

SUBSÍDIOS À II CONAPIR
Conferência Nacional de Promoção da
Igualdade Racial

Secretaria Especial de Política de Promoção da Igualdade Racial
Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial
2009

Formulação, edição e distribuição:
Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da
Presidência da República – SEPPIR / PR
Esplanada dos Ministérios, bloco A, 9º andar.
CEP: 70054-900, Brasília – DF.
Tels.: (61) 3411-3691
E-mail: comunicacao.seppir@planalto.gov.br

Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial
Esplanada dos Ministérios, bloco A, 9º andar, Sala Chicão Xucuru.
CEP: 70054-900, Brasília – DF.
Tel.: (61) 3411- 4942
E-mail: oraida.abreu@planalto.gov.br

Este documento está disponível em arquivo eletrônico no site:
<https://www.presidencia.gov.br/seppir>

Impresso no Brasil

Presidente da República

Luiz Inácio Lula da Silva

SEPPIR

Ministro-chefe

Edson Santos

Secretário-adjunto

Eloi Ferreira de Araújo

Chefe de gabinete

Sandra Rodrigues Cabral

Subsecretário de Políticas de Ações Afirmativas

Giovanni Harvey

Subsecretário de Comunidades Tradicionais

Alexandro Reis

Subsecretário de Planejamento, Formulação de Políticas

Martvs das Chagas

Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial - CNPIR

Presidente

Edson Santos

Secretária executiva

Oraida Maria M.de Abreu

Índice

Apresentação	05
Introdução	07
Parte I	
1. Brasil em fatos, mitos e realidades	09
1.1 – A dinâmica social, econômica e racial do país	09
1.2 – Do pós abolição aos dias atuais	12
1.3 – A igualdade racial sob o ponto de vista legal	18
1.4 – Estratégias do movimento negro para superação do racismo	21
Parte II	
2. Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial	24
2.1 – A elaboração e execução de uma nova política	24
2.2 – Agenda estratégica de igualdade racial	32
2.3 – Ação intergovernamental: o pacto federativo	49
2.4 – A política nacional e as relações internacionais	51
Parte III	
3. Controle social, desafios e perspectivas para a igualdade racial	59
3.1 – Controle social fortalecendo ação dos governos da sociedade	59
3.2 – A atualidade, os objetivos e as perspectivas para o futuro	60
Anexos	
1. Decreto Presidencial publicado no D.O.U. de 10/11/08 – Mudança de Data da II CONAPIR.	
2. Decreto Presidencial publicado no D.O.U. de 19/10/07 – Convocação da II CONAPIR.	
3. Data de abolição da escravidão na América Latina e Caribe, citado por Marcelo Paixão (2006:36).	
4. Lei de Anistia <i>post mortem</i> a João Cândido (o Almirante Negro).	
5. Projeto Cotas nas Universidades Públicas.	
6. Composição do CNPIR – Gestão 2008-2010.	
7. Resumo do Mapa de Distribuição Especial da População, segundo a Cor ou Raça – Negros e Pardos – IBGE/SEPPIR 2008.	
8. Instrução Normativa n.º 49 – MDA/INCRA.	
9. Lista das comunidades remanescentes de quilombos tituladas no Brasil, segundo a FCP/MinC.	
10. Resumo da Agenda Social Quilombola.	
11. Lista de universidades que desenvolvem ações afirmativas.	
12. Resumo do Plano de Desenvolvimento em Educação (Destaques PR).	
13. Lista de adesões ao Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial.	
14. Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial.	

Apresentação

O racismo e o combate à discriminação racial são preocupações relativamente recentes dos governos no plano internacional. Surgiram no pós-guerra, com a adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos e o acompanhamento de sua implementação no âmbito da Organização das Nações Unidas. Desde então, o diálogo entre as nações avançou gradualmente, até que em 2001 foi realizada a III Conferência das Nações Unidas contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e as formas correlatas de Intolerância, em Durban, na África do Sul. O Brasil participou com a maior delegação e colaborou assumindo a relatoria geral.

A Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, da Presidência da República, foi criada em 2003 como uma resposta positiva do Brasil às deliberações da Conferência de Durban, em reconhecimento às lutas históricas do movimento negro e de outros movimentos sociais brasileiros contra a discriminação racial, e em consequência do amadurecimento das relações raciais em nossa sociedade. Sob a coordenação da SEPPIR estão o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR), o Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial (FIPIR), a formulação da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR) e a organização da Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CONAPIR), que terá sua segunda edição entre os dias 25 e 28 de junho de 2009, em Brasília.

A II CONAPIR será uma oportunidade ímpar para fortalecer o diálogo e a cooperação entre órgãos e entidades governamentais e não governamentais de promoção da igualdade racial, no qual deverão ser apontados possíveis ajustes nas políticas de igualdade ora em curso, e fortalecidas as relações das mesmas com as políticas sociais e econômicas em vigor.

Ao criar a SEPPIR, o Governo brasileiro assumiu a responsabilidade pela promoção da igualdade racial a partir do entendimento de que o Estado não deve ser neutro em relação às questões raciais, pois a ele cabe assegurar igualdade de oportunidades em busca de melhores condições de vida a todos os brasileiros. Mas, associada a esta nova postura governamental, está a compreensão de que as políticas públicas, para que sejam efetivas, devem ser frutos das necessidades percebidas na sociedade e por ela determinadas.

Esta é uma relação que já está estabelecida e que temos a tarefa de preservar. Durante a II CONAPIR, portanto, o Governo Federal, através da SEPPIR e de outros entes da administração pública, fará uma avaliação das diversas ações em andamento e apresentará sua agenda estratégica para o futuro. E a sociedade civil exercerá o controle social como continuidade do processo de elaboração das políticas de promoção da igualdade racial. Desta forma seremos capazes de firmar metas e compromissos comuns, tornando mais transparentes as relações entre Estado e sociedade, e estabelecendo objetivos sintonizados com a realidade do país e de seu povo.

A promoção da igualdade racial não está desvinculada de todas as demais ações que hoje competem para o desenvolvimento do país. A ação indutora do Estado é imprescindível e dela depende em boa parte a conquista da cidadania

plena pelos grupos que vivem discriminação do ponto de vista racial e étnico. Neste sentido, as ações afirmativas, o Programa de Aceleração do Crescimento e as demais políticas setoriais aplicadas pelo Governo brasileiro devem ser complementares. Especialmente em relação às parcelas excluídas da sociedade, para as quais o atual crescimento econômico e as políticas públicas universais são insuficientes para reverter a desigualdade secular que marca a sua história.

No que diz respeito à redução da desigualdade, entre 2002 e 2007, 9,7 milhões de brasileiros deixaram as classes D e E, e passaram a compor a classe C. Houve reajuste real de 32% do salário mínimo (2003/2007), aumentou em 6,5% o consumo das famílias em 3,6% a massa salarial real. De janeiro de 2003 a janeiro de 2008 foram criados 10,3 milhões de postos de trabalho, sendo 8,2 formais. Atento aos efeitos da crise econômica internacional, o Governo Federal toma medidas para que as ações de crescimento não sejam comprometidas, mantendo em expansão a rede de proteção social e as recentes conquistas da classe trabalhadora.

Os grupos étnicos em posição mais vulnerável, como os negros, indígenas, povos de etnia cigana, no atual contexto de desenvolvimento econômico e social do país, puderam perceber um quadro de melhora em sua qualidade de vida. No entanto, as condições gerais de vida das negras e negros brasileiros, por exemplo, que representam mais de 49% da população, seguem inferiores as dos brancos. Relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud/ 2008) mostra que os não-brancos no Brasil estão em desvantagem em itens como renda, educação, saúde, emprego, habitação e segurança pública.

Mudar este quadro é uma missão a ser enfrentada pela sociedade brasileira. E a II CONAPIR será um momento muito importante no cumprimento desta tarefa. O Brasil é fiador e signatário de todos os tratados internacionais de combate ao racismo, possui a segunda maior população negra do planeta e é, também, uma referência mundial sobre a promoção da igualdade racial. No entanto, nunca antes tivemos um ambiente tão favorável quanto o atual para a discussão deste tema tão caro à consolidação de nossa democracia. Nunca houve antes um período democrático longo o suficiente para permitir a discussão madura, ampliada e participativa sobre a igualdade, na qual os negros, povos de etnia cigana, indígenas, judeus e palestinos pudessem contribuir na elaboração de políticas públicas que versam sobre os seus próprios direitos. Não perderemos esta oportunidade para reforçar nossa democracia e acelerar a caminhada rumo à justiça social.

Edson Santos

Ministro de Estado-Chefe da SEPPIR/ Presidência da República

Introdução

O ano de 2003, marcado pelo início da gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, representou mudanças significativas para a agenda democrática do país. Os pilares deste governo são as áreas econômica e social, com destaque para o equilíbrio dos interesses da macro-estrutura, da infra-estrutura e dos serviços, em uma lógica democrática e popular.

Para o desenvolvimento de políticas públicas, em especial aquelas que têm por objetivo a inclusão social, é imprescindível considerar que a Constituição de 1988 garante a cidadania e a dignidade do ser humano como princípios estruturantes do Estado Democrático e de Direitos, proclamando-se a promoção do bem de todos "sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação".

Em 2003, quando foi instituída a SEPPIR e o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR), verificou-se a intensificação das ações que têm por meta a superação do racismo e das discriminações raciais e étnicas, com destaque para a articulação do Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial (FIPIR). Esses são referenciais para o desenvolvimento da política de promoção da igualdade racial, considerando suas relações com o conjunto da administração pública (União, Estados e Municípios), a partir dos necessários canais de diálogos e formulação conjunta com a sociedade civil, em especial com o movimento negro.

Em 2003 foi sancionada a Lei n.º. 10.639, que dispõe sobre o ensino da história e cultura africana e a inserção do papel do negro no histórico de formação da nação brasileira¹. Imediatamente após vieram outras ações importantes como a criação do Programa Brasil Quilombola (PBQ) e o Programa Universidade para Todos (ProUni). Em 23 de julho de 2008 foi sancionada a Lei n.º. 11.756, que concedeu anistia *post mortem* a João Cândido Felisberto, líder da Revolta da Chibata de 1910. E, em tramitação no Congresso Nacional, temos os projetos de lei que estabelecem o sistema de cotas raciais e sociais para o ingresso nas universidades públicas, e o Estatuto da Igualdade Racial.

Como garantia da existência de canais participativos e democráticos, foi realizada a I Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CONAPIR) no período de 30 de junho a dois de julho de 2005. Esse evento foi muito importante para o fortalecimento da política de igualdade racial e teve como tema geral "Estado e sociedade construindo a igualdade racial". Ao processo de realização da I CONAPIR, somou-se a agenda do "Ano Nacional de Promoção da Igualdade Racial", que reafirmou o compromisso com a visibilidade para as ações afirmativas, e potencializou a relação entre o Governo Federal e a sociedade civil.

Essa conferência configurou-se como um primeiro momento de diálogo, o que enriqueceu as formulações nacionais, significando também uma ação efetiva, no encaminhamento dos acordos internacionais, a partir da Política Nacional de

¹ A medida foi complementada com a sanção da Lei n.º. 11.645, de 10 de março de 2008, que cria a obrigatoriedade do ensino da História e Cultura Afro-brasileira e Indígena.

Promoção de Igualdade Racial (PNPIR). As proposições debatidas na I CONAPIR geraram materiais para a elaboração do Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PLANAPIR).

É com esse arcabouço que se realiza a II Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial, que tem como tema “Avanços, desafios e perspectivas da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial”. A II CONAPIR acontecerá no sétimo ano da gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, caracteriza-se, portanto, como um momento de balanço das ações, considerando os seguintes sub-temas:

- ✓ Análise da realidade brasileira a partir da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial;
- ✓ Impactos das políticas de igualdade racial implementadas a partir da estruturação do Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial nos estados e municípios brasileiros;
- ✓ Temas prioritários da SEPPIR: Terra, Educação, Trabalho e Renda, Segurança Pública e Saúde;
- ✓ Compartilhamento da Agenda Nacional com o Plano de Ação de Durban;
- ✓ Participação e controle social – compartilhando o poder de decisão.

O objetivo geral da II CONAPIR será analisar e repactuar os princípios e diretrizes aprovados na I Conferência Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e avaliar a implantação do Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial. Seguido dos objetivos específicos:

- ✓ Mobilizar setores de governo nas instâncias federal, estadual e municipal, para o desenvolvimento de ações coordenadas, visando consolidar a implantação do Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PLANAPIR);
- ✓ Estimular a participação da sociedade civil na formulação e controle social das políticas de promoção da igualdade racial;
- ✓ Consolidar as formas de implantação da PNPIR por meio da transversalidade, descentralização e gestão democrática.

A elaboração da política de promoção da igualdade racial balizou-se pelos debates políticos, considerando o processo histórico de nossa sociedade e também o impacto positivo que teve, no Brasil, a III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e as Intolerâncias Correlatas, realizada em Durban, na África do Sul, em 2001.

O Brasil se fez presente nesse processo de maneira efetiva e incrementou políticas públicas no campo da igualdade racial e étnica, comprometendo-se com a Declaração e Plano de Ação de Durban. Ressalta-se que, no Brasil, a adoção de políticas públicas de combate ao racismo e pela igualdade racial é

resultado de lutas históricas do movimento negro e popular que encontraram correspondência no atual governo.

Dessa maneira, este documento de contribuição aos debates da II CONAPIR apresenta um panorama geral das reflexões no campo da igualdade racial e sua relação com as políticas econômicas e sociais. Para sua elaboração serviram de referência documentos produzidos pelo Governo Federal que se encontram anexados.

Já existe lastro para o desenvolvimento e registro da política de igualdade racial em todo o país. Isso sinaliza que, com a realização da II CONAPIR, cumpre-se mais uma etapa do trabalho, no que diz respeito ao fortalecimento das relações e negociações entre governo e sociedade civil para a sedimentação de uma real agenda de promoção da igualdade racial.

Parte I – Brasil em fatos, mitos e realidades

1.1 - A dinâmica social, econômica e racial do país

1. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) indica que para caracterizar a população brasileira à luz do recorte racial é importante perguntar a cor e a raça das pessoas, sendo utilizada a auto identificação como estratégia, num leque de cinco categorias – preto, pardo, branco, indígena e amarelo (existindo ainda a opção não declarado). Essa dinâmica utilizada nas pesquisas do IBGE desde 1995 trouxe mudanças significativas, pois aumentou o percentual de negros (pardos e pretos) ² e reduziu de maneira relativa a população branca. “Uma das hipóteses para explicar esse fenômeno é a de que, em razão do crescimento da consciência racial, as pessoas estejam mudando a forma como se declaram nas estatísticas oficiais” (IPEA/13, 2006:282).
2. De acordo com o pesquisador da Universidade Federal do Rio de Janeiro professor Marcelo Paixão, uma das maiores dificuldades para o tratamento da realidade da população negra e indígena diz respeito à sistemática lacuna de informações nos censos demográficos: “Dos onze recenseamentos realizados entre 1872 e 2000 no Brasil, em três deles (1900, 1920 e 1970) a variável raça/cor, pelos mais variados motivos, não foi sequer incluída no campo do questionário da pesquisa. Nos três últimos recenseamentos demográficos, realizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (1980, 1991 e 2000), o quesito sobre a variável raça/cor foi excluído do universo da pesquisa, somente tendo sido incluída na amostra (cerca de 10%) do questionário” (2005:78).
3. O Brasil é formado por 189 milhões de habitantes, entre os quais 49,4% se autodeclaram brancos; 49,7% negros (42,3% pardos e 7,4% pretos); 0,5% amarelos e 0,3% indígenas (IBGE/PNAD-2007). A distribuição da

² Segundo o IBGE, considera-se negro a somatória entre pretos e pardos.

população por região no Brasil em milhões é a seguinte: Norte (15.403); Nordeste (52.305); Sudeste (80.845); Sul (27.704); e, Centro Oeste (13.563). A dimensão territorial do país é de 8.514.877 quilômetros quadrados, distribuídos em 5.564 municípios num total de 26 Estados e do Distrito Federal.

4. Em 1995, o conjunto de pretos e pardos representava 45% da população brasileira e, dez anos depois, alcançou o patamar de 49,7%, o que representa um crescimento de 4,6 pontos percentuais, equiparado a uma redução na mesma magnitude no grupo dos brancos, que passam de 54,4% da população para 49,8% em 2005 (IPEA/13, 2006:282).
5. Os indígenas somam cerca de 460 mil pessoas, distribuídos entre 225 povos, que perfazem cerca de 0,3% da população brasileira. Este dado populacional considera apenas aqueles indígenas que vivem em aldeias, havendo estimativas de que, além desses, existam entre 100 e 190 mil vivendo em outras áreas (urbanas e rurais). Há referências a 63 grupos indígenas não-contatados, além de existirem grupos que estão requerendo o reconhecimento de sua condição indígena.³
6. Os povos de etnia cigana, segundo diversas estimativas, somam 600 mil pessoas agrupadas em cerca de seis mil acampamentos, além das concentrações de moradia fixa, com referência nas etnias calon e rom.⁴
7. As mulheres somam 51,2% da população. Entre os negros, aproximadamente a metade é de mulheres (50,1%). Portanto, as mulheres negras somam mais de 43 milhões de pessoas, o que representa 24,1% do total da população brasileira (IBGE/PNAD, 2007).
8. Brasil e Nigéria⁵, localizados na América do Sul e no Continente Africano, são os países que possuem a maior população negra do mundo.
9. Na América Latina e Caribe, o total da população é de 561,3 milhões de habitantes⁶. Os indígenas somam 40 milhões de pessoas distribuídas em diferentes etnias e culturas, com maior predominância na Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Peru e México. A população negra chega a 150 milhões, com maior concentração no Brasil, Colômbia e Venezuela.
10. No Brasil, os dados demonstram uma realidade nacional multirracial, multicultural e pluriétnica. Essa diversidade brasileira constitui-se num elemento extremamente positivo. No entanto, devido às marcas históricas de discriminação e exclusão, as diferenças são transformadas

³ Fonte: Funai - Pesquisa "O índio hoje".

⁴ Fonte: Pastoral Nômada do Brasil.

⁵ Na Nigéria, o total da população é de 111,5 milhões de habitantes (2000), sendo grupos étnicos autóctones 94,5% (principais: hauçás 23%, fulanis 22%, iorubas 21%, ibos 18%, tives 3%, ijós 6%, buras 1,5%), outros 5,5% (1996).

⁶ Fonte: Ministério das Cidades "Encontro América Latina e Caribe".

em desigualdades e má distribuição de riquezas. Com isso, os negros foram relegados ao segundo plano na vida social, econômica e política.

11. A resolução de n.º. 38/04 da ONU “A incompatibilidade entre a democracia e o racismo”⁷ chama a atenção e estimula a ação dos Estados para o combate às violações dos direitos humanos que impulsionam a ascensão do racismo. Essa perspectiva confirma as reflexões e proposições da III Conferência Mundial contra o Racismo, considerando que “toda doutrina de superioridade racial é cientificamente falsa, moralmente condenável, socialmente injusta e perigosa e deve ser rechaçada, junto com as teorias que tratam de determinar a existência de raças humanas separadas” (ONU/Nova Iorque, 2002:15).
12. Essa é uma importante perspectiva para reflexão e ação sobre a realidade brasileira, na qual o racismo, a discriminação e o preconceito racial e étnico são fortes marcas nas relações sociais, políticas, econômicas e culturais. Estas formas, combinadas, produzem profundas exclusões e afetam toda a população, sobretudo os negros e os indígenas.
13. No entanto, outros grupos de diferentes ascendências também carregam estigmas associados a sua origem, culturas e costumes, como é o caso de ciganos, judeus e palestinos. É importante salientar que estas situações não se apresentam da mesma maneira para todos os grupos, devendo ser analisadas caso a caso, visando o desenvolvimento de estratégias de superação das discriminações.
14. É importante ressaltar que as bases de nossa desigualdade racial se assentam em fatores históricos, uma vez que as sociedades latino-americanas de uma forma geral foram forjadas a partir de um processo de exploração sobre as populações nativas do continente e sobre o enorme contingente populacional africano para cá trazido durante o período em que vigorou o sistema escravocrata.
15. Esta situação de exclusão social no continente foi mantida e em alguns casos agravada em decorrência de interferências externas, regimes autoritários e governos neoliberais. No que se refere à qualidade de vida, foi extremamente prejudicada a parcela mais empobrecida da população. Nesse contexto político houve a banalização do ideal de soberania nacional e o crescimento da cultura da violência.
16. Com isso os negros e os indígenas, e mais especificamente as mulheres negras e indígenas, continuaram a ser os mais pobres entre os pobres, e os mais atingidos pelos altos índices de desemprego e pela precarização das condições de trabalho. Perdurou, portanto, um marcante e inaceitável distanciamento nos indicadores que representam acesso a bens e serviços públicos.

⁷ Essa resolução de n.º.38/04 foi instituída em 2004 pela Comissão de Direitos Humanos/CDH, da Organização das Nações Unidas.

17. Por outro lado, a sociedade civil, representada pelos movimentos sociais, ampliou as iniciativas locais, regionais e internacionais de manifestações críticas ao neoliberalismo, questionando o papel dos Estados diante dos efeitos da exclusão social e política.
18. Assim, no exercício da transição de regimes autoritários e ditatoriais para a democracia, perderam terreno os setores tradicionais e triunfaram os setores que investiram numa posição ativa e propositiva, visando a construção da institucionalidade democrática e dos direitos de cidadania.
19. Com essa perspectiva, nos últimos anos, mudanças significativas ocorreram. Sobretudo no que diz respeito à melhoria da qualidade de vida e à agenda democrática. Em vários países, resguardadas as diferenças do ponto de vista econômico, social, cultural e, principalmente político, presidentes têm sido eleitos a partir de programas de cunho democrático: no Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva (2002 e 2006); na Venezuela, Hugo Chávez (2000 e 2006); na Bolívia, Evo Morales (2005); no Chile, Michelle Bachelet (2006); no Uruguai, Tabaré Vasquez (2004); na Nicarágua, Daniel Ortega (2006); na Argentina, Cristina Kirchner (2007); e, no Paraguai, Fernando Lugo (2008).
20. Esta situação demonstra que a realidade não é imutável, pois diante da movimentação da sociedade civil e da constituição de Estados que se pautam por uma visão de políticas inclusivas, pode-se alterar o quadro de miserabilidade e a ausência de democracia.
21. O Brasil tem se movimentado num ritmo forte e crescente, tendo como estratégia de expansão econômica e inclusão social a combinação do desenvolvimento sustentável com a aceleração do crescimento. O Governo Federal tem promovido a redução das desigualdades sociais e regionais; o aumento de renda, do emprego, do consumo e dos investimentos; a preservação de seu meio ambiente; bem como o fortalecimento da democracia, das relações federativas e a condução consciente de uma política internacional de integração supranacional no Mercosul e na América Latina (Revista Governo Federal, 2008:6).
22. No Brasil, as dimensões continentais e as características multirracial, multicultural e pluriétnicas devem cada vez mais ser reconhecidas como valores positivos, acompanhado do explícito posicionamento dos governos e do Estado em relação às estratégias de superação das desigualdades racial e étnica nas políticas de desenvolvimento.

1.2 - Do pós abolição aos dias atuais

23. A escravidão no Brasil durou quase quatro séculos e o país foi o último das Américas⁸ a libertar os descendentes de africanos. A abolição representou a alteração do regime jurídico, abrindo caminho para a igualdade formal entre negros e brancos. Este ato, em 1888, foi um dos principais impulsos para as dinâmicas econômicas e sociais do país,

⁸ Anexo 3 – Data de Abolição da escravidão na América Latina e Caribe, citado por Marcelo Paixão (2006:36)

propiciando a alteração de um sistema de colonização para o início da mecanização da lavoura e da industrialização. No entanto, não significou mudança substantiva para os ex-escravos quanto a sua inclusão na nova ordem social.

- 24.** Florestan Fernandes alega que após a abolição os negros libertos foram entregues a sua própria sorte: “O negro era expulso de uma economia, de uma sociedade e de uma cultura, cujas vigas ele forjara, e enceta por conta própria o penoso processo de transitar de escravo a cidadão” (1989, p.80). Com isso, verifica-se que a abolição, embora tenha sido necessária e construída por muitos, da forma como se deu, não foi efetiva.
- 25.** Naquela segunda metade do Século XIX, eram desenvolvidas na Europa teorias racistas com evidente renúncia à tradição humanista do século precedente. No Brasil, a partir da importação e interpretação destas idéias, alguns intelectuais defenderam com entusiasmo o “branqueamento” da população com o objetivo corrigir o atraso do país⁹. Uma idéia que serviu para justificar, naquele momento de intenso fluxo migratório de europeus e asiáticos em direção às Américas¹⁰, a importação de mão-de-obra, desconsiderando o imenso contingente de trabalhadores disponíveis, formado pelos ex-escravos. A ideologia do branqueamento fortaleceu a exclusão social dos negros, impediu o surgimento de uma consciência mais resistente entre esse segmento e contribuiu para instituir no Brasil o mito da democracia racial.
- 26.** Esse processo nacional assemelha-se à realidade dos demais países da América Latina e do Caribe. Carlos Hasenbalg alega que é possível identificar “sintomas do tipo latino” de relações raciais e étnicas, a partir da concepção desenvolvida por elites políticas e intelectuais, e, apresenta duas visões: a) da harmonia, tolerância e ausência de preconceito e discriminação racial; e, b) das sociedades serem identificadas como essencial ou preponderantemente brancas e de cultura europeia ou hispânica. Os resultados são a subordinação social ou a virtual desaparecimento dos descendentes de africanos, pautado pelo embranquecimento, entendido como projeto nacional implementado em políticas de povoamento e imigração. Com isso, torna-se quase automático que as desigualdades raciais e étnicas sejam relacionadas a fatores de classe social (1992, p.52).

⁹ No livro *Da criminalização do racismo*, o consultor legislativo do Senado Federal para as áreas de direito penal, processual penal e penitenciário, Fabiano Augusto Martins Silveira, ressalta que “não foram poucos os intelectuais brasileiros que assumiram o modelo racial determinista da ciência que se anunciava, tendo sido chamados por Lilia Moritz Schwarcz de homens de *sciencia*, para sublinhar que ‘esses grupos, crescentemente ligados às atividades urbanas, passaram a fazer do ecletismo e da leitura e interpretação de textos e manuais positivistas, darwinistas sociais e evolucionistas sua atividade intelectual por excelência. A importação das doutrinas científicas inspiradas na inelutável condição da raça significava uma nova forma de compreender o mundo, secular, materialista e moderna, além de servir como instrumento na definição de uma identidade nacional e na cristalização das hierarquias sociais”.

¹⁰ O historiador José Murilo de Carvalho, em *Os três povos da República*, estima que, entre 1850 e 1914, aproximadamente 30 milhões de pessoas emigraram da Europa para América, principalmente para os Estados Unidos, Brasil e os países da Bacia do Prata.

27. À luz dessas visões, o Brasil, no campo teórico-político, apostou na “democracia racial”, alimentando durante décadas a crença na existência de uma escravidão benigna e de uma sociedade harmoniosa, ocultando os conflitos inerentes às relações inter-raciais marcadas pela supremacia da população branca. A partir de uma análise histórica e dos dados sócio-econômicos, fica evidente que a “democracia racial” nunca correspondeu à realidade, configurando-se como uma farsa.
28. No passado, ao contrário de uma situação suave, tivemos um sistema escravista extremamente perverso, violento e rude. Os resultados maléficos da escravidão dos negros e da servidão dos indígenas estão impregnados em nossa sociedade até os dias de hoje, resultando em uma situação em que esses são os mais pobres entre os pobres.
29. É preciso ressaltar que essas desigualdades tornam-se mais acentuadas quando somadas à condição de gênero, que se explicam pela perpetuação do racismo e machismo. De acordo com Lélia Gonzalez e Carlos Hasenbalg no livro “Lugar de Negro” (1982), os lugares destinados à população negra são os de sub-cidadania.
30. Dessa maneira passa a existir uma ordem incontestável, homem branco, homem negro, mulher branca, mulher negra. Como exemplo concreto, vemos que as mulheres brancas ganham em média 63% do que ganham os homens brancos, as mulheres negras ganham 66% do que ganham os homens do mesmo grupo racial, e, apenas 32% do rendimento médio dos homens brancos.
31. Considerando essa dinâmica histórica é necessário analisar mais atentamente a situação social e econômica vivenciada pela população negra no Brasil. Para tanto será apresentado um breve levantamento de dados, a partir das áreas priorizadas nas políticas de igualdade racial pela SEPPIR em sua Agenda Estratégica – Terra, Educação, Trabalho e Renda, Saúde e Prevenção à Violência:
- **Terra** – De acordo com dados da Chamada Nutricional Quilombola (MDS, 2006), 48% das comunidades quilombolas possuíam até 300 habitantes, enquanto que em 32% delas havia mais de 500 habitantes. Constata-se que as comunidades são relativamente pequenas e que o número de famílias não corresponde ao número de domicílios. As famílias quilombolas são tradicionalmente extensas, nas quais pais, avós, filhos e filhas, bem como maridos e esposas de seus filhos, compartilham de um mesmo domicílio e administram atividades produtivas na comunidade.

Em relação à existência de serviços públicos e equipamentos sociais, mais de 80% das comunidades quilombolas possuem luz elétrica, escolas e agente comunitário de saúde. No entanto, apenas 29% dessas comunidades possuem coleta de lixo e 24% contam com esgotamento sanitário. O fornecimento insuficiente destes serviços evidencia maior vulnerabilidade aos riscos e exposição a doenças, e conseqüente redução da qualidade de vida. No que diz respeito às atividades

econômicas e produtivas, destaca-se a produção agrícola, desenvolvida em 94% das comunidades estudadas, seguida pela criação de animais (56%) e pela pesca (32%). Dada a realidade rural inerente às comunidades quilombolas, parte relevante desta produção agrícola é voltada para subsistência, e outra parte é comercializada, gerando pequenas economias. Desta forma, percebe-se que a posse da terra é de importância fundamental para as famílias remanescentes de quilombos.

- **Educação** – As desigualdades raciais são marcantes quando avaliadas sob a ótica da Educação. Negros e negras estão menos presentes nas escolas, apresentam médias de anos de estudo inferiores e taxas de analfabetismo bastante superiores. As desigualdades se ampliam quanto maior o nível de ensino. No ensino fundamental, a taxa de escolarização líquida em 2006 – que mede a proporção da população matriculada no nível de ensino adequado à sua idade – para a população branca era de 95,7; entre os negros, era de 94,2. Já no ensino médio, essas taxas eram respectivamente, 58,4 e 37,4. Isto é, o acesso ao ensino médio ainda é bastante restrito em nosso país, mas significativamente mais limitado para a população negra, que, por se encontrar nos estratos de menor renda, é mais cedo pressionada a abandonar os estudos e ingressar no mercado de trabalho (IPEA/UNIFEM/SPM, 207:5).

Ainda o IPEA informa que no ensino superior a taxa de frequência líquida é de 19,56% para jovens brancos, de 6,37% para pardos, e de 6,27% para os pretos. Os jovens brancos, portanto, apresentam uma taxa quase três vezes maior que a dos jovens pretos e pardos no ensino superior. Observando-se os números referentes ao ensino médio e superior, percebe-se que existe uma dificuldade efetiva para os jovens negros que terminam o ensino médio ingressarem nas universidades: enquanto cerca de 33% dos jovens brancos que terminam o ensino médio aos 17 anos ingressam no ensino superior, esse percentual para pardos é de aproximadamente 16% e de 17% para pretos (IPEA/15, 2008:216).

- **Trabalho** – Homens, mulheres, brancos e negros apresentam características bem distintas de participação no mercado de trabalho, nos postos ocupados, nos rendimentos auferidos, nas áreas de atuação¹¹. A taxa de participação da população negra entre 10 e 15 anos em 2006 era de 15%, comparados a 11,6% entre brancos. Contudo, apesar de entrarem mais cedo no mercado de trabalho, os negros do sexo masculino também estão sobre-representados entre os mais velhos que permanecem ocupados. Entre a população negra com 60 anos ou mais, 34,7% encontravam-se ocupados ou desocupados em 2006, comparados a 29,3% da população branca na mesma faixa etária. Isto é, os negros trabalham durante mais tempo ao longo da vida,

¹¹ Os dados levantados não consideram um trabalho realizado predominantemente pelas mulheres e de fundamental importância para a reprodução da vida e do bem-estar na sociedade: são os afazeres domésticos, que não são contabilizados do ponto de vista econômico quando não realizados de forma remunerada.

entrando mais cedo e saindo mais tarde do mercado de trabalho. Esta característica pode ser explicada pelas formas mais precárias de inserção vividas por esse segmento da população, o que faz com que não exista garantia de proteção social na velhice, impedindo uma parcela maior de trabalhadores negros de terem acesso à aposentadoria.

As informações sobre posição na ocupação também são reveladoras sobre os diferenciais de gênero e de raça presentes em nossa sociedade: enquanto as mulheres estão mais representadas no trabalho doméstico¹², na produção para próprio consumo e trabalho não remunerado, os homens ocupam mais postos com carteira de trabalho assinada e de empregador. Se compararmos homens brancos e homens negros, estes enfrentam mais a situação do trabalho sem carteira e também estão mais presentes no emprego doméstico. Destaca-se, ainda, a alta proporção de jovens negras, com idade entre 16 e 29 anos, que são empregadas domésticas – no caso destas faixas etárias, alcançam o dobro da proporção das jovens brancas. No que diz respeito ao número de trabalhadoras domésticas com carteira de trabalho assinada, percebe-se um relativo aumento na porcentagem ao longo da década: em 1996 verificava-se 18,7% para as negras e 23,6% para as brancas; já em 2006 os números passaram a 23,9% e 30,2%, respectivamente (IPEA/UNIFEM/SPM, 2007:9/10).

- **Saúde** – Em 2003, o Sistema Único de Saúde (SUS) foi responsável por 63,5% dos atendimentos e 69,3% das internações ocorridas no país. Quando se desagregam os dados por cor/raça, percebe-se uma diferença significativa entre a população branca e negra: para os brancos 54% dos atendimentos e 59% das internações foram cobertos pelo SUS; e para os negros as proporções foram de 76% e 81,3%, respectivamente. Entre os indivíduos negros com rendimentos acima de três salários mínimos, 21% dos atendimentos e 23,8% das internações da população negra são cobertos pelo SUS, enquanto estas mesmas proporções são de 14% e 13,5% para brancos na mesma faixa de rendimentos. A relação se inverte quando são analisados os dados de cobertura por planos de saúde privados: 33,2% dos brancos possuem planos de saúde privados, enquanto apenas 14,7% dos negros estão na mesma situação. Mesmo entre os que recebem mais de três salários mínimos, os brancos ainda são maioria: 75% dos brancos possuem plano, contra 66% dos negros. Considerando que os exames preventivos dos tipos de câncer mais frequentes entre as mulheres são o de mama e o de colo de útero, verifica-se que 36,4% das mulheres de 25 anos ou mais de idade nunca fizeram o exame clínico de mama, sendo que entre as brancas a proporção é de 28,7% e entre as negras a proporção sobe para 46,3% (IPEA/UNIFEM/SPM, 207:6).

¹² Em Nota Técnica baseada também na PNAD (27/04/08), a Organização Internacional do Trabalho (OIT) informa que o trabalho doméstico conta com 6,6 milhões de pessoas no Brasil, desse total, 93,2% são mulheres e 6,8% são homens. O trabalho doméstico representa 16,7% do total da ocupação feminina, o que corresponde, em termos numéricos a 6,2 milhões de mulheres. De cada cem negras trabalhadoras no Brasil, 22 são empregadas domésticas.

- **Prevenção à violência** – A precariedade de condições de vida expõe a população negra as mais diversas condições de violência: a) a taxa de homicídios entre brancos e amarelos é significativamente inferior a dos pretos e pardos. A probabilidade de ser assassinado é quase o dobro para os pardos e 2,5 vezes maior para os pretos; b) a taxa de homicídios é de 46,3 por 100 mil habitantes na população negra, 90% superior à taxa entre os brancos (PNUD, 2005:87/88); c) se a vitimização dos negros já é severa, entre jovens entre 15 e 24 anos o problema agrava-se ainda mais. A taxa de homicídios de jovens negros (68,4 em 100.000) é 74% superior à taxa de jovens brancos assassinados (UNESCO, 2004).
32. A expectativa de vida é também fator influenciado pelo pertencimento a um grupo de cor/raça e ao sexo. As mulheres vivem mais e os negros menos. Em 2006, enquanto 9,3% das mulheres negras tinham 60 anos ou mais de idade, entre as brancas essa proporção era de 12,5%. Em 1993 esses números eram 7,3% e 9,4%, respectivamente, o que indica que, apesar da expectativa de vida da população ter aumentado as desigualdades entre os grupos raciais se mantêm. Entre os homens se percebe tendência similar. Em 1993, os negros com 60 anos ou mais eram 6,5% deste grupo, tendo passado para 7,8% em 2006. No grupo de brancos, no mesmo período essa porcentagem varia de 8,2% para 10,6% (IPEA/UNIFEM/SPM, 207:3).
33. No que diz respeito às diferenças de expectativa de vida entre mulheres brancas e negras pode-se considerar uma maior vitimização das mulheres negras em decorrência do sexismo e do racismo, que precarizam seu acesso aos serviços de saúde, habitação, emprego e renda, entre outros. As únicas justificativas para essas diferenças residem nas piores condições de vida as quais os negros e negras estão submetidos.
34. Quanto aos demais grupos raciais/étnicos identifica-se: **a) Povos indígenas** – além dos problemas relativos à demarcação de suas terras, os indígenas enfrentam os interesses predatórios por suas propriedades e recursos ambientais, como madeiras e minérios. Muitas vezes expulsos de suas terras, migram para as cidades, enfrentando a falta de capacitação para competir no mercado de trabalho, o salário insuficiente, e a falta de acesso a bens e serviços básicos de saúde, educação e emprego. Na falta de oportunidades essa população se torna vítima de problemas sociais como as más condições de moradia e saneamento, desemprego, analfabetismo, e descaracterização cultural; **b) Povos de etnia cigana** – presentes em nossa história desde o século XVI, constituem-se em um segmento étnico com grandes dificuldades de tornar visível sua condição desigual na sociedade. Os povos de etnia cigana dispõem de rara bibliografia sobre sua vida, costumes e tradições como grupo diferenciado estabelecido no Brasil. Suas demandas se referem, primordialmente, ao acesso ao registro civil de nascimento e à matrícula nas escolas, em decorrência da incompreensão da vida nômade; **c) Judeus, árabes e palestinos** – as principais questões no contexto brasileiro para esses grupos étnicos são a reafirmação da

necessidade de respeito à sua identidade; a estruturação de instrumentos de preservação do seu patrimônio cultural, material e imaterial; e o combate a qualquer tipo de prática discriminatória contra eles e seus descendentes.

35. Considerando as condições de vida dos diferentes grupos raciais e étnicos e suas necessidades e demandas específicas, justifica-se um tratamento efetivo por parte dos governos, nas três esferas da administração pública. Não apenas em virtude dos índices populacionais, mas também pela precariedade de vida, é notória a necessidade de ênfase dada à população negra, e em especial as mulheres negras.

1.3 – A igualdade racial do ponto de vista legal

36. O Código Criminal Brasileiro, de 1830, continha um significativo número de artigos que tinham por objetivo conter a rebeldia negra – tanto entre os escravos quanto entre os negros livres e libertos. Hédio Silva Jr., em “O colonialismo e o escravismo no Brasil” (2006:351), esclarece que o direito penal se submetia aos interesses dos senhores de engenho. “Note-se que a lei não se limita a garantir o trabalho e a subjugação do negro escravizado. Ela faz muito mais que isso, se imiscuindo na seara religiosa, por exemplo. Mais do que escravizar e explorar o africano, era necessário impor-lhe uma religião, devassar sua identidade cultural, convencendo-o do poder de vida e de morte de que dispunham seus algozes”.

37. Em outro estudo, Hédio Silva Jr. apresenta um panorama da legislação penal e civil federal sob a ótica da questão racial. O autor adverte: “passadas quase cinco décadas da consideração da discriminação como infração penal, sua ocorrência e a impunidade que a reveste permanecem intactas” (1998:IX).

38. Após a Lei Áurea (1888), o primeiro texto legal que buscou combater a discriminação racial foi a Lei Afonso Arinos (n.º. 1390/51). Esta lei tipificou como racismo a recusa de entidades públicas ou privadas de atender pessoas em razão de sua cor ou raça. No entanto, indicava a punição destas condutas como mera contravenção penal – delito de menor potencial ofensivo.

39. É importante ressaltar que a legislação brasileira, no que diz a produção racial e étnica, tem como pano de fundo o resultado da resistência e lutas populares históricas e os reflexos das formulações institucionais, acadêmicas e políticas. Mas, também, espelha-se nos diversos instrumentos internacionais criados pela Organização das Nações Unidas, destacando-se a Convenção Internacional contra Todas as Formas de Discriminação Racial (ICERD, 1965)¹³, na qual a

¹³ Somam-se a esse instrumento, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948); a Convenção contra Todas as Formas de Discriminação no Trabalho (Convenção 111 da OIT, 1959); a Convenção sobre Eliminação de Todas

discriminação racial é definida como “qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência fundadas na raça, cor, ascendência ou origem nacional e/ou étnica que tenha por fim ou efeito anular ou comprometer o reconhecimento, o gozo ou exercício, em igualdade de condições, dos direitos humanos e das liberdades fundamentais nos domínios político, econômico, social, cultural ou em qualquer outro domínio da vida pública”.

40. Em âmbito nacional, a Constituição brasileira de 1988 foi um importante avanço no que diz respeito à valorização da dignidade da pessoa humana enquanto princípio estruturante do Estado democrático e de direitos, proclamando-se a promoção do bem de todos "sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação".

41. Nesse sentido, um princípio estruturante da Constituição é a definição de que a “lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades individuais” e assegura que “a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão nos termos da lei” (Artigo 5º). Destacam-se ainda outros indicativos:

- ✓ Artigo 7º – Estabelece a “proibição de diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil”;
- ✓ Artigo 227º – Afirma ser dever da família, do Estado e da sociedade assegurar à criança e ao adolescente a proteção de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.
- ✓ Artigo 231 – Determina que as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios passem a ser definidas como “bens da União” e são “inalienáveis e indisponíveis e os direitos sobre elas imprescritíveis”;
- ✓ Artigo 68º (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias) – Prevê o reconhecimento e o direito dos remanescentes das Comunidades de Quilombos às terras que ocupam.

42. A Lei n.º. 7.716, de 05 de janeiro de 1989, também conhecida como Lei Caó, passou a definir os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor, tipificando condutas que obstem acesso a serviços, cargos e empregos, regulamentando o artigo 5º da Constituição de 1988. Essa medida foi alterada pela Lei n.º. 9.459, de 13 de maio de 1997, que amplia as formas de discriminação, acrescentando ao lado de cor e raça os critérios de etnia, religião e procedência nacional. Quanto ao crime de injúria, a nova lei acrescenta um parágrafo ao artigo 140º do Código Penal, prescrevendo pena de reclusão de um a três anos e multa “se a

as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW, 1979); a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, entre outros.

injúria consiste na utilização de elementos referentes a raça, cor, etnia, religião ou de origem”.

43. Recentemente, em 13 de maio de 2008, foi aprovado no plenário da Câmara dos Deputados o Projeto de Lei n.º. 7198/02, de autoria da senadora Marina Silva, que concede anistia *post mortem* a João Cândido Felisberto – o Almirante Negro, líder da Revolta da Chibata de 1910¹⁴ – e aos demais participantes do movimento. O projeto retornou ao Senado e em 23/07/08 foi sancionado pelo presidente Luis Inácio Lula da Silva¹⁵.
44. Em 20 de novembro de 2008 foi aprovado na Câmara Federal o Projeto de Lei n.º. 73/99, que reserva 50% das vagas das universidades públicas para alunos que cursaram integralmente o ensino médio em escolas públicas, ou como bolsistas na rede privada. Sobre estas vagas incidirá uma sub-cota destinada aos negros e indígenas, de acordo com o percentual destas populações aferido em cada unidade da Federação pelo IBGE¹⁶. Por ter sido modificado e recebido um substitutivo, o projeto segue à apreciação do Senado Federal.
45. Tramita desde o final da década de 1990 no Congresso Nacional o Projeto de Lei n.º. 6.264 de 2005, de autoria do senador Paulo Paim, que cria o Estatuto da Igualdade Racial, um conjunto de ações afirmativas, reparatórias e compensatórias, com o objetivo de saldar a imensa dívida do Estado brasileiro com a população negra do país. O projeto busca, a partir de um enquadramento legal, incrementar as iniciativas públicas e privadas que tenham por objetivo superar as desigualdades fundadas em conceitos de raça, cor ou etnia. Seu texto amplia a gestão pública cidadã, participativa e descentralizada, na medida em que vai induzir a aplicação de políticas de igualdade racial por todos os estados e municípios brasileiros. Em 29 de novembro de 2005 o Senado Federal remeteu à Câmara dos Deputados o Estatuto já aprovado, nos termos de Substitutivo apresentado à Comissão de Constituição e Justiça (CCJ). E em 18 de junho de 2008 foi instituída a Comissão Especial na Câmara para apresentar um parecer sobre o PL.
46. Luciana Jacoud e Nathalie Beghin, ao tratarem a questão das ações afirmativas, admitem que “o reconhecimento de que a igualdade formal não garante aos que são socialmente desfavorecidos o acesso às mesmas oportunidades que têm aqueles que são socialmente privilegiados promoveu um esforço de ampliação não apenas do conteúdo jurídico e moral da idéia de igualdade, mas das próprias possibilidades jurídicas de concretizá-la” (2002:45/6). Com isso, as políticas de ação afirmativa partem de uma crítica ao princípio da

¹⁴ A Revolta da Chibata foi uma reação dos marinheiros, negros em sua maioria, aos castigos físicos a que ainda eram submetidos pela oficialidade da Marinha Brasileira 22 anos após a abolição da escravatura. O objetivo do projeto é restaurar os direitos que foram assegurados aos revoltosos pelo Decreto 2280, de 1910.

¹⁵ Anexo 4 – Projeto Anistia *post mortem* a João Cândido Felisberto.

¹⁶ Anexo 5 – Projeto Cotas nas Universidades Públicas.

igualdade formal perante a lei e reforçam a perspectiva de igualdade de oportunidades¹⁷.

47. Quando aplicadas, as ações afirmativas restituem a igualdade de oportunidades entre os diferentes grupos raciais, promovendo um tratamento diferenciado e preferencial aqueles historicamente marginalizados. Esta visão é fortalecida por Marcelo Paixão: “As políticas de ação afirmativas estão fundamentadas em um princípio ético que, buscando a superação das desigualdades (sociais, raciais, éticas, de gênero, de outras minorias), defende a hipótese da concessão de tratamento desigual a pessoas socialmente desiguais” (2005:132).
48. De maneira geral, os instrumentos legais no Brasil caminham para a garantia de princípios de igualdade e democracia. De acordo com Rosana Heringer (2005:56), “a legislação, ainda com falhas, foi mais bem divulgada, o governo esteve cada vez mais presente no debate e ações sobre o tema, tornando mais difícil varrer o racismo e a desigualdade racial brasileira para ‘debaixo do tapete’”.
49. Verifica-se que a construção das leis, e por consequência a dinâmica das relações sociais na sociedade brasileira, caminha entre contenções, falhas e possibilidades de avanços. As expectativas são muitas, pois as diferenças entre as conquistas legais e a concretização das ações políticas ainda são grandes, o que requer um pacto no campo político e legislativo para o maior enfrentamento da realidade de discriminação racial e étnica.

1.4 – Estratégias do movimento negro para superação do racismo

50. A população negra demonstrou, desde antes da abolição, sua disposição para resistir física, cultural e espiritualmente. São muitos os exemplos de revoltas¹⁸, fugas e da resistência dos quilombos em várias regiões do país¹⁹.
51. No início do século 20, as organizações do movimento negro viram-se isoladas em relação às demais frentes de luta, tal como os movimentos operários e camponeses, não obstante o fato de diversas vezes as bases de essas categorias serem formada por uma grande quantidade

¹⁷ Formulação presente no “Programa para Superação do Racismo e da Desigualdade Racial” – Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida.

¹⁸ A mais expressiva das rebeliões com caráter racial do século XIX ocorreu em janeiro de 1835, na cidade de Salvador, que possuía metade de sua população composta por negros escravos ou libertos, das mais variadas culturas e procedências africanas, dentre as quais a islâmica, como os haussas e os nagôs. Essa rebelião voltou-se contra a escravidão e as imposições da religião católica.

¹⁹ Existem diferentes estimativas quanto ao número de comunidades remanescentes de quilombos existentes no Brasil. De acordo com alguns pesquisadores independentes o número pode superar cinco mil. A SEPPIR, para fins de aplicação da Agenda Social Quilombola, considera o levantamento da Fundação Cultural Palmares, do Ministério da Cultura, que mapeou 3.524 dessas comunidades – 1.248 certificadas pela Fundação.

de negros²⁰. Somente a partir da última década do século 20 foi possível observa avanços na aliança entre o movimento sindical e o movimento negro, com o desenvolvimento de ações de combate a todas as formas de discriminação.

52.A despeito da invisibilidade imposta, essas organizações adquiriram relevante papel na vida social e política brasileira, desde os períodos próximos à abolição da escravidão até os dias atuais. Várias são as organizações que se tornaram reconhecidas, dentre as quais a Frente Negra Brasileira, a União dos Homens de Cor, o Teatro Experimental do Negro, o Movimento Negro Unificado (MNU), a Coordenação Nacional de Entidades Negras (Conen), a Coordenação Nacional de Quilombos (Conaq), a União de Negros pela Igualdade (Unegro); a Articulação de Organizações de Mulheres Negras, o Fórum Nacional de Mulheres Negras, o Fórum Nacional de Juventude Negra²¹, e as entidades no campo da religiosidade de matriz africana.

53.A atuação desse movimento a partir dos anos 70 foi marcada pela denúncia da existência do racismo, tornando evidente a farsa da democracia racial. Desta forma, foi possível estabelecer um caminho para o desenvolvimento das políticas públicas, numa negociação entre a sociedade civil e o Estado.

54.Com o processo de redemocratização nos anos 80, os movimentos sociais trouxeram no bojo de suas reivindicações novas formas de participação política e cidadã. Com isso, ocorreram momentos extremamente significativos como a luta contra a ditadura militar, as mobilizações por eleições diretas, a afirmação da agenda do meio ambiente, dos direitos da mulher, da juventude, das crianças e adolescentes, sobre orientação sexual, entre outras.

55.Nesse contexto, em 1988, o movimento negro trouxe a público suas reivindicações e também suas críticas aos setores que expressavam interesse apenas em comemorar o Centenário de Abolição da Escravidão. Em relação a esse momento, Abdias do Nascimento²² argumentou: “como esquecer que a República, logo após a abolição, cassou ao ex-escravo seu direito de votar, inscrevendo na Constituição que só aos alfabetizados se concedia a prerrogativa desse direito cívico? Como esquecer que, após nosso banimento do trabalho livre e assalariado, o código penal de 1890 veio definir o delito de vadiagem para aqueles que não tinham trabalho, como mais uma forma de manter o negro à mercê do arbítrio e da violência policiais?” (1988).

²⁰ Provavelmente pela crença de que a igualdade econômica entre as classes sociais resolveria todas as outras desigualdades.

²¹ Criado a partir do I Encontro Nacional de Juventude Negra realizado entre 27 e 29 de julho de 2007, na cidade de Lauro de Freitas, na Bahia.

²² Com 95 anos, Abdias do Nascimento é um dos mais velhos militantes vivos. Consagrou-se pela vida em defesa intransigente do respeito à dignidade humana, seja na condição de militante do movimento negro, seja na condição de parlamentar e/ou como artista e intelectual.

- 56.** Naquele ano, a posição do governo era de comemoração, uma estratégia que foi alterada após negociações com o movimento negro. No dia 13 de maio de 1988 o então presidente José Sarney anunciou a criação da Fundação Cultural Palmares. Em seu pronunciamento, Sarney expressou que “a Fundação iria tornar possível uma presença negra em todos os setores de liderança desse país”. (Edward Telles, 2003:71). Segundo Jaccoud e Beghin, “apesar de representar um avanço – pois, pela primeira vez, tem-se dentro do Executivo Federal uma instituição voltada especificamente para a defesa dos interesses da população negra – a vinculação ao Ministério da Cultura reflete a visão, então prevalecente no governo, do caráter marcadamente cultural da problemática negra brasileira” (2002:18).
- 57.** Em 20 de novembro²³ de 1995, em parceria com outros setores da sociedade²⁴, o movimento negro realizou em Brasília a “Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida” que reuniu cerca de 30 mil manifestantes. Em ato oficial, por meio da coordenação da Marcha, foi entregue ao então presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, o “Programa para Superação do Racismo e da Desigualdade Racial”, que continha críticas expressas à forma como o Estado brasileiro, por representação de seus governos, conduziu as políticas públicas ao longo da história – negando os efeitos da exclusão social e racial demarcados pela escravidão e pela manutenção da exclusão social do negro no período pós-abolição.
- 58.** A partir de um diagnóstico da realidade brasileira, o referido Programa apresentou uma série de reivindicações quanto à inclusão da população negra em todas as áreas, com destaque para mercado de trabalho, educação, cultura e comunicação, saúde, combate a violência, religiosidade e regularização fundiária.
- 59.** Avançando nesta trajetória, o movimento negro realizou em Brasília, novamente com o apoio de outras entidades do movimento social, a “Marcha Zumbi + 10: Pela Cidadania e a Vida”, em 2005. Foram duas mobilizações: a primeira, no dia 16 de novembro, enfocou a desigualdade sócio-econômica e o baixo orçamento público destinado à melhoria da qualidade de vida da população negra; e a segunda no dia 22 de novembro, que enfatizou a exclusão social e a necessidade de combater a violência e o genocídio da população negra, sobretudo dos jovens. Em comum, essas mobilizações tiveram o intuito de apresentar ao Governo Federal reflexões, críticas e proposições para o incremento

²³ Data em que se celebra “Dia Nacional da Consciência Negra”, marco construído pelo movimento negro em homenagem a Zumbi dos Palmares, líder na Serra da Barriga – Alagoas/Palmares na luta pela libertação da população negra do regime de escravidão. Em 1995 completaram-se 300 anos desde que Zumbi dos Palmares foi cruelmente assassinado.

²⁴ Central Única dos Trabalhadores, Partido dos Trabalhadores, Central de Movimentos Populares, Movimento Sem Terra, Movimento Feminista e outros.

das políticas públicas de promoção da igualdade racial, demandando a aceleração de medidas para superação do racismo²⁵.

60. É importante lembrar que as campanhas eleitorais do presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 2002 e 2006²⁶ foram subsidiadas por uma síntese da formulação de amplos setores do movimento negro, que fortalecerem a tese de que o Estado não deve ser neutro, sob o ponto de vista das relações raciais, pois “cabe a ele assegurar a todos os brasileiros a igualdade de oportunidades, de tratamento, uma justa distribuição de terra, do poder político e da riqueza nacional. Mais do que divulgar ações afirmativas impõe-se a necessidade de criar condições reais que tornem justas as possibilidades dos indivíduos e que transformem a democracia formal em democracia plena, a igualdade formal em igualdade autêntica”. Também foi reafirmada a necessidade de criação e/ou fortalecimento de órgãos específicos e de mecanismos de incidência em toda a estrutura de governo, para o desenvolvimento de políticas de promoção da igualdade racial.

61. Em 2005, com a realização da I CONAPIR, houve uma importante mobilização da sociedade civil que resultou na negociação de uma agenda de promoção da igualdade racial, entre a administração pública, protagonizada pelo Governo Federal, e a sociedade civil, com forte destaque para o movimento negro.

62. A considerar o acúmulo organizativo, é possível afirmar que o movimento negro foi fundamental na construção da ação institucional do Governo Federal pela superação do racismo e da discriminação racial e étnica. Hoje, temos a tarefa de acelerar o ritmo e aprofundar a participação nos processos de decisão, implantação e monitoramento das políticas de igualdade racial em todas as esferas da administração pública.

Parte II – Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial

2.1 – A elaboração e execução de uma nova política

63. Não há antagonismo entre as políticas públicas universais e as ações afirmativas, uma vez que a missão dos governos é atender as necessidades de todos os cidadãos. Mas é importante ressaltar a necessidade de reconhecer e incorporar o valor da diversidade em todas as áreas da administração pública e, conseqüentemente, a partir delas desenvolver ações com o objetivo de superar o racismo.

²⁵ A SEPPIR articulou, junto à Secretaria-Geral da Presidência da República e ao gabinete da Presidência da República, a recepção das coordenações das marchas em duas audiências com o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o que a colocou como principal responsável na continuidade do tratamento das demandas apresentadas.

²⁶ Programa de Governo – Brasil sem Racismo (2002) e Programa sobre Igualdade Racial (2006).

- 64.** É possível identificar, nos últimos anos, uma multiplicação e fortalecimento das políticas públicas voltadas à população negra, às mulheres, aos homossexuais e à juventude. Um dos fatores que impulsiona esta mudança é a ação dos movimentos sociais na negociação com as estruturas das administrações públicas – em especial os movimentos negro e anti-racismo, o feminista, o LGBT²⁷ e o de juventude. Com isso ficam mais evidentes as perspectivas de consolidação de compromissos voltados a esses setores – nos campos das leis, da política pública e do reconhecimento social.
- 65.** As primeiras respostas por parte do Poder Público quanto à política de igualdade racial foram feitas por meio dos órgãos consultivos, como o Conselho de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra, criado em São Paulo, em 1984, durante o Governo Franco Montoro, que inspirou experiências em outras localidades. No espaço executivo, a primeira iniciativa, em 1991, foi a criação no Governo do Estado do Rio de Janeiro da Secretaria de Defesa e Promoção das Populações Negras, sob a coordenação de Abdias do Nascimento. No entanto, essa Secretaria foi fechada em 1994. Desde então, outros órgãos executivos começaram a ser criados em municípios, com as primeiras iniciativas em cidades como São Paulo, Porto Alegre e Belo Horizonte²⁸.
- 66.** Em âmbito Federal, em 1988, na gestão do então presidente José Sarney, foi criada no Ministério da Cultura a Assessoria para Assuntos Afro-Brasileiros que logo viria a ser substituída pela Fundação Cultural Palmares (FCP/ MinC)²⁹. Em 1996, em comemoração ao tricentenário de sua morte, Zumbi foi reconhecido pelo Governo Federal como Herói Nacional, tendo seu nome inscrito no "Livro dos Heróis da Pátria". Desde então está inscrito no Panteão da Liberdade e da Democracia o nome de "Zumbi dos Palmares" (Francisco), conforme a Lei n.º. 9.315, de 20 de novembro de 1996.
- 67.** A gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, impulsionada pela Marcha Zumbi dos Palmares pela Vida e pela Cidadania, criou o Grupo de Trabalho Interministerial de Valorização da População Negra (GTI População Negra, 1996)³⁰. Elaborou, também, um capítulo sobre a igualdade racial no Programa Nacional dos Direitos Humanos (I PNDH,

²⁷ A I Conferência Nacional - Direitos Humanos e Políticas Públicas: o caminho para garantir a cidadania de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais, realizada no período entre os dias 05 e 08 de junho de 2008, teve entre as resoluções a denominação LGBT, em substituição à sigla GLBT.

²⁸ Em São Paulo e Porto Alegre foram criadas Coordenadorias da Comunidade Negra, vinculada ao Gabinete da Prefeita e do Prefeito. Em Belo Horizonte, na gestão de 1993 a 1996, foi criada a primeira Secretaria Municipal da Comunidade Negra (SMACOM).

²⁹ A FCP foi instituída pela Lei Federal n.º. 7.668, de 22 de agosto de 1988, tendo o seu Estatuto aprovado pelo Decreto n.º. 418, de 10 de janeiro de 1992. Sua missão corporificou os preceitos constitucionais de reforços à cidadania, identidade, ação e memória dos afro-brasileiros como importantes formadores da sociedade brasileira. Somando-se, ainda, o direito de acesso à cultura e à indispensável ação do Estado na preservação das manifestações afro-brasileiras.

³⁰ Esse GTI teve o objetivo de propor ações de combate à discriminação racial; elaborar e promover políticas governamentais; estimular ações da iniciativa privada; apoiar a elaboração de estudos atualizados; e estimular iniciativas públicas e privadas que valorizem a inserção qualificada dos negros nos meios de comunicação.

1995 e II PNHD, 2002), vinculados à Secretaria Especial dos Direitos Humanos/ Ministério da Justiça (SEDH/ MJ). Foi também criado o Grupo de Trabalho para a Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação (GTDEO), no Ministério do Trabalho e Emprego.

- 68.** Em 2001, logo após a Conferência de Durban, foi criado por decreto presidencial o Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCD) e a partir de então foram desenvolvidas políticas de ações afirmativas nos ministérios do Desenvolvimento Agrário, das Relações Exteriores, da Cultura, da Educação e da Saúde. Em 13 de maio de 2002 foi criado por decreto presidencial o Programa Nacional de Ações Afirmativas, sob a coordenação da SEDH/ MJ.
- 69.** A nova gestão do Governo Federal iniciada em janeiro de 2003, tendo à frente o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, assumiu a tarefa de elaborar estratégias de combate ao racismo, como resposta às demandas históricas do movimento negro e também aos compromissos de implementação da Declaração e do Programa de Ação de Durban.
- 70.** Ao final de 2002, foi estruturado o Governo de Transição³¹, que teve como principal tarefa a realização do levantamento das ações da administração antecessora e a produção de indicativos para a nova gestão. Partidos da base do governo e setores do movimento negro contribuíram nas análises políticas e na formulação da proposta de criação e estruturação da SEPPIR.
- 71.** O resultado da coleta de informações no período de transição foi o desenvolvimento de alguns projetos. No entanto, essas ações eram desenvolvidas de maneira isolada em cada ministério. Não havia uma coordenação entre as áreas e nem um órgão responsável diretamente pela implementação de políticas de igualdade racial, com orçamento próprio, a exceção da Fundação Cultural Palmares (FCP).
- 72.** Vale salientar que a maioria das experiências de criação de políticas e órgãos – consultivos ou executivos, foram desenvolvidas a partir da interlocução entre o governo e o movimento social, em especial o movimento negro. Este processo contou com o monitoramento contínuo por parte da sociedade civil, e apontou a necessidade de aprimorar e ampliar os serviços e ações³².
- 73.** Em 21 de março de 2003 foi criada a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR)³³, com status de ministério e o papel de assessorar diretamente o Presidente da República, pautada pelas seguintes responsabilidades:

³¹ A partir da Lei n.º. 10.609, de 20 de dezembro de 2002, e da Exposição de Motivos (EM) n.º. 346/Casa Civil-PR, foi formada a equipe de transição pelo candidato eleito para o cargo de Presidente da República e criados cargos em comissão para esse fim. Com isso, instalou-se o Governo de Transição, com a incumbência de analisar as políticas desenvolvidas e elaborar recomendações para a próxima gestão.

³² Relatório de Transição, elaborado por Matilde Ribeiro (Governo de Transição, Brasília 2002).

³³ Medida Provisória n.º. 111, institucionalizada posteriormente pela Lei n.º. 10.678, de 23 de maio de 2003.

- ✓ Acompanhar e coordenar políticas de diferentes ministérios e de outros órgãos do Governo Federal para a promoção da igualdade racial;
 - ✓ Articular, promover e acompanhar a execução de diversos programas de cooperação com organismos públicos e privados, nacionais e internacionais;
 - ✓ Acompanhar e promover o cumprimento de acordos e convenções internacionais assinadas pelo Brasil que digam respeito à promoção da igualdade racial e o combate ao racismo.
- 74.**A ênfase das ações de governo coordenadas pela SEPPIR voltou-se à população negra. Somou-se a essa decisão a responsabilidade de garantir nos aspectos da cidadania e direitos, o relacionamento com os povos indígenas, os povos de etnia cigana, os judeus, os palestinos e demais grupos que vivem discriminações históricas do ponto de vista racial, étnico e cultural.
- 75.** Com isso, teve início um novo ciclo no campo das políticas públicas. Em 20 de novembro de 2003 foram publicados o Decreto n.º. 4.886, que criou a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR), o Decreto n.º. 4.885, que criou o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR), e o Decreto n.º. 4.887, que versa sobre a regularização das comunidades remanescentes de quilombos.
- 76.** Estes atos representaram um importante resultado da negociação entre governo e sociedade civil, em especial o movimento negro, aprimorando e ampliando ações iniciadas em gestões anteriores e impulsionando inovações na agenda nacional e internacional.
- 77.**A estrutura de promoção da igualdade racial criada em âmbito federal busca desenvolver mecanismos para assegurar a eficácia dos direitos de cidadania plena, reconhecendo:
- ✓ A imensa dívida histórica do Estado e da sociedade em relação às populações negras e indígenas pelos séculos de massacre, escravização e total omissão nas políticas públicas;
 - ✓ A cidadania plena da população indígena, buscando a descaracterização da tutela do Estado e a legitimação da cultura e da etnicidade;
 - ✓ O patrimônio cultural negro e indígena construído ao longo da história da humanidade enquanto elemento fundamental à formação da cultura e identidade do país, devendo ser considerado tão importante quanto as contribuições de origem européia no processo de formação da identidade nacional;

- ✓ A omissão histórica por parte do Estado em relação aos povos de etnia cigana, principalmente quanto à existência de estereótipos negativos, preconceitos e nas várias formas de discriminação;
- ✓ A gravidade do anti-semitismo e da islamofobia, crescentes em várias partes do mundo, assim como a emergência de movimentos violentos baseados no racismo e em idéias discriminatórias contra as comunidades judaicas, muçulmana e árabes;
- ✓ Que o Brasil, por seu exemplo de integração e convívio entre comunidades de origem árabe-palestina e judaica, deve empenhar-se em favor do processo de paz e solidariedade baseada no respeito e aplicação das resoluções da ONU.

78. Para o desenvolvimento dessa missão, a SEPPIR possui a seguinte estrutura regimental e o quadro de pessoal:

- a) Órgão de assistência direta e imediata ao ministro - Gabinete;
- b) Órgãos específicos singulares – Subsecretaria de Planejamento e Formulação de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SubPlan), Subsecretaria de Políticas de Ações Afirmativas (SubAA) e Subsecretaria de Políticas para Comunidades Tradicionais (SubCom);
- c) Órgão colegiado – Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR).

79. O quadro de pessoal é formado por 43 cargos em comissão.

80. Ao longo dos cinco anos de existência, o orçamento da Secretaria é de:

- R\$ 17.429.666,00 (2004 - LOA 10.707 de 30/07/03)
- R\$ 19.849.844,00 (2005 - LOA 11.100 de 25/01/05)
- R\$ 19.001.739,00 (2006 - LOA 11.178 de 20/09/05)
- R\$ 34.052.726,00 (2007 - LOA 11.541 de 07/02/07)
- R\$ 35.273.164,00 (2008 - LOA 11.647 de 24/03/08)

81. A Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR) é o novo marco regulatório para as ações do Governo Federal, e tem por base três princípios:

- **Transversalidade** – Constitui-se a partir da incorporação dos valores da igualdade étnico-racial às iniciativas do Estado, por meio da vinculação das ações de igualdade racial a todas as áreas da política pública, com ênfase às questões sociais, econômicas, políticas e de infra-estrutura, com o objetivo de garantir a melhoria das condições de vida e o exercício da cidadania para todos os brasileiros. Para concretizar esse princípio, além do desenvolvimento da missão da SEPPIR, os ministérios e seus órgãos vinculados, e as secretarias executam programas, projetos e ações no campo da igualdade racial.

A SEPPIR participa de vários Conselhos na esfera do Governo Federal (Saúde, Economia Solidária, Comunidades Tradicionais entre outros). E a partir da SEPPIR ampliaram-se os mecanismos institucionais de promoção da igualdade racial em outros ministérios e órgãos da administração pública.

- **Gestão Democrática** – É desenvolvida através da formulação conjunta entre governo e sociedade civil, do monitoramento da execução e do controle social das políticas. A democracia vivenciada como regime político pressupõe ampla participação da sociedade, considerando a organização autônoma a partir da qual a capacitação dos agentes sociais permite avaliação, proposição crítica e aferição do impacto das ações empreendidas pelo Poder Público.

Um instrumento importante para a gestão democrática é o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR), órgão colegiado de caráter consultivo e integrante da estrutura básica da SEPPIR. Tem por finalidade propor, em âmbito nacional, políticas de promoção da igualdade racial com ênfase à população negra e outros segmentos étnicos, com o objetivo de combater o racismo, a discriminação racial e o preconceito, ampliando o processo de controle social sobre as referidas políticas. Em 15 de setembro de 2008 foi divulgada pelo Decreto n.º. 6.509, de 16 de julho de 2008, a nova composição do CNPIR, com 19 representações da sociedade civil, 22 representantes de órgãos públicos federais, e representação de três cidadãos com notório reconhecimento nas relações raciais³⁴. Essa é a primeira composição formada por meio de edital de chamada pública, instrumento que torna o processo de seleção ainda mais transparente e democrático. Com isso apresenta-se um fôlego novo e a consolidação do CNPIR como um “espaço privilegiado de debate e troca de experiências, que fornece subsídios indispensáveis para a implantação de políticas de combate ao racismo, garantia dos direitos das comunidades tradicionais, e de redução das desigualdades em nosso país”³⁵.

A existência de outros conselhos nacionais, vinculados a diversos ministérios e secretarias, contribui com as funções desses órgãos e devem seguir a orientação para o desenvolvimento das diretrizes voltadas à igualdade racial, como por exemplo: Educação, Saúde, Criança e Adolescência, Segurança Alimentar, Juventude, Mulheres, Economia Solidária, entre outros.

- **Descentralização** – Construção de uma relação efetiva com os estados e municípios, por meio da inserção da igualdade racial no sistema federativo. Com isso é atendida a exigência fundamental da Constituição Federal (Art. 23º) sobre a “competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios: combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos

³⁴ Anexo 7 – Composição do CNPIR – Gestão 2008-2010.

³⁵ Discurso do Ministro Edson Santos no ato de posse dos novos membros do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (15/09/08).

setores desfavorecidos”. É nesse contexto que se deu a organização do Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial (FIPIR), coordenado pela SEPPIR e lançado em 27 de maio de 2004. O FIPIR é um espaço de articulação e incremento de ações conjuntas entre os três entes federativos.

82. Tais princípios são desenvolvidos de maneira simultânea e expressam o conjunto das ações do Governo Federal e da relação deste com as demais instâncias da administração pública, instituições privadas e sociedade civil. A PNPIR apresenta diretrizes elaboradas como orientação geral para a administração pública: fortalecimento institucional; incorporação da questão racial no âmbito da ação governamental; consolidação de formas democráticas de gestão das políticas de promoção da igualdade racial; melhoria da qualidade de vida da população negra; e a inserção da questão racial na agenda internacional do Governo brasileiro. Como forma de materializar essas diretrizes a SEPPIR pautou-se pelas prioridades abaixo, considerando programas, projetos e ações:

- ✓ **Quilombos e outras comunidades tradicionais:** Programa Brasil Quilombola; Comunidades de Terreiro; Comunidades Indígenas e Ciganas; e Segurança Alimentar e Nutricional;
- ✓ **Políticas de Ações Afirmativas:** Educação e Cidadania; Desenvolvimento, Trabalho e Renda; Saúde e Qualidade de Vida; Cultura, Organização e Diversidade;
- ✓ **Intercâmbios e Relações Internacionais.**

83. Como forma de melhor orientar a atuação em âmbito nacional foi desenvolvido, a partir de parceria entre a SEPPIR e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) o Mapa de Distribuição Espacial da População, segundo a Cor ou Raça – Negros e Pardos³⁶. Esse estudo contém análises referentes aos municípios que possuem quilombos, com informações sobre a população que se declarou preta ou parda no Censo Demográfico 2000. O levantamento para a confecção do mapa levou em consideração, além da quantidade e da caracterização da população negra/parda no Censo, informações relacionadas a sua dinâmica e situação sócio-econômica. Desta forma, a pesquisa revela processos fundamentais para o entendimento dos movimentos populacionais, como formação social e econômica, as origens, composições e identidades dos grupos. Esses fatores identificam as estratégias de reprodução e deslocamentos geográficos dos grupos, possibilitando a aplicação mais precisa das políticas públicas.

84. Ao mesmo tempo em que eram formulados e implementados os programas, projetos e ações, teve início a preparação da I Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CONAPIR), em 2005. O

³⁶ Anexo 8 – Resumo do Mapa de Distribuição Espacial da População, segundo a Cor ou Raça – Negros e Pardos – SEPPIR/ IBGE, 2008.

resultado da Conferência foi um conjunto de 1.085 propostas³⁷, que posteriormente serviram de base para a elaboração do Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PLANAPIR). Todo esse processo foi articulado com a assinatura de termos de cooperação técnica e convênios junto às administrações estaduais e municipais, gerando os Planos Estaduais e Municipais de Igualdade Racial.

85.A I CONAPIR mobilizou 95.573 participantes. Em sua fase preparatória foram realizadas 26 conferências estaduais e a do Distrito Federal, além de inúmeras conferências municipais e regionais. Por decisão da direção da SEPPIR, a ex-ministra acompanhou todas as conferências estaduais com o objetivo de aprofundar as relações e construir perspectivas de ações conjuntas. Por meio da conferência nacional foi reafirmada a importância das ações afirmativas na agenda do Governo, buscando consolidar um modelo de gestão participativa, no qual a promoção da igualdade racial se destacou como elemento essencial para a democracia.

86.Após a I CONAPIR houve a criação do Grupo Interministerial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Decreto Presidencial de 08 de novembro de 2005), com o objetivo de elaborar o Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PLANAPIR), que tem por base a PNPIR e as proposições da Conferência. O Grupo foi composto por 16 órgãos do governo e dois representantes do CNPIR.

87.O acúmulo do Governo permitiu ainda que outras políticas sociais incorporassem um recorte racial³⁸, como o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), o Programa Nacional de Segurança com Cidadania (Pronasci), o Programa Mais Saúde e a Agenda Social. Esta última tem o objetivo de consolidar uma política garantidora de direitos, com a meta de reduzir ainda mais as desigualdades sociais e promover oportunidades às famílias pobres; buscar a gestão integrada das políticas; e aprofundar o pacto federativo entre o Governo Federal, estados e municípios. A agenda social tem os seguintes eixos:

- Redução das desigualdades (Programa Bolsa Família e Programa Territórios da Cidadania);
- Juventude (ProJovem);
- Direitos da Cidadania (voltado às mulheres, quilombolas, povos indígenas, crianças e adolescentes, pessoas com deficiência, registro civil de nascimento, povos e comunidades tradicionais);
- Cultura (Programa Mais Cultura).

³⁷ Conforme Relatório da I Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial, disponibilizado no SITE da Presidência da República, em 2005.

³⁸ Destaques - Ações e Programas do Governo Federal – Presidente da República, novembro de 2008.

88.O PLANAPIR é o fio condutor, orientador de políticas públicas para o desenvolvimento sustentável com equidade social. Esse plano apresenta diretrizes e metas nacionais, visando garantir a capilaridade das ações. Está estruturado em torno de marcos conceituais e materiais que justificam a adoção de medidas de caráter afirmativo e formula um modelo de gestão, monitoramento e avaliação.

2.2 - Agenda estratégica de igualdade racial

89.A base de estruturação do PLANAPIR são as propostas da I CONAPIR, vinculadas ao Plano Plurianual (PPA) ³⁹. Nas versões do PPA de 2004/07 e 2008/11 foram incluídas as diretrizes para a redução das desigualdades raciais, de forma, no entanto, ainda circunscrita à área social. A versão 2008/11 tem como lema “Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade” e toma por referência dez desafios:

- Promover a inclusão social e a redução das desigualdades;
- Promover o crescimento econômico ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda;
- Propiciar o acesso da população brasileira à Educação e ao conhecimento com equidade, qualidade e valorização da diversidade;
- Fortalecer a democracia, com igualdade de gênero, raça e etnia e a cidadania com transparência, diálogo social e garantia dos direitos humanos;
- Implantar uma infra-estrutura eficiente e integradora do Território Nacional;
- Reduzir as desigualdades regionais a partir das potencialidades locais do Território Nacional;
- Fortalecer a inserção soberana internacional e a integração sul-americana;
- Elevar a competitividade sistêmica da economia, com inovação tecnológica;
- Promover um ambiente social pacífico e garantir a integridade dos cidadãos;
- Promover o acesso com qualidade à Seguridade Social, sob a

³⁹ Plano Plurianual é o instrumento de planejamento de médio prazo do governo federal que estabelece, de forma descentralizada, diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal no período de quatro anos, promovendo a identificação clara dos objetivos e prioridades do governo, vinculando-as ao orçamento público.

perspectiva da universalidade e da igualdade, assegurando seu caráter democrático e descentralizado.

90.A SEPPIR se relaciona mais diretamente com o objetivo “fortalecer a democracia, com igualdade de gênero, raça e etnia e a cidadania com transparência, diálogo social e garantia dos direitos humanos”. Com isso, traçou como objetivos setoriais:

- Promover a igualdade racial; promover políticas de ação afirmativa;
- Promover a equalização do acesso aos serviços públicos e aos direitos sociais básicos para a população negra, com especial atenção para as comunidades remanescentes de quilombos;
- Garantir a participação social e democrática no âmbito das políticas públicas de promoção da igualdade racial e de gênero.

91.Existem na estrutura da SEPPIR dois programas finalísticos incluídos no PPA 2008/11: O Programa Brasil Quilombola, que visa assegurar os direitos da cidadania às comunidades remanescentes de quilombos, e o Programa Promoção de Políticas Afirmativas para a Igualdade Racial, que tem por meta reduzir as desigualdades raciais e promover uma cultura não-discriminatória, de forma a assegurar à população – independentemente da cor ou raça – melhores condições de vida e o exercício pleno da cidadania. Assim, foram destacados como prioridades de ação:

Quilombos

Marcos regulatórios – O Decreto n.º. 4.887, de 20 de novembro de 2003, representa um passo importante para a regulamentação do procedimento de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras de quilombos, conferindo essa responsabilidade ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), órgão subordinado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), com o acompanhamento direto da SEPPIR e da Fundação Cultural Palmares/ MinC.

O Incra/MDA publicou no D.O.U. n.º 190, de 1º de outubro de 2008, a Instrução Normativa (IN) n.º. 49, que regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desintrusão, titulação e registro das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos⁴⁰. Esta IN substitui a de n.º. 20, cuja revisão foi elaborada por um grupo de trabalho coordenado pela Advocacia Geral da União. O objetivo da revisão foi realizar o aperfeiçoamento jurídico e normativo e tornar mais ágil o processo de regularização fundiária e das comunidades quilombolas. Diante desse cenário, os

⁴⁰ Anexo 9 – Instrução Normativa n.º. 40 – INCRA/MDA.

quilombolas alegam prezar pelo monitoramento da política, visando evitar perdas nos direitos conquistados desde a constituição de 1988⁴¹.

Do ponto de vista jurídico e legislativo, até o final de 2008 estava em trâmite uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) no Supremo Tribunal Federal e o Projeto de Decreto Legislativo n.º 44 na Câmara Federal, buscando anular o Decreto n.º. 4887, questionando sua constitucionalidade.

Processos de Regularização Fundiária – Em 1988, através do artigo 68º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), a Assembléia Nacional Constituinte reconheceu a existência das comunidades quilombolas e os constituintes concordaram que a primeira e mais importante atitude para promoção de sua cidadania seria a regularização fundiária de suas terras. Essa acertada decisão quebrou um paradigma nefasto que já durava um século, e fez a nação se recompor com a obrigação moral de resgatar a enorme dívida social, política e econômica para com os brasileiros que vivem nos quilombos.

A conquista definitiva da terra para as comunidades quilombolas está intimamente ligada à consecução de ações que garantam educação de qualidade, saúde, trabalho e geração de renda e desenvolvimento sustentável.

Até 2008 o Governo Federal identificou a existência de 3.524 comunidades remanescentes de quilombos em todo o território nacional, dentre as quais 1.259 estão certificadas pela Fundação Cultural Palmares/ MinC. Atualmente existem cerca de 800 processos de regularização fundiária de comunidades quilombolas em praticamente todas as superintendências regionais do Incra, com a exceção de Roraima, Marabá e Acre. E 97 comunidades receberam o título definitivo de suas terras.

Antes da vigência do Decreto n.º. 4887/2003, entre 1995 e 2004 o Incra/ MDA havia regularizado 16 áreas quilombolas nos estados do Pará e Maranhão, sob o nome de "Projetos Especiais Quilombolas". Neste período, e sem convênio com o Incra/ MDA, foram ainda expedidos 45 títulos pela Fundação Cultural Palmares/ Minc (15), ITERPA (20), ITESP (5), ITERMA (4) e SAFRJ (1).

Agenda Social Quilombola (ASQ) – Em 20 de Novembro de 2007 foi lançada a ASQ⁴² como uma ação conjunta entre 14 órgãos federais, prevendo a regularização fundiária, eletrificação, recuperação ambiental,

⁴¹ Antes da publicação dessa medida foi realizado, no período entre 15 e 17 de abril de 2008, o Seminário Nacional de Consulta Pública a Nova Instrução Normativa do INCRA. Essa consulta contempla as recomendações da Convenção n.º 169 da Organização Internacional do Trabalho, segundo a qual as comunidades tradicionais têm o direito de serem consultadas antes de qualquer mudança na legislação que atinja seus interesses. Tendo como principal interlocução da sociedade civil a Coordenação Nacional de Quilombos (Conaq), a consulta reuniu cerca de 200 lideranças quilombolas de todas as regiões do país, que chegaram a diversos consensos e também apresentaram críticas em relação ao conteúdo da nova IN.

⁴² Anexo 11 – Resumo da Agenda Social Quilombola.

incentivo ao desenvolvimento local e investimentos em educação e saúde para a melhoria das condições de vida dos quilombolas. Com previsão de R\$ 2 bilhões e metas até 2010 voltadas a 1.739 comunidades quilombolas localizadas em 330 municípios de 22 estados brasileiros, a ASQ beneficia 1,7 milhão de quilombolas⁴³. A Agenda tem entre suas metas:

- Expedir 713 relatórios de regularização fundiária e 1.170 certidões de auto-reconhecimento;
- Atender 548 comunidades com água potável e melhorias sanitárias domiciliares;
- Distribuir 280 mil exemplares de livros escolares sobre história e cultura africana e a inserção do negro na construção do Estado brasileiro;
- Capacitar 5.400 professores da rede pública do ensino fundamental;
- Construir 950 salas de aula;
- Atender 15 mil domicílios com o Programa Luz para Todos;
- Atender 137 comunidades com o Programa de Saúde Bucal;
- Atender 55 comunidades ribeirinhas atingidas pelas obras de integração de bacias do Rio São Francisco com ações de recuperação ambiental;
- Atender 390 comunidades com ações de fomento à inclusão produtiva (desenvolvimento local e etnodesenvolvimento).

Programa Territórios da Cidadania (PTC) – Lançado em 25 de abril de 2008, em Macapá (AP)⁴⁴, o PTC é coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário e tem por objetivo o desenvolvimento das 120 regiões com os menores Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) do país. Até o final de 2008 foram previstos investimentos de R\$ 12,9 bilhões em 170 ações de 19 ministérios e órgãos nos 60 territórios implantados, envolvendo 958 municípios, muitos dos quais com a presença de comunidades remanescentes de quilombos. Em âmbito nacional, até 2010, serão beneficiados 38 milhões de pessoas, sendo 31 milhões no meio rural.

Chamada Pública 2008 – Através de edital público a SEPPIR selecionou 28 entidades de 16 estados nas cinco regiões brasileiras

⁴³ Destaques – Presidência da República – Novembro de 2008, página 33.

⁴⁴ No que diz respeito aos quilombos, haverá o foco para a regularização fundiária, vinculando-se a Agenda Social Quilombola.

para executar, num prazo de 12 meses, iniciativas de desenvolvimento local e fortalecimento institucional das comunidades quilombolas. Os investimentos nos projetos variam entre R\$ 100 mil e R\$ 200 mil. A prioridade foi dada aos projetos direcionados às comunidades quilombolas inseridas no Programa Territórios da Cidadania.

Educação

As ações de promoção da igualdade racial na área da educação desenvolveram-se a partir do Protocolo de Intenções MEC/SEPPIR, firmado em 2003, com base nos seguintes eixos: garantia do acesso e da permanência das crianças negras na escola; promoção da alfabetização e qualificação profissional de jovens e adultos negros; incentivo à inserção de jovens negros nas universidades; implementação da Lei nº.10.639/2003; e estímulo a uma pedagogia não racista, não sexista e não homofóbica no sistema educacional brasileiro⁴⁵.

Lei 10.639/03 – Em nove de janeiro de 2003 foi alterada a Lei de Diretrizes e Base da Educação (LDB, Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996), para incluir no currículo da rede de ensino público e privado a temática “História e Cultura Afro-Brasileira”. Em 2008 foi finalizada a formulação do Plano Nacional que estabelecerá metas e estratégias para a ampla adoção da lei, acompanhada da instalação de um banco de dados nacional para o acompanhamento e monitoramento da aplicação da legislação. Até 2009 a meta é alcançar 30% dos professores e gestores atuantes na rede pública, com a formação continuada de no mínimo 180 horas de duração. Também é meta incluir os conteúdos de Educação para Relações Étnico Racial (ERER) nos concursos para professores e nos vestibulares em pelo menos 20% das universidades públicas e privadas. Tanto para formação continuada quanto para a ERER a meta é atingir 50% até 2011 e a totalidade até 2015.

Em 2005, foi instituída a Comissão Técnica Nacional de Diversidade para Assuntos Relacionados à Educação dos Afro-Brasileiros (Cadara), com o objetivo de acompanhar, analisar e avaliar as políticas educacionais voltadas para o fiel cumprimento do dispositivo na Lei nº. 10.639/2003. Essa comissão é coordenada pela Secretaria de Educação Continuada e à Distância (Secad), do Ministério da Educação, sendo composta por 34 membros, entre os quais representantes da SEPPIR e de outros órgãos dos governos federal, estaduais e municipais, bem como dos movimentos sociais organizados.

Lei 11.645/08 – De forma complementar em relação à Lei nº. 10.639/2003 foi criada a Lei nº. 11.645, aprovada em 11 de março de 2008, que cria a

⁴⁵ Com o objetivo de revisão do Plano Nacional de Educação (PNE) e a garantia de recursos financeiros para regulamentação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) foi feito o “*estudo para revisão da lei nº 10.172/01*”. Colaboraram na elaboração desse documento organizações do movimento negro, organizações não governamentais, educadores e especialistas em educação e relações raciais de todo o país.

obrigatoriedade do ensino da “História e Cultura Afro-Brasileira e Indígena” em todas as escolas brasileiras de ensino fundamental e médio, tanto da rede pública quanto das unidades particulares.

Cotas no ensino superior – No universo de 78⁴⁶ universidades públicas brasileiras que nos últimos oito anos adotaram o sistema de cotas raciais e/ou sociais para o ingresso em seus cursos de graduação⁴⁷, existe a avaliação de desempenho próximo, similar ou até melhor dos alunos cotistas em relação aos não-cotistas. De acordo com dados do IPEA, no biênio 2005/06 os cotistas obtiveram maior média de rendimento em 31 dos 55 cursos da Unicamp e coeficiente de rendimento igual ou superior aos de não-cotistas em 11 dos 16 cursos da Universidade Federal da Bahia. Na Universidade de Brasília, uma das pioneiras na implantação das cotas ao lado da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, os não-cotistas tiveram maior índice de aprovação (92,98% contra 88,90%) e maior média geral do curso (3,79% contra 3,57%), mas, no entanto, trancaram em média 1,76% das matérias, contra 1,73% dos cotistas.

No entanto, os negros continuam sub-representados nas universidades públicas brasileiras. Dados do Censo Educacional de 2005, do Ministério da Educação, mostram que as instituições públicas realizam em média 331 mil matrículas anuais. Destas, apenas 2,37%, cerca de 7.850, são ocupadas por estudantes negros.

Neste sentido, foi positiva a aprovação da Câmara ao Projeto de Lei nº. 73/98 do Senado. O projeto estabelece uma cota de 50% das vagas nas universidades para os estudantes que tenham cursado o ensino médio na rede pública, ou como bolsistas integrais na rede privada. Sobre estas vagas incidirá uma sub-cota destinada aos negros e indígenas, de acordo com o percentual destas populações aferido em cada unidade da Federação pelo IBGE. Por ter recebido emendas, o texto será novamente analisado pelos senadores.

Programa Universidade para Todos – ProUni – Criado em 2004 e institucionalizado pela Lei nº. 11.096, de 13 de janeiro de 2005, o ProUni tem a finalidade de conceder bolsas de estudo integrais e parciais a estudantes de cursos de graduação e seqüenciais de formação específica, em instituições privadas de educação superior, tendo como contrapartida a isenção de alguns tributos àquelas instituições de ensino que aderem ao programa. Dirigido aos estudantes egressos do ensino médio da rede pública ou da rede particular na condição de bolsistas integrais, com renda *per capita* familiar máxima de três salários mínimos, a seleção é feita pelas notas obtidas no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), conjugando-se, desse modo, inclusão à qualidade e mérito dos estudantes com melhores desempenhos acadêmicos. O ProUni oferece também ações conjuntas de incentivo à permanência dos estudantes nas instituições, como a Bolsa Permanência, o convênio de

⁴⁶ Anexo 12 – Lista de Universidades que desenvolvem Ações Afirmativas.

⁴⁷ As instituições que adotaram o sistema de cotas raciais e/ou sociais o fizeram de acordo com determinação de seus conselhos universitários, uma vez que ainda não foi aprovado mecanismo legal que regulamente este sistema em âmbito nacional.

estágio MEC/CAIXA e o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), que possibilita ao bolsista parcial financiar até 100% da mensalidade não coberta pela bolsa do programa. Até o ano de 2007, foram oferecidas 414 mil bolsas, sendo 268 mil integrais e 146 mil com parciais⁴⁸. A previsão é de 720 mil bolsas até 2011.

Brasil Afro Atitude – O projeto resulta da parceria entre o Programa Nacional de Doenças Sexualmente Transmissíveis (DST/AIDS) do Ministério da Saúde⁴⁹ e de universidades que adotam o critério de cotas raciais em seus processos seletivos. São dez as universidades participantes do programa, que oferta 500 bolsas a estudantes cotistas, apoiando sua permanência na universidade, ao mesmo tempo em que os alunos desenvolvem pesquisas de extensão acadêmica na área de saúde.

Projeto Gênero e Diversidade nas Escolas – GDE – O objetivo do GDE é a capacitação de professores de escolas públicas de ensino médio para lidar, em sala de aula, com atitudes e comportamentos preconceituosos em relação a preferências sexuais, gênero e raça. O curso GDE é oferecido na modalidade à distância (e-learning), e possui carga horária de 200 horas. Delas, 30 são trabalhadas em aulas presenciais por meio de seminário-participativo. Através da internet o cursista tem mais 170 horas de atividades. Na etapa piloto, oferecida em 2006, foram seis os municípios contemplados – Dourados (MS), Maringá (PR), Niterói (RJ), Nova Iguaçu (RJ), Porto Velho (RO) e Salvador (BA). Em cada cidade foram oferecidas 200 vagas, o que representa um total de 1200 vagas. O GDE é coordenado pela Secretária Especial de Políticas para Mulheres, da Presidência da República (SPM/PR), em parceria com a SEPPIR e o Ministério da Educação, envolvendo ainda o British Council (órgão do Reino Unido atuante na área de Direitos Humanos, Educação e Cultura) e o Centro Latino-Americano em Sexualidade e Direitos Humanos da Universidade do estado do Rio de Janeiro.

Programa Diversidade na Universidade – Esse programa, coordenado pela Secad/MEC, busca promover a inclusão educacional de jovens negros e indígenas nos cursos superiores mediante a melhoria das suas condições e oportunidades de ingresso. O projeto apóia, também, cursos preparatórios de negros, indígenas e carentes em vários estados do país.

Projeto Uniafro – O objetivo desse projeto é apoiar e incentivar o fortalecimento e a institucionalização das atividades dos Núcleos de Estudos Afro Brasileiros (Neabs) ou grupos correlatos das instituições públicas de educação superior. Com isso, articula a produção e a difusão de conhecimento sobre a temática étnico-racial e contribui para o acesso e permanência da população negra no ensino superior, incentivando ações de mobilização e sensibilização de instituições de ensino superior. Foram atendidas nove universidades federais e nove

⁴⁸ Dados IPEA – Políticas sociais, acompanhamento e análise (15) Março 2008.

⁴⁹ Com o apoio do MEC, SEPPIR e do CNCD.

universidades estaduais das cinco regiões do Brasil, com a participação de docentes especialistas, mestres e doutores, além de pesquisadores e graduandos. Nas universidades federais, as ações executadas atingiram diretamente 75 docentes e 274 discentes, e mais de 700 professores formados. Nas universidades estaduais, as ações executadas atingiram 61 docentes, 83 discentes e mais de 400 professores formados. Em apoio à Lei nº. 10.639/03, capacitaram-se mais de mil professores da rede municipal e estadual do ensino público. Foram realizados 15 cursos de extensão universitária; quatro de especialização e um de ensino à distância. E aprovadas 15 publicações para as universidades federais e 13 para as estaduais, entre obras de pesquisas, estudos, dissertações e teses, periódicos e obras traduzidas. Em relação ao objetivo do acesso e permanência, concederam-se 180 bolsas auxílio a estudantes negros de graduação, pelo período de 10 meses, atreladas a sua participação nas atividades do programa.

Essas ações conectam-se com os objetivos do PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação⁵⁰, que são a construção de uma educação básica de qualidade para todo o país compreendendo como tal uma melhoria no quadro profissional, administrativo e curricular. Esse plano congrega um conjunto de ações desenvolvidas pelo Governo Federal em diversos níveis, destacando-se a formação e valorização dos professores, a consolidação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação (Fundeb), e o fortalecimento da educação superior – com a criação de novas universidades e campi, o ProUni, o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) e o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies).

Trabalho e Renda

A partir da assinatura do termo de cooperação técnica entre a SEPPIR e o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), em dezembro de 2003, foi reafirmado o compromisso para a incorporação do recorte étnico-racial aos programas e ações dessa pasta. O objetivo foi atender à demanda histórica da inclusão efetiva da população negra no mercado e nos programas de geração de emprego e renda.

Agenda Nacional de Trabalho Decente (ANTD) – Durante a 91ª Conferência Internacional do Trabalho, em junho de 2003, foi assinado um Memorando de Entendimentos que gerou a criação do Programa Especial de Cooperação Técnica para o desenvolvimento da ANTD, tendo como responsável o Ministério do Trabalho e Emprego em parceria com diversos órgãos e a Organização Internacional do Trabalho. Assim, a SEPPIR passou a integrar o Grupo de Trabalho Interministerial coordenado pelo MTE para desenvolver a ANTD. Essa agenda estruturou-se a partir de três prioridades: gerar mais e melhores

⁵⁰ Anexo 13 – Resumo do Plano de Desenvolvimento em Educação (Destques PR - Pág. 22 e 23).

empregos, com igualdade de oportunidades e de tratamento; erradicar o trabalho escravo e o trabalho infantil, em especial em suas piores formas; e fortalecer os atores tripartites e o diálogo social.

Comissão Tripartite de Igualdade de Oportunidades e Tratamento de Gênero e Raça no Trabalho – Essa comissão tripartite foi instituída por decreto presidencial em agosto de 2004, no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego. Além do MTE, participam o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), a SEPPIR, a SPM, representantes de seis centrais sindicais de trabalhadores, cinco confederações de empregadores e o Instituto Sindical Interamericano pela Igualdade Racial (INSPIR). A Organização Internacional do Trabalho participa da comissão na condição de assessora técnica. A Comissão apresenta e discute propostas com o objetivo de incorporar os enfoques de gênero e raça às ações do MTE; apoiar iniciativas da sociedade civil; e disseminar a legislação relevante para o fortalecimento da igualdade de oportunidades e tratamento de mulheres e negros no mundo do trabalho.

Como resultado de sua atuação, destaca-se o estímulo à adoção de políticas de diversidade de gênero, raça e pessoas com deficiência nas empresas, a partir do aprofundamento do debate com as confederações e federações dos empregadores e centrais sindicais de trabalhadores.

Programa Brasil, Gênero e Raça – Instituído para identificar e combater práticas discriminatórias nas relações de trabalho a partir das Delegacias Regionais do Trabalho (DRTs). As Delegacias passaram a dispor de Núcleos de Promoção da Igualdade de Oportunidades e Combate à Discriminação com foco em princípios e diretrizes das convenções nº. 100 e nº. 111 da OIT e as convenções correlatas. Esses núcleos são constituídos por representantes da comunidade no Estado – Ministério Público, Defensoria, conselhos estaduais e municipais, sindicatos, empresas, universidades, associações, organizações não governamentais representativas de mulheres, LGBTs, negros, indígenas e portadores de deficiência.

Programa GRPE – A partir de um Protocolo de Intenções, datado de outubro de 2003, a Organização Internacional do Trabalho, a SEPPIR e outros parceiros⁵¹ criaram o Programa de Fortalecimento Institucional para a Igualdade de Gênero e Raça, a Erradicação da Pobreza e a Geração de Emprego (GRPE). Foram realizadas várias atividades em âmbito federal e também em quatro localidades⁵², incluindo oficinas, seminários e cursos de capacitação para gestores e representantes dos movimentos sociais.

⁵¹ Ministério de Educação; Ministério do Trabalho e Emprego; Ministério da Previdência Social; Ministério da Saúde; Ministério do Desenvolvimento Social; Ministério do Desenvolvimento Agrário; Secretaria Especial de Direitos Humanos; Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres; Secretaria Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social.

⁵² Grande ABC (SP), São Paulo (SP), Mesorregião do Vale do Jequitinhonha e Mucuri (MG), e Salvador (BA).

A partir das atividades foi articulado um “Plano de Ação” coordenado por um Grupo de Trabalho composto por dois representantes de cada organismo federal envolvido no Programa, destacando-se uma executiva formada pela SEPPIR, SPM, MTE, MDS e OIT. As ações e oficinas de capacitação se concentraram nos ministérios considerados estratégicos para o combate à pobreza e geração de empregos, e propiciaram a ampliação das políticas públicas e estruturação de redes e campanhas fortalecendo as ações de promoção da igualdade.

Plano Trabalho Doméstico Cidadão – TDC – Criado através da parceria entre SEPPIR, MTE, SPM, MEC e OIT, e desenvolvido a partir das proposições da Federação Nacional dos Trabalhadores Domésticos (Fenatrad), o TDC tem o objetivo de valorizar o trabalho e a trabalhadora doméstica, considerando três subprojetos: Qualificação Social e Profissional e Elevação de Escolaridade; Fortalecimento da Organização e Representação das Trabalhadoras; e Intervenção nas Políticas Públicas. Entre 2005 e 2006 foram beneficiadas 350 trabalhadoras domésticas, das quais 210 receberam ações de qualificação social e profissional articulada com elevação de escolaridade. Foi estruturado o programa de habitação popular ampliando a parceria com o Ministério das Cidades e a CEF, iniciado na cidade de Lauro de Freitas (BA). E foi criada a Medida Provisória nº. 284, que regulamentou a dedução do imposto de renda das contribuições feitas ao INSS do trabalhador doméstico, o que estimula a formalização do empregado doméstico e seu acesso a direitos constitucionais (férias, 13º salário) e previdenciários. Em 2008 o TDC teve sua experiência ampliada para 21 cidades⁵³, elevando o atendimento para 2.310 trabalhadoras.

Saúde

Em 20 de novembro de 2003, a SEPPIR e o Ministério da Saúde assinaram um termo de compromisso para formular e implantar a **Política Nacional de Saúde da População Negra**⁵⁴. O objetivo é reduzir os diferentes graus de vulnerabilidade a que este segmento está sujeito em decorrência dos fatores sócio-econômicos e da discriminação. Foram realizadas duas edições do Seminário Nacional sobre Saúde da População Negra, em agosto de 2004 e em outubro de 2006. No primeiro foi assinado o Termo de Compromisso de Parceria Permanente entre os titulares do Ministério da Saúde e da SEPPIR, e representantes do Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CONASS), do Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde, da Organização Pan-Americana da Saúde (Opas), e do Conselho Nacional de Saúde. E na segunda edição foi pactuada a Política Nacional de Saúde da População

⁵³ Aracaju (SE), Belém (PA), Belo Horizonte (MG), Camaçari (BA), Campinas (SP), Contagem (MG), Duque de Caxias (RJ), Engenheiro Fontini (RJ), Florianópolis (SC), Lauro de Freitas (BA), Mesquita (RJ), Niterói (RJ), Nova Iguaçu (RJ), Olinda (PE), Porto Velho (RO), Recife (PE), Rio de Janeiro (RJ), Salvador (BA), São Luís (MA), São Paulo (SP) e Vitória (ES).

⁵⁴ Os trabalhos foram embasados no Plano Nacional de Saúde, nas diretrizes definidas e incorporadas ao PPA, e nas deliberações da 12ª Conferência Nacional de Saúde, que contou com a participação do movimento negro e de gestores envolvidos com a questão racial de todo o país.

Negra, aprovada em novembro de 2006 pelo Conselho Nacional de Saúde. Os objetivos, as diretrizes, as estratégias e as responsabilidades de gestão voltadas para a melhoria das condições de saúde da população negra partem de propósitos de integração com o Sistema Único de Saúde (SUS), visando promover a saúde integral da população negra, priorizando a redução das desigualdades étnico-raciais e o combate ao racismo e a discriminação nas instituições e nos serviços do SUS.

Comitê Técnico de Saúde da População Negra – Entre os fatos mais importantes para a institucionalização da Política Nacional de Saúde da População Negra destaca-se a publicação da Portaria n.º 1678/GM/MS, de 13 de agosto de 2004, que revisou as atribuições e a composição do Comitê Técnico de Saúde da População Negra (CTSPN)⁵⁵. Em 2008 esse comitê reafirmou sua agenda de trabalho, tendo por base as indicações da I CONAPIR.

Pacto Nacional pela Redução da Mortalidade Materna e Neonatal – Desde 2004 o pacto congrega o Poder Público e a sociedade civil em comitês locais para fiscalizar o cumprimento da legislação e das políticas voltadas à redução da mortalidade materna e de recém-nascidos.

Programa Nacional de Atenção Integral às Pessoas com Doença Falciforme e outras Hemoglobinopatias – Em 2005 foi iniciado o desenvolvimento desse Programa, que viabilizou as fases 2 e 3 do Programa Nacional de Triagem Neonatal (quando são feitos os testes que detectam as doenças falciformes) em 12 estados brasileiros.

Apoio a Rede Eras – A Rede Eras reúne organizações, entidades, movimentos, associações, especialistas e interessados na implantação da Política Nacional de Saúde da População Negra, e se constitui como espaço de proposição e monitoramento das políticas de saúde da população negra.

Programa de Combate ao Racismo Institucional – PCRI – Por meio de uma parceria entre o MS, a SEPPIR, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Ministério Britânico para o Desenvolvimento Institucional (DFID), o PCRI foi desenvolvido entre 2005 e 2006 com o objetivo de fortalecer o setor público para identificar e prevenir o racismo institucional, fomentando também o diálogo com a sociedade civil. Como resultado, observou-se a ampliação do debate sobre o tema tanto no Governo Federal quanto em administrações municipais e no Ministério Público (MP). A partir de 2007, atividades impulsionadas pelo PCRI foram assumidas pelos órgãos que compunham o programa.

Comissão Intergestores Tripartite – CIT – Espaço institucional que reúne gestores de saúde e representantes dos governos nas três esferas institucionais. A expectativa é de que a Política Nacional de

⁵⁵ Essa portaria revogou as duas anteriormente editadas (10/04 e 152/04 GM/MS) e que tratavam do mesmo assunto.

Saúde da População Negra seja pactuada nesse espaço, incrementando seu desenvolvimento no SUS e, assim, garantindo o acesso igualitário da população negra aos serviços de saúde.

Prevenção da Violência

A ação de prevenção à violência integra-se ao Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), desenvolvido pelo Ministério da Justiça (MJ). O Pronasci marca uma iniciativa inédita no enfrentamento à criminalidade no país visando a articulação de políticas de segurança com ações sociais; prioriza a prevenção e busca atingir as causas que levam à violência, sem abrir mão das estratégias de ordenamento social e segurança pública.

O Pronasci tem como prioridade as 19 regiões com os mais altos índices de homicídio e criminalidade juvenil, como as áreas metropolitanas de Belém (PA), Belo Horizonte (MG), Brasília e entorno (DF e GO), Curitiba (PR), Maceió (AL), Porto Alegre (RS), Recife (PE), Rio de Janeiro (RJ), Salvador (BA), São Paulo (SP), Vitória (ES) Fortaleza (CE); e estados do MA, AC, PI, RN, SE e TO. Dessa forma, são desenvolvidos projetos de formação e valorização de profissionais; programas locais de segurança pública como, por exemplo, o Territórios da Paz; acesso dos jovens e das famílias às políticas sociais – Projeto de Proteção dos Jovens em Território Vulnerável e Projeto Mulheres da Paz; e recuperação de equipamentos, espaços seguros e urbanização.

No âmbito do Pronasci é desenvolvido o Projeto “Farol – Oportunidade em Ação”, com o objetivo de oferecer oportunidades para re-socialização e a reintegração de jovens, por meio de sua inclusão, participação e acesso a bens e serviços públicos, visando o fortalecimento da família, da comunidade e a promoção da cidadania. As ações previstas são:

- Reuniões de concertação com a Secretaria Nacional de Juventude, Comissão Intersetorial de Acompanhamento do Sistema Nacional de Atendimento Sócio-Educativo (Sinase), Conselho Nacional dos Direitos da Criança e Adolescente e demais órgãos públicos que tenham ações direcionadas para esse público;
- Acionar os organismos de Promoção da Igualdade Racial que integram o Fórum Intergovernamental de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (FIPIR);
- Identificar as instituições e/ou organizações não governamentais que tenham atividades para a juventude negra e estejam na área de abrangência das 11 regiões metropolitanas do Pronasci.

O ponto de partida foi a realização do “Diagnóstico da incidência de homicídios nas regiões metropolitanas”, produzido pela Secretaria Nacional de Segurança Pública/MJ, com ênfase nos estados e

municípios que integram o Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial. Em 2008 o aporte foi de R\$ 2.3 milhões (R\$ 1.8 milhão/MJ e R\$ 500 mil/SEPPIR). E até 2010 outros R\$ 5.4 milhões serão aportados pelo MJ.

92. No arcabouço dessa agenda política, conjugam-se as estratégias de superação do racismo a outras questões sociais como as discriminações de gênero, o adultocentrismo, a intolerância religiosa e a homofobia. Conseqüentemente são firmadas parcerias entre a SEPPIR e outros setores para desenvolver ações de superação da pobreza, violência, e outras situações de vulnerabilidade. Entre os parceiros da SEPPIR, destacam-se os seguintes setores da sociedade:

Mulheres – A SEPPIR integra o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) e acompanha o desenvolvimento da Política Nacional para as Mulheres coordenada pela SPM. Foram realizadas duas Conferências Nacionais de Política para as Mulheres (CNPM) em 2004 e 2007, tendo como resultado o II Plano Nacional de Política para as Mulheres, que é orientado pelas seguintes diretrizes gerais:

- Autonomia econômica e igualdade no mundo do trabalho, com inclusão social;
- Educação inclusiva, não sexista, não racista, não homofóbica e não lesbofóbica;
- Saúde das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos;
- Enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres;
- Participação das mulheres nos espaços de poder e decisão;
- Desenvolvimento sustentável no meio rural, na cidade e na floresta, com garantia de justiça ambiental, soberania e segurança alimentar;
- Direito à terra, moradia digna e infra-estrutura social nos meios rural e urbano, considerando as comunidades tradicionais;
- Cultura, comunicação e mídia igualitárias, democráticas e não discriminatórias;
- Enfrentamento do racismo, sexismo e lesbofobia;
- Enfrentamento das desigualdades geracionais que atingem as mulheres, com especial atenção às jovens e idosas.

Na II CNPM as mulheres negras organizadas em diversos movimentos sociais provocaram o aprofundamento dos debates sobre o *Enfrentamento do Racismo, Sexismo e Lesbofobia*. O conteúdo do

capítulo sobre esta temática no II PNPM apresenta a necessidade urgente de assegurar a incorporação da perspectiva de raça/etnia e orientação sexual nas políticas públicas direcionadas as mulheres.

No que diz respeito ao combate à violência contra a mulher, ressalta-se a Lei Maria da Penha⁵⁶ e o Pacto Nacional para o Enfrentamento a Violência contra a Mulher. Lançado na II CNPM, o Pacto tem investimentos de R\$ 1 bilhão (2008/11) e articula ações de 13 ministérios e secretarias especiais, com ações voltadas aos seguintes estados: AM, BA, CE, ES, PA, PE, RJ, RS, SP, MA, DF, MG e MS. No segundo semestre de 2008 foram lançadas as campanhas “Homens Unidos pelo Fim da Violência contra a Mulher” e “Mais Mulheres no Poder”.

Crianças e Adolescentes⁵⁷ – A SEPPIR integra o Conselho Nacional da Infância e Adolescência (Conanda) e participa da Comissão Intersectorial de Acompanhamento formada para fortalecer o Sistema Nacional de Medidas Socioeducativas (Sinase). Foram iniciados os preparativos para a VIII Conferência Nacional dos Direitos de Criança e Adolescente, com o objetivo de fortalecer o processo de discussão e reflexão acerca da temática étnico-racial nas políticas de garantia de direitos da criança e do adolescente. Vislumbra-se ainda a introdução da temática étnico-racial no Curso de Formação à Distância de Conselheiros Tutelares e de Direitos da Criança e do Adolescente.

Entre as diversas ações do Governo Federal junto a este segmento, destaca-se a Agenda Social da Criança e Adolescente/SEDH, lançada em outubro de 2007, tendo por base 14 ministérios e recursos no valor de R\$ 2 milhões. Essa agenda é estruturada a partir de três grandes projetos: Bem-me-quer; Caminho para Casa; e Na Medida Certa, que buscam assegurar ações que beneficiem a população infanto-juvenil em situação de vulnerabilidade.

Juventude – A SEPPIR participa do Conselho Nacional da Juventude (Conajuv), órgão colegiado coordenado pela Secretaria Nacional de Juventude, (SNJ) vinculada à Secretaria Geral da Presidência da República (SG), composto por representantes de órgãos governamentais, organizações juvenis, organizações não governamentais e personalidades reconhecidas pelo seu trabalho com jovens. Em 2008 foi realizada a I Conferência Nacional de Políticas Públicas de Juventude, que contou com um grande envolvimento da sociedade civil e órgãos governamentais.

O trabalho da juventude negra foi evidenciado a partir da incorporação dos resultados do I Encontro Nacional de Juventude Negra (Enjune)⁵⁸ ao documento final da Conferência. Destaca-se a responsabilização do

⁵⁶ Lei n. 11.340/06, que tipifica a violência doméstica e familiar contra as mulheres como um crime.

⁵⁷ Define-se criança as pessoas até 12 anos incompletos e adolescentes as pessoas entre 12 anos e 18 anos de idade.

⁵⁸ Realizado em 2007, em Lauro de Freitas (BA), com a participação de diversos setores da sociedade civil, protagonizada pelos jovens, com o apoio da SEPPIR.

Estado no desenvolvimento de políticas específicas para a extinção do genocídio cotidiano da juventude negra. Na preparação da Conferência foram realizadas Consultas aos Povos e Comunidades Tradicionais (quilombolas, povos indígenas, povos de etnia cigana, comunidades de terreiros, pescadores artesanais, caiçaras, faxinalenses, pomeranos, pantaneiros, quebradeiras de coco babaçu, caboclos, mestiços, agro-extrativistas, seringueiros, fundos de pasto, dentre outros) visando assegurar direitos e o protagonismo da juventude, preservando suas culturas, línguas e costumes, combatendo todas as práticas exploratórias e discriminatórias quanto a seus territórios, integrantes, saberes, práticas culturais e religiosas tradicionais.

Destaca-se o Programa Nacional de Inclusão de Jovens: Educação, Qualificação e Ação Comunitária (ProJovem)⁵⁹ – voltado especificamente para o segmento juvenil mais vulnerável (entre 18 e 24 anos, que não concluíram a oitava série do fundamental e não têm vínculos formais de trabalho). O programa nasceu em 2005 com um orçamento de R\$ 300 milhões. Em 2007 sua abrangência⁶⁰ foi ampliada, com ações voltadas à juventude e vinculadas à Agenda Social. A partir de então o Programa passou a ser desenvolvido em quatro modalidades: ProJovem Adolescente - Serviço Socioeducativo, ProJovem Urbano, ProJovem Campo - Saberes da Terra, e ProJovem Trabalhador.

Comunidades de Terreiro – O Governo brasileiro apóia iniciativas de entidades locais e nacionais para fortalecer ações afirmativas transversais que buscam a promoção de políticas públicas nas comunidades de terreiro, dentre as quais:

- Ações de promoção da saúde praticadas pelas comunidades de terreiros que contribuam para a qualidade de vida e direitos sexuais e reprodutivos, vinculadas à Política Nacional de Saúde da População Negra;
- Desenvolvimento do Plano de Gestão Sustentável, Compartilhada e Participativa para Ações de Salvaguarda nos seis terreiros tombados pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), ação vinculada ao **Projeto Terreiros do Brasil**, coordenado pela SEPPIR. Nesse sentido, em 2006 foram firmados acordos com a Prefeitura de Salvador visando a regularização fundiária de territórios de matriz africana, formação de agentes patrimoniais e estímulo empresarial para a comunidade negra a partir de campanha para diversidade étnico-

⁵⁹ O ProJovem foi instituído pela Medida Provisória nº. 238, de 1º de Fevereiro de 2005, no âmbito da Secretaria Geral da Presidência da República, para coordenar uma ação integrada, com os Ministérios da Educação, do Trabalho e Emprego e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, observada a intersetorialidade, e sem prejuízo da participação de outros órgãos e entidades do Poder Executivo ou Federal.

⁶⁰ O Projeto de Lei 2.204 de 2007, ao ampliar a abrangência do Programa Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem para o atendimento de jovens de 15 a 29 anos, representa um marco histórico no reconhecimento do papel do Estado em relação aos direitos de cidadania do segmento jovem do país.

racial no mercado de trabalho. E em 2008, um termo de cooperação técnica foi assinado com o Governo do Rio de Janeiro e lideranças religiosas para realizar o Mapeamento das Casas de Religiões de Matriz Africana no Rio de Janeiro, Estado que concentra cerca de sete mil terreiros.

- Parceria com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e outros órgãos que participam do Programa Fome Zero, do Governo Federal, para a distribuição de cestas alimentares para as comunidades de terreiro em situação de risco e insegurança alimentar e nutricional. No primeiro ano da iniciativa, em 2005, foram atendidas 361 casas de religião de matriz africana com um quantitativo de 8.400 cestas. Atualmente, com o mesmo quantitativo de cestas, mas a partir de atuação direta da SEPPIR, mais de 700 casas são contempladas com essa ação, proporcionando a inclusão social e elevação da auto-estima daquela população.
- Termo de Referência para o Mapeamento de Terreiros nas cidades de Belo Horizonte, Aracaju, Belém, Porto Alegre e Macapá, junto ao MDS e à UNESCO. Esta é outra iniciativa do Projeto Terreiros do Brasil em parceria com MDS, através de sua Diretoria de Apoio a Projetos Especiais da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, prevista para ser executada em 2009.
- Dentro da perspectiva do Projeto Terreiros do Brasil e a partir das ações de salvaguarda nas casas tombadas pelo IPHAN, a SEPPIR articula e monitora o inventário das casas de religião de matriz africana do Distrito Federal e Entorno, cujo recurso foi disponibilizado pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Este Inventário terá em 2008 sua primeira etapa, um mapeamento e um levantamento bibliográfico/documental de informações sobre o bem cultural e os sítios religiosos considerados referência cultural para os adeptos de tais religiões nas Regiões Administrativas (RA's) do Distrito Federal e em cidades do Entorno⁶¹.

Indígenas – Por meio do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) coordenado pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI), do Ministério da Justiça (Portaria nº. 893/04), foi definida a sistemática de condução da política indigenista. O orçamento previsto para o período entre 2008 e 2010 é de R\$ 114 milhões, tendo como previsão de ações de proteção das terras indígenas e promoção dos povos indígenas. No momento, existem 41 terras indígenas em processo de demarcação – 25 concluídas, três iniciadas, dez em processo de licitação e três impedidas por processos judiciais e/ou conflitos agrários. Entre as metas do Governo Federal está a demarcação de 127 terras, a criação do

⁶¹ Cidades satélites do Distrito Federal e municípios situados em Goiás, de acordo com definição do Ministério da Integração Nacional sobre a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE/DF).

Conselho Nacional de Política Indigenista (CNPI), e a implementação do Sistema de Indicadores de Qualidade de Vida dos Povos Indígenas e Gestão Governamental.

Povos de etnia cigana – No segundo semestre de 2005 foi instituído um Grupo de Trabalho coordenado pela SEPPIR⁶² com o objetivo de formular e implementar políticas públicas que contemplem as demandas dos povos de etnia cigana. Foram realizadas diversas reuniões e visitas técnicas cujos produtos definiram linhas programáticas nas várias áreas da administração pública. Para atender as demandas dos ciganos foram apresentadas as seguintes propostas:

- O Ministério da Previdência propõe cursos de formação em Previdência Social e palestras do Programa de Educação Previdenciária, além de atendimento da Unidade Móvel de Previdência Social (PREVMOVEL) para facilitar o acesso a informações sobre seus serviços.
- O Ministério da Saúde propõe a capacitação dos agentes do SUS para o atendimento diferencial das etnias ciganas; a disseminação de informações através de campanhas de planejamento familiar, DST/AIDS e vacinação; e estudo para o lançamento de Edital de Pesquisa sobre as condições de saúde deste segmento da população.
- A Secretaria Especial de Direitos Humanos propõe a erradicação do sub-registro, através da realização de um balcão de diretos; e campanhas educativas para informação sobre direitos da etnia cigana.
- O Ministério das Cidades propõe a melhoria do acesso a serviços de infra-estrutura nas comunidades fixas e nos acampamentos, com programa de subsídio à Habitação de Interesse Social destinada às famílias com renda mensal inferior a três salários mínimos, e programa de Crédito Solidário para famílias organizadas em cooperativas ou associações.
- E o Ministério da Cultura, com o objetivo de preservar o patrimônio cultural e o conhecimento tradicional da etnia cigana, propõe a criação de um grupo de trabalho para discutir políticas específicas de resgate e proteção das manifestações culturais dos povos de etnia cigana, dar maior visibilidade à produção cultural cigana, e inclusão no calendário oficial do Dia Nacional do Cigano, em 24 de maio, data em que é comemorado o Dia de Santa Sara Kali, padroeira universal dos ciganos.

Em março de 2008 foi lançada a cartilha Povo Cigano – O Direito em suas Mãos, promovida pela Secretaria Especial de Direitos Humanos, contendo 29 reivindicações apresentadas nas Conferências de Direitos

⁶² Com a participação da Casa Civil, CNPIR, MinC, MPS, MS, MCidades, MDS, MTE, MEC, MJ, Ministério da Defesa e Exército brasileiro.

Humanos e de Promoção da Igualdade Racial. Consta também desse documento orientação sobre como proceder em caso de discriminação e preconceitos contra ciganos e sobre a organização de uma rede de proteção aos ciganos.

Em parceria com a Prefeitura de Sousa (PB), foi lançado no dia 29 de maio de 2008 o primeiro Centro de Referência Cigano da Região Nordeste, tendo por missão a redução de discriminações culturais, sociais e políticas sofridas pelas comunidades ciganas estabelecidas na região, através de oficinas de formação e qualificação continuada para que os grupos alcancem a dimensão plena da cidadania.

LGBT – Em 2004 a Secretaria Especial de Direitos Humanos lançou o Programa Brasil sem Homofobia de Combate à Violência e a Discriminação contra LGBTs e de Promoção da Cidadania Homossexual, com o objetivo de promover a cidadania de gays, lésbicas, travestis, transgêneros e bissexuais, a partir da equiparação de direitos e do combate à violência e à discriminação.

A SEPPIR apoiou vários eventos que fizeram parte do processo organizativo desse setor no âmbito das políticas governamentais e da sociedade civil, dentre os quais se inclui a I Conferência Nacional - Direitos Humanos e Políticas Públicas: o caminho para garantir a cidadania de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais, realizada no período de 5 a 8 de junho de 2008.

2.3 - Ação intergovernamental: o pacto federativo

93. Os municípios brasileiros são caracterizados por sua grande heterogeneidade nos aspectos de porte populacional, densidade demográfica, dinâmica econômica, indicadores sociais, capacidade de arrecadação tributária, capacidade técnica e gerenciais de suas administrações. Dentre os 5.564 municípios brasileiros, 72% (4.004) possuem população de até 20.000 habitantes, totalizando 18% da população nacional. Enquanto isso, 4,5% dos municípios (253) possuem população superior a 100.000 e são habitados por 53,6% da população nacional⁶³.

94. Desde os anos 80 vivemos a construção de um federalismo descentralizado e cooperativo. O Governo Federal reconhece as gestões municipais como espaços estratégicos para a expansão econômica e a redução das desigualdades sociais e regionais. Dessa forma, a superação dos obstáculos requer o enfrentamento do desafio de viabilizar instrumentos, meios e mecanismos para ampliar a arrecadação; facilitar a execução e instituir a racionalidade orçamentária; qualificar e fortalecer a gestão municipal; e promover oportunidades que

⁶³ Revista Governo Federal e Municípios, 04/08: 9.

garantam direitos e contribuam para o crescimento da economia com inclusão social⁶⁴.

- 95.** Dessa maneira, foi criado o Comitê de Articulação Federativa (CAF), um instrumento de diálogo e cooperação para a elaboração de uma agenda federativa compartilhada. O que ocorreu após a assinatura, em 2003, do Protocolo de Cooperação Federativa com as entidades nacionais de representação dos municípios – Associação Brasileira de Municípios (ABM), Confederação Nacional de Municípios (CNM) e Frente Nacional de Prefeitos (FNP).
- 96.** Algumas medidas foram tomadas pelo Governo Federal para dinamizar a articulação entre os entes federativos: o Portal Único de Convênios, criado para facilitar o acesso e aumentar a transparência na utilização de recursos; o apoio à transição governamental com a criação do portal de informações consolidadas para os municípios; o lançamento de guia e catálogo de informações eletrônicas sobre o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Programa de Desenvolvimento da Educação (PDE), o Pronasci e a Agenda Social.
- 97.** É nesse contexto de valorização e ampliação da relação da União com os estados e municípios que ocorre a atuação do Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial (FIPIR). O Fórum hoje conta com a adesão de 490 municípios e 24 de estados, considerando a existência de órgãos executivos em 204 Municípios e 24 Estados⁶⁵. Seus principais objetivos são: construir e/ou ampliar formas de capilaridade da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR); promover a troca de experiências e a articulação entre os órgãos públicos, identificando experiências comuns; contribuir para o fortalecimento dos órgãos similares à SEPPIR nas localidades, com a busca de seu reconhecimento político nas estruturas institucionais existentes. Com essa finalidade foram firmadas parcerias com a Fundação Friedrich Ebert (FES), com o Grupo de Gênero e Raça das Agências da ONU, e com a Subchefia de Assuntos Federativos (SAF), vinculada à Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República.
- 98.** Entre 2005 e 2006, foi realizada a pesquisa⁶⁶ “A SEPPIR e o processo de construção de um sistema de políticas para a promoção da igualdade racial no Brasil”, que teve o objetivo de analisar as políticas desenvolvidas pelos governos Federal, estaduais e municipais com o intuito de promover a igualdade racial no Brasil. A análise dos dados apurados contribuiu para a estruturação de um sistema de políticas e para identificar obstáculos e problemas enfrentados. Embora a integração e o desenvolvimento das políticas tenham sido considerados

⁶⁴ Idem, p. 15.

⁶⁵ Anexo 14 – Lista de Adesões ao Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial.

⁶⁶ Realizada por meio de uma parceria entre a SEPPIR, a Universidade de Brasília (Unb) e a Associação Nacional de Empresários Afro-Brasileiros (Anceabra). Sadi Dal Rosso, o coordenador acadêmico da pesquisa, é professor de sociologia do trabalho na Universidade de Brasília e pesquisador do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

ainda incipientes, a pesquisa demonstra que a criação da SEPPIR multiplicou os órgãos gestores nos estados e municípios e intensificou o interesse para desenvolver ações de promoção da igualdade racial. O FIPIR é cada vez mais um instrumento necessário, à medida que o número de adesões cresce a cada ano. Os novos órgãos são ainda frágeis, mas são apresentadas perspectivas favoráveis de institucionalização e de fortalecimento das políticas.

99.O FIPIR aponta para um avanço democrático nas relações entre a União, os estados e os municípios. Observadas em conjunto, as linhas prioritárias de ações implementadas, a articulação entre as esferas de governo, a institucionalidade das estruturas criadas nas localidades, a capacitação dos gestores, e, o fluxo de informações e a criação de uma instância consultiva entre órgãos executores e a SEPPIR, conclui-se que representam iniciativas importantes e oportunas, mas em estágio inicial de construção daquilo que poderia ser descrito como um sistema embrionário e necessário, além de ser um conjunto parcial de ações articuladas para a promoção da igualdade racial em nosso país.

100.Entre 2004 e 2007 o Fórum realizou seis encontros nacionais, o que contribui para fortalecer as relações entre os órgãos locais. E entre 25 e 27 de março de 2008, sob a luz do Plano Plurianual 2008/2011, foi realizado o VII Encontro Nacional do FIPIR, fortalecendo ainda mais a compreensão federativa da promoção da igualdade racial.

101.Em relação às propostas regionais, há um grande apelo para a qualificação dos gestores em políticas públicas, contemplando o conhecimento do processo orçamentário e do planejamento estratégico.

102.A existência do FIPIR é uma alavanca para a ação descentralizada em âmbito nacional. Seu principal desafio é manter a articulação entre os órgãos locais e contribuir para o seu fortalecimento.

2.4 – A política nacional e as relações internacionais

103.A política externa brasileira está centrada em três princípios: o equilíbrio diplomático, por meio do respeito às singularidades dos países e continentes; a valorização das relações efetivas entre os países; e o fortalecimento do papel internacional do Brasil. Enfatiza-se não apenas as áreas política, econômica ou comercial, mas também a geopolítica, a cultura e a social. Desta forma, existe a possibilidade de direcionar esforços para as políticas de promoção de igualdade racial em âmbito internacional, enfatizando a relação com as Américas e com o Continente Africano, fortalecendo a relação Sul-Sul

104.No campo das relações internacionais, as ações ora em curso buscam aprofundar a inserção de políticas de igualdade racial nas áreas sociais, políticas e econômicas; ampliar o debate sobre o impacto das políticas macroeconômicas e da globalização nas condições de vida das populações discriminadas e sobre as estratégias para combatê-las;

promover a cooperação com organismos nacionais e internacionais, públicos e privados, voltados à implementação de políticas de promoção da igualdade racial e de combate a todas as formas de discriminação; e monitorar a aplicação dos acordos e convenções assinados pelo Governo Federal relativos à promoção da igualdade racial, combate ao racismo e à discriminação junto aos organismos internacionais.

105. Nas últimas décadas os temas direitos humanos, democracia e qualidade de vida foram extremamente enfatizados a partir do Ciclo das Conferências Mundiais, promovido pela ONU⁶⁷. Também foram intensificados os debates e ações na área de políticas públicas para a superação do racismo, da discriminação racial e étnica. O principal impulso foi da Conferência de Durban.

106. A Declaração e o Programa de Ação de Durban, integrando o relatório final, foram aprovados na Assembléia Geral da ONU. São documentos densos, contendo respectivamente 122 e 229 itens. Seus textos estabelecem quem são as vítimas do racismo, da discriminação racial, da xenofobia e de outras formas de intolerância, e explicitam as várias formas de discriminações que devem ser combatidas: a) as múltiplas formas de discriminação, que podem afetar as mulheres e impedir que elas desfrutem seus direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais; b) as condições de raça, cor, linguagem, origem nacional ou étnica; c) os motivos correlatos, como o sexo, o idioma, a religião, as opiniões políticas ou de outra índole; e d) a origem social, a situação econômica, o nascimento ou outra condição. Foram apresentadas, também, preocupações com as crianças e os jovens, especialmente em relação às meninas, por sua situação de maior vulnerabilidade.

107. Os documentos produzidos em Durban consideram que o colonialismo incrementou o racismo e afetou principalmente os africanos e afro descendente, asiáticos e povos indígenas. E, desta forma, denunciaram que a escravidão e a servidão destes povos, cujas sequelas ainda são vigentes, constituíram crimes de lesa humanidade. Por este motivo foi reafirmada a visão sobre o direito dos povos vitimados à reparação. A Conferência indicou que os Estados orientem as políticas nesse sentido, que devem resultar também em medidas internacionais.

108. A principal novidade no processo pós Durban, foi a criação de instâncias dedicadas ao tratamento das questões raciais e de discriminação racial e étnica em 17 países das Américas e Caribe – Argentina, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Nicarágua, Costa Rica, Equador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Peru, Uruguai e Venezuela. Esses organismos são fundamentais na luta contra o racismo, no fortalecimento da

⁶⁷ Foram realizadas: a Conferência Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Brasil – Rio de Janeiro, 1992); a Conferência Mundial de Direitos Humanos (Áustria – Viena, 1993); a Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (Egito – Cairo, 1994); a Cumbre Mundial sobre Desenvolvimento Social (Dinamarca – Copenhague, 1995); a Conferência Mundial sobre a Mulher (China – Beijing, 1995); a Conferência Mundial sobre os Assentamentos Humanos – Habitat II (Turquia – Istambul, 1996); a Cumbre Mundial sobre Alimentação (Itália – Roma, 1996).

governabilidade democrática e na prevenção de conflitos. A partir destes organismos, os governos da região devem construir programas de ação para o fortalecimento das instituições governamentais que permitam a efetiva e contínua promoção da igualdade racial e o intercâmbio com a sociedade civil.

109. Também na região das Américas, posteriormente à Conferência de Durban, foram realizadas diversas ações da sociedade civil e dos governos, que culminaram com a realização da Pré-Conferência das Américas, realizada no Chile, no período de 10 a 12 de agosto de 2005, sob a coordenação do Comitê Santiago + 5⁶⁸. Os resultados desse evento estão no “Documento Marco – Pré-Conferência Santiago + 5 contra o Racismo, a Xenofobia, a Discriminação e a Intolerância”, que reflete um balanço positivo das ações na região, e apresenta orientações para o futuro, com indicações para a efetiva aplicação dos documentos oficiais de Santiago e Durban. Ainda são reforçadas proposições como: elaboração de um índice de igualdade racial; a adequação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio considerando a realidade da região e a inclusão mais direta das questões raciais e étnicas; criação de um fórum permanente sobre afro descendentes no Conselho Econômico e Social da ONU, e criação de um instituto interamericano sobre igualdade racial.

110. Como resposta aos compromissos assumidos a partir das Declarações e Programas de Ação de Beijing e Durban, somados aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, um grande número de Agências do Sistema ONU no Brasil, incorporou, em 2005, o Grupo de Trabalho Interagencial de Gênero e Raça da ONU⁶⁹, coordenado pelo UNIFEM.

111. Realizou-se em Brasília, entre 26 e 28 de julho de 2006, a “Conferência Regional das Américas sobre os Avanços e Desafios para o Plano de Ação Contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e as Intolerâncias Correlatas (CRA)”. Esse evento foi coordenado pelos governos do Brasil e do Chile, em parceria com o Comitê Internacional⁷⁰ e apoio do Alto Comissariado para os Direitos Humanos da ONU, da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), do Departamento do Governo Britânico para o Desenvolvimento

⁶⁸ Aliança de Líderes do Movimento de Afro descendentes da América Latina e Caribe (Mundo Afro/Uruguai; Geledes Instituto da Mulher Negra/Brasil e Centro de Articulação de Populações Marginalizadas/Brasil); Fundación Ideas (Chile); Human Rights Internet (Canadá); Foro de Diplomacia Ciudadana de América Latina y Caribe (Argentina), e Instituto Interamericano de Derechos Humanos (Costa Rica).

⁶⁹ Esse GT, criado no Brasil, tem desempenhado importante papel no apoio ao desenvolvimento das atividades organizadas pelo governo e pela sociedade civil, como estratégias para superação do racismo, das discriminações raciais e étnicas, e das desigualdades de gênero, considerando a realidade nacional e internacional (SEPPIR, 2007).

⁷⁰ O Comitê Internacional foi formado por representantes das seguintes organizações: African Canadian Legal Clinic, Human Rights Internet, Comitê Intertribal, New Constituency Development and Health Disparities Initiatives, Centro de Culturas Indígenas del Peru, Centro de Articulação de Populações Marginalizadas (CEAP), Escuela Graduada de Administracion Publica Universidad de Puerto Rico, Organizacion de Desarrollo Etnico Comunitario (ODECO), Mundo Afro, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Geledes Instituto da Mulher Negra e Fundação Ideas (Chile). Participaram de maneira individual, Sergia Galvan e Ann Mckinley.

Internacional (DFID) e do Grupo de Trabalho Interagencial de Gênero e Raça da ONU. A CRA contou com a participação de representantes governamentais e não governamentais de 21 países.

112.A CRA foi uma rica experiência de realização de um evento conjunto entre governo e sociedade civil, tendo como resultado final um documento unificado, reconhecido pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos⁷¹.

113.Em 2008, novamente, o Brasil foi palco de mais uma rodada de debates e formulações para superar o racismo e a discriminação racial e étnica. O Governo brasileiro reativou a relação com o Comitê Internacional e com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, o que proporcionou a realização do “Fórum da Sociedade Civil das Américas: Avaliação dos Resultados de Durban”, realizado entre 13 e 15 de junho, e da “Conferência de América Latina e do Caribe – Preparatória à Conferência de Exame de Durban”, realizada subsequentemente entre 17 e 19 de junho. Esta última, com caráter oficial, foi convocada pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos.

114.O Documento Final da Conferência Regional da América Latina e do Caribe, preparatória à Conferência de Revisão de Durban (produto da Conferência Oficial) é composto por 160 itens. É reconhecida, mais uma vez, a importância da superação do racismo e da discriminação racial e étnica, e são enfatizadas as boas práticas desenvolvidas pelos governos e monitoradas, na medida do possível, pelas organizações não governamentais.

115.Passados sete anos desde a Conferência de Durban, torna-se necessário um balanço e a reorientação para ações dos Estados, dos órgãos multilaterais e da sociedade civil. Nessa perspectiva, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos⁷² realizará no período de 20 a 24 de abril de 2009 a “Conferência de Revisão de Durban”.

116.No processo de monitoramento da implementação da Declaração e Programa de Ação de Durban, é encomendado um estudo pelo Alto Comissariado de Direitos Humanos da ONU, a partir de uma análise do processo pré e pós Durban, sobre a região da América Latina e Caribe⁷³. Foram apresentados dezessete desafios a serem enfrentados pelas diversas instituições, dentre os quais se destacam quatro:

⁷¹ Relatório da Conferência Regional das Américas sobre os Avanços e Desafios do Plano de Ação contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlatas, estruturado em 154 itens.

⁷² Em dezembro de 2006, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou a Resolução 61/149 que convocou a realização, Conferência de Revisão de Durban, em 2009.

⁷³ Álvaro Bello, 2006:26/30.

- Cumprimento das obrigações e compromissos estabelecidos pela Conferência de Durban, particularmente os que se referem à implementação dos planos de ação nacional;
- Implementação de medidas voltadas à redução da pobreza;
- Implementação de políticas de ações afirmativas que integrem os princípios de igualdade e não discriminação em todos os níveis;
- Reconhecimento e visibilização por parte dos Estados do racismo, discriminação racial, xenofobia e formas conexas de intolerância.

117. Outros campos de atuação são igualmente importantes, como é o caso dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM) ⁷⁴, composto por oito eixos: erradicar a extrema pobreza e a fome; atingir o ensino primário universal; promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; reduzir a mortalidade na infância; melhorar a saúde materna; combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças; garantir a sustentabilidade ambiental; e estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento. Esses eixos indicam prioridades para garantir a paz e a segurança, a luta contra a pobreza, a sustentabilidade do meio ambiente, e a universalização dos direitos humanos. São medidas imprescindíveis para o progresso da humanidade, e também para a sobrevivência imediata de grande número de pessoas no mundo.

118. Consta-se que na região da América Latina e Caribe um dos limites para o desenvolvimento dos ODM é a desigualdade. A região é considerada a mais desigual do mundo, conforme sua má distribuição de terra, capital, educação e tecnologia⁷⁵. O documento “Objetivos do Desenvolvimento do Milênio – Relatório Nacional de Acompanhamento”, publicado em setembro de 2007, traz a informação de que no Brasil são visíveis os progressos para reduzir as desigualdades. Porém, o principal desafio é de que as diferentes metas sejam atingidas em todas as regiões e por todos os grupos sociais. O documento informa ainda que já foi alcançada a meta de redução da pobreza, que houve uma diminuição das desigualdades de gênero, e, que ocorreu ampliação no processo de universalização do ensino fundamental. Referência importante é feita ao Programa Bolsa Família, como uma das alavancas para a redução da desigualdade⁷⁶.

⁷⁴ A partir da Cúpula do Milênio da ONU, realizada em Nova York, em 2000, com a participação de 147 Chefes de Estado e 42 Ministros e Chefes de Delegação (totalizando 189 representações oficiais), foi assumido o compromisso de efetivar até 2015, os ODM (ONU/Santiago, 2005).

⁷⁵ ONU/ Santiago, 2005.

⁷⁶ Dados divulgados pelo governo informam que o país já ultrapassou a meta de reduzir à metade a extrema pobreza até 2015 e a pobreza nas regiões metropolitanas caiu de 35% para 24,1% de 2003 a 2008. No entanto, pela insuficiência de dados específicos não é possível dimensionar as alterações no grupo dos negros e indígenas, que são os mais pobres entre os pobres.

- 119.** Também está em fase de elaboração o Projeto da Convenção Interamericana Contra o Racismo e Todas as Formas de Discriminação e Intolerância, tendo por base a I CERD. Esse documento encontra-se em debate junto à Organização dos Estados Americanos (OEA), sob coordenação da Comissão de Assuntos Jurídicos e Políticos (CAJP), na qual foi formado um Grupo de Trabalho, presidido pelo Brasil, que se responsabiliza por sua elaboração⁷⁷. A importância desse instrumento parte da necessidade de fortalecer mecanismos para avanços políticos, econômicos e culturais; e incluir novas estratégias para a ampliação de políticas de promoção da igualdade racial.
- 120.** Ressalta-se a importante ação do Comitê sobre a Eliminação da Discriminação Racial (CERD), que tem por objetivo monitorar a aplicação da “Convenção contra todas as formas de Discriminação Racial”, e que avaliou o Relatório Periódico Brasileiro no período de 5 a 8 de março de 2004⁷⁸. Na ocasião o Comitê CERD fez recomendações ao Brasil para aprimorar suas políticas de promoção racial. Passados quatro anos, está em processo de elaboração pela SEPPIR de um novo relatório, atualizando as estratégias e resultados da política de promoção da igualdade racial no Brasil.
- 121.** O governo brasileiro, sob a coordenação da SEDH, participa da Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos e Chancelarias do Mercosul e Países Associados (RAADH), espaço no qual foi iniciado o processo de debates e de construção da política de promoção da igualdade racial nos países partes, para aprofundar estratégias de trabalho na superação do racismo. Nesse sentido, foi aprovada na VI RAADH, a criação do Grupo de Trabalho Racismo, Discriminação Racial e Xenofobia, composto pelos dez países. Na XIII RAADH, realizada entre os dias 01 e três de setembro de 2008, em Porto Alegre (RS), sob coordenação *pro tempore* do Brasil, o GT reafirmou seus compromissos com o processo de revisão de Durban e da elaboração da Convenção Interamericana contra Todas as Formas de Discriminação Racial. Também foi aprovada a realização de um seminário específico para o tratamento das questões raciais e étnicas. E em novembro de 2008, na XIV RAADH, realizou-se o Seminário Afro descendentes no Mercosul, que estabeleceu uma estratégia de trabalho para o GT.
- 122.** A partir da estratégia de investimento da relação com África e diáspora, o presidente Lula, entre 2003 e 2008, visitou 19 países africanos. Assim, no fortalecimento da relação Brasil-África, se destacam as seguintes atividades: perdão da dívida de Moçambique com o Brasil; realização de missões políticas e técnicas de ministros, diplomatas, técnicos e gestores públicos para a ampliação e o monitoramento dos 41 acordos de cooperação firmados entre o Brasil e diversos países africanos; a

⁷⁷ O processo ainda demanda consensos antes de ser reapresentado na Assembléia Geral da OEA, segundo o documento datado de 29/04/2008 – CAJP/GT/RDI-57/07.

⁷⁸ O documento entregue ao Comitê em maio de 2003 continha informações sobre as ações do governo brasileiro para a promoção da igualdade racial até dezembro de 2002 e agrupou quatro relatórios periódicos, acumulando praticamente 10 anos de ações (Relatórios: 14º, 15º, 16º e 17º).

participação do Brasil na Cúpula América do Sul – África, ocorrida na Nigéria em novembro de 2006.

- 123.**Constata-se um aumento expressivo de intercâmbio comercial entre brasileiros e africanos, subindo de U\$ 5 bilhões em 2002 para 15 bilhões em 2006. Nos últimos cinco anos o Brasil passou de 17 para 34 embaixadas em solo africano e, os africanos, ampliaram de 15 para 30 embaixadas no Brasil. Até 2002, o número total de atos celebrados entre Brasil e África era de 176. Mas 100 novos acordos foram firmados desde 2003. O Brasil participa ativamente de reuniões de organismos multilaterais com países africanos, como a União Africana (UA), cujo braço econômico é a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NEPAD).
- 124.**Efetivou-se o Projeto de Criação da Universidade Luso-Afro-Brasileira, em Redenção, no Ceará. A instituição vai oferecer vagas a cinco mil estudantes, sendo 2.500 de países africanos e 2.500 brasileiros, com ênfase nas licenciaturas em ciências da saúde, física, biologia e em áreas de tecnologia, engenharia, administração e agronomia.
- 125.**Através da SEPPIR foi viabilizada a concretização de instrumentos bilaterais com o Senegal (2005), Cabo Verde (2006) e Moçambique (2004 e 2006). Em todos os acordos há os componentes de inclusão social, direitos humanos e a construção do vínculo com a promoção da igualdade racial. Encaminha-se, também, o fechamento de propostas com Angola, Camarões, Guine Bissau, África do Sul e Mali.
- 126.**Outro passo importante é o restabelecimento da relação com a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP). Durante a Cúpula da CPLP de 2006, foi incluído na Declaração dos Presidentes e Chefes de Estados dos Países da CPLP o seguinte parágrafo: “Reconhecendo o avanço na área de políticas de promoção da igualdade racial e combate a todas as formas de discriminação, expresso pelo compromisso assumido na Reunião de Coimbra (2003) e reafirmado pela assinatura, em março de 2004, da Carta de Brasília⁷⁹ durante a V Conferência da CPLP. Assim, são envidados esforços para a concretização de intercâmbios nas áreas de educação e cultura a partir do apoio a realização de projetos audiovisuais de divulgação da língua portuguesa e de veiculação e circulação de conhecimento sobre a cultura africana”.
- 127.**Destaca-se a realização no Brasil, em Salvador (BA), entre 12 e 14 de julho de 2006, da II Conferência de Intelectuais da África e da Diáspora (II CIAD), promovida pelo Governo brasileiro em parceria com o Governo do Senegal e a União Africana. O objetivo foi aprofundar os temas de interesse da África e da diáspora, com ênfase para a renovação do

⁷⁹ Produto do seminário “América do Sul, África e Brasil - Acordos e Compromissos para a Promoção da Igualdade Racial e Combate a Todas as Formas de Discriminação”.

compromisso “Coalizão Global pela África”⁸⁰. A partir desse evento, foi gerada uma agenda de trabalho envolvendo a África e os países da Diáspora.

- 128.** No que diz respeito à relação com as Américas e o Caribe, as mesmas desenvolvem-se por vários caminhos, envolvem parceiros diversos e uma agenda de trabalho com representantes governamentais, parlamentares, de organizações não governamentais, dos movimentos sociais e setores acadêmicos. Em especial nos anos de 2006 e 2008, o Brasil assumiu liderança efetiva junto a outros governos da região e também das redes e instituições. Foi grande o aprendizado sobre as negociações entre sociedade civil e governo, a partir da organização de vários eventos e documentos, como a “Conferência Regional das Américas sobre os Avanços e Desafios para o Plano de Ação contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e as Intolerâncias Correlatas”, em 2006; o “Fórum da Sociedade Civil das Américas: Avaliação dos Resultados de Durban e a Conferência de América Latina e do Caribe, preparatória à Conferência de Revisão de Durban, em 2008”. Essa vivência ampliou horizontes na administração interna e também em âmbito internacional.
- 129.** Em 2008 foi estabelecido com os Estados Unidos o Protocolo de Cooperação para realização de um Plano de Ação Conjunta para a Eliminação da Discriminação Étnico-Racial e a Promoção da Igualdade, assinado pela SEPPIR e pelo Departamento de Estado dos Estados Unidos da América. A partir desse protocolo foi criado um Grupo Diretor para promover intercâmbio e análise de boas práticas de políticas públicas entre os dois países. O objetivo principal é a cooperação por meio de intercâmbio e troca de experiências, destacando-se as áreas de educação, cultura, esporte, justiça, trabalho e saúde.
- 130.** Em cumprimento à deliberação da XVII Cúpula de Chefes de Estado e de Governo Ibero-americanos, celebrada em 2007 em Santiago do Chile, foi realizado o Seminário de Populações Afro descendentes da América Latina, nos dias 28 e 29 de março de 2008 no Panamá. A promoção foi da Secretaria Geral Ibero-americana (SEGIB), órgão permanente da Conferência Ibero-Americana e da Cúpula de Chefes de Estado e de Governo da Ibero-Americana. O principal objetivo desse seminário foi a promoção do intercâmbio institucional e a criação de mecanismos para a elaboração de um relatório sobre a situação da população negra ibero-americana, visando o incremento de políticas públicas na região.
- 131.** No final de setembro de 2008 ocorreu o “Seminário Internacional sobre Boas Práticas Contra a Discriminação Racial”, por iniciativa do Instituto Nacional Contra a Discriminação, a Xenofobia e o Racismo da Argentina (INADI). Nessa oportunidade, o Brasil passou a integrar a Rede Ibero-

⁸⁰ Esses interesses decorrem da organização dos países africanos e da busca do fortalecimento das relações com a Diáspora. Nesse sentido a I CIAD, realizada em 2004 em Dacar, no Senegal, teve o intuito de propiciar um ambiente de interação entre estudiosos e ativistas para uma reflexão sobre as implicações e os desafios decorrentes do processo da Diáspora africana.

americana de Organismos e Organizações contra a Discriminação⁸¹ (RIOOD).

132. Com o Haiti, a partir da Minustah, o Governo brasileiro garantiu a presença de um contingente de mais de mil homens para contribuir com a segurança e o processo de reconstrução do país. O esforço faz parte também de uma mobilização que busca apoio político e financeiro em âmbito mundial para a reconstituição do Haiti. A SEPPIR participou de três visitas ao Haiti, em conjunto com outros órgãos do Governo brasileiro, em 2004, 2005 e 2008, gerando proposições de acordo com os objetivos de investimento em questões sociais como educação, saúde, cultura e direitos humanos. Além disso, a SEPPIR está inserida no Programa Estratégico de Agricultura e segurança alimentar no Haiti, ao lado de outros ministérios do Governo Federal.

133. O intercâmbio de informações sobre as políticas públicas brasileiras e européias busca o estreitamento de laços com governos e a sociedade civil e também apoio a eventos internacionais. O principal contato é com a Comissão da Igualdade Racial, que celebrou 30 anos de existência e tem funções similares às da SEPPIR. Com esta comissão a SEPPIR assinou carta de compromisso em 2006, com a proposição de ações de intercâmbio.

134. É crescente a agenda de promoção da igualdade racial combinada com a inclusão social e direitos humanos nas agendas bilaterais e multilaterais. A partir de 2008, novas estratégias de parcerias internacionais apontam caminhos diferenciados para a cooperação de promoção da igualdade racial, como projetos nas áreas de agricultura e segurança alimentar, projetos específicos de intercâmbio de técnicas de associativismo e cooperativismo associados à mobilização social de pequenos agricultores, quilombolas e entidades da sociedade civil. Essas ações devem marcar um diferencial na Cooperação Sul-Sul.

Parte III – Controle social, objetivos e perspectivas para a igualdade racial

3.1 - Controle social fortalecendo a ação de governos e da sociedade

135. O controle social é exercido pela sociedade sobre o governo. Através dele a sociedade é envolvida no exercício da reflexão e discussão de problemáticas que afetam a vida coletiva. Neste modelo de gestão, o governo atua sob a fiscalização da população, da opinião pública e da esfera pública política.

136. O controle social se fortaleceu nos períodos contemporâneos a partir da atuação do movimento social nas suas mais diferentes formas

⁸¹ Criada em outubro de 2007 essa Rede é composta por governos, organismos internacionais e organizações não governamentais de Portugal e de 12 países da América Latina, reunidos com o objetivo de fortalecer a cooperação internacional na luta contra todas as formas de discriminação no ambiente ibero-americano.

perante as estruturas de governos e estados. No Brasil o controle social teve relevo, por exemplo, com a participação da sociedade civil na elaboração dos recentes Planos Plurianuais (PPAs). As perspectivas de participação cidadã e controle social, portanto, são demandas das sociedades democráticas, características reconhecidas do Estado de Direitos inscritas na Constituição da República de 1988.

137. Dessa forma, considera-se o modelo que institui na gestão da SEPPIR a transversalidade, a gestão democrática e a descentralização como um elemento vinculado à participação cidadã e ao controle social. Destaca-se o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR), que propiciou a intensificação do trabalho conjunto entre o Governo e as entidades nacionais ligadas à promoção da igualdade racial. E no que diz respeito à descentralização e ampliação da capilaridade da PNPIR, o FIPIR configurou-se como um espaço privilegiado, na medida em que estados e municípios aderiram ao seu Plano de Ação, realizando troca de experiências e definindo uma agenda de ações voltadas à promoção da igualdade de oportunidades. A descentralização também propiciou a formulação de um processo de capacitação para os servidores e gestores públicos, incidindo positivamente nos entraves administrativos e no atendimento dos serviços públicos locais.

138. A SEPPIR demonstra que está plenamente disposta a ser monitorada pela sociedade civil ao fortalecer o CNPIR e o FIPIR; ao criar comitês gestores para suas ações e programas, como os comitês gestores da Agenda Social Quilombola; e pela importância que confere à realização da CONAPIR. E necessário, que os movimentos sociais estejam cada vez mais organizados para assumir esta tarefa da democracia.

3.2 – Balanço, objetivos e perspectivas para o futuro

139. Entre 2003 e 2008, mais de 3,4 milhões de brasileiros participaram de 49 Conferências Nacionais, o que contribuiu sobremaneira para debate e aperfeiçoamento das políticas públicas.

140. Essa nova forma de diálogo entre Governo e sociedade no campo da igualdade racial foi inaugurada em 2005 com a I CONAPIR. Nesse sentido é importante apresentarmos uma comparação entre os eixos da I e da II Conferência:

I CONAPIR	II CONAPIR
<p>Estado e Sociedade – Promovendo a Igualdade Racial</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reflexão sobre a realidade brasileira, sob o ponto de vista da sociedade e da estrutura do Estado, considerando os mecanismos de reprodução do racismo, a discriminação e as desigualdades raciais; 	<p>Avanços, objetivos e perspectivas da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial</p> <ul style="list-style-type: none"> • Análise da realidade brasileira a partir da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial; • Impactos das políticas de promoção da igualdade racial implementadas a partir da

<ul style="list-style-type: none"> • Avaliação das ações e políticas públicas desenvolvidas para a promoção da igualdade nas três instâncias de governo, bem como o cumprimento dos compromissos internacionais objetos de acordos, tratados e convenções; • Proposição de diretrizes para o Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial e Étnica considerando a perspectiva de gênero, cultura e religiosidade. 	<p>estruturação FIPIR nos estados e municípios brasileiros;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Temas prioritários da SEPPIR: Quilombos, Educação, Trabalho e Renda, Segurança Pública e Saúde; • Compartilhamento da Agenda Nacional com o Plano de Ação de Durban; • Participação e controle social – compartilhamento do poder de decisão.
---	---

141. Na I CONAPIR foram apresentados à sociedade brasileira os propósitos do Governo no desenvolvimento da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial, baseados em seis metas que devem orientar a ação do Estado e da sociedade civil a curto, médio e longo prazo:

- ✓ Promover a cidadania e a participação social, econômica, política e cultural dos grupos discriminados do ponto de vista étnico e racial;
- ✓ Promover políticas de combate ao racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlatas; bem como ao sexismo e à homofobia;
- ✓ Possibilitar o acesso de negros e indígenas a financiamentos públicos com recorte de gênero e faixa etária;
- ✓ Promover e preservar o patrimônio imaterial e material da cultura negra brasileira nas suas diversas manifestações, de forma extensiva a todo o território nacional;
- ✓ Intensificar políticas de intercâmbio entre a Diáspora e a África para a realização de eventos sobre arte e outras manifestações culturais negras, de modo a afirmar positivamente o legado de africanos e seus descendentes no mundo;
- ✓ Promover o efetivo intercâmbio entre os países em desenvolvimento, buscando apoio dos países desenvolvidos, visando à busca do equilíbrio sócio-econômico mundial.

142. A II CONAPIR será realizada seis anos após a criação da SEPPIR, o que vai possibilitar uma análise do caminho percorrido pelas políticas de igualdade racial, partindo do reconhecimento da existência do racismo e da discriminação racial e étnica; da predisposição para o enfrentamento dessa situação; e do comprometimento ético e prático com a

erradicação das condições de desigualdades e iniquidades. É preciso realizar essa análise a partir das condições objetivas das administrações públicas, e desta forma contribuir para incrementar as políticas.

- 143.** Em avaliação feita pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG)⁸², foi ressaltada a importância do desenvolvimento do PLANAPIR como forma de incrementar a inclusão da igualdade racial no PPA. No relatório anual de avaliação das Secretarias Especiais, o MPOG aponta como aspecto relevante a contribuição da sociedade civil, destacando-se a maciça participação desta na I CONAPIR e na formulação dos programas e projetos de inclusão social. Como elementos que restringem a execução das políticas, o relatório identifica a baixa institucionalização da política de igualdade racial, a insuficiência de mecanismos continuados, a ausência de indicadores para negros e indígenas, e a indefinição de metas. É apontada ainda como fator de entrave a baixa compreensão quanto ao significado das políticas de ações afirmativas pelos gestores de diferentes níveis da administração, além da insuficiência de recursos materiais, infra-estruturais e humanos.
- 144.** A compreensão é de que o sistema federativo pauta-se por uma perspectiva universalista, não possuindo ainda instrumentos adequados para o desenvolvimento das políticas de ações afirmativas, que têm por meta a inclusão mais rápida dos setores historicamente excluídos. Mas diante da renovação proposta pela ordem mundial contra o racismo e o sexismo, expressa pelo Estado brasileiro através de suas leis, normas nacionais e da adesão a instrumentos internacionais, novas possibilidades já podem ser vivenciadas.
- 145.** Aliada a essa realidade, encontra-se a construção da SEPPIR: uma Secretaria Especial sem referências anteriores no Brasil e no mundo, de programas transversais de governo para a promoção da igualdade racial. Considerando o curto período de seis anos entre a idealização, regulamentação legal e a execução de suas políticas, a SEPPIR obteve avanços expressivos em diversas ações políticas, técnicas e administrativas. Os resultados advêm de programas, projetos e atividades desenvolvidas de maneira direta – por parte de diversos setores de governo – e indireta – por meio de convênios desenvolvidos em parceria com a sociedade civil e a iniciativa privada. Verifica-se um direcionamento imprescindível para que ocorram mudanças no modo de desenvolvimento e sustentação das políticas públicas.
- 146.** Destaca-se que a SEPPIR ampliou sua experiência dentro das estruturas de governo ao decifrar os códigos institucionais da administração pública e ao garantir presença nos estados e municípios, mesmo não possuindo representações estaduais. No entanto, apesar do esforço concreto do atual Governo para promover a inclusão, alicerçado em um modelo de desenvolvimento sustentável no qual as políticas econômicas e sociais estão em sintonia, é necessário considerar de maneira mais arrojada os grupos discriminados para estabelecer

⁸² Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2004/2007 (Ano base 2005, Caderno 1- Pg. 74).

políticas estruturantes de promoção da igualdade racial voltadas, sobretudo, à população negra.

147. Com a estruturação da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial houve um esforço significativo e continuado para a inserção da questão racial nas políticas públicas, com a revisão dos planos e formas de ação. Exemplos desta revisão estrutural podem ser vistos, por exemplo, na política para quilombos, no desenvolvimento das ações na área de saúde e educação, e na redefinição das políticas para mulheres e jovens.

148. Para garantir maior objetividade às ações de promoção da igualdade racial, devemos ter ainda mais clareza sobre nossos métodos e objetivos. Nesse sentido, devemos considerar alguns elementos que poderão servir de suporte à efetivação e/ou ampliação destas políticas:

- Mapeamento dos órgãos e instituições de defesa da população negra em governos, empresas, sindicatos, partidos e outras instâncias;
- Estímulo à criação de Delegacias de Polícia Especializadas em Crimes Raciais e Étnicos nos estados da Federação, com o respectivo Programa de Formação dos Policiais e Agentes de Segurança;
- Articulação para a reestruturação da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), de modo a construir índices mais efetivos que venham a contribuir para a realização das políticas públicas (Conforme Portaria nº. 1.740, 26/10/99 – MTE);
- Efetivar os Comitês da Diversidade, com a participação de governos, empresas privadas, trabalhadores e da Organização Internacional do Trabalho para pactuar políticas de igualdade de oportunidades no mercado de trabalho;
- Pactuar no interior do Governo Federal um mecanismo para atendimento à juventude pobre (ênfatisando negros e indígenas) das regiões metropolitanas das grandes cidades, que contenha educação e qualificação para o emprego ou renda, ciência e tecnologia, saúde, cultura, esporte e lazer, inclusão digital, e habitação;
- Articular um programa de turismo étnico-cultural, no qual as comunidades tradicionais estejam incluídas nos roteiros e sejam capacitadas;
- Incluir em todas as pesquisas do Governo Federal as variáveis raça/cor, gênero, idade, e região geográfica;
- Criar um núcleo de estudos, monitoramento e avaliação das políticas de igualdade racial e implementação do PLANAPIR, do qual deverá participar o MPOG e o IBGE.

149.A SEPPIR deve ser potencializada para acelerar a construção do Sistema Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SINAPIR) como um avanço a partir do PLANAPIR, e desta forma desenvolver um planejamento multisetorial e transversal de políticas de ação afirmativa. O desafio para essa construção requer a regulamentação do PLANAPIR, a aprovação do Estatuto da Igualdade Racial no Congresso Nacional, e a ampliação da estrutura técnico-administrativa da Secretaria.

150. A promoção da igualdade racial no Brasil se desenvolve hoje em um cenário de realidade em transição. As desigualdades historicamente construídas e aprofundadas durante cinco séculos começam a ser revistas e revertidas. Ainda há muito a fazer. Mas os resultados, muitos já visíveis, são assertivos quanto à promoção da igualdade racial e ao fortalecimento de nossa democracia.

Bibliografia

- Desigualdades Raciais no Brasil – Um balanço da intervenção Governamental (IPEA, 2002).
- Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR, 2003).
- Documento Base da I Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR, 2005).
- Relatório da I Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR, 2005).
- Políticas sociais, acompanhamento e análise (IPEA n. 13/2006, 14/2007 e 15/2008).
- Relatório de Gestão (SEPPIR, 2003/2006)
- Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR, 2008).
- Destaques – Ações e Programas do Governo Federal (Presidência da República, edições de setembro, outubro e novembro de 2008).
- Revista Governo Federal e Municípios (Secretaria de Assuntos Federativos/ Presidência da República, 2008).