

# RELAÇÕES RACIAIS, RACISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

*Mário Theodoro*

*Senado Federal e Pesquisador Visitante do  
departamento de Sociologia - Universidade  
de Brasília/*

*Brasil*

## RESUMO:

Este artigo parte da constatação de que a desigualdade no Brasil tem como cerne a questão racial. E exatamente por seu conteúdo racial essa desigualdade é naturalizada pela sociedade. Programas como o Bolsa Família e o Brasil Sem Miséria trouxeram uma significativa redução da pobreza e da miséria, ainda que os níveis de desigualdade e da própria incidência da pobreza e da miséria continuem extremamente altos. A continuidade dessa trajetória, não apenas de erradicação da pobreza e da miséria, mas de construção de uma sociedade de iguais só será garantida se enfrentarmos o cerne dessa desigualdade: o racismo e seus desdobramentos. Há, portanto, a necessidade de que se dê a real importância às políticas de ação afirmativa como complemento indispensável das políticas sociais clássicas e mesmo daquelas direcionadas

ao combate à pobreza e à miséria. A sociedade racista molda instituições racistas. O racismo institucional é a forma mais acabada de mecanismo de exclusão e de negação da igualdade. Em um projeto de sociedade democrática e pluralista o Estado deve funcionar como um potencializador das mudanças. E essas mudanças só ocorrerão na medida em que as ações afirmativas forem utilizadas de forma efetiva e associadas ao conjunto das ações governamentais, sem o que continuaremos a reproduzir desigualdades, ainda que em patamares menores de pobreza e miséria.

**Palavras-chave:** Racismo, questão racial, políticas públicas, ações afirmativas

## RESUMEN:

Este artículo parte de la constatación de que las desigualdades en Brasil tienen en la cuestión racial su punto neurálgico. Justamente por su contenido racial, las desigualdades han sido naturalizadas por la sociedad. Programas como « Bolsa Familia » y « Brasil Sin Miseria » generaron una reducción significativa de la pobreza y la miseria, a pesar de que los niveles de desigualdad y de la incidencia de la pobreza y la miseria siguen siendo extremadamente altos. La continuación de esta tendencia, no sólo para la erradicación de la pobreza y la miseria, sino para construir una sociedad de iguales sólo se garantizará si nos enfrentamos a la esencia de esta desigualdad: el racismo y sus consecuencias. Por tanto, existe la necesidad de darle una importancia real a las políticas de acción afirmativa como un complemento

necesario de las políticas sociales clásicas e incluso de las destinadas a la lucha contra la pobreza y la miseria. Una sociedad racista produce instituciones racistas. El racismo institucional es el mecanismo más eficaz de la exclusión y la negación de la igualdad de condiciones. En un proyecto de sociedad democrática y pluralista, el Estado debe actuar como un potenciador de los cambios. Y estos cambios se producirán en la medida en que la acción afirmativa sea utilizada con eficacia y asociada al conjunto de acciones del gobierno, sin lo cual vamos a seguir reproduciendo las desigualdades, aunque con niveles más bajos de pobreza y miseria.”

**Palabras-clave:** Racismo, problemática racial, políticas públicas, acciones afirmativas

## INTRODUÇÃO

O Brasil presenciou na primeira década do século XXI uma expressiva mudança no debate público sobre as relações raciais, assim como no formato e abrangência das políticas públicas voltadas para a população negra. No que tange ao debate público, o tema ganhou destaque inédito, mobilizando movimentos sociais, intelectuais, imprensa, partidos políticos e movimentando o conjunto das instituições do Executivo Federal bem como do Legislativo e Judiciário, aonde chegou a suscitar o envolvimento do próprio Supremo Tribunal Federal.

Neste novo contexto, referências jurídicas e normativas foram alteradas, ao mesmo tempo em que o quadro institucional e as iniciativas no campo das políticas públicas sofreram importantes inflexões. Da instituição e disseminação de cotas para acesso às universidades públicas à adoção de uma legislação nacional na forma abrangente de um Estatuto da Igualdade Racial, passando pela criação de organismos estatais específicos para operar as políticas públicas para a promoção da Igualdade Racial, um conjunto de inovações políticas e institucionais foi levado a cabo nos últimos dez anos e marcou uma nova etapa no enfrentamento do tema racial no país.

Na base desse conjunto de mudanças esteve o processo de desconstrução do mito da democracia racial, formulação que imperou no país no último meio século. A idéia de democracia racial enfatizava a dimensão positiva da mestiçagem, em torno da qual teria se constituído a unidade racial e cultural do povo brasileiro, propiciando uma convivência harmônica que permitiria ao país escapar dos problemas raciais observados em outros países. A crítica a esta formulação dominante ganhou força nas últimas duas décadas do século XX. Neste período, fortaleceu-se o Movimento Negro e suas denúncias da vigência do racismo como ideologia ativa e da discriminação como prática social sistemática. Ao mesmo tempo, ganhavam fôlego as análises sobre as desigualdades raciais no país, ampliando a compreensão sobre o papel do racismo e dos processos discriminatórios de cunho racial.

Assim, o tema das desigualdades raciais se afirmou no Brasil no bojo de um ampliado debate sobre a questão social. Em torno deste tema sobrepuseram-se as demandas de enfrentamento ao racismo e à discriminação racial e as demandas de Combate às desigualdades sociais. O cruzamento das duas pautas foi realizado por meio do progressivo reconhecimento do racismo como mecanismo de produção e reprodução das hierarquias sociais e fator de restrição da mobilidade social da população negra, opondo assim poderosos obstáculos à dinâmica da igualdade de oportunidades, e marcando fortemente a natureza da desigualdade social brasileira.

Dessa forma, para além de uma resposta a demandas de cunho identitário ou compensatório, a trajetória brasileira recente representa uma inflexão no debate e nos instrumentos de enfrentamento da desigualdade social. Ela expressa o reconhecimento de que as desigualdades raciais constituem o eixo estratégico da gramática da desigualdade social no país, e não mero fruto de trajetórias históricas e de déficits acumulados no campo da pobreza e da educação.

Contudo, o processo de afirmação da temática racial como cerne da questão da desigualdade brasileira não se deu de forma linear ou isento de resistências, contestações e dificuldades, como se verá nas próximas páginas. Este artigo tem como objetivo resgatar a trajetória recente do debate sobre a questão social no Brasil, com ênfase na temática racial. Ele é composto de quatro partes, além desta introdução.

Na próxima seção são discutidos o racismo e sua centralidade na conformação da sociedade brasileira. Na sequência, a segunda seção discute a evolução recente no campo de ação das políticas voltadas à igualdade racial e sua relação com as demais políticas públicas. Na terceira seção são apresentados alguns indicadores sobre as desigualdades raciais no país, os quais sedimentam e justificam as políticas de enfrentamento à questão racial. Na parte final são sistematizadas as conclusões tendo em vista os principais desafios para a consolidação deste campo da política pública no Brasil.

### ***1. O RACISMO E AS SUAS DIFERENTES CONFIGURAÇÕES NA SOCIEDADE BRASILEIRA***

O racismo transforma diversidade em desigualdade. Operando a partir de uma escala de valores que torna socialmente aceitável, e mesmo justificável, a distribuição desigual das posições sociais privilegiadas, o racismo reafirma e consolida a subalternidade da população negra. Reproduzido histórica e estruturalmente, este mecanismo perpassa as relações sociais e inscreve no país uma forma particular de convivência entre desiguais. Sua vigência naturaliza a desigualdade e reforça o processo de legitimação e de engessamento da hierarquia social, contribuindo para a escassa mobilidade racial que ainda caracteriza o país. Assim, o racismo constitui-se em um importante obstáculo ao enfrentamento da pobreza e da desigualdade social.

Dito de outro modo, como ideologia que

diferencia e hierarquiza os indivíduos em função de sua aparência, o racismo molda uma sociedade que se assenta na existência e naturalização da desigualdade e faz desta hierarquia uma base específica de apoio e funcionamento. Opõe-se não apenas a uma dinâmica social mais igualitária, mas também ao princípio político da República, que em seu molde clássico, ancorase no reconhecimento pleno da igualdade entre os cidadãos. A desigualdade racial organiza o acesso diferenciado às liberdades básicas, como as de circulação, de culto, de manifestação; influi no acesso e tratamento junto ao sistema judiciário, e mesmo no direito à vida.

Mas se a questão racial ainda se conjuga como um dilema para o país, isto não se deve à invisibilidade demográfica, social ou política da população negra. Ao contrário, a história do Brasil republicano é perpassada pelo debate e pelas formulações referentes às formas de integração dessa população negra, debate este visto como parte integrante da busca do desenvolvimento, do progresso e da modernização do país.

Nas décadas que antecederam a Abolição essas questões ganharam relevo. Por volta de 1850, em face dos primeiros embates acerca do fim da escravidão, as discussões em torno da figura do negro e de seu papel no futuro do país adquiriram maior densidade. Com o advento das teorias eugênicas importadas da Europa, notadamente nas últimas décadas do século XIX, o racismo recebe um verniz de cientificidade. A academia corroborava a idéia da inferioridade da raça negra: nosso

atraso em relação às demais nações do ocidente seria então explicado pela grande incidência do sangue negro nas veias de nossa população.

Essa perspectiva, a despeito de algumas importantes vozes contrárias como Manuel Querino e Manuel Bonfim, foi norteadora da crença das elites nacionais, desde os círculos intelectuais aos ideólogos e dirigentes governamentais, de que o Brasil padeceria de um déficit civilizatório advindo da expressiva presença negra.<sup>1</sup> Autores como Nina Rodrigues e Silvio Romero e, mais tarde, Oliveira Viana e Azevedo Amaral, preconizaram a necessidade de se proceder a políticas de branqueamento como solução para o país.

*O problema étnico brasileiro – chave de todo o destino da nacionalidade – resume-se na determinação de qual virá a ser o fator da tríplice miscigenação que aqui se opera a que caberá impor a ascendência no resultado definitivo do caldeamento. É claro que somente se tornará possível assegurar a vitória étnica dos elementos representativos das raças e da cultura da Europa se os reforçarmos pelo afluxo contínuo de novos contingentes brancos (AMARAL, 1981, p.137).*

A adesão governamental à estratégia de estímulo à imigração europeia sustentou durante quatro décadas uma política de branqueamento do

<sup>1</sup> O primeiro recenseamento nacional, realizado em 1872, identificava 58% da população como negra (preta e parda) (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Censo demográfico 1872. Disponível em: [phed@cedepplar.ufmg.br](mailto:phed@cedepplar.ufmg.br). Acesso: 26. jun. 2014. Em 1940 a participação de negros e brancos na população brasileira havia praticamente se invertido, com 36% da população se declarando negra. (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Censo demográfico 1940. Disponível em biblioteca.ibge.gov.br. Acesso: 26. jun. 2014)

país.<sup>2</sup> Paralelamente, as teses eugênicas foram sendo progressivamente contaminadas pela perspectiva de que não apenas a imigração, mas também a miscigenação, a diluição do sangue deletério do negro em face de uma maioria populacional branca, poderia ser uma estratégia importante para o processo de embranquecimento da população brasileira.

Tal discurso não apenas integrou um projeto político de construção nacional do qual a população negra estava afastada como, mais concretamente, constrangeu a participação dos negros nos espaços públicos e na própria dinâmica social. Como já descrito em trabalho anterior (THEODORO, 2008), a marginalização do negro no mercado de trabalho é parte constitutiva deste processo. O trabalho escravo, organizador do sistema produtivo do Brasil Colônia, foi gradativamente substituído pelo trabalho livre no decorrer dos anos 1800. Essa substituição, no entanto, se dá de uma forma particularmente excludente. Mecanismos legais, como a Lei de Terras, de 1850, a Lei da Abolição, de 1888, e mesmo o processo de estímulo à imigração, forjaram um cenário no qual a mão-de-obra negra passa a uma condição de força de trabalho excedente, sobrevivendo, em sua maioria, dos pequenos serviços ou da agricultura de subsistência.

A partir da década de 1940 observa-se uma guinada importante no debate, com o desaparecimento do discurso da eugenia,

influenciado pela queda do nazifacismo. Cai por terra o mote da superioridade racial e ganha força a visão ensejada por um novo autor, inspirador do discurso oficial: Gilberto Freyre. O maior legado da obra de Gilberto Freyre foi a sedimentação da noção de democracia racial. A visão positiva do autor de Casa Grande e Senzala sobre a miscigenação não apenas fortalecia a perspectiva da existência de um povo brasileiro, mas a dotava de positividade. Para Freyre, o caldeamento das três raças foi responsável pela aparição de uma mestiçagem positiva, porquanto preservadora das qualidades e das virtudes da raça adiantada. Ainda se fazia presente em Freyre a crença na hierarquia das raças: “O que houve no Brasil (...) foi a degradação das raças atrasadas pelo domínio da adiantada.” (FREYRE, 2006, p. 515)

De todo modo, a ideia de um Brasil visto como uma democracia racial, amparada no estereótipo de uma nação constituída de população mestiça, racialmente e culturalmente integrada e isenta de qualquer forma de racismo, foi largamente difundida pelo discurso oficial governamental a partir da segunda metade dos anos 1940. O Brasil passa a se apresentar ao mundo – e a se representar - como lugar de convivência harmoniosa e salutar entre pessoas de todas as raças, credos e culturas. Um país sem embates raciais, exemplo de integração racial. Nas décadas seguintes a imagem do Brasil como paraíso das raças foi, não apenas preservada, como fortalecida. No período da ditadura militar, assistiu-se ao reforço desse discurso, que pode ser resumida pelo

2 *A influência do racismo científico espalhou-se pela América Latina, influenciando políticas migratórias, segregacionistas e repressivas (ANDREWS, 2005). Segundo Costa (2011) este representa o primeiro dos cinco regimes de coexistência adotados na América Latina para operar com a presença dos afrodescendentes na região.*

lacônico e peremptório relatório brasileiro enviado pelo Itamaraty ao Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial (CEDR), da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1970:

*Tenho a honra de informar-lhe que, uma vez que a discriminação racial não existe no Brasil, o Governo brasileiro não vê necessidade de adotar medidas esporádicas de natureza legislativa, judicial e administrativa a fim de assegurar a igualdade das raças (SILVA, 2008).*

Mas é bom que se diga que essa ideologia da democracia racial não se consolidou sem oposição. Ainda no início dos anos 1950, tal formulação já era objeto de críticas, contraposta ao mundo real das relações sociais. Os estudos realizados no bojo do Projeto da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), por pesquisadores como Oracy Nogueira e Florestan Fernandes, inauguraram uma vertente crítica, reconhecendo o racismo como fator relevante na reprodução das desigualdades raciais e restringindo o lugar social dos negros no Brasil (MAIO, 2000). Contudo foi apenas na década de 1980 que o discurso da democracia racial passou a ser questionado no âmbito do Estado brasileiro, dando espaço ao debate sobre políticas específicas voltadas a população negra. Até então, a democracia racial legitimou a inserção subordinada da população negra.

## **2. AS POLÍTICAS PÚBLICAS FACE AOS PROBLEMAS DAS RELAÇÕES ETNORACIAIS**

O século XXI iniciou-se presenciando um patamar inédito de reconhecimento, por largas parcelas da população, de que a sociedade brasileira convive com o racismo. A persistente leitura das desigualdades raciais como resultado da pobreza, do acúmulo de carências da população negra e de seu despreparo para participar do mercado de trabalho moderno, havia se consolidado gradativamente no país, mas começava a ser contestada. Longe de meras heranças acumuladas, as desigualdades raciais brasileiras passaram a ser amplamente reconhecidas como sendo legitimadas pelo racismo (difuso ou ativo), e como sendo influenciadas por mecanismos ativos de discriminação racial.

O Movimento Negro, atuando historicamente na abertura do espaço para o debate da questão racial, foi fortalecido pelos ventos da democratização que começaram a soprar no final dos anos 1970. Em 1978, a fundação do Movimento Negro Unificado (MNU) representou a retomada do ativismo pela igualdade racial. Contudo, a bandeira da igualdade racial não foi plenamente assumida pelos demais segmentos organizados da sociedade brasileira, permanecendo até o final do século XX como tema quase exclusivo do movimento social negro.<sup>3</sup> E sua constituição

<sup>3</sup> Segundo Bento (2000), entre 1990 e 1995, o movimento sindical passou a incluir a temática racial em sua pauta de preocupações e reivindicações. Este processo refletiu no aparecimento de órgãos internos específicos sobre o tema, como a Secretaria de Pesquisas e Desenvolvimento da Igualdade Racial da Força Sindical ou a Comissão Nacional contra a Discriminação Racial da Central Única dos Trabalhadores (CUT).

como objeto de políticas públicas aguardou ainda mais, só se impondo no início do século XXI, quando o tema da desigualdade se afirma como incontornável para a consolidação de um projeto de modernização e de democratização nacional.

De fato, durante os anos 1980 e 1990, algumas iniciativas tiveram lugar sem, contudo, lograr maiores êxitos. Em alguns estados, os governadores eleitos patrocinaram a criação de instâncias estaduais na forma de Conselhos, em atenção à problemática racial. Isso se deu em função do apoio do movimento negro àquelas candidaturas. (SANTOS, 2010). Em nível federal, pela veia culturalista, a temática racial desembarcara em 1988 com a criação da Fundação Cultural Palmares, ligada ao Ministério da Cultura e tendo por objetivo a promoção e preservação das manifestações da presença negra na sociedade brasileira. Em 1995, já na gestão Fernando Henrique Cardoso, foi criado o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) de Valorização da População Negra, com a incumbência de dar resposta às demandas apresentadas pela Marcha Zumbi<sup>4</sup> que trazia para as ruas a mobilização nacional em prol da igualdade racial.<sup>5</sup>

4 *A Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo pela Cidadania e a Vida realizada em Brasília, reuniu mais de 30 mil pessoas, entre elas cinco mil dirigentes sindicais, pressionando o governo a um compromisso público contra a discriminação racial (BENTO, 2000, p. 325).*

5 *Fernando Henrique foi o primeiro Presidente da República a admitir a existência do racismo e da desigualdade racial. Como intelectual integrante do grupo de Florestan Fernandes que se debruçara sobre a temática racial ainda nos anos 50, o então presidente apoiou a participação do Brasil na III Conferência Contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Outras Formas de Intolerância, realizada em Durban, em 2001. A delegação*

Ancoradas na Constituição de 1988, um conjunto de iniciativas no campo legislativo viu a luz neste período, visando regulamentar o texto constitucional que havia reconhecido o racismo como crime inafiançável e imprescritível, com destaque para a chamada Lei Caó, aprovada ainda em 1989.<sup>6</sup> Também a cena internacional propiciou avanços. Em 2001, a III Conferência Contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Outras Formas de Intolerância, organizada pela ONU, teve grande impacto no país. Seus resultados e deliberações funcionaram como mote para que o movimento negro veiculasse a necessidade de criação de instâncias executivas destinadas à concepção e implementação de políticas de igualdade racial, influenciando também para que a pauta das ações afirmativas fosse incluída entre as principais opções de políticas públicas para o enfrentamento do preconceito racial. Contudo, as iniciativas continuavam tímidas no âmbito das políticas públicas. Somente em 2003, o recém-eleito Presidente Lula, resgatando compromisso de campanha, cria a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR).

Um conjunto relevante de avanços foi instituído na seqüência da instalação da Seppir. Governos estaduais também

*brasileira contou com grande participação expressiva de lideranças reconhecidas do Movimento Negro, cuja participação nos debates e deliberações também repercutiu no fortalecimento de uma nova agenda onde o papel das ações afirmativas passa a ganhar relevo.*

6 *De autoria do deputado federal Carlos Alberto Oliveira, a Lei nº 7.716, de 1989, realiza a tipificação de atos motivados pelo preconceito de cor ou raça e prevê sua punição. Jaccoud e Beghin (2002) registram outras três leis promulgadas durante a década de 1990 tendo como objetivo a coerção e punição de crimes raciais.*

criam secretarias de promoção da igualdade racial e centenas de prefeituras municipais, notadamente nas cidades de maior contingente populacional, também estabelecem instâncias municipais congêneres.<sup>7</sup> Esta rede de instituições passou a ser organizada, desde 2010, no Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial (FIPIR).<sup>8</sup> A instituição do Conselho Nacional da Igualdade Racial, composta por representantes governamentais e não governamentais também constitui marco relevante.<sup>9</sup> Por fim, há ainda a Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CONAPIR), precedida das conferências estaduais e locais.<sup>10</sup>

Entre os esforços normativos destaca-se a criação do Estatuto da Igualdade Racial, instrumento legal que busca consolidar a legislação sobre a temática, além de normatizar a Política Nacional de Igualdade Racial. O Estatuto entrou em vigência em 2010. Infelizmente, pressões políticas advindas,

sobretudo, da área econômica do Governo Federal, impediram que o Estatuto contivesse aquele que nos parece um de seus principais o Fundo Nacional de Promoção da Igualdade racial, fonte estável e perene de recursos que garantiria a plena execução de ações no âmbito da Seppir, como a consolidação do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (SINAPIR), e a criação de uma rede de entidades não governamentais de apoio às políticas de igualdade racial. Infelizmente, o Estatuto veio sem o Fundo, o que fragiliza sobremaneira a consolidação da Política de Promoção da Igualdade Racial no Brasil.

De todo modo, esse aparato institucional montado nos últimos anos mantém como objetivo a implementação da Política de Promoção da Igualdade Racial. Esta, entretanto, até pelas razões aqui já apontadas, ainda não logrou consolidar-se como um conjunto de programas e ações compatíveis, em dimensão e em volume de recursos, com a importância e a pujança da problemática racial no Brasil.

### **3. DESIGUALDADES RACIAIS: AVANÇOS E IMPASSES**

A despeito de alguns impasses, o desenvolvimento de uma importante institucionalidade no campo das políticas públicas no Brasil suscitou positivas alterações nos indicadores sociais em prol da redução das desigualdades raciais. Algumas destas melhorias decorrem diretamente das políticas adotadas. É o caso do crescimento no acesso

7 Os números oficiais sobre o FIPIR indicam uma adesão de todos os estados e do Distrito Federal, além de cerca de 700 municípios em todo o Brasil. No caso dos municípios, entretanto, há fortes indícios de superestimação, de acordo com informações obtidas junto à própria SEPPIR.

8 “O Fórum 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. Assim, o Fórum constitui-se num espaço de articulação dos organismos públicos, onde a efetiva participação das/os gestoras/es é fundamental para sua estruturação.” (SEPPIR, online).

9 O Conselho Nacional tem representação paritária com 22 representantes do governo e 22 representantes de entidades da sociedade civil, com maior peso do movimento negro.

10 São três as Conferências Nacionais de Promoção da Igualdade Racial já realizadas, respectivamente, em 2005, 2009 e 2013, reunindo milhares de delegados em provenientes de todo o país.

dos estudantes negros ao ensino superior, que, em função de programas como o Programa Universidade para Todos (PROUNI), bem como a política de cotas para estudantes negros instaladas por diferentes instituições de ensino superior em todo o país. O contingente de estudantes negros no ensino superior passou de 10,2% em 2001, para 35,8%, em 2011, de acordo com os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), do IBGE.

Outras políticas refletem dinâmicas positivas no quadro econômico e social geral, como é o caso da redução da pobreza entre a população negra. Dos 22 milhões de pessoas que saíram da condição de pobreza entre 2002 e 2012, cerca de 15 milhões são negros, de acordo com a PNAD/IBGE. Do mesmo modo assistiu-se a uma expressiva melhoria da inserção do Negro no mercado de trabalho. Dados do Departamento Intersindical de Estudos e Estatísticas Socioeconômicas (DIEESE) sobre a Região Metropolitana de São Paulo apontam uma queda do desemprego entre os negros de 15,7% para 7,5% entre 2000 e 2012.

Observou-se ainda uma significativa e generalizada redução da informalidade na última década, que passou de 55,4% para 43,1% da força de trabalho ocupada no Brasil, de acordo com os dados do IBGE. Nesse mesmo período, houve aumento real do rendimento médio do trabalho de 27,1%, beneficiando negros e brancos. Contudo, alguns indicadores persistem como sinais de que as desigualdades raciais continuam operando como sinalizadores de hierarquias e

desigualdade de oportunidades. Além disso, certos índices têm demonstrado uma piora no que se refere ao aumento das desigualdades, apontando para o reconhecimento de que a questão racial permanece como ponto nodal do debate social brasileiro. E aqui o caso mais emblemático se refere ao aumento da violência contra a população negra.

Os indicadores de mortalidade são o sinal mais pujante da dramaticidade da desigualdade racial que organiza a dinâmica social brasileira. Como mostra a evolução dos dados sobre homicídios por cor/raça organizados por Oliveira Junior e Lima (2013), entre 2002 e 2009, enquanto a taxa de homicídios para a população branca se reduziu de 20,4 para 16,1 por 100 mil habitantes, entre a população negra esta taxa cresceu de 33,7 pra 34,2. Ou seja, em 2009 a taxa de homicídios entre a população negra era mais que o dobro da observada entre os brancos. A situação é ainda mais dramática entre os jovens de 15 a 29 anos. Enquanto a taxa de homicídios de jovens brancos reduziu-se de 32,4 para 30,4 por mil habitantes, para jovens negros o crescimento observado foi de 68,7 para 72,4.

O alto índice de homicídios que assola a população negra brasileira não se reduz ao contexto de pobreza. Analisando as taxas de homicídio por anos de estudo da população, observa-se que a desigualdade permanece presente em todas as faixas de escolaridade. E ela cresce proporcionalmente para os grupos de maior escolaridade.<sup>11</sup> A ampliação da

<sup>11</sup> Segundo Oliveira Junior e Lima (2013, p. 125), os negros e os brancos com até sete anos de estudo estão submetidos a taxas de homicídio de 28,9 e 14,0 por 100 mil habitantes, respectivamente. Na faixa de 8 a 11 anos de estudo, as taxas de homicídio são de 15,9 e

desigualdade racial entre faixas de renda e de escolaridade mais altas não contrastam, mas, ao contrário, reforçam conclusões já divulgadas em outros campos.

Tais dados permitem distinguir os diversos processos que sustentam a reprodução da desigualdade no contexto da dinâmica de produção e reprodução da desigualdade social e racial brasileira. A ausência de negros em postos de chefia e direção, seja no governo, seja na iniciativa privada, nos altos postos das instituições de hierarquias mais formalizadas, como Forças Armadas, Igreja, área de Relações Exteriores, compõe um mosaico característico do Brasil.

Aos negros, no Brasil, o legado da pobreza e o lugar cativo nos estratos sociais inferiores. As penas mais pesadas no Judiciário, o maior assédio policial, a absoluta falta de oportunidades de ascensão social. Todo esse processo tem como elemento fulcral a existência do racismo. O racismo como relação social que molda e determina o perfil da sociedade brasileira. O racismo e seus desdobramentos, na forma da discriminação e do preconceito devem ser o alvo principal não apenas das políticas de promoção da igualdade racial, como de resto, da toda política social brasileira.

#### **4. RACISMO, DISCRIMINAÇÃO E PRECONCEITO: DELIMITANDO O RAIÃO DE AÇÃO DAS POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL.**

O racismo é uma ideologia que, em linhas gerais, classifica e hierarquiza indivíduos em função de seu fenótipo, numa escala de valores que tem o modelo branco europeu ariano como o padrão positivo superior e, do outro lado, o modelo negro africano como o padrão inferior. O racismo está presente no cotidiano das relações sociais, funcionando como um filtro social, fortalecendo ou cerceando oportunidades, moldando e reforçando os pilares de acesso e exclusão. E com a operação de clivagens raciais, o racismo alimenta as bases de uma sociedade desigual. .

A sociedade racista desenvolve mecanismos diversos - uns mais sutis, outros nem tanto, de restrição, limitação e exclusão social. Sujeita o indivíduo negro a barreiras que limitam ou bloqueiam suas condições de mobilidade social, associa-os à pobreza e à miséria, banaliza situações graves de constrangimento e violação de direitos que levam à alienação e, no limite, à morte. É o que demonstram os indicadores mortes por assassinato de jovens negros. Em trajetória crescente essas mortes explicitam não apenas a banalidade da desigualdade, mas a ação não constrangida da violência contra a população negra.

O racismo se desdobra em duas grandes vertentes. A discriminação e o preconceito racial.

A discriminação é o racismo em ato. Pode ser um xingamento, uma agressão física, um impedimento de circulação em determinados

---

*9,5. Para os que têm mais de 12 anos de estudo, a diferença entre os grupos se acentua: os negros estão submetidos a taxas de homicídio de 13,2 por mil habitantes, enquanto que no caso dos brancos a taxa é de 5,6 por 100 mil habitantes.*

ambientes tidos como privilegiados, entre outros. A discriminação geralmente é um ato personalizado. Um indivíduo ou um grupo submete outro indivíduo ou grupo a um ato direto de constrangimento ou cerceamento. No Brasil, desde a década de 1950, a discriminação é tipificada como ilícito penal. Primeiramente como contravenção, com a Lei Afonso Arinos de 1951, e mais tarde nos anos 1980, como crime imprescritível e inafiançável (Constituição Federal e Lei Caó, de 1989). Ainda que a legislação atual fale em preconceito racial, ela está direcionada para as práticas de discriminação racial.

O preconceito é um fenômeno menos explícito que, ao contrário da discriminação, não consubstancia ato manifesto. Antes, o preconceito se associa à introjeção dos valores racistas, que dão sentido a práticas e leituras cotidianas em torno das diferenças raciais. Do preconceito, também se percebe resultados: a não ascensão profissional do indivíduo negro a despeito de suas qualidades profissionais, a escolha recorrente de alunos brancos como representantes de sala, etc. Por sua natureza indireta, de ação que se desenvolve de forma subliminar, encoberta, o preconceito atinge grandes dimensões em sua velatura. A ausência de negros em posições de comando nas grandes empresas, a inexistência de negros em postos de destaque no Estado ou na Igreja são marcas indeléveis do preconceito em sua dimensão maior, também conhecida como racismo institucional. O racismo institucional pode ser identificado como a forma mais sofisticada do preconceito, envolvendo o aparato jurídico-

institucional. Atuando no plano macro, o racismo institucional é o principal responsável pela reprodução ampliada da desigualdade no Brasil.

Também é certo que em muito contribui o racismo como ideologia, pois, por seu intermédio, naturaliza-se a condição de pobreza e de miséria. A desigualdade é normalizada por uma hierarquia racial, tornando invisíveis situações iniquidade e mesmo de violações de direitos. Pobreza, mendicância, populações habitando lixões, são inúmeras as situações que não são identificadas como algo a ser enfrentado. Ao contrário, tudo isso faz parte da paisagem social brasileira. O racismo impede o reconhecimento dos pobres e miseráveis como iguais, sugerindo a existência de categorias distintas de pessoas. Para um grupo a cidadania plena, para outros, “a vida como ela é”... Está criado assim o caldo de cultura para a perpetuação da desigualdade. E o racismo e seus desdobramentos tem papel central nesse processo.

Se o enfrentamento a discriminação, como visto, tem amparo legal, é um caso de polícia, o preconceito, sua contraparte mais perversa, é um caso de política: Política de Ação Afirmativa. Inscrito no rol das chamadas Políticas de Promoção da Igualdade Racial, esse conjunto de ações tem existência recente e sua própria consolidação pressupõe o enfrentamento do racismo.

##### **5. OS DESAFIOS DA CONSOLIDAÇÃO DA POLÍTICA DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL NO BRASIL**

A construção de uma Política de Promoção da Igualdade Racial que se coadune com a grandeza da problemática racial necessita o enfrentamento

de cinco desafios que tipicamente serão apresentados a seguir.

- a construção de uma base conceitual de sustentação das ações e delimitação do campo de atuação: Na verdade essa é uma questão de fundo. A perspectiva deve ser de que a Política de Igualdade Racial deve enfrentar as causas e não apenas as consequências dos fenômenos. Nesse sentido, o foco deve ser o enfrentamento do racismo notadamente em sua vertente do preconceito racial. Desse modo, seu principal instrumento de atuação se dá mediante a adoção das chamadas ações afirmativas. Trata-se de ações de cunho valorativo, políticas de cotas, além de arranjos institucionais cujo objetivo é a reversão de estereótipos. As ações afirmativas combatem diretamente o preconceito, a faceta mais perversa do racismo. Esse é o campo de ação das Políticas de Igualdade Racial.

- a desconstrução da ideia de que a política para população negra se confunde com a política para população pobre: É fato que a maioria dos pobres é negra. Isso vale em uma proporção ainda maior para a população miserável. Entretanto, é importante distinguir o enfrentamento à pobreza do enfrentamento ao racismo. O preconceito e a discriminação racial aprofundam os mecanismos de sociais e econômicos de reprodução da pobreza. Mas se as duas agendas se cruzam e se interpenetram, precisam ser analisadas e operadas em suas especificidades. A pobreza se enfrenta – e se elimina – com crescimento econômico associado a políticas de distribuição da renda e de ativos (política de gradativo aumento real dos salários

de base, reforma agrária e reforma tributária progressiva) e construção de um Estado Social de Bem-Estar. Os países que assim o fizeram, acabaram com a pobreza e a miséria.

A política para a população negra é, contudo, de outra natureza. Mas ela é fundamental para a eliminação da pobreza e o enfrentamento dos patamares insustentáveis de desigualdade social do Brasil. Em um país marcado por tão forte (ou expressiva) hierarquia racial, sem o combate ao racismo, não se conseguirá avançar substancialmente nas políticas redistributivas. Sem enfrentar o preconceito, a pobreza e os pobres vão continuar a fazer parte da paisagem, naturalizados, como integrantes subalternos de uma sociedade congenitamente desigual. É essa a dimensão de complementaridade face às políticas sociais clássicas que deve ser enfatizada como característica das Políticas de Igualdade Racial. Sem elas o Brasil não muda.

- o enfrentamento do racismo institucional: O racismo institucional deve ser percebido um objetivo estratégico da política de promoção da igualdade racial. Operando no corpo das instituições públicas e privadas, ele pode inviabilizar, quando não proscrever, as iniciativas de Políticas de Igualdade Racial. A percepção ainda fortemente presente nas organizações de que a temática racial é suplementar e mesmo acessória, faz com que a efetivação dessas políticas seja uma tarefa árdua e penosa. O governante público deve estar consciente da importância e do lugar privilegiado que as Políticas de Igualdade Racial devem ocupar. De fato, a busca de uma sociedade democrática e

republicana pressupõe a percepção geral de que se é uma sociedade de iguais, independentemente das diversidades existentes.

- o dimensionamento dos programas e ações tendo em vista a grandeza da problemática racial no Brasil: Até em função da existência do racismo institucional, há uma tendência de que ações e programas de Promoção da Igualdade Racial assumam um caráter residual. Em geral, são iniciativas pontuais, localizadas que não têm o condão de enfrentar o racismo. Pelo contrário, ações desse quilate corroboram a percepção de inutilidade das Políticas de Igualdade Racial.

- estabelecimento de um sólido sistema de financiamento dos programas e ações: Uma política sem recursos financeiros é uma política fadada ao insucesso. O volume de recursos orçamentários é maior indicador das prioridades governamentais. Atualmente, as Políticas de Igualdade Racial conta com poucos recursos, inexistindo uma fonte estável de financiamento. A retomada da ideia da criação do Fundo de Promoção da Igualdade Racial – FNPIR, inscrita originalmente no Estatuto da Igualdade Racial e retirada quando da tramitação do Projeto de Lei do Fundo, deve ser retomada. Essa será a única maneira de viabilizar a efetivação dessas políticas e de proporcionar ao país efetivas condições de mudança na direção de uma sociedade mais justa e verdadeiramente democrática.

As mudanças são necessárias, mas nem sempre de fácil implementação. O velho conhecido, o racismo, presente nas relações sociais e na própria estrutura institucional, é, ao mesmo tempo, objeto de ação e obstáculo a ser transposto.

Mais importante aqui a destacar é a centralidade das Políticas de Igualdade Racial no âmbito de um projeto de desenvolvimento com equidade e democracia. Esse cenário só pode se realizar em uma sociedade de iguais.

Viver a diversidade eliminando a desigualdade esse é a meta para qual a Política de Igualdade Racial constitui elemento fundamental.

### **BIBLIOGRAFIA**

AMARAL, Azevedo. Estado autoritário e realidade nacional. Brasília: Ed. UnB, 1981. (Pensamento Político Republicano, v.11).

BENTO, Maria Aparecida. Racismo no trabalho: o movimento sindical e o Estado. In: GUIMARÃES, Antônio Sérgio Alfredo; HUNTLEY, Lynn (orgs.). Tirando a máscara: ensaios sobre o racismo no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BRASIL. Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Poder Executivo (Império). Coleção das leis do Brasil, 1850, v.1, p. 307, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L0601-1850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850.htm)>. Acesso: 25. jun. 2014.

BRASIL. Lei nº 1.390, de 3 de julho de 1951 (Lei Afonso Arinos). Inclui entre as contravenções penais a prática de atos resultantes de preconceitos de raça ou de cor. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 10 jul. 1951. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L1390.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L1390.htm)>. Acesso: 25. jun. 2014.

BRASIL. Lei nº 3.353, de 13 de maio de 1888. Declara extinta a escravidão no Brasil. Poder Executivo (Império). Coleção das leis do império do Brasil, 1888, parte I, tomo XXXV, p. 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1851-1900/L3353.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1851-1900/L3353.htm)>. Acesso: 26 jun. 2014.

BRASIL. Lei nº 7.437, de 20 de dezembro de 1985 (Lei Caó). Inclui, entre as contravenções penais a prática de atos resultantes de preconceito de raça, de cor, de sexo ou de estado civil, dando nova redação à Lei nº 1.390, de 3 de julho de 1951 - Lei Afonso Arinos. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 dez. 1985. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7437.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7437.htm)>. Acesso: 26 jun. 2014.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Diário Oficial da União, Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 out. 1988, p. 1, anexo. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 30 jul. 2011.

FREYRE, Gilberto. Casa-grande e Senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal. 51. ed. São Paulo: Global, 2006.

GUIMARÃES, A.S.A. Manoel Querino e a formação do “pensamento negro” no Brasil, entre 1890 e 19201. In: VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais, Coimbra,

2004. Conferência. Coimbra: Centro de Estudos Sociais, Universidade de Coimbra, 2004.

HOFBAUER, Andreas. Uma história de branqueamento ou o Negro em questão. São Paulo: Ed. UNESP, 2006.

IPEA. Duas décadas de desigualdade e pobreza no Brasil medidas pela PNAD/IBGE. Comunicados do Ipea, nº 159, out. 2013, Brasília, IPEA, 2013. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/comunicado/131001\\_comunicado159.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/comunicado/131001_comunicado159.pdf)>. Acesso: 26 jun. 2014.

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.

MAIO, Marcos Chor. O projeto UNESCO: ciências sociais e o “credo racial brasileiro”. Revista USP, São Paulo, n.46, jun.-/ago. 2000, p. 115-128.

OLIVEIRA JUNIOR, Almir; LIMA, Verônica Couto de Araújo. Violência letal no Brasil e vitimização da população negra: qual tem sido o papel das polícias e do Estado? In: SILVA, Tatiana Dias; GOES, Fernanda Lira (orgs.). Igualdade racial no Brasil: reflexões no ano internacional dos afrodescendentes. Brasília: IPEA, 2013. p. 121-134.

FAO; WFP; IFAD. The state of food insecurity in the world 2012: economic growth is necessary but not sufficient to accelerate reduction of hunger and malnutrition. Roma: FAO, 2012. Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/016/i3027e/i3027e.pdf>>. Acesso: 26 jun. 2014.

QUERINO, Manuel. O colono preto como fator da civilização brasileira. Afro-Ásia, Salvador, n. 13, 1980, p. 143-158. Disponível em: <[http://www.afroasia.ufba.br/pdf/afroasia\\_n13\\_p143.pdf](http://www.afroasia.ufba.br/pdf/afroasia_n13_p143.pdf)>. Acesso: 26. Jun. 2014.

SANTOS, Ivair Augusto. O Movimento Negro e o Estado (1983-1987). 2. ed. São Paulo: CONE, 2010.

SECRETARIA DE POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL (SEPPIR). Destaques. FIPIR. Online. Disponível em: <[http://www.seppir.gov.br/destaques/id\\_Editais/Principal.2007-11-18.5353](http://www.seppir.gov.br/destaques/id_Editais/Principal.2007-11-18.5353)>. Acesso: 26. jun. 2014.

SILVA, Silvio José Albuquerque e. Combate ao racismo. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.

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

VIANA, Oliveira. Populações meridionais do Brasil. Brasília: Senado Federal, 2005. (Edições do Senado Federal, v.27).

WASELFISZ, Julio Jacobo (coord.). Mapa da violência 2012: A cor dos homicídios no Brasil. Rio de Janeiro: CEBELA; FLACSO, 2012. Disponível em: <[http://mapadaviolencia.org.br/pdf2012/mapa2012\\_cor.pdf](http://mapadaviolencia.org.br/pdf2012/mapa2012_cor.pdf)>. Acesso: 26 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Mapa da violência 2013: mortes matadas por armas de fogo. Rio de Janeiro: CEBELA; FLACSO, 2013. Disponível em: <[http://mapadaviolencia.org.br/pdf2013/MapaViolencia2013\\_armas.pdf](http://mapadaviolencia.org.br/pdf2013/MapaViolencia2013_armas.pdf)>. Acesso: 26 jun. 2014