

CADERNOS
TEORIA e DEBATE



[SÉRIE RECONSTRUÇÃO E TRANSFORMAÇÃO DO BRASIL]

IGUALDADE RACIAL E COMBATE AO RACISMO



FUNDAÇÃO
Perseu Abramo
Partido dos Trabalhadores

CADERNOS TEORIAeDEBATE

[SÉRIE RECONSTRUÇÃO E TRANSFORMAÇÃO DO BRASIL]

IGUALDADE RACIAL E COMBATE AO RACISMO

Núcleo de Acompanhamento de Políticas
Públicas de Igualdade Racial

Agosto de 2022

Este *Caderno Teoria e Debate* faz parte da série *Reconstrução e Transformação do Brasil*: um conjunto de elaborações que tem como objetivo problematizar questões da sociedade contemporânea e propor políticas públicas para o Brasil, realizado no âmbito do Centro de Altos Estudos e dos Núcleos de Acompanhamento de Políticas Públicas (NAPPs). Esses cadernos constituem subsídios para o debate propositivo e de alternativas para o país e não têm caráter de resolução partidária, programa de governo, além disso não necessariamente expressam as opiniões da direção da Fundação Perseu Abramo. As opiniões expressas neste documento são de responsabilidade dos autores.

EXPEDIENTE

Fundação Perseu Abramo

Instituída pelo Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores em maio de 1996.

Diretoria

Presidente: Aloizio Mercadante

Vice-presidenta: Vívian Farias

Elen Coutinho, Jéssica Italoema, Alberto Cantalice, Artur Henrique, Carlos Henrique Árabe, Geraldo Magela, Jorge Bittar e Valter Pomar.

Conselho Curador

Dilma Rousseff (presidenta de honra), Fernando Haddad (presidente), Ana Maria de Carvalho, Ademar Arthur Chioro dos Reis, Arlete Avelar Sampaio, Azilton Ferreira Viana, Camila Vieira dos Santos, Celso Luiz Nunes Amorim, Dilson de Moura Peixoto Filho, Eleonora Menicucci, Eliane Aquino Custódio, Elisa Guaraná de Castro, Esther Bemerguy de Albuquerque, Everaldo de Oliveira Andrade, Fernando Damata Pimentel, Fernando Dantas Ferro, Francisco José Pinheiro, Iole Ilíada Lopes, José Roberto Paludo, Laís Wendel Abramo, Luiza Borges Dulci, Maria Isolda Dantas de Moura, Nabil Georges Bonduki, Nilma Lino Gomes, Paulo Gabriel Soledade Nacif, Penildon Silva Filho, Sandra Maria Sales Fagundes, Sergio Nobre, Tereza Helena Gabrielli Barreto Campello, Vladimir de Paula Brito.

Equipe editorial: Rose Spina, Rogério Chaves, Raquel Costa e David da Silva Jr.

Editoração e capa: Camila Roma

Revisão: Angélica Ramacciotti e Claudia Andreoti.

Centro de Altos Estudos (CAE)

Coordenador-executivo: William Nozaki

Autoras e atores

Cleber Santos Vieira – Professor da Universidade Federal de São Paulo. Presidente da Associação Brasileira de Pesquisadores/as Negros/as. Integrante do NAPP de Igualdade Racial da Fundação Perseu Abramo.

Douglas Martis de Souza – Graduado em Jornalismo e em Direito. Mestre em Direito e doutorado em Filosofia (2019, filosofia política contemporânea). Experiência nas áreas de Filosofia, Comunicação Social, Direito. Docente no Centro Universitário do Distrito Federal, com ênfase em Direito Processual Civil e na Constituição da República (acesso à Justiça). Na área de comunicação social atua como diretor e editor.

Givânia da Silva – Professora e pesquisadora quilombola. Mestre em Políticas Públicas e Gestão da Educação. Doutoranda em Sociologia da UNB. Vice-coordenadora do NAPP Igualdade Racial da FPA. Pesquisadora associada da Associação de pesquisadores negros e negras (ABPN). Integrante do Neab e Cauim (UnB/Brasil). Cofundadora da Conaq e integrante dos coletivos de mulheres e educação.

Matilde Ribeiro – Doutora em Serviço Social e escritora. Recebeu, em 2021, pela Fundação Universidade Federal do

ABC (UFABC) o título de Doutora Honoris Causa. Professora adjunta na Unilab (Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira) no curso de Pedagogia em Redenção-Ceará, coordena o Grupo Amandla – estudo, pesquisa e extensão em políticas públicas de raça/etnia, gênero, desenvolvimento e territorialidade. Ex-ministra da Igualdade Racial no governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003 a 2008) e ex-secretária adjunta da Secretaria de Igualdade Racial no governo Fernando Haddad em São Paulo (2013/2014).

Nilma Lino Gomes – Professora Titular Emérita da UFMG. Doutora em Antropologia Social/USP, pós-doutora em Sociologia pela Universidade de Coimbra e em Educação pela UFSCAR. Bolsista de Produtividade em Pesquisa/CNPQ. Professora da pós-graduação em educação Conhecimento e Inclusão Social da FAE/UFMG. Coordenadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Relações Étnico-raciais e Ações Afirmativas/Nera/CNPQ. Coordenadora do NAPP Igualdade Racial e membro do Conselho Curador da FPA.

Paulo Vinícius Baptista da Silva – Pesquisador do CNPQ, do Núcleo de Estudos Afro-Brasileiros (NEAB-UFPR) e do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE-UFPR). Superintendente de Inclusão, Políticas Afirmativas e Diversidade da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Integrante do NAPP Igualdade Racial da Fundação Perseu Abramo.

Rita Cristina de Oliveira – Defensora Pública Federal, Coordenadora do Grupo de Trabalho de Políticas Etnorraciais da Defensoria Pública da União, Defensora Regional de Direitos Humanos no Estado do Paraná, Integrou a “Comissão de Juristas constituída pela Câmara dos Deputados destinada a avaliar e propor estratégias normativas com vistas ao aperfeiçoamento da legislação de combate ao racismo estrutural e institucional no país” (Ato 17 de 2020, da Presidência da Câmara dos Deputados). Mestranda em Direitos Humanos e Democracia pela Universidade Federal do Paraná.

Fundação Perseu Abramo

Rua Francisco Cruz, 234 - Vila Mariana 04117-091 São Paulo - SP

Fone: (11) 5571 4299 - www.fpabramo.org.br

SUMÁRIO

Apresentação.....	06
Nilma Lino Gomes e Matilde Ribeiro	
Democracia em risco e as políticas de igualdade racial.....	12
Nilma Lino Gomes	
Givânia da Silva	
Ações afirmativas como eixos para a política pública de igualdade racial no Brasil	23
Matilde Ribeiro	
A Constitucionalização da política de igualdade racial no Brasil.....	50
Douglas Martins de Souza	
O financiamento como forma de ação afirmativa	59
Paulo Vinicius Baptista da Silva	
O Relatório da Comissão de Juristas e a necessidade de sua consideração em uma Agenda para a Reconstrução Antirracista do Estado Brasileiro.....	81
Rita Cristina de Oliveira	
História e Cultura Africana e Afro-Brasileira: da institucionalidade das lutas às lutas de nosso tempo.....	93
Cleber Vieira	

APRESENTAÇÃO

No século XXI temos vivenciado situações muito intensas na política nacional. No que diz respeito às eleições presidenciais e desenvolvimento dos governos, tivemos quatro vitórias no campo democrático e popular, como uma inovação no cenário político – duas eleições do presidente Luiz Inácio Lula da Silva e duas eleições da presidenta Dilma Rousseff. Infelizmente, a segunda gestão da presidenta foi interrompida por um impeachment provocado por um Golpe Parlamentar, em 2016. De lá para cá, as investidas da direita e da extrema direita se tornaram cada vez mais ostensivas, elegendo, em 2018, Jair Bolsonaro como presidente, somando a isso correlação desigual de forças no Congresso Nacional. No todo, trata-se de um governo facista e instigador de ódio, inclusive do ponto de vista racial.

O parágrafo anterior, embora com notícias já concretizadas, faz-se necessário para afirmar que na janela histórica entre 2003 e 2016, no âmbito da política pública de igualdade racial, muitas foram as realizações, sendo a principal delas a criação, em 21 de março de 2003, da Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial (Seppir). Após a criação da Seppir, ocorreram diversas mudanças estruturais: a elevação do status para Ministério; a aglutinação das diversas áreas de atenção às discriminações em um único órgão. Recentemente, no governo Bolsonaro, a Seppir foi transformada em Secretaria Nacional de Políticas de Igualdade Racial (SNPIR), cujo rebaixamento de nível ministerial para órgão nacional traz a subordinação ao Ministério da Mulher, Familiar e Direitos Humanos. Importa registrar que a última medida mencionada vai na contramão da história, não condiz com o tratamento do tamanho do fosso histórico gerado pelo racismo.

No ano de 2022, quando produzimos este caderno, temos uma agenda política completamente comprometida com as eleições presidenciais, as bases para o Programa Eleitoral do candidato Luiz Inácio Lula da Silva estão em acelerado processo de debate e elaboração. Justamente por isso, considerando a premência da defesa dos direitos da classe trabalhadora, e em especial das Políticas de Igualdade Racial, é que lançamos o Caderno Temático Igualdade Racial e Combate ao Racismo como mais uma contribuição. O Núcleo de Acompanhamento de Políticas Públicas de Igualdade Racial (NAPP), por meio do “GT Releitura do Plano”, realizou um estudo sobre o *Plano de Reconstrução e Transformação do Brasil – Outro mundo é Preciso, Outro Brasil é Necessário*, elaborado em setembro de 2020 pela Fundação Perseu Abramo (FPA). Consideramos as Ações Afirmativas como vetor estruturante das políticas públicas de igualdade racial, na reconstrução e transformação do Brasil. Portanto, o foco de estudo foram os debates e as proposições nessa área.

O Caderno Temático Igualdade Racial e Combate ao Racismo é composto por cinco artigos e um relatório: “História e Cultura Africana e Afro-Brasileira: da institucionalidade das lutas às lutas de nosso tempo”, de Cleber Santos Vieira; “A constitucionalização da política de igualdade racial no Brasil”, de Douglas Martins de Souza; “Ações afirmativas como eixos para a política de igualdade racial”, de Matilde Ribeiro; “O financiamento como forma de ação afirmativa”, de Paulo Vinícius Baptista da Silva; “O Relatório da Comissão de Juristas e a necessidade de sua consideração em uma Agenda para a Reconstrução Antirracista do Estado Brasileiro”, de Rita Cristina de Oliveira; “Democracia em risco e as políticas de igualdade racial”, de Nilma Lino Gomes e Givânia da Silva. Todas/os autoras/es participam do NAPP/Igualdade Racial e Douglas do Núcleo Estadual de Políticas Públicas (NEPE-SP).

Nilma Lino Gomes e Givânia da Silva, no seu artigo “Democracia em risco e as políticas de igualdade racial”, analisam as várias tentativas de destruição das políticas de igualdade racial pelo desgoverno Bolsonaro (2019–2022). Discutem que tais políticas, construídas pelos governos democráticos e populares do Partido dos Trabalhadores, entre os anos de 2003 e 2016, correm sérios riscos. Refletem que essa situação caótica, resultado de um projeto de poder de forças reacionárias, fundamentalistas religiosas, neoliberais e capitalistas, tem como marco o golpe parlamentar contra a presidenta eleita Dilma Rousseff, em 2016, que resultou no injusto impeachment, bem como a ascensão da extrema direita ao poder Executivo Federal, em 2018. As autoras destacam a urgência de uma rearticulação das forças democráticas antirracistas para a reversão desse quadro e, para tal, propõem a construção de uma democracia radical.

Partindo da afirmação da necessidade de ações inclusivas efetivas, Matilde Ribeiro, no seu artigo “Ações afirmativas como eixos para a política de igualdade racial”, destaca que é necessário afirmar que o caminho para a superação da desigualdade racial, do ponto de vista institucional, deve ser trilhado pelas políticas públicas, isto é, a partir de uma ação de governos e, mais do que isso, das ações do Estado brasileiro. As Ações Afirmativas, balizadas pelo conceito orientador para a prática das políticas públicas – com a justiça racial como eixo planejado desde as campanhas eleitorais para a Presidência da República, como vivenciaremos em 2022, mas também nas demais esferas da administração pública, estados e municípios. Assim, deve-se dar continuidade, ampliar e aprimorar experiências provocadas pela existência e a capilaridade institucional da SEPIIR.

O artigo “A constitucionalização da política de igualdade racial no Brasil”, de Douglas Martins de Souza, parte do princípio de que

a Constituição Federal de 1988 – a Constituição Cidadã – vai se concretizando à medida que leis e normatizações vão avançando na esfera jurídica e institucional. Assim, torna-se imprescindível que, principalmente nas esferas citadas, seja considerada a existência e ressonância das Leis 12.711/2012 (conhecida como Lei de Cotas) e da Convenção Interamericana de Combate ao Racismo, à Discriminação Racial e às Formas de Intolerância Correlatas (que têm força de lei). Ambas são medidas controversas que causam muitos debates em âmbito nacional e internacional, por isso devem ser objetos de constante monitoramento pela sociedade, sobretudo por parte do Movimento Negro e organizações de mulheres negras.

Paulo Vinícius Baptista da Silva, no artigo “O financiamento como forma de ação afirmativa”, buscou fundamentar e discutir propostas de financiamento necessárias para o estabelecimento de igualdade racial no Brasil. Considerou o forte debate quanto à hegemonia branca na realidade brasileira, que foi construído de forma constante e progressiva e canalizou os recursos sociais de todas as áreas para a população branca, em detrimento das populações negra e indígena. É nesse contexto de conflito e hierarquia racial histórico que se processa a luta do Movimento Negro e organizações de mulheres negras para conquista de direitos sociais, econômicos, culturais e raciais. Desta forma, é premente a necessidade da criação de um programa de financiamento para garantir direitos para a população negra, como estratégia para a mobilidade social, melhoria das condições de vida, acesso à cidadania e emancipação.

No artigo de Rita Cristina de Oliveira – “O Relatório da Comissão de Juristas e a necessidade de sua consideração em uma Agenda para a Reconstrução Antirracista do Estado Brasileiro” – a importância da reestruturação da legislação nacional sob uma perspectiva de

justiça orçamentária é apresentada como preocupação central do relatório dos juristas. Nesse sentido, o relatório questiona as prioridades do Estado na arrecadação de recursos e realização dos gastos, a orientação de sua política econômica e, sobretudo, a construção de um projeto de desenvolvimento que incorpore o combate ao racismo como objetivo central. Nesse sentido, torna-se imperativa a necessidade de diversos aprimoramentos legislativos que incluam os critérios raciais como indicadores de eficiência da Administração Pública e de eficácia das políticas públicas de igualdade racial. O trabalho foi desenvolvido, ao longo de 2021, pela pioneira Comissão de Juristas constituída pela Câmara dos Deputados para avaliar e propor estratégias normativas com vistas ao aperfeiçoamento da legislação de combate ao racismo institucional no país, na medida em que se constitui como resultado da articulação de análises e proposições de diversos atores sociais. É inequívoco que esse trabalho merece profunda e cuidadosa atenção por parte dos poderes públicos e sociedade brasileira.

Cleber Santos Vieira, no artigo “História e Cultura Africana e Afro-Brasileira: da institucionalidade das lutas às lutas de nosso tempo”, aborda a institucionalidade do ensino de história e cultura afro-brasileira e da educação para as relações étnico-raciais, considerando que são muitos os desafios para a implementação plena da lei 10.639/2003. Com as mudanças recentes da política nacional, tanto em termos de financiamento quanto nas alterações sofridas pelo currículo no país, faz-se importante para o sucesso do projeto de Reconstrução do Brasil, e deve ocupar lugar estratégico e com priorização o Plano Nacional de Implementação da Diretrizes Curriculares para a Educação das relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira.

As reflexões apresentadas acenam novos caminhos e contornos para a concretização das políticas de igualdade racial no Brasil, visando a consolidação do processo de reconstrução que, do ponto de vista racial, foque as ações afirmativas como eixos para as políticas públicas de igualdade racial, sem desconsiderar a necessidade do desenvolvimento conjunto dessas com as políticas universais.

Neste caso, devemos seguir o legado de Paulo Freire: “Esperançar é levar adiante, esperançar é juntar-se com outros para fazer de outro modo”. Isso vale para o desenvolvimento das políticas públicas como um todo, mas, em especial, para as políticas de igualdade racial.

Mesmo que estejamos em tempos de incertezas, da extrema direita no poder, do acirramento da cultura do ódio e da violência religiosa exacerbada, não podemos deixar de lutar por uma sociedade democrática, justa, com igualdade e equidade. Em tempos de incertezas, a nossa certeza é o compromisso com a democracia, com a luta contra as desigualdades e discriminações, com a vida com direitos, a justiça social e o antirracismo. Esse compromisso deverá nos mobilizar para a construção da necessária resistência democrática.

Nilma Lino Gomes – coordenadora-geral do NAPP de Igualdade Racial.

Matilde Ribeiro – integrante do NAPP de Igualdade Racial e coordenadora do GT Releitura do Plano.

DEMOCRACIA EM RISCO E AS POLÍTICAS DE IGUALDADE RACIAL¹

Nilma Lino Gomes
Givânia da Silva

As políticas de Igualdade racial nos governos do PT

“A questão racial está no centro das desigualdades no Brasil. Somos uma sociedade diversa, um país com muitas qualidades e possibilidades e ao mesmo tempo extremamente desigual”. O economista Mario Theodoro nos alerta para o fato de que a sociedade desigual não é um bloco monolítico e harmonioso. “Como toda conformação social, tem seus embates, suas contradições e seus temas de discórdia. A questão é que, no que tange à questão racial, essa correlação de forças é ainda mais desigual”. (THEODORO, 2022, p.19).

Esse contexto não é uma particularidade do Brasil. Ele está presente em outros países da América Latina, do Caribe e em outras partes do mundo. Basta olharmos para o passado escravista que marca a história de enriquecimento das atuais elites econômicas e o lugar ocupado pelas pessoas negras, descendentes de africanos e africanas escravizados, nos lugares de poder, de conhecimento e de visibilidade social, econômica e política ao longo dos séculos.

No ano de 2022 assistimos importantes vitórias da esquerda em alguns países latino-americanos. Espera-se que estejamos conseguindo dar um giro progressista e que a população esteja percebendo melhor a diferença entre os projetos de sociedade

1. Partes deste artigo foram publicadas na Revista *Focus Brasil*, da Fundação Perseu Abramo, e nos *Cadernos de Igualdade Racial* n. 01, da Fundação Perseu Abramo.

dos governos de esquerda, da direita e da extrema direita. E que aumente a compreensão política de que, por mais que tenhamos limites nos governos progressistas, o compromisso com a democracia é fundante nas ações por eles desenvolvidas. Enquanto os governos de direita e de extrema direita têm compromisso com o mercado, o projeto neoliberal, o grande empresariado e, na maioria das vezes, disfarçam as suas intenções por meio de um discurso populista, repleto de fundamentalismo religioso.

O Brasil já viveu tempos progressistas em que a diversidade, de modo geral, e a questão racial, em específico, tiveram um protagonismo como políticas de Estado. Foram os tempos dos governos Lula e Dilma, do Partido dos Trabalhadores (PT), no período entre 2003 e 2016.

Como todas e todos sabem, o segundo mandato do governo da presidenta Dilma Rousseff foi abruptamente interrompido pelo golpe parlamentar, midiático, empresarial, jurídico de 2016, que implantou uma ruptura conservadora e abriu caminho para um governo de extrema direita de cunho fascista. O momento que se instaurou após o golpe de 2016 e a ascensão da extrema direita nas eleições de 2018, é o da democracia em risco. E quando a democracia está em risco, o lugar arduamente conquistado pelos coletivos sociais diversos transformados em desiguais sofre maior risco.

Nos governos do PT, as políticas de igualdade racial foram inseridas no Plano Plurianual (PPA). Essa inserção ratificou a sua importância e possibilitou maior transparência e controle social das ações realizadas. Garantiu, também, a sua legitimidade em dois aspectos: como política transversal, trazendo a especificidade da igualdade racial para as políticas dos outros ministérios; e como política estrutural, com orçamento próprio e ações específicas realizadas pela Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR).

No contexto dessas políticas, cabe destacar importantes leis, decretos, programas e planos que foram desenvolvidos pelo governo federal em articulação com o Legislativo e o Judiciário, estados, municípios e DF, alguns dos quais coordenados pela Seppir, no período de 2003 a 2016. Vários deles são resultado das reivindicações históricas do movimento negro.

Temas como: a questão quilombola, a juventude negra, os povos e comunidades tradicionais, a saúde integral da população negra, o trabalho, a educação, a cooperação Sul-Sul e a questão federativa foram focos de uma série de importantes ações desenvolvidas, como:

- Lei 10.639/2003 – altera a LDB 9394/1996 e torna obrigatório o ensino de História e Cultura Afro-brasileira e Africana nas escolas de ensino fundamental e médio, regulamentada pelo Parecer CNE/CP 03/2004 e Resolução CNE/CP 01/2004;
- Criação da SEPPIR, em 21/03/2003;
- Criação do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial – CINAPIR pela Lei 10.678 (23/05/2003), e regulamentado pelo Decreto 4.885 (20/11/2003), com alterações feitas pelo Decreto 6.509 (16/07/2008);
- Decreto 4.887/2003 – regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades quilombolas de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;
- Programa Brasil Quilombola – coordenado pela então SEPPIR. Lançado em 12 de março de 2004 com o objetivo de integrar ações voltadas à melhoria das condições de vida e ampliação

do acesso a bens e serviços públicos das pessoas que vivem em comunidades quilombolas no Brasil;

- Decreto 6.040/2007, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais;
- Portaria 992 de 13 de maio de 2009 – institui política nacional de saúde integral da população negra;
- Lei 12.288/2010 – Estatuto da Igualdade Racial;
- Plano Juventude Viva – lançado em setembro de 2012. Iniciativa que articula as ações de onze ministérios e de governos estaduais e municipais para reduzir a vulnerabilidade de jovens negros a situações de violência física e simbólica;
- Conferências Nacionais de Promoção da Igualdade Racial – CONAPIR (2005, 2009 e 2013);
- Diretrizes curriculares nacionais para a Educação Escolar Quilombola – Parecer CNE/CEB 16/2012 e Resolução CNE/ CEB 08/2012;
- Lei 12.711, de agosto de 2012 – cotas sociais e raciais nas Universidades Públicas Federais e nos Institutos Federais de Ensino Superior;
- Guia de Políticas Públicas para os povos ciganos – Brasil Cigano (2013). Tinha o objetivo de construir o Plano Nacional de Políticas para os Povos Ciganos, cujas diretrizes foram planejadas pela Seppir durante a gestão da presidenta Dilma Rousseff;
- Decreto 8.136/2013 – Sistema Nacional de Promoção da

Igualdade Racial – SINAPIR. Instituído pelo Estatuto da Igualdade Racial (Lei 12.288/2010). Tem como objetivo criar a sinergia entre governo federal, estadual, municipal e distrital na elaboração, fortalecimento e implementação de políticas de igualdade racial, no Brasil;

- Lei 12.990, de 9 de junho de 2014 – reserva de vagas para candidatos(as) negros(as) em concursos públicos federais. Destina 20% das vagas para negros nos concursos para cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da Administração Federal Direta e Indireta. (Essa lei foi aprovada como constitucional em 08/06/17, por unanimidade, pelo Supremo Tribunal Federal, em resposta a ação movida pela Ordem dos Advogados do Brasil – OAB);
- Resolução 746/2015: estabelece o preenchimento obrigatório do campo ‘cor ou raça’ em todas as contratações feitas por programas que foram financiados pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), o que possibilitará a construção de programas específicos de equidade racial no mundo do trabalho;
- Criação da Reunião de Autoridades sobre os Direitos dos Afrodescendentes, no âmbito do Mercosul – RAFRO, em 2015. A criação da Rafro era uma demanda da Comissão Permanente Discriminação, Racismo e Xenofobia da Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos e Chancelarias (RAADH), coordenada no Brasil pela SEPPPIR, e tem importância internacional na construção de políticas de igualdade racial nos países do MERCOSUL. Foi criada no período em que o Brasil atuou na presidência do MERCOSUL.

No entanto, várias dessas ações estão sob ataque pelo governo de extrema direita (2019–2022). Algumas não tiveram continuidade, outras existem de forma fictícia, pois não recebem mais orçamento tampouco existe um ministério que as coordene.

As políticas de igualdade racial têm sofrido ataques sistemáticos, juntamente com os retrocessos democráticos instaurados a partir do golpe de 2016 e acirrados com a ascensão da extrema direita ao poder executivo em 2018, como: Emenda Constitucional 95/2016, Lei da Terceirização, Reforma Trabalhista, Reforma da Previdência, desmatamento da Amazônia, ausência de demarcação dos territórios indígenas, titulação dos territórios quilombolas, destruição das políticas voltadas para as mulheres, ausência de políticas para a juventude, cortes orçamentários para os setores da educação, cultura e tecnologia, política sanitária errática, entre outros.

A democracia em risco atinge a vida da população negra

Um olhar focado na população negra em tempos de democracia em risco e de pandemia da Covid-19, iniciada em 2020 e que perdura de forma intermitente, nos dizeres de Boaventura de Souza Santos, durante o ano de 2020, revela a alta taxa de letalidade que recai sobre os pobres e, com maior contundência, sobre as pessoas negras (pretos e pardos) e pobres. Essa realidade não pode ser compreendida como uma simples coincidência da relação entre pobreza e raça. Ela é uma perversidade histórica e estrutural ativamente produzida que, no contexto de exacerbação do neoliberalismo e da crise sanitária, revela a imbricação entre raça, pobreza, saúde pública e Estado.

O Movimento Negro e o Movimento Quilombola continuam denunciando o descompromisso do Estado em relação aos efeitos da pandemia do novo coronavírus sobre a população negra e ajudam a comunidade negra a compreender os seus direitos em tempos de crise sanitária. Desenvolvem, também, ações de solidariedade e partilha.

É importante refletir sobre como o golpe midiático e parlamentar de 2016 representa um marco de aprofundamento desumano do quadro geral do descompromisso dos governos com a população negra, pobre e periférica. A atuação de Jair Bolsonaro, desde quando ainda era deputado federal, por meio dos seus depoimentos racistas, machistas, homofóbicos, fascistas, e agora, como chefe da nação, não gera surpresa.

A situação da população negra e pobre brasileira se agrava ainda mais quando refletimos especificamente sobre a paulatina destruição das políticas de igualdade racial. Podemos compreendê-la como parte de uma cronologia da destruição do público e da democracia. Essa destruição se constitui no alicerce da perpetuação do racismo, um fenômeno perverso que produz efeitos devastadores em nosso país e alimenta o genocídio da população negra em curso.

Uma das formas de o racismo se alicerçar e ganhar espaço no cotidiano, nas práticas e na política é por meio da propagação dos discursos de ódio racial. O funcionamento discursivo produz, modifica, molda subjetividades. E ao fazer isso, conforma identidades. Seja por meio de narrativas ou de gestos, os discursos de ódio que a floraram, no Brasil, sobretudo após a ascensão da extrema direita ao poder são, também, práticas sociais. Caminham junto com o ódio e a violência. E é isso que temos assistido quando acompanhamos a trajetória do presidente Jair Bolsonaro desde quando atuava como deputado federal.

A Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ) e a Terra de Direitos realizaram um levantamento dos discursos racistas proferidos por autoridades públicas no Brasil nos anos de 2019 e 2020. Destacam que as eleições de 2018 escancaram um nível alto de violência racial no

debate político-eleitoral enquanto uma ferramenta adotada pelas autoridades públicas.

Foram levantados casos relevantes de discursos de ódio racial por parte das autoridades públicas presentes nas notícias dos principais órgãos de comunicação, notícias postadas na internet e redes sociais. Construiu-se, a partir desse material, uma amostra de casos ilustrativos dos discursos racistas das autoridades públicas brasileiras de 1º de janeiro de 2019 a 30 de novembro de 2020.

Segundo o levantamento:

[...] considerando os anos de 2019 e 2020, o maior número de ocorrências registradas tiveram como ocupantes de cargos de Direção e Assessoramento do Governo Federal (ministros, secretários e presidentes de autarquias), com 29% dos casos. Em seguida, estão discursos do Presidente da República computando 23% dos casos. O levantamento ainda registra deputados estaduais, com 21%; deputados federais com 11%; Vereadores com 9%; Membros do sistema de justiça (juízes e procuradores) com 5% e o vice-presidente com 2%. Os dados apontam para uma disseminação do uso do discurso racista entre as autoridades públicas brasileiras, sendo reproduzido por representantes políticos nos três níveis da federação (federal, estadual e municipal). É possível apontar para a ocorrência de uma espécie de efeito manada: o uso do discurso racista por algumas autoridades acaba por legitimar e encorajar a disseminação do ódio racial através do discurso por outras autoridades. Uma realidade reforçada pelo fato de que em uma boa parte dos casos, não há aplicação de medidas de responsabilização eficazes. (Grifos nossos).

Discurso de ódio racial e ação política: estratégias de destruição

Podemos observar no levantamento realizado o lugar ocupado pelo presidente da República na propagação de discursos de ódio. Mas quando esse discurso e ação política se transformam em estratégia de destruição das políticas de igualdade racial, no Brasil?

A resposta é: quando inviabilizam que o combate ao racismo seja uma política de Estado. E uma das formas de realização desse intento é retirando a pauta do orçamento. Ou seja, sem recursos orçamentários nenhuma política pública consegue ser efetivada. Ela pode até figurar como uma secretaria dentro de um ministério, como é o caso da atual SEPIIR no Ministério das Mulheres, da Família e dos Direitos Humanos, mas não terá poder de realizar nenhuma ação efetiva que garanta direitos para a população negra em nosso país. Essa é a forma racista de fazer política por meio da qual o governo Jair Bolsonaro age. Cada *live*, gesto, piada de caráter racista e fascista do presidente e seus asseclas palacianos têm a sua concretização por meio da exclusão do combate ao racismo da agenda e da prática do governo federal.

Essa realidade é comprovada no estudo “Um país sufocado – Balanço do Orçamento Geral da União 2020”, publicado no dia 04/04/21 pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC): as políticas públicas específicas para comunidades quilombolas ou de igualdade racial no Plano Plurianual (PPA) 2020–2023 inexistem. Mesmo assim, a Secretaria de Promoção da Igualdade Racial (SEPIIR) continua a figurar no Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH), assim como o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPPIR) e o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT). Na realidade, são órgãos que não mais representam os coletivos sociais e raciais para os quais foram criados em tempos democráticos.

O estudo ainda aponta que o governo Bolsonaro extinguiu o *Programa 2034: Promoção da Igualdade Racial e Superação do Racismo*, que não recebeu nenhum real em 2020. Em 2019, tinha recebido 10,3 milhões de reais. O MMFDH chegou ao final do ano passado deixando de gastar 70% do recurso autorizado. Dos 120,4 milhões reais, usou 35,4 milhões.

A partir de 2020, uma vez extinto do PPA, passou a executar somente restos a pagar de anos anteriores, no valor de 2,4 milhões de reais. Essa exclusão trouxe sérias consequências para os direitos da população negra, em especial aos povos quilombolas e as comunidades tradicionais.

As políticas de igualdade racial foram inseridas no PPA dos governos do PT. Essa inserção ratificou a sua importância e possibilitou maior transparência e controle social das ações realizadas. Garantiu, também, a sua legitimidade em dois aspectos: como política transversal, trazendo a especificidade da igualdade racial para as políticas dos outros ministérios; e como política estrutural, com orçamento próprio e ações específicas realizadas pela SEPPIR.

Concluindo

A convivência e a naturalização da desigualdade são eixos de sociedades e governos autoritários, conservadores, de extrema direita, fascistas. Por isso, tais eixos jamais podem fazer parte de governos progressistas. Muito pelo contrário, os governos progressistas têm que se contrapor e desnaturalizar as desigualdades e violências para alcançar igualdade e democracia.

Lutar contra o racismo é lutar pela vida com direitos. A destruição das políticas de igualdade racial insta-nos ainda mais a reconstruir

e transformar o Brasil por meio de uma democracia radical que seja anticapitalista, antineoliberal, antirracista, antifascista, antipatriarcal e antiLGBTfóbica.

Referências:

THEODORO, Mário. *A sociedade desigual*. Racismo e branquitude na formação do Brasil. Rio de Janeiro: Zahar, 2022.

GOMES, Nilma Lino; SILVA, Givânia da. “Estratégias de destruição bolsonarista às políticas de igualdade racial”. In: GOMES, Nilma Lino; TEODORO, Cristina (Orgs). *Cadernos de igualdade racial*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, n. 01, 2021, p. 25–30.

GOMES, Nilma Lino; SILVA, Givânia da. “Estratégias de destruição das políticas de igualdade racial”. In: *Focus Brasil*, São Paulo: Fundação Perseu Abramo. n.06, abr. 2021, p.33–35.

THEODORO, Mário. *A sociedade desigual*. Racismo e branquitude na formação do Brasil. Rio de Janeiro: Zahar, 2022.

AÇÕES AFIRMATIVAS COMO EIXOS PARA A POLÍTICA PÚBLICA DE IGUALDADE RACIAL NO BRASIL

Matilde Ribeiro

1. Para início de conversa

O presente artigo traz a abordagem sobre a urgente necessidade de superação da desigualdade racial e do racismo, fortemente existentes. Para fazer valer a Resolução 38/04 da Organização das Nações Unidas (ONU), de que “não há democracia com racismo”, um elemento é necessário o desenvolvimento das políticas públicas, isto é, a partir de uma ação de governos e, mais que isso, das ações do Estado brasileiro.

As Ações Afirmativas, balizadas pelo conceito de justiça racial, devem ser eixo planejado desde as campanhas eleitorais para a Presidência da República, como vivenciaremos em 2022, mas também nas demais esferas da administração pública – estados e municípios. Deve-se dar continuidade, ampliar e aprimorar experiências provocadas pela existência e a capilaridade institucional da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPPIR), criada em 21 de março de 2003 pelo governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Como contribuição para a elaboração de propostas sobre igualdade racial, a serem executadas pelo poder público, o GT Releitura do Plano do Núcleo de Acompanhamento de Políticas Públicas (NAPP) de Igualdade Racial da Fundação Perseu Abramo (FPA) realizou estudo sobre o *Plano de Reconstrução e Transformação do Brasil – Outro mundo é Preciso*, Outro Brasil é Necessário, elaborado pela FPA em setembro de 2020. Uma das ideias apresentadas

nesse documento é a de que: *somos do tamanho do que vemos. Somos do tamanho do que sonhamos*, perspectiva que, para além do Partido dos Trabalhadores (PT), deve ser trabalhada para pertencer “às cidadãs e cidadãos, pois os sonhos que contam, os sonhos que transformam, são os sonhos coletivos. Todos estão convidados a sonhar e a fazer” (FPA, 2020, p. 35).

De fato, o sonho e a ação coletiva com vistas à conquista de justiça e de cidadania devem nutrir e movimentar a humanidade, e isso combina com a construção da igualdade racial, como política pública e justiça para todos. Nesse caso, as Ações Afirmativas devem ser concebidas como estruturantes das políticas públicas de igualdade racial, na reconstrução e transformação do Brasil.

Apresenta-se reflexões sobre as possibilidades, dilemas e desafios, a partir de que a etapa do reconhecimento da necessidade das políticas de igualdade racial já foi conquistada, na sequência há a expectativa de ampliação da implementação e da afirmação dessas políticas, e o grande salto deverá ser a ampliação, o aprimoramento e a continuidade. O artigo se estrutura nas seguintes seções: Racismo, fonte geradora de desigualdade e pobreza; Antirracismo e tensionamento para a conquista de direitos; Políticas de igualdade racial: realizações e possibilidades; Cotas na educação: avanços e desafios; O futuro é agora!

2. Racismo: fonte geradora de desigualdades e pobreza

A discriminação e a exclusão social e étnico-racial perpetuam-se desde o início da colonização, a partir da dominação europeia das pessoas indígenas, negras e imigrantes pobres. Em 2022, completam-se 134 anos da abolição da escravidão de 1888, e o racismo continua vivíssimo. Abdias do Nascimento (1980)

alegou que as/os africanas/os e seus descendentes “nunca foram tratados como iguais pela minoria branca que completa o quadro demográfico do país, mesmo nos dias de hoje. Essa minoria manteve um monopólio exclusivo de todo o poder, bem-estar, saúde, educação e renda nacionais” (p. 149), portanto, a construção das desigualdades raciais tem sido trilhada com o desenvolvimento do país.

Mário Theodoro (2022) afirma que a desigualdade é profunda e contínua, baseada no racismo como fator de estruturação das relações sociais, resultando em situação que: “a pobreza, a miséria e principalmente a desigualdade são fenômenos que remontam à própria criação do Brasil, e têm raízes na questão racial” (p. 15).

Constata-se que a desigualdade faz parte da estrutura da sociedade brasileira, baseada em um modelo econômico e produtivo “concentrador e excludente e em uma cultura do privilégio, uma herança do passado colonial e escravocrata que continua a ser reproduzida até os dias de hoje através de atores, instituições, regras e práticas. A sociedade brasileira é das mais desiguais do mundo” (FPA, 2020, p. 37).

É extremamente importante o reconhecimento do racismo e seus efeitos como uma doutrina de supremacia racial, altamente pernicioso para a vida em sociedade e gerador de pobreza. Segundo Kabenguele Munanga e Nilma Lino Gomes (2004), o racismo apresenta-se como:

[...] um comportamento resultante da aversão, por vezes, do ódio, em relação a pessoas que possuem um pertencimento racial observável por meio de sinais, tais como a cor da pele, tipo de cabelo, formato do olho etc. Ele é resultado da crença de que existem raças ou tipos humanos superiores

e inferiores, a qual se tenta impor como única e verdadeira. Exemplo disso são as teorias raciais que serviram para justificar a escravidão no século XIX, à exclusão de negros e a discriminação racial (p.179).

Numa perspectiva crítica da forma como a população negra é vista e tratada, João José Reis (2000, p. 96) alega que “se o Brasil aprendeu a não ter vergonha do lado negro de sua cultura, se o samba virou símbolo de identidade nacional, não aconteceu, em paralelo, um esforço do país em promover social e economicamente seus cidadãos negros e mestiços”. Com isso, a cor da pele passa a ser um critério determinante de valor social, que seleciona a entrada no mercado de trabalho, impõe baixo nível de escolaridade, enfim, define que lugar o ser humano ocupa na estrutura social.

Lélia Gonzalez (2022)² trouxe importantes contribuições para a reflexão sobre os lugares “naturais” para negros e brancos:[...] “o do grupo branco dominante são moradias amplas, espaçosas, situadas nos mais belos recantos da cidade ou do campo e devidamente protegidas por diferentes tipos de policiamento: desde os antigos feitores, capitães do mato, capangas etc., até a polícia formalmente constituída. Desde a casa-grande e o sobrado, aos belos edifícios e residências atuais, o critério tem sido sempre o mesmo. Já o lugar natural do negro é o oposto, evidentemente: da senzala às favelas, cortiços, porões, invasões, alagados e conjuntos “habitacionais” (cujos modelos são guetos dos países desenvolvidos) dos dias de hoje, o critério também tem sido simetricamente o mesmo: divisão racial do espaço” (p. 21/2).

2. O livro Lugar de Negro foi lançado em 1982 pela Editora Marco Zero. Agora em 2022, foi relançado pela Zahar Editora, com apresentação de Marcia Lima (socióloga docente na USP – Universidade São Paulo e pesquisadora sênior associada ao Cebrap – Centro Brasileiro de Análise e Planejamento). Trata-se de uma importante produção que, segundo Marcia Lima, “o termo ‘lugar’ de negro nos remete a uma dimensão muito crucial das desigualdades raciais” (Gonzalez e Hasenbalg, 2022, p. 10).

O lugar na estrutura social dito por Reis (2000), ou a divisão racial do espaço, dito por Gonzalez (2022) fazem parte da ideologia racial, da construção de distanciamentos e exclusões.

Além disso, Maria Aparecida Silva Bento (2002) revela a internalização imposta a população negra “o que podemos perceber é que, convivendo numa sociedade que os discrimina, que os associa sempre a uma imagem negativa, muitos negros internalizaram uma imagem ruim sobre o seu povo e sobre si próprios” (p. 45).

Além das questões emocionais e cognitivas, é importante exemplificar o racismo por meio das vivências das violências que são naturalizadas e corriqueiras. Emir Sader (2017, p. 28), ao analisá-las, refere-se às desigualdades históricas como um grande escândalo: “o genocídio de jovens negros, mortos – um a cada 20 minutos – pela polícia, de forma sistemática e impune. O Brasil segue com a mais violenta polícia do mundo, mesmo em regime politicamente democrático e com avanços sociais significativos”.

Bento (2018) explicita a gravidade do genocídio da juventude negra e acrescenta a perpetuação do feminicídio de mulheres negras. Dessa forma, não há “como negar o fato de que as desigualdades raciais continuam persistentes e impactando fortemente as condições das vidas de negras e de negros brasileiros” (p. 118).

Todos os conceitos, fatos e situações tratados até aqui levam à necessidade de que o tratamento das Ações Afirmativas deva se dar a partir da consideração da relação entre ações de combate a pobreza com enfrentamento ao racismo. Theodoro (2008, p. 174) sintetiza que “pobreza se enfrenta com um conjunto amplo de cunho universalista, tendo como pano de fundo o crescimento

econômico e a distribuição mais equânime da riqueza. Racismo, preconceito e discriminação devem ser enfrentados com outro conjunto de políticas e ações” (esse conjunto são as Ações Afirmativas).

O *Plano de Reconstrução e Transformação do Brasil* da FPA conecta-se com a formulação de Theodoro afirmando a combinação entre “crescimento sustentado com distribuição significativa da renda, redução da desigualdade, diminuição substancial da pobreza, eliminação da pobreza extrema, superação da fome, redução da mortalidade infantil e desnutrição, e combate ao racismo e à violência contra as mulheres”. Ressalta, também, que a imprescindível junção dessas várias ações, fortalece o caminho para uma sociedade democrática, justa e plural, levando a “igualdade e a solidariedade, com classes trabalhadoras plenas de direitos. Democracias reais, não apenas formais, não podem prescindir de um Estado de Bem-Estar robusto e de serviços públicos universais e gratuitos” (FPA, 2020, p. 35).

Cabe reafirmar a importância de que as Ações Afirmativas, como fio condutor para as tratativas sobre política pública de igualdade racial, não são pra vida toda, devem atuar como alavancas para atenção e tratativas a discriminação racial, racismo, e, se incorporar às políticas universais.

3. Antirracismo e tensionamento para conquista de direitos

Para a compreensão do Brasil, é interessante o conhecimento de elaborações feitas por Darcy Ribeiro (2006), enfocando os povos indígenas e Mário Maestri (1994), destacando a escravidão dos africanos e a perversa condição de vida de seus descendentes. Os

estudiosos relembram também as desumanizações históricas em relação aos povos indígenas e a população negra, e alegam que para entender a realidade nacional é necessário o aprofundamento dos conhecimentos sobre a colonização e a escravização.

Como ponto de partida, é importante a constatação de que, nas Américas, o Brasil foi um dos primeiros países a escravizar os africanos e o último a abolir a escravidão: “até 1888, o escravismo foi o coração do Brasil. Pouco compreenderemos da história brasileira se desconhecermos o nosso passado escravista” (MAESTRI, 1994, p. 5).

O não conhecimento e o não reconhecimento da desumanização e “esquecimento” das comunidades indígenas e da população negra, junto com a farsa de que o Brasil foi descoberto³ pelos europeus, produzem ocultamento, desconexão e assepsia históricas. A vida de indígenas, negros, asiáticos e brancos; assim como de mulheres e homens, brancos e negros, mulheres brancas, indígenas e negras, tomam rumos equidistantes e em níveis de valorização e desvalorização extremamente antagônicos na sociedade. O reconhecimento concretiza-se pelo enfrentamento à injustiça que se dá pela hierarquização e subordinação de estatuto, portanto, como produto das relações sociais, culturais e raciais, e explicita o não tratamento e o desrespeito as diferenças. Nesse caso, o caminho para a superação das desigualdades deve ser o reconhecimento e a valorização de identidades desrespeitadas e da diversidade, resultando em esforços de transformação da ordem simbólica e de desconstrução dos termos que estão subjacentes às diferenciações de estatuto existentes, com isso alterando as relações sociais (FRASER, 2002).

3. Para Mario Maestri (1994) e Jacob Gorender (2010), a referência ao processo de chegada dos europeus em terras brasileiras é definida como invasão (e não como descobrimento), a considerar que aqui já viviam os indígenas.

Ainda, para Fraser (2002), o *reconhecimento* deve efetivar-se a partir da combinação com a redistribuição, que tem por base uma análise crítica da estrutura econômica da sociedade capitalista, onde a injustiça surge na forma de desigualdades semelhantes às da classe, e se expressa na má distribuição das riquezas e/ou acúmulos, englobando não só a desigualdade de rendimentos, mas também a exploração, no mercado de trabalho e em outras esferas da vida. O caminho para a construção da *justiça social* está na *redistribuição*, considerando não apenas a transferência de rendimentos, mas também a reorganização da divisão do trabalho, a reorganização de posses e propriedades e as possibilidades de vivência da democracia, a considerar também as questões étnico-raciais e de gênero.

Buscando a justiça social e racial (logo, o reconhecimento e a redistribuição), ao longo da história – desde a colonização e a escravidão – sempre houve reação por parte das/os diretamente atingidas/os pelos perversos sistemas excludentes e de não reconhecimento. Por exemplo, em 1986, dois anos antes da revisão da Constituição Federal (CF), a demonstração do Movimento Negro e das organizações de mulheres negras, da necessidade de aceleração de políticas de igualdade racial, com a realização da Convenção Nacional do Negro pela Constituinte (CNC), organizada pelo Movimento Negro Unificado (MNU). O documento final da CNC foi entregue em 17/10/1986 aos parlamentares que foram constituintes, não apenas denunciando o racismo e formas de desigualdades, mas também enfatizando que, em 1988, deveriam ser evidenciadas as necessidades de implementação de medidas governamentais visando reverter essas injustas situações de desigualdades raciais (Declaração da CNC, 1986).

Em 05/12/1988 foi promulgada a CF vigente até o momento, que é conhecida como “Constituição Cidadã”. Destaca-se a indicação de que os direitos devem ser de igualdade para todas as pessoas

– independentemente de raça, cor, credo, sexo, orientação sexual. Também, são apontadas referências para as políticas de igualdade racial, como: atenção às comunidades quilombolas e as ações afirmativas combinadas com políticas universais. Ainda, enfatiza a criminalização do racismo, como crime inafiançável e imprescritível (BRASIL, 1988).

No período contemporâneo, entre os anos 1980 e 2015, ocorreram eventos marcantes, apresentando referências para as formulações de políticas públicas de igualdade racial e de gênero: em 1988, o I Encontro Nacional de Mulheres Negras (ENMN); em 1991, o I Encontro Nacional de Entidades Negras (ENEN); em 1995, a Marcha Zumbi dos Palmares pela Cidadania e pela Vida; e, em 2015, a Marcha Nacional das Mulheres Negras contra o Racismo, a Violência e pelo Bem Viver. A coordenação da Marcha de 1995 entregou o “Programa de Superação do Racismo e da Desigualdade Racial” ao presidente da época – Fernando Henrique Cardoso (Marcha Zumbi dos Palmares, 1996), e a coordenação da Marcha das Mulheres Negras entregou à presidenta Dilma Rousseff o “Documento Analítico e Declaração”⁴ (2015). Importante o registro de que no processo organizativo apresentado, é visível o protagonismo das mulheres negras, juventude negra e quilombos/quilombolas. A ação local, regional e nacional do Movimento Negro e de organizações de mulheres negras tem sido contínua, construindo contundentes críticas à institucionalização do racismo e do machismo, e ressaltada a necessidade de coibi-los e superá-los. Para tanto, há o tensionamento por parte do movimento social com o Estado brasileiro para viabilização de direitos sociais, políticos e econômicos para a população negra, destacando as mulheres negras. Muitas vezes, isso se deu numa

4 . Diante de um rol de afirmações, destacam-se alguns pontos apresentados pelas ativistas como inegociáveis: Direito à vida; Direito à humanidade; Direito a ter direitos; Reconhecimento das diferenças/alteridade (p. 18/19).

relação de confronto com o desenvolvimento das políticas públicas gerais, e, ao mesmo tempo, o movimento social apresenta forte disponibilidade para contribuição na elaboração e monitoramento das políticas públicas, como a participação ativista nos Grupos de Trabalho; Câmaras Temáticas; Conselhos Consultivos e Paritários; Conferências Temáticas; entre outros.

4. Políticas públicas de igualdade racial: realizações e possibilidades

A partir da ação de governos, e, mais do que isso, de Estado é que devem ser desenvolvidas as políticas públicas, tendo como eixo as Ações Afirmativas. Apenas no final dos anos 1980 foram iniciadas as políticas públicas de enfrentamento ao racismo, primeiramente em alguns municípios e estados.

No período da campanha eleitoral para a Presidência da República, em 2002, foi elaborado o Programa Brasil sem Racismo (PBR) – sob responsabilidade da Coligação Lula Presidente, a partir da coordenação da Secretaria Nacional de Combate ao Racismo (SNCR) do PT (representada por Martvs Antônio das Chagas e Matilde Ribeiro) e a participação de colaboradores de diversas entidades e setores do Movimento Negro e da organização de mulheres negras.

O início das políticas públicas de raça e gênero é anterior a 2003, conforme o Relatório de Transição^{5,6} (06/12/2002) por mim

5. No último ano de governo de Fernando Henrique Cardoso ocorreu a eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva e foi organizado o governo de transição. Por meio da Lei 10.609 (20/12/02), foi criada a Equipe de Transição. O Relatório de Transição sobre as Políticas de Igualdade Racial foi elaborado por Matilde Ribeiro, como representante da Secretaria Nacional de Combate ao Racismo (SNCR-PT).

6. No governo FHC foram constatadas seis ações em diferentes ministérios monitorados pelo Grupo de Trabalho interministerial (GTI) e o Grupo de Trabalho para Eliminação da Discriminação no Emprego e Ocupação (GTEDEO). Constatou-se uma grande fragilidade destes programas e ações configurando-se como um quadro crítico – educação, trabalho e saúde são pontos essenciais no que diz respeito à inclusão social e combate ao racismo.

elaborado, que foi entregue à Presidência da República, como subsídio para organização das ações do recém-eleito governo Luiz Inácio Lula da Silva. Algumas ações eram realizadas em nove ministérios, derivadas do Programa Nacional de Ação Afirmativa, elaboradas e monitoradas com a participação do GTI, a avaliação à época é que havia sido dado o pontapé inicial e que era necessária à implementação de avanços, inclusive com a criação de um organismo federal que incrementasse tais políticas. Em âmbito nacional deu-se a criação, em 1988, da Fundação Cultural Palmares (FCP), que durante muito tempo foi o único órgão federal no tratamento da questão racial, apenas no século XX, foi criada a SEPPPIR, órgão com status de ministério que desencadeou diversas políticas em âmbito federal, e na relação com as outras esferas administrativas.

Várias foram as ações de promoção da igualdade racial desenvolvidas entre o período de 2003 e 2016 – governos Lula e Dilma Rousseff, diretamente pela SEPPPIR e/ou por outros órgãos do governo. Em 2003, foi aprovada a Lei 10.639/2003, visando o ensino da história da cultura afro-brasileira e africana no sistema educacional público e privado e desenvolvidas – o Programa Brasil Quilombola; o Programa Universidade para Todos (PROUNI); o Programa Trabalho Doméstico Cidadão; a cooperação com o Continente Africano entre outros.

Em 2010, foi aprovado o Estatuto da Igualdade Racial – Lei 12.288/10, e criada a Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab) pela Lei 12.289/10. Em 2012, foi aprovada a Lei 12.711/12 instituindo as cotas nas universidades públicas (conhecida como Lei de Cotas); em 2014, a presidenta Dilma Rousseff aprovou a Lei 12.987/14, instituindo a data de 25 de julho como o Dia Nacional de Tereza de Benguela e da Mulher Negra (Brasil, 2014).

No decorrer dos anos, as políticas foram tomando suas formas, embora fosse possível verificar que a demandas e necessidades sobre as questões raciais são imensamente maiores do que as realizações. É elementar ressaltar que a dinâmica da máquina pública é extremamente morosa e pesada, com isso há a necessidade constante vigilância e tensionamento.

Nos últimos anos, as forças de direita e de extrema direita, inconformadas com as derrotas sofridas desde 2002 (eleição do presidente Lula e a coalisão da esquerda com setores de centro), se empenham na construção de uma agenda política e econômica ultra neoliberal. Ocorreram fortes ataques aos governos do PT e, a partir de 2015, as manifestações conservadoras reforçaram a intolerância, o que resultou no Golpe de Estado e no impeachment à presidenta Dilma Rousseff em 31/08/2016.

De 2016 até os dias atuais, após o Golpe de Estado, os retrocessos e desmontes das políticas públicas nacionais têm sido alarmantes, tendo à frente da presidência da República Michel Temer e posteriormente Jair Bolsonaro. Situações que tiveram resultados positivos em períodos anteriores estão em perigo, como os Programas: Fome Zero; Minha Casa Minha Vida; Luz para Todos; Brasil Quilombola entre outros. Quanto às políticas de igualdade racial, destacam-se a desestabilização e desestruturação da Seppir⁷ e da Fundação Cultural Palmares⁸.

Foram apresentados alguns *flashes e fatos* que, a partir da ação do Movimento Negro e organização das mulheres negras e de

7. Numa breve radiografia desse órgão, verifica-se que após a criação com status de ministério passou por diversas mudanças estruturais: a elevação do status para Ministério; a aglutinação das diversas áreas de atenção as discriminações em um único órgão, e, mais recentemente, o rebaixamento de nível ministerial para Secretaria Nacional, subordinando-as a outro ministério.

8. A FCP sofreu corte de verbas, desmonte de projetos e ações consolidadas há anos, uma péssima gestão seguindo os ditames fascistas e antidemocráticos, e, acima de tudo, o risco de extinção.

governos em representação ao Estado brasileiro, podem ser vistos como concretização das políticas de promoção da igualdade racial, mas isso se desenvolveu com muitos altos e baixos.

As experiências provocadas pelo desenvolvimento das políticas de igualdade racial no período de 2003 a 2016 são fundamentadas e reelaboradas pela atuação histórica do Movimento Negro e das organizações das mulheres negras. Nesse ponto, destacam-se as reflexões de Gomes (2017) sobre o papel educativo do Movimento Negro nas lutas pela emancipação, nas quais problematiza “o que a Pedagogia e as práticas pedagógicas teriam a aprender com o Movimento Negro entendido como ator político educador? [...] Como ele nos reeduca?”. A estudiosa narra essas perspectivas como resultado de “um aprendizado e representam, ao mesmo tempo, um tributo ao investimento intelectual, político, de vida e à trajetória persistente e tensa construído por tantos militantes do Movimento Negro e de Mulheres Negras que lutaram e lutam pela superação do racismo e pela construção da emancipação social no Brasil e na diáspora africana” (GOMES, 2017, p. 13).

As instigações anteriores, a partir da afirmação do Movimento Negro como ator político nacional e internacional ser um “Movimento Negro Educador”, abriram avenidas de conhecimentos e reflexões teóricas e práticas sobre o processo de elaboração das políticas de igualdade racial, assim é possível e importante aproximar essa narrativa para a análise do papel da “Gestão Pública das Políticas de Igualdade Racial como educadoras”. Isso porque as políticas públicas de igualdade racial no Brasil foram demandadas, negociadas e monitoradas pelo Movimento Negro e organizações de mulheres negras, e também pelo inusitado protagonismo da Seppir, como estrutura governamental, essa é uma perspectiva que deve ser aprofundada.

Nesse sentido, são reproduzidos, no quadro a seguir, o resumo e adaptação de algumas importantes constatações e perspectivas, como forma de contribuir para a valorização e aprofundamento do *Plano de Reconstrução e Transformação do Brasil – Outro mundo é Preciso, Outro Brasil é Necessário*, elaborado pela FPA:

CONSTATAÇÕES	PERSPECTIVAS
<ul style="list-style-type: none"> * A imensa maioria do povo brasileiro é tratada como material descartável, implicando vulnerabilidades para a vida e a morte; * Ser jovem negro constitui fator de risco determinante para sobrevivência; * O racismo, o patriarcado; a violência contra a identidade de gênero e de orientação sexual, muito da natureza espoliadora das/os trabalhadoras/es e dos recursos naturais. Gerações de negras/os são condenadas/os a uma cidadania de segunda classe e à morte; * Combate incansável e multi-dimensional ao racismo; e aos preconceitos, negacionismo obscurantista e das velhas fórmulas fracassadas; * Necessidade de valorização da diversidade regional que expressam riquezas culturais e necessidades diferentes; * Indígenas, quilombolas e populações tradicionais estão seriamente ameaçadas de extinção; * A segurança cidadã deve ser capaz de proteger os cidadãos com isonomia de tratamento, em especial nas periferias; 	<ul style="list-style-type: none"> * Fundo Nacional de Combate ao Racismo como mecanismo de reparação e reconhecimento do papel histórico de negros e negras; * Comitê Nacional de Enfrentamento ao Extermínio e Encarceramento da Juventude Negra; * Reinserção social e econômica de adolescentes e jovens egressos das instituições de medidas socioeducativas e/ou do sistema prisional; * Legislação que introduz nos currículos escolares a história e cultura afro-brasileira e africana, a história e cultura indígena, assim como a educação escolar quilombola; * Campanhas institucionais contra a discriminação e a violência religiosa e pela valorização da paz, patrimonialização dos direitos e a extensão da isenção de impostos para os templos das religiões de matriz africana e dos povos tradicionais; * Estatuto da Juventude, consolidação de uma Política Nacional de Juventude; * Atenção à saúde de jovens negras/os, incluindo atenção às necessidades mentais, psíquicas e das jovens mães;

<ul style="list-style-type: none"> * Para superar as desigualdades vividas pelas mulheres (considerar a diversidade – negras, indígenas, quilombolas, urbanas e rurais entre outras) é necessário afirmar seus protagonismos e desenvolver políticas visando a autonomia econômica; a igualdade de oportunidades e de tratamento no trabalho; o acesso aos direitos universais, e especialmente uma vida sem violências; * Destruar a paralização na demarcação das terras indígenas e seus marcos legais; * Os recordes de desmatamento e queimadas na Amazônia, têm avançado fortemente, afetando as terras indígenas e Reservas Extrativistas; * Sub-representação de mulheres, negros e indígenas nas instituições políticas do país. 	<ul style="list-style-type: none"> * Para a juventude, o direito à vida também se relaciona diretamente com a garantia do direito à educação, considerando – acesso, permanência e mobilidade; * Restaurar o marco regulatório da política de meio ambiente, e reforçar a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas; * Levantamento das comunidades tradicionais e também executar o recenseamento e a titulação das terras quilombolas; * Sistema Nacional de Enfrentamento a Lgbtfofia. Com garantia da saúde integral da população LGBTQIAP+, com atendimento as questões metais, prevenção do suicídio e as DST/Aids; *Enfrentar a sub-representação da classe trabalhadora, de mulheres, negros e negras e indígenas no Congresso.
---	--

As constatações e propostas destacadas devem ser vistas como o início do fio da meada, pois tratar das políticas de promoção da igualdade racial significa desfiar todo um processo histórico com demandas represadas desde a invasão do país.

5. Cotas na educação: avanços e desafios

Cabe tratar das Ações Afirmativas em toda e qualquer área da política pública. No entanto, será focado o Sistema Educacional como exemplo de desenvolvimento de “ação casada” entre política universalista e Ações afirmativas, nesse caso na

modalidade de cotas por meio da Lei 12.711/12. Portanto, não há nenhum antagonismo entre o desenvolvimento das políticas de cotas e educação pública universal: como já foi dito, elas se complementam, devendo seguir o formato de um todo sistêmico, das creches à pós-graduação.

As formulações gerais sobre o Sistema Educacional e a Constituição de 1988 apresentam a lógica da política pública de qualidade deve ser perseguida, para todos/as, com garantia de financiamento. Verifica-se que o direito à educação “é um dos instrumentos necessários à construção de uma sociedade livre, justa e solidária; à garantia do desenvolvimento nacional; à erradicação da pobreza e da marginalização, com a redução das desigualdades sociais e regionais” (SANTOS *et al.*, 2022, p. 13). Ainda, na esteira de concretização dos direitos cidadãos, está a perspectiva de igualdade de condições de acesso e permanência na escola, visando garantir “condições de facilitar o acesso e permanência na escola de quem seja desprovido de meios, conjugando-se com as disposições que garantem assistência alimentar e à saúde, transporte e material escolar no nível fundamental” (SANTOS *et al.*, 2020, p. 30).

Diante desse universo, no ensino superior público, além da aplicabilidade das cotas, outros desafios devem ser enfrentados: promover melhorias na educação básica; ampliar vagas no nível superior; não se limitar apenas ao acesso de maneira geral, mas garantir também a permanência e a mobilidade das cotas.

Antes da lei de cotas, entre 2003 e 2004 mesmo com protestos de vários setores da sociedade, foram se construindo experiências pioneiras de implementação desta política: na Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), na Universidade Estadual da Bahia (UNEB), e na Universidade de Brasília (UnB). Nesse meio tempo,

algumas contestações por parte de setores conservadores foram encaminhadas ao Supremo Tribunal Federal (STF), o que levou, em 2010, à realização da Audiência Pública sobre Políticas de Ação Afirmativa com o objetivo de apurar sobre a constitucionalidade do sistema de cotas raciais na UnB. O resultado obtido foi o posicionamento de defesa da experiência, com votação unânime por parte das/os ministras/os (RIBEIRO, 2014).

Na continuidade, para contribuir na construção de argumentos de defesa da política de cotas, é urgente a necessidade de rebater questionamentos opostos ou perniciosos. Em 2006, em entrevista à revista *Caros Amigos*, foi formulada a mim a instigante pergunta: “Não existe receio de que haja agudização do racismo por parte de brancos ressentidos por terem nota, mas não terem vaga por causa das cotas?” ao que respondi “é melhor ter brancos ressentidos, mas negros dentro das universidades, do que ter branco feliz e negro fora da universidade” (RIBEIRO, 2006, p. 33).

No campo acadêmico, Sales Augusto dos Santos (2005 e 2008) alega que alguns cientistas sociais são contrários às cotas para negros como uma modalidade das ações afirmativas por desconsiderarem a produção acadêmica sobre o tema, tratando-o como futurologia, e muitos se afastam da construção de fundamentações com rigor acadêmico, ficando apenas na fomentação dos debates. Segundo o estudioso, as afirmações apresentam-se esvaziadas de conteúdo, como “as cotas para negros nos vestibulares das universidades públicas vão racializar a sociedade brasileira” ou, ainda, “vai haver uma divisão racial do Brasil”, ou “divisões perigosas”, entre outras insustentáveis previsões catastróficas (p. 921).

Além da persistência na ideia de agudização dos conflitos e cisão racial, outros questionamentos persistentes são: a adoção de cotas/ ações afirmativas caracterizaria um direito ou o estabelecimento

de um privilégio? Seriam as cotas/ações afirmativas um perigo para a sociedade e para as políticas públicas? As cotas para negros nos vestibulares das universidades públicas vão racializar a sociedade brasileira? Diante desses e de outros questionamentos, é importante reafirmar que o racismo, a racialização e a divisão racial são uma realidade, daí a necessidade de desenvolvimento das ações afirmativas somadas às políticas universais, e o esperado é que isso contribua para a democratização das universidades e da sociedade.

Santos (2008) ainda destaca o caráter contraditório das críticas, que: a) mesmo os autores que são contra as cotas para negros nos vestibulares admitem que a sociedade brasileira discrimina racialmente os negros; b) o futuro passa a ser um dos argumentos desses autores contra o sistema de cotas, visto que eles descortinam a implementação das políticas de ação afirmativa para negros, cenários de conflito racial aberto. A partir dessas considerações, é concluído por esses cientistas sociais que a implementação das cotas acirrará as tensões raciais existentes e provocará uma “cisão racial” no Brasil (p. 922).

A jornada de debates, reflexões e enfrentamentos à implementação das cotas surtiu efeito positivo: como a aprovação da Lei de Cotas 12.711/12, pela presidenta Dilma Rousseff, depois de mais de dez anos de tramitação do projeto. Na atualidade, o Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Estudantis – FONAPRACE, no *Manifesto pela Prorrogação da Lei de Cotas nas Instituições Federais de Ensino Superior e Técnico* (2021), informa que “todas as universidades federais do Brasil adotaram a política de ação afirmativa que reserva vagas para pessoas negras (pretas e pardas) e indígenas em seus cursos de graduação” (p. 02).

Em reforço a esse resultado positivo, ressalta-se a formulação do Plano de Reconstrução e Transformação do Brasil (FPA, 2020, p. 111), que

consta a importância da continuidade e aperfeiçoamento das Ações Afirmativas na Educação Básica e no Ensino Superior. Importância de garantir reserva de vagas para negros, negras, indígenas e pessoas com deficiência, em programas de pós-graduação nas universidades federais, assim como para as Escolas Técnicas Federais. Também a garantia da efetivação, nas redes federal, estaduais e municipais, da legislação que introduz nos currículos escolares a história e cultura afro-brasileira e africana, a história e cultura indígena, assim como a educação escolar quilombola.

Em 2022, dez anos após a aprovação há a indicação de revisão da Lei de Cotas. Em função disso, a Associação Brasileira de Pesquisadores Negros (ABPN), em nota de 17/12/2021, reforçou a formulação dos deputados Valmir Assunção (PT/BA), Carlos Zarattini (PT/SP) e da deputada Benedita da Silva (PT/RJ), que apresentaram à Câmara Federal, em Regime de Urgência, o PL 3422/21 que, se aprovado, seguirá para o Senado Federal. A previsão é de prorrogação por 50 anos para revisão da Lei 12.711/12 e o monitoramento e avaliação da política a cada 5 anos.

O trâmite do PL 3422/21 é muito importante para o sistema de cotas raciais, a expectativa é que seja aprovado. Esse PL contém a proposta de criação do Conselho Nacional das Ações Afirmativas (CNAA) para monitoramento das cotas raciais, indica que deverá ter estrutura paritária: Ministério da Educação, Congresso Nacional, ANDIFES (reitores de universidades federais), CONIF (Conselho dos Institutos Federais), FONAPRACE (Fórum de Pró-Reitores de Assistência Estudantil), União Nacional dos Estudantes, União Brasileira de Estudantes Secundaristas, Núcleos de Estudos Afro-Brasileiros (NEABS), movimento negro e de povos indígenas. O CNAA deverá ter função de estímulo para a avaliação da aplicação da lei, elaborando relatórios a cada cinco anos, sugerindo medidas a serem tomadas pelas universidades.

Mesmo diante da positividade do desenvolvimento das cotas raciais, sua defesa deve ser firme e contínua, os setores progressistas e as/os estudantes cotistas ganharam uma “batalha”, mas a “guerra” ainda se faz presente. É importantíssima a manutenção da “chama acesa” por mudanças favoráveis e garantia de oportunidades para quem precisa de políticas públicas. Nesse sentido, devem ser valorizadas as gerações de negras/os que vêm se formando na educação superior, grande contingente produto das políticas de cotas raciais.

6. O futuro é agora

Mirando o futuro, na perspectiva de retomada de um governo democrático e popular, é importante focarmos a política de igualdade racial a partir do tensionamento para a garantia de continuidade, ampliação e aprimoramento das experiências provocadas e desenvolvidas pela Seppir, outros órgãos do governo federal e estados e municípios.

Porém, o que ocorre atualmente no governo federal (2019–2022) está na contramão da história da estruturação de políticas inclusivas, não condiz com o tamanho do fosso histórico gerado pelo racismo. A política brasileira, com um governo federal de extrema direita, não está nada favorável à garantia de direitos duramente conquistados a partir das lutas dos movimentos sociais. Constata-se que as pautas provenientes das lutas sociais não têm a menor importância no momento federal atual.

Como atualidade das políticas públicas “vivemos em tempos de políticas de ações afirmativas nas universidades e nos concursos públicos. E isso mexe com as forças conservadoras, com o capital e com os grupos de poder” (GOMES, 2017, p. 20). Não é à toa a corrente criminalização dos movimentos sociais

e o recrudescimento do racismo e perseguições institucionais motivadas por discriminações raciais. Deve ser reforçada, no ativismo de esquerda e progressista, a máxima da ação política de mulheres e homens negros como educadora e transformadora, como uma das principais atitudes de reeducação e motivação para a luta.

Seguindo a inspiração provocada por Theodoro (2008 e 2022), deve-se planejar as políticas de Ações Afirmativas combinadas com as políticas universais, em todas as áreas das políticas públicas. Ressalta-se a experiência inclusiva nas instituições públicas federais de educação, a partir da Lei de Cotas, que possibilitou a inclusão de um grande contingente de jovens negras/os, indígenas e pobres nas universidades públicas, além de melhorias na qualidade de vida e acesso a bens de consumo.

Marcia Lima (2010, p. 77) também aponta mudanças significativas provocadas por esse incessante debate na sociedade em geral, e no meio acadêmico em particular, considerando as reações favoráveis e contrárias às ações afirmativas. Mas, em defesa da pertinência da adoção dessas políticas, argumenta que “embora o debate tenha se concentrado fortemente no sistema de cotas para as universidades públicas, a atuação do governo envolve as ações afirmativas em outras áreas, com características e escopos diferenciados”.

Gomes (2021) e Renato Ferreira (2021) enfatizam que as políticas de igualdade racial em conjunto com as demais políticas sociais causaram impactos importantes na vida da população negra, e que estudantes cotistas estão contribuindo para mudar a universidade pública para melhor. No entanto, para uma eficaz implementação das Ações Afirmativas na modalidade de cotas raciais, após a implementação, há a necessidade de acompanhamento,

fiscalização e monitoramento visando o aprimoramento e a expansão da política.

Os retrocessos em todas as políticas sociais precisam ser revertidos e o Brasil precisa dar novo salto em busca da inclusão e da democracia, visando a superação da pobreza, redução das desigualdades, garantindo direitos plenos de cidadania à população em geral e à população negra. Portanto, compete aos setores de esquerda e democráticos da sociedade brasileira a manutenção do “bloco na rua” na defesa intransigente de que as cotas raciais devem ser desenvolvidas enquanto persistir de maneira tão gritante o racismo e a desigualdade no acesso às instituições e bens públicos.

Nesse sentido, é fundamental considerar os aprendizados e sabedorias trilhados pelo Movimento Negro, organizações de mulheres negras e órgãos governamentais, tanto para o aprofundamento dos debates do conteúdo do *Plano de Reconstrução e Transformação do Brasil – Outro mundo é Preciso, Outro Brasil é Necessário* (FPA, 2020) como para outros documentos que virão, como subsídios para as peças da campanha eleitoral para a Presidência da República 2022 – Lula e Alckmin, como nas possíveis futuras experiências de gestão pública no governo federal, visando a reconstrução do país.

Para tanto, deve haver o empenho na busca de conhecimento, de reconhecimento e redistribuição, transformação social, política e econômica, levando em consideração as demandas históricas voltadas à igualdade racial e ao conjunto das políticas públicas para quem delas necessita. Concretizando esse caminho, o Brasil será transformado num país próspero, forte, justo, solidário e igualitário, como almejado historicamente.

Referências

BENTO, Maria Aparecida S. “Notas sobre a branquitude nas instituições”. In: SILVA, Maria Lucia da Silva et al. (org.). *Violência e sociedade: o racismo como estruturante da sociedade e da subjetividade do povo brasileiro*. São Paulo: Editora Escuta, 2018. p. 115–136.

BENTO, Maria Aparecida. *Cidadania em Preto e Branco*. Discutindo as relações raciais. São Paulo: Editora Ática, 2002.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. *Lei Nº 10.639, de 9/01/2003*. Inclusão no currículo da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira”. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, n. 8, p. 1, 10 jan. 2003.

BRASIL. *Lei nº 10.678 de 23/05/2003*. Cria a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.678.htm. Acesso em: 15/01/2022.

BRASIL. *Lei Nº 12.288, de 20/07/2010*. Estatuto da Igualdade Racial. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12288.htm. Acesso em: 21 nov. 2021.

BRASIL. *Lei No 12.289, de 20/07/2010*. Criação da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira - Unilab. Brasília: Presidência da República/Casa Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12289.htm. Acesso em: 21 nov. 2021.

BRASIL. *Lei Nº 12.711 de 29/08/2012*. Reserva de Vagas nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio. Brasília: Presidência da República/Casa Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm. Acesso em: 21 nov. 2021.

BRASIL. *Lei No 12.987, de 02/06/2014*. Criação do Dia Nacional de Tereza de Benguela e da Mulher Negra. Brasília: Presidência da República/ Casa Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12987.htm. Acesso: 26 abr. 2021.

BRASIL. *Relatório de Transição de Governo – Ações sobre Igualdade Racial*. Brasília, 2002.

DECLARAÇÃO DA CONVENÇÃO NACIONAL DO NEGRO. Brasília: Movimento Negro Unificado, 1986.

FERREIRA, Renato. “Uma história afirmativa. As cotas raciais 20 anos depois”. In: *Revista da ABPN*, v. 13, n. 38. 2021, p. 422–442

FONAPRACE. *Manifesto pela Prorrogação da Lei de Cotas nas Instituições Federais de Ensino Superior e Técnico Brasileiras*. 2020. Disponível em: <http://www.ufopa.edu.br/media/file/site/proges/documentos/2020/2538c8887d612e1907e1a5c75fcf123c.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2021.

FPA. Fundação Perseu Abramo. *Plano de reconstrução e transformação do Brasil – outro mundo é possível, outro Brasil é necessário*. São Paulo: FPA, 2020.

FRASER, Nancy. “Políticas feministas na era do conhecimento: uma abordagem bidimensional da justiça de gênero”. In: BRUSCHINI, Cristina; UNBEHAUM, Cristina (orgs.). *Gênero, Democracia e*

Sociedade Brasileira. São Paulo: Fundação Carlos Chagas/Editora 34, 2002.

GOMES, Nilma Lino. “O combate ao racismo e a descolonização das práticas educativas e acadêmicas”. *Rev. Filos.*, Aurora, Curitiba, v. 33, n. 59, p. 435–454, mai/ago, 2021.

GOMES, Nilma Lino. *O Movimento Negro educador: saberes construídos em lutas por emancipação*. Petrópolis: Vozes, 2017.

GONZALEZ, Lélia & HASENBALG, Carlos. *Lugar de Negro*. Rio de Janeiro: Zahar, 2022.

LIMA, Marcia. “Desigualdades raciais e políticas públicas – as ações afirmativas no governo Lula”. Revista *Novos Estudos* CEBRAP, n. 87, São Paulo, jul. 2010.

MARCHA NACIONAL DAS MULHERES NEGRAS CONTRA O RACISMO, A VIOLÊNCIA E PELO BEM VIVER. *Documento Analítico*, Brasília, 2015.

MARCHA ZUMBI DOS PALMARES. *Por uma política nacional de combate ao racismo e a desigualdade racial/Marcha Zumbi Contra o Racismo, Pela Cidadania e a Vida*. Brasília: Cultura Gráfica e Editora, 1996.

MNU (Movimento Negro Unificado). *Declaração da Convenção Nacional do Negro*. Brasília: 1986.

MUNANGA, Kabengele; GOMES, Nilma Lino. *Para entender o negro no Brasil de hoje: história, realidades, problemas e caminhos*. São Paulo: Global e Ação Educativa Assessoria, Pesquisa e Informação, 2004 (Coleção Viver e Aprender).

NASCIMENTO, Abdias. *O quilombismo*. Petrópolis: Vozes, 1980.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Programa de Campanha. Programa Brasil sem Racismo*, 2002.

REIS, João José. *Presença negra, conflitos e encontros*. Brasil 500 Anos. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.

RIBEIRO, Darcy. *O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

RIBEIRO, Matilde. *Políticas de Promoção da Igualdade Racial no Brasil* (1986–2010). Rio de Janeiro: Garamond, 2014.

RIBEIRO, Matilde. “É melhor ter brancos ressentidos do que não ter negros na universidade”. Marina Amaral *et al.* *Caros Amigos*, São Paulo, n. 116, p. 30–37, 2006.

SADER, Emir. “Do Brasil que temos ao Brasil que queremos”. In: SADER, Emir. *O Brasil que queremos*. Rio de Janeiro: UFRJ/LPP, 2017. p. 21–28

SANTOS, Betânia Pereira et al. “A educação pública segundo a Constituição Federal de 1988”. *Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação*, [S. l.], p. 10–81, 2022. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/4123>. Acesso em: 24 jun. 2022.

SANTOS, Sales Augusto et al. “Ações afirmativas: polêmicas e possibilidades sobre igualdade racial e papel do Estado”. In: RIBEIRO, Matilde; PIOVESAN, Flávia (orgs.). *Dossiê 120 anos da Abolição da Escravidão no Brasil: Um processo ainda inacabado*. *Revista Estudos Feministas*, v. 16, n. 3, Florianópolis, Universidade de Santa Catarina, 2008 pp. 913–28.

THEODORO, Mário. *A sociedade desigual: Racismo e branquitude na formação do Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2022.

THEODORO, Mário. “A formação do mercado de trabalho e a questão racial no Brasil”. In: THEODORO, Mário (org.). *As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição*. Brasília: Ipea, 2008.

A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE IGUALDADE RACIAL NO BRASIL

Douglas Martins de Souza

A revisão das cotas raciais no sistema público de ensino federal será realizada no ano de 2022. A previsão está na própria Lei das Cotas⁹. A orientação de revisão é inerente a políticas de ações afirmativas, transitórias por natureza. Sua extinção pressupõe a consolidação da diversidade nos ambientes sociais onde ela inexistente. Em suma: ações afirmativas traçam objetivos e aferem se os cumpriu ou a que distância deles se encontra. São medidas que demandam monitoramento permanente. Embora conhecidas em âmbito internacional, quando lançadas no Brasil, há dez anos, as cotas raciais enfrentaram questionamentos quanto à constitucionalidade, logo afastados pelo Supremo Tribunal Federal¹⁰, que ressaltou a dimensão de equidade no direito fundamental de igualdade. A adoção das cotas raciais no sistema público de ensino superior iniciou-se nas universidades estaduais e federais antes mesmo da aprovação da Lei 12.711/12. Tal mudança, oriunda de decisões dos conselhos universitários, bem como de assembleias legislativas, foram impulsionadas pela

9. Lei 12.711/12. Art. 7º No prazo de dez anos a contar da data de publicação desta Lei, será promovida a revisão do programa especial para o acesso às instituições de educação superior de estudantes pretos, pardos e indígenas e de pessoas com deficiência, bem como daqueles que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas. A lei foi publicada em 29 de agosto.

10. Na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental 186, buscava-se a declaração da incompatibilidade da política de cotas adotada na Universidade de Brasília – UnB, com a Constituição Federal. A ADPF 186 foi julgada improcedente. O ministro Ricardo Lewandowski concluiu seu voto da seguinte forma: "Isso posto, considerando, em especial, que as políticas de ação afirmativa adotadas pela Universidade de Brasília (i) têm como objetivo estabelecer um ambiente acadêmico plural e diversificado, superando distorções sociais historicamente consolidadas, (ii) revelam proporcionalidade e a razoabilidade no concernente aos meios empregados e aos fins perseguidos, (iii) são transitórias e preveem a revisão periódica de seus resultados, e (iv) empregam métodos seletivos eficazes e compatíveis com o princípio da dignidade humana, julgo improcedente esta ADPF".

forte pressão do movimento negro que, aos poucos, conseguiu a adesão de outros segmentos sociais sub-representados no ensino superior. As políticas de ações afirmativas estenderam-se ao pacto federativo com variações de critérios e parâmetros.

Dez anos depois, a despeito dos resultados favoráveis¹¹, a resistência às cotas raciais persiste por razões ideológicas, com seus adversários recorrendo à velha tese da meritocracia baseada em critérios de neutralidade aparente apregoados por liberais radicalizados na atual fase de convergência entre liberalismo e fascismo. O fato é que, mesmo com a criação das cotas, o sitiamento das medidas de ações afirmativas não cedeu. O desmonte das agências destinadas ao monitoramento desses resultados por meio da extinção pura e simples ou rebaixamento de status na estrutura formal administrativa desarticula o sistema antes apoiado nessas instâncias¹². O afastamento da pauta social por parte do Estado a partir do golpe de 2016, através de medidas como “a Lei do teto de gastos”, combinadas com ataques aos valores de solidariedade e diversidade, resultaram no recuo e obstrução das políticas de ações afirmativas propostas e desenvolvidas nos governos anteriores. O quadro se agrava pelo questionamento da validade desses programas vindo de dentro da

11. De acordo com o Informativo Desigualdades Sociais por Cor ou Raça no Brasil, no início da década de 1990, 1% dos jovens negros estavam na faculdade e 2% e de todos os adultos negros tinham ensino superior completo, sendo que esse número evoluiu para 15%. <https://www.insper.edu.br/noticias/lei-de-cotas-completa-10-anos-em-2022-e-deve-passar-por-revisao/>

12. A Secretaria de Políticas de Promoção de Igualdade Racial criada em 21/03/2003 e extinta em 02/10/2015. Em 2010 tinha orçamento em 16,7 milhões de reais. Com o rebaixamento de seu status para Secretaria do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, teve seu menor orçamento em 2017, em 821 mil reais, e no ano seguinte, 2018, executou apenas 3 milhões de reais, dos R\$ 23 milhões previstos. <https://www.generonumero.media/futuro-da-secretaria-nacional-de-politicas-de-promocao-da-igualdade-racial-preocupa-movimento-negro/>

própria máquina administrativa¹³. Difunde-se a negação do papel estruturante do racismo na ordem social e na marginalização de grupo. É necessário igualmente mobilização social para o Estado a conduzir políticas públicas de igualdade na direção da equidade representada pelas medidas de ações afirmativas. O agravamento do retrocesso social na sequência da sanção da Lei das Cotas Raciais, além de comprometer o funcionamento articulado das políticas de promoção da igualdade, aponta para o seu esvaziamento, contexto no qual se interroga se as cotas raciais poderiam acabar. Proposições nesta direção já aparecem nas casas legislativas, ora retomando o argumento de que se trata de medidas “racistas”¹⁴, ignorando a decisão do STF sobre o tema, ora sob o fundamento da “ineficácia comprovada”¹⁵, devendo-se restringir a reserva de vagas ao critério socioeconômico das cotas sociais. Cotas são espécie do gênero “ação afirmativas”. No contexto da revisão, sua contestação representaria uma reação ao conjunto de políticas públicas votadas a essa finalidade. Em meio à controvérsia, o Brasil promulgou, em janeiro deste ano, a Convenção Interamericana de Combate ao Racismo, a Discriminação Racial e as Formas de Intolerância Correlatas. Trata-se de Convenção sobre direitos humanos que, pelo sistema da Constituição Federal de 1988, se

13. O ex-presidente da Fundação Palmares, Sergio Camargo, licenciado para disputar as eleições como deputado federal, declarou: “se eu sair candidato e, se for eleito, lutarei incansavelmente pelo fim das cotas raciais”. <https://www.orepublicano.com.br/noticias/3009/equotse-for-eleito-lutarei-pelo-fim-das-cotas-raciaisequot-afirma-presidente-da-palmares>. O antropólogo baiano Antonio Risério atacou o sistema de cotas raciais como “racismo reverso” em seu artigo “Racismo de negros contra brancos ganha força com o identitarismo”, publicado no jornal Folha de São Paulo em 15 de janeiro. <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2022/01/racismo-de-negros-contra-brancos-ganha-forca-com-identitarismo.shtml>

14. O deputado federal Kim Kataguiri propõe o fim das cotas no ano da revisão conforme Projeto de Lei 4.125/21.

15. O vereador por SP/Capital, Fernando Holiday, apresentou o projeto de lei 71, que propõe o fim das cotas raciais para ingresso no serviço público no município. A proposição foi aprovada pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara e vai a Plenário. As cotas no município de SP estão previstas na Lei 13.791/04 e reservam 20% das vagas para negros/as.

equipara a emenda constitucional¹⁶. Com esse status, a Convenção eleva as cotas raciais em nível constitucional, colocando neste patamar conceitos como “discriminação indireta”, “discriminação múltipla”, “neutralidade aparente”, “princípio do não retrocesso”, entre outros. Tais conceitos ensejam políticas públicas para sua adequada operação, tanto no âmbito jurídico quanto social, por se tratar de instrumentos próprios de intervenção destinados à reversão dos racismos. A expressão “discriminação indireta” compreende racismo estrutural e racismo institucional, espécies do racismo “sem racistas”¹⁷ presente nos dispositivos, práticas e critérios aparentemente neutros cujos resultados preservam e/ou agravam a marginalização de grupos historicamente subalternizados e que não ultrapassarão por inércia as barreiras de racialização erguidas ao longo da história, mesmo quando formalmente retiradas, posto que mantidas na cultura, sobretudo, em tempos de desdemocratização¹⁸ como os atuais. A reversão desse quadro aponta na direção de outra cultura de orientação antidiscriminatória. Contudo, o momento atual evolui na direção contrária. Promoção da igualdade racial demanda intervenção do Estado na agenda antidiscriminatória em favor da proteção dos

16. CF/88: Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) § 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.

17. “Em resumo: o racismo é uma decorrência da própria estrutura social, ou seja, do modo ‘normal’ com que se constituem as relações políticas, econômicas, jurídicas e até familiares, não sendo uma patologia social e nem um desarranjo institucional. O racismo é estrutural”. Silvío Almeida, *Racismo Estrutural (Feminismos Plurais)* (p. 35). Editora Jandaíra. Edição do Kindle. “Vimos que as instituições reproduzem as condições para o estabelecimento e a manutenção da ordem social. Desse modo, se é possível falar de um racismo institucional, significa que a imposição de regras e padrões racistas por parte da instituição é de alguma maneira vinculada à ordem social que ela visa resguardar”. Silvío Almeida, *Racismo Estrutural (Feminismos Plurais)* (p. 33). Editora Jandaíra. Edição do Kindle.

18. O que caracteriza a pós-democracia, portanto, não é que pessoas e valores sejam tratados como mercadorias, mas o fato de essa utilização se dar explicitamente, de forma cínica, sem pudor e sem qualquer limite (jurídico, ético etc.) em um Estado que se afirma democrático. *Estado Pós-Democrático - neobscurantismo e gestão dos indesejáveis*. Rubens RR Casara. Civilização Brasileira, p.39

grupos vulnerabilizados, assimetricamente posicionados no acesso a oportunidades, coisa que o Estado neoliberal não se propõe corrigir. A meritocracia promovida nesse modelo de organização estatal combina negacionismo e anexação da pauta antirracista ao programa ultraliberal. Na sociedade estruturalmente racista, a pauta de combate ao racismo deve alcançar direitos coletivos em contraposição às formas de dominação próprias do poder soberano e social, ou seja, levar a luta antirracista às estruturas onde permanentemente se reproduz.

Nesse ponto, a luta antirracista integra a luta antifascista inserindo a equidade entre os direitos sociais fundamentais. Iguais oportunidades e reconhecimento das organizações com proteção coletiva da diversidade em juízo e promoção dessas mesmas pautas por meio de políticas públicas. Demandas desse tipo exigem inclusive que o próprio Estado identifique em seu interior os pontos onde a inércia preserva e estrutura a ordem refratária à diversidade. O papel do Estado na pauta de promoção da igualdade racial decorre do reconhecimento da necessidade de políticas reparatórias e do próprio Estado como instrumento do racismo estrutural ao abrigar tais práticas.

A Convenção também usa o conceito de “discriminação múltipla ou agravada”, tornando exigência constitucional a adoção de políticas públicas que deem conta da interseccionalidade discriminatória (raça, gênero, religião, sexualidade). O diálogo com movimentos por reconhecimento com a garantia de controle dos fenômenos decorrentes da superposição de discriminações implica reconhecer o racismo como fenômeno em expansão que se articula em múltiplas dimensões. A discriminação múltipla demanda construção de políticas que “acompanhem” o movimento discriminatório em seu trajeto que dificilmente opera de forma isolada. O racismo “agrega” inúmeras formas a partir do mesmo

afeto de inferiorização e desprezo inerente à cultura supremacista, demandando identificação das dinâmicas através das quais se complexifica. As formas de agravamento do racismo implicam a revisão das práticas que o minimizam como a injúria racial, tida como de menor potencial ofensivo, quando, na verdade, reiteram o racismo estrutural na forma de práticas recorrentes e naturalizadas.

O princípio do não retrocesso¹⁹ para as políticas públicas de igualdade racial, previsto na Convenção, desautoriza proposições supressivas ou extintivas das políticas de cotas raciais. Nesse ponto, a eficácia da Convenção é imediata para impedir propostas com tal objeto no processo legislativo. Como introduz as políticas de ações afirmativas desde a Constituição, qualificando-as como políticas de Estado, a Convenção não comporta retrocessos (restrição ou limitação). Nesse sentido, o não retrocesso impede a conclusão da política antes do cumprimento da meta traçada na origem. Considerando-se a natureza transitória das ações afirmativas, o compromisso de não retroceder significa que a transitoriedade termina quando realiza seu objetivo. Será transitória enquanto durar seu propósito. Dessa forma, a extinção da ação afirmativa se opera pelo cumprimento da meta. A extinção não ocorre na inadimplência. Esse critério demanda mecanismos de gestão aptos a conferir sua eficácia por meio de programas, ações e atividades que lhes assegurem o desenvolvimento, o que não ocorre no ambiente onde se propaga sua negação. É preciso ressaltar que tais políticas igualmente não acontecem sem orçamento. O acompanhamento das ações afirmativas é imprescindível. Envolve as medidas (reserva de vagas, ensino de cultura e história afro-brasileira, proteção da diversidade

19. Convenção Interamericana de Combate ao Racismo. Art. 16. Interpretação. 1. *Nenhuma disposição desta Convenção será interpretada no sentido de restringir ou limitar a legislação interna de um Estado Parte que ofereça proteção e garantias iguais ou superiores às estabelecidas nesta Convenção.*

no ambiente de trabalho, fomento etc.) e os instrumentos de monitoramento (levantamentos estatísticos, indicadores, índices, métricas etc.). Os últimos permitem avaliar onde e como o racismo se apresenta mais resiliente, demandando maior ênfase com intervenções específicas de caráter pedagógico. As medidas sem os instrumentos de observação e monitoramento são destituídas de capacidade de aferir a distância entre políticas e objetivos.

Essa é a razão da Convenção determinar como obrigação a adoção de políticas especiais e ações afirmativas que assegurem o exercício através das medidas de garantia de igualdade de oportunidades, de inclusão e de progresso em face à discriminação direta e indireta, direitos e liberdades fundamentais de indivíduos e coletivos sujeitos ao racismo. Com o compromisso formalmente assumido de formulação e implementação das políticas públicas voltadas para equidade, não faz sentido que proposições contrárias à equidade sejam admitidas, vez que sua admissão configuraria ato atentatório a direitos e garantias fundamentais de equidade constitucionalmente previstos.

A promulgação integra a Convenção Interamericana ao *caput* do artigo 5º da CF/88 para melhor precisar o sentido da expressão “sem distinção de qualquer natureza”²⁰. Da mesma forma, orienta a expressão que torna punível “qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais”²¹ para englobar a “discriminação indireta” e a “discriminação múltipla ou agravada”. Em ambos os casos, a referência à “discriminação” deve ser tomada em conformidade com o que dispõe a Convenção Interamericana.

20. CF Art. 5º: Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País e a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos desta Constituição.

21. Art. 5º, inc. XLI – a lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais.

A Convenção constitucionaliza o microsistema²² de combate ao racismo e promoção da igualdade racial nela contido. Surge, paradoxalmente, como apontado, no momento do mais radical afastamento entre Estado e políticas públicas orientadas pelo princípio da equidade e das medidas de justiça reparatória.

A atual gestão do governo federal (2019–2022) adota como método colocar adversários das agências na direção das agências criadas com finalidade de defender pautas ambientais, sociais e antidiscriminatórias, organizando sua gestão destinada a “destruir por dentro” essas agências. Por esse motivo, a primeira medida a ser adotada é a denúncia da incompatibilidade da orientação neoliberal com a natureza de proteção e promoção dos direitos sociais encaminhados na Convenção Interamericana. Inexiste possibilidade de gestão das políticas de ações afirmativas, sobretudo cotas raciais, com a doutrina ultraliberal que ampara o negacionismo racista recusando-se a compreender ações afirmativas como contrapartida necessária aos racismos estrutural e institucional. O liberalismo sedia a retórica da meritocracia, defendendo a doutrina da igualdade sem questionar a neutralidade aparente. As medidas de ações afirmativas atualmente existentes necessitam maior integração ao microsistema atualizado pela Convenção Interamericana.

A restauração da Política de Igualdade Racial no sistema federativo, com a reconstituição das agências destinadas à gestão dos programas e sistemas de monitoramento se apresentam como medidas emergenciais na hipótese de um novo governo destinado

22. Podem ser consideradas como normas componentes do microsistema de combate ao racismo e promoção da igualdade racial as leis 10.639/03 (Ensino de história e cultura afro-brasileira), 11.645/2008 (História e cultura Afro-brasileira e indígena), 12.288/10 (Estatuto da Igualdade Racial), 12.711/12 (Sistema de Cotas Raciais nas Universidades Federais) e Decreto 10.932/22 (Promulga a Convenção Interamericana de Combate ao Racismo, a Discriminação Racial e Formas de Intolerância Correlatas).

à restauração do regime democrático inclusivo. Tais perspectivas se apresentam atualmente como demandas urgentes, justificando que se formulem como programa emergencial cuja articulação se daria, entre outros, nos pontos: 1) Constitucionalização das Cotas; 2) Sistema de Monitoramento; 3) Diretrizes das Ações Afirmativas na Educação; 4) Diretrizes Antirracistas no Sistema de Segurança Pública; 5) Proteção da Diversidade nos órgãos de cúpula do Estado nos Três Poderes; 6) Proteção da diversidade no ambiente de trabalho, 7) Fundo Nacional de Reparação; 8) Incentivo de diversidade nas contratações públicas; 9) Revisão e Atualização Normativa e 10) Recriação do Ministério da Igualdade Racial²³.

O rol apresentado não é exaustivo, reunindo tópicos pertinentes da política de ações afirmativas que, no sistema adotado pela Convenção Interamericana, determina que os Estados-Partes adotem uma instituição nacional responsável pelo monitoramento e cumprimento da Convenção, com atribuição específica de fornecer as informações à Secretaria-Geral da Organização dos Estados Americanos.

23. Convenção, art. 5: Os Estados Partes comprometem-se a adotar as políticas especiais e ações afirmativas necessárias para assegurar o gozo ou exercício dos direitos e liberdades fundamentais das pessoas ou grupos sujeitos ao racismo, à discriminação racial e formas correlatas de intolerância, com o propósito de promover condições equitativas para a igualdade de oportunidades, inclusão e progresso para essas pessoas ou grupos. Tais medidas ou políticas não serão consideradas discriminatórias ou incompatíveis com o propósito ou objeto desta Convenção, não resultarão na manutenção de direitos separados para grupos distintos e não se estenderão além de um período razoável ou após terem alcançado seu objetivo.

O FINANCIAMENTO COMO FORMA DE AÇÃO AFIRMATIVA

Paulo Vinicius Baptista da Silva

Neste artigo, buscamos fundamentar e discutir propostas de financiamento necessárias para o estabelecimento de igualdade racial no Brasil.

Especialmente ao longo do século XX, foi construída, no Brasil, uma estrutura de hegemonia branca, com uso de estratégias diversas para concentrar poder e oportunidades para pessoas brancas. Para discutir as necessidades de financiamento, é necessário analisar este processo de construção desta hegemonia branca.

Em função do objetivo e extensão do artigo, a apresentação prescinde de maior detalhamento, sendo que a literatura especializada apresenta arcabouço enorme sobre as formas de estabelecimento de hierarquia racial, manutenção e ampliação de privilégios para a população branca.

No início do século XX diversas políticas sociais foram marcadas pela orientação racista que o debate público tinha no Brasil e inclusive por pressupostos da “eugenia lamarckiana” incorporados nas políticas públicas e educacionais (DÁVILA, 2006). As ideias eugenistas não foram assumidas pelo estado, mas mantiveram uma orientação tácita e silenciosa sobre as políticas públicas, ajustadas a um discurso de “caldeamento das raças” que operou para que o mito da democracia racial se afirmasse no debate público.

Os condutores das reformas educacionais brasileiras no início do século XX acreditavam que a população negra e pobre brasileira

era de subcidadãos presos na degeneração (Dávila, 2006) e os resultados nas políticas educacionais foram de melhora gradativa para brancos sem incorporação de negros.

A participação negra na escola, como discentes e especialmente como docente, teve grande diminuição após as reformas educacionais do início do século XX e, literalmente, as pessoas negras sumiram das fotos, revelam as pesquisas que trabalharam com fontes iconográficas (DÁVILA, 2006; MULLER, 2008).

Em outros campos da vida social a hegemonia branca também foi mantida ou ampliada neste período e no posterior. A estrutura de poder centralizado nas mãos das mesmas classes dirigentes foi mantida e as distâncias entre os grupos sociais foram ampliadas (PAIXÃO, 2013). Os movimentos negros se ampliaram nos anos 1920 e 1930 e foram importantes instrumentos de luta contra as assimetrias raciais. No entanto, foram insuficientes para combater as ambiguidades nas quais a opinião pública foi informada pelo ideário de branqueamento e de integração nacional. A narrativa do “mito da democracia racial” (FERNANDES, 1964) ampliou sua hegemonia, prevalecendo pelo menos entre 1930 e 1970. Neste período, ampliou-se a justificativa da classe social tanto para os casos de racismo quanto para explicação das condições de vida da população negra, explicando as desigualdades raciais como desigualdades de classe social.

Na produção cultural, a hegemonia branca também foi sustentada e ampliada. Sobre o teatro, perguntou o intelectual e ativista Abdias Nascimento: “em meu país, onde mais de vinte milhões de negros somavam a quase metade de sua população de sessenta milhões de habitantes, na época, jamais assistira a um espetáculo cujo papel principal tivesse sido representado por um artista da minha cor” (NASCIMENTO, 2004, p. 209). Toda a produção do teatro,

autores, diretores, produtores, cenógrafos, atores, eram espaço de hegemonia branca. O teatro Experimental do Negro surgiu como luta contra a exclusão dos negros destes espaços.

Selecionamos propositalmente duas áreas da cultura muito influentes para a criação e manutenção do imaginário racializado, mas o que passou nestes campos é similar aos diversos outros espaços da sociedade brasileira, por exemplo nos espaços profissionais repetem-se as formas de hegemonia branca nas profissões carreiras valorizadas e a participação negra nestes espaços limitada e decrescente.

A ditadura militar foi período de proibição de falar em racismo e desigualdade racial. Com o final da ditadura, as articulações dos movimentos negros começaram a ganhar espaços nas gestões executivas, via conselhos de igualdade racial e o impacto no debate público passou a ser constante e crescente. Em relação às pesquisas dos institutos oficiais, IBGE e Ipea ampliaram análises e divulgação de resultados. Considerados os estudos sobre dados censitários e o conjunto das pesquisas, uma visão global é importante para a discussão desenvolvida neste artigo. Os indicadores sociais das mais diversas áreas têm distribuição muito similar. Pessoas brancas no alto, pardas e negras muito abaixo e bastante próximas. As diferenças em todas as áreas (renda; trabalho; educação; saúde; saneamento básico; moradia; demais áreas) revelam que a hegemonia branca se apoderou da maioria dos recursos em todos os campos da vida (PAIXÃO, 2013). As desigualdades são persistentes em todas as classes sociais, revelando a impossibilidade de reduzir as desigualdades de raça às de classe. As pesquisas que se dedicaram a analisar longos prazos apontam que as desigualdades perpassam as gerações de famílias negras com grande dificuldade de mobilidade, diferente das famílias brancas. As pessoas negras que têm experiência de

mobilidade social tiveram dificuldade de transmitir a seus filhos a mesmas condições de mobilidade, gerando ciclos de desigualdade racial acumulada nas sucessivas gerações de famílias negras (SILVA, 2000).

Em 1995, a Marcha Zumbi dos Palmares pela Vida e contra todas as formas de discriminação logrou dois resultados vitais. Após muitas horas de espera, as lideranças foram recebidas pela Presidência da República e o presidente fez um pronunciamento no qual admitiu/afirmou que o Brasil é uma país racista. Este reconhecimento colocava o país obrigatoriamente na direção de construir políticas antirracistas. Ato contínuo, a Presidência criou um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), com participação de representantes dos diversos ministérios de então e de representações de movimentos negros. O GTI apresentou uma série de propostas ao governo brasileiro para iniciar processo de construção de políticas de igualdade racial. As propostas de ação afirmativa em diversas áreas foram apresentadas, mas pouco incorporadas. No Ensino Superior, o então ministro da Educação e o próprio presidente manifestaram-se contrários à sua adoção. No Ministério da Justiça, foi iniciada uma prática, proposta pelo GTI que surtiu resultados a curto, médio e longo prazo.

Raça/cor na publicidade brasileira

A publicidade brasileira negou a participação de pessoas negras desde o século XIX (SILVA & ROSEMBERG, 2008). Nas últimas décadas, o aumento de pessoas negras nas peças publicitárias foi constante e consistente. Este aumento tem uma relação direta com o GTI dos anos 1990. O relatório indicou que a publicidade do governo devia ter ações afirmativas para a participação de pessoas negras e indígenas nas peças publicitárias. O Ministério da Justiça passou

a exigir nos editais de contratação de publicidade a participação dos grupos sociais que compõem a população brasileira, o que determinou o incremento de pessoas negras, indígenas e amarelas (orientais) na sua publicidade. Este mecanismo foi adotado por outros ministérios e por estatais, de forma que no início dos anos 2000 era facilmente identificado que as publicidades do governo federal e das estatais contavam com presença negra e indígena, ao passo que no restante das produções a hegemonia branca mantinha-se intacta.

Em 1981 foram identificados somente 3% de pessoas negras na publicidade veiculada em três canais televisivos e sete revistas impressas (HASENBALG, 1988). Nos anos 1990 foi identificado crescimento de 5 para 12% em publicidades de revistas. No início dos anos 2000, alguns estudos identificaram a manutenção da sub-representação de pessoas negras (SILVA, SANTOS & ROCHA, 2012). Os publicitários das peças premiadas informaram em entrevistas que não utilizavam modelos negras ou negros para “não queimar o produto”. O percentual de personagens negras apresentou aumento para 18% em 2018 (RAMOS, 2022). Estes dados subsidiam a reflexão sobre o campo da publicidade. O campo foi constituído com hegemonia branca inegável. As ações afirmativas tiveram resultados muito expressivos ao longo de cerca de duas décadas e meia, multiplicando a participação negra nas peças. No entanto, a hegemonia branca se mantém e estamos, ainda, longe de alcançar a igualdade. Portanto, a continuidade das ações afirmativas para a população negra é vital para a manutenção de um caminho em direção à igualdade racial.

Para além da importante representatividade nas peças publicitárias, vamos ampliar o debate para a produção destas peças publicitárias. A hegemonia branca tende a ser maior quanto maior a escala de poder e de recursos econômicos envolvidos. Imaginemos, então,

um universo bastante amplo de empresas contratadas ao longo de décadas pelo governo federal para publicidade veiculada em meios diversos: tvs, jornais, rádios, revistas, cinema, mídias digitais e outras. Quem foram os desenvolvedores contratados, agências e seus proprietários, diretores, redatores, equipes de produção. Qual o perfil de raça/cor destes produtores?

Como em diversas áreas, o poder público em geral e o governo federal em particular estão entre os maiores compradores individuais e mantêm parcela muita significativa deste mercado. Entre os anos de 2000 e 2014, o gasto do governo federal foi de 26,4 bilhões de reais (SANTOS, 2018, p. 61). A maior parte deste recurso foi para as grandes corporações de mídia. A tendência dos últimos anos é de aumento destes gastos para múltiplos desenvolvedores de mídias digitais.

Os valores exatos e de gastos direto ou total são menos importantes aqui. A proposta para o financiamento é a exigência de participação negra e indígena neste mercado: ações afirmativas para a contratação de agências, diretores e diretoras, roteiristas, escritoras e escritores, comunicadoras e comunicadores, e em todas as escalas de produção, especialmente as de poder e decisão, de pessoas negras e indígenas.

Em todos os contratos de produção e de divulgação de publicidade governamental deve constar cláusula de ação afirmativas para contratação de pelo menos 20% de empresas e desenvolvedoras e membros de equipes de produção de pessoas negras e indígenas.

A justificativa é diretamente relacionada com a necessidade de fomentar a participação negra e indígena nestas áreas de produção. Poderíamos pensar em políticas compensatórias. Durante décadas o governo federal contratou empresas e produtoras numa estrutura

de completa hierarquia racial, com privilégio para pessoas brancas e ausência de pessoas negras. Os bilhões de reais investidos ao longo de décadas contribuíram para uma estrutura econômica que concentra riqueza e poder num formato de *apartheid racial*. Por isto, medidas muito diretas de incorporação de pessoas negras e indígenas neste mercado são fundamentais.

A proposta é que, também, em todos os contratos de produção, peças que apresentem imagem de pessoas tenham, pelo menos, 20% de atores e figurantes de pessoas negras e indígenas.

Destacamos o caso da publicidade como exemplo e as funções do poder público, mas é fundamental extrapolar para as demais áreas de criação. Na comunicação e cultura, em todas as áreas foram constituídas hegemonia branca. Desta forma, na produção das diversas mídias, igualmente são necessários investimentos específicos para desenvolvedores pessoas negras.

Na produção cultural igualmente, na literatura, televisão, cinema, teatro, dança e inclusive na produção musical, a população negra é sub-representada.

A necessidade é de criação de um programa de financiamento para atuar na formação de desenvolvedores negras e negros e no financiamento de produções de empresárias e empresários, diretoras e diretores, autoras e autores, ou seja, de produtores pessoas negras que possam ter, via financiamento, condições de participar com maior efetividade das diversas áreas de produção de comunicação e de cultura.

Raça/cor e educação brasileira

Vamos concentrar exemplos nas pesquisas e nos dados da área da educação, mas utilizaremos de alguns exemplos e propostas mais gerais. Esta opção pela área de educação é dupla, pelo acúmulo de informações que temos nesta área ao longo do século XX um dos dois pilares das propostas dos movimentos negros (junto com identidade), compreendida como estratégica para a mobilidade social, melhoria das condições de vida, acesso à cidadania e emancipação (PINTO, 2013; GOMES, 2017).

As acentuadas desigualdades educacionais foram analisadas por estudos diversos (ROSEMBERG, 1998). Em todos os níveis de ensino, as desigualdades são significativas, e aumentam exponencialmente nos níveis de ensino mais elevados. A comparação do desempenho escolar de crianças negras e brancas, com mesmo nível de renda familiar e de participação no mercado de trabalho, aponta o atraso escolar significativamente maior entre os negros (ROSEMBERG, 1998), o que leva à conclusão de que o sistema de ensino discrimina a população negra. A expansão do sistema de ensino utilizou critério discriminatório. Recente revisão de literatura informa que o racismo é muito presente nas escolas brasileiras, da educação infantil ao ensino médio, que as crianças negras estão expostas a diversas situações de discriminação, que as respostas das escolas e suas equipes são, na maior parte dos casos, inadequadas (SILVA *et al.*, 2018).

A análise dos dados do censo de 2010 verificou que na conclusão das diferentes etapas as desigualdades se acentuam, sendo a razão de concluintes pessoas brancas e amarelas sobre pessoas pretas e pardas de 1,30 ao final do ensino fundamental; 1,51 no ensino médio; 2,94 no ensino superior e 4,5 na pós-graduação *stricto sensu* (ROSEMBERG, 2013).

Os últimos anos têm apresentado dados bastante negativos no que se refere ao financiamento da educação, em função das políticas de austeridade fiscal da união e de diversos estados. Por outro lado, na educação básica a aprovação da Emenda Constitucional 108/2020 que tornou permanente o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) representará incremento importante. Foi definida a ampliação progressiva da participação da União no financiamento da Educação Básica, subindo de 10 para 23% entre 2021 e 2026. A Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (FINEDUCA, 2020) publicou nota técnica propondo a redistribuição de recursos com mais equidade na qual estima que o aumento na complementação da União aumentará as receitas em 20,3 bilhões de reais por ano. A nota técnica faz uma crítica aos fatores de distribuição do FUNDEB e propõe cinco fatores de ponderação para uma distribuição com maior equidade, entre os quais o “Fator localização” (Campo/Cidade) e o “Fator Vulnerabilidade”. A partir destes mecanismos, propõe uma série de modificações nos fatores de ponderação do FUNDEB entre os quais para as escolas quilombolas e indígenas e para ensino fundamental e médio rurais. Estamos em pleno acordo e representamos a proposta de aumento do fator de cálculo do FUNDEB para 2,0 para escolas quilombolas (e escolas indígenas).

Os estudos discutem a importância de elevar a contribuição com critérios redistributivos em favor de localidades com menos recursos (TRIPODI, PERES & ALVES, 2022). Falta para a bibliografia especializada a análise de como os indicadores regionais se relacionam com a proporção de população negra nas referidas localidades com menos recursos e modelos que unam as políticas universalistas com políticas focais (ROSEMBERG, 2013). O novo FUNDEB, Lei 14.113/2020, tem mecanismos de redistribuição de recursos repactuado, com mecanismo importante no § 4º no art. 211, que

define o princípio da equidade na educação. Uma proposta relevante para cumprir este princípio foi apresentada por Zara Figueiredo Tripodi Eduardo Jaunário e Rosenilton Oliveira (2020) em relação à complementação do FUNDEB, que os mecanismos do VAAR (valor aluno anual) sejam estabelecidos com o critério de equidade racial em primeiro plano, estabelecendo o R da sigla como “racial” no lugar de “resultado”. Importante que o fundamento para esta proposta se ancora tanto nas pesquisas sobre relações étnico-raciais na Educação Básica, quanto na Lei 13.005 que aprovou o Plano Nacional de Educação. A Meta 8 do PNE visa igualar a escolaridade média da população de pessoas brancas e negras entre 28 e 29 anos. Para ter um aumento gradativo de índices de escolarização da população negra, é necessário o aumento do investimento e o valor da complementação do Fundeb será um mecanismo importante para melhorar a escolarização média da população negra. No processo de regulamentação do FUNDEB via aprovação do Sistema Nacional de Educação, em curso na Câmara Federal o Projeto de Lei (PL) 214 está para regime de urgência e pode entrar em votação, tendo sido apresentada proposta de emenda pelo Deputado Rogério Correia para “garantir a redução das desigualdades socioeconômicas e raciais entre os princípios do Sistema Nacional de Educação”. A definição de princípio visa a garantia de aplicação de investimentos específicos necessária para ampliação da escolarização média da população negra (como definido no PNE).

Para a Educação Básica, portanto, a necessidade premente é o estabelecimento de mecanismos de aplicação dos recursos que levem a termo princípio da equidade, ampliando os recursos para educação de crianças negras.

No ensino superior as ações afirmativas nas universidades federais apresentam resultados ainda iniciais. Os mecanismos definidos

pela Lei 12.711/2012 foram significativos para ampliar o ingresso de pessoas negras na educação superior. Um dos motivos dos resultados serem muito iniciais é que a referida Lei teve um período de implantação de quatro anos e passou a vigorar plenamente somente para os ingressos em 2016. Os ciclos dos cursos variam de quatro a seis anos de duração. Portanto, temos, para os cursos de seis anos, duas turmas formadas; de cinco anos, três turmas e de quatro anos, quatro turmas.

Considerando o alto grau de desigualdade racial acumulada e a hegemonia branca nas diversas carreiras do ensino superior, os egressos das ações afirmativas apresentam um importante resultado de garantir a presença negra em áreas nas quais esta era ínfima. No entanto, estão muito longe da meta de alcançar igualdade em cada uma das carreiras.

Os estudantes que ingressam por cotas raciais têm perfil socioeconômico prevalentemente baixo e apresentam demanda de assistência para sua permanência na universidade. O Programa de Benefícios Econômicos para a Manutenção do Estudante (PROBEM) foi criado a partir de análise de estudo feito pela Andifes sobre perfil dos estudantes de graduação e teve impulso em estratégia traçada para apoiar as IES que haviam iniciado as ações afirmativas e tinham demanda de ampliação estudantil. O programa passou a operar em 2008 com foco nos estudantes de baixa renda. A aplicação de recurso foi crescente e os recursos destinados à Assistência Estudantil das IES foram de 178 milhões de reais em 2008 ao ápice de cerca de 1 bilhão em 2016 (COSTA, 2019, p. 31). Análise de dados do Probem sobre participação de estudantes negros na UFPR revelou que as políticas universalistas não trouxeram contribuição para o combate à desigualdade racial, pois constituiu-se como programa frágil do ponto de vista de promoção de igualdade racial, mesmo sendo potente como

programa de proteção de classe social (LIMA, 2016). Do ponto de vista da assistência estudantil, diversas avaliações apontaram que o programa impacta na diminuição de evasão dos estudantes, apresenta boa eficácia na realização de seus objetivos (COSTA, 2019; LIMA, 2016)

É necessário recompor e ampliar os recursos do PNAES e instituir critérios de raça/cor e de ações de permanência de estudantes negros e negras para as Instituições de Ensino Superior participantes do programa.

Para estudantes quilombolas e indígenas é necessário, também, a ampliação imediata do Programa Bolsa Permanência. O MEC abriu novas inscrições em 2022, mas com número de bolsas insuficiente para a demanda. O FONAPRACE informou um déficit de pouco mais de 3 mil bolsas para atender a atual demanda de discentes quilombolas e indígenas matriculados nas universidades federais. Com o valor atual de 900 reais, são necessários 32,4 milhões de reais por ano somente para atender a demanda atual. A necessidade será ampliar este valor, visto que as ações afirmativas para quilombolas e indígenas precisam de ampliação e tem demanda crescente pela ampliação da formação nas comunidades.

Outra necessidade de ampliação e avaliação é do Programa de Bolsas de Iniciação Científica nas Ações Afirmativas (PIBIC-AF) do CNPq. A participação em programas de bolsas de iniciação científica e de extensão tem impacto muito positivo na permanência e conclusão dos cursos. Além disso, a participação como bolsista de iniciação científica tem impacto positivo na participação posterior na pós-graduação e apresentou impacto nos ganhos no mercado de trabalho de egressos (Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2017). As chances de conclusão de mestrado e doutorado são multiplicadas para egressos da iniciação científica.

Pelas informações disponíveis é importante ampliar o número de bolsas do PIBIC-AF das insuficientes 800 bolsas para todas as IES brasileiras que concorrem ao edital. Na maioria das IES o número de bolsas distribuídas vai de uma a três bolsas. Será necessário multiplicar o número de bolsas algumas vezes para ter um programa que atenda minimamente ao objetivo de inclusão de estudantes cotistas. O PIBIC recebeu, em 2021, 26.100 bolsas, com investimento total de 126,28 milhões de reais. O PIBIC-EM concedeu 5.600 bolsas, com recurso total de 6,72 milhões de reais.

A proposta é elevação gradual do número de bolsas do PIBIC -AF para as 5.600 bolsas pelo menos, com necessidade de investimento anual de 26,88 milhões de reais, o que corresponde a 21,3% do investimento no Pibic em 2021.

Além disso, o programa não tem monitoramento adequado de impacto nas cotas raciais. É muito provável que as escassas bolsas sejam ocupadas, em sua maioria, por estudantes brancos que ingressam por cotas para escola pública. Em avaliação sobre o PIBIC publicada em 2017, a variável gênero foi analisada, mas a variável cor/raça não foi citada nenhuma vez no estudo (Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2017). Do PIBIC/AF não encontramos nenhuma avaliação.

É necessária a implantação de recorte de raça, com bolsas prioritárias para pessoas negras, indígenas e quilombolas no PIBIC-AF, assim como a análise de perfil de raça/cor dos diversos programas, PIBIC; PIBIC-AF, PIBIC-EM e PIBITI. A ampliação de número de bolsas deve ser acompanhada de uso do critério de raça/cor especialmente no PIBIC-AF, mas também nos demais programas, como critério para distribuição das bolsas.

O PIBIC–AF foi anunciado em 13 de maio de 2010, por SEPPIR, CAPES e CNPq, como um programa de bolsas do governo federal para pessoas negras, de mestrado, doutorado e iniciação científica. O primeiro edital do PIBIC–AF foi lançado pelo CNPq na sequência, mas não teve crescimento e não atende aos estudantes pessoas negras de forma minimamente adequada, como apontamos. No que se refere à pós–graduação, os encaminhamentos foram ainda piores, porque o programa anunciado não foi efetivado.

Voltamos aqui ao exame de outra área de poder na sociedade brasileira que expandiu e apresenta melhorias inegáveis de qualidade, com investimento público exclusivo, planejamento de longo prazo, resultados expressivos especialmente no século XXI levando o país à posição internacional de relevância, com hegemonia branca gigantesca e crescente ao longo de décadas. A pós–graduação brasileira cresceu principalmente após 1975, com a concretização de sucessivos Planos Nacionais de Pós–Graduação, que definiram metas, estratégias e recursos necessários para avaliação, crescimento e melhoria de qualidade do sistema.

No orçamento da Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior (CAPES), o maior investimento é com os programas de bolsas, que ao longo de décadas apresentaram resultados positivos e expressivos. Entre os programas de bolsas da CAPES, tem muita relevância o Programa de Demanda Social (DS), criado em 1951 e com funcionamento ininterrupto, distribui bolsas aos programas de pós–graduação para os discentes se dediquem integralmente, sendo o maior programa de fomento da Capes há décadas; o Programa de Excelência Acadêmica (Proex), que investe em bolsas para os programa de pós–graduação com avaliação mais alta (notas 6 e 7); O Programa Institucional de Capacitação Docente e Técnica (PICDT) funciona desde 1975, financiando bolsas para pessoal das Universidades e Centros de

Pesquisa, sendo o Mestrado Interinstitucional (MINTER) e Doutorado Interinstitucional (DINTER) subprogramas dos PICDT iniciados em 1995 e que perduram até atualmente. O montante de recursos aplicado no DS em 2019 foi de aproximadamente 1,1 bilhão de reais, com 27,5% das despesas discricionárias da Capes. O Proex teve, no mesmo ano, aplicação de mais de 500 milhões de reais. Estes valores dão a dimensão do que é necessário para ter resultados em formação de pessoal de alto nível em pesquisa e desenvolvimento tecnológico. Junto com a recomposição dos orçamentos e retomada de crescimento, é vital estabelecer mecanismos de direcionamento destes programas para políticas de ação afirmativa, que pode ser na distribuição de recursos para programa que promovam a inclusão de pessoas negras, indígenas e quilombolas.

O PICDT teve um papel articulado com os Programas Nacionais de Pós-Graduação e atuou fortemente para promover a desigualdade regional que havia no sistema. Em 1975, a hegemonia da Região Sudeste era quase total, com 94% das vagas de mestrado e doutorado existentes (BRASIL, PNPG I, 1975). Ao longo das décadas, o sistema de pós-graduação cresceu como um todo e nas demais regiões de forma mais alta que na região Sudeste e o PICDT deu condições para as universidades aumentarem o seu número e percentual de doutores e seus programas de pós-graduação. Em 2005, eram 19.849 (58,9%) docentes na região Sudeste, 6.174 (18,3%) na Sul, 4.653 (13,8%) na Nordeste, 1.974 (5,9%) na Centro-Oeste e 1.067 (3,2%) na Norte. Em 2011, a hegemonia no Sudeste já se aproxima de 50%, com 27.679 (52,4%) nesta região, seguidos de 9.829 (18,6%) na Sul, 9.434 (17,9%) na Nordeste, 3.726 (7,1%) na Centro-Oeste e 2.115 (4,0%) na Norte (PIOTTO, 2016).

Deste conjunto de dados, podemos concluir que programas de combate a desigualdades em contextos nos quais existe uma

hegemonia têm resultados favoráveis a médio e longo prazo que demandam planejamento e investimento, contínuo. Mesmo com planejamento e investimento, reverter a hegemonia é objetivo de longo prazo, no exemplo analisado em programa com investimento contínuo entre 1975 e 2010 o percentual de participação do Sudeste baixou de 95% para 52%, mas continuou sendo prevalente. Este programa constitui exemplo de investimento de ação afirmativa que funcionou ao longo de décadas e beneficiou de forma direta somente a população branca. A hegemonia branca na pós-graduação fez com que os necessários investimentos ao longo das décadas em programas exitosos como o DS, Proex e PICDT beneficiasse de forma completamente desigual a pessoas brancas, privilegiados pelos recursos e formação ao longo de décadas e, em paralelo, pessoas negras com acesso limitado/ cerceado a estes recursos.

A proposta orçamentária deve passar por duas estratégias complementares, mais uma vez. Uma política afirmativa nos diversos programas existentes, com estabelecimento de critérios de equidade nos diversos programas existentes, a iniciar pelos DS e PROEX, que criem, utilizem, incorporem nas suas matrizes de distribuição de recursos entre os programas e nas seleções internas dos programas, critérios de equidade, ponderações e reserva de vagas para ampliação e a participação negra e indígena nos programas e pós-graduação.

Criação de um programa próprio, ou subprogramas dos grandes programas existentes, que tenha financiamento, ampla atuação, com bolsas de iniciação científica, mestrado, doutorado, pós-doutorado e mobilidade. Investimento constante em avaliação de metas de curto, médio e longo prazo de igualdade racial na graduação e pós-graduação.

Síntese das propostas

Este artigo realiza a discussão do contexto de hegemonia branca na realidade brasileira que foi construído de forma constante e progressiva e canalizou os recursos sociais de todas as áreas para a população branca, em detrimento das populações negra e indígena. Tomou como exemplo a discussão com ênfase nas áreas de comunicação e educação, sublinhando que os exemplos se replicam nas diversas áreas na sociedade brasileira.

Os dados apresentados são reveladores de como a hegemonia branca canalizou para si os recursos públicos da sociedade brasileira e como a promoção da igualdade é projeto de médio e longo prazo para o qual o investimento público é condição não exclusiva, mas imprescindível.

Para combater o racismo que é estrutural e estruturante na sociedade brasileira, a população negra deve estar no orçamento. De forma planejada, sistemática e transversal, nas diversas áreas sociais e de gestão pública.

Para isto, as ações afirmativas e políticas de equidade devem perpassar, em especial, os grandes programas de financiamento público. Nos casos analisados aqui, os contratos de publicidade, o FUNDEB, os programas de pós-graduação DS, PROEX e DINTER/MINTER (subprogramas do PICDT em funcionamento atual), como exemplos de áreas específicas para as quais as políticas precisam incidir transversalmente.

Em paralelo e complementarmente, nas diversas áreas devem ser criados programas específicos com recursos que sejam à altura dos investimentos do Estado brasileiro nas diferentes políticas sociais e na necessidade gigantesca do estabelecimento de igualdade racial. Um país que desenvolveu grandes programas

sociais de combate à desigualdade como o “Bolsa família”, que tem o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o maior programa de alimentação escolar (ou dos maiores) do mundo; o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), o maior (ou entre os maiores) programas de distribuição de livros do mundo, nunca investiu de forma adequada em promoção de igualdade racial.

Na direção de ter um grande programa nacional de promoção de igualdade racial, cancelamos a proposta publicada no Comitê de Juristas de Combate ao Racismo (BRASIL/CÂMARA FEDERAL, 2021, p. 37) de compor um conjunto de ações afirmativas sob o título “Brasil afirmativo” e criar um fundo com recursos de vinculação orçamentária para a promoção da igualdade racial que tenha metas e captação de recursos gradativos e crescentes, prevendo chegar a 3,21 bilhões de reais em 2030. As propostas apresentadas são necessárias e factíveis e se articulam com as propostas delineadas aqui, de ações afirmativas transversais em diferentes campos e de programa específico de igualdade racial. As referidas propostas estão organizadas como um conjunto de mecanismos legislativos, Projetos de Lei e Emendas Constitucionais, entre os quais um PL que “Institui o Fundo Nacional de Enfrentamento ao Racismo” (BRASIL/CÂMARA FEDERAL, 2021, p. 78–82) ; a criação de um “Programa de Crédito ao Empreendedorismo Negro – FNER, dispõe sobre finalidade e financiamento do Fundo e recursos destinados a políticas para comunidades remanescentes de quilombos” (Brasil/Câmara Federal, 2021, p. 89–96); vincula recursos mínimos para políticas voltadas para as comunidades remanescentes de quilombos (BRASIL/CÂMARA FEDERAL, 2021, p. 99–100) e uma série de outras ações afirmativas na instituição de benefício universal para crianças e adolescentes; na valorização do salário mínimo; nas áreas de produção e programação das emissoras de rádio e televisão; para o ensino de história e cultura africana e afro-brasileira, para ficar somente em alguns dos exemplos de PLs

apresentados pela referida comissão.

A dívida histórica acumulada com a população negra e indígena define que para retomar a reconstrução do país numa agenda democrática, o combate das desigualdades raciais passa obrigatoriamente pelo investimento em políticas de igualdade racial. O longo sonho da liberdade perseguido pela negritude brasileira é sempre urgente, ou, nas palavras do rapper Emicida, “é tudo prá ontem!!!”.

Referências

BRASIL. *Programa Nacional de Pós-Graduação*. Brasília: CAPES, 1975.

BRASIL/CÂMARA FEDERAL. *Comissão de Juristas destinada a avaliar e propor estratégias normativas com vistas ao aperfeiçoamento da legislação de combate ao racismo estrutural e institucional no país*. Brasília: Câmara Federal, 2021.

CENTRO de Gestão e Estudos Estratégicos, *A Formação de novos quadros para CT&I: avaliação do programa institucional de bolsas de iniciação científica (Pibic)*. Brasília, DF: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2017.

COSTA, Thaisa Machado Marques. *O impacto dos gastos com assistência estudantil na taxa de sucesso das universidades federais do nordeste*. Dissertação (Mestrado em Economia) UFC, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/43366>. Acesso em: 14 jul. 2022.

DÁVILA, Jerry. *Diploma de brancura: política social e racial no Brasil 1917–1945*. São Paulo: Editora da Unesp, 2006.

FERNANDES, Florestan. *A integração do negro na sociedade de classes*. São Paulo: USP, 1964.

GOMES, Nilma L. *O movimento negro educador: saberes construídos nas lutas por emancipação*. Petrópolis: Vozes, 2017.

FINEDUCA. Fundeb: Ponderar com mais racionalidade para redistribuir com mais equidade (Nota Técnica). 2020. Disponível em: https://fineduca.org.br/wp-content/uploads/2020/12/NT_ponderacoes_NovoFundeb_09.12.2020versão-final.pdf. Acesso em: 14 jul. 2022.

HASENBALG, Carlos A. As imagens do negro na publicidade. In: HANSELBAG, Carlos e SILVA, Nelson do Valle. *Estrutura Social, Mobilidade e Raça*. Rio de Janeiro, Vértice, 1988. p. 183–188.

LIMA, Sílvia Maria Amorim Lima. *A permanência de estudantes negros(as) na Universidade Federal do Paraná: aspectos materiais e simbólico*. Dissertação (Mestrado em Educação), UFPR, 2016. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/45477>. Acesso em: 14 jul. 2022.

MÜLLER, Maria Lúcia Rodrigues. *A cor da escola: imagens da Primeira República*. Cuiabá: EDUFMT/Entrelinhas, 2008.

NASCIMENTO, Abdias. *Teatro Experimental do Negro: trajetória e reflexões*. Estudos Avançados. (50), 2004. p. 209–224. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/B8K74xgQY56px6p5YQQP5Ff/?lang=pt>. Acesso em: 14 jul. 2022.

PAIXÃO, Marcelo P. 500 anos de solidão: estudos sobre desigualdades raciais no Brasil. Curitiba: Apris, 2013.

PIOTTO, Hayslla B. O Doutorado Interinstitucional – Ação Novas Fronteiras (DINTER/NF) como política pública para formação de

peçoal de nível superior. Dissertação (Mestrado em Educação em Ciências), UFRGS, 2016. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/150163/001007874.pdf?sequence=1> Acesso em: 14 jul. 2022.

RAMOS, Viviane R. D. S. A. *De Carrossel a Aventuras de Poliana: avanços e permanências com relação a personagens negras presentes nas telenovelas brasileiras voltadas ao público infantil*. 2022. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal do Paraná, 2022.

ROSEMBERG, Fulvia. “Raça e desigualdade educacional no Brasil”. p.73–91. In: AQUINO, Julio G.(coord.) *Diferenças e preconceito na escola: alternativas teóricas e práticas*. São Paulo: Summus, 1998. p.73–91.

ROSEMBERG, Fulvia. *Relações raciais e desigualdades educacionais no Brasil contemporâneo*. Palestra proferida na XXV Sepe – Semana de Ensino, Pesquisa e Extensão do Setor de Educação da Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 23 de setembro de 2013.

SANTOS, Pedro. *A Política de Distribuição da Verba Publicitária do Governo Federal no Brasil (2000/2014)*. Dissertação (Mestrado em Comunicação) UFS, 2018. Disponível em: https://ri.ufs.br/bitstream/riufs/10143/2/PEDRO_ALEXANDRE_OLIVEIRA_SANTOS.pdf. Acesso em: 14 jul. 2022.

SILVA, Nelson do Valle. “Extensão e natureza das desigualdades raciais no Brasil”. In: GUIMARÃES, Antonio S. A; HUNTLEY, Lynn (orgs.). *Tirando a máscara: ensaios sobre o racismo no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 33–51.

SILVA, Paulo V. B.; SANTOS, Wellington O. e ROCHA, Neli G. “Negras(os) e brancas(os) em publicidades de jornais paranaenses”.

In: Intercom, v.35, n.2, p. 149–168, jul./dez. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/interc/a/HYNYX6PdkCgphMxGDyyVbyx/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 14 jul. 2022.

SILVA, Petronilha B. G.; SANTOS, Nilsa M. C. S.; ALCARAZ, Rita M e VELOSO, Roberta ERER nas Instituições Escolares. In: SILVA, Paulo V. B. REGIS, Katia; MIRANDA, Shirley Ap. (Org.). *Educação das Relações Étnico-Raciais: o Estado da Arte*. Curitiba: NEAB-UFPR, 2018, p. 107–148. Disponível em: https://www.membros.abpn.org.br/download/download?ID_DOWNLOAD=58. Acesso em: 14 jul. 2022.

TRIPODI, Zara F., PERES, Ursula D. & ALVES, Thiago Os desafios do financiamento da Educação Básica numa perspectiva interdisciplinar. EPAA, 30 (20), 2022, p. 1–11. Disponível em: <https://epaa.asu.edu/index.php/epaa/article/view/7440/2805>. Acesso em: 14 jul. 2022.

TRIPODI, Zara F., JANUÁRIO, Eduardo & OLIVEIRA, Rosenilton S. O Novo Fundeb e a questão racial. Jornal GGN. 05 de outubro de 2020. Disponível em: <https://jornalggn.com.br/artigos/o-novo-fundeb-e-a-questao-racial-por-zara-f-tripodi-eduardo-januario-e-rozenilton-s-de-oliveira/>. Acesso em: 14 jul. 2022.

O RELATÓRIO DA COMISSÃO DE JURISTAS E A NECESSIDADE DE SUA CONSIDERAÇÃO EM UMA AGENDA PARA A RECONSTRUÇÃO ANTIRRACISTA DO ESTADO BRASILEIRO

Rita Cristina de Oliveira

“Ao mesmo tempo em que nossa comunidade denuncia as injustiças de que é vítima, apresenta reivindicações consistentes e soluções para problemas que são seculares.”
(Abdias do Nascimento)

No dia 17 de dezembro de 2020, um ato do presidente da Câmara dos Deputados instituiu a “Comissão de Juristas destinada a avaliar e propor estratégias normativas com vistas ao aperfeiçoamento da legislação de combate ao racismo estrutural e institucional no país”²⁴.

A instituição da Comissão resultou da demanda de um grupo de parlamentares da chamada bancada negra da Câmara dos Deputados e de aliados que pretendia estudos de ferramentas legislativas sistêmicas para enfrentamento do racismo estrutural e institucional.

A conjuntura era de comoção social pela morte do cidadão João Alberto Silveira Freitas, assassinado de forma brutal por seguranças da rede de supermercados Carrefour, no dia 19/11/2020, na esteira de um longo histórico de episódios de violência cotidianamente cometidos contra a população negra no Brasil.

24. O ato encontra-se disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/comissoes/grupos-de-trabalho/56a-legislatura/comissao-de-juristas-combate-aoracismo-no-brasil/conheca-a-comissao-criacao-e-constituicao/ato-de-criacao>. Acesso em 28 set. 2021.

Em 27/11/2020, parlamentares reunidos em Comissão Externa que acompanhava o caso João Alberto ouviram pessoas negras das diversas carreiras jurídicas, da academia e dos movimentos sociais, ocasião em que sobressaiu, de plano, a demanda por esforços para pautar o quanto antes o PDC 861/2017, cuja proposta encaminhada em 2015 pela presidente Dilma Rousseff, tratava da aprovação do texto da Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e formas correlatas de intolerância.

A comissão de juristas que viria a ser instalada em janeiro de 2021, foi constituída por 18 profissionais negras e negros das diversas carreiras jurídicas, reconhecidos pela atuação em pautas antirracistas e, desde então, se dedicaram a um trabalho de análise, escuta pública dos mais diversos atores sociais e especialistas, estudo comparado da legislação e dos projetos legislativos em trâmite no Congresso Nacional, do que resultou a elaboração de um extenso relatório, com mais de 600 páginas, entregue à presidência da Câmara em 30/11/2021.

O Relatório final é inegavelmente um documento que entrega ao Estado brasileiro uma agenda legislativa antirracista que longe de se intitular um documento perfeito e acabado, constitui-se como um caderno que busca dar concretude à discussão de propostas que visam ao enfrentamento das matrizes institucionais do racismo que estrutura a sociedade brasileira e dinamiza as engrenagens responsáveis pela sua profunda desigualdade.

A população negra brasileira sabe há muito tempo que as estruturas e engrenagens do racismo não são desorganizadas com discursos de caráter apenas compreensivo das condições de violência, vulnerabilização, descaso e omissão estatal de que são alvo, sabe-se que é preciso sobremaneira compromisso com

estratégias de luta política que inclua a ocupação de espaços de poder de decisão e protagonismo. E qualquer agenda que se rotule antirracista, mas despreze tais reivindicações, está carimbada como hipócrita.

Não por acaso, a agenda central da comissão de juristas, para além das ações afirmativas em diversos níveis, ocupou-se com propostas de justiça orçamentária e de transição das condições decorrentes da histórica e persistente exploração da população negra. Sabe-se, não é de hoje, que as dinâmicas discriminatórias têm assento de relevo e privilégio na constituição de conjunturas de austeridade fiscal, em que as matizes do presente passado escravagista brasileiro eviscera sem maiores constrangimentos.

Aos 200 anos de independência convém lembrar que a estrutura do Estado brasileiro, sua institucionalidade e arcabouço de seu sustento econômico e financeiro foram erigidos sob a base de exploração econômica do trabalho de pessoas negras africanas e afrodescendentes mediante a prática sistemática e longeva do maior crime contra a humanidade: o tráfico transatlântico escravagista.

A partir dessa compreensão, quando se fala em reparação à população negra é necessário perceber que não se trata apenas de compensar danos históricos a uma população que foi vítima de um sistema brutal de exploração e sofrimento no passado, mas que se trata de uma população que, apesar de majoritária e responsável pelas riquezas da nação, segue brutalmente espoliada do acesso aos bens e direitos que foram conquistados sobre suas costas e holocausto, frutos do seu trabalho, riqueza cultural e tecnologias ancestrais.

Em que pese a Constituição de 1988 ter alçado as lutas “jurídicas” dos movimentos negros a outro patamar, imprimindo a promoção

do bem de todos, sem discriminação, o repúdio ao racismo e sua criminalização como valores fundantes, além dos direitos fundamentais, notadamente sociais em caráter universal, a luta por uma agência concreta contra o racismo segue sendo objeto de denúncia e demanda constante pela população negra na exata medida em que as promessas constitucionais mostraram-se insuficientes ou carentes de implementação na vida real.

Na esteira de reivindicações, desde a Marcha de Zumbi na década de 1990 até 2003, já no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, com a criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), que significou a presença de um projeto mais estruturado de combate ao racismo, à discriminação e às desigualdades sociais, a população negra vem de um processo contínuo de lutas políticas por justiça e igualdade material.

Como parte desse processo, algumas conquistas despontaram como a promulgação da Lei 10.639/2003, que estabeleceu a obrigatoriedade do estudo da História e Cultura Afro-brasileira na educação básica; a instituição da Agenda Social Quilombola e a criação de uma Política Nacional de Saúde Integral da População Negra. E foi durante o governo da presidenta Dilma Roussef que se implementaram esforços institucionais decisivos na construção de uma agenda de governo para a promoção da igualdade racial, com aprovação da política de cotas no ensino público superior federal, em 2011 e as diversas medidas anunciadas na III Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CONAPIR), em 2013.

Entretanto, o caráter residual das políticas de combate ao racismo em termos orçamentários e as dificuldades de articulação dessas políticas denotaram a fragilidade e incipiência das conquistas de até então, porquanto, conforme já assinalava o economista

e professor Mario Theodoro, a questão do racismo institucional jamais foi enfrentada de maneira sistêmica pelo Estado brasileiro²⁵.

Isso porque o racismo institucional configura a reprodução nos aparatos institucionais do racismo estrutural, cujos alicerces se mantiveram intactos, à míngua de políticas de caráter sistêmico e da solidez de alianças políticas realmente comprometidas com as agendas de enfrentamento à desigualdade racial. Ainda no governo da presidenta Dilma Rousseff, como refluxo dessas inconsistências de articulações políticas que conduziram ao processo golpista de 2016, se experienciou o rebaixamento político da Seppir, uma redução significativa do orçamento das políticas de combate ao racismo, em decorrência de crises econômicas e políticas de austeridade que reorganizaram as dinâmicas discriminatórias em prejuízo da população negra e pobre.

Nos últimos anos, durante os governos Temer e Bolsonaro, as dinâmicas discriminatórias das políticas de austeridade resultaram em verdadeiro esvaziamento orçamentário das políticas de combate ao racismo, bem como o encerramento de espaços de diálogo social e acirramento da violência estatal nos mais diversos níveis, traduzindo-se em verdadeira agenda de violações que tem como alvo preferencial a população negra e indígena.

É nessa atual conjuntura que as lutas antirracistas têm se colocado não apenas para alçar novos patamares, mas sobremaneira para reverter retrocessos naquilo que foi conquistado até agora.

Em que pese esse cenário cruel, as lutas da população negra demonstraram forte engajamento e capacidade de tensionamentos que, abrindo brechas nas estruturas racistas, conquistaram alguns

25. Mario Theodoro, *As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil 120 anos após a abolição*. Brasília: Ipea, 2008.

avanços possíveis, como a incorporação jurídica da Convenção Interamericana contra o Racismo e a inserção das pautas antirracistas no centro da agenda política e econômica do país.

Como demanda que ecoa dessa trajetória, o trabalho da Comissão de Juristas, consubstanciado em seu Relatório final, merece atenta consideração para elaboração das propostas que se destinam ao pleito eleitoral de 2022. E pela mesma razão, suas proposições de ferramentas legislativas constituem-se como valioso compêndio para a discussão de pautas antirracistas de maneira não superficial, para além dos arranjos político-partidários que assegurem espaços e poder de decisão a pessoas negras na construção de plataformas de governos e de mandatos.

Alguns pontos do Relatório dos Juristas chama a atenção para a centralidade da agenda de promoção da igualdade racial como preocupação e compromisso de toda a Administração Pública, de modo a constituir de fato uma política de Estado²⁶. Segundo o relatório, “isso passa, dentre outras medidas, pelo estabelecimento de um protocolo de promoção da igualdade a ser cumprido por toda a Administração Pública Direta e Indireta e pela criação de mecanismos institucionais de governança, *compliance*, transversalidade e interseccionalidade que permitam conferir mais efetividade às políticas de combate às discriminações e promoção da igualdade”.

Entre as grandes preocupações destacadas no relatório dos juristas está a letalidade da juventude negra como resultado de um funcionamento punitivo-repressivo racialmente enviesado dos sistemas de justiça e segurança pública, problema para o qual assinala como medidas não resolutivas, mas potencialmente redutoras dos índices alarmantes, alterações legislativas “que

26. https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/grupos-de-trabalho/56aleislatura/comissao-de-juristas-combate-ao-racismo-no-brasil/documentos/outras_documentos/relatorio-final

condicionem o repasse de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública: a) à reorientação das polícias à investigação de crimes contra a vida; b) ao estabelecimento de metas para redução da letalidade policial; c) à instituição de protocolos públicos de abordagem e uso da força e instituição de modelos mais transparentes e responsivos de corregedorias e ouvidorias”. Nesse aspecto, destaca-se ainda a proposição que problematiza o controle externo da atividade policial pelo Ministério Público, dada a sua flagrante e histórica incapacidade funcional e sistêmica de assegurar os direitos e interesses da camada mais vulnerabilizada atingida pelo funcionamento seletivo do sistema de justiça criminal.

Outra preocupação que norteia o relatório está na regulação do setor privado para fazer frente ao racismo institucional de modo a combatê-lo também nas estruturas de mercado. Nesse sentido, propõe-se “o aprofundamento das sanções civis contra práticas discriminatórias, bem como a positivação de mecanismos já conhecidos internacionalmente de promoção do direito antidiscriminatório e de implantação de estruturas jurídico-empresariais de conformidade, que levem à prevenção, detecção e responsabilização de empresas diante de atos discriminatórios”²⁷.

A preocupação central do relatório dos juristas é inegavelmente a reestruturação da legislação nacional sob uma perspectiva de justiça orçamentária. Nesse sentido, o relatório questiona as prioridades do Estado na arrecadação de recursos e realização dos gastos, a orientação de sua política econômica e, sobretudo, a construção de um projeto de desenvolvimento que incorpore o combate ao racismo como objetivo central.²⁸

27. Idem.

28. Idem.

Na esteira dessa perspectiva, além das medidas emergenciais de enfrentamento ao desemprego, implementação de uma renda mínima cidadã, políticas de combate à fome e à insegurança alimentar, o relatório chama a atenção para a necessidade de aprofundamento do Estado Social pactuado na Constituição de 1988, por meio de diversas alterações legislativas no âmbito econômico, orçamentário, de regulação e fiscalização de políticas públicas. Passo indispensável para tanto é a reversão das políticas de estrangulamento fiscal que, sob a falsa noção de “austeridade”, tem destruído a malha jurídica de proteção social.²⁹

A retomada do desenvolvimento econômico, necessária para modificar a inserção do Brasil na comunidade internacional, gerar empregos de qualidade, combater a segregação socioespacial e o racismo ambiental, exige, assim, alterações na lei que estabeleçam prioridade dos investimentos em territórios de densidade racial majoritariamente negra e indígena, populações historicamente excluídas e subalternizadas no orçamento público³⁰ e, mais recentemente, brutalmente alvejados por políticas de agressão estatal e pela espoliação privada, em virtude de um fluxo de rendição crescente a interesses de financeirização especulativa do agronegócio exportador.

O quadro de violações aos povos quilombolas é tamanho que se constata friamente que passados 33 anos da promulgação da Constituição de 1988, mais de 94% das comunidades certificadas no país ainda não tiveram garantidas as titulações de suas terras³¹.

No escopo de reduzir esse quadro desolador, as alterações sugeridas pelos juristas têm em mira constranger os gestores

28. Idem.

29. Idem.

30. Idem.

31. Nota técnica da Defensoria Pública da União e do Grupo de Pesquisas Transdisciplinares sobre Meio Ambiente, Diversidade e Sociedade apresentada à Comissão de Juristas.

públicos e permitir que políticas de regularização fundiária sejam mais contundentemente reclamadas judicialmente quando necessário, e destacam ainda a necessidade de consignação de recursos para titulação de terras quilombolas, cuja falta é apontada como um dos maiores problemas pelos atores sociais e institucionais ouvidos pela comissão.

A Convenção Interamericana Contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, incorporada este ano ao ordenamento jurídico com status constitucional ou supralegal, está a exigir que o Estado brasileiro produza mais e melhores informações desagregadas por raça/cor e que as diretrizes do orçamento público se abram para a promoção da igualdade racial e dos objetivos fundamentais da República brasileira. Daí a necessidade de diversos aprimoramentos legislativos que incluam os critérios raciais como indicadores de eficiência da Administração Pública e de eficácia das políticas públicas.

O financiamento das políticas de promoção da igualdade racial é, nesse escopo, uma agenda inescapável para qualquer plataforma que de fato se comprometa com o combate ao racismo e com inclusão definitiva da questão racial no centro das estratégias e planos nacionais de desenvolvimento socioeconômico. A esse respeito, os juristas também resgataram a proposta de criação de um Fundo Nacional de Igualdade Racial, contido na proposição do economista Mario Theodoro³², aprimorando-a com fontes de receitas mais ousadas de modo a conferir robustez necessária ao financiamento, sem prejuízo da necessidade de se discutir outros mecanismos de reparação histórica à população negra e a criação de um fundo constitucional que abranja outras receitas.

32. Mario Theodoro foi ouvido em reunião pública da Comissão de Juristas.

Muito referenciado no relatório dos juristas está o PL 1.332/1983, de Abdias do Nascimento, o qual já previa metas flexíveis e prestação de contas contínuas sobre a promoção da igualdade racial no âmbito da administração pública. Os passos de Abdias do Nascimento na proposição de marcos estabelecidos pelo arcabouço jurídico contido na Constituição de 1988 estão evidenciados no relatório como mecanismos importantes de governança no setor público e privado.

Nesse escopo, a atenção do relatório dos juristas às estratégias de enfrentamento ao racismo no setor público envolveu a proposição de normativas para implementação de ações afirmativas nas licitações e contratações públicas, incluindo as ações de parceria com o setor privado e financiadas com recursos públicos e alterações para aprimoramento da Lei 12.990/2014 visando ao alcance de metas de diversidade e representatividade.

No que diz respeito ao racismo institucional evidenciado no setor público e privado, o relatório dos juristas trouxe um anteprojeto que se propõe a constituir-se como microssistema antidiscriminatório em diálogo com o estatuto da igualdade racial, transversalizando o aprimoramento de proposições em trâmite no Congresso Nacional e adequando-as conceitualmente à incorporação jurídica da Convenção Interamericana contra o Racismo.

Incidências legislativas sobre os direitos sociais constituíram também um dos eixos destacados no trabalho da comissão de juristas, que contou com sugestões de diversos especialistas, autoridades públicas, ativistas e articuladores de entidades da sociedade civil diante do imenso universo de revisão e análise normativa. Dessa articulação resultaram proposições pontuais e estratégicas nos temas da saúde e assistência social, trabalho, educação e cultura, com destaque para o aprimoramento

da Política de Cotas e Ações Afirmativas no ensino superior, mecanismos de implementação do artigo 26–A da Lei de Diretrizes e Bases de Educação (estudo de história e cultura afro-brasileira e indígena), melhoria da proteção social no trabalho e políticas de enfrentamento à precarização, ajustes destinados à Política de Atenção à Saúde Integral da população negra e ações afirmativas de reparação histórica e cultural à população negra.

Convém destacar que a reparação histórica e cultural à população negra ganhou no relatório dos juristas um destaque como componente fundamental para dar conta do enorme desafio frente aos processos bem engendrados de esquecimento, apagamento e negação do valor estético e civilizacional a tudo o que interage com o passado africano, passado esse que sempre se buscou negar ou sufocar na sociedade brasileira, em um processo que Vandelir Camilo identificou de forma precisa como “necromemória”³³.

Daí porque as políticas de reparação histórica e cultural devem ter por escopo um verdadeiro processo de justiça de transição em relação ao passado escravagista e ao crime de lesa humanidade constituído pelo irrigamento do desenvolvimento socioeconômico a partir do tráfico transatlântico de pessoas africanas escravizadas, flagrantemente não resolvido na compreensão da formação da identidade nacional.

Nesse sentido, a formulação de políticas de memória que dialoguem com a sensibilidade desse passado cruel na reelaboração constante de estratégias de consciência que visem a não repetição de suas engrenagens de exploração, bem como a formulação de um reconhecimento facilitador de estratégias de futuro em que a naturalização e orgulho da ancestralidade civilizatória africana e afrodescendente seja alçada a patamar

33. Vandelir Camilo, *Necromemória*. reflexões sobre um conceito. Edição própria do autor, 2020.

de autenticidade da formação nacional são políticas de estado fundamentais para a reversão do quadro adoeecedor do racismo estrutural e institucional.

Na contramão dessa perspectiva, a cultura afro-brasileira e as iniciativas de seu fomento, nos últimos anos, tem sido alvo preferencial das políticas de destruição cultural. Por outro lado, é inegável a potência das manifestações culturais da população negra no sentido de não apenas resistirem às políticas de destruição como de se afirmarem como valioso espaço de desenvolvimento socioeconômico da nação, o que inclusive tem mantido aceso um relevante grau de esperança social em torno de propostas de reversão do quadro desolador de desmonte democrático.

Diante de todo esse contexto, é inequívoco que merece profunda e cuidadosa atenção o trabalho desenvolvido, ao longo de 2021, pela pioneira Comissão de Juristas constituída pela Câmara dos Deputados para avaliar e propor estratégias normativas com vistas ao aperfeiçoamento da legislação de combate ao racismo institucional no país, na medida em que constitui-se como resultado da articulação de análises e proposições de diversos atores sociais, para além dos integrantes formalmente nomeados, dado que o diálogo social e a expertise das proposições que seus componentes imprimiram no relatório final foram forjados na luta social e política em torno da agenda de enfrentamento ao racismo e nas tecnologias ancestrais de abertura de brechas no rochoso sistema jurídico que tem sido manejado historicamente para fortalecer as hierarquias sociais racistas.

HISTÓRIA E CULTURA AFRICANA E AFRO-BRASILEIRA: DA INSTITUCIONALIDADE DAS LUTAS ÀS LUTAS DE NOSSO TEMPO

Cleber Santos Vieira

No vindouro dia 09 de janeiro de 2023, a Lei 10.639/2003 completará duas décadas de existência. A rigor, trata-se do marco legal que, ao instituir a obrigatoriedade do ensino de história e cultura afro-brasileira no currículo escolar, promoveu a institucionalização de um longuíssimo processo de lutas sociais protagonizadas por várias gerações do movimento negro. A lei alterou o artigo 26A da Lei de Diretrizes da Educação Nacional, reconhecendo, dessa forma, uma antiga reivindicação das organizações negras favoráveis à introdução de conteúdos relacionados à história de África, dos africanos e da diáspora como dispositivo de reparação pelos danos causados pela escravidão. Ganhou a sociedade brasileira, de maioria populacional negra, que passou a ter um valoroso dispositivo para a formação escolar para cidadania em bases mais democráticas porque mais diversa. À promulgação da lei 10639/03 sucedeu-se um conjunto de preceitos normativos que abrangem todo o sistema educacional brasileiro.

A institucionalidade do ensino de história e cultura afro-brasileira e da educação para as relações étnico-raciais é o que pretendemos apresentar como o eixo desse artigo. Nele, discutimos também os desafios para a institucionalização plena da lei, notadamente com as mudanças recentes da política nacional tanto em termos de financiamento, quanto nas alterações sofridas pelo currículo nacional. De modo ainda mais específico, defendemos o argumento de que, para o sucesso do projeto de Reconstrução do Brasil, o Plano Nacional de Implementação da Diretrizes Curriculares para

a Educação das relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira deva ocupar lugar estratégico.

Para o intelectual Clóvis Moura (2004), a cultura afro-brasileira de resistência é uma das características mais importantes da história do negro brasileiro. Para o autor de *Rebeliões da Senzala*, capitalismo e escravidão estruturaram a sociedade racista, mas, no interior desse processo, escravizadas e escravizados transformaram as tentativas de destruição das culturas dominadas em uma cultura afro-brasileira de resistência. Presente nos quilombos, guerrilhas e insurreições do período escravistas, no período pós-abolição, a cultura afro-brasileira de resistência se desenvolveu e ainda é praticada naquilo que o autor chamou de organizações negras (Moura, 1979), quer dizer, grupos de capoeira, rodas de samba, terreiros e em grupos de conteúdo político propriamente dito, como a Frente Negra Brasileira, Teatro Experimental do Negro, Movimento Negro Unificado e tantos outros grupos regionais ou locais que surgiram depois. Nesta mesma perspectiva, ao longo de todo esse período, inúmeras experiências pedagógicas negras registram-se na história da educação. Escolas fretenegrinas, por exemplo. Mas também esteve organicamente presente na música negra em seus vários estilos, cujos ritmos e letras dizem muito do cotidiano e trazem as dimensões negras inscritas no Brasil.

A partir dos anos 1980 antigas denúncias e práticas de resistência das organizações negras transmutam-se em reivindicações do movimento negro por ações compensatórias de maneira mais orgânica. Conforme destacou Nilma Lino Gomes:

A comunidade negra, nas suas mais variadas formas de organização política, não reivindica a educação somente como um direito social e humano. Não luta apenas por uma educação universal que se coloca na luta contra as

desigualdades. Antes, ela exige uma educação que seja pública, laica e que reconheça, respeite e dialogue com a diversidade de maneira afirmativa (Gomes, 2017, p. 14).

Uma das expressões mais notórias desse momento foi o Projeto de Lei 1.332/1983 apresentado pelo então deputado federal Abdias Nascimento³⁴. Em seu artigo, este PL já previa a implementação de modificações no currículo das escolas brasileiras, visando incorporar as contribuições positivas das civilizações africanas para a história geral em todas as áreas do conhecimento, bem como as dos africanos e de seus descendentes para a história do Brasil. Algumas das propostas contidas neste PL ainda permanecem originais e eloquentes nos dias de hoje, como a de “agregar ao ensino das línguas estrangeiras europeias, em todos os níveis em que estas são ensinadas, o ensino de línguas africanas (yoruba ou kiswahili) em regime opcional”; a de obrigatoriedade de “indicação das fontes de recursos para implementação das medidas sugeridas” no inciso VIII, artigo 8º da referida lei³⁵. Por esta proposição, caberia ao Ministério da Educação e Cultura, bem como às Secretarias Estaduais e Municipais de Educação, a obrigação de apresentar relatórios anuais sobre as modificações estabelecidas. Muito embora tenha sido aprovado em todas as comissões da Câmara dos Deputados, o PL 1.332/83 não teve força suficiente para ir à votação em plenário.

34. O dossiê completo do projeto de Lei 1332/1983 está disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/190742>. Acesso em: 30 abr. 2022.

35. VIII - Incentivar e apoiar a criação de Departamentos, Centros ou Institutos de Estudos e/ou Pesquisas Africanos e Afro-Brasileiros, como parte integral e normal da estrutura universitária, particularmente nas universidades federais e estaduais. § 1º As modificações de currículo aplicar-se-ão, obrigatoriamente, tanto no ensino público quanto no ensino particular, em todos os níveis; O Ministério da Educação e Cultura, bem como as Secretarias Estaduais e Municipais de Educação, farão públicos relatórios anuais, a partir de um ano após a entrada em vigor desta legislação, sobre a implementados dispositivos deste Artigo, expondo entre outras informações: I. o nome dos responsáveis pela modificação; curricular e a forma de colaboração das entidades negras e dos intelectuais negros comprovadamente engajados no estudo da matéria; II. os trabalhos realizados; III. os produtos de trabalho elaborados (i.e., modelos de currículos, cartilhas, matérias etc.); IV. cronograma de implementação das medidas sugeridas; V. indicação das fontes de recursos para implementação das medidas sugeridas.” *idem. Ibid.* p. 10.

Nos anos subsequentes, a pauta manteve-se latente nos momentos decisivos do movimento negro. Assim, como resultado da Convenção Nacional “O Negro Constituinte” realizada em agosto de 1986, as entidades apresentaram, dentre outras reivindicações, a exigência de que “O processo educacional respeitará todos os aspectos da cultura brasileira. É obrigatório a inclusão nos currículos escolares de I, II e III graus do ensino de História da África e da História do Negro no Brasil”. O tema também figurou nas teses das entidades que participaram do I Encontro de Entidades Negras (1º ENEN) realizado em novembro de 1991 na cidade de São Paulo. No Grupo de Trabalho Interministerial para a Valorização da População Negra (GTI) instituído em 1995 pelo governo federal como desdobramento da Marcha Zumbi dos Palmares Contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida, realizada naquele mesmo ano. Assim como durante as atividades preparatórias à III Conferência de Durban, a preocupação com a publicação de materiais didáticos nos três níveis, resgatando a história da África e dos afrodescendentes no Brasil foi apresentada como uma das propostas da “Carta do Rio”, documento-síntese da Conferência Nacional contra o Racismo e a Intolerância, ocorrida no Rio de Janeiro em 8 de julho de 2001.

Mas a retomada da proposição de modificar o currículo nacional, incluindo a história do povo negro, viria efetivamente em 1999, com o PL 259 apresentado pela deputada federal Esther Grosi, que dispunha sobre a obrigatoriedade da inclusão, no currículo oficial da Rede de Ensino, da temática História e cultura afro-brasileira e dá outras providências. Neste caso, a inclusão desta modalidade de ensino apresentava-se como um projeto de alteração específica ao currículo nacional e não mais como um dos componentes de um grande programa nacional de ações compensatórias, visando a implementação do princípio de isonomia social do negro em relação a outros grupos da sociedade brasileira.

De fato, a institucionalização das lutas do movimento negro para inclusão da história e cultura afro-brasileira e africana conquistou formas sistêmicas a partir de 2003, com a posse do presidente Luis Inácio Lula da Silva. Desde então, um conjunto de marcos legais permitiu melhor operacionalização das temáticas de interesse da população negra, a começar pela lei 10.639/03 e pela criação da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir). Desde então, a história e cultura e africana e afro-brasileira conecta-se com outras as políticas de ações afirmativas, como a Lei de Cotas 12.711/2012. Política Nacional de Saúde Integral da População Negra (PNSIPN); Diretrizes Escolares para a Educação Escolar Quilombola; dentre tantas outras. Nesse repertório, é importante destacar o Estatuto da Igualdade Racial, Lei 1.288/2010, que na Seção 2, Artigo 11 estabeleceu que:

Art. 11. Nos estabelecimentos de ensino fundamental e de ensino médio, públicos e privados, é obrigatório o estudo da história geral da África e da história da população negra no Brasil, observado o disposto na Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

§ 1º– Os conteúdos referentes à história da população negra no Brasil serão ministrados no âmbito de todo o currículo escolar, resgatando sua contribuição decisiva para o desenvolvimento social, econômico, político e cultural do País.

§ 2º– O órgão competente do Poder Executivo fomentará a formação inicial e continuada de professores e a elaboração de material didático específico para o cumprimento do disposto no caput deste artigo.

Nesse panorama, a criação de instâncias governamentais e o estímulo a grupos de estudos impulsionou a implementação da Lei 10.639, na medida em que articulou e pactuou programas com órgãos e

instituições diversos. Na estrutura do Ministério da Educação foram criados dois órgãos que desempenharam função importantíssima para a difusão da história e cultura afro-brasileira e africana e da educação para as relações étnico-raciais: Secadi e Cadara.

A Secad foi instituída em 2004, através do decreto 5.159/2004, como Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade. Em 2011, adotou a temática da inclusão alterando a nomenclatura para Secadi. Era o órgão responsável por ações e programas nas áreas de Educação Especial, Educação de Jovens e Adultos, Educação do Campo, Educação Escolar Indígena, Educação Escolar Quilombola, Educação para as relações Étnico-Raciais e Educação em Direitos Humanos.

Outro órgão técnico central na articulação interinstitucional, formulação e planejamento foi a Comissão Técnica Nacional de Diversidade para Assuntos Relacionados à Educação dos Afro-brasileiros (Cadara). Instituída pela portaria 4.542, de 28 de dezembro de 2005, a Comissão mantinha, dentre seus objetivos, “elaborar, acompanhar, avaliar e analisar políticas públicas educacionais voltadas para o cumprimento da Lei 10.639/2003, bem como das Diretrizes para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino da História e Cultura Afro-brasileira e Africana, aprovadas pelo Parecer CNE/CP 03/2004 e homologadas pela Resolução CNE/CP 01/2004”.

A Secad e a Cadara desempenharam papéis fundamentais na execução das diretrizes curriculares de História e cultura afro-brasileira, fomentadas e implementadas pela Secadi e/ou com a Secadi. Esta ação se deu através do fomento e articulação de projetos específicos. Este foi o caso do Uniafro - Ações Afirmativas para a População Negra no Educação Superior, que tinha o objetivo de apoiar a formação continuada de professores para a

implementação da Lei 10.639/03 e para a educação quilombola em parceria com Instituições Públicas de Educação Superior.

Um dos desdobramentos mais visíveis dos efeitos provocados pelo golpe sofrido pela presidenta Dilma Rousseff, em 2016, consiste exatamente na extinção desses dois órgãos estratégicos, Secadi e Cadara. Desmonte que se processou combinado a um meticuloso planejamento com o objetivo de reorganizar as políticas educacionais, modulando-a de acordo com a ideologia subjacente às forças conservadoras alocadas no poder executivo.

No período anterior ao Golpe de 2016, algumas frases antecipavam o que estava por vir: “Chega de doutrinação marxista. Basta de Paulo Freire!”; “Contra a Doutrinação nas Escolas”; “Escola Sem Partido”; “Contra a propaganda política, ideológica e partidária dentro das escolas”. São frases que figuraram em destaque nas manifestações ocorridas entre 2014 e 2016, cujo ápice foi o afastamento da presidenta Dilma Rousseff da Presidência da República. Foram cruciais também no processo de mobilização eleitoral conservadora que culminaram na derrota do presidencialista Fernando Haddad, em 2018. Essas frases são bons termômetros dos conflitos políticos e desafios estabelecidos naquela quadra histórica. Se as ideias e práticas de Paulo Freire evocam, por um lado, a construção de uma educação como prática da liberdade, na qual o ato de acessar o patrimônio cultural produzido pela humanidade completa-se com a formação humanizadora a favor da justiça social e da democracia. De outro, a memória de Paulo Freire evoca, entre as elites conservadoras, o medo da participação política, da organização dos trabalhadores/as alfabetizado/as na leitura das contradições do mundo e das iniciativas para superá-las. Como no pré-1964, propositadamente confundiu-se educação libertadora com doutrinação.

Cumpra registrar que as manifestações simbolizadas nas frases acima ocorreram em um cenário de reavivamento da violência simbólica e física como arma política, substituindo o debate de ideias e o poder dos argumentos pela força. Este panorama apresenta indicadores que apontam o exercício da violência como reação aos avanços das políticas educacionais inspiradas nos princípios da educação libertadora praticados nos anos dos governos populares; expressa, pois, o reavivamento de um sentimento estruturado pelo autoritarismo, racismo e machismo, marcas permanentes de nossa história. O medo de inclusão dos temas e corpos da classe trabalhadora, de negros, indígenas e mulheres nas escolas e universidades provocou reações conservadoras. Após 2018, dois processos foram simultaneamente executados: a estruturação do projeto autoritário e privatista da educação e o desmonte das políticas públicas.

O Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares (Pecim), instituído pelo Decreto 10.004 de 05 de setembro de 2019, é um componente importante da estratégia adotada pelo projeto autoritário na educação. O vertiginoso crescimento das Ecim no último biênio revela a consolidação de um silencioso e perigoso processo. A Portaria 1.071 de 24 de dezembro de 2020, que regulamentou Pecim, previa em seu artigo a implantação de 54 Ecims, distribuídas nos estados, nos municípios e no Distrito Federal, em escolas estaduais, distritais e municipais. Estabelecia ainda que a execução do programa receberia o “apoio financeiro, conforme disponibilidade orçamentária, para cobertura de despesas operacionais e regulamentares atendidas no âmbito do Plano de Ações Articuladas – PAR e Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE”.

A articulação orgânica do Pecim com o sistema educacional brasileiro não para por aí. O documento intitulado “Diretrizes

das Escolas Cívicos–Militares” anuncia o que veio fundamentando a sua existência ao cumprimento de metas do Plano Nacional de Educação (PNE). Diz o texto: “ instituído pela Lei 13.005, de 25 de junho de 2014, prevê, em sua Meta 7, o fomento da qualidade da educação básica, em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, de modo a atingir as médias nacionais para o IDEB”. Daí em diante, perfila uma rigorosa articulação deste programa com as metas estabelecidas nos principais documentos legais que regulamentam a educação brasileira, como Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Diretrizes Curriculares Nacionais e o Plano Nacional de Educação. Merece destaque a forma como os símbolos nacionais e a própria ideia de civismo são relacionadas. Diz o artigo 7º: “As ECIM baseiam–se nos seguintes valores: I. civismo: colocamos o bem da comunidade escolar e da sociedade em geral acima dos interesses individuais”. Constituem–se, pois, em reverberações sistêmicas no âmbito educacional do lema “Pátria acima de tudo, Deus acima de todos”!

Uma perigosa “onda cívica” está no ar. Se a previsão era de inicialmente criar 54 Ecims, hoje já são 216 distribuídas nas regiões do país da seguinte forma: Norte (44); Nordeste (36); Centro–Oeste (29); Sudeste (55); Sul (52). A previsão é que em 2022, outras 89 escolas sejam integradas ao programa. Ao mesmo tempo, o governo propagandeia as boas notas de estudantes das Ecim no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). O orçamento inicial de 54 milhões de reais ao programa, de 1 milhão por escola, deverá crescer no mesmo ritmo do crescimento do número de Ecim.

Dois episódios ocorridos em escolas que aderiram ao Pecim ilustram bem o que está em curso na educação brasileira:

1) Em Brasília, a vice-diretora do Centro Educacional 01 da Estrutural foi exonerada após briga com um tenente da polícia militar, integrante da “diretoria disciplinar”, função criada no âmbito do acordo de “gestão compartilhada” existente entre PM e a referida escola. Motivo: exposição de trabalhos dos/as estudantes sobre o 20 de novembro – Dia da Consciência Negra. Alguns dos cartazes evidenciaram o genocídio da juventude negra e da permanente violência policial que oprime e mata a população negra e periférica. Mais recentemente, estudantes da mesma escola, ao realizarem manifestação de apoio à vice-diretora, receberam voz de prisão dos policiais que atuam na gestão compartilhada. O caso está sendo investigado pelo Ministério Público do Distrito Federal.

2) Aluna negra de 13 anos é impedida de entrar na no Colégio Dom Paim, localizado na região metropolitana de Salvador/BA. Motivo: cabelos crespos soltos inadequados para as normas da escola, que também adota o modelo de gestão compartilhada com a PM que ocupa a funções na “diretoria disciplinar”. O caso também é investigado pelo Ministério Público.

Os dois exemplos evidenciam que as Ecim correspondem a uma forma requintada de descumprimento do artigo 26A da LDB: cidadania tornou-se sinônimo de civismo cujos valores e símbolos nacionais operam como ferramenta de integração de uma sociedade homogênea, onde impera a democracia racial, ensinada mediante as assim chamadas tradições nacionais e punindo qualquer ato em contrário. A história e cultura afro-brasileira, africana e indígena, previstas nas leis 10.639/03 e 11.6454/08 são, pois, elementos estranhos às diretrizes educacionais das escolas cívico-militares. Combinado a outros marcos legais, como o Estatuto da Igualdade Racial (Lei 12.288/2010) e a lei de cotas (Lei 12.711/2012), essas leis têm razão de ser, pois contribuem para romper com traços

nefastos da história da educação brasileira: as desigualdades raciais no direito à educação, resultado direto do longo período de proibição de negros/as escravizados/as frequentarem escolas e, ao mesmo tempo, incluem conteúdo da história afro-brasileira e africana nos currículos escolares, essenciais para a democratização da produção e difusão do conhecimento. Quando vistas em conjunto, compõem um virtuoso quadro de institucionalidade da luta antirracista.

O crescimento assustador do número de escolas que aderiram ao Pecim e os dois casos citados demonstram que o projeto autoritário caminha a passos largos. Não era apenas de “escola sem partido”, “chega de doutrinação”, “fora Paulo Freire” ou “contra a ideologia de gênero” que as manifestações de 2016 bradavam. Eram balões de ensaio, parte de um processo mais amplo. Tudo leva a crer que se trata de uma reedição reformulada do modelo de ação cívico-social adotado no Brasil durante a Ditadura Militar. Em processos assim, a prestação de serviços à comunidade por parte de militares opera como elemento de difusão dos valores autoritários e de controle social transmutados em respeito à ordem democrática. Nada mais significativo do que a figura do “Diretor Disciplinar” exercida por militares na gestão escolar. No caso da educação para as relações étnico-raciais e do ensino da história e cultura afro-brasileira e africana, o Pecim significa um grande retrocesso, as escolas que compõem este programa são expressões bem articuladas de instituições que interrompem as conquistas institucionais da população negra no campo educacional.

Correndo paralelamente ao Pecim aprofunda-se o desmonte de órgãos da administração pública que desempenhavam papéis fundamentais para a execução de políticas de igualdade racial na educação: a exemplo da Secadi, Cadara. Soma-se a isso o

esvaziamento da Seppir, que se tornou SNPIR. Urge interromper a expansão das Ecim para futuramente extinguir o Pecim; e, mais ainda, reestabelecer os órgãos que operacionalizam a execução das leis 10.639/03 e 11.645/08.

Nesse sentido, quando a sociedade discute a reconstrução do Brasil, é preciso um olhar atento sobre o lugar estratégico ocupado pela educação e, em especial, do Plano Nacional para Implementação das Diretrizes Curriculares para a Educação das relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Africana, Afro-Brasileira, doravante *Plano ERER – Lei 10639/03*. Este documento é uma das mais significativas expressões da institucionalização das lutas pela inclusão da história e cultura afro-brasileira, entendida aqui como reparação. Ao mesmo tempo simboliza as contradições e fragilidades da institucionalidade porque atravessam as políticas de igualdade racial no campo educacional. Por um lado, é um símbolo da cultura afro-brasileira de resistência: documento idealizado e elaborado por intelectuais, pesquisadores/as, educadores/as e ativistas negros/as majoritariamente, os quais, a partir dos limitados espaços institucionais existentes, valeram-se da experiência política acumulada na luta antirracista para construir um plano de metas para fazer valer a lei 10.639/03. Por outro lado, o Plano anuncia as possibilidades de reconstrução das políticas públicas, quando nos convida a olhar o passado de lutas, resistência, existência e resiliência das pautas do movimento negro e, ao mesmo tempo, a necessidade de reconfigurar as suas formas institucionais a partir das lutas de nosso tempo.

O Plano citado foi elaborado a partir dos estudos e proposições equacionados pelo Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), instituído através da Portaria Interministerial 605 de 28 de maio de 2008, envolvendo, além da Seppir, o Ministério da Educação, o Ministério da Justiça. O Plano tem por objetivo “colaborar para que

todos os sistemas de ensino cumpram as determinações legais com vistas a enfrentar as diferentes formas de preconceito racial, racismo e discriminação racial para garantir o direito de aprender a equidade educacional a fim de promover uma sociedade justa e solidária”. O seu objetivo específico primeiro é o de fazer cumprir e institucionalizar a implementação das Diretrizes, conjunto formado pelos textos da lei 10.639/03, Resolução CNE/CP 01/2004, Parecer CNE/CP 03/2004 e da lei 11. 645/08.

O Plano E_{RE}R – Lei 10.639/03 – é um virtuoso documento que tem o mérito de articular as atribuições para todas as instâncias direta ou indiretamente envolvidas no cumprimento da LDB. O detalhamento do Plano estabeleceu, inclusive, metas e cronograma sendo considerado três períodos de execução: curto (2009–2010); médio (201–2012); longo (2009–2015). Os prazos e as metas foram articulados em torno de seis eixos fundamentais: 1) fortalecimento do marco legal; 2) políticas de formação para gestores(as) e profissionais da educação; 3) Política de material didático e paradidático; 4) gestão democrática e mecanismos de participação social; 5) Avaliação e monitoramento; 6) Condições institucionais. Para execução de cada meta foram designados os respectivos “atores”, isto é, órgãos públicos, instituições, universidades, Núcleos de Estudos Afro-Brasileiros (Neabs), dentre outros.

Um auspicioso balanço dos impactos da lei 10.639/03 foi recentemente mensurado na coletânea *Educação das Relações Étnico-Raciais: o estado da arte* (SILVA; RÉGIS; MIRANDA, 2018). A pesquisa foi desenvolvida a fim de promover diagnóstico da produção de conhecimento sobre a temática da E_{RE}R, artigo 26º da LDB e resolução 01/2004 que institui as diretrizes curriculares. O volume de teses e dissertações permite apontar para a consolidação campo científico em torno da temática. Além disso, apresenta, em amplitude nacional, um rigoroso mapa das

iniciativas governamentais voltadas para a implementação da lei. Com base neste e em muitos outros estudos e indicadores, portanto, é possível afirmar que a existência da institucionalidade dos processos que visam promover a história e cultura afro-brasileira e africana e educação para as relações étnico-raciais nas escolas brasileiras é um fato.

Não obstante, a eficácia no cumprimento sistêmico desses processos é um permanente objeto de questionamento e tem provocado muitas dúvidas quanto à execução real das diretrizes no cotidiano das salas de aula nas diversas redes de ensino. As queixas muitas vezes sobressaem de educadoras e educadores da educação básica comprometidos com o cumprimento da lei, mas que, ao contrário do estabelecido nas diretrizes, não encontram respaldo orgânico nas várias instâncias da gestão educacional, desde as coordenações pedagógicas até as secretarias de educação propriamente ditas. Os obstáculos certamente advêm da inovação radical trazida por este segmento de ensino que, ao promover o conhecimento histórico como mecanismo de igualdade racial, rompeu o silêncio sobre o racismo provocado pelo mito e ideologia da democracia racial brasileira instalada nas relações sociais em todos os níveis e em todas as instituições, principalmente no sistema de ensino.

À implementação das diretrizes impôs-se o racismo institucional. As proposições de igualdade racial construídas nos 13 anos de governo democrático e popular, como não poderia deixar de ser, instalaram-se em instituições marcializadas e, na prática e na medida do possível, tentavam romper com nuances do racismo estrutural amalgamado nas relações sociais e nas estranhas dos órgãos públicos. É nesse contexto que precisam ser compreendidos órgãos como a Secadi e Cadara, estratégicos para a execução das políticas de promoção da igualdade racial na esfera educacional

agindo nos limites de um quadro em que prevalecia o racismo. Eles foram, pois, mecanismos que, apesar das dificuldades, sabiamente negociaram espaços e recursos, ações e programas institucionais de interesses educacionais e científicos da população negra. Isto é, segmentos símbolos da institucionalidade das lutas que foram desconstruídos. Nesse sentido, na linha do que afirmamos durante audiência pública promovida pela Comissão de Juristas de Combate ao Racismo da Câmara dos Deputados, onde ao arguir sobre a temática, argumentamos pela necessidade de se reconhecer:

[...] a importância da Lei 10.639/2003, da Comissão Técnica Nacional de Diversidade para Assuntos Relacionados à Educação dos Afro-brasileiros (CADARA) e da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI), estas duas últimas extintas, recomendando ao legislativo promover a reativação. Ainda, salientou a necessidade de atualizar as metas norteadoras e o período de execução do Plano Nacional de Implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação das Relações Étnico-raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-brasileira e Africana, bem como dar força legal ao citado Plano (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021, p.164).

O processo de reconstrução do Brasil passa necessariamente por um olhar atento sobre o que foi construído pela força popular organizada. Estamos diante de uma oportunidade importante. É urgente a constituição de um grupo de trabalho que ficará encarregado de promover uma avaliação rigorosa do quanto avançamos na institucionalização da lei 10.639, tendo por critério as metas propostas estabelecidas pelo plano nacional e por objetivo planejar atualização do plano, principalmente em termos de propor medidas e caminhos legais para o cumprimento da lei.

Não será uma tarefa simples, posto que se trata de dimensionar o nível de institucionalização das Diretrizes Curriculares expressas na resolução CNE 01/2004 nos 27 estados da federação, Distrito Federal e no vastíssimo e complexo mundo espalhado nos 5.565 municípios existentes no país. Fato que certamente exigirá uma rigorosa e flexível metodologia na busca de dados. Não há dúvidas de que alguns sistemas de ensino municipais e estaduais assimilaram positivamente a lei 10.639/03 nos respectivos currículos de suas redes.

Há de se considerar o trabalho contínuo de segmentos do movimento negro no sentido de aferir o grau de institucionalização da lei, pautando órgãos públicos de diferentes poderes. Nesse sentido, pode-se, por exemplo, sugerir ampliar para todos os estados e municípios iniciativas exitosas desencadeadas pelos órgãos de controle a fim de aferir o orçamento de cada ente federado destinado ao cumprimento do Art. 26^a da LDB, como o trabalho realizado pelo Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, o qual, no relatório da Cumprimento do Art. 26^a da LDB nas Escolas Municipais do Rio Grande do Sul, conclui que

De fato, para evidenciar as transações financeiras e físicas motivadas pelo atendimento às regras do artigo 26-A, será imprescindível a atuação dos controles internos locais, visando a estabelecer os ritos necessários ao controle e realizando atividades de fiscalização quanto ao efetivo cumprimento dos normativos internos. A partir dos resultados dessa atuação, será possível obter dados quanto aos quantitativos realmente empregados na concretização do que estabelece o artigo 26-A e, a partir deles, dimensionar o esforço que deve ser realizado para a efetivação das obrigações estabelecidas pela LDB no que diz respeito às relações étnico-raciais (TCERS, 2015).

Além disso, urgem ações sistêmicas no sentido de apoiar proposições legislativas para o cumprimento da lei, e de definir qual o lugar ocupado pelo artigo 26A da LDB em recentes mudanças ocorridas na política educacional e curricular no Brasil, a saber:

1) Projeto de Lei 2444/2015 – Este projeto tramita na Câmara dos Deputados desde 2015. Foi apresentado sob os auspícios da Comissão Parlamentar de Inquérito da Violência Contra Jovens Negros e Pobres. A proposição zela pela objetividade, coerência e vigor: “torna inadimplente, de acordo com as disposições da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, o município que deixar de aplicar os dispositivos da Lei 10.639 de 9 de janeiro de 2003)”³⁶. Atualmente está à espera da relatoria na Comissão de Finanças e Tributação. Traz com ele a força simbólica de vincular diretamente a história e cultura afro-brasileira e africana ao combate do genocídio da juventude negra. Se aprovado, seria a grande chave para cumprir o estabelecido em lei, isto é, “a obrigatoriedade”. Deveria operar como um elemento de intensa mobilização com objetivo da institucionalização plena da lei.

2) FUNDEB: O novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação (Emenda Constitucional 108/2020) instituiu a equidade racial como um dos critérios de distribuição dos recursos advindos do orçamento do Valor Ano Aluno Resultado (VAAR). Confirme assinalado no relatório da Comissão de Jurista da Câmara dos Deputados que chamou atenção para a necessidade de haver “um alinhamento entre o FUNDEB e o regramento disposto na Lei 10.639/2003 se faz fundamental, portanto. Garantindo-se a

36. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1594306>. Acesso em: 01 maio 2020.

distribuição de recursos a partir da observância ao artigo 26-A da Lei de Diretrizes e Bases da Educação não apenas assegura um controle sobre a implementação da referida lei, como também estimula seu cumprimento, já obrigatório, de efetiva inclusão do estudo da história e cultura afro-brasileira nas escolas de ensino fundamental, médio, públicas e privadas.

3) A **Base Nacional Comum Curricular (BNCC)** foi sancionada em 2017 e desde então vem sendo implementada nos sistemas estaduais e municipais de ensino. Decerto que o Artigo 26A da LDB e as diretrizes curriculares constam como documentos referenciais da BNCC. Todavia, sobretudo na esfera do ensino médio, analistas têm apontado a forma superficial e protocolar com que têm sido tratados esses temas. Como mudar esse quadro? De que maneira uma eventual atualização e mudança no status jurídico do plano poderá contribuir para alcançar a condição de conteúdos significativos?

4) A Lei 13.415/2017, que institui o “**Novo Ensino Médio**”, promoveu significativas alterações na estrutura do Ensino Médio. Apesar de grande parte dos especialistas e dos que militam em defesa da escola pública reivindicarem a revogação desta reforma por considerá-la um retrocesso, o fato é que o novo ensino médio vem sendo adotado nas redes de ensino. Qual tem sido a incidência da Erer nesse processo?

5) o Projeto de Lei Complementar 235/2019, que cria o **Sistema Nacional de Educação (SNE)**, foi aprovado no Senado Federal. O SNE compreende a articulação colaborativa entre federados visando ao alinhamento e harmonia entre as políticas, programas e ações das diferentes esferas governamentais na área da educação. Na Câmara dos Deputados, onde atualmente tramita, já foi protocolada uma emenda em plenário requerendo que

as diretrizes e princípios do SNE contemplem a redução das desigualdades socioeconômicas e raciais. Se aprovado, quais mecanismos institucionais precisarão ser criados e acionados para assegurar a sua consecução?

6) diante da onda de recrudescimento da agenda conservadora no Brasil, são cada vez mais numerosos os casos de ataques a professoras e professores da educação básica que introduzem as temáticas afro-brasileira e africana no processo de ensino e aprendizagem. Como lidar com esses conflitos, como assimilar tensões no plano ERER?

7) A destruição e/ou esvaziamento dos espaços de participações popular nas decisões políticas é uma medida deliberada pelo atual governo. Assim, para todos os itens supracitados será fundamental a articulação dos **Fóruns Permanentes de Educação para ERER** ou rearticulação. Serão fundamentais no processo em cada estado e planejamento de ações comuns.

Concluimos com um olhar esperançoso, acreditando que reconstruir o Brasil é possível; e que a consolidação do processo de reconstrução requer que as políticas públicas voltadas para o ensino de história e cultura africana, afro-brasileira e para a educação das relações étnico-raciais sejam compreendidas como forças estratégicas da renovação e da luta política. O primeiro passo seria a criação de um Grupo de Trabalho com a finalidade de cotejar o estabelecido nas diretrizes e metas do Plano Nacional; e desde já planejar a reativação da SECADI e da CADARA. Seria um bom ponto de partida para organizar as reflexões em torno dos 20 anos da Lei 10.639/2003.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Resolução CNE/CP 1/2004. *Diretrizes curriculares nacionais para a educação das relações étnico-raciais e para o ensino de história e cultura afro-brasileira e africana*. Brasília, 2004. BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Juristas destinada a avaliar e propor estratégias normativas com vistas ao aperfeiçoamento da legislação de combate ao racismo estrutural e institucional no país. Relatório Final. Brasília: Câmara dos Deputados, 2021

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais. Grupo de Trabalho de Enfrentamento ao Racismo e Respeito à Diversidade Étnica e Cultural. 2015.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CP 3/2004. *Diretrizes curriculares nacionais para a educação das relações étnico-raciais e para o ensino de história e cultura afro-brasileira e africana*. Brasília, 2004.

BRASIL. Ministério da Educação. *Diretrizes das Escolas Cívico-Militares*. 2º ed. Brasília: MEC, 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. *Plano Nacional para Implementação das Diretrizes curriculares nacionais para a educação das relações étnico-raciais e para o ensino de história e cultura afro-brasileira e africana*. Brasília: MEC/SECADI, 2013.

BRASIL. Resolução CNE/CP 1/2004. *Diretrizes curriculares nacionais para a educação das relações étnico-raciais e para o ensino de história e cultura afro-brasileira e africana*. Brasília, 2004.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. *Cumprimento do Art. 26^a da LDB nas escolas municipais do RS: obrigatoriedade do ensino de história e cultura afro-brasileira e indígena*. Porto Alegre, 2015.

SILVA, Allyne Andrade; CARREIRA, Denise. AÇÃO EDUCATIVA. <https://escolacivicomilitar.mec.gov.br/>

MOURA, Clóvis. *Dialética radical do Brasil negro*. 2. ed. São Paulo: Fundação Maurício Grabois / Anita Garibaldi, 2014.

MOURA, Clóvis. “Organizações negras”. In: SINGER, Paul; BRANT, Vinicius de Caldeira. *São Paulo: o povo em movimento*. São Paulo: Editora Brasileira de Ciências, 1983.

NEGREIROS, Dalila Fernandes. *Educação das relações étnico-raciais: avaliação da formação de docentes*. São Paulo: Editora UFABC, 2017.

NERIS, Nathália. A voz e a palavra do movimento negro na Constituinte de 1988. Letramento, 2018.

SANTOS, Katia Regina da Costa; SOUZA, Edileuza Penha de Souza (Orgs.). SEPPPIR – Promovendo a igualdade racial Para Um Brasil Sem Racismo. Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial: Brasília, 2016.\

SILVA, Paulo Vinicius Baptista; RÉGIS, Kátia; MIRANDA, Shirley Aparecida (orgs.). *Educação das Relações Étnico-Raciais: o Estado da Arte*. Curitiba: NEAB-UFPR e ABPN, 2018.

VIEIRA, Cleber Santos. “Livros Didáticos e Cultura Política: OSPB em Tempos de Nova República”. In: *Cadernos de História da Educação* (UFU, Impresso), v. 10, p. 71–82, 2011.

CADERNOS
TEORIAeDEBATE

Fundação Perseu Abramo

Rua Francisco Cruz, 234 - Vila Mariana 04117-091 São Paulo - SP

Fone: (11) 5571 4299 - www.fpabramo.org.br