



## DESIGUALDADES RACIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS

### Ações afirmativas no governo Lula\*

MÁRCIA LIMA

#### RESUMO

O objetivo do texto é fornecer um quadro dos principais programas e ações federais com recorte racial implantados durante o governo Lula, nas áreas de educação e saúde. Procura-se demonstrar que essas mudanças são fruto de um processo político que antecede ao atual governo, embora aponte os momentos de inflexão na construção da agenda política. Por fim, propõe-se uma agenda de pesquisa oriunda desse novo cenário e identifica questões a serem enfrentadas pelo debate intelectual.

**PALAVRAS-CHAVE:** *Ações afirmativas; governo Lula; redistribuição e reconhecimento; desigualdades raciais.*

#### ABSTRACT

The article offers an overview of the main federal government programs and actions related to race issues, particularly health and educational policies. It relates those policies to a political process that precedes the current government, while also indicating turning points in the definition of the political agenda. It suggests as well a research agenda and identifies the issues that need to be raised by the intellectual debates in Brazil.

**KEYWORDS:** *Affirmative actions; Lula's presidency; recognition and redistribution; racial inequalities.*

[\*] Este texto é parte de uma versão reduzida de uma consultoria realizada para a Fundação Ford (RJ), a quem agradeço o apoio recebido. A pesquisa contou com a assistência de Thaís Rabello, Maurício M. da Silva e Graziella Castelo. A versão final do artigo contou com a colaboração de Flavia Mateus Rios para atualização de informações.

[1] A pesquisa em que se baseia este artigo envolveu também as áreas de mercado de trabalho e remanescentes de quilombos, mas não foi possível incluí-las devido ao escopo restrito do artigo.

Nos últimos dez anos, no que diz respeito ao tratamento da temática racial, têm ocorrido no Brasil mudanças significativas que estão produzindo um intenso debate na sociedade em geral, e no meio acadêmico em particular, acerca da pertinência da adoção de políticas de ações afirmativas. Embora o debate tenha se concentrado fortemente no sistema de cotas para as universidades públicas, a atuação do atual governo envolve ações afirmativas em outras áreas com características e escopo diferenciados. Neste texto serão analisados os principais programas e ações federais com recorte racial implantados durante o governo Lula, nas áreas de educação e saúde. A escolha dessas duas áreas levou em consideração o destaque que elas têm recebido tanto no governo como no debate público e por serem as áreas com ações mais consolidadas<sup>1</sup>.

A análise que se segue toma como ponto de partida algumas perspectivas. Em primeiro lugar, considera que as fortes desigualdades que marcam a estrutura social brasileira e que ganham contornos mais rígidos quando se inclui o recorte racial foram elementos fundamentais para que o debate sobre ações afirmativas se consolidasse e se efetivasse no Brasil. Assim, as desigualdades raciais no Brasil, no final dos anos de 1990, contribuem de forma significativa para o cenário político que se configurou nesta última década (2000-2010). Soma-se a isso um aspecto analítico mais amplo, transnacional, ligado às demandas sociais que reconfiguraram o debate sobre cidadania, que passou a lidar com demandas mais específicas, tais como territorialização e políticas identitárias.

Em segundo lugar, considera-se que esse cenário de mudanças é fruto de um longo processo político que antecede ao atual governo; não é, portanto, agenda de um governo e sim uma agenda construída e demandada ao Estado brasileiro ao longo de pelo menos duas décadas. Entretanto, há importantes inflexões políticas e discursivas na forma como essas políticas foram construídas e estão sendo implantadas como características de atuação do governo Lula, em especial no que diz respeito à relação com os movimentos sociais.

As políticas afirmativas serão aqui analisadas como um processo em curso na sociedade brasileira e não como um projeto a ser executado. Portanto, o intuito deste texto é dialogar com as questões teóricas e empíricas que o tema mobiliza, articulando esse processo com questões sociais mais amplas discutidas no debate sociológico sobre desigualdades raciais e na reflexão sobre políticas de redistribuição e políticas de reconhecimento.

O texto apresenta três seções. Na primeira, faz-se um breve histórico da inserção da temática racial na agenda das políticas públicas federais que antecederam ao governo Lula. Na segunda seção, discutem-se as principais políticas de recorte racial nas áreas de educação e saúde. Por fim, à guisa de conclusão, o texto retoma alguns aspectos considerados relevantes para uma agenda de pesquisa sobre o tema.

#### **A TEMÁTICA RACIAL NA AGENDA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ÂMBITO FEDERAL**

As demandas por inserção da temática racial na agenda das políticas públicas de âmbito federal, bem como respostas pontuais a estas demandas, não são recentes, embora seja possível captar momentos de inflexão. Estudiosos das questões sociais e dos movimentos sociais são unânimes em apontar a Constituição de 1988 como um marco importante para as mudanças sociais ocorridas no país. No que se refere à temática racial, a nova Constituição introduziu a criminalização do racismo (que posteriormente definiu os crimes resultantes

[2] Tomo como referência o debate desenvolvido por Nancy Fraser, que diferencia reconhecimento de identidade e reconhecimento de *status*. Ao longo do texto veremos que, no caso brasileiro, as políticas oscilam entre esses dois modelos. Fraser, Nancy. "Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça numa era pós-socialista". *Cadernos de Campo*, 2006, nº 14-15.

de preconceito de raça ou de cor com a lei 7716/1989), o reconhecimento ao direito de posse da terra às comunidades quilombolas e a criação da Fundação Cultural Palmares. Tais ações podem ser interpretadas como uma resposta às reivindicações do Movimento Negro e se caracterizam por uma forma de reconhecimento. Ou seja, garantir aos grupos discriminados o reconhecimento apropriado de seu valor histórico e cultural<sup>2</sup>. No entanto, como será visto adiante, a principal justificativa de tais demandas era a existência de uma expressiva desigualdade racial no país, de caráter redistributivo, amplamente mapeada em estudos acadêmicos.

A partir da segunda metade da década de 1990 acelera-se um processo de mudanças acerca das questões raciais, marcado fortemente por uma aproximação entre o Movimento Negro e o Estado brasileiro. É a partir deste momento que as reivindicações por ações mais concretas para o enfrentamento das desigualdades raciais começam a ser cobradas. Dois acontecimentos — um de âmbito nacional e outro, internacional — são destacados consensualmente pelos estudiosos do tema como momentos importantes desse processo: a Marcha Zumbi de Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida, em 1995, ano de comemoração do tricentenário da morte de Zumbi dos Palmares, e a Conferência de Durban, em 2001.

A Marcha de Zumbi foi, em primeiro lugar, uma estratégia do movimento negro para deslocar o foco das atenções da data da Abolição da Escravatura, 13 de maio, para o dia 20 de novembro, em razão do Dia Nacional da Consciência Negra. Em segundo, esse evento contou com uma forte mobilização popular, sendo estimada a participação de 30 mil pessoas na Marcha, o que propiciou um destaque incomum à temática racial no cenário público brasileiro. Por fim, este evento teve a formalização de uma proposta com a entrega do "Programa de Superação do Racismo e da Desigualdade Racial" ao então presidente Fernando Henrique Cardoso. O documento apresentava um diagnóstico da desigualdade racial e da prática do racismo, com ênfase nos temas de educação, saúde e trabalho. Quanto às reivindicações, elas estavam divididas em tópicos que, além dos três mencionados, incluía religião, terra, violência, informação e cultura e comunicação. Segundo o documento,

*[...] a temática das desigualdades raciais não configura um problema dos e para os negros, mas se refere à essência da invenção democrática.*

*Reiteramos: a perpetuação das práticas discriminatórias é um grave e manifesto atentado ao princípio constitucional da igualdade, pedra angular da democracia. [...].*

*Trata-se de um esforço que deverá ter como principal escopo tornar a igualdade formal, a igualdade de todos perante a lei, em igualdade substancial: igualdade de oportunidades e tratamento<sup>3</sup>.*

[3] "Programa de Superação do Racismo e da Desigualdade Racial", p. 15. Disponível em <[http://www.eliagonzalez.org.br/material/Marcha\\_Zumbi\\_1995\\_divulgacaoU-NEGRO-RS.pdf](http://www.eliagonzalez.org.br/material/Marcha_Zumbi_1995_divulgacaoU-NEGRO-RS.pdf)>

Neste dia foi criado, por decreto presidencial, o Grupo de Trabalho Interministerial para a Valorização da População Negra (GTI), que representou uma importante estratégia de aproximação do movimento negro com o Estado. A finalidade do GTI, composto por membros da sociedade civil ligados ao Movimento Negro e representantes dos ministérios e secretarias vinculados à presidência da República, é desenvolver políticas para a valorização da população negra<sup>4</sup>.

A criação de grupos de trabalho que visam acompanhar a formulação e a implantação dessas políticas tem sido uma prática recorrente, iniciada na gestão FHC e preservada na gestão Lula. Em geral, esses grupos agregam diferentes pastas ministeriais e participantes da sociedade civil, constituindo um espaço de interlocução. A partir de então ações mais específicas começaram a ser delineadas, envolvendo alguns ministérios e buscando formas de ampliar o escopo da questão racial no âmbito governamental.

Em 13 de maio de 1996, foi lançado o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH I), outro importante marco nesse contexto. No documento o governo assume o compromisso de realizar estratégias de combate às desigualdades raciais por meio de políticas específicas para a população negra. As propostas foram classificadas segundo prazos de execução (curto, médio e longo). Entre aquelas consideradas de rápida implantação, constavam apoios a grupos de trabalho e a criação de conselhos; inclusão do quesito cor em todos e quaisquer sistemas de informação e registro sobre a população negra e bancos de dados públicos; estímulo à presença dos grupos étnicos que compõem a população brasileira em propagandas institucionais do governo federal; apoio às ações da iniciativa privada que realizem “discriminação positiva”. Para as proposições de médio e longo prazo, destacavam-se a formulação de políticas compensatórias que promovam social e economicamente a comunidade negra, alteração do conteúdo de livros didáticos, bem como a ampliação do acesso de entidades da comunidade negra aos diferentes setores do governo<sup>5</sup>.

A “Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial e a Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância”, realizada na África do Sul, em 2001, é considerada o ponto de inflexão da temática racial na agenda governamental. O Brasil teve uma participação de grande destaque tanto nas reuniões preparatórias como na própria Conferência. Embora muitos projetos já estivessem delineados e alguns deles sendo implantados, a posição oficial do Brasil na Conferência, principalmente em relação às ações afirmativas, trouxe mudanças significativas. As áreas de saúde, educação e trabalho foram os temas prioritários nas recomendações do governo brasileiro. Assim, o Brasil ratifica a Declaração de Durban, que explicita:

[4] Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/DNN/Anterior%20a%202000/1995/Dnn3531.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/DNN/Anterior%20a%202000/1995/Dnn3531.htm)>.

[5] Disponível em <<http://portal.mj.gov.br/sedh/pndh/pndh1.pdf>>.

[6] Disponível em <[http://www.inesc.org.br/biblioteca/legislacao/Declaracao\\_Durban.pdf](http://www.inesc.org.br/biblioteca/legislacao/Declaracao_Durban.pdf)>.

*Art.108: Reconhecemos a necessidade de se adotarem medidas especiais ou medidas positivas em favor das vítimas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata com o intuito de promover sua plena integração na sociedade. As medidas para uma ação efetiva, inclusive as medidas sociais, devem visar corrigir as condições que impedem o gozo dos direitos e a introdução de medidas especiais para incentivar a participação igualitária de todos os grupos raciais, culturais, lingüísticos e religiosos em todos os setores da sociedade, colocando todos em igualdade de condições<sup>6</sup>.*

No dia 13 de maio de 2002, apesar de o PNDH I ainda estar com suas metas em curso, o governo federal lançou o PNDH II. Neste novo Programa, foram acrescentadas as seguintes metas: apoiar o *reconhecimento*, por parte do Estado brasileiro, de que a escravidão e o tráfico transatlântico de escravos constituíram violações graves e sistemáticas dos direitos humanos, que hoje seriam considerados crimes contra a humanidade; apoiar o *reconhecimento*, por parte do Estado brasileiro, da marginalização econômica, social e política a que foram submetidos os “afrodescendentes” em decorrência da escravidão; estudar a viabilidade da criação de fundos de reparação social destinados a financiar políticas de ação afirmativa e de promoção da igualdade de oportunidades. Nesta mesma data, por meio de decreto presidencial, o governo lança o Programa Nacional de Ações Afirmativas sob a coordenação da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos do Ministério da Justiça, mas não institui ações mais específicas<sup>7</sup>.

[7] Disponível em <<http://portal.mj.gov.br/sedh/pndh/pndhII/Texto%20Integral%20PNDH%20II.pdf>>.

Percebe-se o efeito de Durban ainda na gestão do governo Fernando Henrique Cardoso. Além das iniciativas listadas, neste ano de 2002 o governo federal apresentou outro conjunto de ações mais específicas com intuito de atender às demandas da Conferência. Em termos institucionais, foram criados o Conselho Nacional de Combate à Discriminação, para propor políticas públicas afirmativas, o Programa Diversidade na Universidade e o Programa Brasil Gênero e Raça, do Ministério do Trabalho. Além disso, os Ministérios da Justiça, do Desenvolvimento Agrário e das Relações Exteriores instituíram ações afirmativas em suas pastas. Embora existisse a perspectiva transversal envolvendo diversos órgãos governamentais, a temática racial, no governo FHC, encontrava-se vinculada à agenda da Secretaria dos Direitos Humanos.

Embora seja possível afirmar que no governo Fernando Henrique Cardoso já havia iniciativas federais voltadas à população negra, a análise dos documentos do período revela que a estratégia discursiva e a política deste governo foi promover o reconhecimento sem investimentos no aspecto redistributivo, embora a desigualdade racial fosse a principal justificativa para as políticas de valorização da população negra, aliás, expressão fartamente encontrada

nos documentos oficiais deste período. É digno de nota o documento produzido pela Secretaria de Direitos Humanos, na ocasião do aniversário de dois anos do PNDH I, sobre os avanços do GTI, intitulado “Construindo a democracia racial”<sup>8</sup>. Segundo Jaccoud e Beghin, que analisam a intervenção governamental na temática racial entre 1995 e 2002, este foi um momento incipiente do debate, cujas metas eram evidenciar a situação social dos negros por meio da produção de diagnósticos e implantar políticas valorativas, apresentando, portanto, uma pauta menos expressiva de políticas afirmativas<sup>9</sup>. Significava, pois, um momento de construção de uma base para uma ação política mais efetiva. As ações afirmativas que ocorreram na gestão FHC forma tímidas e posteriores a Durban. A análise de Guimarães sobre a questão racial brasileira na década de 1990 aponta que as reivindicações de caráter valorativo eram prontamente atendidas pelo Estado brasileiro, uma vez que se encaixam na matriz de nacionalidade, da valorização de símbolos negros e do sincretismo das três raças fundadoras, ou seja, sem enfrentar as desigualdades raciais na distribuição de renda e no acesso aos serviços públicos<sup>10</sup>. Como será discutido na próxima seção, no governo Lula, o termo “igualdade racial” passou a ser amplamente utilizado e, inclusive, institucionalizado com a criação da Secretaria de Promoção da Igualdade Racial. Essa inflexão discursiva teve efeitos políticos no desenho das ações governamentais e consolidou-se num cenário econômico e social de profundas desigualdades sociais.

## O GOVERNO LULA E A IGUALDADE RACIAL

O início do governo de Luis Inácio Lula da Silva, em 2003, marca uma mudança profunda não só na condução das políticas com perspectiva racial, reflexo das ondas de Durban, mas também na relação do Movimento Negro com o Estado. Até então, essa relação era de exterioridade, com os atores na condição de demandantes e com pouca inserção no aparato governamental. No novo governo, essa relação se transforma, e o movimento negro passa a ser um ator envolvido na formulação de políticas, ocupando cargos e como representante da sociedade civil nos espaços de controle social instituídos pelo governo Lula. Como lembra Guimarães, embora a questão racial nunca tenha tido uma forte adesão por parte do Partido dos Trabalhadores, o governo Lula representa o cume dessa mudança ao incorporar em seus quadros representantes dos movimentos negros, dando maior visibilidade às suas reivindicações, que são fortemente atreladas às ideologias negras de circulação internacional — pan-africanismo, a negritude e o afrocentrismo —, somadas aos elementos tradicionais da identidade afro-brasileira<sup>11</sup>.

[8] Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/publi\\_04/COLECAO/RACIAL2.HTM](http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/RACIAL2.HTM)>.

[9] Jaccoud, Luciana e Beghin, Nathalie. “Desigualdades raciais no Brasil: um balanço da intervenção governamental”. Brasília: Ipea, 2002.

[10] Guimarães, Antônio Sérgio. “A questão racial na política brasileira: os últimos quinze anos”. *Revista Tempo Social*, 2001, vol. 13, n° 2, pp. 121-142.

[11] *Ibidem*, “Contexto histórico-ideológico do desenvolvimento das ações afirmativas no Brasil”. Seminário Internacional “Ações afirmativas nas políticas educacionais brasileiras: o contexto pós-Durban”. Brasília: Ministério da Educação/Câmara Federal, set., 2005, p. 6.

[12] A Medida Provisória de 20/2/2008 transformou o cargo de Secretário Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial em Ministro de Estado Chefe da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial.

[13] É importante frisar que o foco desta análise são as políticas implantadas pelo governo federal. Houve algumas experiências anteriores de inserção e institucionalização da questão racial em agendas públicas estaduais e municipais. No estado de São Paulo, o governador Franco Montoro criou o Conselho de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra em 1984, que levou a iniciativa a outros estados. No Rio de Janeiro, Leonel Brizola, em 1991, criou a Secretaria Extraordinária de Defesa e Promoção das Populações Afro-Brasileiras, inicialmente dirigida por Abdias do Nascimento. Para essa discussão, ver Santos, Ivair Augusto. *O movimento negro e o Estado (1983-1987): o caso do Conselho de Participação da Comunidade Negra no governo de São Paulo*. São Paulo, Imprensa Oficial da Cidade de São Paulo, 2008; Motta, Athayde e Santos, Regina. "Políticas públicas e a questão racial: a experiência do Seafro no RJ". *Cadernos de Pesquisa*, nº 7; ibidem, "Políticas públicas e inclusão social: a visão das organizações não governamentais". São Paulo, Cebrap, maio 1997.

[14] Esse primeiro grupo de ações tem sido mais utilizado nas ações que envolvem a questão da discriminação no mercado de trabalho. Para essa discussão, ver Jaccoud, Luciana e outros. "Entre o racismo e a desigualdade: da Constituição à promoção de uma política de igualdade racial (1988-2008)". *Políticas sociais: acompanhamento e análise*, 17. *Vinte anos da Constituição Federal*. Brasília: Ipea, vol 3, cap. 5, pp. 261-328.

A criação da Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), em 21 de março de 2003, Dia Internacional pela Eliminação da Discriminação Racial, transformada em Ministério em fevereiro de 2008, é, sem dúvida, uma inflexão política e institucional no tratamento da temática racial pelo Estado<sup>12</sup>. Segundo a lei que a regulamenta, a principal atribuição da Secretaria é formulação, coordenação e articulação de políticas e diretrizes para a promoção da igualdade racial com vistas à consolidação do tema da igualdade racial. O aspecto mais importante, em termos de atuação institucional, é a articulação com demais ministérios e suas respectivas secretarias e órgãos do poder Executivo, bem como parcerias com governos estaduais e municipais, procurando garantir a transversalidade da questão racial<sup>13</sup>. Destacam-se também as parcerias realizadas com a sociedade civil organizada e órgãos internacionais. Como integrante da estrutura básica desta Secretaria foi criado o Conselho Nacional de Participação da Igualdade Racial (CNPIR), um órgão colegiado de caráter consultivo, cuja finalidade é propor, em âmbito nacional, políticas de promoção da igualdade racial com ênfase na população negra e em outros segmentos étnicos da população brasileira.

Algumas ações e eventos merecerem destaque por configurarem espaços de formulação de demandas com apoio do Estado. Entre elas as I e II Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial convocadas por decreto e com forte mobilização da sociedade civil tanto nos eventos como nas reuniões preparatórias que ocorreram nos estados. As propostas aprovadas nesta conferência serviram de base para a constituição do Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Planapir), aprovado por Decreto em junho de 2009 e considerado um documento que oficializa demandas passíveis de serem contempladas nas ações e programas implantados pelo governo federal. Esse Plano contém doze eixos de atuação e visa "apoiar", "fomentar", "promover" e "estimular" ações para grupos específicos (populações negra, indígena, quilombola e cigana) e segmentos ainda mais específicos dentro desses grupos. O volume de documentação encontrada no decorrer desta pesquisa sinaliza o esforço de institucionalizar a questão racial por meio do recurso de programas, leis e decretos.

A análise das ações e dos programas que serão apresentados ao longo desta seção procura identificar as formas de intervenção do Estado por meio de seus objetivos. Numa tentativa de sistematização dessas ações, o primeiro grupo de políticas pode ser considerado como medidas de caráter *repressivo*, que se orientam contra comportamentos e condutas discriminatórias, apoiadas na lei que define o crime de racismo e conseqüentemente pune sua prática<sup>14</sup>. O segundo grupo está relacionado com as demandas por *reconhecimento com intuito valorativo/identitário*, cujo objetivo é garantir o reconhecimento de especi-

ficidades e a valorização da cultura negra. O terceiro será chamado de *reconhecimento com intuito redistributivo*; políticas que se fundamentam na existência de desigualdades raciais aplicando critérios de reconhecimento. A proposta é atuar na correção dos resultados e das oportunidades desiguais para suprir as carências socioeconômicas dos membros do grupo em questão.

Conforme vimos, o número de programas e ações em execução é extenso e envolve diversas áreas. Entre elas, destacam-se educação, saúde, mercado de trabalho e remanescentes de quilombos, esta última voltada para um grupo específico. Dado o escopo deste texto, optou-se por duas áreas que apresentam mais ações em curso e que ganharam destaque no debate sobre as políticas de recorte racial.

## **EDUCAÇÃO**

O tema da educação sempre recebeu destaque tanto na atuação da militância negra como nos estudos acadêmicos sobre desigualdades raciais devido à sua inquestionável importância na compreensão e no enfrentamento das desigualdades sociais e raciais no país. Em geral a educação é considerada e analisada como atributo individual, capital primordial no processo de realização dos indivíduos. No entanto, a compreensão das desigualdades educacionais deve tratar a educação não somente dessa perspectiva, mas também como um processo de aquisição que agrega as políticas educacionais e as características institucionais no seu modelo analítico. Em linhas gerais, é necessário observar no sistema educacional brasileiro: i) a estrutura de oportunidades e os efeitos da universalização e/ou expansão do acesso; ii) sua distribuição e produção de desigualdades (idade, “raça” e sexo); e iii) sua qualidade, marcada pela dicotomia sistema público e sistema privado, pelo rendimento dos estudantes medidos por avaliações, além de taxas de evasão e repetência. As políticas educacionais brasileiras propiciaram uma universalização tardia e sempre coadunaram com a perda de qualidade e a expansão do sistema privado. Nos últimos quinze anos, os indicadores educacionais têm melhorado para todas as faixas de ensino, em todos os grupos sociais, embora ainda sejam observadas desigualdades raciais, principalmente nas séries mais adiantadas.

As principais políticas públicas de âmbito federal com recorte racial na educação estão organizadas tanto no eixo do reconhecimento identitário como no redistributivo (Quadro 1). Entre elas, destacam-se a Lei 10.639 (assinada pelo presidente Lula logo no início de seu mandato, alterando a Lei 9.394/1996), que inclui no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira”, o Prouni (Programa Universidade Para Todos) e o

[15] Os documentos analisados foram a Lei 10.639, o Plano Nacional de Implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Etnicorraciais e para Ensino de História e Cultura Afrobrasileira e Africana e o parecer da lei que teve como relatora a pesquisadora Petronilha Beatriz Gonçalves e Silva.

[16] Moehlecke, Sabrina. "As políticas de diversidade na educação no governo Lula". *Cadernos de Pesquisa*, 2009, vol. 39, n.º 137, pp. 461-487.

[17] Parecer da Lei 10.639, p. 9.

apoio às ações afirmativas nas universidades públicas. Em termos de mudanças institucionais, destaca-se a criação da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad), criada em julho de 2004, no âmbito do Ministério da Educação, responsável pela execução de diversos programas.

Na análise da documentação sobre lei e sobre a temática da educação em geral, percebe-se o esforço para implantar ações e programas com ela relacionados, dada a pressão do movimento negro em efetivá-la nas redes de ensino<sup>15</sup>. Acredita-se que sua implementação é, depois das cotas no ensino público, o mote mais importante do movimento negro por ser considerada um marco normativo importante em termos de política de diversidade<sup>16</sup>.

As evidências de que processos discriminatórios operam no sistema de ensino, dificultando a permanência de crianças negras nos bancos escolares, fundamentam a justificativa para implementação da lei, que visa enfrentar as visões estereotipadas e preconceituosas presentes nas salas de aula e nos livros didáticos, trabalhando a um só tempo aspectos relativos ao cotidiano escolar e ao conteúdo do ensino. Segundo o parecer que valida a lei,

*[...] aos estabelecimentos de ensino está sendo atribuída responsabilidade de acabar com o modo falso e reduzido de tratar a contribuição dos africanos escravizados e de seus descendentes para a construção da nação brasileira; de fiscalizar para que, no seu interior, os alunos negros deixem de sofrer os primeiros e continuados atos de racismo de que são vítimas<sup>17</sup>.*

O plano de implementação considera seis eixos estruturantes: 1) fortalecimento do marco legal; 2) política de formação para gestores e profissionais de educação; 3) política de material didático e paradidático; 4) gestão democrática e mecanismos de participação social; 5) avaliação e monitoramento; e 6) condições institucionais. Boa parte das políticas de diversidade encontradas na área de educação está vinculada a essas questões.

A Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade tem um papel importante na consolidação dessa lei e das demais iniciativas federais em torno da temática racial, o que fica evidente pelo expressivo número de ações ali desenvolvidas. A principal forma de gestão de projetos são parcerias com diversos órgãos governamentais e não governamentais e execução de convênios por meio de editais para o desenvolvimento de projetos elaborados pelas próprias instituições participantes. Os temas prioritários abrangem educação escolar indígena, diversidade étnico-racial, de gênero e orientação sexual, com base nos quais se destaca o apoio da Secretaria aos programas educacionais para remanescentes de quilombos. Embora a lei não atue

exclusivamente nos níveis de ensino fundamental e médio, observa-se um investimento prioritário nessas categorias, com políticas de reconhecimento de caráter antidiscriminatório e valorativo. O conteúdo de livros didáticos e a qualificação dos professores como apoio à implantação da lei ganham relevo entre as atividades administradas por esta Secretaria, em parceria com a Seppir.

O tema da educação superior é o que mais mobiliza o debate público sobre ações afirmativas, gerando extensa produção acadêmica não somente sobre o princípio das ações afirmativas, mas também sobre os processos de implementação das políticas de cotas nas instituições públicas de ensino superior e análises sobre os estudantes cotistas. A forte reação à política de cotas, no entanto, não teve a mesma repercussão quando o governo implementou um programa de ações afirmativas no sistema privado, responsável por cerca de 80% das matrículas no ensino superior brasileiro. O que está em jogo, portanto, não é apenas o uso do critério racial, mas o tipo de recurso mobilizado e o público afetado por essas políticas.

O Prouni é, sem dúvida, em termos redistributivos, a política afirmativa de maior impacto. Segundo informações do MEC, “o ProUni já atendeu, desde sua criação até o processo seletivo do segundo semestre de 2009, cerca de 600 mil estudantes, sendo 70% com bolsas integrais”. O programa tem como finalidade a concessão de bolsas de estudos integrais e parciais a estudantes de baixa renda em cursos de graduação e sequenciais de formação específica de instituições privadas de educação superior. Ele apresenta uma política de cotas para os que se autodeclararam pretos, pardos ou índios e optam por ser beneficiários deste sistema no ato de inscrição. As instituições de ensino superior participantes do Prouni devem destinar um percentual de bolsas aos cotistas com base no número de cidadãos pretos, pardos e índios, por unidade da federação, segundo o último censo do IBGE, devendo o beneficiário se enquadrar nos demais critérios de seleção do programa, a saber, renda familiar per capita de três salários mínimos, ter realizado o ensino médio em escola pública e ter realizado a prova do Enem. As críticas ao programa não recaem sobre a existência de critérios raciais, e sim por ser considerado uma política que investe e transfere recursos (via isenção de impostos) ao setor privado da educação, cuja qualidade de ensino, em geral, é baixa<sup>18</sup>.

Outro programa que passou a adotar o critério racial foi o Fies (Programa de Financiamento Estudantil), cuja existência é anterior ao atual governo. Inclui o quesito cor/raça na composição do índice de classificação, aumentando as chances de os solicitantes negros conseguirem o financiamento. Da mesma forma que no Prouni, o foco incide sobre a população de baixa renda e o critério racial é aplicado após a elegibilidade do beneficiário pelo critério social.

[18] Catani, Afrânio, Hey, Ana Paula, e Gilioli, Renato. “Prouni: democratização do acesso às Instituições de Ensino Superior?” *Educar*, 2006. n. 28, pp. 125-140; Carvalho, Cristina. “O Prouni no Governo Lula e o jogo político em torno do acesso ao ensino superior”. *Educação e Sociedade*, 2006, vol. 27, n.º 96, pp. 979-1000.

[19] Conferir artigo de Luis Felipe de Alencastro neste número de *Novos Estudos Cebrap*, pp. 5-11.

O acesso ao ensino superior público é o tema que recebe mais destaque na mídia e vem sendo objeto de debates polêmicos. Entretanto, não há lei federal em vigência que imponha o programa de inclusão nas instituições públicas, mas sim um apoio explícito do governo às ações afirmativas, inclusive com programas de bolsas e recursos para universidades que os implementam e apoio a projetos de lei que procuram regulamentá-los. O Projeto de Lei 73/99, que institui as cotas nas instituições públicas de ensino técnico e superior — curiosamente de autoria da deputada Nice Lobão do partido Democratas/MA, o qual entrou com uma representação contra as políticas de cotas nas universidades públicas<sup>19</sup> — encontra-se em tramitação. Ele foi aprovado no dia 20 de novembro de 2008 na Câmara dos Deputados, mas retornou ao Senado em virtude das mudanças inseridas durante as negociações no plenário da Câmara (composição com critérios de renda), permitindo a aprovação do projeto por acordo, em votação simbólica (sem registro individual do voto de cada parlamentar). Atualmente, o projeto está na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado.

Não será feito aqui um aprofundamento deste debate, mas vale lembrar que as principais polêmicas sobre essa questão envolvem tanto o seu princípio (instituir políticas com recorte racial) como seu processo de execução (violação da autonomia universitária, obrigatoriedade *versus* incentivos, uso do sistema de cotas *versus* outras modalidades de inclusão). Não obstante, 91 instituições públicas de ensino superior já adotam alguma das modalidades de políticas afirmativas para ingresso nos cursos de graduação, tendo como beneficiários estudantes negros e/ou oriundos de escolas públicas. Considerando a polêmica que envolve o debate, a inexistência de obrigatoriedade legal e o fato de ter sido em 2001 a primeira vez que uma universidade adotou essa política, houve, em especial nos três últimos anos, um crescimento significativo desse processo.

As políticas de ações afirmativas, como as demais políticas encontradas na documentação analisada, tomam como base para sua implementação a extrema desigualdade racial brasileira no acesso ao ensino superior. Os argumentos favoráveis concentram-se nesse sentido, afirmando a necessidade de um enfrentamento direto da sociedade brasileira a esse respeito, o que implica o reconhecimento de que o Brasil é um país racialmente desigual e que tal situação é fruto de discriminação e preconceito, e não de uma situação de classe social. A principal oposição refere-se à incapacidade dessas ações de atuar na estrutura de oportunidades, pois mesmo em momentos de expansão do ensino as distâncias interraciais foram mantidas, ou seja, há nichos impermeáveis às práticas universalistas e que precisam ser amparados com políticas compensatórias<sup>20</sup>.

[20] Guimarães, “Acesso de negros às universidades públicas”. *Cadernos de Pesquisa*, 2003, n° 118, pp. 247-268.

Na academia, sobretudo nas universidades públicas, as críticas à política de cotas têm como fundamento principal o pressuposto de que instituí-las seria assumir a existência de “raças” distintas. A única maneira de enfrentar o racismo, segundo os analistas, seria minar a crença não só na idéia de “raça” como algo natural, mas também na idéia de hierarquia entre as “raças”. Portanto, a racialização como antídoto para o racismo não seria a melhor saída para uma sociedade como a nossa<sup>21</sup>. Uma das sugestões de combate às desigualdades raciais no acesso à educação sem a implantação das cotas é o investimento maciço nas escolas do ensino médio, o que garantiria aos alunos de escolas públicas melhores condições de competição para inserção na universidade. Prova disso é o fato de que, nos últimos quinze anos, elementos demográficos e políticas públicas melhoraram o fluxo de estudantes no sistema de ensino, diminuindo as desigualdades de acesso e aumentando o número de formandos do ensino fundamental<sup>22</sup>. Ainda contrariamente à política de cotas, argumenta-se que a produção de uma igualdade de resultados não é a forma mais eficaz de enfrentar as desigualdades. Políticas afirmativas de acesso ao ensino superior incidem sobre uma das conseqüências da discriminação racial e da desigualdade educacional, isto é, o acesso a universidade, sem que estas, em si mesmas, sejam corrigidas<sup>23</sup>.

As políticas educacionais com recorte racial foram reivindicadas e são justificadas — como toda a agenda deste governo — como políticas de igualdade racial, mas com forte ênfase no reconhecimento. Nesse sentido, há um esforço maior na busca por reconhecimento identitário do que por reconhecimento de *status*. O ensino de história e cultura afro-brasileira e africana corrigiria o que Fraser chama de “negação do *status* de um determinado grupo como parceiros plenos na interação social”<sup>24</sup>. Mas na implantação dessa política, especialmente em seu conteúdo didático e de formação de professores, como, por exemplo, se abordaria a noção de diversidade? Seria preciso definir as distinções necessárias para superar a falta de reconhecimento e estabelecer os parâmetros de atendimento do Estado em relação às demandas por reconhecimento.

## SAÚDE

O debate sobre políticas de saúde para a população negra começa a ser consolidado a partir dos anos de 1980, sob forte atuação do movimento feminista, com as discussões acerca das especificidades raciais no âmbito da saúde, em geral, e da saúde reprodutiva, em particular. Se nos estudos acadêmicos, com autores pioneiros como Elza Berquó, Carlos Hasenbalg e Nelson do Valle Silva, houve avanços nesse sentido, no campo do ativismo foram as mulheres

[21] Fry, Peter. “A persistência da raça”: ensaios antropológicos sobre o Brasil e a África austral. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

[22] Fry, Peter e Maggie, Yvonne. “Cotas raciais: construindo um país dividido?” *Econômica*, 2004, vol. 6, nº 1, pp. 153-161.

[23] Durham, Eunice. “Desigualdade educacional e quotas para negros nas universidades”. *Novos Estudos Cebrap*, 2003, nº 66, pp. 3-22.

[24] Fraser, “Rethinking recognition”. *New Left Review*, 2000, nº 3, pp. 107-20, p. 113.

**QUADRO I**  
**Políticas na Área de Educação**

Lei 10.639 de 2003	Altera a Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e as bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira”.
Programa Universidade para Todos (Prouni)	Medida Provisória 213/set. 2004/Projeto de Lei 3.582/2004/Lei 11.096/jan. 2005. Programa de bolsas (integral e parcial) para a população de baixa renda. Parte das bolsas deve ser destinada a estudantes negros e indígenas, seguindo a proporção desses grupos étnicos na população de cada estado.
Fundo de Financiamento ao Estudante de Nível Superior (Fies)	Portaria nº 30, de 12 de agosto de 2004. Inclusão do quesito cor na composição do índice de classificação para seleção de beneficiários.
Secad (Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade)	Criada em julho de 2004. Principais programas: 1. Educação Quilombola — apoio técnico e financeiro aos municípios que possuem áreas de remanescentes de quilombos). 2. Programa Diversidade na Universidade PIC (Projetos Inovadores de Cursos) — apoio a instituições que tenham, pelo menos, um ano de experiência na gestão de projetos educativos inovadores voltados para grupos socialmente desfavorecidos. Para concorrer ao financiamento, as instituições devem ter ao menos 51% de afro-descendentes e/ou indígenas entre os alunos matriculados e repassar entre 40% e 50% do valor recebido para os estudantes, a título de bolsa de manutenção. 3. Conexões de Saberes — apoio a jovens universitários de origem popular na produção de conhecimentos científicos para intervenção em seus territórios de origem. Diversas ações na formação de professores para os novos conteúdos seguindo a Lei 10.639. 4. Tutoria de Ensino Médio — nesta experiência, a Secad ofereceu 720 bolsas de permanência para alunos afro-brasileiros que estão cursando o Ensino Médio.
Projeto Gênero e Diversidade na Escola (2004)	Seppir/MEC/British Council/Centro Latino Americano em Sexualidade e Direitos Humanos/Uerj (Clam). Formar educadores com base nos temas gênero, relações raciais e orientação sexual.
Introdução do Recorte Racial no Censo Escolar (2005)	Seppir/Inep. As fichas de matrícula de escolas de educação básica passam a conter a indicação cor do aluno, autodeclarada pelo próprio aluno com mais de 16 anos e pelos pais ou responsáveis para os alunos com menos de 16 anos.
Instituição da Comissão Técnica Nacional de Diversidade para Assuntos Relacionados com a Educação dos Afro-Brasileiros — Cadara (MEC/Secad) 2005	Acompanhar, analisar e avaliar as políticas educacionais voltadas para o fiel cumprimento do dispositivo na Lei 10.639.
Ministério da Educação — Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)	Resolução 14 de 28 de abril de 2008. Programa de Ações Afirmativas para a População Negra nas Instituições Federais e Estaduais de Educação Superior (Uniafro) — apoiar e incentivar o fortalecimento e a institucionalização das atividades nos Núcleos de Estudos Afro-Brasileiros (Neabs) ou grupos correlatos das instituições públicas de educação superior.

negras as responsáveis pela inserção dessa temática no programa da militância negra. A construção de uma agenda de direitos em saúde pelas mulheres negras contribuiu para o desenvolvimento de argumentos em defesa de ações específicas. Também foram relevantes na

consolidação desse processo a V Conferência Mundial de População e Desenvolvimento (Cairo, 1994) e a IV Conferência Mundial sobre a Mulher (Beijing, 1995).

Os principais argumentos e justificativas para a consolidação de políticas e ações no âmbito da saúde para a população negra baseiam-se em três perspectivas que caracterizam momentos distintos.

Em primeiro lugar, essas demandas tratam da vulnerabilidade socioeconômica associada à vulnerabilidade de negros e mulheres e, conseqüentemente, de mulheres negras. Apesar da proposta universalista que rege o Sistema Único de Saúde, notava-se uma reprodução, na área da saúde, do racismo que estrutura a sociedade brasileira. O grande desafio para alargar e adensar a percepção das desigualdades nessa área foi a produção e o acesso a dados acerca da situação da saúde dos negros, em particular da mulher negra. Portanto, era preciso disponibilizar os dados existentes desagregados por cor e introduzir esse quesito nos principais formulários de saúde pública, particularmente naqueles referentes à mortalidade e à morbidade.

Em segundo lugar, as demandas apontam doenças que afetam mais a população negra tanto pela existência, de fato, de doenças consideradas “geneticamente determinadas”, como pelas condições socioeconômicas desfavoráveis e dificuldades de acesso à saúde. Nesse quadro, são elencados: desnutrição, morte violenta, mortalidade infantil elevada, abortos sépticos, anemia ferropriva, DST/Aids, doenças do trabalho, transtornos mentais resultantes da exposição ao “racismo” e, ainda, transtornos derivados do alcoolismo e da toxicomania. A Aids, particularmente no campo da prevenção, aparece nesse contexto porque a epidemia se alastrou entre as mulheres em geral e nas camadas menos favorecidas da população, afetando, portanto, as mulheres negras. Por outro lado, as análises sobre o papel subordinado da mulher ganharam visibilidade, sobretudo no que se refere ao controle do corpo e à tomada de consciência no uso de preservativos principalmente entre jovens negras, conforme apontou a pesquisa “Comportamento sexual da população brasileira e percepções do HIV/Aids”<sup>25</sup>.

O amadurecimento desta perspectiva foi bastante polêmico, sobretudo entre atores dos campos da saúde e do meio acadêmico. Criticava-se a tendência de desconstruir a idéia de grupo de risco e de vulnerabilidade, e por conta disso a questão foi recolocada em pauta<sup>26</sup>.

O terceiro momento concentrou-se no enfrentamento do “racismo institucional”, conceito que vem sendo utilizado em diversos países, como nos Estados Unidos (desde a década de 1960) e na Inglaterra (a partir dos anos de 1980). São considerados racismo institucional ou discriminação indireta os mecanismos discriminatórios que operam nas instituições sociais, dissimulados por meio de procedimentos corriqueiros instaurados no cotidiano organizacional e irredutíveis à

[25] Pinho, Maria Dirce e outros. “Juventudes, raça e vulnerabilidade”. *Revista Brasileira de Estudos Populacionais*, 2002, vol. 19, nº 2, pp. 277-94.

[26] Fry e outros. “Aids tem cor ou raça? Interpretação de dados e formulação de políticas de saúde no Brasil”. *Cadernos de Saúde Pública*, 2007, vol. 23, pp. 497-507.

[27] Jaccoud, Luciana. "O combate ao racismo e à desigualdade: o desafio das políticas públicas de promoção da igualdade racial". In: Theodoro, Mario (org.). *As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição*. Brasília, Ipea, 2008, pp.131-75.

prática individual<sup>27</sup>. Percebe-se um deslocamento da ênfase na especificidade da população negra para determinados conjuntos de doenças e sua maior vulnerabilidade à Aids, para uma ênfase nas questões relativas à discriminação no acesso à saúde e no atendimento. Os programas e as ações passaram a priorizar o treinamento dos agentes de saúde para lidar com os programas específicos que vão sendo criados.

Foram mobilizadas diversas instâncias para a criação de um amplo quadro de políticas fortemente articuladas, envolvendo o Ministério da Saúde, a Seppir e organizações internacionais (Quadro 2). Entre as mais recentes destacam-se o desenvolvimento, em 2003, da Política Nacional de Saúde da População Negra (Seppir/Ministério da Saúde), a constituição do Comitê Técnico de Saúde da População Negra, em 2004, e do Programa de Combate ao Racismo Institucional (PCRI), em 2005. A Política Nacional de Saúde Integral da População Negra, lançada pela Seppir, em 2007, é uma síntese deste processo:

*Seu propósito é garantir maior grau de equidade no que tange à efetivação do direito humano à saúde, em seus aspectos de promoção, prevenção, atenção, tratamento e recuperação de doenças e agravos transmissíveis e não-transmissíveis, incluindo aqueles de maior prevalência nesse segmento populacional. Ela se insere na dinâmica do SUS, por meio de estratégias de gestão solidária e participativa, que incluem: utilização do quesito cor na produção de informações epidemiológicas para a definição de prioridades e tomada de decisão; ampliação e fortalecimento do controle social; desenvolvimento de ações e estratégias de identificação, abordagem, combate e prevenção do racismo institucional no ambiente de trabalho, nos processos de formação e educação permanente de profissionais; implementação de ações afirmativas para alcançar a equidade em saúde e promover a igualdade racial<sup>28</sup>.*

[28] Seppir/Ministério da Saúde. "Política nacional de saúde integral da população negra. Brasília: Seppir, 2009. p. 14.

Para além dos argumentos de ordem política que discutem a adoção da noção de raça na formulação de políticas públicas, as críticas à formulação de políticas afirmativas para a população negra na área de saúde apresentam também argumentos de ordem técnica: 1) impossibilidade de vínculos entre população negra e doenças específicas (como anemia falciforme), dadas as características da população brasileira em termos de miscigenação; 2) junção das categorias "preto" e "pardo" para análise de indicadores vitais, pois eles não são convergentes como em outros aspectos sociais; 3) estigmatização produzida quando se vincula determinadas doenças à raça<sup>29</sup>.

[29] Maio, Marcos e Monteiro, Simone. "Tempos de racialização: o caso da 'saúde da população negra' no Brasil". *História, Ciências e Saúde - Manguinhos*, 2005, vol. 12, nº 2, maio-agosto; Fry e outros, "AIDS tem cor ou raça?", op. cit.

Da mesma forma que ocorreu na educação, os argumentos que fundamentam as políticas de saúde visam à promoção da igualdade racial mediante o enfrentamento do principal mote dessas políticas depois da promulgação da Constituição de 1988: a universalização. Desde os anos de 1980, a temática da especificidade deixa de ser o

**QUADRO 2**  
Política na Área da Saúde

Criação do Comitê Técnico de Saúde da População Negra (2004)	Promover a igualdade racial nas ações e nos serviços de saúde, nos campos de pesquisa, educação, informação e atenção à saúde para o alcance da equidade racial no âmbito do SUS (MS/Seppir/Organizações da sociedade civil).
Brasil Afroafroidade (2004)	O Programa Integrado de Ações Afirmativas para Negros é uma parceria entre o Departamento de DST, Aids e Hepatites Virais do Ministério da Saúde e universidades que possuam Programa de Ação Afirmativa para negros e que adotam o regime de cotas para acesso dessa população. O objetivo é fortalecer a resposta setorial de combate à epidemia e das práticas de implementação de ações afirmativas inclusivas, sustentáveis e permanentes, por meio do apoio a ações diversas nos âmbitos acadêmico e assistencial, destinadas a estudantes universitários negros e cotistas, socialmente precarizados.
Plano Nacional de Saúde (2004)	Estabelece, entre suas diretrizes, a promoção da Equidade na atenção à saúde da população negra (MS)
Programa de Combate ao Racismo Institucional – PCRI (2004)	Uma parceria entre PNUD e DFID que tem apoio da Opas, do governo brasileiro por meio da Seppir, do MS, do MRE e do Ministério Público Federal (MPF/PGR). Em 2005 foi lançado o Programa Nacional de Combate ao Racismo Institucional no SUS.
Programa Estratégico de Ações Afirmativas: População Negra e AIDS (2005)	Ações nas áreas de informação (disseminação de informação e conhecimento, vigilância epidemiológica, pesquisa, advocacy, comunicação e educação) e acesso (inclusão de práticas de promoção e educação em saúde da população negra nas rotinas assistenciais, bem como a facilitação do acesso dessa população em todos os níveis do SUS) (MS).
Política Nacional de Atenção Integral às Pessoas com Doença Falciforme e outras Hemoglobinopatias (2005)	Políticas de caráter transversal em todo o corpo público de saúde, facilitando o acesso dos doentes falciformes a outros programas do governo (MS).
Imunização e vigilância epidemiológica (2005)	Priorizar o atendimento das comunidades quilombolas em áreas cobertas pela Estratégia de Saúde da Família.
Política Nacional de Saúde Integral da População Negra (2007)	Definir o conjunto de princípios, marcas, diretrizes e objetivos voltados para a melhoria das condições de saúde desse segmento da população. Inclui ações de cuidado e atenção à saúde, bem como de gestão participativa, controle social, produção de conhecimento, formação e educação permanente de trabalhadores de saúde, visando à promoção da equidade em saúde da população negra (MS/Seppir).

principal ponto discursivo da agenda política na área de saúde pública, que passa a se concentrar cada vez mais nos efeitos da desigualdade racial no cotidiano do atendimento, o que configura uma política de reconhecimento com efeitos distributivos.

**CONSIDERAÇÕES FINAIS: O DEBATE INTELECTUAL  
SOBRE POLÍTICAS DE AÇÕES AFIRMATIVAS**

A herança rural, a manutenção de privilégios de classe, o pouco investimento e/ou o investimento tardio na educação, bem como o desigual acesso à estrutura de oportunidades, constituíram o cenário de extrema desigualdade que caracterizou por décadas a sociedade brasi-

leira. Nos últimos quinze anos, tornou-se necessário discutir de forma mais efetiva a implantação de políticas sociais com vistas a minimizar um quadro considerado inaceitável para um país como o Brasil. Da mesma forma, o cenário em que as políticas afirmativas foram consolidadas é fruto de profundas e permanentes desigualdades raciais. O Estado brasileiro não se ateu ao problema de promoção de acesso da população negra à estrutura de oportunidades, bens e serviços no país, até mesmo no momento em que ganhou corpo o debate sobre as desigualdades raciais e os processos discriminatórios da sociedade brasileira, tanto pela militância como pela academia.

Nessas considerações finais, serão recuperadas algumas questões apresentadas ao longo do texto, com o objetivo de pensar os desdobramentos analíticos que as recentes transformações aqui apresentadas suscitam numa agenda de pesquisa sobre relações raciais e desigualdades raciais no Brasil. Tais considerações estão organizadas em dois diferentes campos analíticos: o debate sobre os efeitos das políticas nas questões relativas à igualdade, à diferença, à redistribuição e ao reconhecimento, e o debate sociológico sobre raça e classe na sociedade brasileira.

O debate sobre ações afirmativas permite diversas conexões entre filosofia política, teoria crítica e teoria social. Acredita-se que a questão da igualdade seja a principal delas. Como aponta Nancy Fraser, embora a perspectiva distributiva tenha prevalecido, pelo menos, nos últimos 150 anos, ela tem sido substituída por uma perspectiva do reconhecimento. É o que Fraser denomina risco da substituição<sup>30</sup>. Mas o que levou a esse cenário? Por que o projeto universalista moderno de garantia formal da igualdade não se realizou a contento? Acredita-se que a produção da desigualdade baseada na diferença foi o esteio do fortalecimento das políticas de reconhecimento.

Esse processo corresponde a uma transformação da noção de cidadania, analisada por Lavallo, em que os binômios igualdade/desigualdade e igualdade/diferença ganharam complexidade, o que tem produzido fortes embates analíticos e políticos. Segundo o autor,

*[...] a relação entre igualdade e diferença torna-se um tema espinhoso na medida em que impregna e ao mesmo tempo transborda a questão da cidadania. Segundo ele, o potencial integrador da igualdade opera como idéia extraordinariamente potente para equacionar em registros distintos tanto a questão da desigualdade quanto a questão da diferença: a primeira concebida no plano das disparidades socioeconômicas, das condições a perpetuarem o acesso desigual aos recursos materiais; a segunda entendida no terreno da atribuição do status da cidadania, da delimitação do conjunto de iguais que formam a comunidade política, isto é, da identidade<sup>31</sup>.*

[30] Fraser, "A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação". *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 2002, n° 63, pp. 7-20.

[31] Lavallo, Adrian. "Cidadania, igualdade e diferença". *Lua Nova*, 2003, n° 59, pp. 75-93, p. 87.

Como afirmar a diferença garantindo a igualdade? Como afirmar a igualdade sem negar a diferença? A questão-chave aqui diz respeito à necessidade de se definir espaços avaliativos específicos quando se fala em igualdade, nos termos de Amartya Sen. Da mesma forma que é importante identificar quais diferenças são realmente válidas e necessárias para tratarmos das questões de reconhecimento.

Gênero e “raça” são apontados por Nancy Fraser como paradigmas de coletividades bivalentes, pois abarcam dimensões econômicas e dimensões cultural-valorativas, implicando redistribuição e reconhecimento. Embora a autora desenvolva a tese da conciliação entre redistribuição e reconhecimento, ela é enfática na sua preocupação em garantir que a pauta da redistribuição não seja abandonada, sendo necessário encontrar um quadro conceitual adequado às demandas atuais.

O reconhecimento, de acordo com a autora, é uma questão de *status social*. O não reconhecimento significa *subordinação social* no sentido de ser privado de *participar como igual* na vida social. Reparar a injustiça certamente requer uma política de reconhecimento, mas não significa mais uma política de identidade. No modelo de *status*, ao contrário, significa uma política que visa a superar a subordinação, fazendo do sujeito falsamente reconhecido um membro integral da sociedade, capaz de participar efetivamente como igual<sup>32</sup>.

No que diz respeito ao debate sociológico das desigualdades, há duas questões complementares. As mudanças ocorridas na sociedade brasileira não estão descoladas de um debate que se dá também em outros contextos nacionais. Portanto, a discussão sobre desigualdades em geral e desigualdades entre grupos, em particular, está em consonância com uma ampla literatura internacional que enfatiza cada vez mais os atributos adscritos dos indivíduos (sexo e “raça”) como mecanismos produtores de desigualdades em diferentes contextos. Por outro lado, é imprescindível abordar a especificidade das relações raciais e da estrutura das desigualdades brasileiras. Segundo Guimarães, analisá-la é “teorizar a simultaneidade de dois fatos aparentemente contraditórios e amplamente tratados na literatura: a reprodução ampliada das desigualdades raciais no Brasil coexiste com a suavização crescente das atitudes e dos comportamentos racistas<sup>33</sup>. Tendo em mente essa questão, é preciso analisar quais os efeitos das políticas afirmativas nas desigualdades e nas relações raciais? A experiência e os efeitos na vida dos beneficiários dessas políticas constituem um campo de investigação incipiente, porém importante.

O estatuto teórico da relação entre discriminação racial e desigualdades sociais é um aspecto analítico igualmente importante. A produção de Carlos Hasenbalg e Nelson do Valle — com forte aceitação e reverberação acadêmica e política — demonstrou que preconceito

[32] Fraser, “Redistribuição ou reconhecimento? Classe e *status* na sociedade contemporânea”. *Interseções — Revista de Estudos Interdisciplinares*, 2002, ano 4, n° 1, pp. 7-32.

[33] Guimarães, “Preconceito de cor e racismo no Brasil”. *Revista de Antropologia*, 2004, vol. 47, n° 1, pp. 9-44, p. 33.

[34] A produção desses autores sobre a temática das desigualdades raciais é extensa. Destacam-se Hasenbalg, Carlos. *Discriminação e desigualdades raciais no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora da UFMG/Iuperj, 2005; Hasenbalg, Carlos A. e Silva, Nelson V. *Estrutura social, mobilidade e raça*. São Paulo/Rio de Janeiro: Vértice/Iuperj, 1988.

[35] Tilly, Charles. *La desigualdad persistente*. Buenos Aires: Manacial, 2006.

[36] Ribeiro, Carlos A. C. *Desigualdades de oportunidades no Brasil*. Belo Horizonte: Argumentum, 2009; Osório, Rafael. "A mobilidade social dos negros brasileiros". *Textos para Discussão*, n° 1033, Brasília, Ipea, 2004.

e discriminação raciais estão intimamente associados à competição por posições na estrutura social, refletindo-se em diferenças entre os grupos de cor na apropriação de posições na hierarquia social<sup>34</sup>. Este enfoque diz respeito às desigualdades entre grupos sociais, chamadas por Charles Tilly de desigualdades categóricas, que são evidenciadas por mecanismos resultantes de processos sociais e interacionais<sup>35</sup>. As pesquisas recentes têm utilizado sofisticados modelos estatísticos e corroboram parte do argumento principal dos estudos de Hasenbalg e Valle. Apontam para a existência de uma forte rigidez na estrutura de classes no Brasil independentemente da variável raça/cor. Mas demonstram também que essa variável ganha importância analítica nas chances de mobilidade, na tentativa de manutenção de *status* e nas disputas por posições ocupacionais de maior *status* entre os mais escolarizados<sup>36</sup>. Entretanto, alguns autores são mais cautelosos e apontam para a limitação dos modelos estatísticos que relacionem discriminação e desigualdade. A confluência desses modelos com pesquisas qualitativas e a discussão de formas de mensuração da discriminação são campos de investigação promissores para entender as desigualdades raciais brasileiras.

O Brasil passou por transformações importantes que, de certa forma, têm reformulado as agendas tanto dos estudos sobre as desigualdades em geral como das desigualdades raciais em particular. Tais transformações estão associadas a mudanças de caráter estrutural, assim como às formas de enfrentamento das desigualdades via políticas de inclusão social.

Em relação às políticas com vistas à diminuição das desigualdades raciais, há que se investigar em que medida políticas sociais mais amplas têm contribuído para seu enfrentamento, ou seja, verificar qual a aderência das políticas voltadas para as populações socialmente desfavorecidas à diminuição da desigualdade racial. É o caso, por exemplo, das políticas de transferência de renda, que não incluem variáveis como raça ou sexo, mas têm como principais beneficiários os segmentos por elas representados. É importante ressaltar ainda que as políticas afirmativas que não sejam de caráter valorativo devem garantir efeitos redistributivos. Nesse sentido, o recorte racial em situações de extrema pobreza assim como a utilização de um critério unicamente racial nas políticas de acesso ao ensino superior podem produzir um reconhecimento não redistributivo, comprometendo o princípio de promoção da igualdade.

---

Recebido para publicação  
em 9 de junho de 2010.

---

**NOVOS ESTUDOS**  
CEBRAP  
87, julho 2010  
pp. 77-95

---

---

MÁRCIA LIMA é professora do Departamento de Sociologia da Universidade de São Paulo e pesquisadora associada ao Centro de Estudos da Metrópole do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEM-Cebrap).