidas, consultar texto “PPA: o que não é e o que pode ser”, de Ronaldo Coutinho Garcia, na edição nº 20 deste periódico.

13 O novo PPA congrega programas temáticos, voltados às atividades finalísticas, e programas de gestão, manutenção e serviços ao Estado, que reúnem ações de apoio e gestão.

14 Entre os quais, 25 destinam-se à área social.

órgão central de planejamento com a temática. Resultado disto é a organização do relatório “Agendas Transversais”, anteriormente citado.

Das 84 metas identificadas com relação à igualdade racial e às comunidades quilombolas em todo o PPA 2012-2015, 25 estão alocadas no programa “Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial”, e a maioria é parte de programas das pastas consideradas sociais, ao passo que 28% se dirigem de forma específica a comunidades quilombolas ou tradicionais.

Cabe destacar que, como ocorre em outros programas do plano, nem todas as metas elencadas, destinadas à promoção da igualdade racial e a comunidades quilombolas, foram quantificadas. Assim, se, por um lado, há compromisso em “aumentar a taxa de aprovação de candidatos afrodescendentes no Concurso de Admissão à Carreira Diplomática, dos atuais 5,17% para 7%” ou “implantar obras de saneamento em 375 comunidades remanescentes de quilombos”, por outro lado, permanecem imprecisos os resultados pretendidos, com metas como “realizar cursos de capacitação para trabalhadores da saúde que incluam o enfoque racial na saúde, especialmente no combate ao racismo institucional”, “incentivar as Escolas Família Agrícolas – EFAS a destinarem vagas exclusivas para estudantes quilombolas”, ou “articular para assegurar às/ aos trabalhadoras/es domésticas/os os mesmos direitos previstos na CLT aos demais trabalhadores assalariados”. Como execução plena deste tipo de meta, cabe qualquer tipo de realização. O mais inquietante é que, ao não se fixarem compromissos claros, há mais facilidade para alteração de acordos, e restringe-se o controle social.

Saúde

Políticas setoriais importantes foram desenvolvidas. É o caso da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra (PNSIPN), aprovada em 2006 pelo Conselho Nacional de Saúde. São bem difundidos os dados de desigualdade racial no acesso aos serviços de saúde, além de baixa atenção às doenças mais acometidas pelas populações mais vulneráveis. Pretos e pardos tem menos acesso a serviços de saúde, mulheres negras têm menos acesso a pré-natal adequado e a consultas de rotina. Em consequência, a mortalidade infantil e a expectativa de vida para os negros apresentam piores indicadores quando comparada com a população branca¹⁵.

O PNSIPN prevê ações de cuidado, atenção e prevenção à saúde, além de orientações sobre a gestão de política, formação de pessoal em saúde e produção de conhecimento. Tem no Comitê Técnico de Saúde da População Negra¹⁶ uma instância central para sua elaboração e acompanhamento de sua implementação. No entanto, os progressos na

política esbarram em problemas de toda ordem, desde os limites em se compreender o racismo institucional como elemento importante nas desigualdades em saúde, como na restrita indução dos órgãos para sua implementação, quer no próprio Ministério da Saúde, quer na concertação federativa da política de saúde, o que tem limitado os avanços desta iniciativa.

Educação para as relações étnico-raciais

Uma das mais importantes conquistas da política de enfrentamento ao racismo foi a alteração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, promovida pela Lei nº 10.639/2003.

Ao estabelecer a obrigatoriedade do ensino da “História e Cultura Afro-Brasileira” no ensino fundamental e médio, a proposta de uma educação antirracista alcança maior envergadura com as orientações do Conselho Nacional de Educação (Parecer CNE/CEN Nº 003/2004 e Resolução Nº 1/2004), que regulamentam e estabelecem as diretrizes nacionais curriculares para a educação étnico-racial no país.

De fato, o que se pretende é alcançar o espaço que, por séculos, se incumbiu de alimentar a reprodução do racismo: o imaginário social. A educação formal sempre negligenciou a participação do negro na formação histórica nacional. É elemento de perplexidade internacional que apenas há uma década o país considerado mais negro fora da África tenha inserido em seus currículos escolares a história deste continente.

O ideal de “embranquecimento”, a invisibilidade do negro e o propagado mito da democracia racial encarregaram-se de negar à sociedade brasileira conhecimento mais aprofundado e completo de sua história. Especialmente para a população negra, foi sonogado o direito à construção livre de sua identidade, favorecendo a constituição de estereótipos subalternizados para a figura do negro e a reprodução do racismo dentro do espaço escolar, com significativas consequências para o desempenho de crianças e jovens negros.

Em que pese a importância desta medida, os limites de sua implementação, uma década após seu estabelecimento, são claros para pesquisadores, gestores e profissionais da educação. Tomada de forma superficial, desenvolvida de maneira atomizada entre os estabelecimentos escolares e dentro deles, ou simplesmente negligenciada, a implementação das referidas diretrizes curriculares enfrentam muitos desafios para sua efetivação, de forma a alcançar os objetivos propostos.

Os esforços governamentais de formação de professores, de produção e distribuição de material didático, ainda que crescentes, apresentam-se insuficientes para atender a uma rede formada de mais de 190 mil estabelecimentos escolares na educação básica (INEP, 2012). De fato, trata-se não apenas da disponibilidade de recursos materiais, mas principalmente da construção de uma nova concepção de educação, que

15 Alexandre Marinho, Simone Cardoso e Vivian Almeida. **Desigualdade racial no Brasil: um olhar para a saúde**. Revista Desafios do desenvolvimento. IPEA, 2011. Ano 8. Edição 70 - 29/12/2011.

16 PORTARIA Nº 10/GM, em 8 de janeiro de 2004

requer, além da formação de profissionais cômicos das relações raciais e de suas implicações na educação – uma ressignificação dos currículos e da aprendizagem. Para tanto, instrumentos mais elaborados de indução da política, como instrumentos de avaliação de alunos, profissionais e estabelecimentos, se mostram indispensáveis.

Comunidades quilombolas

As comunidades remanescentes de quilombos passaram, inegavelmente, a alcançar mais atenção na agenda governamental nos últimos dez anos, desde a criação do Programa Brasil Quilombola (PBQ) e da Agenda Social Quilombola, que congrega, sob a coordenação da SEPPIR, diversos ministérios.

A política para quilombos reconhece as desigualdades expressivas refletidas nas condições precárias e na vulnerabilidade experimentada por grande parte dos cidadãos que vivem nessas comunidades. Se os progressos alcançados pela população brasileira foram partilhados de forma desigual para a população negra, dentre esta os quilombolas são um dos grupos que menos se beneficiou deles, comungando indicadores bastante limitados no que diz respeito ao acesso a serviços básicos e à formação de capacidades.

O reconhecimento dos efeitos da invisibilidade e do racismo institucional permitiu o desenvolvimento de ações específicas em programas governamentais, de modo

que alcançasse parte dessa população historicamente negligenciada. Relatórios do PBQ demonstram ganhos no acesso dessas comunidades a serviços básicos de educação e saúde, sem que representem ainda uma reversão substantiva em suas condições de vida.

No entanto, o ponto crucial da política para comunidades quilombolas é o acesso a terra, garantido pela Constituição Federal de 1988, no conhecido artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que reconhece a propriedade definitiva das terras que estejam ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos.

Este, com efeito, tem sido um dos principais gargalos da política. O quadro abaixo apresenta as fases de reconhecimento e regularização fundiária dessas comunidades, em que, dentre as 1.826 comunidades certificadas até 2012, pouco mais de 10% haviam alcançado o título definitivo de suas terras.

Destarte, a insegurança e os conflitos são intensificados no campo, em decorrência da disputa por essas propriedades e de questões recentes, como o julgamento da ADI nº 3.239, que questiona a constitucionalidade do Decreto nº 4.887/2003; a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 215/2000, que visa a transferir para o Congresso Nacional a competência pela aprovação de demarcação das terras protegidas; além das novas regras apresentadas pela Portaria nº 303, da Advocacia-Geral da União.

Quadro 3 - Processo de reconhecimento e regularização fundiária

Processo de reconhecimento e regularização fundiária		
Responsável	Fase	Situação em setembro de 2012
Fundação Cultural Palmares	1. Certificação ¹ – Inscrição da comunidade no Cadastro Geral de Remanescentes das Comunidades dos Quilombos da Fundação Cultural Palmares.	1.826 comunidades quilombolas certificadas.
	2. Abertura de processo administrativo de regularização fundiária. ²	1.167 processos abertos (6/6/2012).
Incra e institutos de terra estaduais	3. Relatório técnico de identificação e delimitação (RTID). ³	150 RTID publicados.
	4. Portaria de Reconhecimento do Território.	70 portarias publicadas.
	5. Desapropriação por Interesse Social (terras particulares). ⁴	42 decretos publicados. ⁵
	6. Desintrusão de ocupantes não quilombolas mediante desapropriação e/ou pagamento de indenização e demarcação do território.	19 territórios.
	7. Titulação.	123 títulos emitidos em favor de 192 comunidades.

Fonte: IPEA, 2013.

Notas:

1 Base legal da certificação: Portaria FCP nº 98/2007; Convenção nº 169 da OIT (Decreto nº 5051/2004); Decreto nº 4.887/2003. Além da certificação, a FCP conta com outras atividades de apoio às comunidades quilombolas, como assistência jurídica, acompanhamento do impacto de empreendimento, capacitação e articulação, estruturadas em duas ações orçamentárias específicas: Assistência Jurídica às Comunidades Remanescentes de Quilombos e Etnodesenvolvimento das Comunidades Remanescentes de Quilombos.

2 São responsáveis por essas atividades no Incra, na Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária, a Coordenação Geral de Regularização de Territórios Quilombolas (DFQ); e nas Superintendências Regionais, os Serviços de Regularização de Territórios Quilombolas. Para todas as fases, cabem contestações. Base legal: Decreto nº 4.887/2003; Instrução Normativa INCRA nº 57/2009.

3 O RTID é composto de: "1) relatório antropológico; 2) o levantamento fundiário; 3) a planta e memorial descritivo da área pleiteada; 4) o cadastramento das famílias remanescentes de quilombolas; 5) o levantamento das sobreposições com áreas de segurança nacional, áreas de fronteira, territórios indígenas etc.; e 6) os pareceres das áreas técnicas e jurídica sobre a proposta de área" (Incra, 2012c, p. 96).

4 No caso de terras da União, as terras serão tituladas pelo Incra ou pela SPU/MP; nas terras estaduais, a titulação fica a cargo dos respectivos institutos de terras.

5 Segundo o Incra (2012), havia onze decretos em análise no MDA e na Casa Civil da Presidência da República.

Considerações finais

Esta breve exposição visa a demonstrar que os avanços na política de promoção da igualdade racial são inegáveis. O

acesso da população negra ao ensino superior, a construção de políticas setoriais, o reconhecimento de segmentos negros mais vulnerabilizados – como as comunidades quilombolas – representam uma avanço incontestável para a sociedade

brasileira, que há poucas décadas sequer considerava o racismo um problema e que difundia, até mesmo oficialmente, o pernicioso discurso da democracia racial.

Entretanto, as considerações ora apresentadas não eximem a política de problemas, limites e desafios em todos os níveis, quer em sua condução por parte dos organismos específicos, quer pela assunção da diretriz de enfrentamento ao racismo ao lugar de centralidade das estratégias de desenvolvimento, o que ainda não se concretizou.

E ainda que se tenha testemunhado esforço relevante de institucionalização da política, com a aprovação de marcos legais importantes, a sua implementação limitada e periférica na dinâmica governamental parece ilustrar a robustez do racismo institucional e suas múltiplas formas de atuação. Se diante das políticas e conquistas atuais parece ser mais difícil negar o racismo e as desigualdades raciais, segue pujante o discurso que confunde raça e classe ou ainda que relega a promoção da igualdade racial a áreas específicas e bem delimitadas, como a questão quilombola ou agora, inevitavelmente, às cotas na educação superior.

Na mesma direção, é preciso observar que discursos acerca da melhoria das condições de vida da população negra, que acompanham os benefícios que têm sido distribuídos por toda a sociedade, especialmente oriundos das políticas de combate à pobreza e valorização do salário mínimo e de melhoria de indicadores do mercado de trabalho, não devem induzir posturas imobilistas.

A tarefa de desmontar o racismo e os mecanismos de reprodução das desigualdades raciais está em curso e positivamente sinaliza os primeiros resultados em uma sociedade marcada por níveis de desigualdade que permitem que negros sejam 70% dos extremamente pobres e 67% dos analfabetos¹⁷, e em que os jovens negros são vítimas preferenciais de homicídios¹⁸.

A luta pela efetividade dos marcos legais, pelo avanço de uma política participativa em níveis cada vez mais democráticos, pela institucionalização da política por meio da maior transversalidade no enfrentamento às desigualdades raciais e por meio da descentralização e aperfeiçoamento dos mecanismos de gestão, são tarefas urgentes e fundamentais para avançarmos.

Referências

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual 2012-2015**: projeto de lei. Brasília: MPOG, 2011.

FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES – FCP. STF começa a julgar a ADI 3239. Brasília, 18 abr. 2012. Disponível em: <<http://www.palmares.gov.br/2012/04/stf-comeca-a-julgar-a-adi-3239/>>.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA – INCRA. Territórios Quilombolas: relatório 2012. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/index.php/estrutura-fundiaria/quilombolas/file/1254-relatorio-regularizacao-quilombolas-2012-incra>>.

INSTITUTO DE INCLUSÃO NO ENSINO SUPERIOR E NA PESQUISA – INCT. **Mapa das Ações Afirmativas no Brasil**. Disponível em: <http://www.inctinclusao.com.br/download/mapa_23maio2012cne.pdf>. Acesso em: 8 abr. 2013.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP. **Censo da Educação Básica 2012**.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. Brasília, n. 21, 2013. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_21_cap08.pdf>. Acesso em: 17 out. 2014.

SILVA, Tatiana Dias. **O estatuto da Igualdade Racial**. Rio de Janeiro: IPEA, 2012. Texto para Discussão, 1712.

PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS – PNAD. IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2011.

WASELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da Violência 2012: A Cor dos Homicídios no Brasil** / Julio Jacobo Waiselfisz – Rio de Janeiro: CEBELA, FLACSO; Brasília: SEPPIR/PR, 2012. p. 39

17 **Retrato das desigualdades de gênero e raça**. 4ed. (PNAD, 2009)

18 Segundo o Mapa da Violência de 2012, “as taxas de homicídio de jovens brancos passaram, nesse período, de 40,6 para 28,3 – queda de 30,3% – enquanto a dos jovens negros cresceu de 69,6 para 72,0 – crescimento de 3,5%.” (WASELFISZ, 2012).