

# O desafio de eliminar o racismo no Brasil: a nova institucionalidade no combate à desigualdade racial

*Alexandre Ciconello*

*O racismo é a chave para se entender e superar a reprodução da pobreza e das desigualdades sociais no Brasil*

Mário Theodoro<sup>1</sup>

## Contexto

### Reconhecendo o racismo existente na sociedade brasileira

Quando perguntada como o racismo opera na manutenção das desigualdades raciais no Brasil, Edna Roland<sup>2</sup>, conhecida militante do movimento negro e relatora da III Conferência das Nações Unidas contra o Racismo, Xenofobia e Intolerância Correlata, realizada, em Durban, na África do Sul, em setembro de 2001, comparou o racismo no Brasil à Hidra de Lerna, ser mitológico de várias cabeças. Quando se arranca uma das cabeças, logo nasce outra e mais outra, em vários lugares e posições. O racismo, para ela, está entranhado nas relações sociais no Brasil. Uma outra característica é que a expressão do racismo se modifica com o tempo, manifestando-se em diferentes e novas formas, gerando e mantendo intacta a perversa estrutura de desigualdade entre a população negra<sup>3</sup> e branca no país.

O racismo é identificado e reconhecido pela população brasileira. Uma pesquisa de opinião realizada pela Fundação Perseu Abramo em 2003 (Santos & Silva, 2005), demonstra que 87% dos brasileiros/as admitem que há racismo no Brasil, contudo apenas 4% se reconhecem como racista. Podemos extrair duas consequências desses dados: a primeira é que o racismo existe não pela consciência de quem o exerce, mas sim pelos efeitos de quem sofre seus efeitos. A segunda consequência é que o racismo no Brasil, embora perceptível, se localiza sempre no outro, nunca nas práticas cotidianas de seus agentes, o que torna ainda mais difícil sua superação.

Este estudo de caso foi escrito como contribuição ao livro *From Poverty to Power: How Active Citizens and Effective States Can Change the World*, Oxfam International 2008. Ele foi publicado para compartilhar amplamente os resultados de pesquisa encomendada e experiência de programa. As visões que ele expressa são as do autor e não refletem necessariamente as visões da Oxfam International ou de suas organizações afiliadas.

O racismo é um dos principais fatores estruturantes das injustiças sociais que acometem a sociedade brasileira e, conseqüentemente, é a chave para entender as desigualdades sociais que ainda envergonham o país. Metade da população brasileira é negra e a maior parte dela é pobre. As inaceitáveis distâncias que ainda separam negros de brancos, em pleno século XXI, se expressam no microcosmo das relações interpessoais diárias e se refletem nos acessos desiguais a bens e serviços, ao mercado de trabalho, ao ensino superior bem como ao gozo de direitos civis, sociais e econômicos. Há também outras causas das persistentes desigualdades raciais, como o passado de exclusão e invisibilidade da população negra, sua condição de pobreza e, sobretudo, a negação de seus direitos após a abolição da escravidão no Brasil, em 1888.

#### **Quadro 1- Passado de escravidão**

O Brasil foi o principal destinatário do comércio internacional de escravos africanos entre os séculos XVI e XIX e foi o último país das Américas a abolir o regime escravocrata, em 1888.

Estima-se que 4.2 milhões de homens e mulheres chegaram em terras brasileiras, violentamente forçados a sair da África e cruzar o Oceano Atlântico em condições precárias, para se transformarem em escravos no Brasil. A título de ilustração, até 1800, o país recebeu 2.5 milhões de africanos/as, enquanto para toda a América espanhola, no mesmo período, foram menos de 1 milhão. Por volta de 1872, de todos os escravos vivendo no país, mais de 90% haviam nascido no Brasil. Em 1890, dois anos após a abolição do regime escravocrata, a população negra representava quase 50% da população brasileira (Andrews, 2004).

O Brasil, diferentemente de outros países, como os Estados Unidos e a África do Sul, nunca estabeleceu um regime jurídico de segregação da população negra, o que segundo diversos analistas, coloca o país como um exemplo de integração racial. Ao mesmo tempo, a miscigenação nessas terras tropicais ocorreu com maior frequência do que em outros lugares, servindo de insumo para a criação de uma mítica teoria social que posteriormente se transformou em ideologia: a da democracia racial.

O mito da democracia racial, ainda presente no imaginário da população brasileira, foi um avanço sociológico na época de sua criação, nos anos de 1930, quando se consolidava um “racismo científico” e com características eugênicas. Contudo, ao mesmo tempo em que incorpora a presença da contribuição negra na formação nacional, naturaliza os espaços subordinados que negros e negras ocupam na sociedade e invisibiliza as relações de poder entre as populações negra e branca. O resultado é uma sociedade em que o racismo e as desigualdades sociais dele resultante não se revelam, não se debatem, parecem não existir. O problema, dizem, não é o racismo, é a pobreza; as desigualdades não são raciais, são sociais.

Essa invisibilidade começa a mudar, com o processo de resignificação de ser negro, que tenta vencer os diversos estereótipos negativos associados à negritude e reproduzidos nas relações sociais e nos meios de comunicação de massa. A valorização da negritude tem como conseqüência o questionamento dos lugares sociais de subordinação em que a população negra está inserida: no mercado de trabalho, no território, nas representações simbólicas da sociedade brasileira, dentre outros espaços. Isso vem gerando uma mudança na auto-estima da população negra e uma maior consciência das desigualdades raciais alimentadas pelo racismo. Esse processo, intensificado nos últimos 30 anos, tem possibilitado um fortalecimento do movimento negro, assim como um maior debate público sobre as desigualdades raciais.

Portanto, não se pode falar de superação do racismo e diminuição das desigualdades raciais, sem considerar o protagonismo do movimento negro. A estrutura racial existente no Brasil mantém privilégios e alimenta a exclusão e as desigualdades sociais. Ela produz uma sociedade dividida, não igual, onde um garoto negro terá mais chances do que um garoto branco de morrer de forma violenta e de receber menores salários no mercado de trabalho. Onde uma garota negra terá maior probabilidade do que uma garota branca de morrer no sistema público de saúde, assim como de ter

menos acesso a métodos contraceptivos, aumentando a possibilidade de gravidez na adolescência e abortos ilegais. Oportunidades desiguais, possibilidades desiguais, talentos desperdiçados.

Diante disso, não há mais espaço para a omissão do Estado diante do racismo, do preconceito e das desigualdades deles resultantes. O momento é propício à explicitação dessa fratura social e para a implementação de políticas e ações que promovam a igualdade racial no país. O Brasil nunca se constituirá em um Estado verdadeiramente democrático, livre e justo, sem superar o racismo, permitindo que a população negra seja integrada de forma emancipada e digna na sociedade, sem ocupar os tradicionais espaços subordinados a que vem sendo relegada.

## O componente racial nas desigualdades sociais no Brasil

O Brasil é extremamente desigual. Considerado um país de renda média (*middle income country*), ou de médio desenvolvimento humano (*medium human development*), possui desigualdades de renda tão elevadas, que setores expressivos da população vivem em condições de pobreza enquanto uma minoria detém grande parte da riqueza nacional. Segundo dados oficiais, o Brasil é um dos 10 países mais desiguais do mundo, onde 20% dos mais ricos detém 63,2% da renda nacional e os 20% mais pobres apenas 2,4% (UNDP 2005, p. 271).

Um elemento importante para entender a dinâmica dessa estrutura de desigualdade é o racismo: a pequena parte da população com alta renda é essencialmente branca; na outra ponta, o amplo conjunto de brasileiros/as que vive em situação de pobreza é majoritariamente negro. E, o que mais chama a atenção é que apesar das condições de vida terem melhorado sensivelmente para o dois grupos populacionais ao longo das últimas décadas, as distâncias entre negros e brancos permanecem constantes. Todos melhoram, mas os negros sempre estão em desvantagem em relação aos brancos.

Em 2005, a população negra representava 49,6% da população brasileira, perfazendo uma população de 92 milhões de pessoas que, no geral, vivem em condições de vida inaceitáveis. Segundo o IPEA:

*'negros nascem com peso inferior a brancos, têm maior probabilidade de morrer antes de completar um ano de idade, têm menor probabilidade de freqüentar uma creche e sofrem de taxas de repetência mais altas na escola, o que leva a abandonar os estudos com níveis educacionais inferiores aos dos brancos. Jovens negros morrem de forma violenta em maior número que jovens brancos e têm probabilidades menores de encontrar um emprego. Se encontrarem um emprego, recebem menos da metade do salário recebido pelos brancos, o que leva a que se aposentem mais tarde e com valores inferiores, quando o fazem. Ao longo de toda a vida, sofrem com o pior atendimento no sistema de saúde e terminam por viver menos e em maior pobreza que brancos'.*  
(IPEA 2007, p. 281).

O racismo é percebido e vivido no cotidiano: nos *shopping centers* de elite, onde os trabalhadores negros são confinados em postos de vigias ou faxineiros e raramente empregados em atividades de atendimento ao público; na programação televisiva, onde os negros/as, quando aparecem, ocupam as tradicionais posições de subordinação (a empregada doméstica, o bandido, a prostituta, o menino de rua, o segurança); nas piadas e expressões de cunho racista sempre presentes nas reuniões de família brancas. Expressões como “não sou racista, mas nunca aceitaria meu filho ou filha se casando com um negro/a” são comuns no Brasil. São milhões de atitudes, gestos, opções e decisões diuturnamente tomados dentro de uma estrutura social e simbólica na qual a cor da pele é um determinante importante.

## Desigualdade racial em números

Desde o começo da década de 2000, há cada vez mais dados estatísticos oficiais sobre as desigualdades raciais no Brasil, em várias áreas, como educação, mercado de trabalho, pobreza, saúde e violência. O movimento negro contribuiu muito com esse processo, pressionando o governo bem como institutos de estudos e pesquisas para tal. Nesse sentido, o processo de debate e preparação da delegação

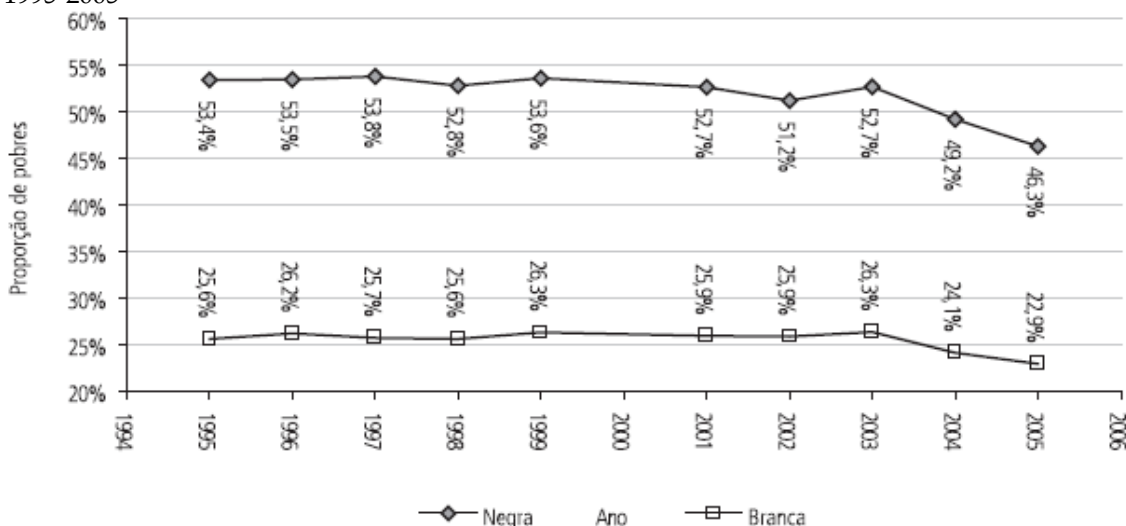
brasileira à III Conferência Mundial contra o Racismo, Xenofobia e Intolerância Correlata, em 2000 e 2001, também possibilitou, a partir de divulgação de indicadores sociais, tornar público as imensas distâncias que separavam, e ainda separam, negros de brancos.

## Pobreza

Dois terços dos pobres no Brasil são negros. E mais: metade da população negra vive abaixo da linha da pobreza; essa proporção, de 46,3%, é duas vezes maior que a observada para a população branca, de 22,9%, como revela o gráfico 1. Conforme mencionado anteriormente, observa-se que a distância que separa negros de brancos mantém-se estável ao longo de toda a série.

Outro indicador que também revela o abismo que separa negros de brancos é o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do PNUD. No seu relatório de 2005<sup>4</sup>, além de apresentar o indicador médio para o Brasil, de 0,766, o PNUD calculou o IDH separadamente para as populações negra e branca. Se cada um desses dois grupos formasse um país diferente, a distância entre eles seria de 61 posições. O Brasil branco teria um IDH alto, de 0,814, e ficaria na 44ª posição no *ranking* mundial. Já o Brasil negro teria um IDH médio, de 0,703, e se situaria em 105º lugar, pior que o Paraguai.

Gráfico 1 – Porcentagem da população vivendo abaixo da linha da pobreza, segundo cor/raça – Brasil, 1995-2005



Fonte: PNAD 1995-2005 – Dados sistematizados por IPEA (2007, p. 289).

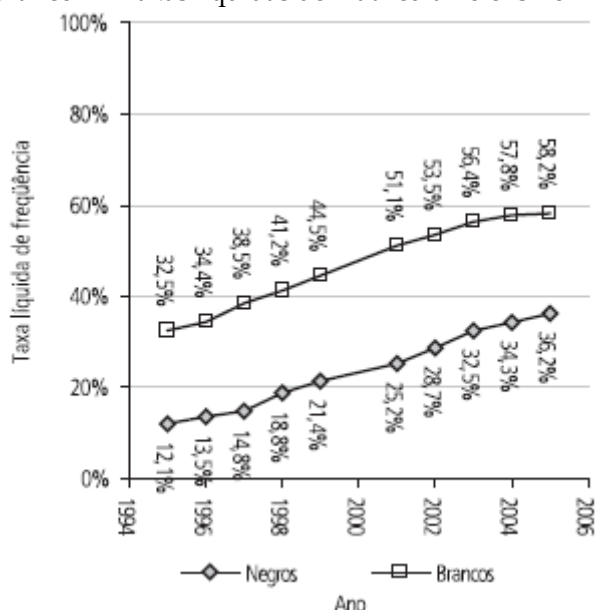
Obs: A população negra é composta de pretos e pardos.

## Educação

No campo da educação, as desigualdades raciais se manifestam de diferentes formas. Assim, por exemplo, considerando-se o acesso e a permanência na escola, medidos pela taxa líquida de matrícula<sup>5</sup>, observa-se diferenças gritantes entre escolares negros e brancos no ensino médio, chegando a 22%, como pode-se verificar no gráfico 2. O que mais impressiona é a estabilidade da desigualdade ao longo do tempo: apesar das taxas de matrícula terem aumentado nos últimos anos, tanto para negros como para brancos, a distância entre os dois grupos populacionais se mantém constante. Apesar da melhora das condições de educação em geral, não se tem conseguido promover a inclusão da população negra no sistema educacional - vítima do preconceito e do racismo.

Além disso, os dados do gráfico 2 revelam que cerca de dois jovens negros/as em três (64%) já desistiram do ensino médio ou encontram-se com defasagem crescente nos níveis educacionais anteriores, ou seja, jovens de 16 anos ainda cursando o ensino fundamental (IPEA, 2007, p. 284). Entre os jovens brancos, essa proporção é bem melhor, de 42%.

Gráfico 2 – Taxas líquidas de matrícula no ensino médio, segundo cor/raça – Brasil, 1995-2005



Fonte: PNAD 1995-2005 – Dados sistematizados por IPEA (2007, p. 284)

Obs: A população negra é composta de pretos e pardos.

No ensino superior a situação é ainda mais grave. Em 2005, apenas 6,6% dos jovens negros freqüentavam a universidade; entre os brancos esse percentual era cerca de três vezes maior (19%). As informações disponíveis mostram que as universidades brasileiras, celeiros da elite, garantem um lugar cativo para a população branca, formando profissionais brancos que reproduzirão na sociedade preconceitos e estereótipos que auxiliam na reprodução das desigualdades raciais. As universidades brasileiras são espaços blindados à população de baixa renda e, especialmente, à população negra. Não é por acaso que iniciativas de estabelecimento de cotas para negros/as nas universidades são violentamente criticadas pela grande imprensa, formada e socializada nesses mesmos espaços de acesso quase que exclusivo da elite branca.

## Violência

O Brasil é um país extremamente violento. A cada ano, aproximadamente, 50.000 pessoas são assassinadas. A taxa de homicídios está entre as maiores do mundo: 26,7 homicídios para cada 100.000 habitantes, em 2004. Em países da Europa Ocidental e nos Estados Unidos essa taxa varia de 3 a 6 homicídios por 100.000 habitantes (IPEA, 2005 e 2006). Aqui, novamente, a situação é bem pior para a população negra. Segundo dados do IPEA (2006, p. 80), em 2005, a taxa de homicídios de negros, de 31,8 por 100.000, era cerca de duas vezes superior à observada para os brancos (18,4), sendo que na região Nordeste – uma das mais pobres do país – a taxa de homicídios de negros era mais de três vezes superior a dos brancos.

Note-se que quando se correlaciona sexo, raça, faixa etária e escolaridade, os jovens negros de 18 a 24 anos, com até 7 anos de estudo, têm muito mais chances de serem assassinados do que os outros grupos populacionais. Assim, por exemplo, no Distrito Federal, onde se situa a capital brasileira, “a taxa de homicídios desse grupo é de 257,3 homicídios por 100 mil habitantes, quase 10 vezes a taxa geral brasileira e três vezes a dos brancos com mesma idade, sexo e escolaridade - 79,3” (IPEA, 2006, p. 80).

Essa aberrante realidade tem sido denunciada há tempos pelo movimento negro, pelos artistas da periferia, pelos cantores e cantoras de rap e pelo movimento Hip Hop: está em curso no Brasil um verdadeiro “genocídio da juventude negra”. Em uma de suas músicas, no álbum “Sobrevivendo no inferno”, um dos mais conhecidos grupos de Rap do país, o Racionais MC, cantam:

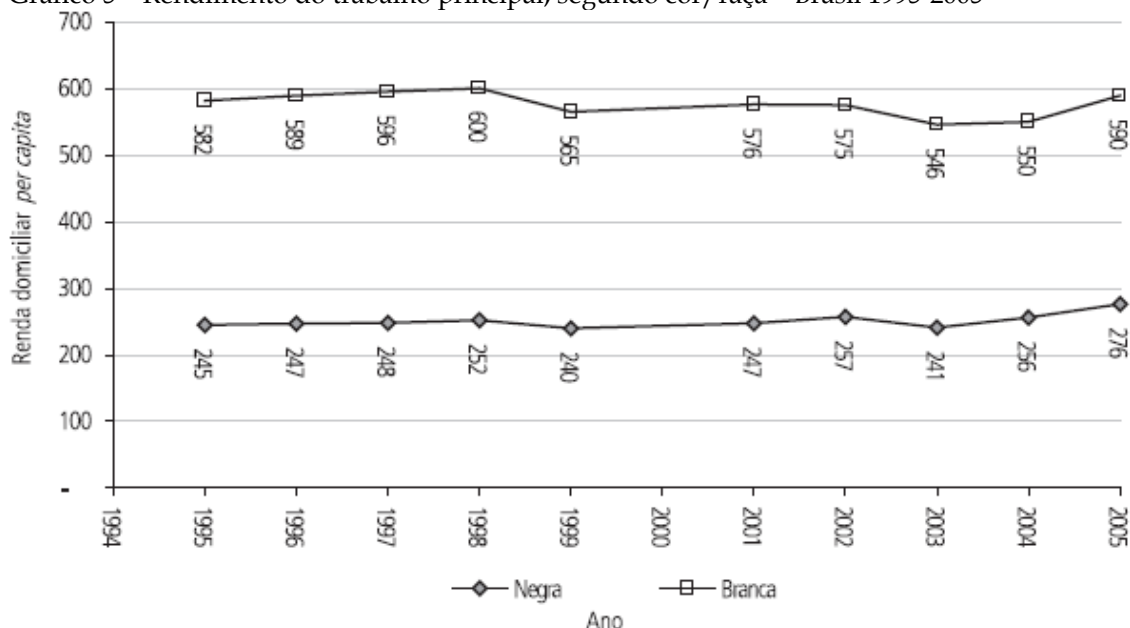
'60% dos jovens da periferia sem antecedentes criminais já sofreram violência policial. A cada 4 pessoas mortas pela polícia, 3 são negras. Nas universidades brasileiras apenas 2% dos alunos são negros. A cada 4 horas um jovem negro morre violentamente em São Paulo. Aqui quem fala é primo preto, mais um sobrevivente'.

## Mercado de Trabalho

O desempenho educacional é um fator fundamental para uma inserção mais qualificada no mercado de trabalho, que para além de gerar renda, constitui-se em um espaço privilegiado de socialização, acesso a informações e conhecimento. No Brasil, 76% da renda das famílias advém do trabalho (IPEA 2007, p. 286). Contudo, a população negra entra no mercado de trabalho em desvantagem, com níveis educacionais (anos de estudo) inferiores ao da população branca, desconsiderando-se a qualidade do ensino recebido.

No Brasil, os negros ganham, em média, metade dos rendimentos auferidos pelos brancos (ver gráfico 5). Como dito acima, a maior parte dessa diferença se explica pelos menores níveis educacionais do trabalhador negro; contudo, uma proporção não desprezível dessa distância se deve ao racismo e ao preconceito. Segundo estimativas do IPEA, ao se comparar trabalhadores negros e brancos em condições semelhantes de idade, ocupação, educação, localização e sexo, para o ano de 2005, a discriminação no próprio mercado de trabalho foi causa de 40,1% das diferenças de rendimento encontrado entre os trabalhadores brancos e negros (IPEA, 2007, p. 287-288).

Gráfico 5 - Rendimento do trabalho principal, segundo cor/raça - Brasil 1995-2005



Fonte: PNAD 1995-2005 - Dados sistematizados por IPEA (2007, p. 287).

Obs: A população negra é composta de pretos e pardos.

As informações estatísticas expõem uma realidade que grande parte dos brasileiros não quer enxergar, mostrando a fratura existente em nossa sociedade, onde metade da população, em razão de sua cor negra e de um histórico de exclusão, vive como cidadãos de segunda classe, ocupando lugares sociais determinados e subordinados. A imagem que emana dos diversos gráficos apresentados, nas áreas de pobreza, educação ou mercado de trabalho, é a de duas linhas paralelas, dois mundos, que nunca se cruzam. Os dados explicitam, pois, que políticas sociais de caráter universal não são suficientes, *per se*, para eliminar as desigualdades raciais. Essas políticas devem ser complementadas com ações afirmativas que possibilitem combater o racismo e o preconceito racial.

Há uma forte correlação entre educação - acesso, qualidade e permanência -, mercado de trabalho, acesso a bens e serviços sociais e violência. É um ciclo vicioso de reprodução da desigualdade e da manutenção de privilégios que faz do Brasil um dos países mais desiguais do mundo. Além disso, produz-se e reproduz-se uma sociedade hierarquizada pela cor, tornando muito mais difícil a eliminação da pobreza. O preconceito existente na sociedade com relação à pobreza, no Brasil, ganha uma imagem associada à negritude. Uma marca indelével difícil de ser extirpada, inclusive com a ascensão social. Isso gera uma tensão, uma revolta claramente expressa nas palavras de Flávio Jorge<sup>6</sup>, diretor da Fundação Perseu Abramo e da CONEN - Coordenação Nacional de Entidades Negras, 'o racismo no Brasil vai deixar de ser cordial'.

## **O papel do movimento negro na denúncia do racismo e das desigualdades**

No Brasil, o movimento negro tem sido o principal protagonista da luta contra o racismo e contra as enormes distâncias que separam negros/as de brancos/as. Trata-se de um conjunto de organizações, fóruns, redes e grupos (formais e informais) de negros e negras, que embora muito diverso e plural, tem como objetivo central a luta anti-racista e a superação das desigualdades raciais.

O movimento negro é um dos mais antigos do Brasil. No período em que ainda vigorava a escravidão, muitos são os relatos históricos de episódios de resistência liderados por escravos nos séculos XVII, XVIII e XIX. Um dos exemplos mais conhecidos é o dos quilombos, comunidades rurais formadas por negros/as fugidos. Essas comunidades existem até hoje e, a partir da Constituição de 1988, foi-lhes assegurado o direito a propriedade definitiva da terra. O movimento abolicionista do século XIX, que lutava pelo fim da escravidão, foi também um exemplo da luta histórica da população negra por sua emancipação. Em 1931, como uma reação ao completo descaso e exclusão a que foi relegada a população negra após o fim da escravidão surge a Frente Negra Brasileira. Estima-se que a Frente chegou a reunir mais de 100.000 filiados. Foi o primeiro grande movimento político organizado da população negra, tendo sofrido muitas perseguições e sendo fechado, em 1937, por advento do regime político autoritário estabelecido no Brasil pelo chamado Estado Novo.

Um outro marco importante na luta anti-racista foi o surgimento, em 1978, do Movimento Negro Unificado (MNU). Em plena ditadura militar, negros e negras foram às ruas denunciar e exigir providências contra atos de racismo e sobre o assassinato de um operário negro.

O ano de 1988 foi fundamental na história contemporânea brasileira, marcando o restabelecimento do Estado Democrático de Direito - com a promulgação da nova Constituição Federal - e, conseqüentemente, a igualdade de direitos e a criminalização do racismo. Esse mesmo ano marca igualmente o centenário do fim da escravidão no Brasil e um novo patamar na luta anti-racista, em que o Estado começa a reconhecer a sua omissão histórica e é pressionado a implementar medidas de promoção da igualdade racial.

Merece menção a realização, em 1995, da Marcha Zumbi dos Palmares, contra o Racismo, pela Igualdade e a Vida por ocasião dos 300 anos da morte do principal líder negro do país. A Marcha levou mais de 30.000 militantes negros à capital do país e apresentou ao Presidente da República uma pauta de reivindicações.

Atualmente, o movimento negro possui estratégias diversas, expressando-se em inúmeras organizações e coletivos como o Movimento Negro Unificado (MNU), a Coordenação Nacional de Entidades Negras (CONEN) e a União de Negros pela Igualdade (UNEGRO). É importante destacar o movimento de mulheres negras que vem expondo as perversas conseqüências do encontro entre as desigualdades de raça e gênero no Brasil. Dois coletivos que se destacam nessa luta são a Articulação de Mulheres Negras Brasileiras (AMNB) e o Fórum Nacional de Mulheres Negras (FNMN).

O principal papel do movimento negro, para além de despertar a consciência na população brasileira dos efeitos e das causas do racismo, é o de propor e reivindicar de toda a sociedade e do Estado, medidas concretas de superação das desigualdades raciais. São inúmeras as dificuldades que o movimento encontra (i.e, insuficiência de recursos, falta de coordenação e articulação em torno de um projeto comum), entretanto, o maior obstáculo do movimento e das organizações e indivíduos anti-racista é a ideologia da democracia racial. São muitos os que criticam os defensores dos direitos da população negra acusando-os de importar problemas raciais (dos EUA e da África do Sul) que não existiriam na miscigenada sociedade brasileira. A própria categoria “raça” passa a ser questionada, especialmente pela mídia, para a qual é impossível determinar quem é negro/a no país.

Nesse sentido, paralelamente a implementação de políticas públicas, a superação das desigualdades raciais deve passar por uma batalha comunicativa, de modo a desmanchar os estereótipos, os preconceitos e as ideologias que negam o racismo.

#### **Quadro 2 – Campanha “Onde Você Guarda o seu Racismo”<sup>7</sup>**

Uma estratégia do movimento negro é pautar a questão do racismo, não só no Estado, mas em todas as organizações sociais, como partidos políticos, sindicatos, associações profissionais, ONGs, dentre outras. O estabelecimento de alianças e o reconhecimento de que a superação das desigualdades raciais são tarefas de toda a sociedade vêm aos poucos aglutinando novas forças políticas à luta anti-racista.

Nesse sentido, o lançamento da Campanha “Onde Você Guarda o Seu Racismo?”, em 2004, é uma iniciativa digna de nota. Realizada pelos Diálogos Contra o Racismo, seu objetivo é estimular o diálogo, a troca de idéias, incentivar mudanças de pensamentos, hábitos e atitudes além de estimular o sentimento coletivo de compromisso com o princípio da igualdade. O caminho escolhido é o de revelar o perfil da desigualdade racial no Brasil, demonstrando e discutindo as várias formas de guardar o racismo, provando que todas elas são nocivas, destrutivas e contagiosas.

Os Diálogos Contra o Racismo são uma iniciativa que reúne mais de 40 instituições da sociedade civil na luta pela igualdade racial no Brasil, que majoritariamente não fazem parte do movimento negro. A iniciativa surgiu a partir da constatação de que o problema do preconceito racial, invisível para muitas pessoas, principalmente para quem não sofre com ele, deveria ser tratado pela sociedade brasileira como um todo – e não apenas por negros e suas organizações.

## **O papel do Estado brasileiro na manutenção e superação do racismo**

### **Opressão, pobreza e invisibilidade: a responsabilidade histórica do Estado**

O Estado brasileiro tem uma responsabilidade histórica na construção e manutenção das enormes desigualdades raciais existentes no país atualmente. Foi o Estado quem legitimou o regime de escravidão, institucionalizando e legalizando o tráfico de africanos/as e a sua existência como mercadoria na mão de senhores brancos. Em um segundo momento, após a abolição da escravatura, o Estado promoveu uma deliberada política de branqueamento da população, com o incentivo à imigração de origem européia. Essa política foi implementada tendo como justificativa ideológica a suposta superioridade da “raça” branca, incentivada pelo racismo científico da época. Segundo Andrews (2004, p. 118), a ideologia dominante propagava que “*para ser civilizada, a América Latina teria que se tornar branca*”<sup>8</sup>.

Após o término da escravidão, no final do século XIX, não foi implementada qualquer política para a inclusão de negros/as libertos e ex-escravos/as ao mercado de trabalho. Os mesmos ficaram sem lugar na agricultura e na indústria nascente, espaços ocupados pelos imigrantes europeus. Assim, a absoluta maioria dos trabalhadores negros/as ficou relegada a setores de subsistência da economia e de atividades precarizadas e mal remuneradas. Essa é a origem da exclusão e da informalidade.



Cabe ressaltar que a principal política do Estado direcionada a população negra foi a da repressão e do controle, operacionalizada pelos aparatos de força e segurança. A face mais visível do poder público para negros e negras no Brasil, sempre foi a policial e repressora, a face da violência, a face do controle e da submissão forçada.

A política de branqueamento foi atenuada e deu lugar a ideologia da miscigenação e da democracia racial, a partir dos anos 30, que contribuíram para invisibilizar o debate público sobre racismo e desigualdade, naturalizando as posições subalternas e a violência sofrida pela população negra. Ao mesmo tempo, o Estado continuou reprimindo - especialmente nos períodos autoritários do Estado Novo (1937-1945) e da ditadura militar (1964-1985) - o movimento negro e qualquer grupo político que questionasse esse "paraíso da integração racial na terra", tão propagandeado pelo governo brasileiro e por alguns intelectuais internacionalmente. A questão racial e a potencial racialização dos conflitos sociais no Brasil sempre foram um tabu guardado no coração da sociedade brasileira. Essa situação só iria se alterar com a pressão do movimento negro durante as décadas de 1970 e 80, impulsionada pelo processo de redemocratização do país.

### **O Estado brasileiro reconhece a existência do racismo e das desigualdades raciais: da redemocratização (1988) à III Conferência Mundial contra o Racismo (2001)**

O ano de 1988, é um marco no processo de redemocratização do Brasil, com a promulgação da Constituição Federal, a chamada Constituição cidadã, depois de dois anos de intensos debates que contaram com a participação de inúmeras organizações e movimentos sociais. No tocante a questão racial, é a primeira vez que o Estado brasileiro reconhece a existência do racismo e toma algumas medidas concretas para enfrentá-lo, nos âmbitos dos princípios (igualdade de direitos), da legislação penal (com a criminalização das práticas de racismo) e da cultura (com o reconhecimento da influência negra na formação do Brasil).

Ainda no ano de 1988, foi criada a primeira institucionalidade do governo federal destinada exclusivamente a questão do negro/a - a Fundação Cultural Palmares - cuja finalidade é "*promover a preservação dos valores culturais, sociais e econômicos decorrentes da influência negra na formação da sociedade brasileira*" (art. 1º da Lei Federal nº 7668/88). Para o movimento negro, esse foi o momento da denúncia do racismo e da criminalização (muito embora poucas ações judiciais e raras condenações tenham acontecido). Esse também foi o momento da resignificação do "ser negro", da exaltação da negritude, da cultura e da história da população negra.

Como uma resposta à Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Igualdade e a Vida, realizada em 1995, o governo federal criou grupos de trabalho interministeriais encarregados de desenhar propostas para combater as desigualdades raciais por meio das políticas públicas. A existência dessas ainda incipientes institucionalidades, aliada à constante pressão do movimento negro e à produção, cada vez maior, de pesquisas acadêmicas e de dados oficiais estatísticos sobre as desigualdades raciais (principalmente os dados produzidos pelo IBGE e pelo IPEA), foram provocando gradativas mudanças na administração pública federal, gerando a inclusão da questão racial em diversas ações promovidas especialmente pelos Ministérios da Saúde, Educação, Justiça e Desenvolvimento Agrário (Jaccoud e Beghin, 2002).

Mais um passo foi dado durante o processo da III Conferência Mundial contra o Racismo que ocorreu em 2001, em Durban, na África do Sul. No final de 2000 foi instalado o Comitê Nacional para a Preparação da Participação Brasileira a Durban que reuniu representantes do governo e da sociedade civil. Esse Comitê estimulou o debate sobre os temas da conferência em todo o país, construindo a posição brasileira de forma participativa, tendo sido realizado diversos seminários e oficinas. O resultado de todo esse processo preparatório foi a expressiva participação de brasileiros/as em Durban: mais de 600 representantes do poder público e da sociedade. Até mesmo a Relatoria Geral da Conferência Mundial ficou a cargo de uma militante brasileira, Edna Roland, fundadora de uma respeitada organização de mulheres negras, o Fala Preta.

Logo após a Conferência de Durban, em outubro de 2001, o governo federal criou o Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCD), o primeiro órgão colegiado permanente, formado por membros do governo e da sociedade, que tem como missão propor, acompanhar e avaliar as políticas públicas afirmativas de promoção da igualdade e proteção dos direitos de indivíduos e grupos sociais e étnicos afetados por discriminação racial e demais formas de intolerância.

Todas essas pequenas mudanças e brechas na estrutura do Estado, para o reconhecimento das desigualdades raciais, aliado a Declaração e o Plano de Ação originado na III Conferência Mundial contra o Racismo, permitiram a construção de um novo patamar na institucionalização de políticas de promoção da igualdade racial no Brasil e abriu espaços para maiores avanços, embora ainda insuficientes, como veremos a seguir.

### **A criação de uma nova institucionalidade de promoção da igualdade racial**

A eleição do Partido dos Trabalhadores (PT), aliado histórico dos movimentos sociais na luta pela redemocratização e por direitos no Brasil, para a Presidência da República em 2002, foi vista como uma oportunidade por parte do movimento negro. Assim, atendendo demandas do movimento, o recém nomeado governo federal criou a SEPPIR – Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial – CNPIR. Um outro avanço relevante foi a incorporação no Plano PluriAnual (2004-2007)<sup>9</sup>, pela primeira vez na história do país, de um desafio especificamente voltado para a redução das desigualdades raciais.

Com status de Ministério, a SEPPIR está vinculada diretamente à Presidência da República. É um órgão executivo articulador de ações de promoção da igualdade racial dentro do governo federal. O CNPIR é um colegiado consultivo, paritário (20 representantes da sociedade civil e 20 representantes do governo), responsável pela proposição de políticas para combate ao racismo, à discriminação racial e redução das desigualdades raciais, além do controle social dessas políticas.

Um outro avanço importante foi o processo de realização da I Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial, em 2005. Foram envolvidos mais de 90 mil participantes nas diversas etapas de realização da Conferência (municipal, estadual e nacional). Durante o encontro foram apresentadas pouco mais de mil propostas de ação que servirão de base para a elaboração do Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial, ainda não concluído. A realização da II Conferência está prevista para o início de 2008. O processo das conferências tem sido considerado um espaço estratégico de participação da sociedade civil na construção de consensos e propostas de políticas públicas para a superação do racismo no país.

A criação da SEPPIR resultou na multiplicação de institucionalidades semelhantes em âmbito local: muitas coordenadorias, assessorias e secretarias de promoção da igualdade racial foram criadas em diversos estados e municípios. Aproveitando esse movimento, a SEPPIR tomou a iniciativa de constituir o Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial (FIPIR), que tem o *“objetivo de promover uma ação continuada entre as três esferas de governo (federal, estaduais e municipais) com a finalidade de articulação, capacitação, planejamento, execução e monitoramento das ações para a implementação da política de promoção da igualdade racial”*.

Por último, cabe destacar a promulgação e implementação da Lei 10.639/2003, que inclui como currículo obrigatório nas escolas, o ensino sobre História e Cultura Afro-Brasileira, envolvendo o estudo da história da África e dos africanos, a luta dos negros no Brasil, a cultura negra brasileira e o negro na formação da sociedade nacional, resgatando a contribuição do povo negro nas áreas social, econômica e política.

### **Quadro 3 – Ampliação da presença negra nos espaços de poder**

Uma mudança importante ocorrida no governo do Presidente Lula, que tem sido muito elogiada pelo movimento negro, é a maior presença de negros e negras em posições de poder no Estado Brasileiro. Assim como na programação televisiva, a presença do negro nos altos escalões das três esferas de poder, sempre foi algo raro e muitas vezes inexistente. O Presidente Lula, de forma inédita, nomeou cinco ministros/as de Estado negros/as para o governo: Ministra Benedita da Silva (Ministério da Assistência Social); Ministro Gilberto Gil (Ministério da Cultura); Ministra Marina Silva (Ministério do Meio Ambiente); Ministra Matilde Ribeiro (SEPPIR) e Ministro Orlando Silva Júnior (Ministério do Esporte). O governo indicou, também, o Dr. Joaquim Barbosa como Ministro do Supremo Tribunal Federal, a mais alta corte de justiça do país.

Essas ações simbólicas devem ser valorizadas pelo seu impacto positivo na mudança do imaginário coletivo que historicamente vem naturalizando a presença de negros e negras em espaços subordinados e desprivilegiados da sociedade.

Apesar dos avanços obtidos, especialmente em termos de institucionalização do enfrentamento da questão racial, ainda subsistem inúmeros desafios:

1. Inicialmente, não há um entendimento generalizado, no âmbito da burocracia estatal, de que a questão racial é algo que deve ser tratado pelo Estado. Essa seria a dimensão político-programática de racismo institucional (que veremos mais adiante), que tem dificultado a missão articuladora e coordenadora de ações da SEPPIR. Essa seria também a explicação do porquê normas importantes criadas no governo anterior, e ainda em vigência, como uma política de cotas raciais no serviço público federal, nunca foram implementadas.
2. Um segundo desafio é que a idéia do Estado desenvolver políticas pró-população negra ainda é considerado um tema polêmico para a sociedade, onde ainda reina a ideologia da democracia racial. Os políticos têm receio de assumir posições mais explícitas com relação à promoção da igualdade racial, com medo dos efeitos negativos em sua imagem pública e no seu eleitorado, especialmente devido a forte oposição dos grandes meios de comunicação a qualquer política de ação afirmativa.
3. Um terceiro desafio consiste em consolidar a institucionalização do combate às desigualdades raciais. Para tanto, a SEPPIR, e seus órgãos públicos equivalentes nos estados e municípios, precisam ser dotados de recursos (humanos, financeiros, gerenciais) que as empoderem e lhes permitam promover a implementação de políticas inclusivas.

## **Obstáculos à mudança: discriminação institucional e os meios de comunicação de massa**

### **Discriminação Institucional**

A discriminação institucional é um dos grandes entraves a eliminação das desigualdades raciais e da pobreza no Brasil. As práticas discriminatórias estão naturalizadas na forma como as organizações se estruturam e definem seus procedimentos internos. Um exemplo desse tratamento desigual pode ser apresentado pelos resultados diferenciados observados na implementação de uma política universal e de acesso gratuito, a de saúde. Segundo dados do IBGE, em 2004, apenas 53,7% das mulheres negras com 25 anos ou mais haviam sido submetidas ao exame clínico de mamas; no caso das mulheres brancas, esse percentual sobe para 71,3%.

Existem organizações que se referem à noção de racismo institucional. Este é o caso do Programa de Combate ao Racismo Institucional, que o define como:

*'o fracasso das instituições e organizações em promover um serviço profissional e adequado às pessoas em virtude de sua cor, cultura, origem racial ou étnica. Manifesta-se em normas, práticas e comportamentos discriminatórios adotados no cotidiano de trabalho resultantes da ignorância, da falta*

*de atenção, do preconceito ou de estereótipos racistas. Em qualquer situação, o racismo institucional sempre coloca pessoas de grupos raciais ou étnicos discriminados em situação de desvantagem no acesso a benefícios gerados pelo Estado e por demais instituições organizadas'.<sup>10</sup>*

Esse Programa é uma importante experiência realizada por uma ampla articulação institucional, entre DFID (Ministério do Governo Britânico para o Desenvolvimento Internacional), SEPPIR, Ministério da Saúde, PNUD, Ministério Público de Pernambuco, com ações piloto nas prefeituras de Recife/PE, Salvador/BA e na área da saúde. Segundo a representante do DFID no Brasil, Miranda Munroe<sup>11</sup>,

*'a decisão do governo britânico em apoiar essa iniciativa surgiu da constatação de que as persistentes desigualdades observadas no país, iam além das desigualdades de renda. As desigualdades raciais no Brasil na verdade operam para manter as pessoas na pobreza.'*

A discriminação institucional praticada pelo poder público impede que as políticas universais sejam igualitárias na prática; elas beneficiam negros/as e brancos/as de forma diferente. De acordo com Fernanda Lopes<sup>12</sup>, ex-coordenadora do Programa acima mencionado, o racismo institucional opera por meio da dimensão inter-pessoal – resultando no fato de que os serviços públicos ofertados para a população negra sejam inadequados e desiguais – e também por meio da dimensão político-programática, fazendo com que os gestores e políticos não considerem as ações de combate ao racismo e promoção da igualdade racial estratégicas, não direcionem recursos públicos para tal e, até mesmo, neguem a própria existência do racismo.

Uma outra experiência importante em curso no Brasil - de combate à discriminação institucional no mercado de trabalho - está sendo promovida pelo Ministério Público do Trabalho, por meio da Coordenadoria Nacional de Promoção da Igualdade de Oportunidades e Eliminação da Discriminação no Trabalho. A sua ação mais exemplar foi a proposição de ações judiciais contra os cinco maiores bancos privados brasileiros, após uma minuciosa investigação que comprovou a existência de mecanismos discriminatórios na admissão, na remuneração e na promoção de negros/as nessas instituições. Essas ações acabaram por gerar um acordo com a Federação Brasileira de Bancos – FEBRABAN que se comprometeu a levar a cabo um processo de inclusão racial nas empresas bancárias, que está sendo monitorado por organizações da sociedade civil, pelo Ministério Público e pela Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados.

O governo brasileiro deveria expandir experiências nesse sentido e atuar com mais vigor na sensibilização e formação dos servidores públicos, revendo normas internas discriminatórias nas instituições públicas, que nem sempre estão escritas, mas são naturalizadas no cotidiano. A comunicação e divulgação de informações sobre as conseqüências da discriminação institucional na prestação de serviços por órgãos do Estado devem ser expandidas e consideradas estratégicas.

### **O papel da mídia na manutenção de estereótipos negativos da negritude e do combate a qualquer política pública pró-população negra**

No Brasil, há uma grande concentração dos meios de comunicação de massa. As principais empresas do setor - televisões, rádios e imprensa escrita - estão nas mãos de poucos empresários, com conhecidos vínculos com o poder político e econômico. A opinião da população é fortemente influenciada pelos meios de comunicação de massa, particularmente pelos programas televisivos.

Segundo publicação da CONEN, de abril de 2007, *“a imagem do negro na mídia foi construída ao longo do tempo como que reforçando os estereótipos tradicionais do papel dos afro-descendentes na sociedade brasileira”*. No geral, há poucos negros e negras nas imagens, nos programas, nos noticiários ou nas propagandas veiculadas pela mídia. Quando as novelas brasileiras empregam negros e negras, o que não é freqüente, na maior parte das vezes, os mesmos ocupam papéis de empregadas domésticas, escravos, bandidos ou malandros.

Para além da reprodução de estereótipos racistas, a mídia, no geral, tem se mostrado contrária a qualquer política de ação afirmativa para a população negra, além de desqualificar o discurso do movimento negro e das iniciativas governamentais nesse sentido. Uma das principais revistas semanais em circulação no Brasil, comparou as políticas de cotas raciais nas universidades públicas ao regime nazista e ao *apartheid* sul-africano. Segundo a revista:

*'Em todas as partes onde isso foi tentado, mesmo com as mais sólidas justificativas, deu em desastre. Os piores são as loucuras nazistas e as do apartheid na África do Sul. Ambas causaram tormentos sociais terríveis com a criação de campos de concentração e guetos. Os nazistas exterminaram milhões de pessoas, principalmente judeus, em nome da purificação da raça.' (...) "As políticas raciais que se pretende implantar no país por força da lei têm potencial explosivo porque se assentam numa assertiva equivocada: a de que a sociedade brasileira é, em essência, racista. Nada mais falso. Após a abolição da escravidão, em 1888, nunca houve barreiras institucionais aos negros no país.*

(Revista Veja, edição da primeira semana de junho de 2007).

## Considerações finais

Como pode-se demonstrar ao longo do texto, a discriminação racial no Brasil é responsável por parte significativa das desigualdades entre negros e brancos mas, também, das desigualdades sociais em geral. Essas desigualdades são resultado não somente da discriminação ocorrida no passado, mas, também, de um processo ativo de preconceitos e estereótipos raciais que legitimam, quotidianamente, procedimentos discriminatórios. A persistência dos altos índices de desigualdades raciais compromete a evolução democrática do país e a construção de uma sociedade mais justa e coesa.

Para poder reverter esse quadro e promover um modelo de desenvolvimento no qual a diversidade seja um dos seus sustentáculos, no qual prevaleça a cultura da inclusão e da igualdade, faz-se necessário entender que a desigualdade racial no Brasil resulta da combinação de diversos fenômenos complexos, tais como, o racismo, o preconceito, a discriminação racial, incluindo-se a discriminação institucional. O enfrentamento desses fenômenos requer a atuação conjunta de um Estado efetivo com uma Sociedade ativa e fortalecida. Requer, ainda, a articulação e a convergência de diferentes tipos de intervenção que vão desde a repressão às práticas de racismo, passando por ações de valorização da população negra e pela combinação de políticas sociais universais com políticas afirmativas.

## Referências bibliográficas

Andrews, G. (2004) *Afro-Latin America: 1800-2000*, New York: Oxford University Press.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA (2007) *Boletim de Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise nº 13, Edição Especial*, Brasília: IPEA.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA (2006) *Radar Social 2006: Condições de Vida no Brasil*, Brasília: IPEA.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA (2005) *Radar Social 2005*, Brasília: IPEA.

Jaccoud, L. e N. Beghin (2002) *Desigualdades Raciais no Brasil: Um Balanço da Intervenção Governamental*, Brasília: IPEA.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD (2005) *Relatório de Desenvolvimento Humano - Brasil 2005: Racismo, Pobreza e Violência*, Brasília: PNUD Brasil.

Ramos, S. (2007) *Direito à Segurança: um Balanço das Respostas Brasileiras e uma Agenda para o Brasil*, paper apresentado no Seminário do INESC - Pensando uma Agenda para o Futuro, Brasília, Brasil, 26-27 de Junho de 2007.

Santos, G., M. Silva (eds.) (2005) *Racismo no Brasil: Percepções da Discriminação e do Preconceito Racial no Século XXI*, São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.

United Nations Development Programme - UNDP (2005) *Human Development Report 2005: International Cooperation at a Crossroads - Aid, Trade and Security in an Unequal World*, New York: UNDP.

Wade, P. (1997) *Race and Ethnicity in Latin America*, London: Pluto Press.

© Oxfam International Junho de 2008

Este estudo de caso foi escrito por Alexandre Ciconello, em setembro de 2007. Ele faz parte de uma série de estudos de caso escritos para oferecer informações para o desenvolvimento do livro de publicação da Oxfam International *From Poverty to Power: How Active Citizens and Effective States Can Change the World*, Oxfam International 2008.

Alexandre Ciconello é advogado, cientista político e especialista em direitos humanos.

O texto pode ser usado gratuitamente para fins de educação e pesquisa, desde que a fonte seja reconhecida integralmente. O detentor dos direitos autorais solicita que todos estes usos sejam registrados com eles para fins de avaliação de impacto. Para cópias em outras circunstâncias ou reutilização em outras publicações, ou ainda para tradução ou adaptação, uma permissão deve ser concedida. Envie um e-mail para [publish@oxfam.org.uk](mailto:publish@oxfam.org.uk)

Para mais informações sobre as questões levantadas neste texto, por favor envie um e-mail para [enquiries@oxfam.org.uk](mailto:enquiries@oxfam.org.uk)

## NOTAS

<sup>1</sup> Militante do movimento negro, economista, professor universitário e consultor legislativo do Senado Federal em entrevista realizada em Brasília/DF, no dia 27 de julho de 2007.

<sup>2</sup> Entrevista realizada em São Paulo/SP, no dia 09 de julho de 2007.

<sup>3</sup> O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), órgão oficial do governo federal, bem como todos os órgãos nacionais que produzem informações, utilizam como procedimento para estabelecer a raça/etnia a auto-identificação ou auto-declaração do entrevistado/a a partir de seis alternativas: preto, pardo, branco, indígena, amarelo e não-declarado. A categoria "negro/a" corresponde à soma dos pretos e pardos. É esse o procedimento que será adotado neste documento.

<sup>4</sup> PNUD. Relatório de Desenvolvimento Humano Brasil 2005 – Racismo, pobreza e violência.

<sup>5</sup> Definida como a porcentagem de meninos e meninas freqüentando a escola no nível adequado (IPEA, 2007, p. 282).

<sup>6</sup> Em entrevista realizada em São Paulo/SP no dia 13 de julho de 2007.

<sup>7</sup> Para maiores informações ver: [www.dialogoscontraoracismo.org.br](http://www.dialogoscontraoracismo.org.br)

<sup>8</sup> Citação original: "In order to be civilized, Latin America would have to become white".

<sup>9</sup> O PPA é o principal instrumento de planejamento estratégico do Estado brasileiro. Ele é elaborado pelo governo federal para um período de quatro anos, contendo a descrição de todos os programas e ações que serão executados ao longo desse período.

<sup>10</sup> Definição extraída da página eletrônica do programa: [www.combateoracismoinstitucional.com](http://www.combateoracismoinstitucional.com)

<sup>11</sup> Em entrevista realizada em Brasília/DF no dia 27 de julho de 2007.

<sup>12</sup> Em entrevista realizada em Brasília/DF em 08 de agosto de 2007.