

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS  
CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE  
HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL – CPDOC  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA, POLÍTICA E BENS CULTURAIS  
MESTRADO PROFISSIONAL EM BENS CULTURAIS E PROJETOS SOCIAIS**

**POLÍTICAS DE AÇÃO AFIRMATIVA PARA NEGROS  
NO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1995-2002)**

**APRESENTADO POR  
MARILENE DE PAULA**

**PROFESSOR ORIENTADOR ACADÊMICO:  
PROF<sup>a</sup>. DR<sup>a</sup>. MARIA CELINA D'ARAUJO**

Rio de Janeiro

Abril de 2010

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS**  
**CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE**  
**HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL – CPDOC**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA, POLÍTICA E BENS CULTURAIS**  
**MESTRADO PROFISSIONAL EM BENS CULTURAIS E PROJETOS SOCIAIS**

**POLÍTICAS DE AÇÃO AFIRMATIVA PARA NEGROS**  
**NO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1995-2002)**

**MARILENE DE PAULA**

Rio de Janeiro

Abril de 2010

**Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Mario Henrique Simonsen/FGV**

**Paula, Marilene de**

**Políticas de ação afirmativa para negros no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) / Marilene de Paula. – 2010.**

**149 f.**

**Dissertação (mestrado)** – Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, Programa de Pós-Graduação em História, Política e Bens Culturais.

**Orientadora: Maria Celina D' Araujo.**

Inclui bibliografia.

**1. Programas de ação afirmativa – Brasil – 1995-2002. 2. Brasil – Relações raciais – Política governamental – Brasil – 1995-2002. 3. Discriminação racial – Política governamental – Brasil – 1995-2002. I. D'Araujo, Maria Celina. II. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. Programa de Pós-Graduação em História, Política e Bens Culturais. III. Título.**

**CDD – 323.11**

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS  
CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE  
HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL – CPDOC  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA, POLÍTICA E BENS CULTURAIS  
MESTRADO PROFISSIONAL EM BENS CULTURAIS E PROJETOS SOCIAIS**

**PROFESSOR ORIENTADOR ACADÊMICO:  
PROF<sup>a</sup>. DR<sup>a</sup>. MARIA CELINA D'ARAUJO**

**MARILENE DE PAULA**

**POLÍTICAS DE AÇÃO AFIRMATIVA PARA NEGROS  
NO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1995-2002)**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil – CPDOC como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Bens Culturais e Projetos Sociais.

Rio de Janeiro  
Abril de 2010

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS**  
**CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE**  
**HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL – CPDOC**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA, POLÍTICA E BENS CULTURAIS**  
**MESTRADO PROFISSIONAL EM BENS CULTURAIS E PROJETOS SOCIAIS**

**POLÍTICAS DE AÇÃO AFIRMATIVA PARA NEGROS**  
**NO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1995-2002)**

**TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO APRESENTADO POR**  
**MARILENE DE PAULA**

E

APROVADO EM (\_\_\_/\_\_\_/\_\_\_)

PELA BANCA EXAMINADORA

---

PROF<sup>a</sup> DR<sup>a</sup>. MARIA CELINA D'ARAUJO  
(ORIENTADORA – CPDOC)

---

PROF<sup>a</sup> DR<sup>a</sup> DULCE PANDOLFI  
(CPDOC)

---

PROF<sup>o</sup> DR<sup>o</sup> JOÃO FERES JR. (IUPERJ)

---

PROF<sup>a</sup> DR<sup>a</sup> BIANCA FREIRE-MEDEIROS  
(SUPLENTE- CPDOC)

## **Resumo**

O presente trabalho busca, através da análise da conjuntura política das relações raciais no Brasil no final dos anos 1990 e início dos anos 2000, apontar para o surgimento de um campo específico das políticas públicas: a promoção da igualdade racial. Para obter tal finalidade analiso a trajetória das políticas de ação afirmativa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), desenvolvidas em vários Ministérios, tais como Justiça, Desenvolvimento Agrário, Educação, Relações Exteriores e Trabalho e também no Supremo Tribunal Federal para determinar qual a contribuição e significado de tais políticas e do discurso político-simbólico desse governo para o avanço do debate sobre as relações raciais no Brasil.

**Palavras-chave:** 1) Relações Raciais; 2) Programas de Ação Afirmativa; 3) Governo Fernando Henrique (1995-2002); 4) Movimento Social Negro; 5) Política de Cotas

## **Abstract**

This work's intention is to show through the analysis of the political configuration on racial relations in Brazil in the late 1990's and beginning of this century that a new and specific field of public policies has been launched: the promotion of racial equality. In order to achieve this goal, I examine the creation and the development of several affirmative action programs started under Fernando Henrique Cardoso's governorship (1995-2002), which were spread through many Ministries, such as Justice, Agricultural Development, Education, Foreign Affairs, Work and also in the higher Brazilian court, Supremo Tribunal Federal, so that we have the chance to understand the meaning and the effects of those policies and also of the official speech that helped to increase the debate on racial relations in our country.

**Key words:** 1) Racial relations; 2) Affirmative action programs; 3) Fernando Henrique governorship; 4) Black movement; 5) quotas

## **Agradecimentos**

Agradeço a minha orientadora, Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Maria Celina D'Araujo, pelas observações sempre argutas e pelo profissionalismo com que conduziu essa orientação.

Agradeço aos meus professores da FGV por ampliarem meus conhecimentos.

Pela contribuição e generosidade agradeço aos entrevistados: Ivair Augusto dos Santos, Nathalie Beghin, Carlos Alberto Medeiros, Marcos Pinta Gama, Luciana Jaccoud, Roberto Martins, José Gregori e Raul Jungmann, que tão gentilmente me cederam parte de seu tempo, me oferecendo, a partir de suas lembranças, um cenário que ia aos poucos ficando mais claro a mim, e ao mesmo tempo mostrando toda a sua complexidade.

Agradeço especialmente ao meu amor, Walmir dos Santos, pela sua paciência ao ler essa dissertação e fazer perguntas que me ajudaram a progredir e melhorar um argumento ou explicação. Por acreditar, assim como eu, que é possível vencer desafios internos e finalizar jornadas e iniciar outras tantas.

Aos amigos peço perdão pelas ausências e agradeço pelo incentivo, em especial Paula e Eliane.

À minha família por estarem sempre aqui, junto a mim, em pensamento e sentimento sempre bom.

Aos orixás, guias e protetores de minha jornada.

**POLÍTICAS DE AÇÃO AFIRMATIVA PARA NEGROS  
NO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1995-2002)**

<b>Introdução</b> .....	<b>12-17</b>
<b>Capítulo I</b>	
<b>Políticas de ação afirmativa: definição e surgimento</b> .....	<b>18-21</b>
<b>Capítulo II</b>	
<b>Estado e políticas de ação afirmativa no Brasil</b>	
<b>2.1 O legado da década de 1980: as agências governamentais</b> .....	<b>22-30</b>
<b>Capítulo III</b>	
<b>O governo Fernando Henrique e as ações afirmativas</b>	
<b>3.1 O governo Fernando Henrique: reforma, consolidação da democracia         e o reconhecimento do racismo e da discriminação racial</b> .....	<b>31-40</b>
<b>3.2 Os Programas de governo (1994 e 1998) e o discurso de posse         (1995)</b> .....	<b>41-45</b>
<b>3.3 A Marcha Zumbi dos Palmares e a criação do GTI: das         reivindicações identitárias à demanda por políticas públicas</b> .....	<b>46-55</b>
<b>3.4 O Seminário de Brasília: problemas e desafios para         a implementação das ações afirmativas</b> .....	<b>56-62</b>
<b>3.5 O Programa Nacional de Direitos Humanos (1996 e 2002)         e a agenda racial</b> .....	<b>63-68</b>
<b>Capítulo IV</b>	
<b>Analisando as políticas de ação afirmativa no governo Fernando Henrique</b>	
<b>4.1 Justificando as políticas de ação afirmativa: justiça social e a perspectiva         multiculturalista</b> .....	<b>69-74</b>
<b>4.2 As políticas de ação afirmativa nos Ministérios e</b>	

	no Poder Judiciário .....	75-77
4.2.1	Ministério do Trabalho e Emprego - MTE .....	78-83
4.2.2	Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA ..	84-85
4.2.3	Ministério da Justiça - MJ .....	86-87
4.2.4	Ministério das Relações Exteriores - Instituto Rio Branco .....	88-91
4.2.5	Programa Nacional de Ação Afirmativa - PNAA ....	92-96
4.2.6	Superior Tribunal Federal - STF .....	97-98
4.2.7	Ministério da Educação - MEC .....	99-103
	 4.3. As cotas nas universidades e a Conferência de Durban .....	 104-122
	 Conclusão .....	 123-124
	 Referências Bibliográficas .....	 125-140
	 Anexo I: Mapa dos projetos e programas do Governo Federal para a população negra entre 1995 e 2002 .....	 141-146
	 Anexo II: Lista de Entrevistados .....	 147-149

## **Lista de Siglas**

**AA** - Ação(ões) Afirmativa(s)

**BID** - Banco Interamericano do Desenvolvimento

**CACD** - Concurso de Admissão à Carreira de Diplomata

**CAGED** - Cadastro Geral de Empregados e Desempregados

**CEERT** - Centro de Estudos das Relações de Trabalho e Desigualdades

**CERENA** - Centro de Referência Nazareth Cerqueira contra o Racismo e o Anti-Semitismo

**CGT** - Confederação Geral dos Trabalhadores

**CNCD** - Conselho Nacional de Combate à Discriminação

**CONEN** - Coordenação Nacional de Entidades Negras

**DAS** - Cargos de Direção e Assessoramento Superior

**DEM** - Partido Democratas

**DRT** - Delegacias Regionais do Trabalho

**FCP** - Fundação Cultural Palmares

**GTEDEO** - Grupo de Trabalho para a Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação

**GTI** - Grupo de Trabalho Interministerial para Valorização da População Negra

**INSPIR** - Instituto Sindical Interamericano pela Igualdade Racial

**IPEA** - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

**LGBTs** - Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transgêneros

**MARE** - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

**MDA** - Ministério do Desenvolvimento Agrário

**MDB** - Movimento Democrático Brasileiro

**MEC** - Ministério da Educação

**MinC** - Ministério da Cultura

**MJ** - Ministério da Justiça

**MNU** - Movimento Negro Unificado

**MRE** - Ministério das Relações Exteriores

**MTE** - Ministério do Trabalho e Emprego

**OIT** - Organização Internacional do Trabalho

**PDT** - Partido Democrático Trabalhista

**PFL** - Partido da Frente Liberal

**PICs** - Projeto Inovadores de Curso

**PMDB** - Partido do Movimento Democrático Brasileiro

**PNAA** - Programa Nacional de Ação Afirmativa

**PNDH** - Programa Nacional de Direitos Humanos

**PNUD** - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

**PPDs** - Pessoas Portadoras de Deficiência

**PSDB** - Partido da Social Democracia Brasileira

**PVNC** - Pré-Vestibulares para Negros e Carentes - PVNC

**RAIS** - Relação Anual de Informações Sociais

**RJU** - Regime Jurídico Único

**SEAFRO** - Secretaria de Defesa e Promoção das Populações Afro-Brasileiras

**SECAD** - Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade

**SEDEPRON** - Secretaria Extraordinária de Defesa e Promoção das Populações Negras

**SEPPIR** - Secretaria Especial de Políticas para Promoção da Igualdade Racial

**STF** - Supremo Tribunal Federal

**TST** - Tribunal Superior do Trabalho

**UENF** - Universidade do Norte Fluminense

**UERJ** - Universidade do Estado do Rio de Janeiro

**UNB** - Universidade de Brasília

**UNEGRO** - União de Negros pela Igualdade

## Introdução

No final do século XX discussões em torno das relações étnico-raciais no Brasil entraram definitivamente na pauta nacional. Relegadas anteriormente às indagações da academia e às denúncias e reivindicações de grupos organizados da sociedade civil, falar hoje sobre ação afirmativa, racismo, discriminação, preconceito, é discussão corrente. Não é obviamente um fenômeno restrito ao Brasil, pois a intolerância e o racismo são elementos explícitos dos recentes conflitos no Oriente Médio; estiveram presentes em 2006 nos distúrbios nas ruas de Paris, quando os imigrantes das ex-colônias, segregados em bairros pobres incendiaram centenas de carros; nas guerras que promoveram o genocídio de milhares de pessoas em Ruanda no final da década de 1990; e mesmo nos distúrbios raciais nas ruas de Los Angeles/EUA pelo espancamento do negro Rodney King, por policiais, em 1991.

O tema também está em discussão nos organismos da ONU. Em recente reunião que debateu o Plano de Ação da Conferência de Durban<sup>1</sup> as declarações do Presidente do Irã, Mahmoud Ahmadinejad<sup>2</sup>, contra Israel fizeram com que várias delegações dos países da União Européia e dos EUA se retirassem das negociações. O documento final aprovado<sup>3</sup> pelos participantes renova as intenções de perseguir o respeito à diferença

---

<sup>1</sup> A Conferência Mundial da ONU contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerâncias Correlatas foi realizada na África do Sul, na cidade de Durban (2001), daí seu nome. Dessa Conferência um Plano de Ação foi aprovado pelos Estados-membros da ONU, dentre eles o Brasil, com diretrizes para a formulação de políticas de combate às discriminações, tanto aquelas baseadas em raça, etnia, origem, gênero, incapacidade, orientação sexual, religião, quanto àquelas que atingem migrantes e deslocados internos.

<sup>2</sup> Em discurso na Revisão de Durban, na ONU/Genebra no dia 20 de abril de 2009 o presidente do Irã, Mahmoud Ahmadinejad, declarou que "depois do final da Segunda Guerra Mundial, os aliados recorreram a agressão militar para tirar as terras de uma nação inteira com o pretexto do sofrimento judeu. Enviaram imigrantes da Europa, dos Estados Unidos para estabelecer um governo racista na Palestina ocupada". Essas declarações levaram a que diplomatas da União Européia e dos Estados Unidos se retirassem do plenário.

<sup>3</sup> De 20 a 24 de abril de 2009 foi realizada em Genebra, na sede da ONU, a reunião de Revisão do Plano de Ação de Durban, na qual representantes de governos e sociedade civil debateram os

entre os grupos humanos. Portanto, esses exemplos demonstram como tais questões impulsionam agendas pelo mundo afora, transversalizando temas como agentes estruturantes de vários conflitos.

Na sociedade brasileira os avanços na admissão da existência do racismo têm como marco a “Constituição Cidadã” de 1988, que tipificou o racismo como crime<sup>4</sup>. As entidades do movimento social negro se organizaram em torno desse direito e criaram ao longo dos anos 1990 a judicialização da causa antirracista<sup>5</sup>, com o estabelecimento de serviço jurídico de atendimento às vítimas de discriminação racial. Era como se finalmente se pudesse afirmar com clareza quem é negro no Brasil e quem por outro lado é racista, a partir da relação agressor-agredido.

Mas, quem é negro no Brasil? A população negra<sup>6</sup> vem aumentando gradativamente ao longo das últimas décadas em relação à população branca. A proporção de negros no

---

principais avanços e desafios em seus países quanto às diretrizes propostas pelo Plano. Disponível em [http://www.un.org/durbanreview2009/pdf/Durban\\_Review\\_outcome\\_document\\_En.pdf](http://www.un.org/durbanreview2009/pdf/Durban_Review_outcome_document_En.pdf).

<sup>4</sup> O primeiro dispositivo legal a punir o racismo foi a Lei n. 1.390/51, ao determinar que a recusa de estabelecimentos públicos ou privados em servir, atender ou receber qualquer pessoa em virtude de sua raça ou cor, além de negar acesso à inscrição de alunos aos cargos do funcionalismo público, colocar impeditivos ao emprego, resultantes do preconceito baseado em raça ou cor, constituiriam contravenção penal, com previsão de multa para os culpados. Apesar do avanço da lei conhecida como Afonso Arinos, nome de seu autor, o racismo não era crime, mas contravenção, um delito de menor potencial ofensivo. Somente a partir da Constituição Federal de 1988 e da lei n. 7716, de 05 de janeiro de 1989, "Lei Caó", que recebeu este nome por ter sido apresentada como projeto de lei pelo deputado federal Carlos Alberto “Caó” de Oliveira, do PDT/RJ, o crime de racismo tornou-se inafiançável e imprescritível, circunstância já prevista no Art. 5. da Constituição Federal. É importante ressaltar que a lei não diz respeito apenas a punição contra práticas discriminatórias quanto a raça/cor, mas também contra sexo e estado civil.

<sup>5</sup> Durante a década de 1990, ongs do movimento social negro, com recursos de agências internacionais de cooperação, irão implantar serviços de atendimento jurídico para vítimas de discriminação racial. No Rio de Janeiro foi criado em 1999, o Centro de Referência Nazareth Cerqueira contra o Racismo e o Anti-Semitismo - CERENA, do governo estadual, para atendimento multidisciplinar às vítimas. O Disque Racismo foi o serviço pioneiro em nível governamental nessa área.

<sup>6</sup> Em toda a dissertação utilizarei a categoria população negra ou negro como entendida pelas pesquisas e artigos do IPEA, ou seja, a junção estatística das categorias preto e pardo (ver lista de algumas dessas publicações nas referências bibliográficas ou na página 111).

país, entre os anos de 1993 e 2007, passou de 45,1% para 49,8%. Segundo os pesquisadores do IPEA (THEODORO & et alli, 2008) esses dados não estão relacionados ao aumento da natalidade, mas ao auto-reconhecimento das pessoas como negras.

Em pesquisa do DataFolha (2008) sobre as relações raciais no Brasil 91% das pessoas entrevistadas concordaram que existe preconceito de cor contra os negros. Mas apenas 3% disseram ter preconceito. A admissão da existência do racismo na sociedade brasileira já foi conquistada. Contudo, há inegavelmente um novo desafio que hoje no mundo globalizado é de todos: admitir o outro como herdeiro e mandatário de iguais direitos, integrante da mesma sociedade. As soluções para essa admissão ou sua busca é campo de disputa ideológica e política. Como tornar um país profundamente cindido por desigualdades de toda espécie, numa nação onde caiba o respeito à diferença e à justiça social para todos? Quais são de fato as melhores soluções para minimizar as desigualdades?

Minha investigação persegue a ideia de que a partir de 1995, apesar de todos os contratempos, dos debates acalorados na mídia e na sociedade em geral, políticas públicas específicas, ou assim chamadas ações afirmativas para a população negra<sup>7</sup>, foram e estão sendo implementadas. Apesar da polêmica em torno das cotas raciais nas universidades, uma das ações afirmativas mais contestadas, o governo brasileiro tem reiteradamente reconhecido a necessidade de uma política diferencialista para esse grupo historicamente discriminado, política e socialmente. Iniciadas no governo Fernando Henrique e ampliadas no governo Lula, inúmeras iniciativas estão sendo realizadas. Minha investigação é uma contribuição para entender, a partir da trajetória das políticas de ação afirmativa, qual o significado das ações/medidas e do discurso político-simbólico do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) para o

---

<sup>7</sup> É importante destacar que as ações afirmativas não somente dizem respeito à população negra. Também foram criadas políticas específicas para mulheres, indígenas e portadores de deficiência. Podemos destacar a adoção de cotas de 20% para mulheres nas disputas eleitorais e para portadores de deficiência nos concursos públicos.

estabelecimento de um campo específico das políticas públicas: a promoção da igualdade racial.

Para consecução deste objetivo o primeiro capítulo propõe um panorama das discussões em torno das políticas de ação afirmativa, apresentando uma definição sobre o tema, seu surgimento na Índia e a influência norte-americana no debate sobre as relações raciais no Brasil.

O segundo capítulo aborda o legado da década de 1980 para as relações entre Estado e movimento social negro no tema em questão. Para percebermos como o Estado brasileiro lidou com as demandas do movimento social negro em formação e crescimento nesse período, utilizamos como exemplo emblemático os desafios encontrados na criação e implementação do Conselho de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra, iniciativa pioneira do governo Franco Montoro (São Paulo), em 1984. A tentativa é perceber as continuidades e diferenças na relação entre Estado e movimento social negro, num contraponto às iniciativas realizadas no governo Fernando Henrique Cardoso.

O terceiro capítulo inicia a trajetória das políticas de ação afirmativa no governo Fernando Henrique Cardoso. Após uma exposição sobre os principais significados político e institucional desse governo, analisamos os programas de governo de 1994 e 1998 e o discurso de posse de 1995 para determinar que tipo de comprometimento esses documentos apontavam quanto às políticas de ação afirmativa, suas ambigüidades e contradições. O capítulo traz também dois importantes momentos para o estabelecimento das primeiras ações nesse campo: a Marcha Zumbi dos Palmares e a criação do Grupo de Trabalho Interministerial de Valorização da População Negra – o GTI, ambos em 1995. Um aspecto importante a ser analisado nessas iniciativas é o amadurecimento do movimento social negro contemporâneo, de um movimento ligado

às reivindicações identitárias<sup>8</sup>, a um movimento que exige políticas públicas para a população negra. Ainda nesse capítulo nos debruçamos sobre os argumentos expostos pelos palestrantes do Seminário “Multiculturalismo e racismo: o papel da ação afirmativa nos Estados democráticos contemporâneos”, realizado em Brasília, em 1996, pela Secretaria dos Direitos da Cidadania do Ministério da Justiça, com estudiosos e intelectuais das relações raciais no Brasil. O seminário fazia parte de uma consulta do governo aos “mestres” na matéria para discussão sobre a viabilidade, problemas e desafios da implementação das ações afirmativas no Brasil. A partir dessa análise é possível explorar os argumentos favoráveis e aqueles contrários, que certamente o governo Fernando Henrique se viu confrontado.

Outra iniciativa da Presidência em relação à questão, diz respeito à criação do Programa Nacional de Direitos Humanos, um em 1996 e outro em 2002. A análise do processo de criação do Programa e de suas propostas também contribui para o entendimento de como a agenda racial passa a figurar dentro do governo, ou seja, a partir dos valores associados aos Direitos Humanos.

No quarto capítulo analisamos as políticas de ação afirmativa formuladas por esse governo. Numa primeira parte analisamos as justificativas utilizadas para a adoção de tais políticas: a justiça social (políticas redistributivas) e a perspectiva multiculturalista. Em seguida identificamos e recuperamos alguns dos resultados das políticas de ação afirmativa realizadas pelos ministérios, em especial as do Ministério do Trabalho e Emprego - MTE, do Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA, do Ministério da Justiça - MJ, do Ministério das Relações Exteriores - MRE, do Supremo Tribunal Federal - STF e do Ministério da Educação - MEC. Além disso, o Programa Nacional de Ação

---

<sup>8</sup> Por reivindicações identitárias entendo as lutas dos novos movimentos sociais, vistas através do reconhecimento da identidade cultural específica de um grupo. Assim entendidas essas lutas visam denunciar a depreciação que um grupo dominante faz da identidade de outros grupos minoritários e o conseqüente dano sofrido em sua auto-imagem. Os membros do grupo depreciado devem rejeitar os estereótipos atribuídos a eles e construir uma nova imagem positiva, exigindo então respeito e afirmando seu papel como constituinte daquela sociedade (FRASER, 2007).

Afirmativa, voltado para a Administração Pública Federal.

Dois momentos que também foram decisivos para o fortalecimento da agenda racial e para a ampliação de tais políticas serão objeto de análise: as cotas estabelecidas pela UERJ (2001) e a realização da Conferência Mundial da ONU contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerâncias Correlatas, a Conferência de Durban, como ficou conhecida (2001).

Finalizo com uma conclusão do significado do governo Fernando Henrique, em suas medidas nesse campo e apresento ainda um quadro das principais ações implementadas por esse governo (1995-2002).

Os resultados das ações nos ministérios foram bastante difíceis de encontrar. Nesse caso, priorizei as informações presentes nas entrevistas, pesquisas anteriormente realizadas por outros estudiosos, além de relatórios e demais materiais elaborados pelos próprios órgãos. Portanto, o conjunto de informações não cobre todas as iniciativas feitas por esse governo. Por este motivo, estão em anexo um breve levantamento feito por Luciana Jaccoud e Nathalie Beghin (2002) com cerca de 40 iniciativas identificadas durante o período pesquisado. A escassez de registros oficiais é outra dificuldade, embora estejam sendo realizados esforços dos governos para documentar e avaliar suas ações, publicizando-as em sites e relatórios. Porém, neste período há ainda grandes lacunas sobre as investidas dos governos na questão racial.

## Capítulo I. Políticas de ação afirmativa: definição e surgimento

Definidas de forma geral as ações com caráter compensatório ou assim chamadas ações afirmativas, as quais doravante denominarei de AA, podem ser descritas como:

...políticas públicas (e também privadas) voltadas à concretização do princípio constitucional da igualdade material e à neutralização dos efeitos da discriminação racial, de gênero, de idade, de origem nacional e competição física. Impostas ou sugeridas pelo Estado, por seus entes vinculados e até mesmo por entidades puramente privadas, elas visam combater não somente as manifestações flagrantes de discriminação, mas também a discriminação cultural, estrutural, enraizada na sociedade. De cunho pedagógico e não raramente impregnadas de um caráter de exemplaridade, têm como meta, também o engendramento de transformações culturais e sociais relevantes, inculcando nos atores sociais a utilidade e a necessidade da observância dos princípios de pluralismo e da diversidade nas diversas esferas do convívio humano. (GOMES, 2001: 6)

Segundo essa definição de Joaquim Barbosa Gomes, as AA podem ser vistas como um leque amplo de ações voltadas para mulheres, negros, pessoas portadoras de deficiência, idosos, indígenas, LGBTs, ou seja, grupos discriminados (historicamente ou não), com dificuldades no acesso aos direitos econômicos, sociais, culturais, civis e políticos; que tenham comprometida sua possibilidade de desfrutar de uma vida com plena dignidade e direitos. Com isso vários grupos na sociedade contemporânea são elegíveis para uma política de AA. Porém na prática, historicamente, tais políticas são orientadas quase sempre para membros de um grupo, cujas características sejam físicas ou culturais, os coloquem em situação de desvantagem social e/ou econômica. As políticas de AA não são de caráter perpétuo, e sim, serão utilizadas como um recurso temporário para abrir brechas em espaços onde grupos discriminados, social e politicamente, estejam sub-representados.

É importante ressaltar que as políticas de AA não visam simplesmente ao combate à pobreza, e sim à minimização das desigualdades e discriminações de ordem variada

que atingem os grupos supracitados, muito embora possa ser esse um dos critérios que as norteiam.

Políticas de AA foram criadas em muitos países, como Índia, Estados Unidos, Malásia, Sri Lanka, Nigéria, África do Sul, Inglaterra etc. As variações de tais políticas nos países onde foram implementadas estão relacionadas a: i) identificação de seus beneficiários (ex. étnico, racial, casta, gênero, portadores de deficiência); ii) o formato dos programas/políticas envolvidas (cota, bonificação, políticas focalizadas); iii) o nível das normas legais das quais elas derivam (constitucional, legislativo ou administrativo); iv) se públicas ou privadas; v) a meta final definida pelo programa/ação; vi) e as justificativas que são oferecidas para apoiá-las (SABBAGH, 2004).

Jaccoud & Beghin (2002) analisando os programas e medidas implementadas pelo governo Fernando Henrique para a população negra utilizam três designações: *persuasiva ou valorizativa*, ou seja, aquelas que têm como objetivo:

Reconhecer e valorizar a pluralidade étnica que marca a sociedade brasileira e valorizar a comunidade afro-brasileira, destacando tanto seu papel histórico como sua contribuição contemporânea à construção nacional. Seu propósito é atingir não somente a população racialmente discriminada contribuindo para que ela possa reconhecer-se na história e na nação, mas toda a população, permitindo-lhe identificar-se em sua diversidade étnica e cultural. (JACCOUD & BEGHIN, 2002: 67)

As *repressivas*, baseadas na legislação antirracista<sup>9</sup> produto da discriminação racial direta.

E as *afirmativas*, aquelas que têm por objetivo:

Garantir a oportunidade de acesso dos grupos discriminados, ampliando sua participação em diferentes setores da vida econômica, política e institucional, cultural e social. Elas se caracterizam por serem temporárias e por serem focalizadas no grupo discriminado; ou seja, por dispensarem, num determinado

---

<sup>9</sup> Ver nota n.3.

prazo, um tratamento diferenciado e favorável com vistas a reverter um quadro histórico de discriminação e exclusão. (JACCOUD & BEGHIN, 2002: 67)

Para além dessa visão geral, as políticas de AA variam substancialmente nos países onde foram instaladas. A Índia é o país com a experiência mais longa na adoção de políticas de AA, feitas ainda durante o domínio colonial inglês, para grupos marginalizados, como os *Dalits* (anteriormente conhecidos como membros das castas intocáveis) e os *Adivasis* (grupos tribais que vivem em áreas afastadas). A adoção de tais políticas foi uma resposta aos movimentos sociais que questionavam a dominação interna dos membros da casta Brâmane. Após a independência em 1947, optou-se por manter tais políticas na nova Constituição (WEISSKOPF, 2008).

Mas foram as políticas de AA (*affirmative action*), produto do Movimento dos Direitos Civis nos Estados Unidos, nos anos 1960, a principal fonte inspiradora dos debates no Brasil. O termo “ação afirmativa” nos EUA tem suas raízes nesse movimento e no Ato de Direitos Civis de 1964, sendo originalmente estabelecido para eliminar as desigualdades raciais entre brancos e negros em práticas empregatícias e na colocação no mercado de trabalho. Essa política foi posteriormente estendida para incluir acesso a escolas e universidades e concessões em contratos públicos (SILVÉRIO, 2005; SOUZA, 1997).

O movimento por direitos civis nos EUA conseguiu ampliar as políticas do Estado de Bem-Estar Social e mostrar, através de suas denúncias, que a rigidez profunda nas estruturas sociais não possibilitava a inclusão do negro na esfera dos direitos. Essa rigidez traria um resultado sempre pré-determinado devido à correlação de forças dos grupos de interesse daquela sociedade ser extremamente desigual. A partir daí, classe social e raça/etnia irão se relacionar de uma forma menos fixa, já que nesse novo processo identitário haverá uma multiplicidade de fatores que concorrerão para a mobilidade social do negro (SILVÉRIO, 1999).

No Brasil é inegável a influência cultural norte-americana, dadas as similaridades históricas (estabelecimento do trabalho escravo para a economia de *plantation* e terem sido ambos ex-colônias de países europeus) e a forte influência política e cultural norte-americana na região (SOUZA NETO & FERES, 2008). Para o movimento social negro brasileiro, o movimento dos Direitos Civis e a cultura negra norte-americana presente na música, na afirmação do *black is beautiful* foram fonte de inspiração para as reivindicações identitárias dos anos 1970. Buscava-se construir uma nova estética negra para modificar a ordem simbólica existente que associava o negro com visões ligadas ao feio e ao imperfeito. Também concorreram para amalgamar o pensamento dos militantes as guerras pela independência nas colônias européias da África, a partir de uma identificação com as lutas travadas pelos negros naqueles países, em especial os de língua portuguesa. Isso demonstra também a efervescência dos anos 1960/1970, quando as minorias irão reivindicar dos Estados Nacionais o direito à cidadania e, portanto, um conjunto de direitos básicos exigidos para uma sociedade democrática.

## Capítulo II. Estado e Políticas de Ação Afirmativa no Brasil

### 2.1 O legado da década de 1980: as agências governamentais

Se perscrutarmos a história na década de 1980 em relação à questão étnico-racial veremos que pouco ou quase nada foi feito pelo Estado para o reconhecimento das desigualdades sócio-econômicas entre brancos e negros no Brasil. O adensamento do movimento social negro contemporâneo, seu florescimento tendo como marco o surgimento do Movimento Negro Unificado – MNU, em 1978 (São Paulo), demonstra uma nova ação coletiva que buscava reconhecimento e novos projetos simbólicos e culturais, sobretudo de ênfase na denúncia do mito da democracia racial. O principal impulsionador do debate contemporâneo sobre as relações raciais no Brasil será esse conjunto de atores.

Mencionar *movimento social negro* requer alguns esclarecimentos<sup>10</sup>. Utilizo essa terminologia não desejando com isto dar uma ideia ao leitor de que entendo o Movimento Negro como um grupo homogêneo e em harmonia política e/ou ideológica. A partir de três autores iremos revisitar o conceito de Movimento Negro.

Para Joel Rufino dos Santos (1985), escrevendo nos anos 1980, o *movimento negro* se definia exclusivamente por suas ações políticas *explícitas* contra o racismo e à discriminação racial. Portanto, não estavam contempladas nesse conceito àquelas ações que tinham o caráter de celebrar aspectos da identidade negra, sem, no entanto torná-los ferramentas para enfrentamento perante o Estado e a sociedade.

Amaury Mendes Pereira (PEREIRA, 2006 apud SANTOS, 2009: 234) propõe uma visão mais ampla, na qual define *movimento negro* como “todas as entidades de qualquer natureza e todas as ações de qualquer tempo (aí compreendidas aquelas que visavam à

---

<sup>10</sup> Marcio André Santos (2009) discute em artigo as várias interpretações sobre o movimento negro contemporâneo, em especial aquelas feitas por Pereira (2006), Santos (1985) e d’Adesky (2001).

autodefesa física e cultural do negro), fundadas e promovidas por pretos e negros”. Pereira chama essa gama de manifestações de “*cultura de consciência negra*”. Assim, a definição de Pereira discorda da de Santos ao incorporar aspectos ligados à cultura, sejam eles com objetivos políticos ou não, presentes também nas manifestações artísticas e culturais fundadas a partir da matriz afro-brasileira, ampliando assim o entendimento sobre o lugar da cultura nas lutas por reconhecimento dos novos movimentos sociais.

Para Jacques d’Adeski (2001) o *movimento negro* pode ser definido a partir de três correntes ou formas de expressão coletiva: a cultural, a religiosa e a política. A cultural preocupa-se com “a recuperação e a preservação dos valores de origem africana (...), contra a fossilização e a folclorização dos elementos vivos dessa cultura (D’ADESKY, 2001:157)”. Nessa categoria estão os grupos carnavalescos e os blocos afros. A segunda corrente valoriza as manifestações religiosas de matriz africana, como os centros de umbanda e os terreiros de candomblé, vistos como espaços por excelência da resistência negra. A terceira corrente diz respeito à ação política, calcada na promoção da consciência racial, não querendo com isso pregar uma identidade oposta à nacional, mas afirmar uma identidade particular, a identidade afro-brasileira. Possui também papel reivindicatório, ao denunciar a discriminação racial e exigir o reconhecimento do direito à cidadania plena dos negros. Nessa categoria encontram-se as ongs “negras” e os movimentos filiativos<sup>11</sup>.

Ao longo das últimas três décadas esse movimento social se complexificou e é composto de várias instituições de diferentes tipos, objetivos programáticos diversos, interações junto ao Estado e à iniciativa privada, penetrações diferenciadas junto ao seu público

---

<sup>11</sup> Conforme Marcio André Santos (2005), defino também sob o termo “filiativas”, entidades negras que têm como ideário fundamental atuar politicamente em todo território nacional, a partir da filiação de entidades locais e/ou militantes. Estão nessa categoria a União de Negros pela Igualdade - UNEGRO, os Agentes de Pastoral Negros e a Coordenação Nacional de Entidades Negras-CONEN.

beneficiário etc. Nesse sentido, reafirmo o entendimento de um movimento com pluralidade de estratégias e atores, compartilhando a análise de d'Adesky (2001).

Continuando a análise sobre a relação entre Estado e movimento social negro, os anos 1980 refletiam um momento histórico da luta antirracista, no qual a relação entre partidos e militância negra se estreitava. Nesse período nasceu talvez a primeira iniciativa de institucionalização da temática racial dentro de um governo, realizada em 1984, em São Paulo, pelo governador Franco Montoro, com a criação do Conselho de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra. A partir dessa experiência vários modelos de coordenadorias e assessorias multiplicaram-se pelo país. Outros estados também terão protagonismo. No Rio de Janeiro, no governo Leonel Brizola, em 1991, criou-se a Secretaria Extraordinária de Defesa e Promoção das Populações Negras - SEDEPRON<sup>12</sup> e a Delegacia Especializada em Crimes Raciais. Em 1998 a prefeitura de Belo Horizonte, no governo Célio de Castro, cria a Secretaria Municipal para Assuntos da Comunidade Negra. Teremos também experiências similares na Bahia (1987) e Rio Grande do Sul (1988) .

Em nível federal também foi criada em 1988, a Fundação Cultural Palmares, ligada ao Ministério da Cultura. Apesar de ser uma interlocutora importante com o movimento social negro, sua finalidade institucional não permitia o atendimento a demandas mais amplas quanto às desigualdades raciais. Isso também demonstrava a visão tradicional do Estado que entendia a questão do negro no Brasil limitada ao reconhecimento cultural.

Essas experiências, principalmente as agências estaduais e municipais, estão ligadas fundamentalmente à militância negra e suas relações com os partidos de esquerda no pós-ditadura militar, pois para os militantes negros esses partidos eram naturalmente

---

<sup>12</sup> Mais tarde o nome mudaria para Secretaria de Defesa e Promoção das Populações Afro-Brasileiras - SEAFRO.

vistos como um lugar de apoio às suas demandas. Porém, o dilema dos militantes estava em que esses partidos negligenciavam o racismo como elemento central na formação da nação brasileira, priorizando a luta de classes para entendimento das relações sociais e, portanto, não levavam esse elemento em consideração como uma das bandeiras importantes para a construção das bases políticas para pensar um novo projeto de nação. Há que se destacar, entretanto que foram realizadas algumas ações importantes, principalmente por iniciativa dos militantes da causa antirracista, como é o caso do estabelecimento de órgãos específicos dentro dos partidos para lidar com a pauta racial (ANDREWS, 1998; SOARES, 2009).

Não podemos nos esquecer, entretanto, que as negociações internas entre os centros de decisão e os militantes do movimento social negro dentro dos partidos dependiam enormemente do respectivo poder de mobilização eleitoral desse movimento, definindo muitas vezes os ganhos obtidos, seja via criação de órgãos específicos ou mesmo postos em outras agências do Estado. E nesse particular na história recente brasileira um contingente ínfimo de negros tem ocupado cargos eletivos no legislativo<sup>13</sup>. Sem mobilização eleitoral o poder de barganha interna era consideravelmente fraco, o que em grande medida definia o poder dessas agências.

As agências criadas “tinham mandatos mal definidos, financiamento inadequado e nenhum acesso aos centros reais de decisão. Permaneceram, quase sem exceção, como 'guetos negros' encravados na estrutura dos respectivos governos (MARTINS, 2003: 58)”. Os exemplos não são poucos, porém não são iniciativas duradouras<sup>14</sup>. As agências

---

<sup>13</sup> No exemplo de São Paulo dos 54 candidatos negros que disputaram as eleições de 1982, seja como deputados estaduais ou vereadores pela capital, apenas dois conseguiram se eleger. (ANDREWS, 1998: 305). De 1983 a 1991 apenas 1 senador negro foi eleito, de 1991 a 1995 novamente 1 senador e de 1995 a 1999 foram eleitos 3 senadores negros. Na Câmara os números não são diferentes, dos 479 deputados federais eleitos entre 1983 a 1987 apenas 4 eram negros; de 1987 a 1991 dos 487 membros 10 eram negros; de 1991 a 1995 dos 503 eleitos, 16; e de 1995 a 1999 dos 513 eleitos, 15 (JOHNSON III, 2000).

<sup>14</sup> A maioria das instituições foi extinta com poucos anos de duração, ver mais em Jaccoud & Beghin (2002).

não tinham uma linha orçamentária expressiva, ou de fato construíram políticas de “peso”. Apesar disso, essas iniciativas significaram os primeiros passos para a institucionalização da temática racial dentro do Estado brasileiro.

No entanto, Andrews (1998) analisando o Conselho da Comunidade Negra de São Paulo argumenta que:

Reconhecendo a existência da discriminação racial no Brasil e criando agências estatais com o objetivo exclusivo de documentar e combater essa discriminação, o PMDB de São Paulo tomou uma iniciativa sem precedentes na história brasileira. Nunca antes uma instituição do Estado brasileiro contradisse oficialmente o antigo mito da democracia racial. E nunca agências do Estado foram encarregadas do propósito exposto de combater o racismo. (ANDREWS, 1998: 322)

Essas agências não tinham autoridade junto aos outros órgãos do Estado, ou mesmo para conseguir fazer cumprir decretos executivos ou legislações na área racial. Sua estrutura precária e os poucos recursos faziam com que operassem nas brechas mínimas dadas pela máquina pública, porém proporcionando aos militantes negros a possibilidade de construção de novas alianças com políticos e gestores. O que podemos apontar como avanço significativo é a abertura do Estado, mesmo com efeitos reduzidos, para debater com um grupo de interesse que se tornava mais organizado e assertivo quanto às suas demandas, o que exemplificava do ponto de vista político, o início de uma mudança no pensamento político e social sobre as relações raciais no país, que se alicerçava até então no mito da democracia racial<sup>15</sup> (ANDREWS, 1998; SANTOS,

---

<sup>15</sup> O mito da democracia racial na academia será impulsionado pela obra de Gilberto Freyre, *Casa grande e senzala* (1933), que afirma ser a miscigenação o que torna o Brasil um país *especial*, não vendo como demérito esta questão. Mas, de acordo com Guimarães (2002: 138) o primeiro a utilizar o termo foi Roger Bastide, a partir de uma livre interpretação da obra de Freyre. O termo democracia racial só aparece na literatura especializada em 1952, na “Introdução” escrita por Charles Wagley do primeiro volume de uma série de estudos sobre relações raciais patrocinada pela UNESCO. Foi visto a princípio como um mito fundador da nacionalidade brasileira, ligado a idéia do Brasil ser um paraíso racial, ou seja, uma sociedade na qual não havia uma barreira legal ou como nos diz Viotti (apud GUIMARÃES, 2006) uma “linha de cor”, que impedisse a ascensão social dos negros. Com o florescimento do movimento negro contemporâneo nos anos 1980, que introduziu como bandeira de luta o desvelamento do mito da democracia racial, o tema voltou a ser objeto de investigação. Para

2006). Essa mudança, aliás já vinha se apresentando no adensamento da sociedade civil e na academia com os vários estudos que se seguiram na década de 1980 sobre o tema.

Ivair Augusto dos Santos<sup>16</sup>, um dos idealizadores do Conselho, nos relata esse momento:

Pude observar, por exemplo, que as mulheres tinham criado um conselho, o Conselho da Condição Feminina. E a partir dessa experiência eu sugeri à Secretaria de Assuntos Políticos... 'Por que não criar um conselho negro?'... isso era fevereiro, março de 1983, logo no início do governo. Como o Hélio [Santos] trabalhava no cerimonial, nós marcamos uma audiência com o Montoro, comemorando o 13 de maio no Palácio Bandeirantes. E fizemos da seguinte forma: colocamos três pessoas fazendo perguntas sobre a situação da criança e da mulher negra, da violência policial, e terminávamos a fala com os militantes perguntando: 'Por que não criar um Conselho?' Se fosse só uma reunião... Mas isso foi filmado pela TV Cultura. E o governador Montoro perguntou para o Hélio Santos, na fala dele, se o governo estava de fato respeitando o negro. E o Hélio falou: 'Não'. O Hélio confirmou de viva voz que não havia, de certa forma, essa incorporação. E aí, no dia 11 de maio de 1983, o Montoro topou criar o Conselho (ALBERTI & PEREIRA, 2007: 215-216).

O Conselho só seria realmente criado um ano depois. A reunião de militantes em torno do Conselho se dava a partir dos anos de militância no antigo Movimento Democrático Brasileiro - MDB, partido do qual a maioria fora filiado ou esteve ligada de alguma forma. O desafio maior era como construir uma política de combate ao racismo e discriminação no Brasil, uma proposta completamente nova e sem receita anterior. Os membros do Conselho utilizaram-se de diferentes estratégias para sua atuação, criando uma rede de relações com grupos de mulheres, membros da academia e outros militantes do movimento social negro para suprir a inexistência de recursos e cobrança por ações vindas de outros grupos fora do governo (SANTOS, 2006).

---

Maggie (1996) e Fry (1995) o mito não é uma "ideologia falsa", e sim um conjunto de valores que tem efeitos concretos nas práticas sociais, portanto não seria apenas uma "ilusão", mas um ideário que minimiza os preconceitos e discriminações raciais.

<sup>16</sup> Ivair Augusto Alves dos Santos é Doutor em Ciência Política pela Universidade de Brasília - UNB, trabalhou em Angola entre 1979 e 1983, como consultor da Unesco para o desenvolvimento do ensino de ciências. Foi um dos fundadores do Conselho de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra do Estado de São Paulo e em 1995 começou a atuar como assessor da então Secretaria de Justiça e Cidadania do Ministério da Justiça, foi o representante do Ministério no GTI e por ocasião da pesquisa era assessor da Secretaria Especial de Direitos Humanos do governo federal.

Também foi um fator de fragilidade o quase inexistente apoio dado pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB. Quanto ao apoio do partido, a deputada Erci Ayala<sup>17</sup> descreve a situação dessa forma:

Nunca vi uma discussão sobre o racismo dentro do partido. Eu participo das reuniões da Executiva do partido como suplente, e (...) de um número razoável de reuniões. Eu não lembro de um dia ter um temário que abordasse a questão racial (...). se existe alguma proposta, ela passou por escrito. Sei que existe um agrupamento formado por negros, que surgiu desde o governo Montoro. (SANTOS, 2006:91)

Grande parte dos militantes do movimento social negro também não apoiou a iniciativa, devido às tensões entre os grupos e as disputas pela definição dos interlocutores para conduzir o processo político, geradas em muito pelo descontentamento dos candidatos negros não-eleitos pelo PMDB que reivindicavam um espaço no governo. Aliou-se a isso uma forte oposição de grupos de esquerda, em especial a militância negra dentro dos partidos (PT e PDT), que viam no Conselho a perda de autonomia e um agente de desarticulação do movimento social negro (SANTOS, 2006).

Nesse sentido Jacques d'Adeski alerta:

Embora esses órgãos tenham objetivos comuns com os do Movimento Negro, observamos também que eles têm como tarefas fundamentais assegurar a boa gestão do pluralismo e inflectir as eventuais tensões interétnicas que possam surgir no país. Esses órgãos são, antes de tudo, foros do aparelho do Estado e não locais de tomada de decisão do Movimento Negro, operando segundo orientação oficial. Dessa forma, não se pode confundi-los com as instituições do Movimento Negro propriamente ditas, mesmo que esses órgãos tenham em seu comando pessoas ligadas ao Movimento ou dele oriundas (d'ADESKI, 2001: 154).

---

<sup>17</sup> Erci Aparecida Martinelli de Lima Ayala foi deputada estadual pelo PMDB de 1987 a 1991.

As críticas diziam respeito também ao simples uso do Conselho para vantagens pessoais e cooptação dos militantes. Porém, Andrews alerta para fatos positivos:

Este uso dos recursos do Estado para documentar e dar publicidade à desigualdade racial jamais teria ocorrido antes da criação das agências afro-brasileiras, nem também das atividades de pesquisa que elas realizaram. Embora os orçamentos das agências sejam minúsculos em relação ao restante do aparato do Estado, elas proporcionam níveis de apoio e estabilidade financeiros a que muito raramente as organizações afro-brasileiras tiveram acesso – se é que algum dia o tiveram. Cada uma dessas agências concluiu que esses recursos são melhor utilizados na publicação das questões raciais e na provocação ao debate e reflexão públicos sobre elas – em resumo, na elevação da consciência, patrocinada pelo Estado. (...) As agências afro-brasileiras dividiram seus esforços entre a pressão dentro do aparato do Estado e fora do aparato do Estado, na sociedade civil. Eles estão tentando, através de uma variedade de iniciativas em vários meios de comunicação, colocar em pauta a questão da discriminação racial, para torná-la uma questão pensada tanto por negros quanto por brancos, e depois transformar a consciência pública da questão em uma pressão política tangível (...) Há uma evidência clara de que o movimento negro das décadas 1970 e 1980 obrigou a sociedade brasileira a reconsiderar suas atitudes públicas e privadas sobre a questão racial. (ANDREWS, 1998: 323-324)

Nos anos 1980 as iniciativas do Estado giravam em torno da criação de agências, estabelecimento de legislação contra a discriminação racial e apoio e promoção de atividades ligadas à celebração da diversidade racial e étnica, ou seja, à valorização da cultura afro-brasileira como componente integrante da nação. Portanto, a abordagem culturalista das políticas de promoção da igualdade racial eram as principais ações. Iniciativas mais ousadas, que tivessem relação com questões potenciais para a mudança de perspectiva das relações raciais, principalmente aquelas voltadas para o mercado de trabalho, saúde ou educação não faziam parte da engenharia do Estado. Ou seja, as desigualdades socioeconômicas ligadas à “raça” não se constituíam em uma preocupação do Estado brasileiro. O principal motivo dessa resistência estava em que o Estado brasileiro defendia ainda o mito da democracia racial, apoiado por uma negativa da elite brasileira em admitir o racismo e a discriminação racial como prática e elemento construtor das relações sociais, econômicas e políticas no Brasil. Simbolicamente, o

ideário de uma nação mestiça tinha sido incorporado como ideal nacional. Portanto, qualquer ruptura era vista como uma ameaça ao nacionalismo. Com a valorização da cultura “afro”, as manifestações culturais, folclóricas e simbólicas dos negros eram definidas como regional e mestiça e, portanto, integrantes da nação. Nos anos 1980, as iniciativas regionais do poder público (criação de agências e incorporação de militantes na gestão pública) e o fortalecimento da sociedade civil foram o embrião de um processo de mudança substancial das percepções e políticas de promoção da igualdade (GUIMARÃES, 2005; TELLES, 2003).

O processo de institucionalização do antirracismo dos anos 1980 é continuado no final dos anos 1990 pelo governo Fernando Henrique, quando da criação do GTI<sup>18</sup> e de uma série de grupos de trabalho e conselhos específicos para tratar do estabelecimento de políticas nessa área. Mas ao mesmo tempo, esse governo aponta para um diferencial: a admissão da existência do racismo e a implementação de medidas de AA. A década de 1990, e mais tarde o pós-Conferência de Durban (2001), sinalizaram mudanças na sociedade civil, em especial no movimento social negro e ao mesmo tempo, mudanças na forma de o Estado brasileiro lidar com as desigualdades raciais.

---

<sup>18</sup> Grupo Interministerial de Valorização da População Negra, criado pelo presidente Fernando Henrique em 1995 e que será visto mais amplamente em capítulo 3.3.

### Capítulo III. O governo Fernando Henrique e as ações afirmativas

#### 3.1 O governo Fernando Henrique: reforma, consolidação da democracia e o reconhecimento do racismo e da discriminação racial

Em 1994, um Brasil ainda incerto quanto ao seu destino econômico e político elegeu Fernando Henrique Cardoso, candidato do Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB, Presidente da República. O governo FHC (1995-2002), como ficou conhecido, impõe-se como missão manter o Plano Real<sup>19</sup>, fazer a transição política-institucional da Era Vargas e consolidar a democracia. O momento trazia o debate da reforma do Estado, pois o Brasil de então herdara os reflexos de uma grave crise inflacionária, que gerara grande instabilidade econômica, crise fiscal e baixas taxas de crescimento. A crise generalizada também atingia outros países e nesse contexto, as idéias neoliberais ganharam força em todo o mundo.

Bresser-Pereira (1998), Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado - MARE, do governo Fernando Henrique, de 1995 a 1998<sup>20</sup>, aponta que a grande tarefa política dos anos 1990 foi a reforma ou reconstrução do Estado. Distinguem-se quatro problemas envolvendo essa reforma:

- (a) problema econômico-político - a delimitação do tamanho do Estado;
- (b) um outro também econômico-político - a redefinição do papel regulador do Estado;
- (c) um econômico-administrativo - a recuperação da governança ou capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo;

---

<sup>19</sup> O **Plano Real** foi um programa de estabilização econômica, iniciado em 1994 no governo Itamar Franco (1992-1994), com a publicação da Medida Provisória nº 434 que instituiu a Unidade Real de Valor (URV), estabeleceu regras de conversão e uso de valores monetários e determinou o lançamento de uma nova moeda, o Real. Tinha como objetivo principal o controle da hiperinflação que chegou a 46,58% ao mês naquele ano. Fernando Henrique Cardoso era então o Ministro da Fazenda.

<sup>20</sup> Durante o governo Fernando Henrique, Bresser-Pereira foi também Ministro da Ciência e Tecnologia de janeiro a junho de 1999.

(d) um político – o aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade e governar.

Face a tais problemas, Bresser-Pereira propunha quatro eixos para essa reforma:

(a) delimitação do Estado que deveria levar à redução de seu tamanho, através de programas de privatização, terceirização e transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais básicos e científicos;

(b) redução do grau de interferência do Estado, através de programas de desregulação, transformando assim o Estado em promotor da capacidade de competição, ao invés de protetor da economia nacional;

(c) ajuste fiscal e da reforma administrativa gerencial (ao invés de burocrática), aumentaria a capacidade de governança do Estado;

(d) aumento da governabilidade para melhor intermediação de interesses, aperfeiçoando a democracia representativa e o controle social dos cidadãos (democracia direta).

Brasílio Sallum Jr. sintetiza esses desafios, a partir do significado político desse governo:

O significado político nuclear do período Cardoso (...) foi ter fixado o arcabouço de uma nova forma de Estado para a sociedade brasileira, a um só tempo democrática (em termos políticos) e moderadamente liberal (nas relações com a economia). Dessa maneira, no período em questão, foram superadas – depois de um longo período de transição iniciado na década de 1980 – as características mais salientes da forma nacional-desenvolvimentista e autocrática de Estado, que vigorou no país entre os anos de 1930 e da década de 1980. (SALLUM JR., 2003: 6)

Figueiredo, Limongi & Valente (2000), por sua vez, caracterizam o governo Fernando Henrique como um governo de coalizão majoritário de centro direita, com forte grau de poder dos líderes da base aliada no Congresso e centralização decisória, a partir de um modelo institucional que favoreceu a governabilidade, tendo como um dos resultados uma atuação autônoma do Estado e de sua burocracia. Esse governo teve alto grau de

sucesso na aprovação de sua agenda legislativa, com o caso emblemático da reeleição<sup>21</sup>. Apesar da ativa participação da oposição denunciando abusos e obstaculizando ações no Congresso e dos custos políticos envolvidos, foram possíveis as mudanças constitucionais requeridas para o programa de reformas implementado. Porém, a diminuição da capacidade do Congresso de controle das ações do Estado, não significou necessariamente sua paralização. Figueiredo, Limongi & Valente<sup>22</sup>, apontam ainda um importante papel do Congresso na aprovação de uma agenda social. Para os autores o Congresso:

pautou-se pela preocupação em garantir e ampliar direitos universais de cidadania, dando origem a uma extensa legislação sobre meio ambiente, direitos do consumidor, acesso à justiça, garantia de direitos civis e punição de práticas discriminatórias. Não exerceu de forma sistemática e centralizada seu papel de fiscalização das ações do Executivo, mas estabeleceu e aperfeiçoou um sistema de normas e procedimentos, regulamentando a ação civil pública e a defesa de direitos coletivos que possibilita o aumento do controle descentralizado de grupos e movimentos sociais e dos cidadãos sobre as ações do Estado. (FIGUEIREDO & et alli, 2000:52)

Essa agenda social votada pelo Congresso também era fruto da efervescência da sociedade civil que se organizava no Brasil com o fim da ditadura militar e de um momento político internacional de luta por Direitos Humanos, fortalecido a partir do que se chamou de “ciclo social” da ONU. Ou seja, uma série de conferências mundiais iniciadas na década de 1990 que revisitavam os temas do desenvolvimento, no que diz respeito à discriminação, ao meio ambiente, o direito das mulheres, aos indígenas e

---

<sup>21</sup> Foi instituída pela Emenda Constitucional no. 16/97 a reeleição para cargos do poder executivo. O caso se transformou num escândalo em 1997, quando gravações revelaram que os deputados Ronivon Santiago e João Maia, do PFL do Acre, teriam ganhado R\$ 200 mil para votar a favor do projeto. Os deputados foram expulsos do partido e renunciaram aos mandatos. Outros três deputados acusados de vender o voto, Chicão Brígido, Osmir Lima e Zila Bezerra, foram absolvidos pelo plenário da Câmara. <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1997/9/03/brasil/14.html> e <http://www.consciencia.net/corruptcao/documentos/fhc-45escandalos.html>, acessado em 02/02/2010.

<sup>22</sup> No artigo dos autores encontra-se uma análise sobre o estabelecimento de um novo padrão de relações entre o governo FHC e o Legislativo, em especial a partir dos dados relativos às Medidas Provisórias – MPs.

afrodescendentes, às questões ligadas à pobreza, etc. e tentavam, assim, criar um comprometimento dos Estados-parte para a adoção de medidas ligadas ao respeito aos Direitos Humanos. É neste cenário de reforma administrativa, consolidação dos processos democráticos e inauguração de uma nova forma de o cidadão se relacionar com o Estado, exemplificado pelas agências reguladoras<sup>23</sup>, que devemos pensar os anos do governo Fernando Henrique e as políticas de AA.

Os estudos sobre esse governo tendem a frisar os aspectos ligados à economia, especialmente o processo das privatizações e a estabilização da moeda, ou mesmo suas políticas sociais de forma geral. A proposta de nossa investigação, as políticas de AA promovidas por esse governo para a população negra, são em geral pouco estudadas. Contudo, para o tema, este governo teve papel destacado: Fernando Henrique Cardoso foi o primeiro presidente brasileiro a reconhecer pública e claramente a existência do racismo em nossa sociedade e que políticas para a eliminação das desigualdades ligadas à “raça” deveriam ser criadas. O peso político e importância simbólica desse reconhecimento, feito por um Presidente da República, evidenciaram que a questão não deveria ser ignorada.

---

<sup>23</sup>As agências reguladoras começaram a surgir no final dos anos 1990, como consequência da redefinição do papel do Estado, não mais monopolista e sim regulador de setores da economia. As empresas públicas e privadas oferecem serviços ao consumidor e é função das agências ditar as normas de condução dos agentes envolvidos na exploração desses serviços. O Brasil tem dez agências reguladoras em âmbito federal. São elas: ANEEL [Agência Nacional de Energia Elétrica] – Criada pela Lei 9.427 de 26 de dezembro de 1996; ANATEL [Agência Nacional de Telecomunicações] – Criada pela Lei nº 9.472 de 16 de julho de 1997; ANP [Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis] – Criada pelo Decreto nº 2.455 de 14 de janeiro de 1998; ANVISA [Agência Nacional de Vigilância Sanitária] – Criada pela Lei nº 9.782 de 26 de janeiro de 1999; ANS [Agência Nacional de Saúde Suplementar] – Criada pela Lei nº 9.961 de 28 de janeiro de 2000; ANA [Agência Nacional de Águas] – Criada pela Lei nº 9.984 de 17 de julho de 2000; ANTT [Agência Nacional de Transportes Terrestres] – Criada pela Lei nº 10.233 de 5 de junho de 2001; ANTAQ [Agência Nacional de Transportes Aquaviários] - Criada pela Lei nº 10.233 de 5 de junho de 2001; ANCINE [Agência Nacional do Cinema] – Criada pela Medida Provisória nº 2.228-1 de 6 de setembro de 2001; ANAC [Agência Nacional de Aviação Civil] – Criada pela Lei 11.182 de 27 de setembro de 2005 e implantada em 20 de março de 2006.

No entanto, esse reconhecimento não retirava a visão ambígua do Presidente quanto às relações raciais na sociedade brasileira. Fernando Henrique Cardoso faria uma declaração polêmica durante a campanha eleitoral, quando estava em visita ao ABC paulista: indagado sobre comentário de Orestes Quécia de que ele era um candidato de "mãos brancas", respondeu: "Eu sou bem mulatinho. Ele está enganado. Eu sempre disse isso no Senado", afirmou o candidato. "Olha minha cor. Eu sou mais escuro que você", disse, referindo-se ao repórter da Folha de São Paulo. Em Jundiaí/SP, voltou a se considerar de origem negra. "Um candidato disse que eu tinha as mãos brancas. Eu não. Minhas mãos são mulatinhas". E prosseguia: "Eu sempre disse isso, sempre brinquei comigo mesmo. Tenho um pé na cozinha. Eu não tenho preconceito", declarou<sup>24</sup>. Preocupados com as repercussões políticas de tais declarações os aliados do presidente trataram de desmentir o ocorrido, mas novamente em 2000 ele voltaria a fazer tais declarações. Fernando Henrique reafirma uma visão de subalternidade ligada aos negros brasileiros.

Conjuga-se também outro elemento: o presidente deixaria explícito em seus discursos sua relação direta com o tema, seus estudos como intelectual juntamente com Florestan Fernandes e outros pesquisadores<sup>25</sup>, questionando o mito da democracia racial. Em

---

<sup>24</sup> FHC se diz mulato com 'um pé na cozinha', EMANUEL NERI. *Folha de São Paulo*. 31 de maio de 1994.

<sup>25</sup> No campo acadêmico as mudanças mais significativas nos estudos sobre as relações raciais no Brasil aconteceram a partir da década de 1950, quando uma Europa recém-saída da Segunda Guerra Mundial e do trauma do genocídio de milhões de judeus, buscou um modelo capaz de inspirar os países do mundo na coexistência pacífica e eliminação dos preconceitos e discriminações. O Brasil torna-se, assim, objeto de pesquisa, pois existia uma idéia bastante difundida a época de que haveria no país uma convivência harmônica entre raças e etnias; uma "democracia racial". Por meio de um projeto de pesquisa patrocinado pela UNESCO convocou-se uma equipe de sociólogos e antropólogos como Roger Bastide, Oracy Nogueira, Florestan Fernandes, Otavio Ianni e Fernando Henrique Cardoso, dentre outros, para investigarem as relações raciais na sociedade brasileira. O resultado das pesquisas afirmava que no Brasil havia racismo e discriminação racial, ao contrário do que se apregoava.

A escravidão no Rio Grande do Sul foi o tema da tese de doutorado de Fernando Henrique Cardoso, defendida em 1961 e publicada no ano seguinte pela Difel, sob o título "Capitalismo e Escravidão no Brasil Meridional - O Negro na Sociedade Escravocrata do Rio Grande do Sul". Fernando Henrique

todos os discursos feitos em eventos e outras cerimônias que envolvessem o tema racial ele revivia sua histórica ligação com o assunto. Até que ponto sua trajetória acadêmica irá influenciar a tomada de decisão quanto ao reconhecimento do racismo é uma pergunta sem resposta nesse trabalho, porém inegavelmente podemos apontar como um elemento desse reconhecimento.

O reconhecimento oficial da existência do racismo e da discriminação racial como componentes estruturantes da formação e das relações sociais no Brasil nos leva a pensar que o Estado nos anos 1990 inicia um processo de abandono do “mito da democracia racial”, visto como uma realidade concreta, ou seja, a existência de relações harmônicas entre brancos e negros. A partir desse momento o Estado transforma a “democracia racial” num *vir a ser*, o que demandava a construção e implementação de ações efetivas de minimização das desigualdades sócio-econômicas sensíveis a “raça”, implicando em programas e projetos focalizados. Mas, quais as dimensões possíveis para analisarmos esse reconhecimento? Para Nancy Fraser (2000; 2002; 2007; HONNETH & FRASER, 2003a), autora americana que dialoga com a teoria crítica do reconhecimento<sup>26</sup>, estamos numa era pós-socialista, numa passagem do que chama de

---

já se dedicava a pesquisas sobre negros desde 1955. Em 1960, publicou seu primeiro livro, "Cor e mobilidade social em Florianópolis: aspectos das relações entre negros e brancos numa comunidade do Brasil meridional", reeditado em 2001. Em minhas entrevistas com membros do governo durante esse período, todos apontaram a trajetória acadêmica de Fernando Henrique como ponto relevante para estabelecimento das AA.

<sup>26</sup> A **teoria crítica do reconhecimento** surge como uma resposta aos apontamentos feitos pelo marxismo e pelas teorias de justiça redistributiva, principalmente levadas a cabo pelos trabalhos de John Rawls (2008) desenvolvidos a partir da década 1970-80. Surge como uma resposta de quais seriam os critérios válidos para a definição de uma sociedade justa e igualitária. O momento ensejava a idéia de uma nova teoria da justiça, na qual deveriam ser removidas qualquer forma de desigualdade, seja econômica ou social, que não estivesse baseada em critérios morais. Porém, o final dos anos 1980 trouxe uma nova forma de ver a questão, na qual as categorias centrais não eram somente a distribuição igualitária ou econômica dos bens e das riquezas, coloca-se como ponto central, a dignidade e o respeito para com todos os indivíduos. Os novos movimentos sociais e os novos processos de busca pela identidade apontarão para as consequências políticas e sociais do desrespeito e do tratamento indigno. Os autores mais destacados nessa nova discussão são Axel Honneth (2003; 2003a) e Charles Taylor (1994). Nancy Fraser (2000; 2002; 2003a; 2007) em seu trabalho dialoga com os autores, em especial Honneth, criticando algumas de suas abordagens.

paradigma da redistribuição, ensejada pelas discussões marxistas, para o paradigma do reconhecimento. Tratem-se então de examinar o modelo de Fraser, tentando assim perceber o que tem a dizer para as políticas públicas e as lutas antirracistas.

O importante a destacar nos trabalhos de Fraser, que toma as questões de raça e gênero como paradigmáticas, é seu entendimento de que os eixos da injustiça são simultaneamente culturais e socioeconômicos, razão pela qual é necessário unir os critérios de redistribuição e de reconhecimento na construção de uma sociedade justa. Portanto, não apenas os bens materiais devem ser os únicos critérios levados em consideração para aferir o grau de satisfação de uma sociedade, mas também aquelas questões que dizem respeito à dignidade humana e o respeito mútuo entre os grupos e indivíduos. Apesar de entender que os dois, reconhecimento e redistribuição, estejam imbricados, eles têm lógicas distintas: a redistribuição buscaria eliminar os fatores de diferenciação de um grupo, enquanto que o reconhecimento estaria voltado para a afirmação daquilo que é particular a um grupo.

No entanto, para a autora não há polarização entre redistribuição e reconhecimento, pois o desrespeito e as injustiças econômicas estão apoiados um no outro. Assim, “justiça, hoje, requer *tanto* redistribuição *quanto* reconhecimento; nenhum deles sozinho é suficiente (FRASER, 2007: 71)”. O modelo de Fraser tem como objetivo reelaborar um conceito de justiça, que possa integrar tanto as reivindicações de igualdade social (redistribuição) quanto as reivindicações de reconhecimento da diferença.

Fraser (2007) trata o reconhecimento como uma questão de *status social*, ou seja, em seu modelo o que exige reconhecimento não é a identidade cultural específica daquele grupo, mas a condição de membros daquela sociedade, com iguais oportunidades e direitos. Assim,

...o não reconhecimento, conseqüentemente, não significa depreciação e deformação da identidade de grupo. Ao contrário, ele significa *subordinação social* no sentido de ser privado de *participar como um igual* na vida social. Reparar a injustiça certamente requer uma política de reconhecimento, mas isso não significa mais uma política de identidade. No modelo de *status*, ao contrário, isso significa uma política que visa a superar a subordinação, fazendo do sujeito falsamente reconhecimento um membro integral da sociedade, capaz de participar com os outros membros como igual (FRASER, 2007:107-108).

O modelo de Fraser tem como princípio central a *paridade de participação* para pensarmos as reivindicações dos novos movimentos sociais. Segundo esse princípio a justiça requer arranjos sociais, sejam eles de natureza pública ou privada, que permitam a todos os membros de uma dada sociedade interagirem uns com os outros como *pares*. Para que isto aconteça são necessárias, pelo menos duas condições: primeiro, uma distribuição de recursos materiais que garanta a independência e participação social e política de todos os grupos numa dada sociedade, a qual a autora denomina de *condição objetiva*. Segundo, que “os padrões institucionalizados de valor cultural expressem igual respeito por todos os participantes e garantam iguais oportunidades para alcançar a consideração social” (FRASER, 2002:13). Fraser está se referindo a construção de padrões normativos, que depreciam certos grupos e as características a eles associados, vendo-os como inferiores. Essa é a *condição intersubjetiva*. Todavia, nenhuma dessas condições pode ser utilizada sozinha. A primeira condição está associada à teoria de justiça distributiva, especialmente em relação à estrutura econômica e às diferenciações de classe, enquanto que a segunda tem relação com a *ordem de status* da sociedade e a hierarquia cultural de *status*. Assim, o modelo de Fraser propõe, a partir da *paridade de participação*, incluir na teoria de justiça tanto redistribuição quanto reconhecimento, vistos como duas dimensões de justiça mutuamente irreduzíveis.

Mas, como remediar os danos causados pelo não-reconhecimento? Para Fraser “o reconhecimento é um remédio para a injustiça social e não a satisfação de uma necessidade humana genérica” (FRASER, 2007: 121). Assim, a justiça exige o reconhecimento baseado em valores universais quando há negação da humanidade de

indivíduos ou grupos e exige o reconhecimento das especificidades de indivíduos e grupos quando essas são negadas. No caso das políticas públicas é necessário dar respostas para injustiças específicas pré-existentes, a partir da análise de quais obstáculos e contextos interagem para impedir a *paridade de participação*. Assim, podemos necessitar de um leque amplo de medidas, em várias áreas, com a combinação de remédios cujo objetivo seja o reconhecimento da igualdade ou da diferença, sem, entretanto exacerbar significativamente outras disparidades entre os grupos. Mas para isso o grupo excluído deve demonstrar que não possui iguais oportunidades e condições intersubjetivas necessárias para exercerem a *paridade de participação*.

As reivindicações do movimento social negro brasileiro vão precisamente nessa direção, ou seja, denunciar as injustiças econômicas e as injustiças culturais. Contudo, devemos lembrar que os processos reivindicatórios também são datados. O movimento social negro dos anos 1970-1980 tinha como objetivo remodelar a identidade coletiva do grupo negro, a partir da afirmação de uma cultura própria, na qual a matriz africana compôs um quadro explicativo das manifestações culturais negras. Na análise das poucas ações do Estado durante os anos 1970-1980 para com a temática racial o foco era atender às demandas ligadas à afirmação da identidade negra, apontando preferencialmente para as injustiças culturais e construção de um arcabouço jurídico legal contra a discriminação racial. Entretanto, o reconhecimento da cultura afro-brasileira como integrante da nação, afirmando com isso a pluralidade cultural brasileira não significou dar o mesmo *status* às três matrizes culturais: a ibérica, a indígena e a negra, segundo o mito fundador da nação brasileira. A cultura afro-brasileira comporia a nação, entretanto com *status* menor, em relação à ibérico-européia. Nos anos 1990, com o fortalecimento da sociedade civil e o novo paradigma internacional de respeito aos DH, as reivindicações por justiça econômica ganham destaque, sem, entretanto desconsiderar a importância política-simbólica do reconhecimento identitário.

O reconhecimento da existência do racismo e da discriminação racial feito pelo Governo Federal foi utilizado politicamente pelo movimento social negro para avançar a luta antirracista, a partir de brechas conseguidas nos enfrentamentos políticos nas arenas de debate. Indicava também que as disputas discursivas e práticas estariam focadas nas formas e estratégias de combate às desigualdades raciais.

### 3.2 Os Programas de governo (1994 e 1998) e o discurso de posse (1995)

No programa de governo do candidato à Presidência Fernando Henrique, “*Mãos a Obra, Brasil*” (CARDOSO, 1994), elaborado em 1994, declaram-se as intenções políticas em relação aos negros. Apesar das óbvias limitações de programas de governo alinhavados em meio a campanhas eleitorais, achamos importante analisar de forma sucinta os compromissos assumidos pela candidatura.

As propostas giravam em torno de:

**Educação:** promover a igualdade de oportunidades para alunos negros e brancos; estimular o intercâmbio cultural, com os países do continente africano; promover a revisão do livro didático, enfatizando a histórias e as lutas do povo afro-brasileiro; promover programas de capacitação que tratassem da questão racial, dirigidos a professores, agentes educacionais e profissionais das áreas de justiça e segurança;

**Comunicação e visibilidade:** garantir a presença dos grupos étnicos que compunham a população em propagandas institucionais contratadas pelos órgãos da administração direta e indireta e por empresas estatais do governo Federal; promover campanha permanente de esclarecimento e sensibilização, junto aos meios de comunicação, à família e à escola, com o objetivo de eliminar os preconceitos e práticas discriminatórias; inclusão da variável cor em pesquisas oficiais;

**Sociedade civil:** apoiar entidades governamentais e não-governamentais em sua atuação na luta pelos direitos dos afro-brasileiros;

**Legislação:** implantar Programa de Combate às Discriminações que compreendessem a divulgação das principais legislações nacionais e internacionais; criação do cargo de Ombudsman para fiscalizar e assegurar a aplicação das leis, acordos e convenções internacionais, contra a prática de racismo.

**Trabalho:** coibir práticas discriminatórias no que se referia a emprego e salários.

Mas como essas propostas foram construídas? As propostas listadas no programa são inspiradas nas demandas do movimento social negro. Não havia no PSDB um grupo formalmente constituído de militância negra<sup>27</sup>, apesar de alguns desses quadros terem feito parte do PMDB e colaborarem com a campanha e seus encaminhamentos. Em depoimento, Ivair Augusto Alves dos Santos fala sobre sua participação no programa de governo do PSDB:

Quando foi em 1994, o Fernando Henrique Cardoso montou o comitê para a campanha dele, aí me resgataram de novo, me chamaram para ajudar a montar o programa do Fernando Henrique. Fui chamado pelo José Gregori<sup>28</sup> e pelo Helio Santos<sup>29</sup>. Mas em 1994 a pauta era uma postura: ação afirmativa. Ainda continuava a desconfiança em relação à questão racial e o tema “ação afirmativa” nem passava pela cabeça dessa gente, eles eram contrários. Aí o Fernando Henrique ganhou e evidentemente que nós não fomos chamados para participar do governo. Embora tenhamos participado da elaboração do programa, nós estávamos fora do governo. Não havia essa preocupação de ocupação de espaço. (ALBERTI, 2007: 353)<sup>30</sup>

---

<sup>27</sup> Uma militância que defendia propostas antirracistas já estava institucionalizada nos partidos do campo da esquerda - PT, PMDB e PDT. Contudo, a histórica presença de grupos negros organizados *apenas* nesses espaços irá sofrer uma mudança, a partir de duas iniciativas de institucionalização que serão realizadas dentro do PSDB e do Partido da Frente Liberal - PFL (hoje DEM), principal coligação do PSDB para as eleições de 1994 e 1998; o primeiro, um partido de centro-direita, mas com claras ligações com setores conservadores e segundo entendido como de do campo da direita. É importante destacar que, essas definições não são compartilhadas por todos os autores (ver mais Bresser Pereira, 1997). Em novembro de 2003, um grupo de negros fundam em São Paulo o Secretariado da Militância Negra do PSDB, o Tucanafro, e no Rio de Janeiro, o PFL lança em 1998, a Afro Liberal, no contexto das eleições para governador do estado.

<sup>28</sup> José Gregori foi Deputado Estadual por São Paulo de 1983-1986, Secretário Nacional de Direitos Humanos de 1996 a 1999 e Ministro da Justiça de 2000 a 2001 no governo Fernando Henrique Cardoso. Por ocasião da pesquisa presidia a Comissão Municipal de Direitos Humanos da Prefeitura de São Paulo.

<sup>29</sup> Hélio Santos é Doutor em Administração pela FEA/USP (1988). Foi fundador e primeiro presidente do Conselho de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra do Estado de S. Paulo (1984-1985), órgão que ainda encontra-se em atividade. Além de coordenador do GTI. No período da pesquisa era professor titular da Fundação Visconde de Cairu (Salvador - Bahia). É ainda diretor presidente do IBD - Instituto Brasileiro da Diversidade, organização sem fins lucrativos voltada para o desenvolvimento da diversidade no mercado de trabalho.

<sup>30</sup> Ivair Augusto iria mais tarde ocupar o cargo de assessor da Secretaria de Justiça e Cidadania-MJ, porém a convite de uma procuradora da Secretaria de Cidadania do Ministério da Justiça. Hélio Santos também citado no depoimento seria posteriormente coordenador do GTI.

A participação de militantes do movimento social negro nesses espaços também refletia o fortalecimento de uma sociedade civil atuante que propugnava direitos, a partir do surgimento das ongs e adensamento dos movimentos sociais.

A colocação da questão racial em programas de governo não era novidade. No programa do seu principal oponente, Luiz Inácio “Lula” da Silva, do PT, as referências também eram explícitas, com 20 propostas nessa área. Porém, é preciso pesar o fato de o PT já ter institucionalizado a causa antirracista dentro de sua estrutura organizacional desde 1993 com a criação da Secretaria de Combate ao Racismo, o que levaria a um apoio político mais amplo a essa temática. Apesar de a questão racial não ser prioridade para a esquerda brasileira.

O programa “*Mãos à obra, Brasil*” (CARDOSO, 1994) não utiliza o termo ação afirmativa, mas entende que a promoção da igualdade racial é tarefa do Estado e sugere medidas nas áreas citadas. Já no programa reconhece-se o Brasil como um país com profundas desigualdades raciais, trazendo números dessas desigualdades. O capítulo V indica o entendimento do Estado como parceiro da sociedade civil e propõe ações para vários segmentos populacionais, como mulheres, negros, índios, portadores de deficiência e pessoas da terceira idade. Podemos então apontar que garantir a consolidação da democracia implicava naquele momento um governo que pudesse intermediar interesses entre os vários grupos de pressão presentes na sociedade civil.

O documento traduz também o compromisso do PSDB<sup>31</sup> com parte dos princípios da “social-democracia”, ou seja, “o Estado reconhece formal e publicamente as

---

<sup>31</sup> O PSDB surgiu em 1988 como resultado de uma cisão coletiva de parlamentares do PMDB que se autodenominavam a ala mais progressista e à esquerda deste partido. Essa cisão ocorreu mais por motivos pragmáticos-eleitorais do que ideológicos. Embora se intitulasse um partido social-democrata, diferentemente dos partidos social-democratas clássicos europeus, que se originaram articulados às massas trabalhadoras e aos sindicatos, o PSDB teve uma origem exclusivamente parlamentar, já tendo, portanto, em sua composição inicial, políticos bastante influentes no cenário nacional. (ROMA, 2002)

necessidades sociais diferenciadas, bem como a crescente diversidade cultural de seus cidadãos, admitindo certos direitos grupais e outros definidos pelos indivíduos” (HALL, 2003: 81). O Estado deve então adotar políticas de redistribuição que contemplem grupos marginalizados e políticas que atendam aos princípios proclamados pelo liberalismo formal: a garantia de igualdade. Mas, ao mesmo tempo que o partido possuía uma identidade programática ligada à social-democracia, principalmente no conteúdo de seus documentos e cursos de formação política, apresentava também um programa de governo orientado por teses liberais pró-reforma. De acordo com Celso Roma (2002: 76) a ligação identitária com a social-democracia “foi fundamental no processo de mobilização de filiados e militantes no interior do PSDB, conferindo um viés mais de esquerda”. Porém, as lideranças do partido tinham como predomínio a concepção liberal, o que irá definir as futuras alianças com partidos mais à direita do espectro político e também as políticas econômicas pragmáticas do neoliberalismo.

O programa de governo de 1998, “Avança Brasil: mais 4 anos de desenvolvimento para todos” (CARDOSO, 1998) do candidato à reeleição era mais completo, abrangendo várias áreas, como justiça e segurança, cultura, educação, remanescentes de quilombo e saúde. As propostas na área racial eram resultado do avanço do debate dentro do governo e de algumas iniciativas que já tinham sido realizadas durante o primeiro mandato. Além da criação da Secretaria Nacional dos Direitos Humanos, que incorporava a questão racial em suas diretrizes.

Outro documento que indica a forma como esse governo tratará a questão racial está no discurso de posse do Presidente Fernando Henrique, em 1995. O recém-empossado Presidente retomava a condenação da herança de “atraso” deixada pelo sistema escravagista, citando Joaquim Nabuco e o abolicionismo:

Joaquim Nabuco, o grande propagandista do abolicionismo, pensava em si mesmo e em seus companheiros como titulares de um 'mandato da raça negra'. Mandato que não era dado pelos escravos, pois eles não teriam meios de reclamar seus direitos. Mas que os abolicionistas assumiam mesmo assim, por sentir no coração o horror da escravidão, e por entender que os grilhões dela mantinham o País interior preso no atraso econômico, social e político.

Ao mesmo tempo ele se apressa em declarar que a intenção *não é dividir a Nação*, um recurso usado para acalmar aqueles que viam nas possíveis mudanças uma fonte de desequilíbrio das relações harmônicas entre brancos, negros e indígenas e indício de uma fratura no nacionalismo ao identificar os vários grupos étnico/raciais como portadores do direito à diferença.

Tal como o abolicionismo, o movimento por reforma que eu represento não é contra ninguém. *Não quer dividir a Nação*. Quer uni-la em torno da perspectiva de um amanhã melhor para todos (...)

Nós, brasileiros, somos um povo com grande homogeneidade cultural. Nossos regionalismos constituem variações da nossa cultura básica, nascida do encontro da tradição ocidental-portuguesa com a africana e a indígena.

O discurso mostrava também um alinhamento com as novas exigências da sociedade dos anos 1990: cidadania e justiça social. Porém, as mudanças não seriam feitas de forma a criar rupturas profundas. A sinalização era clara: medidas deveriam ser realizadas, porém sempre atentas em não provocar uma divisão racial, entendendo assim que não havia tal divisão.

Podemos apontar dois traços prevaletentes no discurso de posse do Presidente em relação ao nosso tema: a pluralidade cultural e racial brasileira era um valor nacional, que deveria ser utilizado para desenvolvimento da nação e a sinalização de fim do mito da democracia racial, ao reconhecer as desigualdades raciais.

### 3.3 A Marcha Zumbi dos Palmares<sup>32</sup> e a criação do GTI: das reivindicações identitárias<sup>33</sup> à demanda por políticas públicas

Em 20 de novembro de 1995 cerca de 30 mil ativistas vindos de todo o Brasil marcharam na Esplanada dos Ministérios, em Brasília, numa articulação entre as duas principais centrais sindicais (Central Única dos Trabalhadores - CUT e Força Sindical) e movimento social negro, setores da igreja, ongs e movimentos sociais de outras áreas. A Marcha Zumbi dos Palmares, contra o Racismo, pela Cidadania e pela Vida tinha como marco histórico os 300 anos de morte do herói negro, Zumbi dos Palmares. O objetivo de mobilizar e reunir quantidade expressiva de militantes para o local simbólico máximo das lutas pelo poder tinha sido atingido.

A história de construção da Marcha mostra as diferenças e dificuldades de se construir alianças em torno da pauta antirracista, seja entre os próprios grupos do movimento social negro ou mesmo com outros setores. Edson Cardoso<sup>34</sup>, principal articulador da Marcha e membro do Movimento Negro Unificado - MNU<sup>35</sup> até aquela data, descreve assim as dificuldades junto ao sindicalismo:

Mas eles [PT e CUT] não estavam aceitando uma pauta de reivindicação negra ou a autonomia do movimento negro (...) Havia um boicote de setores que viriam para a Marcha, mas não queriam dar fôlego ao movimento negro. (ALBERTI & PEREIRA, 2007: 339)

---

<sup>32</sup> O tricentenário de Zumbi gerou em vários estados brasileiros uma série de atividades, sejam elas realizadas pelos movimentos negros locais, ou mesmo pelas prefeituras e governos estaduais.

<sup>33</sup> Ver definição na nota no. 6.

<sup>34</sup> Edson Cardoso foi militante do MNU entre 1981 e 1995, fundador da Comissão do Negro do PT na capital federal em 1984, foi chefe de gabinete do deputado Florestan Fernandes (PT-SP) entre 1992-1995 e também chefe de gabinete do deputado federal Ben-Hur Ferreira (PT-MS) entre 1999-2000.

<sup>35</sup> Pesquisadores (ANDREWS, 1998; TELLES, 2003; HANCHARD, 2001) apontam a criação do Movimento Negro Unificado em 1978, em São Paulo, como marco inicial do movimento social negro contemporâneo, não implicando dizer com isso que outras entidades e movimentos em várias partes do Brasil não estarão igualmente se articulando e promovendo debates sobre o racismo e a discriminação racial.

Queríamos ter um diálogo com ele [movimento sindical], mas não queríamos estar subordinados. Eu tive que falar pelo telefone com o Vicentinho, em 1995. Se o movimento sindical saísse da Marcha, a Marcha não aconteceria. (idem: 342)

A participação das centrais sindicais e de alguns sindicatos na Marcha refletiu também a criação de órgãos internos específicos sobre o tema, como a Secretaria de Pesquisa e Desenvolvimento da Igualdade Racial da Força Sindical, ou ainda a Comissão Nacional contra a Discriminação Racial da CUT, culminando mais tarde com a criação do Instituto Interamericano pela Igualdade Racial - INSPIR (1995), que teve como seu primeiro presidente, Vicente Paulo da Silva, o Vicentinho, então presidente da CUT.

Para Edson Cardoso a entrada de PT e CUT na Marcha tinha como interesse atingir o governo Fernando Henrique, e não representava uma ligação mais consistente, política e ideológica, com a luta antirracista no Brasil, refletindo as dificuldades de a esquerda brasileira entender a negação do racismo e da discriminação racial como componente político de um projeto de nação. A fala de Edson Cardoso demonstra também uma preocupação recorrente dos militantes negros: a tutela, seja pelo Estado ou outros setores, do movimento social negro, fazendo com que se perca a autonomia de pensamento político e com isso se proporcione uma desarticulação do movimento.

Em outro trecho do depoimento de Edson Cardoso são revelados dois campos em disputa naquele momento:

Qual a aliança que eu vou ter? As ONGs - o CEERT [Centro de Estudos das Relações de Trabalho e Desigualdades], o GELEDES [Instituto da Mulher Negra] - , aí a proposta vai crescendo. A gente articulou uma grande plenária em São Paulo, em junho ou julho já de 1995. Vamos brigar muito com quem? Com a turma do Flavinho, o Flávio Jorge<sup>36</sup>, a turma do PT, a turma da CUT, que não queriam a Marcha no 20 de Novembro. (...) Eles meteram logo três centrais

---

<sup>36</sup> Flávio Jorge foi um dos fundadores do Grupo Negro da PUC (1979) e fez parte da diretoria da FASE (Federação de Órgãos de Assistência Social e Educacional). Em 1991 foi um dos fundadores da Soweto - Organização Negra e é suplente do Diretório Nacional do PT. Foi também diretor da Fundação Perseu Abramo de 2004-2008.

sindicais: a CUT, a CGT e tinha uma outra pequena. (...) Nós contamos, no final, foi com Geledes e Ceert para sistematizar coisas frouxas que a gente estava conseguindo aqui e ali. Hoje todo mundo fala que a Marcha de 1995 foi um momento histórico. Mas, quem fez esse momento, as pessoas que dele participaram sabem bem o quanto se fez para evitar esse momento histórico. (ALBERTI & PEREIRA, 2007: 338-342)

Essa disputa se refletirá durante toda a década de 1990. Um dos campos é representado por atores mais tradicionais do movimento social negro, ligados aos partidos de esquerda, às centrais sindicais e em grande medida representados pelos movimentos negros “filiativos”, como o MNU, a UNEGRO - União de Negros pela Igualdade, os Agentes de Pastoral Negros, a Coordenação Nacional de Entidades Negras-CONEN. O outro campo era representado pelas ONGs, surgidas no final da década de 1980 e fortalecidas durante os anos 1990 a partir do financiamento das agências de cooperação internacional e com fortes contatos com as redes de relacionamento e fóruns nacionais e internacionais de defesa dos direitos humanos que naquele momento estavam em franca ascensão. Há que se destacar, entretanto que não podemos ver essa disputa de forma simplista, visto que alguns militantes das ONGs também faziam parte do outro campo, todavia essas entidades tinham perfis diferenciados com relação à forma de organização, a inter-relação com o Estado e os partidos e o posicionamento diante da questão racial.

Naquele momento as ONGs “negras” traduziam também uma mudança dos movimentos sociais na concepção de se fazer política. A institucionalização dos militantes, transformados em representantes de ONGs e alicerçados por uma conjuntura internacional, contribuiu para criar uma nova forma de participação social, somente possível a partir de um processo crescente de consolidação da democracia. As ONGs inauguraram uma forma de ativismo social diferente daquele feito até então (apesar de persistirem os mesmos objetivos de transformação social): crescente profissionalização dos seus quadros, articulação junto a outros movimentos sociais e organizações nacionais e internacionais, maior interlocução com a sociedade através da

mídia, uma certa autonomia financeira para estabelecimento de suas prioridades estratégicas e, finalmente, uma reelaboração do discurso antirracista, voltado definitivamente para a reivindicação de políticas públicas.

A continuação dessa disputa fica evidente em 2005, com a realização de duas marchas comemorativas dos 10 anos da Marcha Zumbi dos Palmares (Marcha Zumbi +10): uma no dia 16 de novembro, formada por representantes de ongs, em especial aquelas que fazem parte do movimento de mulheres negras e grupos ligados à luta antirracista de visibilidade mais recentes, como o movimento de quilombolas; e outra no dia 22 de novembro, essa com o apoio do governo, do PT e das principais centrais sindicais, liderada pela CONEN e pela UNEGRO.

Mas podemos ver esse processo também como um adensamento da luta antirracista, que criou novos atores, tornando esse campo político mais complexo, com alianças em vários outros segmentos da sociedade. Flávio Jorge Rodrigues da Silva descreve assim esse novo momento:

Do ponto de vista partidário, a gente já tinha, em 1995, organizações em quase todos os partidos, seja de direita ou de esquerda. PT, PC do B, PCB, PDT, PSB, o próprio PMDB, todos eles já tinham agrupamentos negros. As centrais sindicais também. Dentro da CUT você tinha a Comissão Nacional Antirracismo, que também ajudou na organização dos trezentos anos de Zumbi. Dentro da universidade você já tinha mais grupos organizados, o movimento de mulheres negras será mais forte também (ALBERTI & PEREIRA, 2007: 349).

É consenso entre pesquisadores e militantes a importância da Marcha e a inflexão que ficou patente a partir de sua realização, ou seja, uma mudança substancial na forma do movimento social negro atuar e demandar para o Estado e a sociedade. Sueli Carneiro, ativista do movimento social negro descreve assim a importância da Marcha:

Acho que foi um momento também emblemático, em que nós voltamos para as ruas com uma agenda crítica muito grande e com palavras de ordem muito precisas que expressavam a nossa reivindicação de políticas públicas que fossem

capazes de alterar as condições de vida da nossa gente. (ALBERTI & PEREIRA, 2007: 345)

No depoimento de Amauri Mendes está também explícita a nova fase do movimento:

O Gilberto, por exemplo, da Bahia, dentro da Conen, puxava que todo mundo tinha de ir para a Serra da Barriga. Eu pensei: 'não é hora de ir. 1995, o movimento negro tem que dar um salto, já está dando salto. Tem que ser Brasília, poder político' (ALBERTI & PEREIRA, 2007: 347).

Essa nova configuração do movimento social negro, com o surgimento das ongs e a ampliação de suas reivindicações exigindo políticas públicas para a população negra foram importantes para uma maior pressão sobre o governo Fernando Henrique. Já naquele momento Hélio Santos, militante da luta antirracista dentro do governo, foi um dos que agiam internamente dialogando com a Executiva (da Marcha) sobre se o Presidente Fernando Henrique receberia a comitiva, além de articular a disponibilização de ônibus para deslocamento dos militantes para participação na Marcha. Sérgio Amaral, Secretário de Comunicação Social da Presidência da República, foi quem confirmou a participação do Presidente na reunião com os militantes. No mesmo dia de realização da Marcha o Presidente recebeu no Palácio do Planalto um grupo de militantes, que entregou um documento preparado pela Executiva com reivindicações sócio-políticas para a melhoria de vida da população negra. Assim, a Marcha demonstrava o diálogo de lideranças do movimento social negro com o governo federal, mesmo que com dificuldades.

Discursando na ocasião o Presidente reafirmou o “estabelecimento de um diálogo fecundo com os movimentos negros organizados<sup>37</sup>”. O momento fazia parte do reconhecimento, por parte do governo, das desigualdades raciais e da herança culturalista negra. Naquele mês o Presidente já tinha instituído o ano de 1995 como o ano de Zumbi dos Palmares, colocando-o também no panteão dos heróis da pátria e

---

<sup>37</sup> Discurso na Reunião de trabalho Marcha contra o racismo, pela igualdade e a vida. Palácio do Planalto, Brasília, DF, 20 de novembro de 1995.

realizado cerimônia em União dos Palmares, cidade próxima a Serra da Barriga, local onde foi instalado nos anos 1600 o Quilombo dos Palmares, maior foco de resistência dos negros no Brasil-colônia (escravos, ex-escravos e livres).

O documento entregue pelos militantes traz um diagnóstico das violações de direitos contra a população negra, menciona as estatísticas até então disponíveis sobre as desigualdades entre brancos e negros, em áreas como saúde, educação, violência e trabalho e incita a responsabilidade do Brasil, em nível internacional, com o combate ao racismo. Exige também a “adoção de medidas positivas, promocionais, no sentido de criar condições materiais de igualdade”. O texto segue afirmando que “não basta, repetimos, a mesma abstenção da prática discriminatória: impõem-se medidas eficazes de promoção da igualdade de oportunidade e respeito à diferença<sup>38</sup>”.

O documento também elege 8 pontos (democratização da informação, educação, saúde, cultura e comunicação, mercado de trabalho, violência, terra e religião) com propostas específicas para a superação do racismo e da desigualdade racial. As propostas são diretrizes para a construção de políticas públicas. Podem ser apontados no documento três pontos básicos:

- (a) a afirmação de que o racismo e a discriminação racial são os sustentáculos da exclusão social e pobreza da população negra no Brasil;
- (b) uma reflexão sobre o novo momento das relações raciais no Brasil, vistas a partir da desconstrução do mito da democracia racial, como resultado do enfrentamento político promovido pelo movimento social negro.
- (c) a exigência de ações efetivas do Estado brasileiro em seu compromisso com a redemocratização, colocando a pauta antirracista na agenda do governo federal.

---

<sup>38</sup> Disponível em [http://www.leliagonzalez.org.br/material/Marcha\\_Zumbi\\_1995\\_divulgacaoUNEGRO-RS.pdf](http://www.leliagonzalez.org.br/material/Marcha_Zumbi_1995_divulgacaoUNEGRO-RS.pdf), acessado em 02-02-2010.

O documento faz apenas uma menção à expressão “políticas de ação afirmativa”, mas podemos entender que todas as propostas listadas dizem respeito a esse tipo de iniciativa.

O mais importante a destacar foi a alusão e responsabilização do “novo Estado brasileiro”, em processo de consolidação da democracia, pois para os militantes: “a temática das desigualdades raciais não configura um problema *dos e para* os negros, mas se refere à essência da invenção democrática”(MARCHA ZUMBI, 1996).

A importância da Marcha está no fato de ter conseguido mobilizar toda uma comunidade de interesses (sindicatos, ongs e movimentos sociais antirracistas, lideranças negras que ocupavam cargos na gestão pública, lideranças negras ligadas aos partidos políticos, pesquisadores da temática racial, movimento de mulheres negras, artistas e personalidades) em torno das reivindicações quanto às políticas públicas, além de ter conseguido efetivar sua intenção de criar visibilidade política, sobretudo junto ao governo, demonstrando a força de mobilização do movimento social negro e seu papel como interlocutor político.

Nesse mesmo dia o Presidente também instituiu o Grupo de Trabalho Interministerial para Valorização da População Negra, com a finalidade de propor ações integradas de combate ao racismo e à desigualdade racial a partir de políticas públicas específicas para esse segmento. O GTI, como ficou conhecido, foi integrado por oito membros da sociedade civil, ligados ao movimento social negro e um representante para cada ministério (Justiça, Cultura, Educação, Esporte, Planejamento e Orçamento, Relações Exteriores, Saúde e Trabalho), além de um representante da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República. A criação do GTI foi uma resposta à Marcha, porém já vinha sendo construído politicamente dentro do governo. Ivair Augusto dos Santos, afirma:

Nós montamos o GTI, que era quase uma repetição do Conselho [Conselho de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra] do estado de São Paulo, só que mais complexo. Pautamos logo de cara ação afirmativa (...). Mas, na verdade, o que nos norteava era criar bases para que as pessoas entendessem que racismo era uma coisa de política pública e criar substrato para discutir ação afirmativa. (...) Mas, na verdade o GTI já estava pronto. Foi uma coisa que foi construída no governo. Não foi feita pela sociedade civil. O governo fez e apresentou. (ALBERTI & PEREIRA, 2007: 354-355)

O Hélio, eu e o José Gregori construímos um documento, lá no mês de maio já estava pronto, aquilo que seria o GTI, faltava quem seriam as pessoas. E o pessoal do Palácio [do Planalto] mandou segurar isso e que só soltássemos isso no dia da Marcha, como uma resposta à Marcha e tal. E as pessoas começaram a vincular que a Marcha teria criado o GTI. Mas, na verdade o GTI já estava criado<sup>39</sup>.

No discurso proferido pelo Presidente no dia 20 de novembro em reunião com os representantes da Marcha, evidencia-se a existência de articulações anteriores para a criação do GTI:

O Ministro Weffort e o Ministro Jobim me acompanharam, pelo menos num encontro que tivemos no Palácio Alvorada e do qual resultou, finalmente, a possibilidade deste Conselho que nós estamos hoje instalando.

Edna Roland<sup>40</sup> nos descreve um encontro com o Presidente e sua hesitação em criar algum outro órgão ligado à questão racial com funções distintas daquelas da Fundação Cultural Palmares, já dedicada ao tema:

Quando se iniciou o governo do Fernando Henrique houve um grupo de militantes, do qual eu fiz parte, que foi ter um diálogo com Fernando Henrique, solicitando a criação de um mecanismo institucional. Depois da eleição, tivemos um jantar com o presidente e a gente pedia um mecanismo institucional que fosse mais abrangente que a Fundação Palmares. A gente considerava que a

---

<sup>39</sup> Entrevista realizada com Ivair Augusto dos Santos em 14 de julho de 2009, na Universidade de Brasília - UNB.

<sup>40</sup> Cf. ALBERTI & PEREIRA (2007). Edna Roland participou da fundação do Coletivo de Mulheres Negras de São Paulo, em 1984. Em 1996 fundou a ong Fala Preta!, uma organização de mulheres com sede em São Paulo. Foi pesquisadora visitante do Harvard Center for Population and Development Studies, Cambridge/EUA. Foi relatora da ONU na Conferência de Durban, em 2001. Foi Coordenadora de Combate ao Racismo e à Discriminação Racial para América Latina e Caribe, da Unesco no Brasil. Por ocasião da pesquisa era titular da Coordenadoria da Igualdade Racial da Prefeitura de Guarulhos/SP.

Palmares era uma fundação cultural, o limite da ação dela era a cultura, e a gente precisava de um órgão que pudesse dialogar com todas as áreas relevantes para a implementação de políticas públicas para a população negra. E o Fernando Henrique e o Weffort, que era o ministro da Cultura, tentaram dizer que a Palmares era suficiente. E a gente dizia que o estatuto da Palmares não permitia. Ou se mudava o estatuto ou se criava um novo órgão, porque a Palmares não dava conta do que a gente precisava. A gente precisava de políticas para todas as áreas: educação, saúde, trabalho, etc. O Jobim, que era na época o ministro da Justiça, concordou conosco. Ele disse: “eles têm razão, o que eles querem a Palmares não responde”. E eles ficaram de pensar e só depois da Marcha de novembro é que o Fernando Henrique veio a criar o tal do GTI. (GOMES, 2009: 98-99)

Podemos perceber pelo depoimento de Edna Roland que o comprometimento do governo com políticas de AA era bastante incipiente, o que ficou provado no primeiro mandato com pouca ou quase nenhuma ação sendo realizada. Mas, mostra também uma nova visão dos militantes do movimento social negro quanto à questão racial<sup>41</sup> e à força de articulação dentro do governo para “costurar” um encontro com o Presidente da República.

O GTI dividiu-se em 16 áreas, a partir de Grupos Temáticos, sob a responsabilidade de um coordenador, entre elas: mulher negra, racismo e violência, esporte, legislação, educação, trabalho etc. Nas atribuições do GTI ficam patentes seus objetivos ambiciosos:

Art 2º II - elaborar, propor e promover políticas governamentais antidiscriminatórias e de consolidação da cidadania da População Negra; III - estimular e apoiar a elaboração de estudos atualizados sobre a situação da População Negra; IV - reunir, sistematizar, avaliar e divulgar informações relevantes para o desenvolvimento da População Negra; V - incentivar e apoiar ações de iniciativa privada que contribuam para o desenvolvimento da População Negra; VII - estimular os diversos sistemas de produção e coleta de informações sobre a População Negra; VIII - contribuir para a mobilização de novos recursos para programas e ações na criação de mecanismos eficientes e permanentes na defesa contra o racismo e em áreas de interesse da População Negra, a fim de sugerir prioridade para otimizar sua aplicação; IX - estimular e

---

<sup>41</sup> Refiro-me ao amadurecimento do movimento negro contemporâneo nos anos 1990 em relação ao posicionamento político e estratégico quando do seu surgimento no final da década de 1970. Ver mais nesse capítulo e na página 39.

apoiar iniciativas públicas e privadas que valorizem a presença do negro nos meios de comunicação; X - examinar a legislação e propor as mudanças necessárias, buscando promover e consolidar a cidadania da População Negra; XI - estabelecer mecanismos de diálogo e colaboração com os Poderes Legislativo e Judiciário, com o propósito de promover a cidadania da População Negra.

Na análise dos resultados dos trabalhos, expressos na publicação “Construindo a democracia racial” (BRASIL, 1998), percebe-se, contudo, a fragilidade do GTI. A partir do conjunto das ações realizadas o que se destaca são eventos de sensibilização quanto à questão racial, elaboração de publicações informativas e analíticas e articulações dentro dos ministérios para implantação de programas ou mesmo legislação específica. Foi dado ao GTI um papel na verdade bastante difícil de ser desempenhado: propor ações aos ministérios e órgãos da gestão pública, com vistas à implantação de políticas, necessitava inegavelmente de vontade política e apoio dos centros reais de decisão do governo, o que nos parece não ter sido conseguido. Deve também pesar em nossa avaliação o entendimento de que as instituições do Estado não são neutras, e sim, estruturas simbólicas e materiais que perpetuam em alguma medida visões preconcebidas e discriminatórias sobre a adoção de políticas de AA para grupos minoritários, o que já se reverteria em barreira impeditiva para políticas mais ousadas nesse campo.

Não há registro de que as ações nos ministérios tenham sido resultado da ação direta do GTI. No entanto, talvez possamos entender que o GTI representou efetivamente mais um espaço de diálogo entre sociedade civil e instâncias do governo, fazendo parte de um campo político de pressão interna para a adoção de medidas de AA.

### 3.4. O Seminário de Brasília: problemas e desafios para a implementação de ações afirmativas

Em 1996 o governo realizou o Seminário “Multiculturalismo e racismo: o papel da ação afirmativa nos Estados democráticos contemporâneos”, ou Seminário de Brasília como ficou conhecido, sob a organização da Secretaria dos Direitos da Cidadania do Ministério da Justiça, como um desdobramento do debate sobre a questão das relações raciais no contexto do Programa Nacional dos Direitos Humanos, lançado naquele mesmo ano. Foram convocados os mais renomados intelectuais e brasilianistas para discutir as possibilidades do ponto de vista prático e teórico de implementação de políticas de AA para a população negra. Como produto dos debates foi organizado por Jessé Souza (1997) o livro “*Multiculturalismo e racismo: uma comparação Brasil – Estado Unidos*”, reunindo 19 autores, entre eles Roberto Da Matta, Thomas Skidmore, George Reid Andrews e Carlos Hasenbalg. O livro discute a experiência americana na adoção de políticas de AA, como estava o debate naquele país e as visões sobre as relações raciais no Brasil face à necessidade de eliminação das desigualdades raciais. As exposições no Seminário que iam do ponto mais taxativamente contrário ao mais explicitamente a favor das políticas de AA, passando por suas várias nuances, são um conjunto substancial de análises e argumentos, problemas e desafios que seriam postos para o governo Fernando Henrique nos anos seguintes.

O tom do discurso proferido pelo presidente Fernando Henrique na abertura do evento exortava os intelectuais a utilizarem a “criatividade” para sugerir propostas em relação ao dilema racial brasileiro<sup>42</sup>. Três eixos podem ser apontados neste discurso: o

---

<sup>42</sup> De acordo com Valter Silvério o dilema racial brasileiro em relação à adoção de políticas de AA está em: “como incluir sem preterir e integrar reconhecendo as especificidades da população afro-descendente, tanto aquelas vinculadas ao processo histórico-social brasileiro quanto àquelas que conferem uma identidade particular ao referido grupo. Assim, a compreensão dos novos sentidos e possibilidade de uma construção democrática que tenha por base o reconhecimento de nossas diferenças étnico-raciais, de inserção no mercado de trabalho e no sistema educacional, aparentemente, impõem a necessidade de políticas de discriminação positiva” (SILVÉRIO, 2005:2).

reconhecimento da existência do racismo no Brasil e suas conseqüências nefastas; a busca por soluções contra as discriminações que fossem adequadas às ambiguidades das relações raciais no Brasil, não importando pura e simplesmente as soluções adotadas pelos EUA, principal exemplo para o Brasil de políticas públicas na área racial; a anuência do governo quanto ao fato de não se saber exatamente quais seriam os desdobramentos e o custo social e político para a sociedade de políticas nessa área.

Antonio Sergio Guimarães (2005) escrevendo mais tarde sobre o seminário relata o ceticismo geral sobre a adoção de tais políticas pelo governo brasileiro, vistas por alguns como uma satisfação à militância negra que com alguma representação tanto no governo quanto nos fóruns nacionais e internacionais demandava com grande apelo. Porém, para além dessa impressão inicial o que estava em discussão no Seminário eram as interpretações sobre as relações raciais no Brasil e o papel atribuído às políticas públicas voltadas para a população negra.

Ângela Gilliam, uma pesquisadora americana convidada para o Seminário, descreve assim as ambigüidades presentes no evento e a relação hierárquica entre o saber que vem da vivência política e aquele adquirido na academia:

Foi para mim uma honra o convite do Ministério da Justiça brasileiro (...). Porém, foi também contraditório ser, no primeiro dia, um dos poucos negros à mesa, juntamente com outros estudiosos brancos da situação racial no Brasil, ao passo que a platéia estava repleta de dirigentes negros de todo o país. O conhecido jornalista Arnaldo Jabour manifestou curiosidade sobre sua possível contribuição a uma discussão sobre relações raciais e, publicamente, reconheceu a presença de Abdias do Nascimento<sup>43</sup> na audiência. Somente então houve a efetiva

---

<sup>43</sup> Abdias do Nascimento foi professor Emérito da Universidade do Estado de Nova York, Buffalo (1971-1981) e fundou a cadeira de Cultura Africana no Novo Mundo no Centro de Estudos Portorriquenhos; artista plástico, escritor, poeta e dramaturgo fundou o Teatro Experimental do Negro – TEN (1944 a 1961), é Doutor Honoris Causa da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (1993) e Doutor Honoris Causa da Universidade Federal da Bahia (2000). Foi Deputado federal (1983-86) e Secretário de Estado/RJ na Secretaria Extraordinária de Defesa e Promoção das Populações Afro-Brasileiras - SEAFRO (1991-1994). Suplente do Senador Darcy Ribeiro assumiu a cadeira no Senado,

participação de especialistas – pessoas cujas vidas refletem a militância de lideranças em torno dessas questões no Brasil. (GILLIAM, 2000: 101-102)

O governo Fernando Henrique consultava os acadêmicos dessa temática para obter subsídios a partir de um novo cenário das relações raciais no Brasil. O que fazer, qual o custo social e político, é possível num país miscigenado como o Brasil a adoção de tais políticas? Apesar de o presidente em seu discurso declarar “nós estamos pedindo à sociedade que nos ajude<sup>44</sup>”, para o governo quem poderia responder a estas questões de forma abalizada seriam os acadêmicos. A resposta dada por parte dos acadêmicos, sobretudo os brasileiros, foi o reconhecimento da existência do racismo e da discriminação racial, resultando nas desigualdades no mercado de trabalho e na educação, porém reforçavam a crença de que o mito da democracia racial era parte integrante da identidade brasileira e, portanto, deveria ser aceito como tal, sendo incorporado como construção de um projeto nacional ou mesmo como um objetivo na promoção da justiça racial. Para Roberto DaMatta (1997: 74). “não se trata – convém enfatizar para evitar mal-entendidos – de utilizar a expressão [democracia racial] no seu sentido mistificador, mas de resgatá-la como um patrimônio.” Outro ponto importante era a crença de que a implementação de tais políticas, utilizando o exemplo americano, não caberia no Brasil, e poderia solidificar e/ou ampliar divisões “raciais”, não obtendo resultados satisfatórios, visto que contribuiria para um possível “rearranjo das identidades e classificações raciais”<sup>45</sup>.

Carlos Hasenbalg (1997: 67) em seu artigo sustenta que “as experiências de ação afirmativa até agora desenvolvidas em outras partes do mundo se deram em países em que as fronteiras ou divisas entre grupos étnicos e raciais estão claramente definidas. Esse não parece ser o caso do Brasil”. Thomas Skidmore (1997: 134) concorda ao afirmar

---

representando o Rio de Janeiro pelo PDT em dois períodos: 1991-1992 e 1997-99, foi Secretário de Estado de Direitos Humanos e da Cidadania do Rio de Janeiro em 1999.

<sup>44</sup> Discurso do presidente na abertura do Seminário.

<sup>45</sup> Ver mais nos artigos de Souza, Andrews e DaMatta presentes no livro organizado por Jessé Souza (1997).

que “estabelecer categorias raciais seria indubitavelmente uma das maiores dificuldades práticas para aplicar a ação afirmativa no Brasil”. Contudo, devemos ressaltar que as ambigüidades de um sistema de classificação racial não implicam em ausência de racismo e discriminação. Quando analisamos os dados disponíveis em diversas áreas, como educação, saúde e emprego, há uma clara divisão racial já estabelecida a muito na sociedade brasileira, que indicam graves desigualdades entre brancos e negros.

Os pesquisadores norte-americanos presentes ao seminário apresentaram um histórico do debate sobre as AA nos Estados Unidos e em geral apontaram os avanços, principalmente, na inserção de negros no mercado de trabalho e na educação e os riscos em se reforçar as identidades dos grupos elegíveis à AA o que poderia levar à polarização da sociedade. Na sociedade norte-americana o momento era de debate sobre a possibilidade de eliminação das políticas de AA. Ao contrário do Brasil que debatia sua adoção e meios, nos Estados Unidos havia uma grande oposição a essas políticas, já existentes a mais de 40 anos.

Obviamente nem todos os intelectuais brasileiros e estrangeiros presentes ao evento discordavam da adoção de tais políticas. Manifestaram-se favoravelmente Ronald Walters, Luís Roberto Cardoso de Oliveira, Hélio Santos, Anthony Marx, Ângela Gilliam e Jonathan Leonard. Mas, no geral o diagnóstico era de extrema cautela, pois os custos sociais e políticos para a sociedade brasileira poderiam trazer problemas similares àqueles enfrentados pelos Estados Unidos, como por exemplo, tais políticas terem beneficiado principalmente a classe média negra, além da hostilidade com que foram recebidas por parte da população branca. Apesar desses desafios, para Andrews (1997: 143) o dilema racial brasileiro deveria ser enfrentado. No entanto, a preferência seriam os programas classistas, ou seja, “em uma sociedade como a brasileira, em que as classes camponesas e operárias são majoritariamente de ascendência africana,

qualquer programa social destinado a esses grupos terá impactos diretos no sentido de reduzir as desigualdades raciais”, ou seja, políticas universalistas.

Entretanto, uma das discussões em torno das políticas de AA diz respeito à prioridade de seus objetivos, ou seja: devem ser amplos e voltados para alterar as estruturas que condicionam as desigualdades raciais e assim, contribuir para melhoria de vida de grande parte da população negra que vive em condições desfavoráveis? Ou serem focalizadas em certas áreas das políticas públicas e conjugarem o aumento da igualdade de oportunidades aliado à discussão sobre a hegemonia branca em espaços privilegiados?

As desigualdades raciais podem ser entendidas, a partir de outras premissas que não apenas e tão somente aquelas ligadas preferencialmente à pobreza e ao acesso a serviços públicos de qualidade, já que uma política de AA tem espectro mais amplo, ou seja, também deve estar destinada a alterar a distribuição de poder que fundamenta as desigualdades. Com isso, uma das fortes contribuições das políticas de AA está na inserção de membros dos grupos discriminados em espaços privilegiados de poder, seja em altos escalões da administração pública, em escolas e universidades de excelência, em programas que visem o aumento do número de negros(as) em cargos de direção em empresas públicas e privadas etc., são um incentivo governamental à mobilidade social do negro. No entanto, isso não significa relegar ao esquecimento a implementação de políticas universalistas.

Nesse sentido, outro questionamento era se o governo brasileiro teria a capacidade política e administrativa de construção e implementação de programas que utilizassem a preferência racial como critério em cargos da gestão pública, em distribuição de vagas nas universidades, em contratos públicos etc, pois, políticas públicas como essas teriam de ser realizadas não somente por um governo particular, mas a partir desse momento ser uma prioridade para os governos subsequentes.

Thomas Skidmore (1997: 133-135), na ocasião questionou também a “reserva moral” da sociedade brasileira para enfrentar o racismo e as desigualdades raciais, pois seria preciso o apoio ou mesmo participação da sociedade em seu conjunto e não só a ação dos que se organizam na luta antirracista. Para o autor, a luta por direitos civis não conta aqui com grande apelo, como foi o caso nos Estados Unidos dos anos 1960/1970. Segundo Skidmore, para o estabelecimento das políticas de AA um dos pontos importantes seria o reconhecimento por parte da elite intelectual e política brasileira de sua responsabilidade quanto aos processos históricos que provocaram o aprofundamento das desigualdades raciais.

O estabelecimento de cotas no mesmo formato que nos EUA, criava uma preocupação entre os intelectuais das relações raciais, focados sobretudo nesta forma de políticas de AA. Percebemos nos debates iniciais sobre o tema um pressuposto de que ação afirmativa se resumia a “políticas de cotas”. No entanto, exemplos de políticas de AA que não utilizaram o expediente das “cotas” podem ser verificados nas medidas implementadas para os quilombolas, entendidas neste contexto como dar acesso a esse segmento a políticas de saúde, educação, crédito rural com condições específicas, valorização da cultura afro-brasileira, titulação de terras etc<sup>46</sup>. Ou outro exemplo emblemático, a bonificação aos candidatos negros aumentando assim suas chances potenciais para inserção nas universidades. Todas as ações citadas não envolvem “política de cotas”.

---

<sup>46</sup> Durante o período do governo Fernando Henrique as ações para os quilombolas estiveram direcionadas para a titulação de terras, com a concessão de 20 títulos. Até 2008, 83 títulos foram concedidos pelos governos Federal, estaduais e municipais. No governo Lula (2003-2010), até 2008, 21 títulos foram concedidos. A grande inovação desse governo foi criar o Programa Brasil Quilombola em 2004, coordenado pela Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial - SEPPIR, integrando ações de 23 órgãos da gestão pública federal, para atendimento às demandas dos territórios quilombolas. Disponível em [http://www.presidencia.gov.br/estrutura\\_presidencia/seppir/.arquivos/relatorio\\_gestao\\_pbq2009/](http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/seppir/.arquivos/relatorio_gestao_pbq2009/), acessado em 23/02/2010.

Quando os intelectuais do Seminário igualmente reconhecem a existência do racismo e da discriminação racial contra o grupo negro, mas ao mesmo tempo condenam ou colocam em dúvida a adoção de políticas de AA, criam um dilema: como afirmar as desigualdades e ao mesmo tempo não ser capazes de apresentar uma solução?

### 3.5. O Programa Nacional de Direitos Humanos (1996 e 2002) e a agenda racial

A ideia do respeito aos Direitos Humanos emerge na sociedade contemporânea marcada pela indivisibilidade e universalidade dos direitos; como uma luta pela dignidade humana, tendo como marco a inclusão social. Nesse sentido, as políticas que tinham como mote o exercício da igualdade formal dão lugar a políticas que são fruto das lutas pelo respeito à diferença, ou seja, políticas identitárias. As diferenças entre os grupos não seriam motivo para eliminação dos direitos, e sim para promoção desses direitos. Assim, o escopo de argumentação dos Direitos Humanos concentra seu foco sobre uma interconexão de igualdade e políticas de identidade. No sistema internacional de DHs a Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, aprovada em 1965 pela ONU e ratificada pelo Brasil desde 1968, a Declaração de Durban e seu Plano de Ação, de 2001, a Convenção Internacional para os Direitos das Pessoas Portadoras de Deficiência, de 2006 e a Declaração Internacional sobre os Direitos dos Povos Indígenas, de 2006 fazem parte do marco internacional de respeito à diferença.

Nesse sentido, e seguindo uma recomendação da Conferência da ONU de Direitos Humanos, realizada em Viena em 1993, em 13 de maio de 1996 foi lançado o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH. O PNDH foi o primeiro desse gênero na América Latina e o terceiro no mundo. O Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo ficou responsável pela sistematização das contribuições de organizações não-governamentais, movimentos sociais e academia. Foram realizados também seis seminários regionais para coleta de dados e sugestões, em São Paulo, Rio de Janeiro, Recife, Belém, Porto Alegre e Natal. O processo também foi seguido pela 1ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, realizada em Brasília (MESQUITA NETO & PINHEIRO, 1997). O evento não era deliberativo, fato que na visão de alguns militantes de DHs, esvaziava as reivindicações e a possibilidade de ganhos mais amplos para a minimização das desigualdades sociais.

Em abril de 1997 o governo federal criou a Secretaria Nacional de Direitos Humanos<sup>47</sup>, ligada ao Ministério da Justiça e responsável por coordenar e monitorar a execução do PNDH. Em 1997 seguiu-se também a II Conferência Nacional de Direitos Humanos, espaço de congraçamento de sociedade civil e Estado para um balanço do PNDH. As Conferências Nacionais se tornaram instrumento contínuo do Estado para a área de Direitos Humanos, sendo realizada em 2009 sua 11ª edição.

Uma das grandes críticas ao PNDH é ser tão somente um conjunto de propostas de ação governamental. Sem orçamento estabelecido, definição de responsabilidades, cronograma, comprometimento institucional dos órgãos da gestão pública etc. o PNDH foi duramente criticado por grande parte da comunidade de defensores dos Direitos Humanos, representada por ONGs e movimentos sociais.

De positivo, o PNDH ampliou o foco de abrangência dos direitos, entendidos não só sob o aspecto dos direitos civis e políticos, mas também os direitos econômicos, sociais e culturais (a segunda e terceira geração de direitos), cabendo então tanto aqueles que dizem respeito aos indivíduos, mas também à coletividade. As propostas do PNDH também foram definidas em consonância com os tratados internacionais ratificados pelo Brasil, o que significa dizer que o Estado-parte defende não somente aqueles direitos

---

<sup>47</sup> A Secretaria Nacional de Direitos Humanos (SNDH) foi criada na estrutura regimental do Ministério da Justiça MJ, no ano de 1997, em substituição à Secretaria dos Direitos da Cidadania (SDC) a quem cabia formular, normatizar e coordenar - em todo o Brasil - a política de defesa dos direitos da criança e do adolescente e defender os direitos das pessoas portadoras de deficiência. A SNDH ampliou as competências da SDC passando a se responsabilizar também por: coordenar, gerenciar e acompanhar a execução do Programa Nacional de Direitos Humanos, promover a cooperação com os Organismos Internacionais, e coordenar a escolha e entrega do Prêmio Nacional de Direitos Humanos.

Em 1º de janeiro de 1999, a antiga Secretaria Nacional de Direitos Humanos (SNDH) foi transformada em Secretaria de Estado dos Direitos Humanos - (SEDH), atribuindo a seu titular o status de ministro de Estado, com prerrogativa de assento nas reuniões ministeriais. Disponível em <<http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/dh/cc/1/papel.htm>>, acesso em 12/01/2010.

presentes nas constituições estaduais e federal, mas também se remete à perspectiva dos tratados internacionais (MESQUITA NETO & PINHEIRO, 1997).

Simbolicamente o PNDH foi lançado no dia 13 de maio, data da assinatura da Lei Áurea em 1888, que aboliu a escravidão no Brasil. Na cerimônia de lançamento o Presidente Fernando Henrique inicia seu discurso citando os motivos da escolha e o paralelismo entre o processo de fim da escravidão e a construção da democracia no Brasil:

Como já foi dito, a escolha do 13 de maio para o lançamento do Programa Nacional dos Direitos Humanos tem um significado todo particular, porque se dá na época da celebração da chamada Lei Áurea<sup>48</sup>.

Apesar de o governo reafirmar como prioritários o problema racial brasileiro e a interlocução com a sociedade civil, ignora o 20 de novembro<sup>49</sup>, uma *invenção*<sup>50</sup> do movimento social negro para promoção da consciência racial na sociedade brasileira e repúdio ao passado escravista.

O PNDH também se inseria nas discussões em torno da consolidação da democracia no Brasil, pois políticas voltadas para o respeito aos Direitos Humanos são decisivas para a consolidação do processo democrático. Porém, devemos também sublinhar que a busca por igualdade (seja formal e/ou substantiva) é um processo constante que não se esgota, levando as sociedades aos conflitos sócio-políticos, no qual ao se atingir um

---

<sup>48</sup> Discurso de presidente Fernando Henrique Cardoso na solenidade de lançamento do Programa Nacional de Direitos Humanos, no Palácio do Planalto – Brasília, dia 13 de maio de 1996.

<sup>49</sup> 20 de novembro é o Dia da Consciência Negra. A data escolhida faz referência ao dia da morte do último líder do Quilombo dos Palmares, Zumbi, em 1695. A primeira menção a esta data foi feita pelo Grupo Palmares, de Porto Alegre/RS, em 1971, depois encampado politicamente quando da formação do MNU, entidade que congregava outras que já comemoravam o Vinte. Sete anos mais tarde, passaria a ser referida como Dia Nacional da Consciência Negra. O Vinte é uma construção política-ideológica de negação ao treze de maio, dia da Abolição da Escravatura, e afirmação da resistência dos negros à escravidão e à violência, além de valorizar a herança cultural negra no Brasil (SILVEIRA, 2003).

<sup>50</sup> Digo *invenção* fazendo referência ao livro de Eric Hobsbawm e Terence Ranger, “A invenção das tradições” (1997). Os autores afirmam que várias “tradições”, que acreditamos serem produto de tempos imemoriais, na verdade podem ser bastante recentes. Os autores do livro afirmam que toda tradição é inventada, construídas pelos atores sociais.

patamar logo estaremos de novo em busca de novas formas de respeito (TAYLOR, 1994). A crescente desigualdade sócio-racial presente na sociedade brasileira criava o desafio de passarmos da igualdade formal, entendida como aquela presente nas letras da lei, à igualdade substantiva. No discurso do Presidente<sup>51</sup> fica clara essa imbricação entre a promoção dos Direitos Humanos e o problema racial brasileiro, sob o ponto de vista da igualdade formal:

Nós temos que, na prática, assegurar, no cotidiano, a milhões de brasileiros, de todas as cores, dos vários gêneros, de ambos os sexos, das várias faixas etárias, das várias minorias, nós temos, repito, que assegurar, progressivamente, que o que está na Constituição e o que está nas leis seja cumprido.

[...]

Entretanto, do enunciado constitucional à prática, à transformação em algo concreto, sobretudo para as parcelas da população menos favorecidas, vai uma distância grande. E essa ampliação do exercício dos direitos políticos é que pressupõe uma luta contínua e que esses direitos civis, econômicos, sociais e culturais sejam realmente entendidos como o que eles são, não apenas como um decreto, uma lei, um enunciado constitucional, mas como uma instituição que ganha vida, e ganha vida porque a sociedade a sustenta.

Acredito que o que estamos fazendo, hoje, aqui, faz parte desse processo. Uma Constituição é algo que tem efeitos que se desdobram no tempo.

Já na vigência do segundo mandato presidencial, novamente o dia 13 de maio é o escolhido para lançamento do II Programa, em 2002, quando o Presidente é ainda mais incisivo quanto às conseqüências negativas do legado escravista e do compromisso com a minimização das desigualdades raciais. A fala mais extensa sobre o racismo e a discriminação era fruto também dos desdobramentos da Conferência de Durban (2001) que manteve a Secretaria Nacional de Direitos Humanos, a Presidência da República e outros órgãos da gestão pública voltados para criação/ampliação de medidas de AA:

O 13 de Maio não simboliza, simplesmente, o ato formal que pôs fim ao regime escravocrata. [...] a data delimitou a eclosão da única revolução social que se realizou no Brasil. Ou para, como dizia um jornal da época, “a primeira expressão da democracia, na História do País.”

---

<sup>51</sup> Discurso de presidente Fernando Henrique Cardoso na solenidade de lançamento do Programa Nacional de Direitos Humanos, no Palácio do Planalto - Brasília, dia 13 de maio de 1996.

*Na raiz da falta de reparação dos efeitos nocivos da escravidão, encontra-se boa parte dos problemas sociais que estão presentes, até hoje, na sociedade brasileira. (grifos meus)*

Meu governo, comprometido com os valores da democracia e dos direitos humanos, não se omitiu diante desse legado de injustiça e de desigualdade. Bastante coisa foi feita.

[...] Mas o que se pretende com a política de ação afirmativa do Governo é criar condições para que todos os brasileiros se beneficiem da igualdade de oportunidades sem qualquer discriminação. [...]

Hoje, estamos dando novos passos para pôr fim à neutralidade do poder público em face da situação racial brasileira<sup>52</sup>.

Esse discurso não era apenas defendido pelo Presidente, mas também pelo Secretário de Estado de DH, Paulo Sérgio Pinheiro<sup>53</sup>. Em entrevista à *Folha de São Paulo* ele declara:

*Folha - Qual o ponto central do novo Programa Nacional de Direitos Humanos? Pinheiro - É sua contribuição decisiva para a luta contra a discriminação. O Brasil está totalmente afinado com o programa de ação da Conferência Mundial Contra o Racismo de Durban. Também traz uma forte ênfase nos direitos econômicos, sociais e culturais. Essas violações de direitos humanos se dão num contexto de desigualdade, pobreza, miséria e discriminação racial. Há um racismo estrutural. Os afro-descendentes ganham menos. As mulheres afro-descendentes são o grupo que ganha pior no Brasil. As crianças afrodescendentes têm maior evasão escolar. Em qualquer indicador social, eles estão no rodapé. Há um passado a resgatar.<sup>54</sup>*

Em 1996, sob a influência dos grupos de trabalho criados pela presidência - GTI e GTEDEO - o PNDH I, faz duas menções diretas à expressão políticas de ação afirmativa, no item 141: “desenvolver ações afirmativas para o acesso dos negros aos cursos profissionalizantes, à universidade e às áreas de tecnologia de ponta” (BRASIL, 1996); e no item 138, a criação de banco de dados sobre situação da população negra visando orientar as políticas de AA. O PNDH II é mais ousado e propõe o

---

<sup>52</sup> Discurso de presidente Fernando Henrique Cardoso na solenidade de lançamento do II Programa Nacional de Direitos Humanos, no Palácio do Planalto - Brasília, dia 13 de maio de 2002.

<sup>53</sup> Paulo Sergio Pinho foi Secretário Nacional de Direitos Humanos de novembro de 2001 a dezembro de 2002, sucedendo o embaixador Gilberto Vergne Sabóia.

<sup>54</sup> Secretário defende união civil de gays. *Folha de São Paulo*, 07-01-2002.

estabelecimento das AA para garantia do direito à igualdade, como uma diretriz prioritária<sup>55</sup>.

122. Apoiar a adoção, pelo poder público e pela iniciativa privada, de políticas de ação afirmativa como forma de combater a desigualdade.

123. Promover estudos para alteração da Lei de Licitações Públicas de modo a possibilitar que, uma vez esgotados todos os procedimentos licitatórios, configurando-se empate, o critério de desempate – hoje definido por sorteio – seja substituído pelo critério de adoção, por parte dos licitantes, de políticas de ação afirmativa em favor de grupos discriminados.

No item específico sobre os afrodescendentes novamente explicita apoio às AA:

192. Criar bancos de dados sobre a situação dos direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais dos afrodescendentes na sociedade brasileira, com a finalidade de orientar a adoção de políticas públicas afirmativas.

193. Estudar a viabilidade da criação de fundos de reparação social destinados a financiar políticas de ação afirmativa e de promoção da igualdade de oportunidades<sup>56</sup>.

A contribuição política-simbólica do PNDH foi integrar as lutas das minorias (racial/étnica, de gênero, de orientação sexual etc.) por reconhecimento e redistribuição contempladas pelo Programa numa *frame* de promoção dos direitos e respeito à diferença, legitimando assim essas demandas perante o Estado.

---

<sup>55</sup> O Presidente lançou também nesse dia o Programa Nacional de Ação Afirmativa, que instituía cotas na administração pública federal (ver mais no item 4.2.5).

<sup>56</sup> PNDH II, disponível em

<http://portal.mj.gov.br/sedh/pndh/pndhII/Texto%20Integral%20PNDH%20II.pdf>, acesso dia 12/09/2009.

## Capítulo IV.

### Analisando as políticas de ação afirmativa no governo Fernando Henrique

#### 4.1 Justificando as políticas de ação afirmativa: justiça social e a perspectiva multiculturalista

Para implementação de medidas com custo político tão alto, como o caso das AA, o Presidente Fernando Henrique, utilizou-se de alguns argumentos de autoridade. Essas justificativas estavam calcadas em princípios norteadores das democracias liberais contemporâneas e suas respostas às demandas por direitos geradas pelos novos movimentos sociais e pelo aumento das desigualdades sociais nos anos 1980 e 1990. Para entendermos o posicionamento desse governo buscamos nos textos de João Feres Jr. (2004; 2008; SOUZA NETO & FERES, 2008) uma síntese sobre as justificativas utilizadas na aplicação de políticas de AA. O autor nos aponta três tipos de justificação: a da reparação, da justiça social (distributiva) e da diversidade. Em geral, pelo menos um dos três argumentos estão presentes nos discursos em torno das ações afirmativas, sejam separados ou mesmo juntos. A *justificação pela reparação*, diz respeito ao acúmulo por injustiças passadas, exigindo medidas reparatórias para as injustiças presentes. No caso dos negros brasileiros diz respeito ao passado escravista, que gerou a negação histórica de humanidade e direitos a esse segmento. Último país das Américas a abolir a escravatura, em 1888, a escravidão foi a base na qual se erigiu os sistemas político, social e econômico de nossa sociedade. Esquecer ou ignorar esse legado de 300 anos nos parece carecer de bom senso, enquanto uma das justificativas possíveis para a adoção de AA. Nos discursos proferidos pelo presidente Fernando Henrique em solenidades relacionadas com a questão racial<sup>57</sup> a exclusão dos negros dos bens materiais e simbólicos da nação brasileira, devido ao passado escravista, é lembrada. Porém, não é o argumento central para o posicionamento quanto a essa questão.

---

<sup>57</sup> Ver lista de discursos nas referências bibliográficas.

Nesse contexto de justificativa das AA, as referências que alicerçam as observações do Presidente se referem em geral ao segundo tipo de justificativa: a *justiça social*. A justificação a partir do viés da justiça social articula-se à ideia de igualdade substantiva, ou seja, sem a igualdade real não é sequer possível a igualdade formal, presente nos direitos civis e políticos. O argumento da justiça social tem relação direta com as desigualdades do presente e não um resgate histórico das injustiças passadas. Está intimamente ligada às políticas do tipo welfarista, sendo vistas por alguns autores como apenas mais uma política do Estado de Bem-Estar Social. A ação do Estado frente às injustiças sociais visa minimizar ou mesmo eliminar as desigualdades causadas por discriminação racial ou étnica, ou mesmo por falta de oportunidades iguais a que grupos estejam sendo submetidos, não importando as causas históricas que levaram a essa discriminação. Todos os grupos ou indivíduos nesta situação são grupos elegíveis e merecem algum tipo de justiça social (FERES, 2008).

Já em seu discurso de posse (1995) o presidente afirma:

Falta justiça social.

É este o grande desafio do Brasil neste final de século. Será o objetivo número um do meu governo. (...)

Vamos assegurar com energia direitos iguais aos iguais

Às minorias raciais e a algumas quase maiorias – aos negros, principalmente – que esperam que igualdade seja, mais do que uma palavra, o retrato de uma realidade.

Aos grupos indígenas, alguns deles testemunhas vivas da arqueologia humana, a todos testemunhas da nossa diversidade.

Vamos fazer da solidariedade o fermento da nossa cidadania em busca de igualdade. (Discurso de posse do Presidente Fernando Henrique Cardoso, 01/01/1995).

O discurso do Presidente traz a ideia de igualdade substantiva inserida na concepção de justiça social, ou seja, a igualdade tem de necessariamente estar presente para além das questões formais. Nisso se assenta o pilar normativo das AA.

Os dilemas presentes na adoção das políticas de AA estavam como nos diz Sansone divididos na “tentação estadista” e na “tentação liberal”:

Na primeira o poder público deve e pode gerenciar substancialmente as relações raciais em um sentido menos discriminatório; na segunda, somente a mão invisível do mercado, seus mecanismos e suas leis, sejam quais forem, devem e podem regular o sistema de relações raciais. Desta perspectiva, o crescimento da economia seria, em si, determinante para melhorar a renda e o status dos negros na sociedade brasileira (SANSONE, 1998).

A “tentação” está em admitir um Estado liberal puro, no qual o mercado comanda as ações da sociedade, que premia cada indivíduo de acordo com o valor do mérito, ou seja, dos talentos e habilidades individuais. Neste Estado a igualdade é formal, garantida através dos direitos universais que regem a sociedade, portanto as leis do Estado não devem interferir nos critérios de mérito que “ ‘brotam’ espontaneamente do intercuro social, das necessidades, gostos e preferências coletivamente transacionadas no mercado.” (FERES, 2008: 348) Dentro dessa perspectiva a questão da adoção do mérito como critério absoluto para a intermediação entre indivíduo e mercado tem como resultado perverso a acentuação da desigualdade. Porém, os discursos do Presidente da República ensejam pensarmos que o valor da igualdade deve ter proeminência sobre o do mérito. O Estado como guardião dos direitos de todos os cidadãos deve utilizar seu capital moral e financeiro para redistribuir os recursos existentes numa dada sociedade com a finalidade de promover maior igualdade entre os indivíduos, debelando as assimetrias. A redistribuição de recursos pelo Estado significa a promoção de maior igualdade de oportunidades em várias áreas, como educação, saúde, mercado de trabalho etc. assegurando a grupos discriminados uma vida com dignidade e direitos. Não está se tentando com isso excluir o mérito como critério, mas ele somente poderá ser utilizado quando conseguirmos uma maior igualdade de oportunidades para todos, intentando com isto que os grupos e indivíduos possam fazer suas escolhas baseadas em iguais condições.

As políticas focalizadas são normalmente adotadas quando a exclusão social, a pobreza, a discriminação atingem uma população ou grupo humano específico e são necessárias outras políticas capazes de mudar esse quadro. Mas devemos frisar que nas sociedades

que adotaram as políticas de AA, políticas universais não foram descartadas, visto que, aplicadas isoladamente não debelariam todas as desigualdades presentes na sociedade. Assim, a polarização entre políticas universais e políticas focalizadas é uma falsa dicotomia se analisarmos as necessidades das sociedades contemporâneas e sua complexidade.

Mais comum nos Estados Unidos, a *justificação pela diversidade* é pouco utilizada no Brasil. O argumento da diversidade baseia-se na ideia de que numa sociedade com pluralidade étnica e cultural, todos os grupos identitários deverão estar representados em todos os setores. No discurso de abertura do Seminário de Brasília, já anteriormente citado, o Presidente declara:

Tenho repetido uma obviedade que, entretanto, convém mais uma vez reiterar: *o Brasil é uma nação multirracial* e disso se orgulha, porque considera que essa diversidade cultural e étnica é fundamental para o mundo contemporâneo.

Nós, brasileiros, pertencemos a uma nação cheia de contrastes e de desigualdades de todo tipo, mas também de diferenças – que não são só desigualdades – de raça, de cor, de cultura. Isso, de certa forma, é um privilégio [...] um benefício imenso, o qual obviamente, só advirá se proporcionarmos, aos diversos segmentos da população brasileira, mais oportunidades de acesso à cultura, à participação na economia e aos processos decisórios. (*grifos meus*)

Os discursos do Presidente em relação à questão racial apontavam para uma política multicultural ou somente para o respeito ao pluralismo cultural da sociedade brasileira? Para alguns autores a perspectiva multicultural para o contexto brasileiro traz algumas dificuldades.

O conceito do multiculturalismo surge nas sociedades contemporâneas, herdeiro das lutas por reconhecimento dos novos movimentos sociais da década de 1960-1970. Exprime a ideia de proteção e respeito às diferenças culturais. Isso implica no reconhecimento da pluralidade de valores e da diversidade cultural dos grupos minoritários, levando à necessidade de estabelecer condições básicas para que todos os

grupos numa dada sociedade possam desfrutar de oportunidades iguais e cidadania plena, mesmo que isso demande um tratamento diferenciado. Para uma integração igualitária terão de ser levadas também em consideração as particulares dos diversos grupos socioculturais. Para Costa & Werle (1997) a transposição dessa forma de ver o multiculturalismo para o contexto brasileiro tem uma dificuldade básica: a identidade cultural a ser reconhecida e preservada deverá ser “preexistente e razoavelmente diferenciada de certos grupos”, como defendido nos exemplos de Kymlicka (1995) sobre as minorias nacionais, grupos de imigrantes e os grupos etno-religiosos e de Taylor (1994) sobre a comunidade francófona canadense. No Brasil, contudo, “os descendentes de africanos não puderam manter as instituições para sua reprodução sociocultural (COSTA & WERLE, 1997: 172)”. As instituições brasileiras permaneceram ao longo da história marcadamente ibéricas. Outro aspecto ressaltado foi a multiplicidade dos povos trazidos da África e as condições de vida e trabalho diversas daquelas encontradas em seus locais de origem. “Contudo, o êxito público das novas formas de expressão ‘afro-brasileiras’ não transforma o amplo conjunto da população afro-descendente em uma comunidade étnica cultural e politicamente homogênea (COSTA & WERLE, 1997: 173)”.

Costa & Werle estão corretos em apontar a falta de *homogeneização*, cultural e política dos negros brasileiros. No entanto, é importante ressaltar que o *multicultural* no Brasil refere-se a “atores marginalizados, excluídos, social, política e culturalmente *em razão de seu pertencimento a determinados grupos sociais*. Esses atores elaboraram identidades políticas e culturais como forma de expressarem suas demandas por direitos e por reconhecimento. (SOARES, 2009:124 *grifos meus*)”. Enfatizo também as condições adversas impostas pelo trabalho escravo, o que demandou a reelaboração de práticas culturais e sociais, a fim de preservar parte de sua identidade cultural.

Os discursos do Presidente sobre a questão racial possuem duas chaves de entendimento: a primeira ligada ao reconhecimento de diferenças presente em um grupo específico: os negros e sua trajetória histórica de negação de humanidade e

direitos, que aprofundou as desigualdades raciais. A segunda ligada à igualdade, que visa a repartição justa da riqueza produzida socialmente para todos os indivíduos, independente de suas características físicas ou culturais. Assim, a sociedade ideal seria aquela em que predomine a democracia racial, ou seja, “as características raciais das pessoas venham a mostrar-se socialmente irrelevantes, isto é, em que as oportunidades de todo tipo que se oferecem aos indivíduos não estejam condicionadas por sua inclusão neste ou naquele grupo racial (REIS, 1997)”.

Apesar do discurso a princípio se sustentar em diferentes direções, devemos entendê-lo a partir do modelo de Fraser (2003a; SOARES, 2009), ou seja, *menos* focado na afirmação da identidade e mais voltado para a minimização de processos de subordinação com base na diferença.

## 4.2. As políticas de ação afirmativa nos Ministérios e no Poder Judiciário

Em entrevista ao jornalista Roberto Pompeu de Toledo (1998) o Presidente Fernando Henrique descreve assim a dificuldade de se implementar as AA:

O problema [o racismo] aqui é complicado porque não existe abertamente. O próprio movimento negro está dividido na questão da ação afirmativa. Então, não tenho base política para avançar mais. É um assunto para pensar. Não sei se isso pode mudar só via governo, ou se a interferência do governo criaria uma dificuldade maior no processo. É preciso haver uma mudança na sociedade. Raras vezes faço um discurso sobre o Brasil em que não fale sobre a multiplicidade das raças. Não creio que tenha havido na História outro presidente que tenha insistido tanto nisso. (TOLEDO, 1998: 334)

Os pontos ressaltados pelo Presidente evocam a falta de consenso quanto ao estabelecimento das AA, principalmente vistas em seu modelo mais polêmico, a “política de cotas”.

Apesar de as políticas de AA terem um leque amplo de abrangência, a disposição do governo em realizar ações esbarrava nas dificuldades inerentes aos desdobramentos, nem sempre previsíveis, que poderiam tomar essa temática. O custo político de implementação de ações mais efetivas, que mexessem de forma decisiva nas relações de poder, era alto. Estaria o governo preparado para enfrentar os argumentos contrários, que certamente viriam? Ou mesmo iniciar um processo de construção de políticas de AA que mexessem diretamente com saúde, educação, trabalho etc do ponto de vista mais estrutural? Não. Mas, ao mesmo tempo, o que fazer? Como dar uma resposta a uma demanda legítima da sociedade civil e à comunidade internacional, que arguia o Brasil pelas violações dos Direitos Humanos, nas quais os aspectos ligados ao racismo e a discriminação contra os negros figuravam nas estatísticas centrais?

Em pesquisa realizada por Luciana Jaccoud e Nathalie Beghin (2002) sobre medidas e ações em nível federal entre os anos 1995 e 2002 foram identificados 40 programas e

ações em instituições governamentais, tanto no Executivo quanto no Judiciário. As ações mais relevantes estavam no Ministério da Saúde com a inclusão do quesito raça/cor nos formulários oficiais, a criação do Programa de Anemia Falciforme; no Judiciário, com a implantação de AA nos contratos de prestação de serviços de terceiros somente com a participação de no mínimo 20% de negros e negras (2002); no Ministério da Educação, reavaliação dos livros didáticos com exclusão daqueles que contivessem preconceitos de qualquer espécie, apoio a projetos educacionais em áreas quilombolas; no Ministério das Relações Internacionais, com a concessão de vinte bolsas de estudo para afro-descendentes na preparação para concorrer ao Instituto Rio Branco; no Ministério da Cultura, com a titulação das terras quilombolas; no Ministério do Planejamento, com o estabelecimento de uma linha de pesquisa sobre o tema no IPEA, com o apoio do PNUD; na Administração Pública Federal, criação do Programa Nacional de Ações Afirmativas vinculado ao preenchimento de cargos de direção - DAS - com metas de participação de 20% de afro-descendentes. Pela diversidade de ministérios envolvidos nas ações percebemos que as políticas criadas pelo governo DFC eram descentralizadas.

Os ministérios envolvidos em ações mais amplas e de maior número tiveram gestores “sensíveis” à temática racial e a participação de militantes do movimento social negro em seus quadros. Os Ministérios do Desenvolvimento Agrário, das Relações Exteriores, da Justiça e da Cultura, foram os que mais criaram políticas nessa área. Mas também é importante destacar a participação do IPEA, órgão fundamental na pesquisa e divulgação dos números da desigualdade, que contribuiu com seus estudos para dar subsídios aos militantes do movimento social negro, que irão utilizá-los como ferramenta para suas reivindicações e também aos outros órgãos públicos. O IPEA não formulava políticas, mas demonstrava em seus documentos que apoiava o estabelecimento de AA no país.

Do ponto de vista da gestão, os problemas enfrentados pelas políticas de AA em nível federal e mesmo em outras instâncias dos governos são os poucos recursos alocados, a necessidade de um processo constante de convencimento dos gestores em criar programas e projetos diretos ou transversalizados em suas áreas e a falta de integração e coordenação entre os órgãos e instâncias (JACCOUD et al, 2009).

A fórmula sistematicamente utilizada pelo governo Fernando Henrique de criar grupos de trabalho, em que governo e sociedade civil dialogam sobre a implementação de políticas, consagrou-se com o GTI, composto de representantes do movimento social negro e de vários ministérios; criou-se também o GTEDEO – Grupo de Trabalho para a Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação (1996), do Ministério do Trabalho e Emprego; e o Conselho Nacional de Combate à Discriminação – CNCD. Contudo, esse tipo de estrutura demonstrava o quão difícil era lidar com tal tema e, a partir da análise de alguns dos resultados das políticas, os quais começaremos a examinar a seguir, percebemos que havia um empenho precário para o estabelecimento das políticas de AA.

#### 4.2.1 Ministério do Trabalho e Emprego

Em 1992, a partir de uma denúncia elaborada pelo Centro de Estudos das Relações de Trabalho e Desigualdades - CEERT, a CUT, em parceria com a Confederação Geral dos Trabalhadores - CGT e a Força Sindical, encaminharam à OIT<sup>58</sup> denúncia formal<sup>59</sup> contra o Brasil sobre o descumprimento da Convenção 111, já ratificada pelo país desde 1968<sup>60</sup>. Essa foi a primeira iniciativa de uso do sistema internacional de proteção de direitos humanos para o combate à discriminação racial no mercado de trabalho utilizada pelas centrais sindicais, em consonância com a militância sindical antirracista. Mas somente em junho de 1995, por ocasião da Conferência Internacional do Trabalho, promovida pela OIT, o governo brasileiro reconheceu formalmente pela primeira vez a existência de discriminação no emprego e nas relações de trabalho. Ao reconhecer o descumprimento da Convenção 111 o governo brasileiro solicitou a cooperação técnica da OIT, o que resultou em um programa em parceria com o Ministério do Trabalho (BENTO, 2000; CAPPELLIN, 2005). A anuência do governo quanto a essa situação era também devido à tentativa de construção de uma “nova imagem” internacional do Brasil, como um país determinado a consolidar a democracia e a defender os Direitos Humanos.

---

<sup>58</sup> A Organização Internacional do Trabalho é uma das agências do Sistema ONU. Com estrutura tripartite - participam representantes dos empregadores, empregados e governos - atua na promoção do trabalho decente, entendido como aquele feito livremente, com segurança, higiene e salário justo que permita viver-se dignamente. A OIT atua através de um sistema de monitoramento e aplicação de normas, ratificadas pelos Estados-parte.

<sup>59</sup> De acordo com Maria Aparecida Bento (2000) formalmente apenas a CUT foi a entidade promotora da denúncia.

<sup>60</sup> A Convenção 111 sobre a Discriminação em Matéria de Emprego e Profissão considera discriminação “toda distinção, exclusão ou preferência, com base em raça, cor, sexo, religião, opinião política, nacionalidade ou origem social, que tenha por efeito anular ou reduzir a igualdade de oportunidade ou de tratamento no emprego ou profissão”. Assim, todo país que ratifica a Convenção, como no caso o Brasil, se compromete a estabelecer uma política nacional para promover a igualdade de oportunidades e tratamento para grupos excluídos ou discriminados.

As primeiras providências aconteceram em 1996 quando o Ministério do Trabalho organizou, no contexto do programa de cooperação, o Seminário Governamental para Multiplicadores em Questões de Gênero e Raça, que viria a resultar na criação do Grupo de Trabalho Multidisciplinar (GTM). Essa iniciativa possibilitou mais encontros e debates, o que ao longo desse processo gerou o comprometimento das Delegacias Regionais do Trabalho (DRT) em criar núcleos específicos sobre a discriminação no mercado de trabalho. A cooperação com a OIT gerou também o Programa Brasil, Gênero e Raça, criado em 1997 e que futuramente iria instituir os Núcleos de Promoção da Igualdade de Oportunidades e de Combate à Discriminação<sup>61</sup>, formalmente criados em 2000 (FERREIRA & SANTOS, 2000). Baseados nos ditames da Convenção 100, 111, 159<sup>62</sup> tinham como competência instituir programas educativos, acolher denúncias e propor estratégias e ações que visassem a eliminação da discriminação no mercado de trabalho. O objetivo dos núcleos não era apenas recolher e fiscalizar as denúncias de discriminação, mas principalmente operar como um fomentador da cidadania e do respeito aos direitos, ou nos termos da OIT, de um trabalho decente.

Os Núcleos funcionavam na sede das DRT ou nas subdelegacias. O delegado regional era responsável por nomear a equipe técnica, que deveria ser composta por pelo menos 1 auditor fiscal do trabalho. Porém, as diretrizes de funcionamento dos Núcleos em grande medida eram ditadas pelas DRTs e equipe técnica, dentro dos objetivos traçados para os Núcleos, não havendo procedimentos padronizados. Podemos mencionar, entretanto, algumas linhas básicas, como o atendimento e também:

1) Supervisão do preenchimento das cotas para pessoas portadoras de deficiência - PPDs, a partir da consulta às listas de declaração da RAIS, entregues pelas empresas para o MTE;

---

<sup>61</sup> Portaria 604, de 01 de junho de 2000. Revogada pela portaria no. 219, de 07 de maio de 2008, que cria a Comissão de Igualdade de Oportunidades de Gênero, de Raça e Etnia, de Pessoas com Deficiências e de Combate à Discriminação.

<sup>62</sup> A Convenção 100 se refere à igualdade de remuneração entre homens e mulheres trabalhadores. A Convenção 111 está citada na nota 60 e a Convenção 159 se refere à reabilitação profissional e emprego de pessoas portadoras de deficiência.

2) Celebração de termos de cooperação técnica com ongs e com entidades ligadas às empresas, como a Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (FIRJAN), para promover assessoria técnica na adaptação das escolas do Sistema S (SENAI, SENAC, SESC, SESI, SENAT) para PPDs e para que a entidade pudesse auxiliar às empresas na contratação de PPDs;

3) Mesas de entendimento, a partir das denúncias dos trabalhadores ou dos sindicatos, quanto à discriminação de raça, de gênero ou PPDs, para orientar e sensibilizar os dirigentes das empresas, visando desenvolver, em conjunto com o Ministério Público do Trabalho, um Termo de Ajuste de Conduta. O procedimento se iniciava com a notificação da empresa e fiscalização dos locais de trabalho realizada pelos auditores. Com essa intervenção alguns Núcleos fortaleceram seu papel de intermediador entre sindicatos, trabalhadores e empregadores. Esse tipo de iniciativa foi mais comum nos núcleos de Natal, Fortaleza e Florianópolis.

Mas era no artigo 2º, parágrafo V, da Portaria 604 de 1º de junho de 2000, que se baseava a maior parte dos atendimentos dos Núcleos: “manter cadastro, através de banco de dados, da oferta e demanda de emprego para portadores de deficiência, com vistas ao atendimento da cota legal nas empresas”. Apoiado na lei de reserva de vagas para os portadores de deficiência no setor público, existente desde 1990<sup>63</sup>, e também em lei específica sobre o assunto para o setor privado<sup>64</sup>, em dezembro de 1999 o governo

---

<sup>63</sup> Lei 8.112 de 11/12/1990. Art. 5º, Parágrafo 2º: Às pessoas portadoras de deficiência é assegurado o direito de se inscrever em concurso público para provimento de cargo cujas atribuições sejam compatíveis com a deficiência de que são portadoras; para tais pessoas serão reservadas até 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas no concurso.

Lei presente no Regime Jurídico Único - RJU, ordenamento que rege as relações de trabalho no âmbito do serviço civil público.

<sup>64</sup> Lei 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência e dá outras providências a contratação de portadores de necessidades especiais.

Art. 93 - a empresa com 100 ou mais funcionários está obrigada a preencher de dois a cinco por cento dos seus cargos com beneficiários reabilitados, ou pessoas portadoras de deficiência, na seguinte proporção:

- até 200 funcionários, 2%; de 201 a 500 funcionários, 3%; de 501 a 1000 funcionários, 4%; de 1001 em diante funcionários, 5%.

federal lançou o Decreto 3.298, que regulamenta a Lei 7.853, de outubro de 1989, criando uma Política Nacional para Integração de Pessoas Portadoras de Deficiência, de competência do Ministério do Trabalho.

Em pesquisa sobre o desempenho dos núcleos feito por Cappellin (2005) dos 4.091 atendimentos realizados em 2000, 2.965 (72,5%) referiam-se as PPDs. Na análise das estatísticas recolhidas pela autora, quando os dados referem-se às queixas e denúncias, mulheres e negros aparecem em maior número. Negros e mulheres não identificam os núcleos como promotores de emprego, ou mesmo fiscalizadores de situações de discriminação. Uma explicação possível pode estar associada ao fato dos reclamantes buscarem outras instâncias jurídicas, como os sindicatos, a Justiça do Trabalho ou os encaminhamentos das ongs com atuação nesse campo. Também foi levada em consideração a falta de rigor no preenchimento dos formulários de atendimento, sendo algumas vezes ocultadas tais denúncias pela falta de entendimento dos reclamantes ou mesmo do corpo técnico sobre a relevância do fenômeno da discriminação. Nesse sentido, o desafio era sensibilizar os gestores e corpo técnico para atuar nesse campo.

A autora detecta também que “tudo indica que essas tarefas [procedimentos de rotina] – extremamente inovadores – foram assumidos de acordo com a sensibilidade do corpo técnico local, sem a difusão de procedimentos padronizados” (CAPPELLIN, 2005: 54). Para o estabelecimento das linhas prioritárias dos núcleos era necessária a existência de gestores “sensíveis” ou “predisposições internas”, como afirma a autora, como por exemplo, “a presença de auditores fiscais portadores de deficiência ou especialmente preocupados(as) com as questões de gênero ou proteção do trabalho da mulheres” etc. (CAPPELLIN, 2005: 31)

---

Regulamentada pelo Decreto nº 357 de 07 de dezembro de 1991 que dispõe sobre o direito do deficiente ao trabalho no setor privado.

Em janeiro de 2003 existiam 73 núcleos nas DRTs, abrangendo todas as regiões do país. Nas capitais e Distrito Federal existiam 27 núcleos. Também já havia sido iniciada a interiorização do programa, com instalação de 7 núcleos em sub-delegacias nos estados. Apesar da construção interna ser fruto das negociações da luta antirracista, os núcleos terão seu atendimento voltado para as PPDs, funcionando prioritariamente no combate a esse tipo de discriminação.

Nos mesmos moldes do GTI foi criado em 1996, sob a coordenação do Ministério do Trabalho, o Grupo de Trabalho para a Eliminação da Discriminação no Emprego e Ocupação - GTEDEO<sup>65</sup> contando com a participação de outros representantes dos Ministérios, além de confederações de comércio, indústria, agricultura, as centrais sindicais e um representante do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher - CNDM. Ivair Augusto dos Santos descreve assim a importância do GTEDEO:

Depois do GTI nós criamos um grupo de trabalho nos mesmos moldes do GTI, o GTEDEO, no Ministério do Trabalho. Esse GTEDEO era só ligado às questões de trabalho e ocupação e nos aproximou do Ministério Público do Trabalho e com a OIT e começamos a entender como esse Ministério poderia funcionar [para desenvolver ações na área racial]. Nós fizemos uma média de 30 a 40 seminários por todo o país, envolvendo umas 5 mil pessoas, que eram fiscais, gestores, explicando a necessidade de se criar grupos de trabalho para combater a discriminação nas empresas. [Os seminários envolviam] MP, as empresas e os sindicatos. Só que lá no GTEDEO eles tinham mais autonomia, mais fôlego [do que o GTI]. E mais recursos também para fazer as coisas. E aí começamos a trabalhar com o pé em duas canoas<sup>66</sup>.

Em 1999 o Ministério estabelece que seja inscrito o campo “raça/cor” nos formulários dos sistemas de coleta e disponibilização de dados sobre trabalho, RAIS - Relação Anual de Informações Sociais e CAGED - Cadastro Geral de Empregados e

---

<sup>65</sup> Decreto de 20 de março de 1996, assinado pelo presidente da República.

<sup>66</sup> Entrevista realizada com Ivair Augusto dos Santos em 14/07/2009, na Universidade de Brasília - UnB. Apesar de as menções ao GTEDEO em depoimentos e documentos não consegui encontrar registros oficiais de sua atuação e resultados.

Desempregados<sup>67</sup>. O preenchimento do campo raça/cor segue a orientação da auto-identificação, seguindo a classificação do IBGE. Apesar de tais informações serem fundamentais para visibilizar as discriminações e incentivar o governo a adoção de políticas de promoção da igualdade racial, em nota técnica o MTE (2008) aponta que ainda é comum os empregadores não coletarem essa informação, havendo então uma significativa omissão nos registros. Em 2008, tentando incentivar a captação desse dado o MTE liberou o acesso à base de dados do quesito racial para a comunidade usuária.

---

<sup>67</sup> Portaria n. 1740 de 26 de outubro de 1999.

#### 4.2.2. Ministério do Desenvolvimento Agrário

Nas portarias do Ministério do Desenvolvimento Agrário<sup>68</sup> as referências para a implementação de AA estão pautadas pelas convenções e conferências internacionais, como a Conferência de Beijing (1995) e a Conferência de Durban, 2001, ambas reconhecidas pelo Brasil.

Quanto a maior inserção de negros no serviço civil público na portaria nº 202, de 04 de setembro de 2001, publicada durante o período da Conferência de Durban, o MDA estabeleceu:

Artigo 2º que, no âmbito do MDA/INCRA, seja realizada análise do percentual de servidores e servidoras negros e negras na estrutura institucional, e depois seja estabelecida cota de no mínimo 20% em 2001 de acesso dos mesmos aos cargos de direção, progressivamente até 30% em 2003.

No artigo 3º que os setores competentes do MDA/INCRA encaminhem às empresas prestadoras de serviços terceirizados, bem como aos Organismos Internacionais de Cooperação Técnica, contratadores de serviços de consultorias, orientação para contratar, no mínimo 20%, de funcionários(as), consultores(as) negros e negras.

Artigo 4º para preenchimento destas cotas seja assegurado capacitação específica para negros e negras.

Artigo 5º que se faça incluir nos editais para movimento de cargos de concursos públicos no MDA e suas entidades vinculadas, o percentual de 20% das vagas disponíveis para negros e negras.

Em entrevista, o ex-Ministro do MDA, hoje Deputado Federal, Raul Jungmann<sup>69</sup>, descreve as motivações para o estabelecimento de cotas na administração do MDA:

Começamos uma discussão que era o seguinte: nós estamos olhando para lá [as desigualdades sociais presentes nos assentamentos] e a nossa casa? É possível você desenvolver políticas sociais, sejam compensatórias, voltadas para assuntos de gênero e raça etc, numa casa em que não sem consciência do que ela é e do

---

<sup>68</sup> O MDA lançou 7 portarias referentes à promoção da igualdade racial e de gênero, durante o período de 2001 a 2001. Ver mais na bibliografia.

<sup>69</sup> Entrevista com Raul Jungmann, deputado pelo PSB/PE, concedida em 24/02/2010, em Brasília, no gabinete do deputado.

que ela faz, e como ela se estrutura. E aí fizemos uma pesquisa para dentro, que é onde começa tudo. Verificamos que os cargos de direção: masculinos, femininos não chegava no teto [mais altos escalões], apenas uma ou outra que perfurava lá na frente. A estrutura de poder, de mando, de salário, tudo que você podia imaginar, estava exatamente reproduzindo, o que tínhamos acabado de ver lá fora, na sociedade de uma forma geral. Negros então, pior ainda. [...Na Conferência de Durban] houve uma espécie de germinação e nós criamos uma coordenação e fomos buscar no Pará uma militante do movimento negro extraordinária, Zélia Amador. Em Durban entramos com financiamento, com bolsas para as pessoas irem para a Conferência. [...]

Começamos a estabelecer cotas para dentro e começamos a disciplinar essa questão para os assentamentos tomando uma série de medidas e aí de certa forma como uma homenagem a Durban, soltamos um edital, talvez o primeiro da história, não conheço outro, do setor público, onde você impunha cotas. Nós fizemos uma licitação para as empresas, e vai valer também para o pessoal em cima, nos contratos de consultoria. E fizemos também outra ousadia: o primeiro comercial em tv aberta para o país todo, que eu saiba, enfocando a questão negra, exatamente no dia da consciência negra, com o ator negro Milton Gonçalves. [...]

O próprio governo ficou perplexo com o que eu fiz, Dona Ruth [Cardoso] era contra algumas coisas. Fernando Henrique era a favor. O meu partido no primeiro momento vacilou, mas depois apoiou.

No caso do MDA não encontrei registros de que a reserva de vagas estabelecida pela referida portaria tenha sido efetivamente implementada.

### 4.2.3. Ministério da Justiça - MJ

No MJ também se instituiu um Programa de Ações Afirmativas que estabeleceu cotas nos cargos de direção e assessoramento superior – DAS<sup>70</sup> com prazo até 2002 para que 20% desses cargos fossem de afro-descendentes, 20% de mulheres e 5% de portadores de deficiência, as chamadas metas de participação para esses segmentos. Isso também se estendia aos fornecedores de serviços e produtos, às contratações de empresas prestadoras de serviços, bem como técnicos e consultores no âmbito dos projetos desenvolvidos pelo MJ, ou seja, a preferência por aqueles que tivessem adotado políticas de AA em suas empresas.

Analisando os resultados nos três Ministérios que criaram programas de AA (MDA, MJ e MinC) estabelecendo cotas para mulheres, negros e PPDs no serviço público, Rafael Guerreiro Osório (OSÓRIO, 2006) concluiu que os programas, decretos e portarias não atingiram os resultados previstos no quadro efetivo de servidores. Em primeiro lugar porque as iniciativas estavam voltadas para servidores já existentes nos ministérios ou para o ingresso temporário de servidores em cargos de confiança, nos quais o funcionário na maioria das vezes já fazia parte do corpo permanente do serviço público e atuava durante certo período, em geral ligado a um mandato eleitoral. É importante ressaltar que o estabelecimento de cotas nesses ministérios não visava o corpo permanente de servidores, porém tinha como ponto positivo a pretensão de incorporar negros em postos de direção, ou seja, com maior acesso aos centros de decisão.

No caso do Ministério da Justiça, comenta-se que, em 2002, o cumprimento da determinação teria sido feito, todavia lançando mão de uma estratégia capciosa. A

---

<sup>70</sup> Os Cargos de Direção e Assessoramento Superior - DAS foram criados em 1967, como marco da reforma administrativa durante o período militar e sofreram numerosas mudanças. São cargos comissionados, cujos titulares são responsáveis pelo planejamento, orientação, coordenação e controle, em nível dos órgãos da administração federal direta. Estão divididos em 6 níveis hierárquicos (ver mais em D'ARAUJO, 2009:15-32).

cota de 20% das vagas teria sido preenchida com a designação de negros para a ocupação de DAS de baixo nível hierárquico<sup>71</sup> (OSÓRIO, 2006: 36).

---

<sup>71</sup> Ivair Augusto, na entrevista concedida para a pesquisa também corrobora essa informação. Ver lista de entrevistas, pág. 146.

#### 4.2.4. Ministério das Relações Exteriores – Instituto Rio Branco

Por ser responsável pelas políticas internacionais do governo brasileiro em várias áreas, o Ministério das Relações Exteriores - MRE/Itamaraty<sup>72</sup> acompanhou de perto as discussões quanto à adoção das medidas de caráter compensatório, desde as conferências internacionais, como a de Durban, específica na área racial, quanto as conferências de direitos humanos e toda política internacional com imbricação na temática social. Desde a criação do GTI, em 1995, o MRE fazia parte dessas iniciativas, realizando seminários e conferências sobre o tema.

Numa iniciativa interministerial o MRE, por intermédio do Instituto Rio Branco, assinou em 2002 um protocolo de cooperação com o Ministério da Ciência e Tecnologia, representado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPQ, com o Ministério da Justiça, via Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e com o Ministério da Cultura, representado pela Fundação Cultural Palmares para criação do *Programa Bolsa-Prêmio de Vocação para a Diplomacia*, que tinha como objetivo “propiciar maior igualdade de oportunidade e diversidade étnica na preparação ao concurso do Instituto Rio Branco para a formação de diplomatas brasileiros, por meio de apoio a candidatos afro-descendentes, e com equidade de gênero<sup>73</sup>”. O Instituto Rio Branco, fundado em 1945, é responsável pela formação e treinamento dos diplomatas brasileiros e seria responsável pelo Programa, enquanto o CNPQ seria responsável pelo financiamento dos recursos.

A quase inexistência de negros(as) na diplomacia brasileira era fonte de críticas constantes pelo movimento social negro e documentada a partir de dados estatísticos que contabilizavam em cerca de 1050 diplomatas brasileiros, menos de 1% eram negros

---

<sup>72</sup> O nome *Itamaraty* vem da associação com sua antiga sede, na ex-capital da República (Rio de Janeiro), um casarão neoclássico originalmente pertencente a Francisco José da Rocha Leão, conde de Itamaraty.

<sup>73</sup> Protocolo entre as partes assinado em 21 de março de 2002.

(TELLES, 2003). Porém, é possível perceber nos discursos e demais informações do Itamaraty uma preocupação crescente com a representatividade do corpo diplomático em relação à diversidade da população brasileira, num esforço permanente de renovação de seus quadros.

O Ministro das Relações Exteriores, Celso Lafer, quando do discurso na cerimônia de lançamento do programa declara que:

O [...] Itamaraty dá mais um passo em sua trajetória de democratização e de busca de excelência.

[...] Esperemos que algum dia o grau alcançado pela democracia brasileira torne desnecessária a ação afirmativa. Mas o fato é que hoje em dia ela responde a um imperativo de urgência. O Itamaraty e o Instituto Rio Branco não ficarão, portanto, de braços cruzados esperando que a situação mude por si só (LAFER, 2002 apud LIMA, 2005: 31).

Em 2002, foram oferecidas 20 vagas para bolsa-auxílio de R\$ 15.000 reais aos candidatos afro-descendentes para utilização em 10 meses de preparação para o Concurso de Admissão à Carreira de Diplomata - CACD. Estava também à disposição do bolsista, um tutor para orientá-lo nos estudos. Num período de 10 meses o bolsista devia contratar professores e ingressar em cursos que o ajudassem a complementar e reforçar os estudos de preparação, presentes no Plano de Estudos e Desembolso apresentado no ato de inscrição. Os recursos da bolsa-auxílio somente deveriam ser utilizados para custear o material bibliográfico e o pagamento de cursos e professores para preparem o candidato nas disciplinas exigidas pelo Concurso. O bolsista precisaria apresentar regularmente relatórios técnicos a serem analisados pela Comissão Técnica Interministerial e, no final do período, uma prestação de contas das despesas. O candidato era obrigado, quando findo o período da bolsa, a se inscrever no próximo concurso de admissão. Caso não passasse na primeira fase, o Teste de Pré-Seleção (TPS),

o bolsista poderia se inscrever nos próximos dois concursos sem pagar a taxa de inscrição; caso tenha sido aprovado na primeira fase, mas não nas seguintes, a bolsa era automaticamente renovada por mais um período.

O processo de avaliação do candidato consistia em duas fases: 1ª, análise do histórico escolar, apresentação do Plano de Estudo e 2ª, entrevista. O Programa em 2003 passou por modificações, aumentando o auxílio financeiro de 15.000 para 25.000 reais, além de aumentar a quantidade de bolsas de 20 para 30. A partir de 2003 o Programa passou a ser realizado nos moldes do CACD, ou seja, com provas objetivas de língua portuguesa e de língua inglesa, redação de caráter discursivo nessas duas línguas, sendo todas de caráter classificatório e eliminatório, além da análise de documentação enviada pelo candidato ao Centro de Seleção e de Promoção de Eventos - CESPE da Universidade de Brasília - UNB.

O primeiro concurso selecionou 20 bolsistas de um total de 403 inscritos. Dos 20 candidatos, 02 foram aprovados na primeira fase; um foi eliminado na segunda fase; e uma bolsista foi aprovada no CACD. Para o CACD 2003, o universo de candidatos inscritos foi de 5.791 pessoas, sendo aprovados apenas 39 candidatos, dentre eles uma candidata bolsista. Essa primeira iniciativa teve alguns problemas de ordem burocrática e estrutural, como o atraso no pagamento da bolsa-auxílio, a não observância dos termos do edital quanto ao direito a utilização da bolsa para desconto nos outros concursos, sendo os bolsistas imediatamente desligados do Programa (LIMA, 2005: 47-50).

Na análise realizada por Vera Lúcia Rodrigues Lima (2005) sobre o perfil dos bolsistas e candidatos do Programa fica evidente o pertencimento à classe média negra, segmento ainda em processo de construção e fortalecimento, herdeiros da segunda geração de cidadãos negros que conseguiram ascender socialmente e oferecer bens sociais, financeiros e culturais aos filhos e herdeiros para se prepararem e especializarem-se

para competir numa sociedade globalizada. Na referida pesquisa os entrevistados se reconhecem privilegiados pelo fato de poderem desfrutar e ter acesso a bens culturais e sociais. Porém, são “veementes ao afirmar que não pertencem à classe média ao comparar a sua situação econômica, social e cultural, com pessoas por eles consideradas de classe média, ou seja, tendo como ‘grupo de referência’, grupos pelos quais eles não se vêem pertencer, grupos que consideram estar excluídos (LIMA, 2005: 93)”. Os entrevistados se ressentem em “relação à não existência de negros ricos como ‘grupos de referência’ (...) o ‘grupo’ sente-se privado tendo como ‘grupo de referência’ a ‘classe média branca’ e a elite (ou elites), de famílias ricas e com sobrenome” (LIMA, 2005: 97).

As críticas feitas pelos defensores das AA se baseiam no fato de o Programa Bolsa-Prêmio não criar um sistema de cotas efetivas dentro do Ministério. O Programa estimula a entrada dos candidatos, mas não garante de fato um percentual maior de negros na diplomacia brasileira. Resta saber se um dos objetivos principais de uma política de AA será desta forma atingido, ou seja, fazer com que espaços historicamente prestigiados sejam também ocupados por representantes de grupos discriminados, fazendo com que esse espaço reflita a diversidade presente na sociedade. Para Weisskopf (2007) em pesquisa sobre as experiências de inserção no ensino superior de alunos de grupos sub-representados na Índia e Estados Unidos, o objetivo mais importante da AA é gerar maior integração étnica e racial de membros desses grupos na elite de uma sociedade.

#### 4.2.5. Programa Nacional de Ações Afirmativas (PNAA)

Em 13 de maio de 2002, como mais um passo rumo a efetivação do Plano de Ação de Durban, o governo federal lançou o Programa Nacional de Ações Afirmativas (PNAA), no âmbito da Administração Pública Federal<sup>74</sup>, sob a coordenação da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos do Ministério da Justiça. O Programa feito no final do governo Fernando Henrique, propunha:

Art. 2º, parágrafo I: Observância pelos órgãos da Administração Pública Federal [APF], de requisito que garanta a realização de metas percentuais de participação de afro-descendentes, mulheres e pessoas portadoras de deficiência no preenchimento de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS.

[E também] Art. 2º, parágrafo III: nas licitações promovidas por órgãos da APF, de critério adicional de pontuação, a ser utilizado para beneficiar fornecedores que comprovem a adoção de políticas compatíveis com os objetivos do Programa;

Art. 2º, parágrafo IV: E inclusão, nas contratações de empresas prestadoras de serviços, bem como técnicos e consultores no âmbito de projetos desenvolvidos em parceria com organismos internacionais (...) estabelecendo metas percentuais de participação de afro-descendentes, mulheres e pessoas portadoras de deficiência<sup>75</sup>.

---

<sup>74</sup> Decreto no. 4.228, de 13 de maio de 2002. Porém, desde 1999 tramita na Câmara proposta do ex-deputado Luiz Salomão (PL-1866/1999) para implantação do princípio de isonomia social do negro em todos os órgãos da administração pública direta e indireta da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal. O projeto prevê reserva de vagas de 40% nos concursos públicos; cada órgão público deveria estabelecer metas anuais de crescimento da proporção de negros entre seus servidores; treinamento e capacitação específicos; reserva de vagas de 50% nas seleções de candidatos do Instituto Rio Branco etc. A administração pública teria um prazo de 20 anos para atingir a porcentagem de 20% de homens negros e 20% de mulheres negras em todos os postos de trabalho e direção. Em setembro de 2009 esse projeto foi rejeitado pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados, tendo parecer contrário do relator, o deputado do PT-RJ, Carlos Santana. A alegação para a rejeição deveu-se à aprovação na Câmara dos Deputados em setembro de 2009, do Estatuto da Igualdade Racial (PL 6264/05), que contemplava parte dessas metas. O Estatuto prevê no artigo 44 que o poder Executivo Federal “poderá implementar critérios para provimento de cargos em comissão e funções de confiança, destinados a ampliar a participação de negros, buscando reproduzir a estrutura da distribuição racial nacional ou, quando for o caso, estadual, observados os dados demográficos oficiais”. Porém, o Estatuto é vago, pois não são determinadas cotas específicas, o que não cria a obrigatoriedade dentro da administração pública. Até a data da pesquisa o Estatuto aguardava aprovação no Senado.

<sup>75</sup> Decreto no. 4.228, de 13 de maio de 2002.

O Programa visava corrigir as desigualdades raciais e de gênero presentes no serviço civil público, equalizando a representação desses grupos, dando-lhes maior participação na gestão e elaboração de políticas. O Programa também seguia um princípio consagrado pela OIT de aumentar a qualidade da diversidade de servidores na máquina pública, a partir da representação dos diversos grupos sociais presentes na sociedade.

Para garantir a implementação e a execução das ações foi instituído um Comitê de Avaliação e Acompanhamento do Programa. O Comitê era presidido pela Secretaria de Estado dos Direitos Humanos (SDH), enquanto a Secretaria Executiva seria coordenada pelo IPEA, vinculado ao Ministério do Planejamento. O Comitê encontrou duas dificuldades para a implementação do Programa: primeiro a inexistência do registro cor no cadastro funcional dos servidores e em segundo lugar a inexistência de diagnósticos do grau e do caráter das desigualdades raciais e de gênero entre os servidores, além de dados sobre as pessoas portadoras de deficiência física. Tendo em vista esses problemas, SDH e IPEA, juntamente com o Ministério de Planejamento iniciaram uma campanha interna em prol do cadastramento racial dos servidores. De acordo com Rafael Guerreiro Osório “o ápice dessa campanha foi uma teleconferência nacional com os responsáveis pelos departamentos de recursos humanos de vários órgãos, a qual contou com uma abertura gravada pelo Presidente da República, enfatizando a importância do registro da cor” (OSÓRIO, 2006: 16). Novamente o Presidente aparece para dar validade às políticas de AA e com isso ratifica simbolicamente seu compromisso com o tema.

Nathalie Beghin, então pesquisadora do IPEA e envolvida diretamente nessas iniciativas descreve as dificuldades de estabelecimento do Programa:

Nós nos demos conta quando fomos analisar os dados que não tínhamos o dado racial no serviço público. E pensamos, uê, como assim? E fomos ver que não tinha o quesito no SIAFI [Sistemas Integrados de Acompanhamento Financeiro].

Então tem que pôr o quesito... o que a gente achava que era a coisa mais simples do mundo, só acrescentar o quesito raça/cor, utilizando a categoria do IBGE, se transformou numa guerra. E o Roberto [Martins, então Presidente do IPEA] foi um lutador incansável. Nós fomos a Secretaria de Recursos Humanos [da Administração Federal] e fizemos uma reunião para pedir a inclusão do quesito. Foi uma quantidade enorme de reuniões. [Os argumentos eram] que não podia, que já tinham tentado, que não tinha dado certo, que era inconstitucional... e o Roberto fez várias apresentações, com um kit com informações, bem impactantes. E fizemos uma reunião com um monte de gestores e tinha um negro, o único negro, e todo mundo tava meio calado, e ele disse que não queria, que estava ali por mérito e não pela cor dele. E o Roberto dizia: mas, eu não entendo vocês, a cota existiu sempre só que era para os brancos. [...] todos [brancos e negros] fazem parte de uma corrida só que as condições são muito diferentes. Fizemos então um monte de reuniões, com vídeo conferências com os todos os responsáveis de recursos humanos nos estados. E foi uma coisa inacreditável, e não pensei que isso fosse acontecer. [...] e até hoje deve estar lá, só que ninguém preenche... e fizemos também uma campanha do governo, de dois e três meses, em que teoricamente todas as áreas de recursos humanos estimulassem os seus funcionários a preencher e nós também colocamos um item, não quero responder, para que as pessoas se sentissem bem a vontade e acabou que não foi bem feito.<sup>76</sup>

Mas, o que motivou o estabelecimento de tal Programa? Na pesquisa “Desigualdades raciais e de gênero no serviço público civil” (OSÓRIO, 2006) que investigou 23 ministérios sobre esse problema e a implementação do PNAA, dados relevantes mostram o tamanho do desafio a ser enfrentado pelo governo. O serviço público civil era formado em 2003 por cerca de 35% de negros, 63% de brancos e 2% outros. Quanto ao gênero, 35% eram de homens brancos e 29% de mulheres brancas; 19% de homens negros e 15% de mulheres negras. O grupo de negros, em especial as mulheres negras estavam sub-representados, se compararmos sua proporção na população brasileira (51%) ou mesmo na População Economicamente Ativa - PEA, (50%). Rafael Osório faz uma ressalva quanto a esses números: como o concurso público é algo recente no país, sua obrigatoriedade sendo estabelecida na Constituição de 1988:

o déficit de representação dos homens negros e das mulheres negras possa na verdade estar se reduzindo para os cortes de ingresso mais recente (...). Assim, a sub-representação constatada poderia ser produzida pelo fato de os servidores que

---

<sup>76</sup> Entrevista realizada com Nathalie Beghin na sede da Oxfam, em Brasília, no dia 24/02/2010.

ingressaram há mais tempo não terem sido selecionados segundo critérios de “mérito” (concurso), o que teria favorecido as pessoas brancas no passado, especialmente os homens (OSÓRIO, 2006: 55).

Quanto à ocupação dos cargos em comissão no serviço público, entendidos como aqueles que podem ser ocupados por indicação ou mesmo em funções gratificadas, 38% eram ocupados por homens brancos, 33% por mulheres brancas, 15% por homens negros e 12% por mulheres negras; o total de brancos era de 71%, enquanto o de negros era 27%. Estes dados desconsideram o nível hierárquico. Quando esse critério é levado em consideração, 22% dos cargos médio-superiores e superiores, respectivamente, eram ocupados por negros, enquanto que 77% e 78% desses cargos eram ocupados por brancos, respectivamente. Quando esses dados são desagregados por sexo, os homens brancos ocupam 52% e 62% dos cargos médio-superiores e superiores, respectivamente e as mulheres brancas eram 16% e 17% dos respectivos cargos. Para os homens brancos, à medida em que crescia o nível hierárquico sua representação também crescia, porém para os homens negros acontecia o inverso: 25% e 16% de porcentagem nos respectivos cargos. Para as mulheres negras, as mais sub-representadas nestes cargos com 6% e 4%, acontecia a mesma situação. No geral, as maiores desigualdades estão presentes entre mulheres e homens, especialmente as negras.

O Programa atingia exatamente os cargos de maior escalão. Com isso, sua intenção era aumentar a representação de grupos de interesse nesses espaços para defesa de suas pautas políticas, com poder maior de intermediação quanto à adoção de políticas públicas.

Na mesma pesquisa foi abordado se os titulares dos departamentos de recursos humanos dos ministérios tinham conhecimento da existência do PNAA e seu decreto ou mesmo se os órgãos possuíam algum tipo de ação afirmativa voltada para o quadro de servidores. Segundo esses dados “as respostas foram reveladoras. Tais funcionários não

só informaram não ter conhecimento de tais disposições como também que não sabiam de licitação alguma que houvesse observado tais critérios”<sup>77</sup> (OSÓRIO, 2006: 40).

De acordo com Rafael Osório o PNAA não pôde ser implementado, pois não tinha regulamentação específica. Eram necessárias alterações específicas no RJU - Regime Jurídico Único, ordenamento que rege as relações de trabalho no âmbito do serviço civil público. Apesar de existir legislação contra a discriminação racial, presentes na Constituição de 1988 e leis específicas nacionais e internacionais ratificadas pelo Brasil (Lei Caó, Lei Paim<sup>78</sup>, Convenção 100 e 111, da OIT), o RJU não determinava a promoção da equidade racial no serviço público em nenhuma parte de seu texto, o que comprometia a realização do PNAA. Além disso, o Programa não determinava o percentual de reserva de vagas e também não levava em consideração a composição racial nas regiões do país.

---

<sup>77</sup> Exceto a reserva de vagas para PPDs nos concursos públicos, que já existia desde 1991. Ver nota 63.

<sup>78</sup> Lei Caó, vide nota 02 e Lei Paim no. 9459/97 de 13 de maio de 1997.

#### 4.2.6. Supremo Tribunal Federal – STF

A adoção de políticas de AA pelo Governo Federal provocou intenso debate na mídia, levando a questionamentos sobre a constitucionalidade de tais políticas. Em novembro de 2001 o então presidente do Supremo Tribunal Federal, o Ministro Marco Aurélio Mello<sup>79</sup>, se pronunciava defendendo às AA, a partir dos mecanismos jurídico-legais presentes na Carta Constitucional brasileira e em demais legislações.

É preciso buscar-se a ação afirmativa. A neutralidade estatal mostrou-se nesses anos um grande fracasso [...] Não se há de cogitar que esse procedimento conflita com a Constituição Federal, porque, em última análise, objetiva a efetividade da própria Carta. As normas proibitivas não são suficientes para afastar do nosso cenário a discriminação. [...]

O que pode o Judiciário fazer neste campo? Pode contribuir, e muito, tal como a Suprema Corte dos Estados Unidos da América após a Segunda Guerra Mundial. Até então, tinha-se apenas a atuação do legislador. Percebeu aquela Suprema Corte que precisava, realmente, sinalizar para a população, de modo a que prevalecessem, na vida gregária, os valores básicos da Constituição norte-americana.

[...] A correção das desigualdades é possível. Por isso, façamos o que está ao nosso alcance, o que está previsto na Constituição Federal, porque, na vida, não há espaço para arrependimento, para acomodação, para o misoneísmo, que é a aversão, sem se querer perceber a origem, a tudo que é novo (ver nota 53).

O discurso do Ministro sinalizou que a questão das AA também tinha acolhimento de parte da Suprema Corte brasileira e incidia diretamente no debate polêmico a época sobre a adoção de cotas para inserção de alunos negros na UERJ (ver mais item 4.3), quando alunos não-classificados entraram com mandados de segurança para terem direito à matrícula. O apoio do Ministro era orientado para a defesa da constitucionalidade das AA, mas não se limitava a isso. Em 2002, o Supremo Tribunal Federal – STF e o Tribunal Superior do Trabalho – TST determinaram que os contratos de serviços de terceiros deveriam prever a participação de 20% de negros(as). No STF

---

<sup>79</sup> Palestra proferida pelo então presidente do Supremo Tribunal Federal, Marco Aurélio Mello, em 20 de novembro de 2001, no Seminário “Discriminação e Sistema Legal Brasileiro”, promovido pelo Tribunal Superior do Trabalho. Marco Aurélio Mello foi presidente do Supremo de 2001 a 2003.

foi lançado edital de licitação no dia 31/12/2002 prevendo a contratação de 17 profissionais para prestação de serviços na área de jornalismo, reservando 20% das vagas para negros. As propostas seriam recebidas até 04 de fevereiro do ano seguinte e seriam gastos R\$ 1,3 milhões por 12 meses de serviços dos 17 profissionais, sendo 4 negros.

#### 4.2.7 Ministério da Educação - MEC

Apesar de afirmar em artigo da *Folha de São Paulo*, que “a proposta de ações afirmativas para a população carente, incluindo negros e índios, é uma justa e inadiável reivindicação de todo brasileiro com um mínimo de consciência social<sup>80</sup>”, o Ministro da Educação, Paulo Renato Souza, era o mais resistente dentre os ministros às políticas de cotas nas universidades, sempre pregando que o problema das desigualdades raciais poderia ser resolvido a partir de políticas universalistas, que conjugassem a melhoria do ensino fundamental e médio. As declarações do representante do Ministério da Educação, Carlos Alberto Xavier, no Comitê Brasileiro Preparatório para a Conferência de Durban, quando da construção final do documento oficial com as posições do governo, afirmando que era "escalafobética" a proposta de estabelecer cotas no ensino público para negros e seus descendentes demonstrava a resistência do Ministério em apoiar iniciativas nessa direção<sup>81</sup>. Um dos motivos também da ampla cobertura da imprensa às declarações do Ministro e de seus assessores deve-se ao fato de o ministro ter lançado sua pré-candidatura à presidência da República pelo PSDB e os principais jornais do país, *Folha de São Paulo*, *O Globo* e *O Estado de São Paulo* terem um feroz posicionamento contrário às cotas nas universidades.

No relatório do GTI (BRASIL, 1998), na área de educação as iniciativas propostas com caráter de AA estão voltadas para a revisão dos parâmetros curriculares nacionais<sup>82</sup>,

---

<sup>80</sup> SOUZA, Paulo Renato. Diversidade na Universidade. Tendências e debates, *Folha de São Paulo*, 30/08/2002.

<sup>81</sup> **Ministério da educação rejeita proposta de cotas.** *Folha de São Paulo*, 17/08/2001.

<sup>82</sup> Os Parâmetros Curriculares nacionais são diretrizes para o ensino fundamental elaboradas pelo governo federal. Os Parâmetros indicam como um dos objetivos do ensino fundamental que os alunos sejam capazes de “conhecer e valorizar a pluralidade do patrimônio sociocultural brasileiro, bem como aspectos socioculturais de outros povos e nações, posicionando-se contra qualquer discriminação baseada em diferenças culturais, de classe social, de crenças, de sexo, de etnia ou outras características individuais e sociais”. (Brasil. Secretaria de Educação Fundamental. Parâmetros curriculares nacionais: história, geografia. Brasília: MEC/SEF, 1997). Disponível em <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/livro051.pdf> , acessado em 30/11/2009.

uma reavaliação do Livro Didático para exclusão dos livros que contenham cunho discriminatório ou racista quanto a raça/cor e gênero; e produção de programas de valorização da raça/cor afrobrasileira a serem veiculados na TV Escola. As outras iniciativas estão voltadas para: criação de programas para crianças que estão fora da escola (meninos e adolescentes que vivem nas ruas das metrópoles, jovens em situação de risco, trabalhadores infantis, etc) para alfabetização e supletivo do 1º grau, hoje ensino fundamental; programa Educação para a Qualidade no Trabalho, numa parceria entre o MEC e as empresas; abertura de cursos de formação profissional de curta duração, nas escolas técnicas federais; e a oferta de cursos preparatórios para o vestibular, destinados a alunos oriundos das escolas públicas “provenientes das camadas mais desfavorecidas da população que incluem como é sabido elevada proporção de afro-brasileiros” (BRASIL, 1998: 53).

Ao analisarmos essas iniciativas percebemos que vão diretamente ao encontro do discurso do Ministro de fortalecimento de políticas universalistas, as quais “naturalmente” atingiriam os mais pobres e conseqüentemente os negros, que reconhecidamente perfazem a grande maioria da base da pirâmide social.

Mas em novembro de 2002, como conseqüência dos desdobramentos da Conferência de Durban, o Ministério da Educação lançou o programa Diversidade na Universidade, uma iniciativa que tinha como objetivo “implementar e avaliar estratégias para a promoção do acesso ao ensino superior de pessoas pertencentes a grupos socialmente desfavorecidos, especialmente dos afrodescendentes e dos indígenas”<sup>83</sup>. O Programa, criado no final do governo Fernando Henrique, teve uma parceria importante para sua realização, um convênio com o Banco Interamericano do Desenvolvimento – BID, no qual foram aplicados US\$ 9 milhões, sendo US\$ 5 milhões do BID e uma contrapartida do Tesouro Nacional de US\$ 4 milhões, com aprovação do Senado Federal. Se

---

<sup>83</sup> A lei no. 10.558, de 13 de novembro de 2002 cria o Programa Diversidade na Universidade e o decreto n. 4.876, de 12 de novembro de 2003 regulamenta o Programa definindo as regras e os executores.

pensarmos que o Ministério era um dos mais reticentes em promover políticas de AA, o apoio do BID foi fundamental para o estabelecimento do Programa<sup>84</sup>.

Na forma de Projeto Inovadores de Curso, os PICs, o *Diversidade* celebrava convênios com organizações não-governamentais, em especial às do movimento social negro, que já promoviam experiências inovadoras de cursos pré-vestibulares nas periferias das cidades desde os anos 1990<sup>85</sup>. A título de experiência piloto seis organizações celebraram convênio em 2002 com o Programa: a Oficina de Cidadania, de Salvador-BA com R\$ 60 mil; o Instituto Cultural Steve Biko, de Salvador-BA com R\$ 79.910 mil; o Educafro Curimin Palmares, do Rio de Janeiro-RJ com R\$ 30.328 mil; o Didaquê UFRRJ e Aliança Bíblica Universitária, de Seropédica-RJ com R\$ 43.200 mil; a Afrobrás, de São Paulo-SP com R\$ 100 mil; e o Núcleo de Consciência Negra da USP, de São Paulo - SP com R\$ 32 mil. 840 estudantes foram contemplados nesse projeto piloto, a partir dos PICs. O Programa previa bolsas de manutenção para os jovens que participassem dos cursos preparatórios no valor de R\$ 40,00 a R\$ 60,00. Essas bolsas destinavam-se aos alunos cuja renda familiar mensal *per capita* não ultrapassasse o equivalente a um salário mínimo, visando a garantir sua frequência e não-evasão. Inicialmente cobria custos de transporte, posto que muitos dos alunos moravam distante das instituições promotoras, sendo também utilizada como uma renda familiar adicional (ALMEIDA, 2008).

---

<sup>84</sup> Contrato de empréstimo no. 1406/OC-BR entre a República Federativa do Brasil e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Programa Diversidade na Universidade, publicado em 18 de dezembro de 2002 - Resolução DE-57/02. Os contratos celebrados entre governo brasileiro e BID na área da educação não são novos. Os recursos de desembolso para os convênios assinados em 2002 do *Diversidade* ficaram a cargo do Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio - PROMED, programa já em execução deste 1999, cujo principal objetivo era a melhoria da qualidade e expansão do ensino médio, no valor de U\$ 220 milhões, com contrapartida de 50% do governo brasileiro.

<sup>85</sup> Os primeiros cursos “pré-vestibulares para negros e carentes - PVNC” datam de 1992 e 1993. Os PVNCs são uma iniciativa inovadora que tem como objetivo prioritário a democratização do ensino, conjugada à promoção da igualdade racial e a discussão sobre o racismo e a discriminação na sociedade brasileira. Com isso, esse movimento irá contribuir para o fortalecimento do movimento social negro, principalmente nos embates com a mídia e com a academia sobre a adoção de cotas nas universidades. Nos anos 2000 essas iniciativas começaram a serem denominadas de Movimento dos Cursos Pré-Vestibulares Populares (NASCIMENTO, 2007).

O Programa, por ter sido criado no final do governo Fernando Henrique na verdade foi executado e acompanhado pelo governo que o sucedeu. O novo Ministro, Cristovam Buarque estabeleceu um novo desenho organizacional, com a criação da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade - SECAD, responsável direta pelo Programa e com foco de ação voltado para o direito à cidadania e o acesso e permanência na Universidade da população afrodescendente e indígena, ampliando assim as diretrizes originais do Programa.

Entre 2003 e 2006 foram apoiados 95 PICs, desenvolvidos em 89 instituições de 10 estados do país, beneficiando 13.623 alunos. Como resultado, houve o ingresso de cerca de 15% desses alunos em universidades públicas e privadas, ou seja, aproximadamente 2.000 estudantes (SECAD, 2007).

Ao longo da publicação específica do Ministério da Educação que avalia o Programa (SECAD, 2007) e do relatório de avaliação do BID (BID, 2008) nota-se dificuldades operacionais na execução, como a demora nos primeiros desembolsos, a estruturação da equipe técnica no Ministério, dificuldades no cumprimento dos contratos devido a baixa organização burocrática das ONGs responsáveis pelas ações etc. Todavia, o programa também apresentava pontos positivos, de acordo com a avaliação do BID, como ter conseguido articular a pauta política mais ampla das questões ligadas à educação com uma agenda específica de atenção às desigualdades raciais.

Podemos afirmar, no entanto, que as ações mais importantes para o debate das AA na área da educação, feitas durante o período pesquisado, foram realizadas pelas universidades públicas (estaduais e federais), seja via decreto dos governadores ou por decisão dos Conselhos Universitários como entidades autônomas, que implementaram cotas ou bonificação para ampliação do ingresso de alunos negros e indígenas no ensino superior. Entretanto, não devemos entender com isso, que a “política de cotas”

implantada nas universidades ocorreu sem conflitos internos e tensões. No item a seguir destaco as iniciativas nas universidades como motor das discussões sobre as AA.

### 4.3. As cotas nas universidades e a Conferência de Durban

Dois fatos foram importantes para alterar o debate político-nacional sobre a adoção de políticas de AA no Brasil: a III Conferência Mundial da ONU contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerâncias Correlatas (Conferência de Durban, como ficou conhecida), realizada de 31 de agosto a 08 de setembro de 2001, e que levou o governo a estabelecer ações mais amplas nos ministérios; e a adoção de cotas para o ingresso de alunos negros na Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ e na Universidade Estadual do Norte Fluminense – UENF, que gerou uma polêmica entre academia, mídia, governo e militantes.

Começamos por revisitar a Conferência de Durban, o processo preparatório e sua realização, e as interseções entre movimento social negro e governo nesse contexto.

Face aos novos surtos de violência, xenofobia e discriminação presentes nas agressões a imigrantes na Europa, nos massacres por “limpeza étnica” em países africanos, como Ruanda, Serra Leoa e Libéria, na proliferação mundial de grupos neo-nazistas perpetrando violência e vandalismo, nos conflitos étnico-raciais na Europa do Leste, no final dos anos 1990 cresceu a necessidade de realização de uma conferência mundial da ONU para tratar desses temas. O multilateralismo era visto como positivo, pois criava a possibilidade de discussão de temas globais em fóruns que conjugavam um espaço de debate entre as demandas da sociedade civil e o comprometimento dos Estados-parte, além de conclamar os atores nos países a se organizarem em torno desse momento. As conferências eram também, um importante espaço de elaboração de diretrizes para políticas públicas para os países, que teriam posteriormente o monitoramento da ONU.

A escolha da cidade de Durban, na África do Sul, para realização da III Conferência baseou-se na contribuição do multilateralismo para o fim do regime de segregação conhecido como *apartheid* em 1994. O objetivo da Conferência era examinar os

progressos alcançados e os obstáculos enfrentados para a superação dos temas propostos, utilizando os marcos das conferências anteriores (Conferência Mundial de Direitos Humanos - Viena, 1993 e a Conferência Mundial das Mulheres - Beijing, 1995) e os instrumentos ratificados pelos Estados, em especial a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, de 1965. Com isso, aumentar o nível de conscientização sobre esses temas, além de formular recomendações, que incluía rever os fatores políticos, históricos, econômicos, sociais, culturais que levavam a esses problemas.

As conferências são permeadas por disputas políticas que traduzem a defesa dos interesses dos Estados para determinadas circunstâncias ou situações. Um exemplo foi o domínio na Conferência de Durban do conflito do Oriente Médio entre árabes e judeus, levando inclusive a que americanos e israelenses a abandonassem em protesto quanto às questões ligadas a ocorrência ou não do holocausto. A declaração final, apesar de reconhecer o direito de Israel à segurança, reconheceu também o direito dos palestinos à autodeterminação e a um Estado próprio. Para América Latina e África as críticas à Conferência diziam respeito à falta de um pedido formal de desculpas dos países europeus quanto ao colonialismo e à escravidão, apenas vistos no documento final como um crime contra a humanidade. O atentado terrorista do 11 de setembro, três dias após o término da Conferência também retirou grande parte do impacto na mídia mundial, dedicada a partir daquele momento a cobrir os desdobramentos da tragédia nos EUA. O 11 de setembro chegou a ser uma ironia para a Conferência, que pregava acima de tudo a tolerância entre os povos, principalmente em relação ao preconceito e à discriminação.

Contudo, os insucessos da Conferência em nível global não obstaculizaram suas “pequenas” vitórias em nível local. Em relatório da ONU sobre os avanços e desafios no pós-Durban para a América Latina (BELLO, 2006), o Brasil é reconhecido publicamente como tendo resultados bastante positivos, destacando-se a criação do Programa

Nacional de Ação Afirmativa (2002) e o segundo Programa Nacional de Direitos Humanos (2002), e posteriormente, da Secretaria Especial de Promoção de Políticas da Igualdade Racial - SEPIIR (2003). Em quase todos os países da América Latina, algum tipo de ação foi realizada, seja na criação de organismos de promoção da igualdade, na criação de mecanismos legais contra a discriminação racial ou mesmo na implementação de políticas de ação afirmativa<sup>86</sup>.

No Brasil a Conferência de Durban proporcionou um *momentum*, que congregou governo e movimento social negro em torno da retomada do debate sobre as desigualdades raciais e quais os meios para sua eliminação. A Conferência conseguiu também grande visibilidade na mídia brasileira com artigos e matérias jornalísticas sobre o evento e o tema do racismo e da discriminação.

No Brasil as articulações do governo para participação na Conferência se iniciam em setembro de 2000, com a instituição do Comitê Nacional para a Preparação da Participação Brasileira na III Conferência de Durban. O processo de preparação previa a realização de conferências regionais, além de uma nacional. Com a intenção de aproveitar a Conferência de Durban para ganhar visibilidade internacional, o governo brasileiro se dispôs a realizar a Conferência das Américas, uma das PrepCon destinadas a discussões na região. Alguns militantes do movimento social negro alegam que com receio de mais manifestações semelhantes àquelas realizadas durante a comemoração dos 500 anos do Brasil<sup>87</sup>, que levou a um confronto violento entre policiais e

---

<sup>86</sup> Na Nicarágua criou-se a Comissão Nacional de Luta contra o Racismo; na Bolívia aprovou-se o Plano Nacional de Igualdade de Gênero 2003-2007, estabelecido um Tribunal Agrário e o reconhecimento jurídico para titulação de terras dos grupos e particulares indígenas; na Argentina implementou-se o Plano Nacional contra a Discriminação, além da entrada em vigor da nova lei de imigração no. 25.871 (2004), que reconhece o direito à educação e saúde dos imigrantes, em especial os de nacionalidade boliviana; na Costa Rica foi criada a Comissão de Educação e Inclusão de Estudos Afro-costarriquenhos; e no Chile foi elaborado um Plano pela Igualdade e não Discriminação (2004-2006). (BELLO, 2006)

<sup>87</sup> O aniversário dos 500 anos do Brasil levou à articulação de um movimento com diversos segmentos organizados da sociedade, como os sem-terra, indígenas e negros cujo lema era: "O Brasil que a gente quer são Outros 500". Os manifestantes tentaram realizar uma passeata de protesto até o

manifestantes em Porto Seguro, na Bahia, o governo brasileiro decidiu não mais sediar essa Conferência. O Chile se candidatou e foi aceito. E em dezembro de 2000 foi realizada a Conferência das Américas (TELLES, 2003: 86-97; ALBERTI & PEREIRA, 2007: 364).

Durante o processo de preparação da Conferência de Durban foram realizadas várias reuniões preparatórias em quase todos os estados brasileiros. O próprio governo federal financiou pelo menos 18 conferências em algumas regiões e estados, além de 15 estados terem promovido suas próprias conferências preparatórias. O financiamento do governo federal sinalizava seu comprometimento com a Conferência e com a sociedade civil, tornando mais amplo o processo de debate. Na Conferência Nacional, realizada no Rio de Janeiro, cerca de 2.000 pessoas participaram dos debates. A quantidade de representantes que o governo levou para a Conferência foi a maior em comparação com os outros eventos similares realizados pela ONU: toda a cúpula de Direitos Humanos, embaixadores, o próprio Ministro da Justiça, parlamentares, autoridades estaduais e municipais, artistas e personalidades. Além disso, apoiou a participação de ativistas dos movimentos de direitos humanos e de mulheres, além de militantes do movimento social negro.

O embaixador Marcos Pinta Gama<sup>88</sup> comenta sobre a importância do posicionamento do governo na CMR:

Nós sabíamos que as questões geopolíticas, como o Oriente-Médio, o tratamento da Palestina, dos territórios ocupados por Israel, seriam muito difíceis... o tema da escravidão, por envolver os países colonialistas, basicamente a União Européia, mas os EUA também. E o Brasil que também escravizou e que reconhecia, digamos assim, esse crime, atuava de maneira mais construtiva sempre. Eles não [EUA e UE]. Essa postura brasileira não teve nenhuma

---

local simbólico onde foi realizada a primeira missa no Brasil. Porém, houve confrontos entre policiais e manifestantes na BR-367, que liga Porto Seguro a Santa Cruz Cabrália (BA) que terminaram com 141 pessoas detidas.

<sup>88</sup> Entrevista realizada com Marcos Pinta Gama no Palácio do Itamaraty, Brasília, em 24/02/2010.

correspondência dos europeus, que atuaram sempre para diluir qualquer ação em favor da África, de reconhecimento de crime contra a humanidade no caso da escravidão. Nós tivemos uma boa preparação regional [Conferência Regional em Santiago do Chile].

Atuamos em muitos aspectos como uma ponte, entre por exemplo os africanos, com uma posição maximalista, de obter o máximo no tema das compensações e alguns países desenvolvidos que não desejavam avanços nessas áreas. Nós atuamos como ponte tentando trabalhar fórmulas de consenso, inclusive no Comitê de Redação da Conferência.

Os números são imprecisos, mas cerca de 300 a 400 representantes da sociedade civil participaram da Conferência, número nunca visto até essa data em eventos similares. O apoio da rede de contatos das agências internacionais e do governo brasileiro no financiamento de articulações internacionais e no deslocamento dos militantes para a Conferência gerou uma forte presença, que proporcionou maior pressão política sobre as autoridades brasileiras presentes ao evento.

O governo brasileiro sofria também uma pressão internacional, produto das articulações da rede de contato que desde o fim da década de 1990 tornava possível a presença de lideranças do movimento social negro em vários fóruns internacionais. No depoimento de Edna Rolland (ALBERTI & PEREIRA, 2007:361) podemos observar isto: “para os americanos e sul-africanos que estavam lá, eu creio que houve uma compreensão de que, derrotado o *apartheid* na África do Sul, o Brasil era o próximo *front*<sup>89</sup>”. De fato, os brasileiros se tornariam o centro das atenções nos debates.

O governo brasileiro encontrou também um movimento social negro articulado internacionalmente, com presença em reuniões com instituições multilaterais, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano do Desenvolvimento - BID, ou mesmo participando nas PreCon e Conferências do sistema ONU. A participação das lideranças do movimento se dava a partir dessa rede de contatos com agências da cooperação

---

<sup>89</sup> Última conferência da Iniciativa Comparativa das Relações Humanas, em Cape Town, na África do Sul, em junho de 2000.

internacional, principalmente as americanas, como a Fundação Ford. A participação nessas reuniões gerava resultados, à medida em que sua influência direta contribuía para mudar a visão sobre a inexistência do racismo e da discriminação racial no Brasil. Telles<sup>90</sup> (2003) relata um desses episódios:

A primeira vez que um líder do movimento negro brasileiro participou de uma dessas reuniões foi em janeiro de 1998, em Nova Iorque, quando um representante do Brasil junto ao BID considerou a proposta de Ivanir dos Santos<sup>91</sup> de investir nos afro-brasileiros como ridícula, fazendo ousadamente a seguinte recomendação: 'Eu acho que você não deveria levantar essa questão. Esse é um problema dos Estados Unidos, que não existe no Brasil'. No entanto, o presidente do BID foi sensível à questão do racismo, repelindo a posição do representante brasileiro e iniciando um diálogo entre o BID e o movimento negro brasileiro. (TELLES, 2003: 86)

As novas tecnologias da informação aliadas à necessidade de integração entre as várias lutas sociais, a partir de redes e comunidades de interesse, fizeram com que os movimentos sociais passassem a interagir de forma mais articulada mundialmente. Essa "globalização" das lutas sociais teve como ganho para o movimento negro brasileiro, a interação com outros atores na região da América do Sul, Caribe, Estados Unidos e África Sul. Assim, o movimento social negro fazia parte de um leque de atores internacionais que naquele momento discutia uma extensa pauta de respeito aos Direitos Humanos, consolidada com a criação e/ou fortalecimento de um sistema de monitoramento da ONU sobre as violações por parte dos países<sup>92</sup>.

---

<sup>90</sup> Edward Telles foi Program Officer na área de Direitos Humanos do escritório da Fundação Ford no Brasil, de 1996 a 2002.

<sup>91</sup> Ivanir dos Santos é militante do movimento social negro e Presidente do Centro de Articulação de Populações Marginalizadas-CEAP, ong do Rio de Janeiro que realiza articulação política e projetos sociais promovendo a igualdade racial.

<sup>92</sup> Ao longo da década de 1990 e 2000 houve a consolidação de um sistema de proteção aos Direitos Humanos na ONU, com a criação dos tribunais internacionais para processar casos de violação que não receberam o julgamento devido em seus países. Além da atuação do Conselho Econômico e Social - ECOSOC que faz recomendações à Assembléia Geral sobre questões de direitos humanos, fazem parte do sistema ONU, a Subcomissão de Promoção e Proteção dos Direitos Humanos, a Comissão sobre o Estatuto das Mulheres e a Comissão de Prevenção ao Crime e a Justiça Criminal, o Alto-Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos e mais recentemente o Conselho de Direitos Humanos.

Um dos resultados dessa articulação internacional no processo de preparação para a Conferência foi o surgimento da Alianza Estrategica Afro-Latino-Americana y Caribenha (La Alianza), com sede na organização negra Mundo Afro, em Montevideu/Uruguai. A Alianza era uma articulação continental da qual faziam parte as organizações negras brasileiras Geledés - Instituto da Mulher Negra, o Centro de Articulação de Populações Marginalizadas (CEAP), Rede de Advogados e Operadores do Direito Contra o Racismo e o hoje extinto Escritório Nacional Zumbi dos Palmares (ENZP), além de organizações negras do Uruguai, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Peru, Equador, Colômbia, República Dominicana e Venezuela, e Redes Regionais tais como Rede de Mulheres Afro-Caribenhas e Afro-Latino-Americanas, Rede Continental de Organizações Afro-Americanas, Organização Negra Centro-Americana (ONECA), Rede Andina de Organizações Afro, Aser Parlamento Andino (CARNEIRO, 2002).

Nas palavras de Romero Rodrigues, presidente da organização Mundo Afro, outro avanço foi obtido: *“iniciamos a Conferência como negros e saímos como Afro-descendentes<sup>93</sup>”*. Na América Latina, o processo de articulação de uma agenda política-estratégica comum levou à construção de uma *identidade coletiva*, que naquele momento se afirmou forjada a partir das interações e disputas entre múltiplos atores sociais. Para o embaixador Sabóia, Secretário de estado de Direitos Humanos e representante do Brasil nas negociações da Conferência, esse também é um fato positivo:

*FCP: Em sua opinião, Sr. Embaixador, qual a principal conquista obtida pela delegação brasileira na Conferência?*

*Emb. Sabóia: Acho que nós conseguimos desde a Conferência de Santiago garantir a inclusão de um capítulo sobre os afro-descendentes, conceito que até então não estava bem delineado, até porque a posição da África não era muito clara nesse*

---

<sup>93</sup> Fala proferida por Romero Rodriguez na I Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial, em 2007.

sentido, pois eles não viam a temática da conferência sob essa perspectiva<sup>94</sup>, que era a perspectiva da nossa população negra afro-descendente<sup>95</sup>.

No depoimento de Marcos Pinta Gama<sup>96</sup> ficam claras as mudanças promovidas pelo processo da Conferência de Durban:

Foi no começo da preparação que esse termo, *people of african descent*, passou a se consolidar. Foi curioso porque ele se consolidou praticamente junto com a idéia para os índios, que era muito cara, de “*povos indígenas*”, que não tinha sido resolvida antes, porque houve em 1993 uma grande Conferência de Direitos Humanos e essa questão não pode ser resolvida lá, porque houve um impasse. [...] A questão dos homossexuais que simplesmente eram invisíveis para o sistema ONU, porque os países islâmicos e alguns países desenvolvidos se opunham ferrenhamente a discutir esse tema... Estados Unidos, por exemplo... e de repente em Durban você passou a discutir a questão da discriminação agravada. [Ou seja] você não só reconhece a discriminação, mas admite que ela pode ser agravada por outros fatores, como por exemplo, uma pessoa afro-descendente e ser também homossexual, pertencer também a outro grupo vulnerável. O Brasil levou essas questões, estava na linha de frente da discriminação agravada.

José Gregori<sup>97</sup>, ex-ministro da Justiça e Chefe da Delegação Brasileira na Conferência de Durban, descreve em sua entrevista parte das razões para o destaque da delegação brasileira:

A Conferência foi o coroamento dessa política [de Direitos Humanos]. E um pouco a convicção de que ela não tinha a visibilidade que merecia. Por que também foi a parte... uma das partes do governo Fernando Henrique foi a que sofreu menos oposição do PT. [...] uma das maneiras de promover as coisas no Brasil é sofrer grande oposição. No caso toda essa política foi muito... não teve desapoio no PT, embora naquela época nós estamos muito mais conscientes do que o PT.

---

<sup>94</sup> Para os países africanos, presentes na Conferência de Durban, a discussão girava em torno das reparações pelo tráfico e a escravidão, inclusive com propostas de ressarcimento financeiro pelos países colonizadores.

<sup>95</sup> Entrevista com o Emb. Gilberto Sabóia, concedida em 01/03/2002, à Fundação Cultural Palmares, Minc. Acesso em 20/02/2009 <http://www.mulheresnegras.org/doc/Entrevista%20Sabóia.pdf> . o Chefe da Delegação Brasileira era o então Minsitro da Justiça, José Gregori.

<sup>96</sup> Ver nota 86.

<sup>97</sup> Entrevista realizada com José Gregori na Comissão de Direitos Humanos da Prefeitura de São Paulo, dia 03/02/10.

[...]

Eu, o Ministro da Justiça, responsável por ela [política de direitos humanos], não só foi um dos criadores do Comitê [Brasileiro de Preparação para a CMR] como eu acabava de receber o prêmio da ONU de Direitos Humanos, e nos considerandos para me dar o prêmio um deles era a política integracionista racial que eu tinha feito. Em Durban eu já tinha ganho o prêmio e conhecido a Mary Robinson, [Alta Comissária da ONU para os Direitos Humanos]. Então quer dizer que a minha integração internacional era muito boa, eu tinha estado duas vezes na África do Sul, o [Nelson] Mandela tinha estado no Brasil, eu tinha ganho o prêmio das mãos do Kofi Anan [Presidente da ONU] e da Mary Robinson... tudo isso teve também sua participação no sentido que tradicionalmente o sistema [internacional da ONU] não tem muito espaço para o governo brasileiro, mas de repente o cara que está lá era ministro... além de ser amigo do presidente, e essas coisas contam muito... além disso eu tinha ganhado um prêmio que era uma espécie de Nobel, porque foi na comemoração dos 50 anos da Declaração de Direitos Humanos [...]

De maneira que a gente foi a Durban com uma senhora exposição, uma grande exposição e acho que o Brasil naquela Conferência teve um grande papel [...]

O diálogo entre movimento social negro e governo no processo da Conferência era ainda cheio de conflitos, principalmente em relação ao uso que o segundo fazia das propostas encaminhadas pelo movimento. Em entrevista à *Folha de São Paulo*<sup>98</sup> sobre o porquê de ter deixado o Comitê da Conferência de Durban, Hédio Silva relata a situação de ambiguidade do governo quanto à questão racial no Brasil:

*Folha:* Por que deixou o Comitê?

*Hédio Silva:* O governo vende uma imagem externa de que existe perfeita integração com a sociedade civil, passando, no plano internacional, a imagem de que dialoga e reflete os anseios do movimento negro. É um diálogo sem conseqüências, um monólogo; porque nós falamos, a diplomacia escuta, mas isso não reflete em compromisso. Temos a mesma indiferença do primeiro escalão do governo Fernando Henrique para adotar qualquer medida.

Nesse contexto, as reuniões internacionais de preparação para a Conferência também foram importantes para mudar as posturas do Itamaraty quanto ao discurso da

---

<sup>98</sup> "A política de inclusão do negro é a penal", Fernanda da Escóssia, *Folha de São Paulo*, 09/07/2001. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0907200113.htm>, acessado dia 29/12/2009.

propalada tolerância racial brasileira. Posteriormente, o próprio Itamaraty irá instituir programa específico de bolsas de estudo para candidatos negros (ver item 4.2.4).

Outros atores dentro do governo não viam as AA como problemáticas ou mesmo apostavam no mito da democracia racial. O Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada - IPEA, responsável por gerar informações e análises sobre políticas públicas, seja na área econômica ou na área social, lançou publicações que traziam dados atualizados sobre as desigualdades raciais em vários campos. Roberto Martins<sup>99</sup>, (presidente do IPEA entre 1999 e 2002) descrevendo as ações realizadas pelo IPEA nessa área, afirma ter sido constituído dentro da instituição um grupo de trabalho informal, para propor estudos e análises sobre o tema com os pesquisadores Luciana Jaccoud (2002; 2009), Nathalie Beghin (2002), Ricardo Henriques (2000; BARROS; HENRIQUES & MENDONÇA, 2001), Rafael Osório (2006) e Sergei Suarez Dillon Soares (2000) que lançaram importantes estudos visibilizando as desigualdades raciais e contribuindo para construção de argumentos críticos no tema. Nathalie Beghin<sup>100</sup> nos descreve os conflitos internos para estabelecimento de um campo de pesquisa no tema:

Porque a gente tinha uma disputa saudável no IPEA de que para alguns nós éramos academia e para outros éramos formadores de opinião e de política. E eu acho que nós éramos as duas coisas [...]. Nós começamos com o Boletim de Políticas Sociais e aí entrando nesse mundo terrificante da desigualdade racial brasileira e como ela é estruturante da sociedade, a gente começou a construir um capítulo sobre a questão racial dentro do Boletim. E o que foi muito interessante é que teve uma disputa muito grande, porque queriam que [a questão racial] fosse [colocada na sessão de] Direitos Humanos. Foi uma luta minha e da Luciana [Jaccoud] para manter. Depois queriam que juntasse gênero e raça, sempre, toda vez, pois o Boletim era semestral, cada vez que discutíamos a pauta, e na ocasião eu fazia parte do Conselho Editorial, era o único capítulo que tinha discussão e eu dizia: deixa esse capítulo aonde está. E hoje você tem dentro do IPEA uma

---

<sup>99</sup> Entrevista realizada com Roberto Martins, em 14/01/2009, em Belo Horizonte na TV Minas. Mais tarde em 2009 foi instalado grupo de trabalho com representantes de outras organizações e pesquisadores do IPEA. Ver mais em: UNIFEM integra Grupo de Trabalho para a Promoção da Igualdade Racial instalado pelo IPEA. Disponível em [http://www.unifem.org.br/003/00301009.asp?ttCD\\_CHAVE=86653](http://www.unifem.org.br/003/00301009.asp?ttCD_CHAVE=86653), acessado 16.06.09.

<sup>100</sup> Entrevista realizada com Nathalie Beghin na sede da Oxfam em Brasília, no dia 24/02/2010.

área específica, que não está misturada com gênero e também não está em Direitos Humanos.

A Conferência de Durban trouxe à tona outra discussão recorrente: a adoção ou não de cotas, como uma das políticas de AA, debate acirrado com a instituição de cotas para negros nas universidades brasileiras a partir de 2001. No depoimento de Edna Rolland sobre a colocação da frase “cotas para negros na universidade” nos documentos oficiais do governo brasileiro para a Conferência, vê-se as indefinições que cercavam o tema e o papel relevante desempenhado pelos militantes do movimento social negro em seu diálogo com o governo.

O Hédio [Silva] estava fazendo um trabalho para o comitê nacional, fazendo a proposta do relatório do Brasil. Uma semana ou um mês antes de Durban, ele resolve se demitir do conselho nacional – não sei se ele relatou isso. (...) Aí ele deu uma entrevista na Folha de São Paulo no dia seguinte, colocando as razões da saída dele e as suas propostas políticas. Eu li a entrevista, e ele falou: “O que você achou?” Eu falei: “Fraco.” Ele: “Como que você achou fraco?” Eu falei: “Claro. Você chutou o balde, já saiu do comitê. Por que você então não coloca as políticas mais contundentes que nós podemos colocar nesse momento? Por que você não propôs ações afirmativas e cotas nas universidades? Por que não fez isso?” E ele: “Ah, mas eu não estou muito convencido de que seja justo.” Eu falei: “É justo sim.” Aí discutimos, debatemos essa questão, e ele então resolveu – ele ainda continuou participando da comissão que estava redigindo o relatório – colocar a linha: “cotas para negros nas universidades”. Eu não sei quantas páginas o relatório tem, mas tem esta linha, “cotas para negros nas universidades”, que entorru no último minuto, que ele pôs no documento. Quando o governo brasileiro tornou público o relatório para a mídia, tudo o que a mídia queria falar era sobre cotas para negros na universidade. E aí, antes de ir para Durban, quando já tinha sido anunciado que meu nome ia ser indicado, o pessoal da imprensa vinha falar comungo e só queria falar sobre cotas. (...) são determinados momentos em que você tem a oportunidade de contribuir para que uma determinada política seja formulada ou implementada, e isso é que eu acho que faz o jogo interessante, essa possibilidade. (ALBERTI & PEREIRA, 2006:5-6)

Hédio Silva também relata esse momento:

Muito embora eu tenha rompido, cumpri até o final a tarefa de fazer o relatório. Mesmo porque o relatório me interessava; ele expressou boa parte daquilo que o movimento negro entendia que era mais importante. Inclusive as cotas, que foi no que a mídia mais se fixou. Quem ler o documento que o Brasil levou para a África do Sul vai ver que tem um monte de preposições. Mas a mídia destacou

cota na universidade. Para nós foi bom, inclusive. Olhando com o olhar de hoje, não foi ruim, foi bom. (ALBERTI & PEREIRA, 2006: 6)

O debate sobre AA produziu também uma discussão dentro do próprio movimento social negro, que diz respeito à sua forma de ver as políticas de AA. Ivanir dos Santos<sup>101</sup> descreve assim esse momento:

Eu lembro quando a gente começou a debater cota e ação afirmativa no movimento negro. O pessoal dizia: 'Não. Reforma... Não vai acontecer nada, isso é a reforma'. Hoje, até o MNU [Movimento Negro Unificado] está defendendo. Porque uma das dificuldades que o movimento negro teve e tem tido é não ter uma bandeira unitária. O que nós tínhamos de unidade era: contra o 13 de maio, dia nacional de protesto, 20 de novembro e contra o racismo. A massa negra não consegue visualizar a luta antirracista. Ela não consegue ligar: ser contra o racismo em que a beneficia? Com a ação afirmativa ela passa a entender: é vaga na universidade, é vaga no *shopping center*, onde o cara não te emprega. Aí o cara entende, aí você está mostrando um caminho concreto. (...) não que cota seja a maravilha, mas ela é nossa tática; nossa estratégia são as políticas de ação afirmativa, que a sociedade tem que fazer. Não dá mais para você viver em uma sociedade como essa. (ALBERTI & PEREIRA, 2006:15)

Para que as cotas, de fato, virassem uma bandeira de luta do movimento social negro a contribuição da Conferência de Durban e o debate provocado pelo estabelecimento de cotas na UERJ, o qual veremos posteriormente, foram fundamentais, pois exigiram a união de forças em torno de uma proposta comum. Apesar das resistências ideológicas e políticas, as cotas se tornaram o carro-chefe das reivindicações. Podemos apontar então como outro resultado da Conferência ter contribuído para tornar naquele momento a defesa por AA hegemônica dentro do movimento social negro, entendendo que hegemonia não significa um discurso único, apenas aquele que irá gerar a maior quantidade de consensos e alianças, a partir do convencimento dos atores.

A Conferência de Durban teve como resultado a Declaração e um Plano de Ação com diretrizes básicas para os Estados-Parte formularem políticas de combate às discriminações, tanto aquelas baseadas em raça, etnia, origem, gênero, incapacidade,

---

<sup>101</sup> Ver nota 87.

orientação sexual, religião, quanto àquelas que atingem migrantes e deslocados internos. Exorta também os Estados a preparem planos de ação locais. A Declaração de Durban, da qual o Brasil é signatário, aponta a necessidade de medidas de AA em seu 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>102</sup>

Quando analisamos as medidas implementadas pelo governo Fernando Henrique percebemos que as mais emblemáticas foram realizadas no período de preparação ou pós-CMR.

O debate sobre as AA teve incontável incremento com a Conferência. Em nível local a política de cotas para negros na UERJ foi, naquele momento, o outro motor da discussão. Em 2001 o governador do Rio de Janeiro, Antony Garotinho, sancionou lei<sup>103</sup> que implementou a reserva de vagas para negros<sup>104</sup> na Universidade Estadual do Rio de Janeiro - UERJ e na Universidade Estadual do Norte Fluminense - UENF. As cotas na UERJ provocaram um intenso debate na mídia e nos meios acadêmicos, gerando uma clara separação entre os contrários e os favoráveis a tal política, com reflexos no posicionamento da sociedade em geral sobre o tema. Élio Gáspari, colunista de *O Globo*,

---

<sup>102</sup> Disponível em [http://www.aliadas.org.br/site/arquivos/Declaracao\\_Durban.pdf](http://www.aliadas.org.br/site/arquivos/Declaracao_Durban.pdf), acessado em 22/01/2010.

<sup>103</sup> Lei nº 3708, de 09 de novembro de 2001 que institui cota de até 40% para negros e pardos no acesso à Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ e à Universidade Estadual do Norte Fluminense - UENF.

<sup>104</sup> Na lei utilizaram-se as categorias *negro* e *pardo*. Segundo classificação do IBGE a categoria negro é a junção de pretos e pardos, portanto seria mais correto apenas a terminologia negro ou substituição para pretos.

define o cerne da rejeição da grande imprensa quanto às AA: “as cotas só ofendem sentimentos igualitários quando elas vêm associadas à palavra maldita: negro<sup>105</sup>”.

No Brasil as AA para a população negra são investidas de polêmica, principalmente em relação à política de cotas. Para estudiosos das relações raciais, como Maggie e Fry (FRY & MAGGIE, 2002), no que diz respeito às cotas raciais na UERJ, os atos do Estado foram uma versão totalitária, sendo praticados de cima para baixo, sem um debate amplo na sociedade. Outra crítica era o fato de as políticas de AA implicarem em transformar o Brasil de uma nação de “raças misturadas” em um país de “raças distintas”.

Na análise de João Feres Jr. (2004) sobre os argumentos contrários da opinião pública quanto à adoção dessas políticas pelas universidades brasileiras três eixos básicos são destacados:

**1) “A discriminação e o racismo são fatos sociais”.** As desigualdades estão ligadas a questões socioeconômicas, que dizem respeito à classe, educação, territorialidade etc. e não podem ser atribuídas à cor/raça. Portanto, o racismo e seus males não existem e aqueles a favor de tais políticas teriam que provar sua existência. Feres argumenta que vastos dados de instituições reconhecidas atestam a existência de desigualdades entre brancos e não-brancos e que não se “produziram evidências empíricas que apontem o contrário, ou seja, a sua inexistência (FERES, 2004: 301)”. Logo, aqueles que argumentam sua inexistência, como Ali Kamel (2003), deveriam provar tais posições.

**2) “Focalização versus universalização”.** Para minimizar as desigualdades socioeconômicas o Estado deveria investir em políticas universalistas e não em políticas focalizadas. Logo, as políticas de AA para inserção de negros nas universidades públicas seriam um erro. A melhoria na qualidade do ensino fundamental e médio “naturalmente” faria com que mais negros pudessem ingressar no ensino superior, já

---

<sup>105</sup> O Globo, 28/08/2001.

que a causa central dessas desigualdades é a precariedade da educação básica no Brasil. Para Feres esses argumentos não são destituídos de razão, porém todas as democracias modernas adotam alguma mistura de políticas sociais universalistas e focalizadas, essência das políticas de Bem-Estar Social. Assim, investir em políticas universalistas que ataquem as desigualdades é urgente e desejável. Entretanto, o autor aponta que um dos objetivos principais das políticas de AA é incidir “especificamente sobre a reprodução da desigualdade que escapa das políticas universalistas”. Argumentar que políticas universalistas devem preceder às políticas de AA, ou serem adotadas em detrimento destas, exclui o outro leque de possibilidades proporcionado pelas AA.

**3) “Mérito na universidade”.** O terceiro eixo se assenta sob o argumento de que as políticas de AA contribuiriam para o declínio na qualidade das universidades, visto que os alunos que ingressaram utilizando o critério de raça/cor seriam em si inferiores academicamente aos alunos que não utilizaram esse artifício. Para Feres (2004) esse argumento é baseado em uma meia verdade. Ao analisarmos as notas dos alunos que ingressaram nas universidades pela política de cotas, a nota de corte será inferior à dos outros alunos, porém isso não significa um desempenho inferior aos demais dentro da universidade. Dois argumentos são utilizados para desmistificar essa questão: o primeiro diz respeito à motivação adicional que um aluno cotista pode apresentar, o que resultaria num desempenho escolar igual ou superior aos outros alunos; o outro argumento aponta o fato dos alunos cotistas terem sido selecionados por mérito dentro de seu próprio grupo.

Silvério (SILVÉRIO, 2005) nos apresenta argumentos semelhantes, mas a partir de outra abordagem. Nos argumentos dos contrários à política de cota destacam-se três eixos:

1) O “mito da democracia racial”, interpretado a partir da obra de Gilberto Freire (1933), *“Casa grande e senzala”*, no qual a miscigenação é vista como uma espécie de “ponte”, capaz de ligar e superar as diferenças entre as três raças/culturas que deram origem ao

povo brasileiro, serve como suposta prova da equidade e harmonia racial no país, portanto o Brasil não precisaria de políticas de AA, pois **não há racismo**;

2) no Brasil após a Abolição não houve leis de caráter segregacionista, portanto nenhum impedimento legal para a ascensão dos negros, assim as desigualdades **são fatos sociais**;

3) Contrariamente à África do Sul e aos Estados Unidos, o preconceito racial no Brasil é de marca e não de origem<sup>106</sup>. Portanto, o sistema de classificação racial brasileiro é bastante ambíguo, logo não teríamos como definir com precisão quem seriam os beneficiários das políticas de AA (SILVÉRIO, 2005: 01), causando dificuldades operacionais importantes<sup>107</sup>.

Dentro do próprio movimento social negro, num primeiro momento havia uma discordância entre os grupos e lideranças quanto a utilização da política de cota como bandeira (ver mais em trecho anterior sobre a Conferência de Durban). No depoimento de Hédio Silva Junior percebemos as resistências dessa militância em relação à direção que tomava naquele momento as reivindicações dos atores da luta antirracista:

Em muitas reuniões, o Hélio Santos era uma só voz solitária a favor das ações afirmativas. Também Carlos Medeiros, no Rio de Janeiro. Enfim muitas figuras sacaram bem antes de nós que isso era importante. E depois eu fui me interessando por esse tema. Foi uma maturação muito lenta e também muito dolorosa. Porque em vários momentos estava em questão se a adesão a um tipo de reivindicação como esta significaria ou não uma rendição ideológica: nós que amávamos tanto a revolução, agora, estaríamos, digamos assim, contentes de partilhar o bolo sem a transformação social. Até que alguém disse que nós estávamos fazendo uma extraordinária transformação social das relações do

---

<sup>106</sup> Oracy Nogueira conceitua o preconceito de origem como aquele ligado à descendência. Enquanto que o de marca estaria ligado ao fenótipo. Nos Estados Unidos uma pessoa é reconhecida como negra de acordo com sua ancestralidade, ou seja, mesmo sendo fenotipicamente branca (pele branca) se houver uma ascendência negra, a pessoa será negra. Enquanto que no Brasil, muito da forma de classificação racial se deve a aparência física, o preconceito de marca. (NOGUEIRA, 1954). Logo, o preconceito dependerá também de como uma sociedade define os critérios para sua identidade racial, na qual as práticas discriminatórias serão alicerçadas por esses parâmetros.

<sup>107</sup> Ver mais no Manifesto pró-cotas (Folha de S. Paulo, 14/05/2008) e no manifesto intitulado 113 Cidadãos Antirracistas Contra as Cotas Raciais (Folha de S. Paulo, 28/04/2008)

cotidiano, das relações dos microespaços de poder [...] alguém precisou dizer que a gente estava fazendo a revolução, que cotas no Brasil é revolução (ALBERTI & PEREIRA, 2007: 397).

Os contrários à política de cota dentro do movimento social negro se remetiam a histórica ligação da militância negra com uma construção política-ideológica pautada pela base teórica marxista. O que significava para essas lideranças entender as relações sociais a partir do conflito de classes e reafirmar uma visão crítica do capitalismo, mas agregar as questões ligadas ao racismo como um elemento fundante dos conflitos da sociedade brasileira e assim criar uma articulação entre raça e classe. Nesse contexto, a política de cotas era vista como uma reforma, sem uma transformação social verdadeira que alterasse as estruturas sociais que mantêm as desigualdades sociais.

Sob protestos e adesões favoráveis dos vários atores (mídia, academia e movimento social negro), ao longo dos últimos 9 anos, outras universidades em todo o Brasil também adotaram sistemas similares em seus processos de admissão. Até 2009, 79 universidades públicas (municipais, estaduais e federais) já haviam instituído um sistema de cotas para negros e indígenas e/ou bonificação para alunos egressos de escola pública<sup>108</sup>.

Tramitam no Supremo Tribunal Federal ações questionando a constitucionalidade das cotas<sup>109</sup> e no Senado Federal o projeto de lei 73/99 que prevê a reserva de 50% de vagas em universidades públicas para alunos oriundos de escolas secundárias da rede pública. Dentro deste percentual 25% seriam para jovens de baixa renda e a outra metade para negros e indígenas, de acordo com a proporção étnico-racial nos Estados.

---

<sup>108</sup> 41 são instituições estaduais, 34 federais e 04 municipais. 19 instituições tem suas vagas reservadas somente para indígenas. Ver mais FERREIRA & HERINGER, 2009.

<sup>109</sup> Ver exemplo na Arguição de descumprimento do Preceito Fundamental - ADPF no. 186, disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADPF&s1=186&processo=186>, acesso no dia 20/02/2010.

A oposição no Congresso tem como principal ator o Partido Democratas – DEM. Na visão de Ivair Augusto dos Santos, vendo retrospectivamente as oposições às políticas de AA no período:

*O governo Fernando Henrique foi mais aberto?*

Não. Nós pegamos o pessoal de surpresa... era uma novidade, depois é que o povo se organizou. A partir de 2005, 2006 a reação estava organizada. [...] nós passamos a perceber cada vez mais que temos adversários que até então a gente não imaginava, nós não tínhamos adversários claros, nem partidários. Com cotas e tal começaram a aparecer os adversários, na academia e na política. Por exemplo, qual é o partido que mais encarna a oposição: é o DEM. Quando você tem essa percepção te ajuda a formular o discurso, a fazer alianças, mas ao mesmo tempo exige que você tenha muito mais energia do que você tinha antes. [...] O debate que nós fizemos foi com o governo não foi com os partidos. Hoje o PSDB se alinha muito mais ao DEM, do que como um partido que apóia ação afirmativa. [...] Nós tínhamos um Presidente que falava sobre o assunto, hoje você não tem isso.

Em pesquisa recente do DataFolha<sup>110</sup> (2008), 51% do entrevistados aprovaram as cotas para negros nas universidades públicas ou privadas e 39% foram contra. Apesar das investidas da mídia tentando deslegitimar a adoção das cotas, o debate ainda está em aberto e parte da sociedade brasileira é a favor.

Mas, qual a conexão desse debate com as políticas de AA feitas pelo governo Fernando Henrique? O debate das cotas na UERJ retroalimentou o governo, devido à pressão externa, que agia tanto para paralisar ações desse tipo já que ofereciam inevitavelmente algum custo político, seja eleitoral ou nas relações internas com adversários e aliados e

---

<sup>110</sup> Na pesquisa de opinião do DataFolha (2008) sobre o racismo na sociedade brasileira, os entrevistados responderam a pergunta: “um dos pontos do projeto prevê que, no mínimo 20% das vagas em universidades públicas e particulares sejam reservadas para pessoas negras e descendentes de negros, independente das notas obtidas no vestibular em relação aos que não são negros. Você é a favor ou contra as cotas, isto é, que sejam reservadas vagas para negros e descendentes de negros nas universidades?” 51% foram a favor, 39% contra, 5% indiferentes e 4 não sabem.

Quanto à pergunta sobre estabelecimento de cotas nas empresas públicas e privadas: “O Estatuto [da Igualdade Racial] também prevê que sejam reservadas no mínimo 20% das vagas nas empresas públicas e privadas para pessoas negras e descendentes de negros. E você é a favor ou contra que sejam reservadas vagas nas empresas para negros e descendentes de negros?”. 54% aprovaram, 39% discordaram e indiferentes e não sabem, 4%.

ao mesmo tempo fazer com que aqueles sensíveis a luta antirracista, dentro e fora do governo, buscassem sensibilizar gestores e aliados. Ivair Augusto dos Santos nos descreve assim esse momento:

Quando começaram a criticar o [Raul] Jungmann nós fomos fazer uma visita ao Ministro do Supremo [Tribunal Federal] porque nós sabíamos que ele era simpatizante das cotas. Isso nos fortaleceu porque quem era Ministro do STF era o [Nelson] Jobim. O Jobim tinha ficado muito próximo da gente. Aí ele resolve dar apoio a que um negro entrasse no Superior Tribunal de Justiça, porque não havia nenhum negro. Ele apóia um negro de Minas. Aí quando nós percebemos tinha uma conjuntura no Tribunal de Justiça que nos era favorável. Nós tínhamos o Presidente do Supremo, Marco Aurélio, nós tínhamos o Jobim que era nosso aliado, nós tínhamos... O Presidente do Superior Tribunal do Trabalho era o Almir Pazzianoto, que era nosso colega do governo [Franco] Montoro. E havia o primeiro ministro negro que nós havíamos colocado lá [Carlos Alberto Reis de Paula]. Fizemos um grande seminário entre presidentes de tribunais só para discutir ação afirmativa. E o Marco Aurélio [Ministro do Supremo] solta um discurso defendendo ação afirmativa.<sup>111</sup>

O apoio do Presidente Fernando Henrique às políticas de AA, apesar de algumas ambiguidades, contribuiu para reforçar os argumentos favoráveis a tais políticas, ou pelo menos não fortaleceu os posicionamentos antagônicos dentro do governo. Em nível da gestão pública três ministérios (MDA, MJ e MinC) e o STF instituíram portarias específicas quanto a adoção de política de cotas, ou seja, convertendo-se esse fato em sinalização positiva de alguns ministérios quanto a tais políticas.

---

<sup>111</sup> Entrevista realizada com Ivair Augusto dos Santos, em Brasília, na Secretaria Especial de Direitos Humanos, no dia 26/11/2009. Ver mais sobre o discurso do Ministro do STF no item 4.2.6.

## Conclusão

Procurei analisar e trazer informações sobre o período de 1995 a 2002 que marcou profundamente o debate sobre as relações raciais na sociedade brasileira. A dissertação procurou contribuir com uma perspectiva muito pouco estudada: o governo Fernando Henrique e as ações afirmativas no Brasil, o estudo do papel do Estado e sua intervenção com o estabelecimento das AA. O reconhecimento oficial do Governo Federal da existência do racismo e da discriminação racial, o estabelecimento de políticas de AA em alguns ministérios, o processo preparatório local para a participação brasileira na Conferência de Durban e a polêmica sobre a adoção de política de cotas nas universidades públicas foram objeto de minha análise, pois contribuíram enormemente para colocar esse debate em um novo patamar, tendo reflexos para todos os atores envolvidos nesse diálogo. O período marca também uma grande efervescência e amadurecimento da sociedade civil em seu diálogo e/ou enfrentamento com o Estado, principalmente do movimento social negro, articulador e mobilizador ativo nessa temática.

Os anos do governo Fernando Henrique inauguraram um campo específico das políticas públicas: a promoção da igualdade racial, pondo fim à “invisibilidade” das desigualdades raciais par ao Estado brasileiro, que deixaram de ser mera estatística, mas desafio político e social para os governos. Os mecanismos e formas para a modificação de quadros tão gritantes de desigualdades foram inúmeros, porém durante esse período a análise das políticas e de alguns de seus resultados mostraram a precariedade e pouca efetividade. Se entendermos, no entanto, que a implementação de tais medidas é justa e correta, já que não existem justificativas morais para as desigualdades raciais presentes na sociedade brasileira (ou em qualquer outra), o ponto a ser debatido é o alcance real dessas políticas, quais as conseqüências e como aperfeiçoá-las para atingir seu fim, ou seja, minimizar as desigualdades advindas das relações raciais entre brancos e negros, homens e mulheres.

Contudo, considero que as políticas realizadas podem ser entendidas como um experimento político-simbólico que contribuíram, juntamente com outras iniciativas na esfera privada e em outras instâncias dos governos para abrir também um diálogo com toda a sociedade sobre o tema do racismo e da discriminação racial, que logicamente não será tranqüilo e nem mesmo estará longe de conflitos, ideológicos e políticos, de ordem prática e teórica. Nesse sentido, a contribuição do governo Fernando Henrique em sua interlocução com a sociedade foi contribuir para iniciar um debate amplo sobre a adoção de políticas de AA e o estabelecimento de algumas medidas, mesmo que precárias, ajudaram a desvelar algo extremamente “invisibilizado” para a ideologia racial brasileira<sup>112</sup>: o racismo e a discriminação racial. Fenômenos gerados por motivações individuais e por questões estruturais que se refletem no consciente e no inconsciente dos indivíduos, levando-os a comportamentos e práticas discriminatórias. Enquanto que as estruturas perpetuam padrões institucionalizados de valores culturais que impedem a plena cidadania dos negros. A complexidade desses fenômenos e suas conseqüências mostram-nos, portanto que minimizar essas situações não são tarefas para um só governo. Passos significativos foram dados pelo governo Fernando Henrique e posteriormente pelo governo Lula, porém ainda há muito a fazer.

---

<sup>112</sup> Por ideologia racial brasileira entende-se um conjunto de idéias sempre recorrentes nas discussões sobre a questão racial travadas fora dos círculos acadêmicos e do âmbito dos movimentos negros organizados. Estão popularizadas e podem ser identificadas nas colocações ao nível de senso comum. E invariavelmente apontam para a inexistência do racismo e da discriminação; ou mesmo, na difusa auto-classificação racial brasileira (SILVA, 1989: 170).

## Referência Bibliográfica

### Discursos do Presidente da República Fernando Henrique Cardoso:

<http://www.ifhc.org.br/Discursos.aspx?id=6014&mn3=0> acesso 06/01/2009.

- 1 - na cerimônia comemorativa do Dia Nacional da Consciência Negra, 20/11/1996;
- 2 - sobre os Direitos Humanos, 07/09/1995;
- 3 - na solenidade em homenagem ao Centenário de Zumbi, 18/11/1995;
- 4 - na solenidade do PNDH, 13/05/1996
- 5 - na abertura do Seminário Internacional "Multiculturalismo e racismo: o papel da ação afirmativa nos Estados democráticos contemporâneos", 02/07/1996;
- 6 - na reunião de trabalho da Marcha contra o racismo, pela igualdade e a vida, 20/11/1995;
- 7 - na exposição sobre DH no mundo atual, 10/09/1996;
- 8 - na cerimônia de entrega de título às comunidades negras remanescentes de quilombos, 20/11/1997;
- 9 - na cerimônia alusiva ao 1º ano de implementação do PNDH, 13/05/1997;
- 10 - na cerimônia de comemoração dos dois anos de existência do PNDH, 13/05/1998;
- 11 - na solenidade de celebração dos 150 anos de Joaquim Nabuco - 24/08/1999;
- 12 - na cerimônia de lançamento do livro Negros em Florianópolis, 14/12/2000;
- 13 - contra o racismo, a discriminação racial e xenofobia, 13/12/2000;
- 14 - na cerimônia de comemoração da Semana da Consciência Negra, 21/11/2002;
- 15 - na cerimônia de lançamento do PNDH II, 13/05/2002.

### Decretos e portarias:

BRASIL. Decreto s/n. de 20 de novembro de 1995. Institui Grupo de Trabalho Interministerial, com a finalidade de desenvolver políticas para a valorização da População Negra, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 21 nov. 1995. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=2&data=21/11/1995>>, acessado em 20/03/2009.

\_\_\_\_\_. Decreto s/n. de 20 de março de 1996. Cria, no âmbito do Ministério do Trabalho, o Grupo de Trabalho para a Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação (GTEDEO) e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 21 mar. 1996. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=5&data=21/03/1996>>, acessado em 20/03/2009.

\_\_\_\_\_. Decreto no. 1.904, de 13 de maio de 1996. Institui o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH). **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 14 maio 1996. Disponível em:

<http://www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=14/05/1996>, acessado em 20/03/2009.

\_\_\_\_\_. Decreto no. 3.912, de 10 de setembro de 2001. Regulamenta as disposições relativas ao processo administrativo para identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos e para o reconhecimento, a delimitação, a demarcação, a titulação e o registro imobiliário das terras por eles ocupadas. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 11 set. 2001. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=6&data=11/09/2001>, acessado em 20/03/2009.

\_\_\_\_\_. Decreto no 3.952, de 4 de outubro de 2001. Dispõe sobre o Conselho Nacional de Combate à Discriminação - CNCD. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05 out. 2001. Disponível em : <http://www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=05/10/2001>, acessado em 20/03/2009.

\_\_\_\_\_. Decreto de 21 de março de 2002. Institui Grupo de Trabalho com a finalidade de propor e implementar ações voltadas ao desenvolvimento sustentável dos remanescentes das comunidades dos quilombos e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 22 mar. 2002. Disponível em : <<http://www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=4&data=22/03/2002>> , acesso 20/03/2009.

\_\_\_\_\_. Decreto no. 4.228, de 13 de maio de 2002. Institui, no âmbito da Administração Pública Federal, o Programa Nacional de Ações Afirmativas e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 14 maio 2002. Disponível em : <http://www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=6&data=14/05/2002>, acesso em 20/03/2009.

\_\_\_\_\_. Decreto no. 4.229, de 13 de maio de 2002 - 1a Parte: dispõe sobre o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH, instituído pelo Decreto n o 1.904, de 13 de maio de 1996, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 14 maio 2002. Disponível em : <http://www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=6&data=14/05/2002>>, acesso 20/03/2009.

\_\_\_\_\_. Lei no 10.558, de 13 de novembro de 2002: cria o Programa Diversidade na Universidade, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 14 nov. 2002. Disponível em : <http://www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=6&data=14/11/2002>, acesso em 20/03/2009.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.125, de 7 de novembro de 1995. Institui o ano de 1995 como o "Ano Zumbi dos Palmares", em homenagem ao tricentenário de sua morte. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 8 nov. 1995. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=08/11/1995>> , acesso em 20/03/2009.

\_\_\_\_\_. Lei no. 9.315 de 20 de novembro de 1996. Inscreve o nome de Zumbi dos Palmares no Livro dos Heróis da Pátria. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 21 nov. 1996. Disponível em: <http://www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=21/11/1996>, acesso em 20/03/2009.

\_\_\_\_\_. Portaria no. 1.740, de 26 de outubro de 1999. O Ministério do Trabalho e Emprego determina a inclusão nos formulários da Relação Anual de Informações Sociais - RAIS e no Cadastro Geral de Empregados e Desempregados - CAGED, de dados informativos da raça e cor dos empregados, em campo próprio "raça/cor". **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 out 1999. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=15&data=27/10/1999>> acesso em 20/03/2009.

\_\_\_\_\_. Portaria no. 604, de 01 de junho de 2000. Institui no âmbito das Delegacias Regionais do Trabalho, os Núcleos de Promoção da Igualdade de Oportunidades e de Combate à Discriminação, encarregados de coordenar ações de combate à discriminação em matéria de emprego e profissão. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05 jun. 2000. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=9&data=05/06/2000>>, acesso de 20/03/2009.

\_\_\_\_\_. Portaria no. 202, de 4 de setembro de 2001. Determina medidas para aplicação do Programa de Ações Afirmativas do MDA/INCRA. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 06 set. 2001. Disponível em: <http://www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=103&data=06/09/2001>, acesso de 20/03/2009.

\_\_\_\_\_. Portaria no. 222, de 28 de setembro de 2001. Institui a vertente de raça e etnia no Programa de Ações Afirmativas do MDA-INCRA; e determina as atribuições da Coordenação do Projeto Raça e Etnia no âmbito do Programa de Ações Afirmativas do MDA-INCRA. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF.

\_\_\_\_\_. Portaria no. 224, de 28 de setembro 2001. Altera artigos 10, 14, 18 e 20 do regimento interno do INCRA. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 01 out 2001. Disponível em: <

<http://www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=113&data=05/10/2001>>, e  
<http://www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=156&data=01/10/2001> >, acesso em 20/03/2009.

\_\_\_\_\_. Portaria no. 03, de 16 de outubro de 2001. A Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, sob a coordenação de sua titular, Grupo Temático de Trabalho sobre Discriminação Racial defini planos de atuação que indiquem parâmetros e metas dos Procuradores da Cidadania em todo o país. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF.

\_\_\_\_\_. Portaria no. 1156, de 20 de dezembro de 2001. Institui o Programa de Ações Afirmativas do Ministério da Justiça. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 21 dez 2001. Disponível em: <http://www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?data=21/12/2001&jornal=1&pagina=305&totalArquivos=392>> acesso em 20/03/2009.

\_\_\_\_\_. Portaria no. 25, de 21 de janeiro de 2001. A realização de contratações ou a continuação de serviços de empresas privadas ao MDA/INCRA deverá respeitar a diversidade – raça/gênero – em seus quadros funcionais. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF.

\_\_\_\_\_. Protocolo de Cooperação sobre a Ação Afirmativa entre o Instituto Rio Branco e o Ministério da Ciência e Tecnologia, por Intermédio do Conselho Nacional De Desenvolvimento Científico e Tecnológico–CNPq. Criação e concessão de "bolsa-prêmio de vocação para a diplomacia" que levem em consideração o quesito cor/raça, Brasília, DF, 21/03/2002.

\_\_\_\_\_. Portaria no. 484, de 22 de agosto de 2002. Institui o Programa de Ações Afirmativas do Ministério da Cultura, com alcance às suas entidades vinculadas. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 ago. 2002. Disponível em: <http://www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=15&data=27/08/2002>, acesso em 20/03/2009.

## Livros e artigos

AGUIAR, Marcelo Macedula. **A especificidade da ação afirmativa no Brasil**: a experiência do Centro Nacional de Cidadania Negra em Uberaba. 2005, p.154. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Centro de Educação e Ciências Humanas. Universidade de São Carlos, São Carlos.

ALBERTI, Verena & PEREIRA, Amilcar (orgs.). **Histórias do movimento negro no Brasil**: depoimentos ao CPDOC. Rio de Janeiro: Pallas; CPDOC-FGV, 2007.

\_\_\_\_\_. Articulações entre movimento negro e Estado: estratégias e experiências contemporâneas. In: GOMES, Ângela de Castro (org.). **Direitos e cidadania: memória, política e cultura**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2007a, p. 93-113.

\_\_\_\_\_. A defesa das cotas como estratégia política do movimento negro contemporâneo. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, n. 37, jan-jun 2006.

ALMEIDA, Nina Paiva. **O BID e as políticas educacionais de inclusão étnico-racial no Brasil**. 2008, p. 170. Mestre (Mestrado em Antropologia Social). Museu Nacional. UFRJ, Rio de Janeiro.

ALVES, J.A. Lindgren. A Conferência de Durban contra o Racismo e a responsabilidade de todos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 45, no. 2, Brasília, jul/dez. 2002, p. 198-223.

ANDREWS, George Reid. Ação afirmativa: um modelo para o Brasil. SOUZA, Jessé (org.). **Multiculturalismo e racismo**: uma comparação Brasil - Estados Unidos. Brasília: Editora Paralelo 15, 1997, p. 137-144.

\_\_\_\_\_. **Negros e brancos em São Paulo (1888-1988)**. Bauru: EDUSC, 1998.

AVRITZER, Leonardo. Em busca de um padrão de cidadania mundial. **Lua Nova, revista de cultura e política**, São Paulo, nº 55-56, p. 29-56, 2002.

BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo & MENDONÇA, Rosane. **A estabilidade inaceitável**: desigualdades e pobreza no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.

BELLO, Álvaro. **Revision y valoración de La implementación de La declaración y programa de acción de la Conferencia Mundial contra El Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia em las Américas**. Documento de trabajo n. 5, Oficina Del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Genève: ONU, 2006.

BENTO, Maria Aparecida Silva. Raça e gênero no mercado de trabalho. In: ROCHA, Maria Isabel Baltar (org.). **Trabalho e gênero: mudanças, permanências e desafios**. São Paulo: ABEP, NEPO/UNICAMP, CEDEPLAR/UFMG, Editora 34, 2000, p. 295-308.

BERNARDINO, Joaze. Ação afirmativa no Brasil. In: Araújo, Caetano E. Pereira et AL (org.). **Política e valores**. Brasília: Editora UNB, 2000.

BID. **Relatório de término de projeto (Programa de Diversidade na Universidade)**. Brasília: BID, 2008. Disponível em <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1658505>, acessado em 10/10/2009.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Anais do Seminário "Multiculturalismo e racismo: o papel da ação afirmativa nos Estados democráticos contemporâneos"**. Brasília: MJ, 1997.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. **Programa Nacional de Direitos Humanos**. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social, Ministério da Justiça, 1996.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. **Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH II**. Brasília: MJ, Secretaria de Estado de Direitos Humanos, 2002. Disponível em <http://portal.mj.gov.br/sedh/pndh/pndhII/Texto%20Integral%20PNDH%20II.pdf>, acessado em 06/11/2009.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Construindo a democracia racial**. Coleção de documentos da Presidência da República, Brasília: 1998.

\_\_\_\_\_. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. **Quadro comparativo entre as recomendações do Comitê sobre a Eliminação da Discriminação Racial (1996) e o Relatório Brasileiro (2003)**. Brasília: SEDH; PNUD/ONU, maio 2008.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Por um partido democrático, de esquerda e contemporâneo. **Lua Nova, Revista de Cultura e Política**, n. 39, 1997, p. 53-71.

\_\_\_\_\_. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova, Revista de Cultura Política**, n.º.45, 1998, p. 49-95. Trabalho apresentado à segunda reunião do Círculo de Montevideú. Barcelona, 25-26 de abril de 1997.

CAPPELLIN, Paola (org.). **A experiência dos núcleos de promoção da igualdade de oportunidades e combate à discriminação no emprego e na ocupação**. Brasília: OIT, 2005.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Mãos a obra, Brasil: proposta de governo**. Brasília: [s. n.], 1994.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Avança Brasil: mais 4 anos de desenvolvimento para todos**. Brasília: [s. ed.], 1998.

CARDOSO, Ruth Corrêa Leite. A sociedade em movimento: novos atores dialogam com o Estado. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 32, jun 1991, p. 129-134.

CARNEIRO, Sueli. A batalha de Durban. **Revista Estudos Feministas**, vol. 10, no. 1, Florianópolis, jan. 2002.

COSTA, Sergio. A construção sociológica da raça no Brasil. **Estudos Afro-Asiáticos**, Rio de Janeiro, ano 24, nº 1, p.35-62, 2002.

\_\_\_\_\_ & WERLE, Denílson Luís. Reconhecer as diferenças: liberais, comunitaristas e as relações raciais no Brasil. **Revista Novos Estudos**, São Paulo, n. 49, nov. 1997, p. 159-178.

DAMATTA, Roberto. Notas sobre o racismo à brasileira. In: SOUZA, Jessé (org.). **Multiculturalismo e racismo: uma comparação Brasil - Estados Unidos**. Brasília: Editora Paralelo 15, 1997, p. 69-76.

DATAFOLHA. **Racismo cordial**. São Paulo: Ática, 1995.

\_\_\_\_\_. **Opinião Pública - Racismo - Relatório completo**. São Paulo: DATAFOLHA, 26/11/2008. Disponível em: [http://datafolha.folha.uol.com.br/po/ver\\_po.php?session=779](http://datafolha.folha.uol.com.br/po/ver_po.php?session=779), acessado em 03/03/2009.

D'ADESKY, Jacques. **Pluralismo étnico e multi-culturalismo: racismos e antirracismos no Brasil**. Rio de Janeiro: Pallas, 2005.

\_\_\_\_\_. Pluralismo étnico e multiculturalismo. **Revista Afro-Ásia**, Bahia: Centro de Estudos Afro-Orientais, UFBA, no. 19/20, p. 165-182, 1997.

D'ARAUJO, Maria Celina & LAMEIRÃO, Camila (participação). **A elite dirigente do governo Lula**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2009.

FERES JR., João. **Ação afirmativa no Brasil: fundamentos e críticas**. Revista Econômica, Rio de Janeiro, v.6, n.2, p. 291-312, dez. 2004.

\_\_\_\_\_ & ZONINSEIN, Jonas (orgs.). **Ação afirmativa e universidade: experiências nacionais comparadas**. Brasília: Editora UNB, 2006.

\_\_\_\_\_. Ação afirmativa: política pública e opinião. **Sinais Sociais**, Rio de Janeiro, v.3, n.8, set./dez. 2008, p. 38-77.

FERREIRA, Renato & HERINGER, Rosana. Análise das principais políticas de inclusão de estudantes negros no ensino superior no Brasil no período 2001-2008. In: PAULA, Marilene de & HERINGER, Rosana. **Caminhos convergentes: Estado e sociedade na superação das desigualdades raciais no Brasil**. Rio de Janeiro: Henrich Böll Stiftung, 2009, p. 137-196.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; VALENTE, Ana Luiza & LIMONGI, Fernando. Governabilidade e concentração de poder institucional: o governo FHC. **TEMPO SOCIAL, Revista de Sociologia da USP. Dossiê FHC primeiro governo**. São Paulo: USP, 11(2), p.49-62, fev. 2000.

FRASER, Nancy. Rethinking recognition. **New Left Review**, n. 3, maio/jun. 2000, p. 107-120.

\_\_\_\_\_. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, no. 63, out. 2002, p. 7-20. Disponível em <http://www.ces.uc.pt/publicacoes/rccs/artigos/63/RCCS63-Nancy%20Fraser-007-020.pdf>, acessada em 20/06/2009.

\_\_\_\_\_. Reconhecimento sem ética? **Lua Nova, Revista de Cultura e Política**. São Paulo, no. 70, 2007, p. 101-138.

FREYRE, Gilberto. **Casa Grande e Senzala: Formação da Família Brasileira sob o Regime de Economia Patriarcal**. Rio de Janeiro: Record(31ª ed.), 1990.

FRY, Peter. O que a Cinderela Negra tem a dizer sobre a política racial brasileira. **Revista USP**, no. 28, 1995-1996, p.122-135.

GILLIAM, Ângela. Globalização, identidades e os ataques à igualdade nos Estados Unidos: esboço de uma perspectiva para o Brasil. In: FELDMAN-BIANCO, Bela & CAPINHA, Graça (orgs.). **Identidades: estudos de cultura e poder**. São Paulo: Hucitec, 2000, p. 73-105.

GOMES, Joaquim Barbosa. **Ação afirmativa e princípio constitucional da igualdade: o direito como instrumento de transformação social. A experiência dos EUA**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

GOMES, Marcus Vinicius Peinado. **O movimento negro e a SEPPIR: um estudo sobre a luta por sentidos sobre a desigualdade racial no Brasil.** 2009, 161 p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo). Escola de Administração de Empresas de São Paulo. FGV, São Paulo.

GONÇALVES, Benjamin & GASTALDI FILHO, Helio (coord.). **Perfil social, racial e de gênero das 500 maiores empresas do Brasil e suas ações afirmativas - Pesquisa 2005.** São Paulo: Instituto Ethos, 2006.

GRIN, Monica. Esse ainda obscuro objeto de desejo, políticas de ação afirmativa e ajustes normativos: o seminário de Brasília. **Novos Estudos**, São Paulo, no. 59, p. 172-192, 2001.

\_\_\_\_\_. **Auto-confrontação racial e opinião: o caso brasileiro e o norte-americano.** In: Texto apresentado no Seminário Diversidade Cultural Brasileira, Casa Rui Barbosa. Rio de Janeiro, 2004. Disponível em [http://www.casaruibarbosa.gov.br/dados/DOC/palestras/Diversidade\\_Cultural/FC\\_RB\\_DiversidadeCulturalBrasileira\\_MonicaGrin.pdf](http://www.casaruibarbosa.gov.br/dados/DOC/palestras/Diversidade_Cultural/FC_RB_DiversidadeCulturalBrasileira_MonicaGrin.pdf), acessado em 10/02/2009.

GUIMARÃES, Antonio Sergio. Políticas públicas para a ascensão dos negros no Brasil. **Afro-Ásia**, Bahia, n.18, p. 235-261, 1996.

\_\_\_\_\_. **Racismo e antirracismo no Brasil.** São Paulo: Editora 34, 1999.

\_\_\_\_\_. **Classes, raças e democracia.** São Paulo: FUSP; editora 34, 2002.

\_\_\_\_\_. **Contexto histórico-ideológico do desenvolvimento das ações afirmativas no Brasil.** São Paulo: 2005, mimeo. Disponível em <http://www.educacaonacional.com.br/biblioteca/index.php>, acessado em 10/02/2009.

\_\_\_\_\_. Depois da democracia racial. **Tempo Social, Revista de Sociologia da USP**, v. 18, n.2, p. 269-287, nov. 2006.

HALL, Stuart. A questão multicultural. In: SOVIK, Liv (org.). **Da diáspora: identidades e mediações culturais.** Belo Horizonte: Editora UFMG; Brasília: UNESCO, 2003, p. 51-100.

HANCHARD, Michael. Cinderela negra: raça e esfera pública no Brasil. **Estudos Afro-Asiáticos**, n. 30, p. 41-59, dez. 1996.

HASENBLAG, Carlos. O contexto das desigualdades raciais. SOUZA, Jessé (org.). **Multiculturalismo e racismo: uma comparação Brasil - Estados Unidos.** Brasília: Editora Paralelo 15, 1997, p. 63-68.

HENRIQUES, Ricardo. **Desigualdade e Pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

\_\_\_\_\_. **Desigualdades raciais no Brasil: Evolução das Condições de Vida na Década de 90**. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.

HOBBSAWM, Eric J. & RANGER, Terence. **A Invenção das tradições**. Rio de Janeiro: paz e terra, 1984.

HOFBAUER, Andreas. Ações afirmativas e o debate sobre racismo no Brasil. **Lua Nova, Revista de Cultura e Política**, São Paulo, nº 68, p. 9-56, 2006.

HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais**. São Paulo: Editora 34, 2003.

\_\_\_\_\_. & FRASER, Nancy. **Redistribution or recognition ?**: a political-philosophical exchange. London: Verso, 2003a.

JACCOUD, Luciana & BEGHIN, Nathalie. **Desigualdades raciais no Brasil: um balanço da intervenção governamental**. Brasília: IPEA, 2002.

\_\_\_\_\_. (org.). **A construção de uma política de promoção da igualdade racial: uma análise dos últimos 20 anos**. Brasília: IPEA, 2009.

JOHNSON III, Ollie A. representação racial e política no Brasil: parlamentares negros no Congresso Nacional (1983-1999). **Estudos Afro-Asiáticos**, Rio de Janeiro, no. 38, dez. 2000. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-546X2000000200001&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-546X2000000200001&script=sci_arttext), acessado em 24/02/2010.

KAMEL, Ali. **Não somos racistas**. Rio de Janeiro: O Globo, 2003.

KYMLICKA, Will. **Multicultural citizenship: a liberal theory of minority rights**. New York: Oxford University Press, 1995.

LAVALLE, Adrián Gurza. Cidadania, igualdade e diferença. **Lua Nova, Revista de Cultura e Política**, São Paulo, nº 59, p. 75-93, 2003.

LAFER, Celso. Discurso proferido pelo Ministro das Relações Exteriores por ocasião da assinatura, no Instituto Rio Branco, do Termo de Ajuste ao Protocolo de Cooperação sobre a Ação Afirmativa no Instituto Rio Branco, em 14/5/2002.

LIMA, Vera Lucia Alves Rodrigues. **A inserção do negro na carreira de diplomata**: ação afirmativa para o Instituto Rio Branco. 2005, p. 156. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Instituto de Filosofia e Ciências Sociais. UFRJ, Rio de Janeiro.

MAGGIE, Yvonne. Aqueles a quem foi negada a cor do dia: as categorias de cor e raça na cultura brasileira. In: MAIO, Marcos C & SANTOS, Ricardo V. (orgs.). **Raça, ciência e sociedade**. Rio de Janeiro, Fiocruz/Centro Cultural Banco do Brasil, 1996.

\_\_\_\_\_. & FRY, Peter. O debate que não houve: reserva de vagas para negros nas universidades brasileiras. **Enfoques, Revista Eletrônica**, v.1, n.1., dez. 2002.

MARCHA ZUMBI. **Por uma política nacional de combate ao racismo e à desigualdade racial**: Marcha Zumbi contra o racismo, pela cidadania e a vida. Brasília: Cultura Gráfica e Ed. Ltda, 1996. Disponível em:

[http://www.lesiagonzalez.org.br/material/Marcha\\_Zumbi\\_1995\\_divulgacaoUNEGRO-RS.pdf](http://www.lesiagonzalez.org.br/material/Marcha_Zumbi_1995_divulgacaoUNEGRO-RS.pdf), acessado em 02/02/2009.

MARTINS, Roberto Borges. Desigualdades raciais e políticas de inclusão racial: um sumário da experiência brasileira recente. **Série Políticas Sociais**, n. 82, CEPAL, Santiago do Chile, 2004.

Disponível em [http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/14728/Serie82\\_P.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/14728/Serie82_P.pdf), acessado em 20/06/2009.

MARTUCCELLI, Danilo. As contradições políticas do multiculturalismo. In: **Revista Brasileira de Educação**, no. 2, mai/jun/jul/ago. 1966, p. 18-32. Disponível em: [http://www.anped.org.br/rbe/rbedigital/RBDE02/RBDE02\\_04\\_DANILO\\_MARTUCCELLI.pdf](http://www.anped.org.br/rbe/rbedigital/RBDE02/RBDE02_04_DANILO_MARTUCCELLI.pdf), acesso dia 14/11/2009.

MATOS, Patrícia. O reconhecimento: entre a justiça e a identidade. **Lua Nova, Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n° 63, p. 143-160, 2004.

\_\_\_\_\_. **A sociologia política do reconhecimento**: as contribuições de Charles Taylor, Axel Honneth e Nancy Fraser. São Paulo, Annablume, 2006.

MEDEIROS, Marcelo. A trajetória do welfare state no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990. **Textos para Discussão**, n. 852, IPEA, 2001.

MELLO, Marco Aurélio Mendes de Farias. **Ótica Constitucional**: A Igualdade e as Ações Afirmativas. Brasília: TST, 2002.

MENDONÇA, Ricardo. Reconhecimento em debate: os modelos de Honneth e Fraser em sua relação com o legado habermasiano. In: **I Congresso Anual da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e política**. Bahia: 2006.

[http://www.fafich.ufmg.br/compolitica/anais2006/Mendonca\\_2006.pdf](http://www.fafich.ufmg.br/compolitica/anais2006/Mendonca_2006.pdf) acesso 22/06/2008.

MESQUITA NETO, Paulo de & PINHEIRO, Paulo Sérgio. Programa Nacional de Direitos Humanos: a avaliação do primeiro ano e perspectivas. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 11, n. 30, maio-ago 1997.

MINISTÉRIO DO TRABALHO. **Nota Técnica MTE 075/2008**. Brasília: MTE, 13/06/2008. disponível em [http://www.mte.gov.br/pdet/ajuda/notas\\_comunic/nt07508.asp](http://www.mte.gov.br/pdet/ajuda/notas_comunic/nt07508.asp), acessado em 10/01/2010.

NASCIMENTO, Alexandre. Os cursos pré-vestibulares populares como prática de ação afirmativa e valorização da diversidade. In: SILVEIRA, Maria Helena Vargas da & BRAGA, Maria Lucia de Santana (orgs.). **O Programa Diversidade na Universidade e a construção de uma política educacional antirracista**. Brasília: Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, UNESCO, 2007, p. 65-88.

NEVES, Paulo Sérgio da C. Luta antirracista: entre reconhecimento e redistribuição. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 20, nº 59, 2005.

NOGUEIRA, Oracy. **Preconceito de marca: as relações raciais em Itapetininga**. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1998.

OSÓRIO, Rafael Guerreiro. **Desigualdades raciais e de gênero no serviço público civil**. Brasília: OIT, Cadernos GRPE, n. 2, 2006.

PEREIRA, Amauri Mendes. Um raio em céu azul: reflexões sobre a política de cotas e a identidade nacional brasileira. **Estudos Afro-Asiáticos**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 3, 2003, 463-483 p.

RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

REIS, Fábio Wanderley. O mito e o valor da democracia racial. In: SOUZA, Jessé (org.). **Multiculturalismo e racismo: Uma comparação Brasil-Estados Unidos**. Brasília: Paralelo 15, 1997.

ROMA, Celso. A institucionalização do PSDB entre 1988 e 1999. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. [online]. 2002, vol.17, n.49, p. 71-92. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69092002000200006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092002000200006&lng=en&nrm=iso), acessado em 14/01/2010.

SABBAGH, Daniel. Affirmative action and the group-disadvantaging principle. In: **Issues in Legal Scholarship: The origins and fate of antisubordination theory, article 14**. California: The Berkeley Electronic Press, 2003.

\_\_\_\_\_. **Affirmative action policies**: an international perspective. Background paper for Human Development Report 2004. New York: UNDP, 2004.

SALLUM JR., Brasília. O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo. *TEMPO SOCIAL*, Revista de Sociologia da USP. **Dossiê FHC primeiro governo**. São Paulo: USP, 11(2), p.23-47, fev. 2000.

SANEMATSU, Marisa & IRACI, Nilza. Racismo e imprensa: como a imprensa escrita cobriu a Conferência Mundial contra o Racismo. In: RAMOS, Silvia (org.). **Mídia e racismo**. Rio de Janeiro: Pallas, 2002, p. 122-151.

SANSONE, Lívio. Racismo sem etnicidade, políticas públicas e discriminação racial em perspectiva comparada. **Dados**, Rio de Janeiro, vol. 41, n. 4, 1998. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581998000400003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581998000400003&lng=en&nrm=iso) acessado em 22/06/2008.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Porque é tão difícil construir uma teoria crítica? In: **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 54, p. 197-215, Coimbra, Portugal, jun. 1999.

\_\_\_\_\_. Por uma concepção multicultural de direitos humanos. In: FELDMAN-BIANCO, Bela & CAPINHA, Graça (orgs.). **Identidades**: estudos de cultura e poder. São Paulo: Hucitec, 2000, p. 19-39.

SANTOS, Ivair Augusto Alves dos. **O Movimento Negro e o Estado (1983-1987)**: o caso do Conselho de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra no governo de São Paulo. São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo, 2006.

SANTOS, Márcio André de Oliveira dos. **A persistência política dos movimentos negros brasileiros**: processo de mobilização à Terceira Conferência Mundial das Nações Unidas contra o Racismo. 2005, p. 181. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. UERJ, Rio de Janeiro.

\_\_\_\_\_. Política negra e democracia no Brasil contemporâneo: reflexões sobre os movimentos negros. In: PAULA, Marilene de & HERINGER, Rosana. **Caminhos convergentes**: Estado e sociedade na superação das desigualdades raciais no Brasil. Rio de Janeiro: Henrich Böll Stiftung, 2009, p. 259-274.

SANTOS, Sales Augusto dos (org.). **Ação afirmativa e combate ao racismo nas Américas**. Coleção Educação para Todos, vol. 5. Brasília: Ministério da Educação; UNESCO, 2005.

SCOTT, Joan W. O enigma da igualdade. **Estudos Feministas**, Florianópolis, 13(1), 216, jan-abr. 2005, p.11-30.

SILVA, Denise Ferreira da. Revisitando a “democracia racial”: raça e identidade nacional no pensamento brasileiro. **Estudos Afro-asiáticos**, no. 16, mar. 1989, p.157-170.

SILVA, Graziela Moraes Dias da. Ações afirmativas no Brasil e na África do Sul. **Tempo Social, Revista de Sociologia da USP**, São Paulo, v. 18, n.2, p. 131-165.

SILVA, Tomaz Tadeu da (org.) et all. **Identidade e diferença: a perspectiva dos estudos culturais**. Rio de Janeiro: Vozes, 2000.

SILVEIRA, Maria Helena Vargas da & BRAGA, Maria Lucia de Santana (orgs.). **O Programa Diversidade na Universidade e a construção de uma política educacional antirracista**. Brasília: Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, UNESCO, 2007.

SILVEIRA, Oliveira. Vinte de novembro: história e conteúdo. In: GONÇALVES, Petronilha Beatriz & SILVÉRIO, Valter Roberto (org.). **Educação e ações afirmativas: entre a injustiça simbólica e a injustiça econômica**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2003, p. 21-42.

SILVÉRIO, Valter Roberto. Democracia e (in)tolerância racial: o desafio do multiculturalismo. **Revista Olhar**, São Paulo, ano 1, no. 2, dez 1999, p. 1-16.

\_\_\_\_\_. **Políticas raciais compensatórias: o dilema brasileiro do século XXI**, 2005. Disponível em <http://ftp.unb.br/pub/unb/ipr/rel/ipri/2000/2636.pdf> , acessado em 25/06/2008.

SKIDMORE, Thomas. Ação afirmativa no Brasil? reflexões de um brasilianista. SOUZA, Jessé (org.). **Multiculturalismo e racismo: uma comparação Brasil - Estados Unidos**. Brasília: Editora Paralelo 15, 1997, p. 127-136.

SOARES, Claudete Gomes. **Raça, classe e cidadania: a trajetória do debate racial no Partido dos Trabalhadores (1980-2003)**. 2009, p. 221. Tese (Doutorado em Sociologia). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. UNICAMP, Campinas.

SOARES, Sergei Suarez Dillon. **Perfil da Discriminação no Mercado de Trabalho - Homens Negros, mulheres brancas e mulheres negras**. Brasília: IPEA, 2000.

SORJ, Bernardo. **A democracia inesperada: cidadania, direitos humanos e desigualdade social**. Rio de Janeiro: Zahar, 2004.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de & FERES JR., João. Ação afirmativa: normatividade e constitucionalidade. In: SARMENTO, Daniel & PIOVESAN, Flávia. **Igualdade, diferença e Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008, p. 345-363.

SOUZA, Jessé (org.). **Multiculturalismo e racismo: uma comparação Brasil - Estados Unidos**. Brasília: Editora Paralelo 15, 1997.

\_\_\_\_\_. Charles Taylor e a teoria crítica do reconhecimento. In: SOUZA, Jessé. **A modernização seletiva: uma interpretação do dilema brasileiro**. Brasília: Editora UNB, 2000.

\_\_\_\_\_. Raça ou classe? Sobre a desigualdade brasileira. **Lua Nova, Revista de Cultura e Política**. São Paulo, n. 65, 2005, p. 43-69.

\_\_\_\_\_ & MATOS, Patrícia (org.). **Teoria Crítica no século XXI**. São Paulo: Annablume, 2007.

VIEIRA, Andréa Lopes da Costa. Ações afirmativas: construção, implementação e institucionalização, uma análise das propostas de ação afirmativa nos programas nacionais de direitos humanos (1996-2002). In: **30 Encontro Anual de Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Ciências Sociais**. São Paulo: ANPOCS, 2006.

TAYLOR, Charles. **As fontes do self: a construção da identidade moderna**. São Paulo: Edições Loyola, 1994.

TELLES, Edward Eric. **Racismo à brasileira: uma nova perspectiva sociológica**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2003.

TEMPO SOCIAL, Revista de Sociologia da USP. **Dossiê FHC segundo governo**. São Paulo, USP, vol. 15, n. 2, nov. 2003.

THEODORO, Mario (org.) et ali. **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição**. Brasília: IPEA, 2008.

TOLEDO, Roberto Pompeu de. **O presidente segundo o sociólogo: entrevista de Fernando Henrique Cardoso a Roberto Pompeu de Toledo**. São Paulo: Cia. das Letras, 1998.

WALTENBERG, Fábio D. Cotas nas universidades brasileiras: a contribuição das teorias de justiça distributiva ao debate. **Sinais**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 4, 52-85 p. , mai/ago. 2007.

WEISSKOPF, Thomas E. A experiência da Índia com a ação afirmativa na seleção para o ensino superior. In: FERES JR., João & ZONINSEIN, Jonas (orgs.). **Ação afirmativa no ensino superior brasileiro**. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: Iuperj, 2008, p. 35-60.

## Anexo I: Mapa dos projetos e programas do Governo Federal para a população negra entre 1995 e 2002

As informações abaixo foram transcritas do livro de Nathalie Beghin e Luciana Jaccoud, “Desigualdades raciais no Brasil: um balanço da intervenção governamental” (2002: 57-64).

<b>Ministério da Educação - MEC</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>* Construção de Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN) para as oito séries do ensino fundamental que valorizem a população negra e a contribuição cultural dos afro-brasileiros na construção da nação.</li><li>* Celebração de parceria entre a TVE, a Fundação Cultural Palmares e o Ministério da Justiça para a divulgação de documentários com relatos sobre a vida e as ações de personagens negros de destaque na história do Brasil (1997).</li><li>* Reavaliação dos livros didáticos distribuídos aos alunos do ensino fundamental de todo o país: exclusão de livros que continham preconceitos ou erros formais, discriminação de raça, cor ou gênero e adequação dos livros aos novos parâmetros com apresentação positiva dos tipos brasileiros, valorizando a pluralidade cultural do Brasil.</li><li>* Preparação de programas especiais da TV Escola para promover, no próprio ambiente escolar, a valorização da etnia afro-brasileira. Esses programas contemplam temas tais como: as raízes africanas da cultura e da sociedade brasileiras; o negro na história brasileira; a presença afro-brasileira na vida social e cultural do Brasil de hoje; os efeitos destruidores do preconceito e sua caracterização como fator de perpetuação de injustiças sociais; os aspectos positivos de uma sociedade pluriétnica e pluricultural.</li><li>* Participação de um representante do Movimento Negro no Comitê de Educação de Jovens e Adultos, que avalia e aprova as propostas do Programa Educação para Qualidade no Trabalho.</li><li>* Criação do Programa Diversidade na Universidade, com o intuito de implementar e avaliar estratégias para a promoção do acesso ao ensino superior de pessoas pertencentes a grupos socialmente desfavorecidos, especialmente os afrodescendentes e os indígenas brasileiros (2002).</li><li>* Apoio técnico e financeiro a programas de alfabetização e a cursos</li></ul>
-------------------------------------	---

	<p>supletivos promovidos pelo Movimento Negro ou destinados à população afro-brasileira, especialmente por meio de fornecimento de material didático adequado.</p> <p>* Apoio a projetos educacionais em áreas remanescentes de quilombos com a inclusão de atividades de extensão universitária, visando à melhoria da qualidade de vida e ao desenvolvimento local, integrado e sustentável das comunidades remanescentes de quilombos (parceria com o Programa Universidade Solidária e a Fundação Cultural Palmares).</p>
<p><b>Ministério das Relações Exteriores - MRE</b></p>	<p>* Implementação do projeto de inclusão dos PALOPs à Rede Nacional de Pesquisa (iniciativa do MRE e do MCT), com o objetivo de utilizar a rede Internet como instrumento de integração entre o Brasil e esses países, sobretudo em atividades de apoio à educação, à pesquisa e ao desenvolvimento científico e tecnológico.</p> <p>* Implementação do projeto Rota dos Escravos, apoiado pela Conferência Geral da Unesco, por iniciativa dos países africanos e com o apoio do Brasil. A iniciativa prevê: a recuperação, a compilação e o tratamento de arquivos históricos relativos ao tráfico de escravos; a constituição de um banco de dados; e a realização de estudos comparativos sobre o tráfico negreiro e a escravidão, envolvendo países dos continentes americano e africano, com o objetivo de subsidiar políticas de valorização da população negra e da herança cultural africana nos países interessados.</p> <p>* Concessão de vinte bolsas de estudo a afrodescendentes para se prepararem para o concurso do Instituto Rio Branco (2002): Programa Bolsa-Prêmio.</p>
<p><b>Ministério da Cultura - MinC</b></p>	<p>* Mobilização das lideranças do Movimento Negro, integrando-as aos colegiados estaduais de valorização da população negra, com a incumbência de atuar na localização de comunidades quilombolas ainda não catalogadas, no levantamento de informações sobre aquelas já conhecidas e nos projetos de desenvolvimento integrado.</p> <p>* Titulação de terras das comunidades remanescentes de quilombos, em articulação com o Incra, os institutos de terras dos estados e os órgãos de defesa do meio ambiente.</p> <p>* Elaboração de projetos de desenvolvimento integrado de comunidades quilombolas, em articulação com estados e municípios e as respectivas lideranças do Movimento Negro.</p> <p>* Implementação de Programa de Ações Afirmativas que prevê, no preenchimento de cargos de Direção de Assessoramento Superior – DAS, nos contratos com serviços de terceiros e consultores, meta de participação de 20% para afrodescendentes (2002).</p>

<p><b>Ministério da Saúde - MS</b></p>	<p>* Elaboração, em 1997, de proposta de Política de Saúde para a População Negra, que tem como metas: efetivar o Programa de Anemia Falciforme em todo o território nacional; garantir adequado investimento governamental e privado em pesquisas clínicas e epidemiológicas que permitam a ampliação das informações técnico-científicas sobre a problemática da saúde dessa população; promover reciclagem dos profissionais da área de saúde com uma nova concepção da problemática específica da população negra; e dar aos afro-brasileiros a oportunidade de conhecer sua real situação de saúde.</p> <p>* Elaboração e publicação do <i>Manual Técnico de Diagnóstico e Tratamento das Doenças da População Negra Brasileira</i> em parceria com a Universidade de Brasília (2001).</p> <p>* Elaboração de proposta de Programa de Anemia Falciforme e criação do Subcomitê de Hemoglobinopatias com a finalidade de agilizar as ações de controle da anemia falciforme e das demais doenças correlatas.</p> <p>* Inclusão do quesito raça/cor (amarela, branca, indígena, parda e preta) nos formulários oficiais, nacionalmente padronizados, de Declaração de Nascidos Vivos e de Declaração de Óbitos.</p> <p>* Apoio financeiro a projeto de pesquisa clínica sobre a anemia falciforme em quatro comunidades remanescentes de quilombos nos Estados da Bahia e Sergipe em parceria com a Universidade de Brasília e a Fundação Cultural Palmares.</p> <p>* Contratação, por meio da Secretaria de Saúde de Goiás, de membros da Comunidade Kalunga para atuarem como Agentes Comunitários de Saúde em benefício do seu próprio povo.</p>
<p><b>Ministério da Justiça - MJ</b></p>	<p>* Elaboração, pela Secretaria de Estado dos Direitos Humanos (SEDH/MJ), do primeiro Programa Nacional dos Direitos Humanos (I PNDH), que dedica um capítulo à proteção dos direitos da população negra (1996).</p> <p>* Elaboração, em 2002, pela Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, do segundo Plano Nacional de Direitos Humanos (II PNDH), que amplia as fixadas em 1996. Ademais, o Plano reconhece os males causados pela escravidão e pelo tráfico transatlântico de escravos, que constituem crimes contra a humanidade e cujos efeitos, presentes até hoje, devem ser combatidos por meio de medidas compensatórias.</p> <p>* Implementação de Programa de Ações Afirmativas que prevê, no preenchimento de cargos de Direção e Assessoramento Superior -</p>

	<p>DAS - e nos contratos com serviços de terceiros e consultores, metas de participação de 20% para afrodescendentes (2001).</p> <p>* Criação, no âmbito da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, do Programa Nacional de Ações Afirmativas no âmbito da administração pública federal, com o objetivo de privilegiar a participação de afrodescendentes, mulheres e pessoas portadoras de deficiência (2002).</p>
<b>Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA</b>	<p>* Criação de um núcleo de estudos voltado para as questões de raça e gênero e seus impactos no âmbito da reforma agrária.</p> <p>* Incorporação dos quesitos raça/cor e gênero nos bancos de dados do Incra e do Pronaf.</p> <p>* Inclusão da questão racial nas políticas e ações do Ministério (<i>i.e.</i>, capacitação e sensibilização dos servidores com a questão, formação de multiplicadores com esse enfoque nas áreas de assistência técnica, comercialização, acesso ao mercado, ações preventivas de saúde, etc., e realização de diagnósticos das comunidades negras do meio rural para a elaboração de projetos e a implementação de ações específicas que promovam a sustentabilidade local e o resgate de sua identidade cultural).</p> <p>* Implementação do Programa de Ações Afirmativas que prevê cota mínima de 20% para afrodescendentes no acesso a cargos de direção bem como na organização de concursos públicos e na contratação de trabalhadores terceirizados. O Programa determina ainda que, a partir de 2003, a cota de acesso para cargos de direção passe para 30%.</p> <p>* Implementação de Planos Estaduais de Ações Afirmativas que, posteriormente, serão consolidados num Plano Nacional.</p> <p>* Promoção de atividades, em parceria com o Ipea e com o setor empresarial, para estimular a implementação de ações afirmativas no mercado de trabalho privado (2002).</p>
<b>Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG</b>	<p>* Estabelecimento, pelo Ipea e com o apoio do PNUD, de uma linha de estudos e pesquisas sobre desigualdades raciais, discriminação racial e políticas públicas (2001).</p> <p>* Realização de um censo racial dos servidores públicos federais (2002).</p>
	<p>* Promoção de eventos destinados à formação de multiplicadores no combate à discriminação no mercado de trabalho (1996).</p> <p>* Implementação do Programa Brasil Gênero e Raça. Todos Unidos pela Igualdade de Oportunidade (1997).</p>

<b>Ministério do Trabalho e Emprego - MTE</b>	<p>* Instalação de 73 Núcleos de Promoção da Igualdade de Oportunidades e de Combate à Discriminação no Emprego e na Profissão nos estados, com base nas Delegacias Regionais do Trabalho (até 2002).</p> <p>* Realização de projeto de cooperação técnica com a OIT para a formação de multiplicadores e executores do Planfor nas 27 Unidades da Federação, visando à igualdade de oportunidades em educação profissional, com prioridade nas dimensões gênero e raça/cor.</p> <p>* Criação do Grupo de Trabalho para a Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação - GTDEO (1996).</p> <p>* Celebração, em parceria com a Secretaria de Estado dos Direitos Humanos - SEDH - do Ministério da Justiça, de Protocolo de Cooperação com vistas à Promoção da Igualdade Racial e Étnica no âmbito do trabalho (1998).</p> <p>* Inclusão do quesito raça/cor nos formulários de informação e registro da Relação Anual de Informações Sociais - Rais - e do Cadastro de Empregados e Desempregados - Caged. Também se introduziu o quesito raça/cor no formulário do Planfor (1999).</p> <p>* Implementação do Projeto Serviço Civil Voluntário em parceria com a SNDH/MJ, que qualificou 19.000 jovens em projetos pilotos no Rio de Janeiro, no Distrito Federal e em Goiás, sendo o número de vagas dividido igualmente entre os sexos, estando 10% reservadas aos negros e outros 10% às pessoas portadoras de deficiência.</p>
<b>Secom / Presidência da República</b>	<p>* Ampliação da participação de afrodescendentes na publicidade governamental e instituição de orientação básica contra atos discriminatórios nas ações de publicidade contratadas por órgãos, entidades e sociedades controladas pelo Poder Executivo Federal.</p>
<b>Tribunal Superior do Trabalho - TST</b>	<p>* Implementação de ações afirmativas nos contratos com serviços de terceiros que prevêm participação de no mínimo 20% de negros e negras (2002).</p>
<b>Supremo Tribunal Federal - STF</b>	<p>* Implementação de ações afirmativas nos contratos com serviços de terceiros que prevêm participação de no mínimo 20% de afrodescendentes (2002).</p>
<b>Todas as instâncias</b>	<p>* Assegurar o cumprimento dos dispositivos constitucionais e legais que vedam a discriminação racial.</p>
<b>Procuradoria Geral da República - MPF</b>	<p>* Implementação, no âmbito da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, de Grupo Temático de Trabalho sobre Discriminação Racial (2001).</p> <p>* Encaminhamento de denúncia de crime de discriminação racial ao Poder Judiciário.</p>

<p><b>Ministério Público do Trabalho - MPT</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Participação no Grupo de Trabalho para Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação (GTDEO), instituído pelo Ministério do Trabalho e Emprego.</li> <li>* Assinatura de Protocolo com a Secretaria de Estado de Direitos Humanos do Ministério da Justiça com o objetivo de trocar informações, receber denúncias e noticiar os resultados das investigações procedidas no campo da proteção dos direitos dos trabalhadores contra a discriminação no emprego e na ocupação (1999).</li> <li>* Criação da Coordenadoria Nacional de Promoção da Igualdade de Oportunidade e Eliminação da Discriminação, com representação em todos os estados (2002).</li> <li>* Encaminhamento de denúncia de crime de discriminação racial ao Poder Judiciário.</li> </ul>
--	--

## Anexo II

### Lista de entrevistados

Foram entrevistadas 07 pessoas que estiveram diretamente envolvidas na articulação e realização de algumas das políticas desenvolvidas em órgãos e ministérios no período Fernando Henrique, além de um representante da sociedade civil que participou ativamente de eventos importantes ligados ao período. Abaixo uma lista com os entrevistados e um breve currículo.

1. José Gregori foi Deputado Estadual por São Paulo de 1983-1986, Secretário Nacional de Direitos Humanos de 1996 a 1999 e Ministro da Justiça de 2000 a 2001 no governo Fernando Henrique Cardoso. Por ocasião da entrevista presidia a Comissão Municipal de Direitos Humanos da Prefeitura de São Paulo. A entrevista foi concedida na Comissão de DH, em São Paulo, no dia 03/02/2010.
2. Raul Jungmann foi Secretário de Planejamento do Governo de Pernambuco (1990/1991); durante o governo Itamar Franco foi Secretário-Executivo do Ministério do Planejamento (1993/1994). Foi Presidente do IBAMA (1995/1996) e Ministro Extraordinário de Política Fundiária (1996/1999). Foi Presidente do INCRA (1996/1999) e posteriormente Ministro do Desenvolvimento Agrário (1999/2002) no governo Fernando Henrique. Em 2003 foi eleito Deputado Federal (2003/2007) pelo PPS, partido que ajudou a fundar. Por ocasião da entrevista estava em sua 2ª legislatura como deputado. A entrevista foi concedida em seu gabinete, em Brasília, no dia 24/02/2010.
3. Ivair Augusto Alves dos Santos é Doutor em Ciência Política pela Universidade de Brasília - UNB. Trabalhou em Angola entre 1979 e 1983, como consultor da Unesco para o desenvolvimento do ensino de ciências. Foi um dos fundadores do Conselho de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra do Estado

de São Paulo e em 1995 começou a atuar como assessor da então Secretaria de Justiça e Cidadania. A primeira entrevista foi concedida no dia 14/07/2009, na Universidade de Brasília - UNB e a segunda na Secretaria Especial de Direitos Humanos (MJ), em Brasília, no dia 26/11/2009.

4. Roberto Borges Martins é Doutor em Economia (PhD) pela Vanderbilt University (USA) com a tese "Growing in Silence: The Slave Economy of Nineteenth-Century Minas Gerais, Brazil". Foi professor do Departamento de Economia da UFMG e membro titular do Conselho de Pesquisas da UFMG (1976-1977 e 1981-1984). Foi também Presidente da Fundação João Pinheiro (1995-1998), membro do Conselho Consultivo da Fundação Getúlio Vargas (1995-1998) e membro do Conselho Curador da FAPEMIG - Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (1995-1999). Foi Presidente do IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada de 1999 a 2002. Por ocasião da entrevista era Vice-presidente da Fundação TV Minas Cultural e Educativa. A entrevista foi concedida na Rede Minas, em Belo Horizonte, no dia 14/01/2009.
5. Carlos Alberto Medeiros foi um dos fundadores da Sociedade de Intercâmbio Brasil-África - Sinba e do Instituto de Pesquisa das Culturas Negras - IPCN, em 1974 e 1975. Foi chefe de gabinete da Secretaria de Estado Extraordinária de Defesa e Promoção das Populações Negras - Sedepron, no governo Leonel Brizola (1991-1994). Foi assessor do Senador Abdias do Nascimento (1997-1999) e também do Ministro Extraordinário dos Esportes, Edson Arantes do Nascimento (Pelé). Foi membro do GTI (1995-1996). Na ocasião da entrevista era titular da Coordenadoria de Igualdade Racial da Prefeitura do Rio de Janeiro. A entrevista foi concedida na sede da Coordenadoria, no dia 20/05/2009.
6. Luciana Jaccoud é socióloga, Doutora em Sociologia pela Escola de Altos Estudos em Ciências Sociais (EHESS\_Paris) e pesquisadora do Instituto de Pesquisa

Econômica Aplicada (IPEA). A entrevista foi concedida na sede do IPEA, em Brasília, no dia 26/11/2009.

7. Nathalie Beghin é economista pela Universidade Livre de Bruxelas (ULB) e Doutora em Políticas Sociais pela UnB. Foi pesquisadora do Ipea (1992-2006), Assessora do Representante do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) no Brasil (2006/2007) e Advocacy Adviser de Oxfam Internacional no Brasil (2007-2009). Por ocasião da pesquisa exercia o cargo de Coordenadora Interina do Escritório de Oxfam Internacional no Brasil. A entrevista foi concedida na sede da Oxfam, em Brasília, em 24/02/2010.
8. Marcos Vinicius Pinta Gama foi Assessor Especial do Secretário de Estado dos Direitos Humanos; é embaixador no Ministério de Relações Exteriores e foi representante do Ministério durante o processo de preparação e realização da Conferência de Durban (2001). Por ocasião da pesquisa era Assessor Especial da Secretaria Geral do Ministério das Relações Exteriores. A entrevista foi realizada no Palácio do Itamaraty, em Brasília no dia 24/02/2010.

Além dos entrevistados citados acima foram transcritos depoimentos presentes em duas pesquisas acadêmicas (ALMEIDA, 2008; GOMES, 2009). Além de alguns depoimentos de militantes do movimento social negro feitos ao CPDOC, expostos no livro de Verena Alberti e Amílcar Araújo Pereira, "Histórias do Movimento Negro: depoimentos do CPDOC" (2007). Quando são citados, em geral, esses depoimentos trazem um pequeno currículo dos entrevistados.

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)