

CAMINHOS CONVERGENTES

ESTADO E SOCIEDADE
NA SUPERAÇÃO
DAS DESIGUALDADES
RACIAIS NO BRASIL

ORGANIZADORAS
MARILENE DE PAULA
ROSANA HERINGER

INTRODUÇÃO

MARILENE DE PAULA
ROSANA HERINGER

■■ HEINRICH
BÖLL
STIFTUNG

act:onaid

INTRODUÇÃO

MARILENE DE PAULA¹

ROSANA HERINGER²

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 Ipea³ 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.

Átila 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. Silvia 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.