
**DESIGUALDADES RACIAIS NO BRASIL: UM BALANÇO
DA INTERVENÇÃO GOVERNAMENTAL**

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Ministro – Guilherme Gomes Dias

Secretário Executivo – Simão Cirineu Dias

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

- Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e de programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Roberto Borges Martins

Chefe de Gabinete

Luís Fernando de Lara Resende

Diretoria

Eustáquio José Reis

Gustavo Maia Gomes

Flávia Mar Cantuária Santiago

Luís Fernando Ironi

Murilo Lôbo

Ricardo Paes de Barros

**Luciana Jaccoud
Nathalie Beghin**

DESIGUALDADES RACIAIS NO BRASIL
um balanço da intervenção governamental

ipea

Brasília, 2002

Jaccoud, Luciana de Barros

Desigualdades raciais no Brasil: um balanço da intervenção governamental / Luciana de Barros Jaccoud e Nathalie Beghin. — Brasília : Ipea, 2002.

152 p. : gráfs., tabs. ; 1 CD-Rom

Inclui bibliografia.

1. Discriminação Racial. 2. Desigualdade Social. 3. Negros. 4. Intervenção do Estado. I. Beghin, Nathalie. II. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD: 305.8

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou o do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

A produção editorial desta publicação contou com o apoio financeiro do Projeto BRA 01/013 – Pnud.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

AGRADECIMENTOS

Contribuíram com a elaboração do presente documento os seguintes servidores e colaboradores do Ipea:

Alessandro Santiago de Ulhoa Cintra
Andréa Cabral Barbosa
Frederico Augusto Barbosa da Silva
Helmut Schwarzer
Jorge Abrahão de Castro
Luana Simões Pinheiro
Luciana Mendes Servo
Luis Fernando de Lara Resende
Marco Antônio de Sousa
Mario Lisboa Theodoro
Radakian Lino
Rafael Guerreiro Osório
Ronaldo Coutinho Garcia
Sergei Suarez Dillon Soares
Sonia Tiê Schicasho

As autoras agradecem as valiosas informações ou contribuições oferecidas por:

Antonio Carlos Nascimento Pedro	–	Ministro, Divisão de Direitos Humanos do Ministério das Relações Exteriores
Carlos Alberto de Paula	–	Ministro do Tribunal Superior do Trabalho
Carlos Alves Moura	–	Presidente da Fundação Cultural Palmares do Ministério da Cultura
Gilberto Vergne Sabóia	–	Embaixador, Subsecretário Geral de Política Bilateral do Ministério das Relações Exteriores
Hildebrando Tadeu Nascimento Valadares	–	Ministro, Diretor Geral do Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais do Ministério das Relações Exteriores
Hélio Santos	–	Coordenador Geral do Grupo de Trabalho Interministerial de Valorização da População Negra
Ivair Augusto Alves dos Santos	–	Assessor Especial da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos
Lenita Noman	–	Coordenadora do Programa Ações Afirmativas do Ministério do Desenvolvimento Agrário
Luiza Bairros	–	Consultora do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
Manoel Veras Nascimento	–	Consultor do Programa Brasil, Gênero e Raça do Ministério do Trabalho e Emprego
Maria Aparecida Gugel	–	Subprocuradora Geral do Trabalho e Coordenadora da Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público do Trabalho
Paula Coelho de Andrade Horta Barbosa	–	Gerente de Informações do Ministério do Trabalho e Emprego
Raquel Elias Ferreira Dodge	–	Procuradora Adjunta dos Direitos do Cidadão da Procuradoria Geral da República
Renata Lucia de Toledo Pellizon	–	Assessora da Secretaria de Justiça do Ministério da Justiça
Simone Ambros Pereira	–	Assessora da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados
Zélia Amador de Deus	–	Coordenadora do Programa Raça e Etnia do Ministério do Desenvolvimento Agrário

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO, 9

INTRODUÇÃO, 11

1. HISTÓRICO: CONSTRUINDO UMA INTERVENÇÃO PÚBLICA PARA O ENFRENTAMENTO DAS DESIGUALDADES RACIAIS NO BRASIL, 15

1.1 Antecedentes, 15

1.2 Anos 1980: as primeiras respostas do poder público e os avanços obtidos na Constituição Federal, 16

1.3 Anos 1990: descortinando a invisibilidade da questão racial, 18

1.4 Os novos ventos vindos de Durban, 21

2. DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO DO NEGRO NA SOCIEDADE BRASILEIRA, 25

2.1 Quantos são e onde estão, 25

2.2 Desigualdades de renda e pobreza, 27

2.3 Desigualdades e discriminação no mercado de trabalho, 29

2.4 Desigualdades e discriminação na educação, 31

3. DO QUE ESTAMOS FALANDO? CONCEITOS E PROBLEMÁTICA, 37

3.1 Distinguindo racismo, preconceito e discriminação racial, 37

3.2 Distinguindo ações contra racismo e preconceito racial, discriminação racial direta e discriminação racial indireta, 40

4. AÇÃO AFIRMATIVA: UM BALANÇO DO DEBATE, 45

4.1 Características de uma nova proposta de políticas públicas: as ações afirmativas, 45

4.2 O debate sobre a ação afirmativa, 49

5. AÇÕES REALIZADAS NO ÂMBITO FEDERAL NO PERÍODO 1995-2002, 55

CONSIDERAÇÕES FINAIS, 65

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS, 69

ANEXOS

I. Principais instrumentos legais para referência, 73

II. Principais documentos para referência, 149

APRESENTAÇÃO

O presente livro, intitulado *Desigualdades raciais no Brasil: um balanço da intervenção governamental*, representa mais uma contribuição do Ipea sobre o tema das desigualdades raciais. Ele tem por principal objetivo subsidiar o governo e a sociedade na formulação e na implementação de políticas, ações e medidas que visem enfrentar as inaceitáveis desigualdades raciais que ainda marcam a sociedade brasileira contemporânea. O texto oferece uma reflexão sobre o fenômeno das desigualdades raciais no país e levanta as ações empreendidas no âmbito federal, no período recente, no que diz respeito à promoção da igualdade de oportunidades entre brancos e negros. Destaque-se que, além da sistematização e da reflexão sobre o tema em tela, o livro apresenta, também como subsídio para o debate, a base legal existente bem como uma lista descritiva dos principais documentos, governamentais e de organizações da sociedade civil, que vêm marcando o debate nacional.

Este trabalho é fruto de uma iniciativa conjunta do Ipea e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, tradicional parceiro em outras iniciativas na área social. No final do ano 2000, o PNUD propôs ao Ipea o estabelecimento de um programa de estudos e pesquisas voltado para a questão das desigualdades raciais. Como resposta preliminar ao desafio apresentado e no intuito de subsidiar a posição brasileira na III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, realizada em Durban, África do Sul, em setembro de 2001, o Ipea apresentou à sociedade brasileira, em maio de 2001, uma primeira análise sobre a magnitude das desigualdades raciais no Brasil, publicada como Texto para Discussão. O referido estudo gerou forte impacto no governo e na sociedade civil e levou o Ipea a aprofundar suas investigações sobre tema de tamanha relevância para a construção de uma nação mais justa e com maior equidade. Desde então, o Ipea tem se engajado não apenas na elaboração de estudos e pesquisas na área, mas também em profícuos debates por todo o país, chamando a atenção para a gravidade da questão da desigualdade racial no processo de desenvolvimento da nação.

Ainda no bojo desse programa conjunto, o Ipea elaborou um banco de dados que reúne, de forma inédita, informações sobre as desigualdades raciais no Brasil. O referido banco encontra-se encartado neste livro na forma de CD-Rom e será proximamente disponibilizado no *site* do Ipea. Tais informações, na sua maior parte referentes ao período 1992-2001, foram sistematizadas em torno de dez grandes temas, quais sejam: população; educação; saúde; previdência social e assistência social; mercado de trabalho; trabalho infantil e juve-

nil; habitação e saneamento; acesso a bens duráveis e exclusão digital; pobreza, distribuição e desigualdade de renda; e gênero. Os indicadores estão todos devidamente acompanhados de ementa que os conceitua, bem como da metodologia utilizada para sua construção. Fornecendo à sociedade informações relevantes, o Ipea espera alimentar o debate e ampliar o conhecimento sobre o fenômeno das desigualdades raciais no Brasil.

Com essas iniciativas, o Ipea procura subsidiar a formulação, a implementação, o acompanhamento e a avaliação de políticas públicas mais adequadas à especificidade da questão racial brasileira e capazes de promover a efetiva inclusão dos afro-brasileiros em todos os espaços da vida social. Ademais, e de forma mais específica, a instituição busca oferecer significativa contribuição para o cumprimento do Decreto nº 4.228, de 13 de maio de 2002, que estabelece o Programa Nacional de Ações Afirmativas do Governo Federal, do qual o Ipea é Secretaria Executiva.

É preciso destacar que a realização do presente livro contou com relevante colaboração tanto da equipe do Ipea envolvida com a Pesquisa Ação Social das Empresas, que já vem debatendo essa temática com seus parceiros do mundo empresarial, como dos técnicos da Diretoria de Estudos Sociais – Disoc. Por fim, não se poderia deixar de fazer referência ao inestimável apoio do PNUD.

Roberto Borges Martins
Presidente do Ipea

INTRODUÇÃO

Estudos recentes, alguns deles realizados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, evidenciam as desigualdades vivenciadas pelos afro-brasileiros em todas as esferas da vida social. As conclusões dessas investigações convergem sempre na mesma direção: sob qualquer aspecto analisado, impressiona a magnitude das injustiças que sofre esse grupo populacional. Os dados revelam que as desigualdades são oriundas tanto de menores níveis de educação e de qualificação dos afro-brasileiros como da discriminação racial, ou seja, a convergência do preconceito e do racismo prejudica indivíduos somente em razão de suas características físicas ou culturais. Essa constatação não é novidade. Segundo Hasenbalg, a análise das estatísticas oficiais mostra que, apesar do crescimento econômico que marcou a segunda metade do século XX, as desigualdades econômicas e sociais entre brasileiros brancos e não brancos não se alteraram. “Com isto desabam definitivamente as imagens sobre relações raciais no país vinculadas à noção de democracia racial. Caem por terra também as teorias que postulam uma diluição das diferenças raciais como efeito do desenvolvimento e da modernização; discriminação e desigualdades raciais não mais podem ser vistas como uma herança do passado escravista. A vasta mobilidade social propiciada pelo crescimento econômico desde os anos 1940 deixou de afetar a população não branca, que continua concentrada nos estratos socioeconômicos inferiores. A cor das pessoas é um determinante importante das chances de vida, e a discriminação racial parece estar presente em todas as fases do ciclo de vida individual.”¹

Em que pesem essas evidências, há muito tempo apontadas pelo Movimento Negro, o poder público federal somente recentemente deu início a uma série de medidas de promoção da igualdade e de enfrentamento da discriminação racial. Assim, o presente documento tem por objetivo apresentar o “estado das artes” dessas iniciativas. Destaque-se que o texto não tem pretensão de ser conclusivo, mas sim de apresentar um panorama que possa contribuir com o debate sobre o tema em tela. Dá-se maior ênfase ao período 1995-2002 na medida em que é a partir da segunda metade da década de 1990 que se assiste a importantes avanços no tratamento da temática racial por parte do Estado brasileiro. Sabe-se que existe um conjunto de ações empreendidas nos âmbitos estadual e municipal bem como pela sociedade. No entanto, no presente documento privilegia-se o nível central.

1. Hasenbalg e Silva (1992), p. 113.

Em todo o mundo a questão racial é tema polêmico. No Brasil não é diferente. E mais: existem dificuldades adicionais na medida em que a longa e histórica estabilidade da desigualdade entre negros e brancos faz que o convívio cotidiano com ela passe a ser encarado pela sociedade como algo natural. Se é verdade que conquistas foram alcançadas nos últimos anos, por tratar-se de processo recente ainda subsistem inúmeros problemas que merecem ser analisados e debelados para ampliar e aperfeiçoar o atendimento público.

Assim, por exemplo, não se dispõe ainda de uma política nacional de enfrentamento da discriminação racial. O que se observa, até o momento, são iniciativas empreendidas por determinados órgãos públicos, de certo relevantes, mas que não conformam uma estratégia articulada que promova a convergência e a integração das ações voltadas para a inclusão dos afrodescendentes. Verifica-se, também, uma certa imprecisão no entendimento da questão racial, o que, obviamente, acaba dificultando o desenho e a implementação das políticas públicas, pois não se tem claro o que exatamente se quer combater. Em suma: o presente documento busca contribuir para um processo de desatamento de nós, de modo que subsidie a elaboração de políticas públicas mais adequadas à especificidade da questão racial brasileira que sejam capazes de promover a efetiva inclusão dos afro-brasileiros em todos os espaços da vida social.

A primeira tarefa para quem enfrenta esse desafio é contar um pouco da história. Esse é o objeto da primeira seção deste documento. Tarefa nada fácil. O tema é amplo o suficiente para dedicar-se a ele milhares de páginas. Entretanto, julga-se oportuno oferecer um panorama do tratamento dado pelo poder público à questão racial, embora de forma declaradamente fragmentada e parcial – a única forma possível neste pequeno texto. A seguir, busca-se dar visibilidade à realidade racial: por intermédio de um diagnóstico procura-se desconstruir a “naturalização” da desigualdade racial, evidenciando, desse modo, a necessidade de políticas específicas para os negros. Na terceira seção, discute-se a complexidade da desigualdade racial, que abarca fenômenos diferentes: o preconceito racial e o racismo, bem como discriminação racial. Especificar melhor esses conceitos e definir seus contornos torna-se premente, pois para cada um desses fenômenos devem incidir políticas distintas. A quarta seção dedica-se a discutir as ações afirmativas. Uma névoa cobre essa temática, e há ainda um caminho a ser percorrido para adequá-la à realidade brasileira. No entanto, por tratar-se de política relevante no enfrentamento da desigualdade racial, urge criar um consenso mínimo sobre seu conteúdo. Por fim, na quinta e última seção do livro, apresenta-se um balanço das ações realizadas pelo nível federal, desde a segunda metade da década de 1990, para combater as desigualdades raciais. Dessa análise resulta a constatação de que o enfrentamento das desigualdades raciais está a exigir a consolidação de um projeto estratégico

nacional no qual o respeito à diversidade deve ser a base do desenvolvimento humano integral. Um projeto dessa natureza requer uma cultura nova, a da inclusão, e passa, necessariamente, tanto pela implementação de políticas estatais de erradicação das desigualdades raciais (*i.e.*, políticas repressivas, universais, valorizativas ou persuasivas e afirmativas) como pelo fortalecimento de espaços de diálogo e de parcerias entre o Estado e a sociedade civil.

1. HISTÓRICO: CONSTRUINDO UMA INTERVENÇÃO PÚBLICA PARA O ENFRENTAMENTO DAS DESIGUALDADES RACIAIS NO BRASIL

1.1 Antecedentes

Os avanços obtidos até o momento em benefício da população afrodescendente são resultado de conquistas do Movimento Negro, que vem a ser o movimento social mais antigo no Brasil, pois atua desde os primórdios do escravismo, isto é, desde meados do século XVI. A discriminação racial foi, desde o início, interna ao sistema. Abolida a escravidão em 1888, os afrodescendentes continuaram a sofrer uma exploração específica graças aos mecanismos de exclusão que acompanham o racismo. Romper com essa inércia, reverter o estigma, recuperar a auto-estima, afirmar a igualdade dos direitos, agir para que a lei garanta as mesmas oportunidades a todos têm sido algumas das principais bandeiras do Movimento Negro.

Na realidade, e particularmente a partir da década de 1970, esse movimento denuncia com veemência a democracia racial como mito, segundo o qual a mestiçagem seria vocação peculiar brasileira; não existiriam conflitos raciais; a escravidão teria sido benigna; e, por fim, o desenvolvimento econômico haveria de desmanchar os resíduos do preconceito e do racismo e promover a inclusão da população negra. O Movimento Negro manifesta-se, pois, contra uma sociedade que oculta, esconde e legitima o estigma, o preconceito e a discriminação. No entanto, até os anos 1980 não houve espaço para que o Movimento Negro atuasse no âmbito do Estado. Estado que, historicamente, se tem mostrado refratário e hostil a qualquer ação que desmistifique a ideologia da democracia racial brasileira. Atitude semelhante é encontrada ainda nos sindicatos e nos partidos, para os quais a temática racial não é percebida, ao menos até os anos 1990, como relevante.

Com relação ainda ao período militar, faz-se mister destacar que, apesar da ditadura ignorar a problemática racial no plano interno, o Brasil era, já à época, signatário de três importantes tratados internacionais antidiscriminatórios, quais sejam: a Convenção 111 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) Concernente à Discriminação em Matéria de Emprego e Profissão (1968); a Convenção Relativa à Luta Contra a Discriminação no Campo do Ensino (1968); e a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (1969). Ademais, o governo brasileiro fez-se presente na duas conferências mundiais contra o racismo realizadas em 1978 e 1983, respectivamente.

1.2 Anos 1980: as primeiras respostas do poder público e os avanços obtidos na Constituição Federal

É preciso esperar os anos de 1980 para que o poder público comece a dar algumas primeiras respostas. Com o processo de redemocratização do país, medidas concretas são tomadas em algumas localidades. Em São Paulo, o governo Franco Montoro cria, em 1984, o Conselho de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra com o objetivo de desenhar e implementar políticas de valorização que facilitem a inserção qualificada da população negra. A instalação desse conselho é um marco importante, pois, por seu intermédio, o Estado reconhece – após negar sempre – que há discriminação racial na sociedade e cabe ao setor público uma ação retificadora.

A partir da experiência de São Paulo, vários conselhos estaduais (*i.e.*, Bahia, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul e Distrito Federal) e municipais (Rio de Janeiro, Belém, Santos e Uberaba) estabelecem-se. Ademais, multiplicam-se pelo país coordenadorias e assessorias afro-brasileiras – a maioria delas de cunho cultural. Segundo avaliações,² essas instâncias públicas criadas para lidar com a questão negra apresentam, contudo, um conjunto de problemas, tais como: a) a difícil interação entre militantes e funcionários públicos; b) a falta de uma estratégia comum de atuação que possibilite a socialização de experiências exitosas; c) a descontinuidade provocada pelas mudanças administrativas; d) a ausência de uma precisa definição do papel dos órgãos; e e) a insuficiência de recursos orçamentários.

Ressalte-se que nos primeiros anos de 1980 o IBGE publica estudo³ que, de forma inédita, permite visualizar as desigualdades entre brancos e negros no mercado de trabalho.

Ainda na década de 1980, são tombados pelo patrimônio histórico dois símbolos da cultura negra: o terreiro de candomblé Casa Branca, na Bahia (1984), e a Serra da Barriga (1986), em Alagoas, sede do Quilombo dos Palmares. Note-se que, como resultado do trabalho do Movimento Negro, o dia 20 de novembro, aniversário da morte de Zumbi dos Palmares (1695), é considerado oficialmente como o Dia Nacional da Consciência Negra, hoje comemorado em todo o país. Destaque-se, ainda, a fundação do Memorial Zumbi, organização nacional que reúne representantes do Movimento Negro, da academia e de setores governamentais ligados ao Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), que pretendia implantar na Serra da Barriga um Pólo da Cultura de Libertação Afro-Brasileira.

2. Ver, a esse respeito, Hélio Santos (1998).

3. Ver, a esse respeito, Oliveira et alii (1981).

No final dos anos 1980, outros fatos pontuam os avanços obtidos na questão racial. O governo do presidente José Sarney cria, em 1987, a partir de decreto presidencial, o Programa Nacional do Centenário da Abolição da Escravatura, a ser executado durante o ano de 1988. Nesse contexto, o negro e a questão racial atraem as atenções do país e trazem à tona esse lado pouco visível e menos falado do Brasil. Pode-se dizer que o ano de 1988 foi de alta densidade simbólica, constituindo, desse modo, momento favorável para debater as relações raciais.

No mesmo ano, aprova-se a Constituição Federal, que, pelo menos no plano formal, traz avanços indiscutíveis no que se refere à questão racial. A Constituição Cidadã, como foi batizada por Ulysses Guimarães, institui um Estado Democrático de Direito destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade justa, fraterna, pluralista e sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e sem qualquer forma de discriminação. Tal Estado Democrático de Direito é ainda reforçado pelos princípios da prevalência dos direitos humanos e pelo repúdio ao racismo. Como resultado dos ativismos social e político do Movimento Negro, podem ser destacadas as seguintes conquistas no âmbito da Carta Magna: o reconhecimento das contribuições culturais dos diferentes segmentos étnicos, considerando-as em pé de igualdade com a sociedade envolvente; a criminalização do racismo⁴ e o direito das comunidades remanescentes de quilombos ao reconhecimento da propriedade definitiva de suas terras, devendo o Estado emitir-lhes os títulos de propriedade.

Observa-se, ainda, o reconhecimento constitucional da necessidade de o Estado brasileiro adotar medidas em favor de grupos da população excluídos e discriminados em função do preconceito, possibilitando-lhes total participação em todas as áreas da vida em sociedade.⁵ De fato, há muito que se fazer para garantir a igualdade: o contraste entre os instrumentos legais e as evidências do cotidiano elucida a insuficiência da legislação criminal para enfrentar a reprodução das práticas discriminatórias. A ineficácia das normas antidiscriminação reflete uma constelação de fatores, tais como: as resistências do próprio Poder Judiciário em implementar a legislação sobre a matéria por razões de natureza ideológica (já que muitos ainda têm a falsa crença do mito da democracia racial brasileira); a imprecisão e a ambigüidade da linguagem

4. A Lei Afonso Arinos, promulgada em 1951, primeiro instrumento jurídico de repressão a atos de discriminação racial, enquadrava-os como contravenção. A criminalização dos atos de discriminação racial é fruto da Constituição de 1988 e das leis infraconstitucionais que se seguiram.

5. Sobre o tratamento da questão racial na Constituição de 1988, ver Silva Jr. (2000).

legal, que dificultam as interpretações; e o enfoque excessivamente centrado no direito penal. Nesse sentido, são facilmente demonstráveis as limitações da técnica da força no enfrentamento da discriminação, na medida em que a técnica da força tende a atacar sobretudo o resultado da discriminação, afetando pouco as suas causas (o preconceito, o estereótipo, a intolerância e o racismo). Esses são argumentos que se somam para a necessária implementação de outras respostas para a valorização do direito à igualdade da população negra.

A mobilização que se criou em torno da Constituinte e do Centenário da Abolição contribuiu para a criação, ainda no governo José Sarney, no âmbito do Ministério da Cultura (MinC), inicialmente, de uma Assessoria para Assuntos Afro-Brasileiros e, posteriormente, em 1988, da Fundação Cultural Palmares. Apesar de representar um avanço – pois, pela primeira vez, tem-se dentro do Executivo Federal uma instituição voltada especificamente para a defesa dos interesses da população negra –, sua vinculação ao MinC reflete a visão, então prevalecente no governo, do caráter marcadamente cultural da problemática negra brasileira. É preciso ressaltar, contudo, que, atualmente, as atividades da Fundação Cultural Palmares vão além do aspecto cultural, podendo-se destacar a regularização das terras remanescentes de quilombos.

Em 1989, desencadeia-se uma campanha maciça de visibilização do negro nos dados estatísticos cujo tema foi “Não Deixe Sua Cor Passar em Branco”. O movimento de estudos sobre o negro, que já vinha ocorrendo há algum tempo, empreendido, na maior parte, por centros de estudos e intelectuais negros, revela a opção de filiar a questão do negro à problemática nacional, ou, antes, tomar a negritude como manifestação essencial de brasilidade, para só então, contra esse pano de fundo, desenhar o perfil do negro. Em que pese o risco de generalizações de trabalhos tão diversos, esses podem ser agrupados nas seguintes áreas: história (papel do negro na história do Brasil); economia (mercado de trabalho, salário, qualificação profissional, “economia invisível”) e antropologia social (quilombos, família negra, religião, estratégias de sobrevivência). Tais estudos apresentam um caráter interativo, isto é, visam situar o negro na perspectiva nacional, ao contrário dos estudos sobre cultura negra prevalecentes anteriormente, mais interessados no que o negro tinha de particular e, até mesmo, de exótico.

1.3 Anos 1990: descortinando a invisibilidade da questão racial

Na década de 1990, no que diz respeito ao poder público, novas respostas são dadas à problemática racial brasileira. No Estado do Rio de Janeiro, o governo Leonel Brizola implementa, em 1991, a Secretaria de Defesa e Promoção das Populações Negras. A despeito de ter tido à sua frente nomes de envergadura do Movimento Negro, a Secretaria foi fechada em 1994 pelo governo Marcelo

Alencar, não tendo sido capaz de resistir às dificuldades que o tema da questão racial enfrenta no Brasil: a invisibilidade, a falta de experiência e de vocação do setor público para lidar com a questão negra e, também, a falta de adesão de grande parte da sociedade ao tema.

O governo Leonel Brizola também inaugura, em 1991 e de forma inédita, a primeira Delegacia Especializada em Crimes Raciais na cidade do Rio de Janeiro. Na esteira dessa experiência, outros estados criam instituições semelhantes (São Paulo, Sergipe e Distrito Federal). O fato que confirma a dificuldade em se combater o racismo no Brasil é que todas essas delegacias foram extintas. É importante destacar, contudo, que em 1998 a prefeitura de Belo Horizonte, na gestão de Célio de Castro, teve uma importante iniciativa ao criar a Secretaria Municipal para Assuntos da Comunidade Negra, primeiro órgão do gênero no país. O objetivo dessa instituição é implementar projetos nas áreas de trabalho e emprego, saúde, promoção da diversidade racial e realizar campanhas que elevem a auto-estima negra. Mas essa instituição, assim como as outras, também não resistiu ao tempo e foi extinta.

A partir da segunda metade da década de 1990, um novo impulso é dado à questão racial quando o poder público federal começa a tomar uma série de medidas. Uma das alavancas desse novo impulso pode ser creditada à “Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida”, realizada em 20 de novembro de 1995, e da qual participam dezenas de milhares de pessoas em homenagem ao tricentenário da morte de Zumbi dos Palmares. Os organizadores da Marcha entregam ao presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, um documento sobre a situação do negro no país e um programa de ações para a superação do racismo e das desigualdades raciais no país. É importante destacar a abertura em relação ao tema por parte do chefe do Executivo Federal: já em seu discurso de posse, o presidente reconhece a existência e a relevância do problema racial bem como a necessidade de interlocução política com o Movimento Negro brasileiro.

Na mesma data da Marcha, é criado, por decreto presidencial, o Grupo de Trabalho Interministerial de Valorização da População Negra (GTI População Negra), ligado ao Ministério da Justiça. A proposta nasce dentro do governo a partir da articulação de setores do Movimento Negro que defendem uma atuação mais incisiva do governo federal no estabelecimento de políticas públicas e sem a marca culturalista que muitas vezes prevalece no âmbito do Estado quando se pensa no segmento negro. Em paralelo à instalação do GTI População Negra, que ocorre em 1996, é lançado pelo Ministério da Justiça o I Programa Nacional dos Direitos Humanos (I PNDH), que contém um tópico destinado à população negra, para a qual se propõe a conquista efetiva da

igualdade de oportunidades. É com esse espírito que o GTI População Negra se constitui, a partir dos seguintes objetivos: (i) propor ações de combate à discriminação racial; (ii) elaborar e promover políticas governamentais; (iii) estimular ações da iniciativa privada; (iv) apoiar a elaboração de estudos atualizados; e (v) estimular iniciativas públicas e privadas que valorizem a inserção qualificada dos negros nos meios de comunicação.⁶

A constituição do GTI População Negra é a de um colegiado formado por oito representantes da sociedade civil (oriundos do Movimento Negro) e dez representantes governamentais. O GTI População Negra organiza-se em torno de 16 áreas⁷ e, em 1998, os principais resultados⁸ do grupo são apresentados à Presidência da República. Até hoje, o GTI População Negra não foi extinto oficialmente, porém encontra-se desativado, não se reunindo há algum tempo.

Note-se ainda que, nos primeiros anos de 1990, organizações sindicais de trabalhadores encaminham denúncia à Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre a existência no país de discriminação racial no mercado de trabalho. Em face da denúncia, o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) desencadeia uma série de medidas e ações voltadas para o enfrentamento dessa questão. A partir de 1995, inicia-se uma parceria com a OIT, por meio do Programa para a Implementação da Convenção 111, na qual se busca colocar em prática ações e políticas que promovam a igualdade de oportunidades e de tratamento e combatam a discriminação no emprego e na profissão. No ano seguinte, um decreto presidencial cria, no âmbito do MTE, o Grupo de Trabalho para a Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação (GTDEO). Esse grupo de composição múltipla (*i.e.*, representantes governamentais, de trabalhadores, de empregadores e do Ministério Público do Trabalho) tem a missão de elaborar um plano de ações para a eliminação da discriminação no mercado de trabalho. Destaque-se, contudo, que há algum tempo o GTDEO não se reúne. Em 1997, é lançado no âmbito da Assessoria Internacional do MTE o Programa Brasil, Gênero e Raça, que tem como um de seus principais produtos a implementação, nas Delegacias e nas Subdelegacias Regionais do Trabalho, de Núcleos de Promoção da Igualdade de Oportuni-

6. Ministério da Justiça (2000).

7. 1) Informação-questito Cor; 2) Trabalho e Emprego; 3) Comunicação; 4) Educação; 5) Relações Internacionais; 6) Terra (Remanescentes de Quilombo); 7) Políticas de Ação Afirmativa; 8) Mulher Negra; 9) Racismo e Violência; 10) Saúde; 11) Religião; 12) Cultura Negra; 13) Esportes; 14) Legislação; 15) Estudos e Pesquisas; e 16) Assuntos Estratégicos.

8. As principais realizações alcançadas desde a época de constituição do GTI População Negra até o presente momento são apresentadas na seção 5 do presente documento.

dades e de Combate à Discriminação no Emprego e na Profissão. Esses núcleos, além de receberem denúncias sobre práticas discriminatórias no acesso e no curso das relações de trabalho, promovem ações preventivas, educativas e de conciliação entre empregados e empregadores por meio da conscientização da ilegalidade da prática de qualquer forma de discriminação nas relações de trabalho. Ressalte-se, contudo, que a questão racial ainda ocupa pouco espaço na agenda dos núcleos; estes se voltam, sobretudo, para as pessoas portadoras de deficiência.

É importante destacar também o papel do Ministério Público do Trabalho (MPT), que, além de constituir-se em importante parceiro do MTE, tem entre suas cinco metas institucionais a eliminação de todas as formas de discriminação racial. Em 1999, o MPT assinou um Protocolo de Cooperação com a Secretaria de Estado dos Direitos Humanos do Ministério da Justiça com o objetivo de trocar informações, receber denúncias e noticiar os resultados das investigações procedidas no campo da proteção dos direitos dos trabalhadores contra a discriminação no emprego e na profissão. O Ministério Público do Trabalho tem atuado orientando empregados e empregadores, investigando denúncias, reprimindo com o ajuizamento de ações na Justiça do Trabalho e celebrando parcerias com órgãos do governo, com instituições da sociedade civil e com conselhos.

Por fim, destaque-se que foi na década de 1990 que Zumbi dos Palmares foi reconhecido pelo governo brasileiro Herói Nacional, tendo seu nome inscrito no Pantheon dos Heróis Nacionais, monumento em Brasília, onde até então constava apenas o nome de Tiradentes.

1.4 Os novos ventos vindos de Durban

A partir de 2000, intensificam-se os debates dentro do governo federal. Com efeito, com a preparação da participação do Brasil à III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, promovida pela ONU e a ser realizada em Durban, na África do Sul, no ano seguinte, uma série de eventos sucederam-se no biênio 2000-2001, recolocando a temática racial na agenda nacional. Em 8 de setembro, é criado o Comitê Nacional para a Preparação da Participação Brasileira a Durban, que envolve, de forma paritária, representantes governamentais e não-governamentais. Com o intuito de subsidiar os trabalhos do Comitê, são realizados, no segundo semestre de 2000, em todo o país, pré-conferências e encontros promovidos

tanto pela Fundação Cultural Palmares⁹ como pela Secretaria de Estado dos Direitos Humanos.¹⁰ O processo de preparação culmina com a realização da I Conferência Nacional contra o Racismo e a Intolerância, que teve lugar no Rio de Janeiro entre 6 e 8 de julho de 2001, da qual participaram cerca de 1.700 delegados oriundos das mais diversas regiões do país. Por fim, entre 31 de agosto e 7 de setembro de 2001, acontece, em Durban, a III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, que conta com cerca de seiscentos participantes brasileiros representando instituições governamentais e não-governamentais.

É importante destacar, ao longo de todo o processo preparatório da Conferência de Durban, a participação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), particularmente no que diz respeito à produção de diagnósticos inéditos sobre a magnitude das desigualdades raciais no Brasil: o governo reconhece, a partir de números oficiais, as imensas distâncias que existem entre negros e brancos. Merece menção, também, a iniciativa do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), que, em 2001, cria seu Programa de Ações Afirmativas voltado tanto para o público interno como para os beneficiários das políticas e das ações sob responsabilidade do Ministério. Note-se, ainda, que o MDA, em parceria com o Ipea, deu início a um processo de diálogo com o setor empresarial com o intuito de promover o debate sobre o respeito à diversidade de mão-de-obra empregada no mercado de trabalho privado.

Na esteira da iniciativa do MDA, outros ministérios (*i.e.*, Justiça, Cultura, Educação e Relações Exteriores) desencadeiam uma série de medidas específicas voltadas para afrodescendentes. No Judiciário, um passo importante é dado pelo Supremo Tribunal Federal ao considerar constitucional o princípio da ação afirmativa. Ademais, o próprio Tribunal passa a implementar algumas

9. A Fundação Palmares, do Ministério da Cultura, promoveu os seguintes eventos para subsidiar a formulação do documento brasileiro à Cúpula de Durban:

Eventos	Local/data
1. Reunião de trabalho de especialistas	Brasília/DF, agosto de 2000
2. Audiência pública na Câmara dos Deputados	Brasília/DF, agosto de 2000
3. Pré-conferência regional sobre cultura e saúde da população negra	Brasília/DF, setembro de 2000
4. Pré-conferência regional sobre racismo, gênero e educação	Rio de Janeiro/RJ, outubro de 2000
5. Pré-conferência regional sobre cultura, educação e políticas de ações afirmativas	São Paulo/SP, outubro de 2000
6. Pré-conferência regional sobre desigualdades e desenvolvimento sustentável	Macapá/AP, outubro de 2000
7. Pré-conferência regional sobre o novo papel da indústria da comunicação e entretenimento	Fortaleza/CE, outubro de 2000
8. Pré-conferência regional sobre direito à informação cultural histórica	Maceió/AL, novembro de 2000
9. Congresso brasileiro de pesquisadores negros	Recife/PE, novembro de 2000
10. Conferência da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – CPLP	Belo Horizonte/MG, novembro de 2000
11. Conferência com as embaixadas dos países africanos	Brasília/DF, novembro de 2000

10. A Secretaria de Estado dos Direitos Humanos do Ministério da Justiça, com o apoio do Instituto de Pesquisa em Relações Internacionais (Ipri) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), realizou três pré-conferências em novembro de 2000: em São Paulo, Belém e Salvador.

medidas de ações afirmativas. O mesmo se verifica no âmbito do Tribunal Superior do Trabalho (TST), que, a partir de 2002, implementa reserva legal de vagas nos contratos com serviços de terceiros que garante uma participação de, no mínimo, 20% de trabalhadores afrodescendentes. O TST também desenvolve atividades de sensibilização e divulgação por meio de publicações oficiais e de realização de seminários.

Salienta-se, também, o importante papel do Ministério Público Federal, que, por intermédio da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, cria o Grupo Temático de Trabalho sobre Discriminação Racial. Entre outras atividades, a reflexão desse grupo de trabalho tem levado os procuradores da República a preocuparem-se, especialmente, com o fenômeno do racismo institucional.

No retorno de Durban, é criado, por decreto presidencial, o Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCD), no âmbito da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos do Ministério da Justiça. O Conselho tem, entre seus objetivos, o incentivo à criação de políticas públicas afirmativas de promoção da igualdade e da proteção dos direitos de indivíduos e de grupos sociais e étnicos afetados por discriminação racial e por demais formas de intolerância.

No que se refere ao Poder Legislativo, estão em tramitação vários projetos de lei referentes à questão, e, entre eles, tem ganho destaque o PL nº 3.198 de 2000 de autoria do deputado Paulo Paim, que “Institui o Estatuto da Igualdade Racial, em defesa dos que sofrem preconceito ou discriminação em função de sua etnia, raça e/ou cor, e dá outras providências”. Com efeito, em setembro de 2001, é instalada uma Comissão Especial destinada a apreciar e a proferir parecer sobre o referido projeto. Entre suas atividades, a Comissão realiza audiências públicas e, em maio de 2002, promoveu o seminário A Igualdade Racial: como Corrigir os Problemas Gerados pela Exclusão.

Em 2002, é lançado o II Plano Nacional de Direitos Humanos (II PNDH). As metas do II PNDH ampliam as fixadas em 1996 no tocante à valorização da população negra, consagrando o termo “afrodescendente”, oriundo da Declaração e Plano de Ação de Durban. Ademais, o II PNDH inova ao propor uma série de medidas que visam equilibrar e melhorar os indicadores econômicos e sociais dos grupos raciais menos favorecidos. As ações propostas dizem respeito sobretudo às áreas de justiça, educação, trabalho e cultura. Há também no II PNDH o reconhecimento dos males causados pela escravidão e pelo tráfico transatlântico de escravos, que constituem crime contra a humanidade e cujos efeitos, presentes até hoje, devem ser combatidos por meio de medidas compensatórias.

Em 13 de maio de 2002, nas comemorações do aniversário da Abolição, é criado, por decreto presidencial, o Programa Nacional de Ações Afirmativas, sob a coordenação da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos do Ministério da Justiça. Esse Programa tem por objetivo implementar uma série de medidas específicas no âmbito da administração pública federal que privilegie a participação de afrodescendentes, mulheres e pessoas portadoras de deficiência.

O governo atual, ao divulgar diagnósticos, ao criar colegiados, tais como o GTI População Negra e o CNCD, e ao implementar algumas medidas de valorização da população afrodescendente e de promoção de igualdade de oportunidades para os negros (como será visto mais adiante), reconhece a existência de profundas desigualdades sociais de que padece esse grupo da população e procura agendar a questão como tema nacional. Contudo, a velocidade e a abrangência das ações empreendidas até o momento ainda estão aquém do desejado. As distâncias sociais entre negros e brancos continuam injustificáveis. Enfrentá-las constitui-se, pois, um grande desafio para todos aqueles que lutam pela efetivação da democracia racial no país. A seguir é apresentado um diagnóstico dessa situação no Brasil.

2. DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO DO NEGRO NA SOCIEDADE BRASILEIRA

Nesta seção, busca-se caracterizar a dimensão das desigualdades sofridas pela população negra¹¹ no Brasil. Para tanto, apresenta-se um resumo dos trabalhos realizados pelo Ipea ao longo dos últimos dois anos¹² referentes a aspectos demográficos – tais como localização e concentração espacial –, à distribuição de renda e pobreza, ao mercado de trabalho e à situação educacional dos afro-brasileiros no país.

2.1 Quantos são e onde estão

Os brasileiros afrodescendentes constituem a segunda maior nação negra do mundo, atrás somente da Nigéria: são 76,4 milhões de pessoas, o que corresponde a 45% dos habitantes do Brasil, segundo dados do Censo de 2000 (*ver tabela 1*). A população negra encontra-se distribuída em todas as Unidades da Federação, mas concentra-se, proporcionalmente, mais em alguns estados: em 18 das 27 Unidades da Federação, os negros são majoritários, isto é, mais de 50% das pessoas se declaram pretas ou pardas. Os estados da região Sul são os que possuem menores porcentagens de população negra: Santa Catarina tem 9%; o Paraná, 20%; e o Rio Grande do Sul, 13%. São Paulo também se destaca pela baixa porcentagem de negros na população: 27% dos seus residentes declaram-se pretos ou pardos.

Note-se que, embora a proporção de negros na população paulista seja reduzida, nesse estado vivem 13% dos negros brasileiros, algo em torno de 10,1 milhões de pessoas em 2000. Em razão das diferenças nas dimensões das populações de cada Unidade da Federação, nada menos que 68% da população negra está concentrada em apenas oito estados, relacionados a seguir, por ordem decrescente de porcentagem da população total: São Paulo (13%), Bahia (13%), Minas Gerais (11%), Rio de Janeiro (8%), Ceará (6%), Pernambuco (6%), Pará (6%) e Maranhão (5%). Se forem consideradas apenas as pessoas que se declaram pretas, a concentração espacial torna-se ainda maior: em ape-

11. As pessoas que se declaram pretas ou pardas são agrupadas sob a designação negros. Conforme analisado em Soares et alii (2002), a classificação de cor ou raça utilizada nas pesquisas domiciliares conduzidas pelo IBGE, no Censo Demográfico e em várias bases de registros administrativos, que divide os indivíduos em cinco categorias, preto, pardo, branco, amarelo e indígena, é bastante consistente com os resultados de outras pesquisas, nas quais, em vez da definição prévia dos cinco quesitos, deu-se total liberdade de resposta para o entrevistado.

12. Soares (2000), Henriques (2001), Soares et alii (2002) e o Banco de Dados sobre Indicadores de Desigualdade Racial no Brasil.

nas cinco estados residem cerca de dois terços dos pretos: Bahia (16%), São Paulo (16%), Rio de Janeiro (15%), Minas Gerais (12%) e Maranhão (5%).

TABELA 1
Distribuição da população por UF, segundo cor ou raça, 2000

Grandes regiões e Unidades da Federação	População residente					
	Total ¹	Cor ou raça				
		Brancos	Negros			Outros
			Total	Preta	Parda	
Brasil.....	169 799 170	90 647 461	76 419 233	10 402 450	66 016 783	1 568 434
Norte.....	12 900 704	3 780 660	8 739 834	646 708	8 093 126	229 394
Roraima.....	1 379 787	617 658	711 330	64 459	646 871	18 166
Acre.....	557 526	174 739	364 513	31 827	332 686	11 571
Amazonas.....	2 812 557	699 445	1 955 148	104 491	1 850 657	125 260
Roraima.....	324 397	80 685	220 306	11 235	209 071	21 608
Pará.....	6 192 307	1 704 968	4 391 915	315 278	4 076 637	34 814
Amapá.....	477 032	115 811	351 292	31 628	319 664	4 123
Tocantins.....	1 157 098	387 354	745 329	87 790	657 539	13 853
Nordeste.....	47 741 711	15 209 422	31 917 610	3 587 641	28 329 969	242 181
Maranhão.....	5 651 475	1 413 129	4 146 076	538 122	3 607 954	56 418
Piauí.....	2 843 278	774 975	2 031 231	234 365	1 796 866	10 126
Ceará.....	7 430 661	2 733 235	4 640 119	246 847	4 393 272	13 260
Rio Grande do Norte.....	2 776 782	1 141 162	1 610 141	101 581	1 508 560	2 008
Paraíba.....	3 443 825	1 379 317	2 044 793	140 236	1 904 557	6 198
Pernambuco.....	7 918 344	3 201 751	4 612 558	391 236	4 221 322	46 547
Alagoas.....	2 822 621	963 795	1 821 750	111 741	1 710 009	9 147
Sergipe.....	1 784 475	534 271	1 215 093	122 982	1 092 111	14 279
Bahia.....	13 070 250	3 067 786	9 795 849	1 700 531	8 095 318	84 197
Sudeste.....	72 412 411	44 915 548	26 289 392	4 719 877	21 569 515	729 625
Minas Gerais.....	17 891 494	9 619 896	8 109 721	1 275 640	6 834 081	71 630
Espírito Santo.....	3 097 232	1 461 891	1 607 645	201 032	1 406 613	13 710
Rio de Janeiro.....	14 391 282	7 766 393	6 423 411	1 575 461	4 847 950	63 988
São Paulo.....	37 032 403	26 067 368	10 148 616	1 667 745	8 480 871	580 297
Sul.....	25 107 616	21 062 082	3 762 661	951 172	2 811 489	186 514
Paraná.....	9 563 458	7 431 142	1 938 212	296 066	1 642 146	145 597
Santa Catarina.....	5 356 360	4 835 010	494 984	120 336	374 648	6 825
Rio Grande do Sul.....	10 187 798	8 795 930	1 329 464	534 770	794 694	34 091
Centro-Oeste.....	11 636 728	5 679 749	5 709 737	497 053	5 212 684	180 720
Mato Grosso do Sul.....	2 078 001	1 075 220	918 651	64 097	854 554	78 029
Mato Grosso.....	2 504 353	997 743	1 426 319	123 326	1 302 993	61 320
Goiás.....	5 003 228	2 567 773	2 380 671	208 442	2 172 229	25 571
Distrito Federal.....	2 051 146	1 039 012	984 095	101 187	882 908	15 801

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000.

1. Inclusive as pessoas sem declaração de cor ou raça.

2.2 Desigualdades de renda e pobreza

Ao se compararem as rendas médias de negros e brancos, observa-se, conforme estimação obtida por meio da PNAD de 2001, que um indivíduo branco brasileiro médio mora em um domicílio cuja renda mensal *per capita* é de R\$ 482, o que, apesar de não ser muito, corresponde a mais do que o dobro da renda de um indivíduo negro médio – renda *per capita* de apenas R\$ 205 por mês. Ressalte-se, ainda, que essa diferença se mantém estável ao longo do período 1995-1999 (ver tabela 2).

TABELA 2
Renda média segundo cor e ano
(em R\$ de janeiro de 2002)

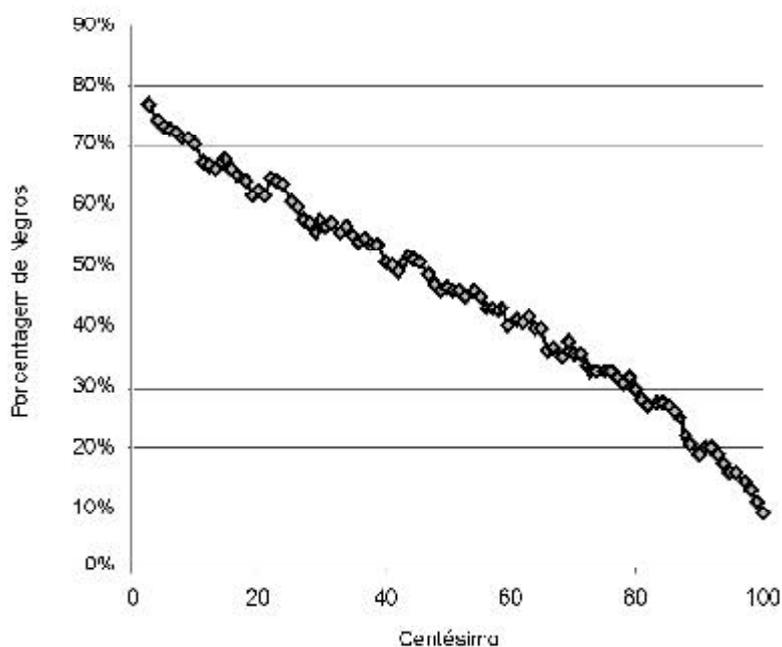
Ano	Todos	Branços	Negros
1995	357	481	201
1996	364	488	203
1997	365	494	205
1998	370	500	209
1999	350	472	200
2001	356	482	205

Fonte: IBGE. PNAD, 1995-2001. Elaboração Disoc/Ipea a partir dos microdados.

Tendo em vista que as médias podem esconder diferenças de composição, como, por exemplo, de um lado, um número pequeno de brancos muito ricos e, de outro, a maioria da população na qual existiria a equidade racial, Soares *et alii* (2002) estimaram a distribuição de renda de brancos e negros e compararam os indivíduos em cada centésimo da distribuição. Em outras palavras, em vez de confrontar médias, escolhe-se um branco cuja renda o coloca no ponto onde 10% dos brancos têm renda menor que a dele, e 90%, renda maior; compara-se esse branco com um negro cuja posição na distribuição dos negros o situa com 10% dos negros tendo renda inferior, e 90%, renda superior. Fazendo a comparação para diferentes pares na distribuição de renda, indo do centésimo mais pobre para o centésimo mais rico, os estudos mostram que os negros têm menos renda que os brancos em todos os pontos da distribuição de renda, e o hiato entre negros e brancos cresce à medida que se caminha dos centésimos mais pobres para os mais ricos, ou seja, o hiato cresce acompanhando o crescimento da riqueza das pessoas. Um branco, em qualquer que seja o centésimo de renda da distribuição dos brancos, tem mais ou menos o dobro da renda de um negro no centésimo equivalente na distribuição de renda dos negros.

Além disso, os dados revelam um “embranquecimento” da população com o aumento da renda. Enquanto nos centésimos mais pobres a proporção de negros se situa próxima de 80%, no centésimo mais rico a proporção de afrodescendentes cai para menos de 10% (ver gráfico 1).

GRÁFICO 1
Porcentagem de negros por centésimo de renda



Fonte: IBGE, PNAD, 1999. Elaboração Disoc/Ipea a partir dos microdados. Extraído de Soares et alii (2002).

O resultado final é que a cor da pele se encontra fortemente associada à probabilidade de se encontrar indivíduos no estágio que representa a mais drástica forma de privação material: a pobreza. Os resultados mostram que, na população brasileira como um todo, a proporção de pobres permanece estável em 34% ao longo do período 1995-2001. No entanto, uma análise por recorte de cor evidencia que a pobreza é muito maior entre a população negra. A probabilidade de um branco ser pobre situa-se em torno de 22%, mas se o indivíduo é negro, a probabilidade é o dobro – 48% (ver tabela 3).

TABELA 3
Proporção de pobres segundo cor ou raça e ano
 (Em %)

Ano	Todos	Branços	Negros
1995	34	22	48
1996	34	22	48
1997	34	22	48
1998	33	21	46
1999	34	23	48
2001	34	22	47

Fonte: IBGE. PNAD, 1995-2001. Elaboração Disoc/Ipea a partir dos microdados.

2.3 Desigualdades e discriminação no mercado de trabalho

A taxa de participação no mercado de trabalho é similar entre brancos e negros. A taxa de desemprego mostra uma leve variação por cor ou raça: em 2001, enquanto um indivíduo branco economicamente ativo tem probabilidade de 6% de estar procurando emprego sem achá-lo, para um negro a probabilidade é de 7%. Contudo, enquanto 41% dos brancos têm empregos formais (empregados com carteira ou funcionários públicos), este é o caso apenas para 33% dos negros. Dentre os brancos, 12% estão empregados sem carteira, ao passo que, para os negros, esse percentual é de 17% (*ver tabela 4*).

TABELA 4
Inserção no mercado de trabalho segundo cor ou raça, 2001

	Todos	Branços	Negros
Taxa de participação	69%	68%	70%
Taxa de desemprego	6%	6%	7%
Tipo de vínculo ¹			
Funcionário público	8%	9%	7%
Com carteira	30%	32%	26%
Sem carteira	14%	12%	17%
Conta própria	27%	26%	28%
Empregador	5%	7%	3%
Empregado doméstico	8%	6%	9%
Outros	8%	8%	9%

Fonte: IBGE. PNAD, 2001. Elaboração Disoc/Ipea a partir dos microdados.

1. População ocupada de 25 anos ou mais.

É possível que essas inserções desfavoráveis no mundo do trabalho – desemprego e informalidade – não estejam refletindo uma discriminação racial promovida no âmbito do mercado de trabalho, e sim diferenças oriundas de outras esferas, como a da educação. Para tanto, Soares *et alii* (2002) estimaram, para o ano de 1999, modelos com controles por idade, nível educacional, sexo e região de residência, tentando deixar apenas o efeito que não seria devido a nenhum desses fatores. Esse efeito pode ser denominado de “discriminação racial na inserção no mercado de trabalho”. Isso porque, em tese, os controles permitiram dizer que as distâncias encontradas não decorrem das diferenças de idade, sexo, nível educacional e região, restando as diferenças geradas no próprio mercado de trabalho.

Assim, os resultados desse estudo mostram que, mesmo controlando um conjunto de outras variáveis, os negros continuam em situação de desvantagem em relação aos brancos. As simulações revelam que em 1999, em termos de desemprego, a diferença nas taxas entre negros e brancos, da ordem de três pontos percentuais, deve-se quase exclusivamente à discriminação racial gerada no próprio mercado de trabalho. Isso porque, como mencionado anteriormente, considera-se que as outras variáveis que poderiam explicar essas desigualdades foram controladas.

No que se refere ao emprego formalizado, os dados dos modelos apontam que, para o mesmo ano, a diferença entre negros e brancos é de dez pontos percentuais, e a cor ou raça contribui com três, ou seja, no caso da probabilidade de se obter um emprego no mercado de trabalho protegido pela lei, a discriminação no mercado de trabalho é responsável por cerca de um terço da diferença total.

E se, finalmente, um trabalhador negro consegue inserir-se no mercado de trabalho com o mesmo sucesso que um branco, ambos passariam a ganhar o mesmo rendimento? Os dados mostram que não. Assim, por exemplo, trabalhadores por conta própria brancos ganham mensalmente, em média, 60% a menos que trabalhadores negros na mesma condição.

Novamente, essas diferenças não representam, necessariamente, uma discriminação salarial no mercado de trabalho; podem expressar o resultado de desigualdades raciais em outras esferas, notadamente a da educação. Para averiguar se este é o caso, Soares *et alii* (2002) recorrem a metodologia similar àquela usada para analisar a inserção do negro no mercado de trabalho: modela-se o salário com controles para idade, educação, sexo e região de residência, para o ano de 1999.¹³ Os resultados da simulação revelam que há uma redução mui-

13. Soares (2000) já havia demonstrado que as diferenças entre brancos e negros permaneciam relativamente altas quando se estimava um modelo com controles.

to grande no hiato de salário entre brancos e negros, que cai de 39% para os trabalhadores com carteira e 60% para os conta própria para 11% e 24%, respectivamente (*ver tabela 5*). Isso se deve ao fato de boa parte da diferença de rendimentos advir das desigualdades educacionais; no entanto, uma parcela não negligenciável dessas distâncias tem sua origem na discriminação racial gerada no próprio mercado de trabalho.

TABELA 5
Diferencial de rendimento, considerando as características da inserção dos brancos aplicadas aos negros¹

Diferencial controlado de salário	Todos	Formal	Sem carteira	Conta própria
Preto	17%	17%	13%	28%
Pardo	8%	13%	11%	23%
Negro	14%	14%	11%	24%

Fonte: IBGE. PNAD, 1999. Elaboração Disoc/Ipea a partir dos microdados.

1 - Para evitar confusões, reitera-se aqui mais uma vez que essa tabela foi construída estimando os salários dos negros como se estes tivessem a educação, a estrutura etária e por sexo e a distribuição geográfica observadas para os brancos, ou seja, controlando-se por diferenças que não aquelas do mercado de trabalho em si.

2.4 Desigualdades e discriminação na educação

No que se refere à situação educacional, a população negra apresenta grande desvantagem em relação à branca. Assim, por exemplo, a diferença em anos de estudo mostra-se mais ou menos estável, em torno de dois anos, ao longo do tempo, ou seja, na década de 1990, os negros não conseguem alcançar mais do que 70% da média de anos de estudo dos brancos. De modo análogo, observa-se que, mesmo havendo redução da taxa de analfabetismo entre negros e brancos, se mantém quase constante a diferença percentual na taxa (cerca de 10%) (*ver tabela 6*).

TABELA 6
Taxa de analfabetismo¹ e média de anos de estudo segundo cor ou raça, 1995-2001

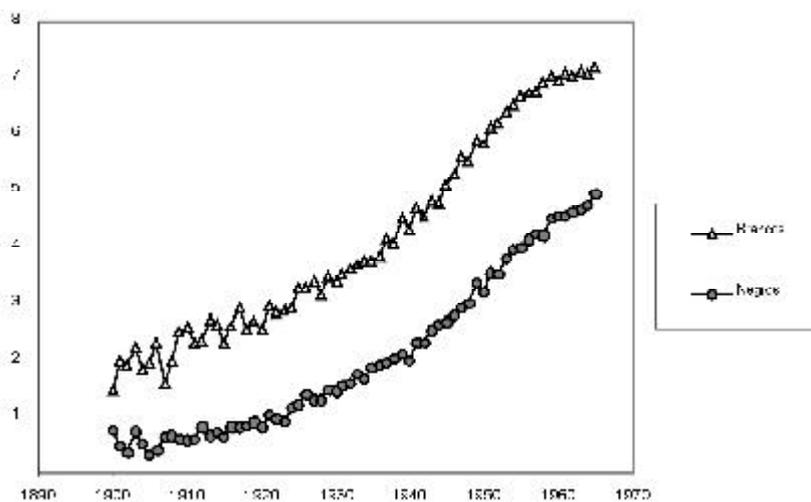
Cor	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2001
Taxa de analfabetismo								
Branco	11%	10%	9%	9%	9%	8%	8%	8%
Negro	26%	25%	23%	22%	22%	21%	20%	18%
Total	17%	16%	16%	15%	15%	14%	13%	12%
Anos médios de estudo								
Branco	5,9	6,0	6,2	6,3	6,4	6,6	6,6	6,9
Negro	3,6	3,7	3,9	4,1	4,1	4,3	4,4	4,7
Total	4,9	5,1	5,2	5,4	5,5	5,6	5,7	6,0

Fonte: IBGE. PNAD, 1995-2001. Elaboração Disoc/Ipea a partir dos microdados.

1. Pessoas de 15 anos ou mais de idade.

Analizando a evolução de anos médios de estudo para a população negra e branca de diferentes coortes nascidas entre 1900 e 1965, representando pessoas que entraram no sistema educacional entre 1907 e 1972, observam-se dois fenômenos: (i) o nível educacional, tanto de brancos como de negros, aumentou das coortes nascidas de 1900 a 1965; e (ii) a evolução entre os grupos de coortes assume trajetória semelhante, mantendo a diferença entre brancos e negros em torno de dois anos de estudo, ou seja, todos se beneficiam com mais escolarização, mas a desigualdade entre negros e brancos permanece inalterada (ver gráfico 2).

GRÁFICO 2
Média de anos de estudo segundo cor ou raça e coorte de nascimento para nascidos entre 1900 e 1965



Fonte: IBGE. PNAD, 1996. Elaboração Disoc/Ipea a partir dos microdados.

A análise da taxa de escolarização líquida, definida como a razão entre crianças na idade escolar matriculadas no ciclo escolar no qual deveriam estar, mostra que houve uma universalização do acesso ao ensino fundamental: com efeito, observa-se uma diminuição clara do hiato entre brancos e negros, que caiu de 12 para 3 pontos percentuais (*ver tabela 7*). No entanto, o mesmo não se verifica no caso do acesso ao ensino médio: a distância aumentou de 18 para 26 pontos; isso ocorreu apesar de a população negra de 15 a 17 anos ter quase que triplicado seu ingresso no ensino médio.

TABELA 7
Taxas de escolarização líquida por cor ou raça, 1992-2001
Em %

Ensino fundamental	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2001
Branca	87	88	90	91	92	93	94	95
Negra	75	77	81	82	85	89	91	92
Todos	81	83	85	86	88	91	92	93
Ensino médio	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2001
Branca	27	28	33	34	38	41	45	51
Negra	9	10	12	14	15	19	21	25
Todos	18	19	22	24	27	30	33	38

Fonte: IBGE. PNAD, 1992-2001. Elaboração DISOC/Ipea a partir dos microdados.

Analisando a defasagem idade-série, verificam-se tênues diminuições nas desigualdades entre brancos e negros, seja no ensino fundamental, seja no ensino médio (*ver tabela 8*). No entanto, as perspectivas de progressão e desempenho dos negros ficam bastante aquém das dos brancos.

TABELA 8
Taxas de distorção série-idade por cor ou raça, 1992-2001
Em %

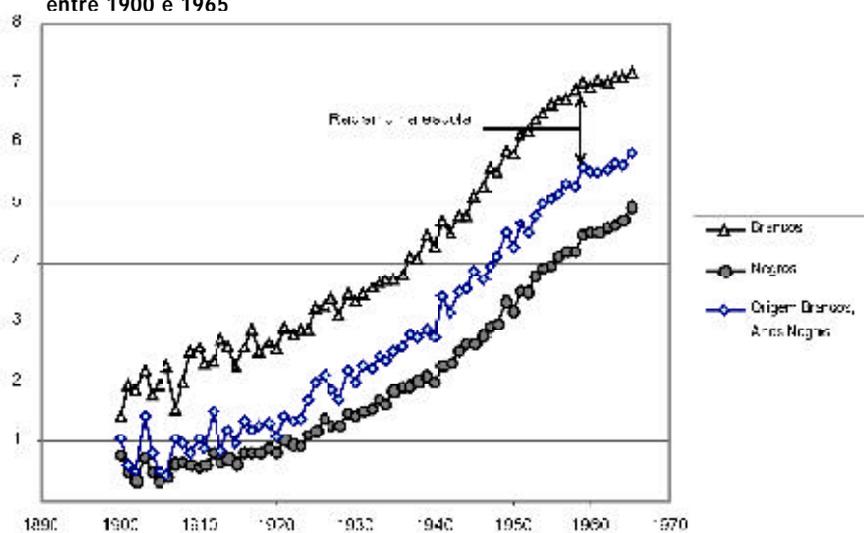
Ensino fundamental	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2001
Branca	35	35	33	33	33	31	29	25
Negra	58	59	57	56	56	53	51	45
Todos	46	47	45	45	44	42	40	36
Ensino médio	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2001
Branca	47	49	45	44	43	42	43	41
Negra	67	67	66	64	63	61	62	60
Todos	53	55	52	51	50	49	51	49

Fonte: IBGE. PNAD, 1992-2001. Elaboração Disoc/Ipea a partir dos microdados.

Conforme Soares *et alii* (2002), seria plausível considerar a hipótese de que os diferenciais raciais refletem uma discriminação ocorrida no passado: alunos negros seriam oriundos de famílias com pais com níveis de instrução menores que os pais dos alunos brancos, o que condicionaria seu desempenho na escola. Dessa forma, os diferenciais observados estariam refletindo a reprodução das desigualdades históricas. Para testar essa hipótese, constrói-se um modelo no qual, acompanhando-se as coortes para nascidos entre 1900 e 1965, se simula qual seria o nível educacional dos negros se seus pais tivessem o mesmo nível educacional dos brancos.¹⁴

Os resultados encontrados revelam que a maior parte do diferencial racial pode ser atribuída à discriminação na escola. A média de anos de estudo de todas as coortes de nascimento entre 1900 e 1965 é de 5,44 anos para os brancos e 3,16 anos para os negros, perfazendo uma diferença de 2,27 anos de estudo. Simulando conforme descrito anteriormente, a média passa a ser 4,00 anos, média esta que os negros teriam tido se viessem de famílias tais como as brancas – meros 0,84 anos a mais que a média negra de fato observada. Isso quer dizer que, de acordo com o modelo, as desigualdades históricas no âmbito da educação representam, apenas, 37% da diferença de educação entre negros e brancos (ver gráfico 3).

GRÁFICO 3
Média de anos de estudo segundo cor ou raça e coorte de nascimento para nascidos entre 1900 e 1965



Fonte: IBGE. PNAD, 1996. Elaboração Disoc/Ipea a partir dos microdados.

14. Uma forma proposta no texto para testar essa teoria foi estimar um modelo em que "negros teriam a mesma origem social dos brancos". Este consiste, basicamente, em considerar primeiro o nível educacional médio de uma dada coorte como função do nível médio dos membros daquela coorte cujos pais tinham um determinado nível de anos de estudo P multiplicado pela proporção da coorte cujos pais tinham o nível P de anos de estudo. Então, simulou-se qual seria o nível educacional dos negros se estes tivessem a mesma origem social dos brancos.

Da análise dos dados, depreende-se, com clareza, que parte significativa das desigualdades raciais entre brancos e negros no país está diretamente vinculada à discriminação racial vigente tanto na escola como no mercado de trabalho. Na próxima seção, procurar-se-á discutir a abrangência da discriminação racial e dos fenômenos a ela associados – o preconceito racial e o racismo –, bem como refletir sobre as políticas públicas a serem mobilizadas para enfrentá-los.

3. DO QUE ESTAMOS FALANDO? CONCEITOS E PROBLEMÁTICA

O quadro de desigualdade racial traçado neste documento descortina o drama da marginalização econômica e da injustiça social que afeta os afrodescendentes no Brasil. A exclusão socioeconômica a que está submetida a população negra produz perversas conseqüências. De um lado, a permanência das desigualdades raciais naturaliza a participação diferenciada de brancos e negros nos vários espaços da vida social, reforçando a estigmatização sofrida pelos negros, inibindo o desenvolvimento de suas potencialidades individuais e impedindo o usufruto da cidadania por parte dessa parcela de brasileiros à qual é negada a igualdade de oportunidades que deve o país oferecer a todos. De outro lado, o processo de exclusão vivido pela população negra compromete a evolução democrática do país e a construção de uma sociedade mais coesa. Tal processo de exclusão fortalece as características hierárquicas e autoritárias da sociedade brasileira e aprofunda o processo de fratura social que marca o Brasil contemporâneo. Assim, ao falar-se de desigualdades raciais, está-se falando não somente de um problema que afeta parte da população nacional, mas de diversos problemas que atingem a sociedade brasileira como um todo.

A persistência e, em alguns casos, o agravamento dos altos índices de desigualdades raciais observados na seção anterior demonstram que o processo de exclusão a que está submetida a população negra na sociedade brasileira está diretamente relacionado ao fenômeno da discriminação racial. De fato, a perpetuação, ao longo das décadas, de tais níveis de desigualdade indica a manutenção de um processo ativo de discriminação de indivíduos em razão de sua cor que opera em diferentes esferas da vida social, como a educação e o mercado de trabalho. Paralelamente, a reprodução de preconceitos e estereótipos raciais legitima os procedimentos discriminatórios. A desigualdade racial emerge, assim, como fruto de um processo complexo, no qual se pode identificar a ação de diferentes fenômenos: o racismo, o preconceito racial e a discriminação racial. Procurar-se-á, a seguir, distinguir tais fenômenos e refletir sobre alternativas para enfrentá-los por meio da implementação de políticas públicas.

3.1 Distinguindo racismo, preconceito e discriminação racial

A preocupação em esclarecer as diferenças entre racismo, preconceito racial e discriminação racial tem estado presente tanto em estudos realizados sobre o tema como em documentos oficiais. Essa preocupação responde a um esforço de distinguir conceitos que, muitas vezes, são tratados como sinônimos. Ao retomar aqui esse debate, não se procura enfrentar o problema do ponto de

vista conceitual, mas, sim, ganhar precisão na identificação dos fenômenos envolvidos no processo de perpetuação da desigualdade racial no país, visando à reflexão sobre os instrumentos passíveis de mobilização para enfrentá-los.

Buscando diferenciar racismo e preconceito racial de discriminação racial, Hélio Santos conceitua o racismo e o preconceito como modos de ver certas pessoas ou grupos raciais, enquanto a discriminação seria a manifestação concreta de um ou de outro. A discriminação racial é definida por esse autor como uma ação, uma manifestação ou um comportamento que prejudica certa pessoa ou grupo de pessoas em decorrência de sua raça ou cor. Assim, “quando o racista ou o preconceituoso externaliza sua atitude, agora transformada em manifestação, ocorre a discriminação”.¹⁵ Em que pese seu caráter comum de crença, o racismo e o preconceito também são entendidos por Santos como fenômenos diferentes. O racismo parte do pressuposto da “superioridade de um grupo racial sobre outro” assim como da “crença de que determinado grupo possui defeitos de ordem moral e intelectual que lhe são próprios”.¹⁶ O preconceito racial, por outro lado, limita-se à construção de uma idéia negativa sobre alguém produzida a partir de uma comparação realizada com o padrão que é próprio àquele que julga.

A esse esforço de conceituação também se dedicou o Comitê Nacional que preparou o relatório apresentado pelo governo brasileiro na conferência de Durban. Buscando diferenciar preconceito de discriminação, o relatório brasileiro define o preconceito como uma predisposição negativa dirigida a pessoas, grupos de pessoas ou instituições sociais. O preconceito “tende a desconsiderar a individualidade, atribuindo *a priori* aos membros de determinado grupo características estigmatizantes com as quais o grupo, e não o indivíduo, é caracterizado”.¹⁷ O racismo, por sua vez, é conceituado como uma ideologia que preconiza a hierarquização dos grupos humanos com base na etnicidade. Quanto ao conceito de discriminação, o relatório brasileiro adotou a definição elaborada pela Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, que considera discriminação racial “qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência baseada em raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica que tem por objetivo ou efeito anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício num mesmo plano (em igualdade de condição) de direitos humanos e liberdades fundamentais no domínio po-

15. Santos (2001), p. 83.

16. Idem, p. 85.

17. Comitê Nacional para a Preparação da Participação Brasileira na III Conferência Mundial das Nações Unidas contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata (2001), p. 3.

lítico, econômico, social, cultural ou em qualquer outro domínio da vida pública”.¹⁸

Procurando responder se o preconceito poderia, como pressupõe o inciso IV do art. 3º da Constituição Federal, ser um dos modos pelos quais se manifesta a discriminação, o jurista Hédio Silva Jr. contribui para tal esforço conceitual. Segundo ele, “em seu sentido estrito, preconceito consiste em uma construção mental ou afetiva, uma idéia preconcebida sobre uma pessoa ou grupo de pessoas”.¹⁹ Adotando a definição consagrada pelos organismos internacionais, esse autor conceitua discriminação como “qualquer distinção, exclusão ou preferência que tenha por efeito anular ou destruir a igualdade de oportunidade e tratamento”. Com base nessa definição, o autor afirma que existe discriminação “sempre que uma pessoa seja impedida de exercer um direito (ao trabalho, por exemplo), por motivos injustificados, arbitrários, racistas, não podendo usufruir as mesmas oportunidades e o mesmo tratamento de que gozam outras pessoas, em função da raça, sexo, idade ou qualquer outro critério arbitrário”.²⁰

Sintetizando estes esforços conceituais e visando subsidiar a reflexão sobre políticas públicas, adotar-se-á neste documento as seguintes definições. Considera-se racismo uma ideologia que apregoa a existência de hierarquia entre grupos raciais. Preconceito racial será entendido como toda predisposição negativa em face de um indivíduo, grupo ou instituição assentada em generalizações estigmatizantes sobre a raça a que é identificado. Discriminação racial é definida como toda e qualquer distinção, exclusão ou preferência racial que tenha por efeito anular a igualdade de oportunidade e tratamento entre os indivíduos ou grupos.

Avançando um pouco mais no esforço de conceituar o fenômeno de discriminação, a literatura especializada tem apresentado distinções entre diferentes tipos de discriminação racial. A distinção mais freqüente é aquela que diferencia a discriminação direta da indireta. A discriminação racial direta seria aquela derivada de atos concretos de discriminação, em que o discriminado é excluído expressamente em razão de sua cor. A discriminação indireta é “aquela que redunde em uma desigualdade não oriunda de atos concretos ou de manifestação expressa de discriminação por parte de quem quer que seja, mas de práticas administrativas, empresariais ou de políticas públicas aparentemente neutras, porém dotadas de grande potencial discriminatório”.²¹

18. Idem, p. 4.

19. Sobre este tema ver Silva Jr. (2001), p. 67-68.

20. Idem, p. 68.

21. Gomes (2001), p. 23.

A discriminação indireta tem sido entendida como a forma mais perversa de discriminação. Ela geralmente se alimenta de estereótipos arraigados e considerados legítimos e se exerce sobre o manto de práticas administrativas ou institucionais. Esse tipo de discriminação de caráter dissimulado, também chamado de discriminação “invisível”, torna-se expresso nitidamente por meio de indicadores de desigualdade entre grupos. A discriminação indireta é identificada quando os resultados de determinados indicadores socioeconômicos são sistematicamente desfavoráveis para um subgrupo etnicamente definido em face dos resultados médios da população.²² Um exemplo dessa forma de discriminação poderia ser dado pelo pouco sucesso dos negros no ensino fundamental, em que pese o alto grau de universalização atingido por esse sistema.

Uma outra distinção de tipo de discriminação que começa a ser apresentada pela literatura é a que se refere ao chamado racismo institucional. O racismo institucional, que será aqui identificado como discriminação institucional, pode ser entendido como uma forma de discriminação indireta. Contudo, para fins de análise de políticas públicas, parece interessante enfocá-lo de maneira específica. É considerada discriminação institucional toda prática institucional que distribui benefícios ou recursos de forma desigual entre distintos grupos raciais.²³ Dessa forma, toda política pública cujos impactos, intencionais ou não, tenham como consequência o aumento da desigualdade racial pode ser classificada como prática de discriminação institucional.

Procurar-se-á, no próximo item, analisar em que medida as formas diferenciadas de discriminação racial acima descritas – a discriminação direta e a discriminação indireta – assim como os distintos fenômenos que as legitimam – o preconceito racial e o racismo – necessitam, para serem enfrentadas, de intervenções específicas e diferenciadas.

3.2 Distinguindo ações contra racismo e preconceito racial, discriminação racial direta e discriminação racial indireta

Tem-se ampliado no Brasil, nos últimos anos, o debate sobre a implementação de instrumentos de combate à desigualdade e à discriminação racial. As diferentes faces que assume a discriminação racial no Brasil, assim como os diferentes fenômenos aí envolvidos, têm indicado a necessidade de mobilizar não apenas um, mas sim um conjunto de instrumentos com vistas a promover o combate à discriminação e a integração do negro na sociedade brasileira.

22. Haut Conseil à l'Intégration (1998), p. 11.

23. Grupo Internacional de Trabalho e Consultoria (1999), p. 21.

Até muito recentemente, o Brasil dispunha apenas da legislação criminal para promover o combate à discriminação racial. Contudo, tais leis antidiscriminação têm sido largamente consideradas como insuficientes. Segundo Joaquim Barbosa, os baixos resultados obtidos pela legislação punitiva no combate à discriminação estão associados ao fato de ela desconsiderar dois aspectos importantes relacionados a esse fenômeno: o preconceito racial e a discriminação indireta. Por um lado, ela não leva em consideração “o aspecto cultural, psicológico, que faz com que certas práticas discriminatórias ingressem no imaginário coletivo, ora tornando-se banais, e portanto indignas de atenção salvo por aqueles que dela são vítimas, ora se dissimulando através de procedimentos corriqueiros, aparentemente protegidos pelo Direito”. Por outro lado, tal legislação tampouco considera “os efeitos presentes da discriminação do passado, cuja manifestação mais eloqüente consiste na tendência, facilmente observável em países de passado escravocrata e patriarcal, como o Brasil, de sempre reservar a negros e mulheres os postos menos atraentes, mais servis do mercado de trabalho como um todo ou de um determinado ramo de atividade”.²⁴ No mesmo sentido, discorrendo sobre a ineficiência da legislação de caráter coativo no combate à discriminação, Hédio Silva Jr. afirma que “a técnica da força tende a atacar apenas o resultado (a discriminação) sem tocar nas causas (o preconceito, o estereótipo, a intolerância, o racismo)”.²⁵

É nesse contexto que emerge no Brasil um importante debate sobre novas formas de intervenção do Estado em face da problemática racial do país. De fato, a discriminação racial, seja direta ou indireta, consiste em atos ou condutas que se assentam e se legitimam a partir de um escopo variado de estereótipos relacionados às raças ou etnias, sejam eles baseados em preconceito ou em ideologias racistas. Assim, à medida que a questão racial se impõe à agenda nacional, consolida-se o reconhecimento de que o combate à desigualdade racial deve ser realizado em diferentes frentes. É necessário combater as frentes de legitimação da discriminação – o racismo e o preconceito –, ao mesmo tempo em que se enfrenta a discriminação racial em suas diferentes formas de manifestação – direta e indireta. Esses objetivos não podem ser alcançados por meio das mesmas medidas. Procura-se levantar, a seguir, as propostas de intervenções que têm sido apresentadas nesses diferentes campos de ação.

No que se refere ao combate aos estereótipos racistas e ao preconceito racial, as políticas propostas devem considerar o fato de que esses fenômenos

24. Gomes (2001), p. 20.

25. Silva Jr. (2001), p. 72.

são insuscetíveis de punição por parte do Estado Democrático de Direito. Quanto ao preconceito, afirma Silva Jr. que “ao menos enquanto este não se exterioriza por meio de condutas, não cabe a ação penal, a punição; cabe, isto sim, medidas persuasivas destinadas a redefinir o sentido da pluralidade racial, reconstruir a representação social de negros e negras e preparar crianças e jovens para a valoração positiva da pluralidade étnico-cultural que caracteriza a sociedade brasileira. Pluralidade, aliás, expressamente consagrada no texto constitucional”.²⁶

A necessidade de adoção de ações de caráter persuasivo é reconhecida não apenas pelos estudiosos do tema, mas também pelas instituições encarregadas de propor políticas de combate à discriminação. Assim, desde sua instalação, o GTI População Negra tem insistido na necessidade de combater o preconceito racial e o racismo por políticas de educação e tem estimulado ações nesse sentido. Em sua avaliação dos primeiros três anos de atuação do GTI População Negra (1995 a 1998), seu coordenador geral, Hélio Santos, afirma, no que se refere às políticas de educação: “Neste campo foram tomadas até agora ações que combatem o preconceito e o racismo. As de cunho compensatório ainda estão no plano do debate. Uma parte fundamental da política educacional, que precede a formulação de políticas compensatórias, consiste em combater, nas escolas, o preconceito e o racismo contra os negros. A ação positiva consiste na valorização da comunidade afro-brasileira e apreciação do papel que desempenhou e desempenha na construção econômica e cultural do país. Este caminho favorece a elevação da auto-estima do alunado negro”.²⁷

No tocante ao combate à discriminação, ao lado da ação repressiva do Estado reproduzem-se propostas de implementação de ações de cunho compensatório. O combate ao ato racista – a discriminação direta – deve ser realizado por medidas penais dirigidas contra indivíduos que executam atos de discriminação racial. O combate à discriminação indireta, ao contrário, deve objetivar a promoção de comportamentos considerados positivos, que atuam sobre a sociedade alterando a posição subalterna em que determinado grupo se encontra.

As políticas compensatórias dirigidas aos setores negros da população têm sido conhecidas sob o termo de ações afirmativas e visam mais combater os resultados das práticas discriminatórias do que os atos concretos de discriminação.

26. Idem, p. 67.

27. Santos (1998), p. 51-52. Segundo o autor, as principais ações nesse campo desenvolveram-se junto com o Ministério da Educação nas seguintes linhas de ação: elaboração dos Parâmetros Curriculares Nacionais, critérios usados no Programa do Livro Didático, preparação de programas especiais da TV Escola e elaboração do manual Superando o racismo nas escolas.

minação. Como definiu o presidente do GTI População Negra, ministro José Gregori: “Há que se destacar entre o compromisso do GTI e do PNDH, a grande tarefa de formulação de políticas compensatórias, também denominadas ações afirmativas, que nós definimos como todo e qualquer esforço no sentido de promover e garantir a igualdade de oportunidades aos grupos vulneráveis à discriminação”.²⁸

Dessa forma, vê-se que, para fazer frente às desigualdades raciais, devem ser implementadas políticas públicas de diferentes escopos que visem ao enfrentamento de diferentes fenômenos. Em termos gerais, as políticas de cunho universal continuam a deter forte poder no que se refere à diminuição das desigualdades raciais no Brasil. A pobreza no Brasil tem cor. Assim, tanto as políticas de combate à fome e à miséria como as políticas públicas de qualidade nos campos da educação, da saúde, do emprego, da habitação, da previdência social e da assistência social beneficiarão, necessariamente, a população negra.

Contudo, sabemos que as políticas universais não são suficientes para enfrentar a desigualdade e a discriminação racial. No campo da educação, como se observou anteriormente, a universalização do ensino fundamental não foi suficiente para garantir oportunidades iguais para brancos e negros. Além dos conteúdos curriculares e dos livros didáticos, alguns autores destacam o problema das representações dos professores com relação aos alunos negros. “Os estereótipos dos professores a respeito da educabilidade das crianças negras e pobres funcionam como profecias que se auto-realizam”.²⁹

Como demonstra o exemplo da educação fundamental, o enfrentamento dos fenômenos específicos que alimentam a desigualdade e a discriminação racial, quais sejam, o racismo e o preconceito racial, deve ser realizado por políticas específicas. Eles demandam a adoção de políticas persuasivas ou valorizativas, ou seja, políticas públicas que visem a ações que têm como objetivo afirmar os princípios da igualdade e da cidadania, reconhecer e valorizar a pluralidade étnica que marca a sociedade brasileira e valorizar a comunidade afro-brasileira, destacando tanto o seu papel histórico como a sua contribuição contemporânea à construção nacional. Incluem-se aqui, entre outras, políticas no campo da educação, da comunicação, da cultura e da justiça.

No que se refere ao combate à discriminação, duas vertentes de políticas são demandadas: as políticas repressivas e as políticas compensatórias, tam-

28. Ministério da Justiça (1996), p. 7. Ver ainda Ministério da Justiça (2000), p. 49-50.

29. Hasenbalg (1996), p. 65.

bém chamadas de ações afirmativas. As políticas de ação afirmativa têm, nos últimos anos, recebido progressivo apoio dentro da sociedade brasileira. Tem-se assistido à reprodução de inúmeras experiências, seja em empresas privadas seja em agências governamentais. Contudo, esse é um campo de intervenção ainda cercado de polêmica, e um amplo debate continua a se desenvolver em torno da pertinência e da eficácia das políticas de ação afirmativa para a realidade brasileira. Esse debate será resgatado na seção seguinte.

4. AÇÃO AFIRMATIVA: UM BALANÇO DO DEBATE

As ações afirmativas entram no debate político brasileiro durante a década de 1990. De um lado, nesse período, a demanda por políticas específicas voltadas para a população negra torna-se um item central da pauta de reivindicações do Movimento Negro. Como registra o documento entregue ao Presidente da República pelos organizadores da “Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida”, o Movimento Negro considera então que já havia feito todas as denúncias, destruindo o mito da democracia racial; passaria agora a exigir ações efetivas do Estado: “É dever do Estado Democrático de Direito esforçar-se para favorecer a criação de condições efetivas que permitam a todos beneficiar-se da igualdade de oportunidade, assegurando a eliminação de qualquer fonte de discriminação direta ou indiretamente e reorientando o sistema educacional no sentido da valorização da pluralidade étnica que caracteriza nossa sociedade”.³⁰

De outro lado, no final dos anos 1990, o processo de preparação da conferência de Durban promove a intensificação do debate sobre o tema e estimula a apresentação de propostas em torno de políticas de ação afirmativa.³¹ Contudo, em que pese os esforços já realizados, o entendimento do que sejam ações afirmativas está longe de um consenso, sendo ainda identificada em amplos setores como uma simples política de concessão de cotas. Procura-se aqui retomar essa discussão para melhor definir o conceito e contribuir com o debate em curso sobre políticas públicas contra a desigualdade e a discriminação racial.

4.1 Características de uma nova proposta de políticas públicas: as ações afirmativas

O surgimento de propostas de ação afirmativa assenta-se em uma crítica ao ideal da igualdade de direitos como instrumento eficaz para a promoção da igualdade. O reconhecimento de que a igualdade formal não garante aos que são socialmente desfavorecidos o acesso às mesmas oportunidades que têm

30. “Marcha Zumbi contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida” (1996), p. 23.

31. Deve-se lembrar, entretanto, que é de muito antes a adesão do Brasil a instrumentos internacionais que propunham a implementação desse tipo de políticas compensatórias. A Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, promulgada pelo Brasil em 1969, já afirmava em seu artigo 2º: “Os Estados signatários tomarão medidas de ação afirmativa conforme necessário para garantir o desenvolvimento e a proteção dos indivíduos pertencentes a certos grupos raciais, com a finalidade de garantir-lhes o pleno e igual desfrute dos direitos humanos”.

aqueles que são socialmente privilegiados promoveu um esforço de ampliação não apenas do conteúdo jurídico e moral da idéia de igualdade, mas das próprias possibilidades jurídicas de concretizá-la. Assim, as políticas de ação afirmativa ancoram-se em uma crítica ao princípio de igualdade formal perante a lei e organizam-se em torno de uma demanda concreta de igualdade – a igualdade de oportunidade. As ações afirmativas visam, com efeito, restituir a igualdade de oportunidades³² entre os diferentes grupos raciais, promovendo um tratamento diferenciado e preferencial àqueles historicamente marginalizados.

No Brasil, a crítica à igualdade formal de direitos perante a lei tem-se organizado em torno do diagnóstico de que a desigualdade racial se alimenta de um poderoso e dissimulado fenômeno de discriminação racial que impede os negros de usufruir das mesmas oportunidades oferecidas aos brancos. Em razão da assimetria que marca as situações de brancos e negros no país, somente uma ação focalizada na forma de ações afirmativas pode vir a promover um nível igualitário de acesso às oportunidades oferecidas a todos os cidadãos do país. Esse tipo de política permitiria tratar desiguais de forma desigual com o objetivo de promover a igualdade de oportunidades hoje negada aos grupos racialmente discriminados.

Nesse sentido, o documento formulado pelos organizadores da “Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida” apresentou uma série de demandas organizadas sob o título “Programa de Superação do Racismo e da Desigualdade Racial”. O objetivo de tal programa seria, segundo o documento, “tornar a igualdade formal, a igualdade de todos perante a lei, em igualdade substancial: igualdade de oportunidade e tratamento”.³³

É também esse o objetivo expresso na definição de ações afirmativas assumida pelo GTI População Negra que tem sido largamente adotada: “Ações afirmativas são medidas especiais e temporárias, tomadas pelo Estado e/ou pela iniciativa privada, espontânea ou compulsoriamente, com o objetivo de eliminar desigualdades historicamente acumuladas, garantindo a igualdade de oportunidade e tratamento, bem como de compensar perdas provocadas pela discriminação e marginalização, por motivos raciais, étnicos, religiosos, de gênero e outros”.³⁴

32. “O princípio da promoção da igualdade de oportunidades tem como objetivo colocar todos os membros de uma sociedade na condição de participar da competição pela vida, ou pela conquista do que é vitalmente mais significativo, a partir de posições iguais”, Ministério do Trabalho e Emprego (2001), p. 10.

33. “Marcha Zumbi contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida” (1996), p. 24.

34. Ministério da Justiça (1996), p. 10.

A igualdade de oportunidades e de tratamento associa-se diretamente, mesmo que não exclusivamente, à igualdade de chances e à igualdade de capacitação. Como explicou Hélio Santos,³⁵ coordenador do GTI, “a chave da questão é exatamente essa: que as pessoas sejam capacitadas igualmente para que possam ter as mesmas chances em todos os campos em que a vida flui”, quebrando a assimetria que divide o Brasil branco do Brasil negro. Assim, continua ele, “a idéia da igualdade e oportunidade está, primeiramente, em capacitar, e num segundo momento, flexibilizar, facilitar a entrada, facilitar o acesso para que o negro possa disputar em igualdade de condições e dar à sociedade brasileira um caráter de maior justiça”.³⁶

No mesmo sentido, expressam-se estudiosos do tema no Brasil. Para Joaquim Barbosa, ação afirmativa consiste em “dar tratamento preferencial, favorável, àqueles que historicamente foram marginalizados, de sorte a colocá-los em um nível de competição similar ao daqueles que historicamente se beneficiaram da sua exclusão”. Essas políticas têm caráter “redistributivo e restaurador, destinadas a corrigir uma situação de desigualdade historicamente comprovada, em geral se justifica pela sua natureza temporária e pelos objetivos sociais que se visa com elas atingir”.³⁷

Tais definições permitem uma primeira análise das características das políticas de ações afirmativas. Elas são caracterizadas pelo fato de serem temporárias e focalizadas, ou seja, visam tratar de forma diferenciada e privilegiada por um espaço de tempo restrito os grupos historicamente discriminados. Seu objetivo é buscar garantir a igualdade de oportunidades adotando um tratamento preferencial para permitir que tais grupos alcancem um nível de competitividade similar aos demais grupos sociais. Outras características podem ainda ser observadas: as ações afirmativas podem ser produto de iniciativa do Estado ou da iniciativa privada e podem ter um caráter espontâneo ou compulsório.

Dessa forma, aparecem como centrais nas políticas de ação afirmativa aquelas medidas que objetivam preparar, estimular e promover a ampliação da participação dos grupos discriminados nos diversos setores da vida social, especialmente nas áreas de educação, mercado de trabalho e comunicação.³⁸ Seriam políticas de ação afirmativa, visando à igualdade de oportunidades, aquelas que têm por meta beneficiar os membros de minorias discriminadas:

35. Santos (1997), p. 42-43.

36. Idem, p. 47.

37. Gomes (2001), p. 22.

38. Fundação Cultural Palmares (2001), p. 17.

(1) aumentando sua qualificação; (2) promovendo a melhoria de seu acesso ao mercado de trabalho; (3) apoiando as empresas de sua propriedade ou empresas que promovam a diversidade; e (4) garantindo sua participação nos meios de comunicação.

Essas diferentes medidas podem ou não ser implementadas por meio da adoção do critério de cotas, ou seja, a adoção de um percentual numérico para garantir a presença de minorias em diversas esferas da vida social.³⁹ No Brasil, verifica-se a existência de ambas as experiências. No campo da educação, por exemplo, com o objetivo de qualificar a população negra, tem-se implementado políticas de ação afirmativa organizadas sob a base de cotas – como no caso de medidas de reserva de certo número de vagas nas universidades para alunos negros – ou sem o estabelecimento de cotas – como no caso da instalação de cursinhos para jovens negros preparatórios, seja para vestibulares, seja para concursos públicos.

Partindo das características já descritas, certas definições tendem a especificar ainda mais o conceito de ação afirmativa, enfatizando outros aspectos do problema a ser enfrentado pelas ações compensatórias voltadas à promoção da população negra. É o caso da definição adotada por George Andrews, para quem “ação afirmativa indica uma intervenção estatal para promover o aumento da presença negra – ou feminina, ou de outras minorias étnicas – na educação, no emprego e nas outras esferas da vida pública”.⁴⁰ Contudo, para esse autor, a ação afirmativa caracteriza-se ainda pela “continuação do uso da cor como um critério, mas em sentido contrário ao seu uso histórico”. Tal definição adiciona uma nova qualificação aos objetivos da ação focalizada orientada para os segmentos racialmente discriminados da população: a de que a ação afirmativa não vise somente aumentar o número de negros em certos setores da vida social, mas também promover tal aumento em um sentido diferente do que foi historicamente observado. Considerando-se válida tal definição, pode-se concluir que o uso do critério numérico pode não ser suficiente para que uma ação afirmativa realize seu objetivo, qual seja, o de alterar a forma histórica de inserção de um grupo racial discriminado ampliando as oportunidades de ascensão social, continuamente bloqueadas.

Alguns exemplos podem ajudar a perceber os limites das formulações numéricas, quer estejam ancoradas em princípios universalistas, quer em de-

39. As cotas referenciam-se em uma razão numérica baseada em algum princípio de representação. Falando sobre a experiência americana, Skidmore distingue duas possibilidades para o estabelecimento de cotas: “Um método era mediar a razão de minorias e mulheres na população local e estabelecê-la como cota. Outro era estabelecer a porcentagem de mulheres e minorias no universo de candidatos aceitáveis e estabelecer a cota”, Skidmore (1996), p. 130.

40. Andrews (1996), p. 137.

mandas estritas de representação racial. Nas novelas, por exemplo, o preenchimento de cotas para negros em postos subalternos como domésticas e seguranças não resultará, desse ponto de vista, em uma medida satisfatória de ação afirmativa, na medida em que reforça os estereótipos já existentes. Por outro lado, os baixos índices de progressão e de desempenho dos negros na escola, em que pese seu igual acesso decorrente da recente universalização de acesso ao ensino fundamental, é, como já foi observado, um exemplo eloqüente dos limites das políticas universalistas em face do problema da inclusão social dos grupos racialmente discriminados.

4.2 O debate sobre a ação afirmativa

Em que pese a crescente aceitação da necessidade de implementação de medidas de ação afirmativa no Brasil, uma expressiva gama de analistas, assim como setores importantes da opinião pública, ainda vêm se manifestando contrários a tais políticas. Santos⁴¹ resume em quatro os argumentos básicos levantados contra a adoção de políticas de ação afirmativa, conforme a seguir.

1. Isonomia: a política de ação afirmativa fere o princípio da isonomia, que pede tratamento igual a todos.
2. Mérito: as sociedades contemporâneas não podem abrir mão da excelência; no mundo de alta competitividade, essa capacidade pessoal revela-se fundamental.
3. Pobreza: a verdadeira questão a ser enfrentada é a econômica; deve-se desenvolver políticas voltadas para os pobres, esquecendo o aspecto racial.
4. Miscigenação: o processo de miscigenação que marcou a história do país torna muito difícil definir quem é negro e quem não é negro, o que impediria a adoção de critérios claros de inclusão nos grupos beneficiados.

Outras críticas agregam-se a essas. Certos autores levantam a questão da fragilidade do Estado na ordem social moderna. É o caso de Sansone, que questiona a propriedade de se “pensar em retificar desigualdades raciais sedimentadas durante séculos, por meio de medidas públicas, em um país onde a lei se faz, mas seu cumprimento é deficiente e onde o Estado conta menos do que antes”. Colocando o problema de outra maneira, o autor pergunta-se: “Ademais, pensar que o quadro de discriminação racial possa ser revertido, sobretudo a partir da criação de uma categoria a ser protegida pelo

41. Santos (1997), p. 43-44.

Estado, não corresponde à convicção de que o poder público, bastante enfraquecido pela contingência econômica e política atual, possa pilotar as relações raciais?”. Como alternativa a políticas de ação afirmativa, o autor propõe, por exemplo, campanhas de opinião e de intervenção na mídia, e, inspirado em *slogan* dos partidos verdes, propõe “pensar globalmente, agir localmente”.⁴²

Uma outra vertente crítica assenta-se em análises da experiência americana e centra-se em dois pontos principais.⁴³ Sublinham, de um lado, o fato de que as políticas de ação afirmativa nos Estados Unidos teriam beneficiado basicamente a classe média negra, não tendo alterado a situação social da grande maioria dos afrodescendentes. De outro lado, destacam o aguçamento do conflito racial decorrente da implementação dessas políticas.

Por fim, levantando uma questão de princípio, outra linha argumentativa sustenta que qualquer iniciativa que busque diminuir os efeitos da discriminação racial por meio de medidas de privilégio racial inverteria a questão sem resolvê-la. Esse esforço configuraria uma discriminação “ao contrário”, mas igualmente odiosa, como qualquer forma de discriminação.⁴⁴

Em suma, pode-se afirmar que aqueles que se opõem a políticas de ação afirmativa, ou não creditam ao racismo e à discriminação racial a existência de desigualdades sociais entre os grupos branco e negro ou, reconhecendo a importância daqueles fenômenos na construção das desigualdades raciais observadas no Brasil, não consideram as políticas compensatórias instrumentos adequados para combater tal fenômeno.

Contudo, um número importante de trabalhos e de instituições vêm-se mobilizando para responder àquelas críticas e para defender a necessidade de adoção de medidas de ação afirmativa no país. Respondendo aos quatro argumentos básicos contra a adoção de políticas de ação afirmativa – isonomia, mérito, pobreza e miscigenação –, Hélio Santos⁴⁵ defende o que se segue.

1. Não é possível combater a enorme diferença entre brancos e negros no Brasil a partir de políticas universalistas. Somente se tratando diferentemente os desiguais pode-se alcançar maior igualdade entre os grupos.
2. É necessário aumentar a qualificação e as oportunidades dos setores negros da população. Isso permitirá não apenas incrementar o pro-

42. Sansone (1998).

43. Ver, a respeito, Andrews (1996), p. 138-139.

44. Bossuyt (2002).

45. Santos (1997), p. 43-44.

cesso de inclusão da população negra na sociedade como possibilitará ao país ganhar em excelência, aumentando o número de pessoas capazes de desenvolver plenamente suas potencialidades. Hoje, somente um estrato pequeno da população está capacitado a competir e a desenvolver seus talentos.

3. É necessário implementar uma política específica para os negros independentemente da política de combate à pobreza. Em razão do seu alto grau de marginalização e baixa auto-estima, uma política voltada aos mais pobres sem articulação com a questão racial não conseguirá alavancar os segmentos negros da população.
4. As políticas compensatórias ligadas à raça devem atingir tanto pretos como pardos, pois os dados socioeconômicos demonstram que as dificuldades educacionais e econômicas são similares para os dois grupos.

Em resumo, a defesa de políticas de ação afirmativa parte do reconhecimento da urgência que envolve o tema: não é mais possível postergar o enfrentamento da exclusão social de caráter racial que existe no país. A exigência de respeito ao princípio da igualdade racial encontra um poderoso instrumento na adoção de políticas afirmativas. De fato, a ação afirmativa nada mais é do que uma forma de expressão do princípio da igualdade. Ela busca, por meio do tratamento desigual, enfrentar a desigualdade injustificada, arbitrária. Não se trata de desvalorizar o princípio do mérito, mas sim de sua reafirmação. Se a prática cotidiana e os dados estatísticos indicam que diante de qualificações iguais existe preferência em favor do branco, cabe à política pública intervir no sentido de reverter tal ação. Ante a desigualdade arbitrária ancorada na ação discriminatória, a neutralidade estatal, como afirmou o presidente do Supremo Tribunal Federal, ministro Marco Aurélio, fracassou.⁴⁶ O enfrentamento desse problema passa, assim, pelo reconhecimento dos fenômenos que lhe são associados – o preconceito racial, o racismo, a discriminação racial – e pela implementação de políticas públicas específicas e diferenciadas.

Os argumentos em favor das políticas de ação afirmativa e da necessidade de sua implementação no Brasil assentam-se, assim, em três pressupostos centrais.⁴⁷ O primeiro considera que as iniquidades sociais no Brasil têm um forte componente racial. As profundas desigualdades sociais organizam-se, em larga medida, em torno do critério cor/raça. O segundo pressuposto é o de que tais

46. Mello (2001), p. 21.

47. Ver, a respeito, Guimarães (1996), p. 21.

desigualdades raciais se assentam em causas históricas e sociais, entre as quais o preconceito racial e a discriminação racial: “Os fatores que impedem a ascensão social de determinados grupos estão imbricados numa complexa rede de motivações, explícita ou implicitamente, preconceituosas”.⁴⁸ O terceiro pressuposto é o de que para promover a inserção desse grupo excluído por tão pesada teia de preconceitos as políticas públicas universais e as leis do mercado são insuficientes.

O reconhecimento de que o preconceito racial e a discriminação racial no Brasil são fenômenos presentes e ativos, comprometendo a equidade de tratamento entre os cidadãos e exacerbando os níveis de desigualdade no país, é, pois, central nesse debate. A ausência de um processo de segregação racial legal e institucionalmente organizado não teria minimizado o impacto da discriminação e, segundo alguns autores, até o maximizaria: “A força do racismo no Brasil, até os dias atuais, deve-se ao fraco e leve impacto que ainda causa à consciência da maioria das pessoas”,⁴⁹ construindo uma situação oposta à que foi vivida na África do Sul e nos Estados Unidos. “A força do racismo é a fraqueza com que muitas vezes ele se abate, é a maneira com que ele se manifesta, sempre com suas mil caras, como um caleidoscópio, de uma maneira extremamente eficaz em manter o negro onde este sempre esteve, à margem. Isso não é uma vocação, do negro estar à margem, está à margem por dificuldades seculares, por um processo de marginalização que dificulta a sua ascensão”.⁵⁰

As políticas de ação afirmativa não esgotam as iniciativas necessárias à promoção de maior igualdade racial no país. Mas elas seriam imprescindíveis para alcançar objetivos que não poderiam ser alcançados por medidas repressivas de combate à discriminação, por políticas universalistas ou por ações valorizativas. Promovendo uma maior presença da população negra nos diferentes setores públicos e privados na vida nacional, as políticas de ação afirmativa atuariam como “correntes de solidariedade”, com vistas a inverter processos históricos de exclusão. O combate aos inaceitáveis índices de desigualdade racial e a promoção da igualdade de oportunidades devem fazer frente aos atos discriminatórios que perpassam decisões institucionais e individuais que se concretizam em preferências racistas, seja no campo da educação, no campo da contratação ou progressão profissional, ou no campo da imagem pública.

48. Sant’Anna e Paixão (1998), p. 116.

49. Santos (1997), p. 47.

50. Santos (1997), p. 47.

Respondendo às críticas do benefício desigual das políticas de ação afirmativa sobre diferentes setores da população negra, alguns autores vêm ressaltando que políticas de ação afirmativa não devem ser confundidas com políticas de combate à pobreza ou com políticas de universalização da cidadania. As próprias características das ações afirmativas (ações de caráter temporário, com objetivo bastante específico, qual seja, privilegiar o acesso dos indivíduos negros naqueles âmbitos da sociedade em que eles estão comprovadamente sub-representados) não permitem que elas sejam entendidas como políticas de enfrentamento da pobreza. Elas devem ser compreendidas, em seu sentido estrito, como políticas de inclusão social de segmentos discriminados. Nesse sentido, seus impactos não serão uniformes para toda a população afrodescendente. De fato, tais ações terão impacto particularmente positivo nos espaços mais privilegiados da sociedade – espaços marcados por uma “acumulação racializada de oportunidades atribuídas ao mérito”⁵¹ – e nos grupos negros mais capacitados a disputar o acesso a tais espaços.⁵²

Assim consideradas, as políticas de ação afirmativa devem ser incluídas no rol das políticas necessárias para fazer reverter o quadro de desigualdade, exclusão e injustiça a que foram e são submetidos os negros no Brasil. O perfil a ser adotado por essas políticas, contudo, ainda deve ser mais bem discutido no âmbito da sociedade brasileira.

O debate já começou, centrado especialmente na questão da implementação de cotas. Um primeiro ponto a ressaltar nesse sentido é que a instituição de cotas em benefício de grupos discriminados não representa uma novidade no país. São vários os exemplos de políticas de cotas em vigor:⁵³ a Lei nº 9.100/95 obriga que ao menos 20% das candidaturas às eleições municipais sejam reservadas às mulheres; a Lei nº 9.504/97 estabelece que cada partido político ou coligação deve reservar o mínimo de 30% e o máximo de 70% para candidaturas de cada sexo; a Lei nº 9.799/99 possibilita o estabelecimento de “políticas de igualdade” para garantir o acesso da mulher ao mercado de trabalho, cumprindo o artigo 7º, inciso XX da Constituição, que prevê incentivos específicos para a proteção do mercado de trabalho da mulher; o artigo 37, inciso VIII, da Constituição prevê reserva percentual de cargos e empregos públicos para pessoas portadoras de deficiência; e a Lei nº 8.213/91 determina cota para contratação de pessoas portadoras de deficiência em empresas de mais de cem empregados.

51. Guimarães (1996), p. 44.

52. O mesmo argumento é válido para as ações afirmativas que visam beneficiar outros segmentos discriminados da população, como mulheres ou deficientes.

53. Piovesan (2002), p. 80.

Para enfrentar a discriminação assentada na cor, a instituição de cotas tem sido defendida por amplos setores sociais e já começa a ser implementada em órgãos públicos, conforme detalhado na seção 5 deste documento. É importante lembrar, contudo, que as políticas de ação afirmativa não se limitam à implantação de cotas nos campos da educação, do mercado de trabalho ou da comunicação. Tais políticas são mais amplas, e o debate em torno desse assunto deve ser realizado considerando a necessidade, de um lado, de incluir ações afirmativas não ancoradas em sistemas numéricos, e, de outro, de associar as ações afirmativas a outras políticas, em especial àquelas de combate ao racismo e preconceito racial.

5. AÇÕES REALIZADAS NO ÂMBITO FEDERAL NO PERÍODO 1995-2002

Esta seção tem por objetivo apresentar e descrever sucintamente as ações dirigidas ao enfrentamento da questão racial empreendidas no nível federal no período 1995-2002. Destaque-se que não se trata de proceder a uma avaliação dessas iniciativas; busca-se identificar políticas, ações e medidas que estão sendo implementadas e classificá-las a partir da distinção proposta na seção 3 entre políticas repressivas, políticas afirmativas e políticas valorizativas ou persuasivas, visando apreender as tendências em curso.

Contudo, como já foi afirmado, essas políticas são importantes mas não são suficientes para combater o alto nível de desigualdades sociais observado no Brasil entre os grupos negro e branco. Embora esta seção não inclua as políticas de cunho universalista, é necessário lembrar que o combate às desigualdades raciais no país requer que, simultaneamente ao enfrentamento do racismo e da discriminação racial, estejam atuando políticas universais de saúde, educação, previdência social e assistência social, entre outras. A sociedade democrática caracteriza-se como aquela em que as oportunidades básicas oferecidas aos indivíduos não os diferenciam em função de sua origem social ou racial. Essas oportunidades básicas são o alicerce permanente sobre o qual se ergue a igualdade de oportunidades e as políticas específicas que pretendem garantir a eficácia de tal equidade.

Antes de apresentar a classificação das políticas e das ações estatais de nível central de combate ao racismo e à discriminação racial, convém recapitular as características de cada tipo de ação no combate às desigualdades entre negros e brancos.

As ações afirmativas e as políticas repressivas são entendidas aqui como aquelas que se orientam contra comportamentos e condutas. As políticas repressivas visam combater o ato discriminatório – a discriminação direta – usando a legislação criminal existente. Note-se que as ações afirmativas procuram combater a discriminação indireta, ou seja, aquela discriminação que não se manifesta explicitamente por atos discriminatórios, mas sim por meio de formas veladas de comportamento cujo resultado provoca a exclusão de caráter racial.

As ações afirmativas têm como objetivo, assim, não o combate ao ato discriminatório – no caso da discriminação indireta dificilmente passível de punição pelos instrumentos legais existentes e as exigências de prova que lhe são inerentes –, mas sim o combate ao resultado da discriminação, ou seja, o

combate ao processo de alijamento de grupos raciais dos espaços valorizados da vida social. As políticas de ações afirmativas são medidas que buscam garantir a oportunidade de acesso dos grupos discriminados, ampliando sua participação em diferentes setores da vida econômica, política, institucional, cultural e social. Elas se caracterizam por serem medidas temporárias e por serem focalizadas nos afro-brasileiros, ou seja, por dispensarem um tratamento diferenciado e favorável com vistas a reverter um quadro histórico de discriminação e exclusão.

As ações valorizativas, por sua vez, são aqui entendidas como aquelas que têm por meta combater estereótipos negativos, historicamente construídos e consolidados na forma de preconceitos e racismo. Tais ações têm como objetivo reconhecer e valorizar a pluralidade étnica que marca a sociedade brasileira e valorizar a comunidade afro-brasileira, destacando tanto seu papel histórico como sua contribuição contemporânea à construção nacional. Nesse sentido, as políticas e as ações valorizativas possuem caráter permanente e não focalizado. Seu objetivo é atingir não somente a população racialmente discriminada – contribuindo para que ela possa reconhecer-se na história e na nação –, mas toda a população, permitindo-lhe identificar-se em sua diversidade étnica e cultural. As políticas de informação também serão aqui identificadas como ações valorizativas.

Por fim, é necessário lembrar que, ao lado da implementação das ações valorizativas, afirmativas ou repressivas, uma nova institucionalidade começa a emergir com o objetivo de propor, acompanhar e avaliar políticas e ações voltadas ao combate ao racismo e ao preconceito racial, assim como à discriminação racial e à diminuição das desigualdades sociais entre os grupos negro e branco. Esse é o caso, como foi visto anteriormente, da criação, em 1995, do Grupo de Trabalho Interministerial de Valorização da População Negra – GTI População Negra, e, em 2001, do Conselho Nacional de Combate à Discriminação – CNCD, ambos ligados ao Ministério da Justiça.

A seguir, apresenta-se o conjunto das ações realizadas em formato de quadro onde se faz uma breve descrição da ação e seu respectivo enquadramento no tipo de política à qual se refere – valorizativa, afirmativa ou repressiva. Faz-se mister ressaltar que essas iniciativas se encontram em estágios diferentes de realização. Enquanto algumas já estão em andamento há certo tempo, outras ainda se encontram em fase inicial ou em vias de implementação. De toda sorte, o quadro reflete o progressivo reconhecimento do Estado da necessidade de intervenção pública contra o racismo, a discriminação e as desigualdades raciais no Brasil.

I. Poder Executivo	Descrição da ação	Tipo de ação		
		Valorizativa	Afirmativa	Repressiva
Ministério da Educação (MEC)	* Construção de Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN) para as oito séries do ensino fundamental que valorizem a população negra e a contribuição cultural dos afro-brasileiros na construção da nação.	X		
	* Celebração de parceria entre a TVE, a Fundação Cultural Palmares e o Ministério da Justiça para a divulgação de documentários com relatos sobre a vida e as ações de personagens negros de destaque na história do Brasil (1997).	X		
	* Reavaliação dos livros didáticos distribuídos aos alunos do ensino fundamental de todo o país: exclusão de livros que continham preconceitos ou erros formais, discriminação de raça, cor ou gênero e adequação dos livros aos novos parâmetros com apresentação positiva dos tipos brasileiros, valorizando a pluralidade cultural do Brasil.	X		
	* Preparação de programas especiais da TV Escola para promover, no próprio ambiente escolar, a valorização da etnia afro-brasileira. Esses programas contemplam temas tais como: as raízes africanas da cultura e da sociedade brasileiras; o negro na história brasileira; a presença afro-brasileira na vida social e cultural do Brasil de hoje; os efeitos destruidores do preconceito e sua caracterização como fator de perpetuação de injustiças sociais; os aspectos positivos de uma sociedade pluriétnica e pluricultural.	X		
	* Participação de um representante do Movimento Negro no Comitê de Educação de Jovens e Adultos, que avalia e aprova as propostas do Programa Educação para Qualidade no Trabalho.	X		
	* Criação do Programa Diversidade na Universidade, com o intuito de implementar e avaliar estratégias para a promoção do acesso ao ensino superior de pessoas pertencentes a grupos socialmente desfavorecidos, especialmente os afrodescendentes e os indígenas brasileiros (2002).		X	
	* Apoio técnico e financeiro a programas de alfabetização e cursos supletivos promovidos pelo Movimento Negro ou destinados à população afro-brasileira, especialmente por meio de fornecimento de material didático adequado.		X	
	* Apoio a projetos educacionais em áreas remanescentes de quilombos com a inclusão de atividades de extensão universitária, visando à melhoria da qualidade de vida e ao desenvolvimento local, integrado e sustentável das comunidades remanescentes de quilombos (parceria com o Programa Universidade So- lidária e a Fundação Cultural Palmares).		X	

I. Poder Executivo	Descrição da ação	Tipo de ação		
		Valorizativa	Afirmativa	Repressiva
Ministério das Relações Exteriores (MRE)	* Implementação do projeto de inclusão dos PALOPs à Rede Nacional de Pesquisa (iniciativa do MRE e do MCT), com o objetivo de utilizar a rede Internet como instrumento de integração entre o Brasil e esses países, sobretudo em atividades de apoio à educação, à pesquisa e ao desenvolvimento científico e tecnológico.	X		
	* Implementação do projeto Rota dos Escravos, apoiado pela Conferência Geral da Unesco, por iniciativa dos países africanos e com o apoio do Brasil. A iniciativa prevê: a recuperação, a compilação e o tratamento de arquivos históricos relativos ao tráfico de escravos; a constituição de um banco de dados; e a realização de estudos comparativos sobre o tráfico negro e a escravidão, envolvendo países dos continentes americano e africano, com o objetivo de subsidiar políticas de valorização da população negra e da herança cultural africana nos países interessados.	X		
	* Concessão de vinte bolsas de estudo a afrodescendentes para se prepararem para o concurso do Instituto Rio Branco (2002).		X	
Ministério da Cultura (MinC)	* Mobilização das lideranças do Movimento Negro, integrando-as aos colegados estaduais de valorização da população negra, com a incumbência de atuar na localização de comunidades quilombolas ainda não catalogadas, no levantamento de informações sobre aquelas já conhecidas e nos projetos de desenvolvimento integrado.		X	
	* Titulação de terras das comunidades remanescentes de quilombos, em articulação com o Incra, os institutos de terras dos estados e os órgãos de defesa do meio ambiente.		X	
	* Elaboração de projetos de desenvolvimento integrado de comunidades quilombolas, em articulação com estados e municípios e as respectivas lideranças do Movimento Negro.		X	
	* Implementação de Programa de Ações Afirmativas que prevê, no preenchimento de cargos de Direção de Assessoramento Superior – DAS, nos contratos com serviços de terceiros e consultores, meta de participação de 20% para afrodescendentes (2002).		X	

I. Poder Executivo	Descrição da ação	Tipo de ação		
		Valorizativa	Afirmativa	Repressiva
	* Elaboração, em 1997, de proposta de Política de Saúde para a População Negra, que tem como metas: efetivar o Programa de Anemia Falciforme em todo o território nacional; garantir adequado investimento governamental e privado em pesquisas clínicas e epidemiológicas que permitam a ampliação das informações técnico-científicas sobre a problemática da saúde dessa população; promover reciclagem dos profissionais da área de saúde com uma nova concepção da problemática específica da população negra; e dar aos afro-brasileiros a oportunidade de conhecer sua real situação de saúde.	X		
	* Elaboração e publicação do Manual Técnico de Diagnóstico e Tratamento das Doenças da População Negra Brasileira em parceria com a Universidade de Brasília (2001).	X		
	* Elaboração de proposta de Programa de Anemia Falciforme e criação do Subcomitê de Hemoglobinopatias com a finalidade de agilizar as ações de controle da anemia falciforme e das demais doenças correlatas.	X		
	* Inclusão do quesito raça/cor (amarela, branca, indígena, parda e preta) nos formulários oficiais, nacionalmente padronizados, de Declaração de Nascidos Vivos e de Declaração de Óbitos.	X		
Ministério da Saúde (MS)	* Apoio financeiro a projeto de pesquisa clínica sobre a anemia falciforme em quatro comunidades remanescentes de quilombos nos Estados da Bahia e Sergipe em parceria com a Universidade de Brasília e a Fundação Cultural Palmares.	X		
	* Contratação, por meio da Secretaria de Saúde de Goiás, de membros da Comunidade Kalunga para atuarem como Agentes Comunitários de Saúde em benefício do seu próprio povo.		X	

I. Poder Executivo	Descrição da ação	Tipo de ação		
		Valorizativa	Afirmativa	Repressiva
Ministério da Justiça (MJ)	* Elaboração, pela Secretaria de Estado dos Direitos Humanos (SEDH/MJ), do primeiro Programa Nacional dos Direitos Humanos (I PNDH), que dedica um capítulo à proteção dos direitos da população negra (1996).	X		
	* Elaboração, em 2002, pela Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, do segundo Plano Nacional de Direitos Humanos (II PNDH), que amplia as fixadas em 1996. Ademais, o Plano reconhece os males causados pela escravidão e pelo tráfico transatlântico de escravos, que constituem crimes contra a humanidade e cujos efeitos, presentes até hoje, devem ser combatidos por meio de medidas compensatórias.	X		
	* Implementação de Programa de Ações Afirmativas que prevê, no preenchimento de cargos de Direção e Assessoramento Superior – DAS – e nos contratos com serviços de terceiros e consultores, metas de participação de 20% para afrodescendentes (2001).	X		
	* Criação, no âmbito da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, do Programa Nacional de Ações Afirmativas no âmbito da administração pública federal, com o objetivo de privilegiar a participação de afrodescendentes, mulheres e pessoas portadoras de deficiência (2002).		X	

I. Poder Executivo	Descrição da ação	Tipo de ação		
		Valorizativa	Afirmativa	Repressiva
Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)	* Criação de um núcleo de estudos voltado para as questões de raça e gênero e seus impactos no âmbito da reforma agrária.	X		
	* Incorporação dos quesitos raça/cor e gênero nos bancos de dados do Inbra e do Pronaf.	X		
	* Inclusão da questão racial nas políticas e ações do Ministério (e., capacitação e sensibilização dos servidores com a questão, formação de multiplicadores com esse enfoque nas áreas de assistência técnica, comercialização, acesso ao mercado, ações preventivas de saúde, etc.), e realização de diagnósticos das comunidades negras do meio rural para a elaboração de projetos e a implementação de ações específicas que promovam a sustentabilidade local e o resgate de sua identidade cultural).	X		
	* Implementação do Programa de Ações Afirmativas que prevê cota mínima de 20% para afrodescendentes no acesso a cargos de direção bem como na organização de concursos públicos e na contratação de trabalhadores terceirizados. O Programa determina ainda que, a partir de 2003, a cota de acesso para cargos de direção passe para 30%.		X	
	* Implementação de Planos Estaduais de Ações Afirmativas que, posteriormente, serão consolidados num Plano Nacional.		X	
	* Promoção de atividades, em parceria com o Ipea e com o setor empresarial, para estimular a implementação de ações afirmativas no mercado de trabalho privado (2002).		X	
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG)	* Estabelecimento, pelo Ipea e com o apoio do PNUD, de uma linha de estudos e pesquisas sobre desigualdades raciais, discriminação racial e políticas públicas (2001).	X		
	* Realização de um censo racial dos servidores públicos federais (2002).	X		

I. Poder Executivo	Descrição da ação	Tipo de ação		
		Valorizativa	Afirmativa	Repressiva
Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)	* Promoção de eventos destinados à formação de multiplicadores no combate à discriminação no mercado de trabalho (1996).	X		
	* Implementação do Programa Brasil Gênero e Raça. Todos Unidos pela Igualdade de Oportunidade (1997).	X		
	* Instalação de 73 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 (até 2002).	X		
	* Realização de projeto de cooperação técnica com a OIT para a formação de multiplicadores e executores do Planfor nas 27 Unidades da Federação, visando à igualdade de oportunidades em educação profissional, com prioridade nas dimensões gênero e raça/cor.	X		
	* Criação do Grupo de Trabalho para a Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação – GTDEO (1996).	X		
	* Celebração, em parceria com a Secretaria de Estado dos Direitos Humanos – SEDH – do Ministério da Justiça, de Protocolo de Cooperação com vistas à Promoção da Igualdade Racial e Étnica no âmbito do trabalho (1998).	X		
Secom/PR	* Inclusão do quesito raça/cor nos formulários de informação e registro da Relação Anual de Informações Sociais – Rais – e do Cadastro de Empregados e Desempregados – Caged. Também se introduziu o quesito raça/cor no formulário do Planfor (1999).	X		
	* Implementação do Projeto Serviço Civil Voluntário em parceria com a SINDH/MJ, que qualificou 19.000 jovens em projetos pilotos no Rio de Janeiro, no Distrito Federal e em Goiás, sendo o número de vagas dividido igualmente entre os sexos, estando 10% reservadas aos negros e outros 10% às pessoas portadoras de deficiência.		X	
	* Ampliação da participação de afrodescendentes na publicidade governamental e instituição de orientação básica contra atos discriminatórios nas ações de publicidade contratadas por órgãos, entidades e sociedades controladas pelo Poder Executivo Federal.		X	

II. Poder Judiciário	Descrição da ação	Tipo de ação		
		Valorizativa	Afirmativa	Repressiva
Tribunal Superior do Trabalho (TST)	* Implementação de ações afirmativas nos contratos com serviços de terceiros que prevêem participação de no mínimo 20% de negros e negras (2002).		X	
Superior Tribunal Federal (STF)	* Implementação de ações afirmativas nos contratos com serviços de terceiros que prevêem participação de no mínimo 20% de afrodescendentes (2002).		X	
Todas as instâncias	* Assegurar o cumprimento dos dispositivos constitucionais e legais que vedam a discriminação racial.			X

III. Ministério Público	Descrição da ação	Tipo de ação		
		Valorizativa	Afirmativa	Repressiva
Procuradoria Geral da República (MPP)	* Implementação, no âmbito da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, de Grupo Temático de Trabalho sobre Discriminação Racial (2001).	X		
	* Encaminhamento de denúncia de crime de discriminação racial ao Poder Judiciário.			X
Ministério Público do Trabalho (MPT)	* Participação no Grupo de Trabalho para Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação (GTDEO), instituído pelo Ministério do Trabalho e Emprego.	X		
	* Assinatura de Protocolo com a Secretaria de Estado de Direitos Humanos do Ministério da Justiça com o objetivo de trocar informações, receber denúncias e noticiar os resultados das investigações procedidas no campo da proteção dos direitos dos trabalhadores contra a discriminação no emprego e na ocupação (1999).	X		
	* Criação da Coordenadoria Nacional de Promoção da Igualdade de Oportunidade e Eliminação da Discriminação, com representação em todos os estados (2002).	X		
	* Encaminhamento de denúncia de crime de discriminação racial ao Poder Judiciário.			X

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Enfrentar as desigualdades raciais torna-se um imperativo ético-político-social neste século que recém se inaugura. É preciso romper com “o legado discriminatório, que tem negado à metade da população brasileira o pleno exercício de seus direitos e liberdades fundamentais. Afinal, somos iguais, mas diferentes e diferentes, mas, sobretudo, iguais”.⁵⁵

A promoção da igualdade é antes de mais nada tarefa do Estado. Nesse sentido, o objetivo do presente documento foi o de realizar um balanço da intervenção pública, especialmente no âmbito federal, no enfrentamento das desigualdades raciais no Brasil, no período que se estende de 1995 a 2002. Espera-se, com essa contribuição, poder alimentar o debate, subsidiar a elaboração de políticas públicas capazes de promover a inclusão dos afro-brasileiros em todos os espaços da vida social.

O quadro de desigualdade racial apresentado neste documento revela o drama da marginalização econômica e da injustiça social que afeta os afrodescendentes no Brasil: são 76 milhões de pessoas, na sua maioria pobres: 47%. Note-se que, entre os brancos, esse percentual é de 22%, isto é, a metade. A inserção do negro no mercado de trabalho é sempre mais precária do que a do branco. Com efeito, os afro-brasileiros têm mais chances de ser desempregados e, no geral, costumam ganhar cerca da metade dos rendimentos dos brancos. Outrossim, a maior parte está ocupada no setor informal, isto é, não tem acesso aos direitos atrelados ao trabalho: não tem direito à aposentadoria pública nos seus dias de velhice, não tem direito ao seguro-desemprego nem a auxílios em caso de doença ou acidente do trabalho. Essa vulnerabilidade torna os negros candidatos a ingressarem no mundo dos pobres e miseráveis, quando lá já não estão.

No que se refere a indicadores educacionais, as desigualdades entre negros e brancos impressiona pela sua magnitude e estabilidade ao longo do tempo. Em média, os jovens negros têm dois anos a menos de estudo do que os jovens brancos. E mais: essa distância tem-se mantido constante desde os tempos dos pais e dos avós desses jovens. Reconhecendo a importância da educação para o acesso a melhores empregos e salários e para a constituição da subjetividade e da identidade individual e coletiva, é possível inferir o ônus para a população negra e para a sociedade como um todo da manutenção desse padrão de desigualdade.

55. Piovesan (2002), p. 80.

Os resultados dos estudos recentes realizados pelo Ipea evidenciam que a discriminação racial é responsável por parte significativa das desigualdades entre negros e brancos observadas tanto no mercado de trabalho como no campo educacional. Essas desigualdades são resultado não somente de discriminação ocorrida no passado, mas, também, de um processo ativo de preconceitos e estereótipos raciais que legitimam, diuturnamente, procedimentos discriminatórios.

As conseqüências da persistência e mesmo, em alguns casos, do agravamento dos altos índices de desigualdades raciais são perversas. De um lado, a permanência das desigualdades raciais naturaliza a participação diferenciada de brancos e negros nos vários espaços da vida social, reforçando a estigmatização sofrida pelos negros, inibindo o desenvolvimento de suas potencialidades individuais e impedindo o usufruto da cidadania por parte dessa parcela de brasileiros à qual é negada a igualdade de oportunidades que deve o país oferecer a todos. De outro lado, o processo de exclusão vivido pela população negra compromete a evolução democrática do país e a construção de uma sociedade mais justa e coesa. Tal processo de exclusão fortalece as características hierárquicas e autoritárias da sociedade e aprofunda o processo de fratura social que marca o Brasil contemporâneo. Nesse sentido, ao se abordar o problema das desigualdades raciais, está-se abordando não somente uma questão que afeta parte da população nacional, mas um problema que atinge a sociedade brasileira como um todo.

Faz-se mister destacar, e é isso que o presente documento também busca resgatar, que uma série de ações e medidas foram desencadeadas nos anos recentes pelo Estado brasileiro para enfrentar as desigualdades raciais. Contudo, apesar dos avanços obtidos até o momento, o país carece de uma estratégia articulada e orgânica de enfrentamento da questão. As ações ainda são fragmentadas e descoordenadas; ademais, criam-se instituições com atribuições, por vezes, superpostas e com baixa resolutividade.

Para poder avançar na construção de um projeto estratégico nacional no qual a diversidade deva ser o sustentáculo do desenvolvimento humano integral, em que prevaleça a cultura da inclusão, faz-se necessário entender que a desigualdade racial no Brasil emerge como fruto de um processo complexo no qual se pode identificar a ação de fenômenos distintos: o racismo, o preconceito racial, a discriminação racial direta e a discriminação racial indireta. O enfrentamento desses fenômenos não se limita à implementação de um único tipo de intervenção. Ao contrário, deve mobilizar, de forma articulada, convergente e integrada, diferentes políticas, quais sejam: repressivas, persuasivas ou valorizativas e afirmativas, conforme apresentado no quadro a seguir:

Os distintos fenômenos da desigualdade racial e as políticas para enfrentá-los

Fenômeno a ser enfrentado	Descrição do fenômeno	Tipo de política a ser implementada	Descrição da política
Racismo	Modos de ver certas pessoas ou grupos raciais. Trata-se de uma ideologia que preconiza a hierarquização dos grupos humanos com base na etnicidade.	Persuasiva ou valorizativa	As políticas valorizativas ou persuasivas têm como objetivo reconhecer e valorizar a pluralidade étnica que marca a sociedade brasileira e valorizar a comunidade afro-brasileira, destacando tanto seu papel histórico como sua contribuição contemporânea à construção nacional. Seu propósito é atingir não somente a população racialmente discriminada contribuindo para que ela possa reconhecer-se na história e na nação, mas toda a população, permitindo-lhe identificar-se em sua diversidade étnica e cultural.
Preconceito racial	Modos de ver certas pessoas ou grupos raciais. Predisposição negativa em face de um indivíduo, grupo ou instituição assentada em generalizações estigmatizadas sobre a raça a que é identificado.		
Discriminação racial direta	Um comportamento, uma ação que prejudica explicitamente certa pessoa ou grupo de pessoas em decorrência de sua raça/cor.	Repressiva	As políticas repressivas são baseadas na legislação criminal existente.
Discriminação racial indireta	Um comportamento, uma ação que prejudica de forma dissimulada certa pessoa ou grupo de pessoas em decorrência de sua raça ou cor. Discriminação não manifesta, oculta, oriunda de práticas sociais, administrativas, empresariais ou de políticas públicas. Trata-se da forma mais perversa de discriminação, pois advém de mecanismos sociais ocultos pela maioria.	Afirmativa	As políticas afirmativas têm por objetivo garantir a oportunidade de acesso dos grupos discriminados, ampliando sua participação em diferentes setores da vida econômica, política, institucional, cultural e social. Elas se caracterizam por serem temporárias e por serem focalizadas no grupo discriminado; ou seja, por dispensarem, num determinado prazo, um tratamento diferenciado e favorável com vistas a reverter um quadro histórico de discriminação e exclusão.

Ressalte-se, ainda, que o combate às desigualdades raciais no país requer que, simultaneamente às políticas de combate ao racismo e à discriminação racial, estejam sendo implementadas políticas universais de saúde, educação, previdência social e assistência social, entre outras. A sociedade democrática caracteriza-se como aquela em que as oportunidades básicas oferecidas aos indivíduos não os diferenciem em função de sua origem social ou étnica. Essas oportunidades básicas são o alicerce sobre o qual se erguem a igualdade de oportunidades e de tratamento e as políticas específicas que buscam assegurar a eficácia de tal equidade. Por fim, a construção de uma efetiva democracia racial no Brasil passa, também, pelo fortalecimento de espaços de diálogo e de parcerias entre o Estado e a sociedade civil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDREWS, George. Ação afirmativa: um modelo para o Brasil? *Anais do Seminário Internacional Multiculturalismo e Racismo: o Papel da Ação Afirmativa nos Estados Democráticos Contemporâneos*. Brasília: Ministério da Justiça, 1996.

BARRETO, Jônatas Nunes, MOURA, Carlos Alves (orgs.). *A Fundação Cultural Palmares na III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata*. Brasília: Fundação Cultural Palmares, 2002.

BOSSUYT, Marc. *Prevention of discrimination: the concept and practice of affirmative action*. Economic and Social Council, United Nations, 2002.

BRANDÃO, Marco Antonio Diniz. O papel da diplomacia no combate ao racismo. In Gilberto Vergne Sabóia e Samuel Pinheiro Guimarães (orgs.). *Anais de Seminários Regionais Preparatórios para a Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata*. Brasília: Ministério da Justiça, 2001.

CARNEIRO, Sueli. Pela construção da igualdade racial. *Proposta*, nº 93/94, junho/novembro de 2002.

COMITÊ NACIONAL PARA A PREPARAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA NA II CONFERÊNCIA MUNDIAL DAS NAÇÕES UNIDAS CONTRA O RACISMO, DISCRIMINAÇÃO RACIAL, XENOFOBIA E INTOLERÂNCIA CORRELATA. *Relatório*. Brasília: Ministério da Justiça, 2001.

DE DEUS, Zélia Amador. A questão racial no Brasil. In Gilberto Vergne Sabóia e Samuel Pinheiro Guimarães (orgs.). *Anais de Seminários Regionais Preparatórios para a Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata*. Brasília, Ministério da Justiça, 2001.

DE PAULO, Carlos Alberto Santos. *Movimento Negro. Participação e institucionalidade: desafios para uma agenda pública*. Dissertação de Mestrado em Política Social, UnB, 2002.

FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES. *Pré-conferências Preparatórias Nacionais à Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial e Intolerância Correlata*. Brasília: Fundação Cultural Palmares, 2000.

FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES. *Relatório de gestão do exercício de 2000*. Brasília: Fundação Cultural Palmares, 2001.

FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES. *III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata: Declaração de Durban e Plano de Ação*. Brasília: Fundação Cultural Palmares, 2002.

GOMES, Joaquim Barbosa. *Ação afirmativa e princípio constitucional da igualdade*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

GRUPO INTERNACIONAL DE TRABALHO E CONSULTORIA. *Além do racismo: abraçando um futuro independente*, 1999.

GUIMARÃES, Antônio Sérgio. A desigualdade que anula a desigualdade. Notas sobre a ação afirmativa no Brasil. *Anais do Seminário Internacional Multiculturalismo e Racismo: o Papel da Ação Afirmativa nos Estados Democráticos Contemporâneos*. Brasília: Ministério da Justiça, 1996.

HASENBALG, Carlos A. *A pesquisa sobre migrações, urbanização, relações raciais e pobreza no Brasil: 1970-1990*. Série Estudos nº 82, Iuperj, 1991.

HASENBALG, Carlos A. O contexto das desigualdades raciais. *Anais do Seminário Internacional Multiculturalismo e Racismo: o Papel da Ação Afirmativa nos Estados Democráticos Contemporâneos*. Brasília: Ministério da Justiça, 1996.

HASENBALG, Carlos A., SILVA, Nelson do Valle. *Estrutura social, mobilidade e raça*. São Paulo: Vértice/Editora Revista dos Tribunais; Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro, 1988.

HASENBALG, Carlos A., SILVA, Nelson do Valle. *Relações raciais no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Rio Fundo Ed./Iuperj, 1992.

HAUT CONSEIL A L'INTEGRATION. *Lutte contre les discriminations: faire respecter le principe d'égalité*. Paris: La Documentation Française, 1998.

HENRIQUES, Ricardo. *Desigualdade racial no Brasil: evolução das condições de vida na década de 90*. IPEA, Texto para Discussão nº 807, 2001.

MAIA, Luciano Mariz. Os direitos das memórias étnicas. In Gilberto Vergne Sabóia e Samuel Pinheiro Guimarães (orgs.). *Anais de Seminários Regionais Preparatórios para a Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata*. Brasília: Ministério da Justiça, 2001.

MARCHA ZUMBI CONTRA O RACISMO, PELA CIDADANIA E A VIDA. *Por uma política nacional de combate ao racismo e à desigualdade racial*. Brasília: Cultura Gráfica e Editora Ltda., 1996.

MELLO, Marco Aurélio. *Ótica constitucional: a igualdade e as ações afirmativas*. In Tribunal Superior do Trabalho, *Discriminação e Sistema Legal Brasileiro – Seminário Nacional*. Brasília: TST, 2001.

MINISTÉRIO DA CULTURA. *Cem anos da abolição: 1983-1998. Programa Nacional do Centenário da Abolição da Escravatura – Procem*. Brasília, s/d.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA/Secretaria de Estado dos Direitos Humanos. *GTI População Negra*. Brasília, 1996.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA/Secretaria de Estado dos Direitos Humanos. *Construindo a democracia racial*. Brasília, 2000.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO/Assessoria Internacional. *Programa de promoção da igualdade: guia de elaboração*. Brasília: MTE, 2001.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO. *O Ministério Público do Trabalho na eliminação da discriminação. Relatório de atividades – 2001-2002*. Brasília: Ministério Público do Trabalho, 2002.

MOURA, Carlos. O papel do governo na promoção da igualdade. In Gilberto Vergne Sabóia e Samuel Pinheiro Guimarães (orgs.). *Anais de Seminários Regionais Preparatórios para a Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata*. Brasília: Ministério da Justiça, 2001.

NASCIMENTO, Abdias do, NASCIMENTO, Elisa Larkin. Reflexões sobre o movimento negro no Brasil, 1938-1997. In Lynn Huntley e Antonio Sérgio Alfredo Guimarães (orgs.). *Tirando a máscara: ensaios sobre o racismo no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

OLIVEIRA, Lucia Elena Garcia de, PORCARO, Rosa Maria, ARAUJO, Tereza Cristina Costa. *O lugar do negro na força de trabalho*. Rio de Janeiro: IBGE, 1981.

PIOVESAN, Flavia. Ações afirmativas e o combate às desigualdades. *Proposta* nº 93/94, junho/novembro de 2002.

ROBERTO, Valter. Políticas raciais compensatórias: o dilema do século XXI. In Gilberto Vergne Sabóia e Samuel Pinheiro Guimarães (orgs.). *Anais de Seminários Regionais Preparatórios para a Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata*. Brasília: Ministério da Justiça, 2001.

SANSONE, Livio. Racismo sem etnicidade. Políticas públicas e discriminação racial em perspectiva comparada. *Dados*, vol. 41, nº 4. Rio de Janeiro, IUPERJ, 1998.

SANT'ANNA, Wânia, PAIXÃO, Marcelo. Muito além da senzala: ação afirmativa no Brasil. *Observatório da Cidadania*, nº 2. Rio de Janeiro, Ibase, 1998.

SANTOS, Hélio. Ações afirmativas para a valorização da população negra. In Sardemberg e Santos. *Parcerias Estratégicas*, vol. 1, nº 4, dezembro de 1997.

SANTOS, Hélio. Políticas públicas para a população negra no Brasil. *Observatório da Cidadania*, nº 2. Rio de Janeiro, Ibase, 1998.

SANTOS, Hélio. Uma avaliação do combate às desigualdades raciais no Brasil. In Lynn Huntley e Antonio Sérgio Alfredo Guimarães (orgs.). *Tirando a máscara: ensaios sobre o racismo no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

SANTOS, Hélio. Discriminação racial no Brasil. In Gilberto Vergne Sabóia e Samuel Pinheiro Guimarães (orgs.). *Anais de Seminários Regionais Preparatórios para a Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata*. Brasília: Ministério da Justiça, 2001.

SANTOS, Ivanir Augusto Alves dos. A democracia e a questão negra no Brasil. In Gilberto Vergne Sabóia e Samuel Pinheiro Guimarães (orgs.). *Anais de Seminários Regionais Preparatórios para a Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata*. Brasília: Ministério da Justiça, 2001.

SILVA JR., Hédio. Do racismo legal ao princípio da ação afirmativa. In Lynn e Guimarães (orgs.). *Tirando a máscara: ensaios sobre o racismo no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

SILVA JR., Hédio. Reflexões sobre a aplicabilidade da legislação anti-racismo. In Gilberto Vergne Sabóia e Samuel Pinheiro Guimarães (orgs.). *Anais de Seminários Regionais Preparatórios para a Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata*. Brasília: Ministério da Justiça, 2001.

SKIDMORE, Thomas. Ação afirmativa no Brasil? Reflexões de um brasileiro. In *Anais do Seminário Internacional Multiculturalismo e Racismo: o Papel da Ação Afirmativa nos Estados Democráticos Contemporâneos*. Brasília: Ministério da Justiça, 1996.

SOARES, Sergei. *Perfil da discriminação no mercado de trabalho – homens negros, mulheres brancas e mulheres negras*. Ipea, Texto para Discussão nº 769, 2000.

SOARES, Sergei *et alii*. *Diagnóstico da situação atual do negro na sociedade brasileira*. Mimeo. (texto preparado para a Fundação Cultural Palmares, deverá ser publicado no livro *Reescrevendo a história do negro no Brasil*), 2002.

TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. *Discriminação e sistema legal brasileiro. Seminário Nacional*. Brasília: TST, 2001.