



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE COMUNICAÇÃO  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO**

*Cecília Bizerra Sousa*

**COMUNICAÇÃO E IGUALDADE RACIAL:  
Atuação de movimentos negros na 1ª Conferência Nacional de  
Comunicação**

**Brasília, abril de 2014.**

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE COMUNICAÇÃO  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO**

*Cecília Bizerra Sousa*

**COMUNICAÇÃO E IGUALDADE RACIAL:  
Atuação de movimentos negros na 1ª Conferência Nacional de  
Comunicação**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade de Brasília, como requisito parcial para a obtenção do Grau de Mestra em Comunicação, Área de Concentração Políticas de Comunicação e Cultura.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Oliveira Paulino

**Brasília, abril de 2014.**

**Dissertação defendida em 29 de abril de 2014 e aprovada pela banca examinadora constituída pelos professores:**

Presidente: Prof. Dr. Fernando Oliveira Paulino

---

Membro efetivo interno: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Elen Cristina Geraldes (FAC/UnB) – titular

---

Membro efetivo externo: Prof<sup>a</sup>.Dr<sup>a</sup>. Juliana Rochet Wirth Chaibub (MDS) – titular

---

Suplente: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Dione Oliveira Moura (FAC/UnB) – suplente

---

**Brasília, abril de 2014.**

Dedico este trabalho aos meus pais, Luimar e Socorro, que me deram o que tenho de mais precioso nesta vida (a própria vida!) e toda a minha gana de viver, ser livre, crescer, ensinar e aprender. Dedico-o também ao meu grande amigo e compadre, José Elieudo (*in memoriam*), que partiu desta vida durante os momentos finais de feitura deste trabalho. Um amigo-irmão muito querido que, apesar da breve existência, fez-se intensamente presente e ensinou-me a olhar para o Alto e seguir sempre em frente, apesar dos pesares e agruras da vida. Ajudou-me ainda a entender que a vida é linda e que o maior amor que se pode ter, além do Divino, é o amor próprio.

## AGRADECIMENTOS

Em primeiríssimo lugar, ao meu orientador, pela compreensão, tolerância e dedicação dispensadas. Sem sombra de dúvida, se não fosse ele, eu não teria chegado até o fim dessa jornada. Aos meus companheiros e companheiras de militância do movimento negro e do movimento pela democratização das comunicações (Intervozes, Cojira e Pretas Candangas), que tanto me subsidiaram com debates e ideias, mas também respeitaram minha ausência durante estes dois anos de dedicação à pesquisa acadêmica. Vocês foram fundamentais para a existência, desenvolvimento e conclusão desta pesquisa. Agradeço também imensamente aos outros professores da UnB que me ajudaram a perceber a Academia como um espaço também de compreensão de mundo e de solidariedade, em especial Elen Geraldles, Murilo Ramos, Márcio Iorio e Pedro Russi.

À família maravilhosa que tenho (em especial mamãe, Caroline e Luana, com quem divido o cotidiano), e aos milhões de amigos e amigas que a Vida me permitiu ter que, além de dividirem comigo alegrias e tristezas, tiveram contribuição decisiva para a elaboração deste trabalho: Mayrá Lima, com referências bibliográficas; Juliana César Nunes e Octavio Pieranti, com contribuições ao projeto e à reformulação do objeto de pesquisa; Marcy Figueiredo, com computador e referências bibliográficas; Daniela Luciana, com poesia e mais referências; Jonas Valente e Mariana Martins, com dicas preciosas de escrita e otimização do tempo; Chalini Barros, Bia Barbosa e Mel Bleil Gallo, com tradução do resumo; Lígia Maria Lopes e Gisele Pimenta, com valioso apoio na fase de reformulação do objeto; Layany Mourão, Adriana Sousa, Edinalva Costa e Francílio do Vale, com apoio e inspiração à distância e tantas outras pessoas que não será possível nominar aqui, mas que foram importantíssimas para a concretização desta etapa. Agradeço também a cada um dos entrevistados e entrevistadas que cederam um pouco do seu tempo para contribuir com esta pesquisa e a James Görge, que disponibilizou materiais fundamentais para a análise. Às novas amigas e colegas de trabalho Clara Marinho, Cristiana Luiz, Emiko Matsuoka, Fernanda Ayala e Jéssica Naime, que, com muita compreensão e com a sabedoria e tranquilidade de quem já passou por essa fase, me diziam sempre: “Vai dar certo!” E, por fim, à Juliana Rochet, Elen Geraldles e Dione Moura, por terem aceitado o convite de compor a banca de avaliação deste trabalho.



## RESUMO

Esta Dissertação analisa a atuação dos movimentos sociais, sobretudo os movimentos negros, por meio da articulação “Enegrecer a Confecom”, na 1ª Conferência Nacional de Comunicação (Confecom, 2009). Desenvolvida com base no referencial teórico-metodológico que Thompson (1995) classificou como Hermenêutica de Profundidade, o trabalho contextualiza o processo de convocação e realização da Confecom e procura compreender o processo histórico em que essa atuação ocorreu (especialmente dentro dos movimentos negros), de modo a interpretar e compreender o que isso significa para o contexto das políticas públicas de comunicações no Brasil. A dissertação conclui que organizações que lutam pelo reconhecimento público da temática racial e no combate ao racismo, encontraram no acesso aos chamados direitos de cidadania a chave para a luta contra todas as formas de racismo, inclusive aquele reforçado por veículos de comunicação, seja pela invisibilidade dos negros na mídia, seja pela afirmação de estereótipos a partir do ponto de vista social hegemônico. Assim, preocupadas com a invisibilidade dos negros na mídia, com o combate ao racismo e com a promoção da diversidade racial na mídia, as organizações negras também se apropriaram da promoção do direito à comunicação. Um marco desse processo, foi o envolvimento de movimentos negros na reivindicação e construção da 1ª Conferência Nacional de Comunicação, que resultou na aprovação de uma quantidade significativa de propostas prioritárias e contribuiu para o amadurecimento e aprofundamento da recente mobilização dos movimentos negros no que se refere ao tema das políticas de comunicações.

**Palavras-chave:** Movimentos negros, políticas de comunicações, racismo, comunicação, igualdade racial.

## ABSTRACT

This dissertation examines the role of social movements, especially the black movements, through the articulation "Black Confecom", at the 1st National Communication Conference (Confecom, 2009). Developed based on the theoretical and methodological framework that Thompson (1995) classified as Depth Hermeneutics, this work explores the process of summoning and taking place of the Confecom, and also seeks to understand the historical process in which this action occurred (especially within the black movements) in order to interpret and understand what it means to the context of public policy of communications in Brazil. The dissertation concludes that organizations fighting for public acknowledgment of the race issue and in combating racism found the key to fight against all forms of racism in the access to the citizenship rights, including the one reinforced by the media, either by the invisibility of black people in the media or by the affirmation of stereotypes from the hegemonic social point of view. Thus, worried about the invisibility of black people in the media, about the fight against racism and trying to promote the racial diversity in media, black organizations also appropriated the promotion of the right to communication. A landmark in this process was the involvement of black movements in the demand and construction of the 1st National Conference on Communications, which resulted in the approval of a significant amount of priority proposals and contributed to the maturing and deepening of the recent mobilization of black movements in relation to the theme of political communications.

**Keywords:** Black movements, media policy, racism, communication, racial equality.



## RÉSUMÉ

Ce memoire analyse le rôle et l'action des mouvements sociaux, en particulier des mouvements antiracisme, à travers l'articulation "Enegrecer a Confecom ", dans le cadre de la 1ère Conférence Nationale de Communication (Confecom, 2009). Élaboré sur la base du cadre théorique et méthodologique de l'herméneutique des profondeurs, Thompson (1995), le memoire examine le processus de convocation et réalisation de la Confecom et vise aussi à comprendre le processus historique dans lequel cette action a eu lieu (en particulier au sein des mouvements antiracisme), afin d'interpréter et de comprendre sa signification pour les politiques publiques de communication au Brésil. La thèse conclut que les associations qui luttent pour la reconnaissance publique de la thématique raciale et de combat au racisme ont trouvé, dans l'accès aux droits citoyens, la clé de la lutte contre toutes les formes de racisme, y compris celui renforcé par les médias, soit par invisibilité des noirs dans les médias, soit par l'affirmation des stéréotypes hégémoniques sur le plan social. Si préoccupées pour l'invisibilité des noirs dans les médias, la lutte contre le racisme et la promotion de la diversité raciale dans les médias, ces associations ont incorporé dans leurs plateformes la promotion du droit à la communication. Une étape importante dans ce processus a été la participation des mouvements antiracisme à la revendication et la construction de la 1ère Conférence Nationale de Communication, ce qui a entraîné à l'adoption d'une quantité importante de propositions prioritaires et a contribué à la maturation et à l'approfondissement de la récente mobilisation des mouvements antiracisme autour du thème des politiques publiques de communication.

**Mots clés:** Mouvements antiracisme, politique publiques de communication, racisme, communication, égalité raciale.



## SUMÁRIO

<b>LISTA DE GRÁFICOS, TABELAS E FIGURAS .....</b>	<b>15</b>
<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>16</b>
<b>CAPÍTULO 1.....</b>	<b>20</b>
<b>1.    CONTEXTUALIZAÇÃO E INTENÇÕES DA PESQUISA .....</b>	<b>20</b>
1.1. Metodologia utilizada.....	25
<b>CAPÍTULO 2.....</b>	<b>30</b>
<b>2.    ORGANIZAÇÃO COLETIVA DA POPULAÇÃO NEGRA: PANORAMA     HISTÓRICO E CONQUISTAS POLÍTICAS, INSTITUCIONAIS E NORMATIVAS .....</b>	<b>30</b>
2.1.    Os quilombos e a resistência à escravidão .....	36
2.2.    Movimento abolicionista e imprensa negra .....	37
2.3.    Iniciativas institucionais e legislativas em defesa da população negra e de enfrentamento ao preconceito: a Frente Negra Brasileira (FNB), a União dos Homens de Cor (UHC), o Teatro Experimental do Negro (TEN) e a Lei nº 1.390/1951 (Lei Afonso Arinos).....	39
2.4.    Movimento Negro Unificado .....	44
2.5.    O Quilombismo .....	46
2.6.    Movimento de mulheres negras e Movimento quilombola.....	49
2.7.    Negros e negras nos espaços institucionais de poder, tipificação do racismo como crime na Constituição Federal de 1988 e Lei Caó .....	53
2.8.    Marcha Zumbi dos Palmares e criação do Grupo de Trabalho Interministerial para a Valorização da População Negra .....	56
2.9.    Preparação da participação brasileira na Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerâncias Correlatas – Nações Unidas, Durban, África do Sul.....	57
2.10.    Criação da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPPIR) e da Frente Parlamentar em Defesa da Igualdade Racial.....	60
2.11.    Comunicação para o combate ao racismo e para a promoção da igualdade racial.....	62
2.12.    A temática da comunicação na 1ª e 2ª Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (2005 e 2009) .....	65
2.13.    Lei nº 10.639/2003 e Lei nº 12.288/2010, o Estatuto da Igualdade Racial .....	66
<b>CAPÍTULO 3.....</b>	<b>70</b>
<b>3.    DESIGUALDADES NO BRASIL E O RACISMO DO SÉCULO XXI .....</b>	<b>71</b>
3.1.    Violações dos direitos humanos da população negra e marginalização histórica .....	75

3.2. As desigualdades para a população negra.....	81
3.2.1. Acesso à escolaridade.....	81
3.2.2. Acesso à saúde.....	91
3.2.3. Altos índices de mortalidade de jovens negros por homicídios .....	96
3.2.4. Invisibilidade e fortalecimento de estereótipos na mídia .....	101
<b>CAPÍTULO 4.....</b>	<b>113</b>
<b>4. PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....</b>	<b>113</b>
4.1. Constituição Federal de 1988 e a institucionalização da participação social na administração pública.....	118
4.2. Políticas públicas e instrumentos de participação: conselhos gestores de políticas, comitês, audiências públicas, ouvidorias, orçamentos participativos e outros canais de participação.....	121
4.2.1. Conselhos Gestores de Políticas.....	123
4.2.2. Conferências Temáticas.....	124
4.2.3. Reuniões com grupos de interesse.....	124
4.2.4. PPA's Participativos .....	125
4.2.5. Ouvidorias e Audiências públicas, consultas públicas e outros formatos específicos.....	125
4.3. Conferências Nacionais.....	126
<b>5. 1ª CONFERÊNCIA NACIONAL DE COMUNICAÇÃO E A ATUAÇÃO DOS MOVIMENTOS NEGROS NA ARTICULAÇÃO “ENEGRECER A CONFECOM”: RELATOS E ANÁLISES.....</b>	<b>132</b>
5.1. Processo político pré-Confecom: contexto e histórico.....	136
5.2. Comissão Organizadora Nacional (CON): conflitos de estruturação, disputas políticas e a “conferência possível”.....	139
5.3. Documentos e normativas orientadoras .....	147
5.4. Etapas estaduais, distrital e nacional da 1ª Confecom.....	152
5.5. Balanço da atuação dos três segmentos e avaliação da 1ª Confecom .....	157
5.5.1. Sociedade civil .....	157
5.5.2. Empresariado.....	160
5.5.3. Poder Público .....	162
5.5.4. Outras avaliações sobre a 1ª Conferência Nacional de Comunicação.....	166
5.6. Composição da Enegrecer a Confecom.....	171
5.7. “Propostas pretas” .....	179
5.8. Agenda prioritária.....	180

5.9. Construção do acordo no GT 15 (respeito e promoção da diversidade cultural, religiosa, étnico-racial, de gênero, orientação sexual; proteção a segmentos vulneráveis, como crianças e adolescentes) .....	182
5.10. Propostas aprovadas .....	188
5.11. Avaliações.....	190
<b>CONCLUSÕES .....</b>	<b>196</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>199</b>

*Apesar das acontecências do banzo  
há de nos restar a crença  
na precisão de viver  
e a sapiente leitura  
das entre-falhas da linha-vida.*

*Apesar de ...  
uma fé há de nos afiançar  
de que, mesmo estando nós  
entre rochas, não haverá pedra  
a nos entupir o caminho.*

*Das acontecências do banzo  
a pesar sobre nós,  
há de nos aprumar a coragem.  
Murros em ponta de faca (valem)  
afiam os nossos desejos  
neutralizando o corte da lâmina.*

*Das acontecências do banzo  
brotará em nós o abraço a vida  
e seguiremos nossas rotas  
de sal e mel  
por entre salmos, Axés e aleluias.*

Conceição Evaristo  
**Apesar das acontecências do banzo**  
Publicado em 5 de janeiro de 2010  
no Portal Geledés – Instituto da Mulher Negra

## LISTA DE GRÁFICOS, TABELAS E FIGURAS

- 1 – Porcentagem da população vivendo abaixo da linha da pobreza, segundo cor/raça – Brasil, 1995-2005 p. 79
- 2 – Média de anos de estudo das pessoas de 15 anos ou mais de idade, por cor ou raça, segundo as Grandes Regiões – 2008 p. 83
- 3 – Proporção das pessoas com 25 anos ou mais de idade com ensino superior concluído, por cor ou raça, nas Regiões Nordeste e Sudeste – 1998/2008 p. 84
- 4 – Brasil: evolução da taxa de homicídios: comparação entre a população negra e a branca (2002-2009) p. 97
- 5 – Percepção sobre quem se aborda primeiro em uma situação de suspeição envolvendo um homem branco e um homem negro: policiais militares (PMs), alunos do Curso de Formação de Oficiais (CFO) e alunos do Curso de Formação de Soldados (CFSD) p. 100
- 6 – Jornalistas brasileiros por cor/raça (2012) p. 104
- 7 – Tela “A Redenção de Cam” p. 106
- 8 – Publicidade da cerveja Devassa Negra p. 108
- 9 – Agenda prioritária da articulação Enegrecer a Confecom para a 1ª Conferência Nacional de Comunicação p. 181
- 10 – Prioridades da articulação Enegrecer a Confecom no contexto pós-Conferência p. 189

## INTRODUÇÃO

Estudos acadêmicos e debates públicos envolvendo o tema das políticas de comunicações<sup>1</sup> no Brasil passaram a ocorrer de forma mais sistematizada e organizada a partir da década de 1970. Dentre os fatores, que reforçaram esta possibilidade, é possível destacar: a criação do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da UnB em 1974; a publicação do relatório “Um mundo, muitas vozes” (UNESCO, 1983); a convocação e a realização da Assembleia Nacional Constituinte entre 1986 e 1988; as discussões que levaram à aprovação da Lei nº 8.977/1995, a chamada Lei do Cabo, e as ações relacionadas à TV Digital nos anos 2000<sup>2</sup>.

A intensificação das reflexões e propostas de políticas de comunicações se acentuaram em 2009, com a realização da 1ª Conferência Nacional de Comunicação (Confecom), que contou com a participação de representantes do Poder Público em todas as suas esferas e níveis e de membros da sociedade civil e do empresariado do setor das comunicações. A realização do evento – o mais abrangente da história brasileira no que se refere à discussão de políticas de comunicações – contribuiu não apenas para que o debate sobre o tema ganhasse maior amplitude no país, mas também para que fosse criado, no ano de 2010, um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) com a missão de elaborar uma proposta de novo marco regulatório para as comunicações. O GTI incorporou boa parte dos órgãos e entidades governamentais que lidam com o setor, inclusive, vários dos presentes nos debates da Confecom.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Para efeitos desta pesquisa, comunicações são o campo convergente das telecomunicações (telefonia e redes de transmissão de dados) e da comunicação social eletrônica (rádio, televisão e conteúdos de internet). (LaPCom, 2012)

<sup>2</sup> Importante destacar também que, apenas no ano de 2007: a) o Governo Federal anunciou o modelo de TV digital brasileiro e foi editado um Projeto de Lei voltado à convergência tecnológica (o PL 29/2007, de autoria do deputado Paulo Bornhausen – DEM-SC, tratando da convergência tecnológica nas telecomunicações e da regulação do mercado de televisão por assinatura no país); b) foi criada a Empresa Brasil de Comunicação (EBC), com a proposta de gerir o sistema público de comunicação brasileiro; c) aconteceu, em maio, o I Fórum Nacional de TVs Públicas, e em junho, o Encontro Nacional de Comunicação “Na luta por Democracia e Direitos Humanos”; d) foi publicada, em 11 de julho de 2007, a Portaria nº 1.220/2007, do Ministério da Justiça, regulamentando a classificação indicativa de obras audiovisuais destinadas à televisão e congêneres, entre outros acontecimentos.

<sup>3</sup> Segundo o Decreto Presidencial de 21 de julho de 2010, que criou a “Comissão Interministerial para elaborar estudos e apresentar propostas de revisão do marco regulatório da organização e exploração dos



Especificamente no que tange aos estudos e debates públicos envolvendo os temas comunicação e igualdade racial, eles vêm acontecendo desde a década de 1990, quando organizações da sociedade civil e núcleos acadêmicos de pesquisa trazem à reflexão a questão racial na comunicação<sup>4</sup>. Nos anos 2000, esses debates levaram ao engajamento direto de algumas destas organizações com o tema em espaços diversos, entre eles o da 1ª Confecom, por meio da organização de uma articulação para discutir e formular propostas de políticas públicas que visassem a contribuir para a efetivação da promoção da igualdade racial no Brasil no campo das comunicações.

Assim sendo, este trabalho surge com a intenção de analisar o processo político de participação de movimentos sociais e de movimentos negros na 1ª Confecom, e de contribuir com o registro histórico de tão relevante evento para a história das políticas de comunicações brasileiras. Afirmamos essa relevância, sobretudo, pelo contexto que vem se desenhando desde a realização da Conferência: o Poder Público, que deve protagonizar a maioria das iniciativas no setor, já utilizou as resoluções da Conferência como base para a construção do anteprojeto de regulação do setor, e a sociedade civil vêm subsidiando seus debates e discussões considerando contribuições da Confecom.

Nesse sentido, a pesquisa se propõe a investigar como se deu a participação de movimentos negros<sup>5</sup> na 1ª Conferência Nacional de Comunicação, identificando o que

---

serviços de telecomunicações e de radiodifusão”, ela seria integrada por representantes dos seguintes órgãos: Casa Civil da Presidência da República (coordenação); Ministério das Comunicações; Ministério da Fazenda; Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República; e Advocacia-Geral da União, sendo que o Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República poderia convidar para participar das reuniões representantes de órgãos e entidades da administração federal, estadual e municipal, e de entidades privadas. O anteprojeto, elaborado pela referida Comissão no último semestre do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, foi entregue ao ministro das comunicações do governo Dilma Rousseff, Paulo Bernardo, que se comprometeu em revisar o texto e submetê-lo a Consulta Pública ainda no ano de 2011, o que não aconteceu até o encerramento deste trabalho.

<sup>4</sup> Exemplos dessas iniciativas são os grupos de pesquisas criados nas universidades, entre eles: o Grupo de Estudos em Mídias e Etnicidades, da Faculdade de Comunicação (Facom), da Universidade Federal da Bahia (UFBA), criado em 1997; o Grupo Mídia e Etnia, da Escola de Comunicação e Artes (ECA) da Universidade de São Paulo (USP), criado em 2002; o Departamento de Estudos Culturais e Mídia (GEC), do Instituto de Artes e Comunicação Social (IACS), da Universidade Federal Fluminense (UFF), criado em 2003 e também o Grupo Mídia e Multiculturalismo, coordenado pela Prof<sup>a</sup> Denise Cogo, do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Unisinos, criado em 2000, que também inclui pesquisas sobre a relação entre a mídia e os afro-brasileiros.

<sup>5</sup> Embora mais adiante haja uma reflexão mais aprofundada sobre o entendimento de “movimento negro” e “raça” neste trabalho, é válido já ressaltar neste capítulo introdutório que se considera aqui movimento negro

pautaram, articularam e conseguiram aprovar de propostas de políticas de comunicações que considerem a questão racial no contexto da 1ª Conferência Nacional de Comunicação. A pesquisa também pretende compreender o processo histórico em que tudo isso ocorreu (especialmente dentro dos movimentos negros), de modo a interpretar e compreender o que isso significa para o contexto das políticas públicas de comunicações no Brasil, o que permitirá verificar a influência e as consequências deste processo para o contexto das políticas de comunicações do Brasil.

A pesquisa que constitui essa Dissertação de Mestrado foi desenvolvida em cinco capítulos, além da introdução e da conclusão. No primeiro capítulo, são apresentados contextualização da pesquisa, conceitos-chave que aparecerão no decorrer de todo o texto, e o referencial teórico-metodológico que foi o fio condutor de todo o trabalho. No capítulo 2, é feito um panorama histórico da organização coletiva da população negra, bem como das conquistas que essa organização galgou ao longo da história, como transformações políticas e mudanças institucionais e normativas. O terceiro capítulo traz um retrato das desigualdades raciais no Brasil, por meio da apresentação de dados e da sistematização de resultados de análises já realizadas por institutos e pesquisadores renomados nesta área. Já o quarto capítulo apresenta um breve histórico e as principais formas de participação social no Brasil, com ênfase nas conferências nacionais, e outros conceitos importantes para este trabalho, como o de políticas públicas. Por fim, o quinto capítulo traz um histórico com avaliações da 1ª Conferência Nacional de Comunicação e da atuação dos três segmentos nela presentes (poder público, sociedade civil e empresariado do setor) e analisa a atuação dos movimentos negros na articulação “Enegrecer a Confecom”. Nas conclusões deste trabalho, que não pretende encerrar essa discussão, mas provocar novas contribuições, percebeu-se que a articulação de organizações do movimento negro resultou na aprovação

---

como “a luta dos negros na perspectiva de resolver seus problemas na sociedade abrangente, em particular os provenientes dos preconceitos e das discriminações raciais, que os marginalizam no mercado de trabalho, no sistema educacional, político, social e cultural. (Domingues, 2007, p.2) Segundo Domingues (2007), para o movimento negro, a “raça”, e, por conseguinte, a identidade racial, é utilizada não só como elemento de mobilização, mas também de mediação das reivindicações políticas. Em outras palavras, para o movimento negro, a “raça” é o fator determinante de organização dos negros em torno de um projeto comum de ação. Importante ressaltar também que, em alguns momentos, utilizaremos o termo “movimentos negros”, no plural, não apenas por considerar a pluralidade de matizes que possui hoje o movimento negro brasileiro, mas também por conta da atuação de organizações e de atores sociais não necessariamente ligados a entidades negras na articulação Enegrecer a Confecom.

de uma quantidade significativa de propostas prioritárias para este segmento. Para além disso, a construção da articulação contribuiu para o amadurecimento e aprofundamento da recente mobilização de movimentos negros no que se refere ao tema das políticas de comunicações.

## CAPÍTULO 1

### 1. CONTEXTUALIZAÇÃO E INTENÇÕES DA PESQUISA

No atual cenário de aprofundamento das discussões sobre as políticas de comunicações e de intensificação dos debates e iniciativas para a regulamentação do setor, são fundamentais a observação e as análises realizadas dentro e fora da Academia. Dessa forma, a 1ª Confecom, que contribuiu para estimular a reflexão e ampliar e descentralizar o debate sobre as comunicações no Brasil, envolvendo segmentos distintos da sociedade, merece ser estudada e registrada. Embora tenha sido um dos mais importantes eventos no que tange à discussão de políticas de comunicações, a 1ª Confecom foi tema de um número reduzido de trabalhos acadêmicos, sobretudo no que se refere à participação dos movimentos negros no processo<sup>6</sup>.

Portanto, se consideramos a relevância e a atualidade do debate acerca de políticas de comunicações e a questão racial, bem como o fato de esse tema ter sido pouco estudado, torna-se necessário analisar a intervenção de movimentos negros na reivindicação e formulação de políticas de comunicações durante a 1ª Conferência Nacional de Comunicação.

Registre-se ainda que, sem perder de vista a 1ª Confecom, a atuação dos movimentos negros no evento foi escolhida como recorte desta pesquisa por conta do longo e relevante histórico de organização da população negra e pelo fato de o racismo ser

---

<sup>6</sup> Entre os trabalhos apresentados abordando esta temática podemos citar os artigos: “Resultados da 1ª Confecom: uma avaliação preliminar” (2010), do professor do Programa de Pós-graduação da Escola de Comunicação da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Marcos Dantas; “Rádios Comunitárias no Brasil: da desobediência civil e particularidades às propostas aprovadas na Confecom” (2010), da professora do Programa de Pós-Graduação em Comunicação Social da Universidade Metodista de São Paulo (UMESP), Cíclia Peruzzo; “O horizonte é ao lado: algumas reflexões sobre as leis de comunicação brasileira e argentina” (2011), do doutorando do Programa de Pós-graduação da Escola de Comunicação da UFRJ João Paulo Malerba; “As conseqüências da 1ª Conferência Nacional de Comunicação para o movimento de rádios comunitárias do País” (2010), do doutorando em Comunicação Social da UESP e professor e pesquisador da Universidade Estadual do Piauí (UESPI), Orlando Berti e “A construção recente das Políticas de Comunicação pelos movimentos sociais no Brasil” (2013), do professor dos Programas de Estudos Pós-graduados em Política Social e de Pós-graduação em Mídia e Cotidiano da Universidade Federal Fluminense (UFF), Adilson Vaz Cabral Filho.

considerado um elemento estruturante da desigualdade social brasileira. (FERNANDES, 1965). Some-se a isso o fato de os veículos de comunicação<sup>7</sup> desempenharem papel central tanto na produção quanto na reprodução do preconceito e do racismo, como afirma Sodré (1999).

A mídia funciona no nível macro como um gênero discursivo capaz de catalisar expressões políticas e institucionais sobre as relações inter-raciais, em geral estruturadas por uma tradição intelectual elitista que, de uma maneira ou de outra, legitima a desigualdade social pela cor da pele. (SODRÉ, 1999, p. 243)

Em vários momentos de sua célebre obra “Cadernos do cárcere” (1999), Gramsci deixa nítida sua concepção de sociedade civil (que ele define como o conjunto dos organismos designados vulgarmente como privados), como um ente conectado ao Estado (definido por ele como sociedade política) através de sua organização e de seus intelectuais. À sociedade civil, caberia a função de hegemonia que o grupo dominante exerce em toda a sociedade e a domínio direto ou de comando, expressado no Estado.

Entre a estrutura econômica e o Estado com a sua legislação e a sua coerção, está a sociedade civil, e esta deve ser radical e concretamente transformada não apenas na letra da lei e nos livros dos cientistas; o Estado é o instrumento para adequar a sociedade civil à estrutura econômica, mas é preciso que o Estado “queira” fazer isto, isto é, que o Estado seja dirigido pelos representantes da modificação ocorrida na estrutura econômica. Esperar que, através da propaganda e da persuasão, a sociedade civil se adapte à nova estrutura, que o velho *homo oeconomicus* desapareça sem ser sepultado com todas as honras que merece, é uma nova forma de retórica econômica, uma nova forma de moralismo econômico vazio e inconsequente. (GRAMSCI, 1999, p. 324)

Portanto, entende-se aqui a sociedade civil como a categoria que é portadora das relações entre os organismos de participação política, neste caso as ONGs e os

---

<sup>7</sup> Entende-se veículo de comunicação como meio técnico (multiplicador) que permite a mensagem atingir um grupo anônimo, heterogêneo e fisicamente disperso, sendo que a mensagem pode chegar, simultaneamente, a diversos pontos da terra. Os meios físicos podem fixar conteúdos; armazenar e reproduzir informações; permitir o distanciamento espaço-temporal. Conforme conceituam Temer e Nery (2009), a comunicação massiva implica também no distanciamento estruturado entre a produção e a recepção de conteúdos, visto que meios massivos ou meios técnicos possibilitam a circulação pública de grandes quantidades de conteúdos. (TEMER; NERY, 2009)

Movimentos Sociais, aos quais os sujeitos vão se aderindo para construir mecanismos de mediação das mudanças locais, até transformações a níveis estruturais. A definição é de Giovanni Semeraro (1999), consta da sua obra “Gramsci e a sociedade civil: cultura e educação para a democracia” e inspira-se em uma análise da concepção de Gramsci sobre sociedade civil. Para Semeraro (1999, p. 28), “a sociedade civil é, antes de tudo, o extenso e complexo espaço público não estatal onde se estabelecem as iniciativas dos sujeitos modernos que com sua cultura, com seus valores ético-políticos e suas dinâmicas associativas chegam a formar as variáveis das identidades coletivas”. Assim, a sociedade civil é lugar de grande importância política onde as classes subalternas<sup>8</sup> são chamadas a desenvolver suas convicções e a lutar para um projeto hegemônico enraizado na gestão democrática e popular do poder.

Vale ressaltar a observação de Carlos Nelson Coutinho (1999) acerca do conceito de Gramsci sobre a sociedade civil em sua obra “Gramsci: Um estudo sobre seu pensamento político”. Para Coutinho (1999, p. 83), o conceito de sociedade civil é recriado por Gramsci a partir de elementos precedentes colocados anteriormente por Marx, Engels e Lênin. Ou seja, o conceito desenvolvido por Gramsci é original, mas relaciona-se com formulações anteriores.

Virgínia Fontes (2006), outra estudiosa de Gramsci, também acredita que o autor retoma as contribuições filosóficas das quais se nutre o marxismo para identificar os problemas centrais da situação concreta e histórica, não apenas da Itália, mas também das sociedades capitalistas desenvolvidas de seu tempo.

Ainda que o uso do mesmo termo possa induzir algumas dificuldades, o conteúdo conceitual da sociedade civil, em Gramsci, se afasta resolutamente de sua origem, quando era contraposto ao Estado ou centrado no terreno do interesse, da propriedade e do mercado. Em Gramsci, o conceito de sociedade civil procura dar conta dos fundamentos da produção social, da organização das vontades coletivas e de sua

---

<sup>8</sup> É importante destacar que, na Conferência Nacional de Comunicação, para efeitos formais, foram denominados de sociedade civil não apenas os setores subalternos destacados por Gramsci, mas também os setores hegemônicos do setor ora estudado, visto que, nos documentos da Conferência, as associações representativas do empresariado do setor das comunicações receberam a denominação de “sociedade civil empresarial”. Entretanto, para efeitos deste trabalho, continua-se considerando a concepção de Gramsci sobre a sociedade civil, porque foi possível perceber, por meio da análise das entrevistas realizadas e da análise documental das atas de reuniões da Comissão Organizadora Nacional, que esta denominação foi apenas para fins formais e documentais. Na prática, a divisão e os conflitos entre os dois setores eram nítidos e claramente estabelecidos.

conversão em aceitação da dominação, através do Estado. O fulcro do conceito gramsciano de sociedade civil – e dos aparelhos privados de hegemonia – remete para a organização (produção coletiva) de visões de mundo, da consciência social, de formas de ser adequadas aos interesses do mundo burguês (a hegemonia) ou, ao contrário, capazes de opor-se resolutamente a este terreno dos interesses (corporativo), em direção a uma sociedade igualitária (‘regulada’) na qual a eticidade prevaleceria (o momento ético-político da contra-hegemonia). (FONTES, 2006, p. 211)

Neste sentido, Coutinho (1994) apud Fontes (2006) destaca que a sociedade civil é inseparável da noção de totalidade, isto é, da luta entre as classes sociais. Ela reforça também que, para Gramsci, não há oposição entre sociedade civil e Estado. “O conceito liga-se ao terreno das relações sociais de produção, às formas sociais de produção da vontade e da consciência e ao papel que, em ambas, exerce o Estado” (FONTES, 2006, p. 210-211)

Ao contrário, sociedade civil é duplo espaço de luta de classes, intra e entre as classes, através de organizações nas quais se formulam e moldam as vontades e a partir das quais as formas de dominação se irradiam também como convencimento. Tal como Lênin, Gramsci procura compreender o duplo movimento característico do capitalismo imperialista: a expansão concomitante ao aumento da concorrência e da tensão interna às classes dominantes, com os seus embates entre diferentes grupos e frações. Nas novas condições derivadas da conquista do sufrágio universal, Gramsci procura explicar a forma encontrada pelas classes dominantes para se assegurar a adesão dos subalternos. O convencimento se torna, doravante, uma tarefa permanente e crucial. (FONTES, 2006, p. 212)

Para Fontes (2006), este convencimento se consolida em duas direções – dos aparelhos privados de hegemonia em direção à ocupação de instâncias no Estado e, em sentido inverso, do Estado, da sociedade política, da legislação e da coerção, em direção ao fortalecimento e à consolidação da direção imposta pelas frações de classe dominantes através da sociedade civil, fortalecendo a partir do Estado seus aparelhos privados de hegemonia. Outra contribuição importante de Fontes que será muito importante nas análises deste trabalho é a de que a dominação de classes se fortalece com a capacidade de dirigir e organizar o consentimento dos subalternos, de forma a interiorizar as relações sociais existentes como necessárias e legítimas. “O vínculo entre sociedade civil e Estado explica como a dominação poreja em todos os espaços sociais, educando o consenso, forjando um

ser social adequado aos interesses (e valores) hegemônicos”. (FONTES, 2006, p. 212)

Sinteticamente, e à luz das elaborações de Gramsci, a autora conceitua que:

A sociedade civil é o local da formulação e da reflexão, da consolidação dos projetos sociais e das vontades coletivas. Através de sua imbricação no Estado, assegura que a função estatal de educação – o “Estado educador” – atue na mesma direção dos interesses dirigentes e dominantes, através da mediação dos partidos políticos, tanto os oficiais como os que, extra-oficialmente, difundem e consolidam as visões de mundo, a imprensa (ou a mídia). Esta assume diversas modalidades, agrupando diferentes tipos de intelectuais, desde os que forjam a “racionalidade” adequada, sob a forma da reflexão técnica especializada (Seminários, Congressos, Encontros), consolidando-o entre seus “pares” através de periódicos especializados, até os repetidores, encarregados de sua vulgarização (transformação em “dogmas”) e ampla difusão. (FONTES, 2006, p. 213)

Constituem-se também como importantes chaves interpretativas deste trabalho os conceitos de hegemonia e contra-hegemonia elaborados por Gramsci. Conforme traz o professor Dênis de Moraes no artigo “Comunicação, Hegemonia e Contra-hegemonia: a contribuição teórica de Gramsci”, a hegemonia, no entender de Gramsci, pressupõe a conquista do consenso e da liderança cultural e político-ideológica de uma classe ou bloco de classes sobre as outras. “Além de congregar as bases econômicas, a hegemonia tem a ver com entrechoques de percepções, juízos de valor e princípios entre sujeitos da ação política”. (MORAES, 2010, p. 54)

A constituição de uma hegemonia para Gramsci é, portanto, um processo historicamente longo, que inclui a direção cultural e o consentimento social a um universo de convicções, normas morais e regras de conduta, assim como a destruição e a superação de outras crenças e sentimentos diante da vida e do mundo.

Segundo Gramsci, a hegemonia é obtida e consolidada em embates que comportam não apenas questões vinculadas à estrutura econômica e à organização política, mas envolvem também, no plano ético-cultural, a expressão de saberes, práticas, modos de representação e modelos de autoridade que querem legitimar-se e universalizar-se. (MORAES, 2010, p. 55)

Já as ações contra-hegemônicas, para Gramsci (1999) apud Moraes (2010), são instrumentos para criar uma nova forma ético-política, cujo alicerce programático é o de denunciar e tentar reverter as condições de marginalização e exclusão impostas a amplos



estratos sociais pelo modo de produção capitalista.

A contra-hegemonia institui o contraditório e a tensão no que até então parecia uníssono e estável. Gramsci nos faz ver que a hegemonia não é uma construção monolítica, e sim o resultado das medições de forças entre blocos de classes em dado contexto histórico. Pode ser reelaborada, revertida e modificada, em um longo processo de lutas, contestações e vitórias cumulativas. (MORAES, 2010, p. 73)

Sobre participação, com base em Avelar (2004), compreende-se que o ideal democrático supõe o envolvimento dos cidadãos em diferentes atividades da vida política, reunidas sob a expressão "participação política", que vão desde as mais simples, como as conversas com amigos e familiares sobre os acontecimentos políticos, à mobilização de pessoas para protestar contra autoridades políticas e associação em grupos e movimentos para reivindicar direitos. “Ligada à idéia de soberania popular, a participação política é instrumento de legitimação e fortalecimento das instituições democráticas e de ampliação dos direitos de cidadania” (AVELAR, 2004, p. 223). Um modelo apontado pelos autores para explicar o maior envolvimento na política é o modelo da consciência de classe, que aponta a alternativa da educação política para superar as condições do baixo *status* social. “Quanto mais o indivíduo participa, mais adquire consciência de sua situação de desigualdade; quanto maior a consciência de sua situação, mais tende a participar.” (AVELAR, 2004, p. 229-230) Assim, entende-se, para efeitos deste trabalho, participação como sinônimo de envolvimento na política para a reivindicação de direitos, de um modo que favoreça a legitimação e fortalecimento das instituições democráticas e a conquista da ampliação dos direitos de cidadania.

### **1.1. Metodologia utilizada**

Para a realização desta pesquisa foi utilizado o referencial teórico-metodológico da Hermenêutica da Profundidade (HP), proposto por John B. Thompson (1995). Este referencial propõe procedimentos em três fases distintas, mas que se complementam: análise sócio-histórica; análise formal ou discursiva e (re)interpretação.

O primeiro procedimento, a análise sócio-histórica, se dedica à reconstrução e análise das condições sociais e históricas de produção, circulação e recepção das formas

simbólicas. Vale ressaltar que, um dos níveis de análise sócio-histórica, se refere às instituições sociais, que são vistas como conjunto relativamente estável de regras e recursos, estabelecendo as relações sociais. Como reflete o próprio Thompson, e que consideramos para este trabalho: “Analisar instituições sociais é reconstruir os conjuntos de regras, recursos e relações que as constituem, é traçar seu desenvolvimento através do tempo e examinar as práticas e atitudes das pessoas que agem a seu favor e dentro delas.” (THOMPSON, 1995, p. 367)

Já a segunda fase, a análise formal ou discursiva, compreende um estudo – compreensão e interpretação – voltado às construções das formas simbólicas pelos sujeitos inseridos na história, considerando, sobretudo, que “os sujeitos que constituem o campo sujeito-objeto são, como os próprios analistas sociais, sujeitos capazes de compreender, de refletir e de agir fundamentados nessa compreensão e reflexão” e que “o estudo das formas simbólicas é fundamentalmente e inevitavelmente um problema de compreensão e interpretação” (THOMPSON, 1995, p. 359). Assim, a HP passa por uma compreensão e interpretação das maneiras como as formas simbólicas são interpretadas e compreendidas pelas pessoas que as produzem e as recebem no decorrer do processo histórico.

Por fim, a terceira fase, a (re)interpretação, se constrói a partir dos resultados da análise sócio-histórica e da análise formal ou discursiva, tendo seu foco de interesses sobre a “explicitação [...] do que é dito ou representado pela forma simbólica” (THOMPSON, 1995, p.).

Assim, o método utilizado passa por analisar e compreender o histórico de participação social do povo negro no Brasil; as condições socioeconômicas a que os negros vêm sendo submetido no decorrer da história, visto que tais condições refletem diretamente na situação de inferioridade socioeconômica e cultural em que a população negra brasileira se encontra hoje<sup>9</sup>; os conflitos de estruturação e as disputas políticas presentes no contexto

---

<sup>9</sup> Como será melhor explicitado no capítulo 3, a população negra brasileira encontra-se em situação de desigualdade em relação à população branca em vários campos da vida social: segundo o Censo de 2010, a taxa de analfabetismo entre negros ainda representa mais que o dobro da relativa à população branca, em qualquer que seja o grupo etário, inclusive entre aqueles em idade escolar (13,6% contra 6,2%); e, de acordo com o Mapa da Violência 2012, em relação à violência e ao número de mortes causadas por assassinato, apesar da queda no número absoluto de homicídios na população, há um aumento nos números da população negra, tendência que se reforça desde 2002 com fortes oscilações de um ano para o outro; no que se refere à mortalidade infantil, embora tenha havido diminuição na taxa de mortalidade infantil no Brasil de 1980 a 2000, desagregando-se os dados de crianças brancas (43%) e crianças negras (25%), percebe-se que a

pré-Confecom; o processo de construção e consolidação da articulação Enegrecer a Confecom e, finalmente, por verificar, entre as propostas apresentadas pela referida articulação, quantas e quais foram aprovadas no âmbito da Conferência. Levantar e compreender o que já foi sistematizado e estudado acerca da abordagem que vem sendo dada pela mídia a população negra também foi de fundamental importância para a compreensão do contexto em que se dão estes embates envolvendo população negra e mídia no âmbito dos movimentos sociais negros.

Como o objeto da análise – a articulação Enegrecer a Confecom – desenvolveu atividades durante o processo de uma conferência nacional, também foi fundamental para a investigação entender a dimensão e a dinâmica destes instrumentos de participação, sobretudo no período em que ocorreu a Conferência Nacional de Comunicação, o segundo mandato do presidente Lula.

Compreender o que representou a Confecom para os movimentos que lutam pela democratização da comunicação no Brasil e o que viria a significar a democratização da comunicação especificamente para os movimentos negros envolvidos na construção da Enegrecer a Confecom também foram elementos fundamentais para a análise realizada. Toda esta fase está presente nos capítulos 2, 3 e 4. Para tanto, foram utilizados títulos da bibliografia brasileira sobre os temas, reportagens, documentos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Organização das Nações Unidas (ONU), e de outras instituições nacionais e internacionais que se dedicam a este tipo de levantamento de dados.

Especificamente neste trabalho, as maneiras como as formas simbólicas foram interpretadas e compreendidas nos vários contextos que envolveram a 1ª Conferência Nacional de Comunicação e a articulação Enegrecer a Confecom foram reconstruídas por meio de entrevistas, documentos oficiais, reportagens e observação participante e essa análise já se trata de um processo interpretativo do que está sendo aqui pesquisado, conforme Thompson (1995), visto que se trata de uma interpretação de opiniões, crenças e

---

mortalidade infantil não diminuiu igualmente entre os dois grupos, e que a diferença relativa entre eles, vêm, na verdade, aumentando.

c compreensões que são sustentadas e partilhadas pelas pessoas que constituem o mundo social (THOMPSON, 1995, p. 363) Dessa forma, além do levantamento de uma série de documentos – entre eles, atas oficiais das reuniões da Comissão Organizadora Nacional (CON); documento final da 1ª Confecom; Decreto de Convocação, Regimento Interno, portarias, resoluções e demais normativas da Confecom; reportagens de veículos especializados sobre a conferência e todo o seu contexto; documentos produzidos pela sociedade civil e pelos empresários – foram feitas ainda sete entrevistas com atores-chave do processo, citados abaixo:

### **Poder público**

- 1-Octavio Pieranti – Representante do Ministério das Comunicações (Minc) na Comissão Organizadora Nacional (CON) da 1ª Confecom;
- 2-Marcelo Manzatti – Delegado do Poder Público na 1ª Confecom e Mediador do Grupo de Trabalho 15 (Respeito e promoção da diversidade cultural, religiosa, étnico-racial, de gênero, orientação sexual; proteção a segmentos vulneráveis, como crianças e adolescentes), onde a maioria das propostas da articulação Enegrecer a Confecom estava concentrada;

### **Sociedade civil**

- 3-Jonas Valente – Representante do Intervenções-Coletivo Brasil de Comunicação Social na Comissão Organizadora Nacional da 1ª Confecom;
- 4-Josué Franco Lopes – Representante da Associação Brasileira de Radiodifusão Comunitária (Abraço Nacional) na Comissão Organizadora Nacional da 1ª Confecom e membro da articulação Enegrecer a Confecom;
- 5-Valdice Gomes – Representante da Comissão de Jornalistas pela Igualdade Racial de Alagoas (Cojira-AL) na Comissão Organizadora Estadual da Confecom de Alagoas e membro da articulação Enegrecer a Confecom;
- 6-Pedro Caribé – Representante do Intervenções-Coletivo Brasil de Comunicação Social na Comissão Organizadora Estadual da Confecom na Bahia e membro da articulação Enegrecer a Confecom;
- 7-Juliana César Nunes – Representante da Comissão de Jornalistas pela Igualdade

Racial do Distrito Federal (Cojira-DF) na Comissão Organizadora Distrital da Confecom do Distrito Federal e membro da articulação Enegrecer a Confecom<sup>10</sup>.

Finalmente, depois da análise sócio-histórica e do levantamento de todos os dados acima mencionados, realizou-se o último procedimento da HP, a (re)interpretação. Nesta fase, buscou-se a realização de uma análise das informações sistematizadas, por meio de uma reflexão crítica “não apenas da compreensão cotidiana dos atores leigos, mas também das relações de poder e dominação em que esses atores estão inseridos” (THOMPSON, 1995, P. 38). As fases da análise formal e (re)interpretação constam do capítulo 5 deste trabalho.

Vale destacar que a perspectiva utilizada por este trabalho segue linha metodológica desenvolvida em outras dissertações e teses de políticas de comunicações, dentre elas Paulino (2008), Coelho (2012) e Lara (2012).

---

<sup>10</sup> É importante relatar que representantes do empresariado e o Presidente da Comissão Organizadora Nacional, Marcelo Bechara, então Consultor Jurídico do Ministério das Comunicações, foram contatados várias vezes para entrevista, mas infelizmente não deram resposta.

## CAPÍTULO 2

### 2. ORGANIZAÇÃO COLETIVA DA POPULAÇÃO NEGRA: PANORAMA HISTÓRICO E CONQUISTAS POLÍTICAS, INSTITUCIONAIS E NORMATIVAS

Sob o título de movimento social mais antigo do Brasil<sup>11</sup>, desde os quilombos até os dias atuais, o Movimento Negro Brasileiro passou por diversas fases. Hoje, é composto por um significativo número de organizações que contemplam certa diversidade e pluralidade de matizes, mas, essencialmente, convergem em uma mesma demanda: combater o racismo no Brasil que, para Ianni (2004), vem se recriando ao longo da história brasileira.

(...) o racismo tem suas raízes nos séculos de escravismo, reiterando-se e desenvolvendo-se, ou recriando-se no curso dos diversos períodos em que se divide o regime republicano, permeando o agrarismo e o industrialismo, a ruralidade e a urbanidade, os espaços públicos e privados, leigos e religiosos, governamentais e empresariais. (IANNI, 2004, p. 145)

Iremos considerar, para este trabalho, a definição de movimento social de Maria da Glória Gohn, para quem os movimentos sociais “são expressões de poder da sociedade civil e sua existência, independentemente do tipo de suas demandas, sempre se desenvolve num contexto de correlação de força social. Eles são, portanto, fundamentalmente, processos políticos sociais”. (GOHN, 2002, p. 251)

Num entendimento mais consistente e denso, Gohn conceitua movimentos sociais, qualificando-os como ações sociais coletivas de caráter sociopolítico e cultural que proporcionam à população a organização e expressão de suas demandas sob diversas formas.

Movimentos sociais são ações sociopolíticas construídas por atores sociais coletivos pertencentes a diferentes classes e camadas sociais, articulados em certos cenários da conjuntura socioeconômica e política de um país,

---

<sup>11</sup> A afirmação é atribuída ao professor Helio Santos, militante histórico do movimento negro brasileiro, na entrevista “O Brasil do futuro depende do destino da família negra”, feita para a Afropress pela jornalista Luciane Reis, do Instituto de Mídia Étnica, e publicada no site da Fundação Palmares em 8 de agosto de 2006. Disponível em: <http://www.palmares.gov.br/?p=1629>. Acesso em 14 out. 2013

criando um campo político de força social na sociedade civil. As ações se estruturam a partir de repertórios criados sobre temas e problemas em conflitos, litígios e disputas vivenciados pelo grupo na sociedade. As ações desenvolvem um processo social e político-cultural que cria uma identidade coletiva para o movimento, a partir dos interesses em comum. Esta identidade é amalgamada pela força do princípio da solidariedade e construída a partir da base referencial de valores culturais e políticos compartilhados pelo grupo, em espaços coletivos não-institucionalizados. (GOHN, 2002, p. 251).

Para a autora, os movimentos são capazes de gerar uma série de inovações nas esferas pública (estatal e não-estatal) e privada; participam direta ou indiretamente da luta política de um país, e contribuem para o desenvolvimento e a transformação da sociedade civil e política.

Estas contribuições são observadas quando se realizam análises de períodos de média ou longa duração histórica, nos quais se observam os ciclos de protestos delineados. Os movimentos participam, portanto, da mudança social histórica de um país e o caráter das transformações geradas poderá ser tanto progressista como conservador ou reacionário, dependendo das forças sociopolíticas a que estão articulados, em suas densas redes; e dos projetos políticos que constroem com suas ações. Eles têm como base de suporte entidades e organizações da sociedade civil e política, com agendas de atuação construídas ao redor de demandas socioeconômicas ou político-culturais que abrangem as problemáticas conflituosas da sociedade onde atuam. (GOHN, 2002, p. 252).

Já Scherer-Warren (2006) observa que, diante de mudanças e impactos recentes nas demandas e orientações dos atores coletivos e da própria institucionalidade política, é necessária a adoção de um paradigma mais complexo para análise dos movimentos sociais, para dar conta, inclusive, de compreender a complexidade da atuação dos mesmos. Para a autora, os movimentos nos últimos anos percebem cada vez mais a necessidade de se articularem com outros grupos com a mesma identidade social ou política, a fim de ganhar visibilidade, produzir impacto na esfera pública e obter conquistas para a cidadania. (SCHERER-WARREN, 2006, p.113)

A sociedade civil organizada do novo milênio tende a ser uma sociedade de redes organizacionais, de redes inter-organizacionais e de redes de movimentos e de formação de parcerias entre as esferas públicas privadas e estatais, criando novos espaços de governança com o crescimento da participação cidadã. As redes de movimentos sociais possibilitam, nesse contexto, a transposição de fronteiras territoriais, articulando as ações locais às regionais, nacionais e transnacionais; temporais, lutando pela indivisibilidade de direitos humanos de diversas gerações históricas de

suas respectivas plataformas; sociais em seu sentido amplo, compreendendo o pluralismo de concepções de mundo dentro de determinados limites éticos, o respeito às diferenças e a radicalização da democracia através do aprofundamento da autonomia relativa da sociedade civil organizada. Essa é a nova utopia do ativismo: mudanças com engajamento com as causas sociais dos excluídos e discriminados e com defesa da democracia na diversidade. (SCHERER-WARREN, 2006, p.127)

Um exemplo nítido de atuação dos movimentos em rede, citado pela própria autora, é o Movimento Nacional Quilombola, que vem se constituindo numa expressão ativa do Movimento Negro e pode ser considerado como uma rede, tendo em vista seus aspectos organizacionais e de ação movimentalista.

Do ponto de vista organizacional, (o Movimento Nacional Quilombola) inclui várias redes de redes, desde a Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ), criada em 1996, até as organizações das comunidades locais de “mocambos”, “quilombos”, “comunidades negras rurais” e “terras de preto”, que são várias expressões de uma mesma herança cultural e social, e ONGs e associações que se identificam com a causa. Do ponto de vista da ação movimentalista, apresenta as várias dimensões definidoras de um movimento social (identidade, adversário e projeto): unem-se pela força de uma identidade étnica (negra) e de classe (camponeses pobres) – a identidade; para combater o legado colonialista, o racismo e a expropriação – o adversário; na luta pela manutenção de um território que vive sob constante ameaça de invasão, ou seja, pelo direito à terra comunitária herdada – o projeto. Nesse momento, unem-se também ao Movimento Nacional pela Reforma Agrária na luta pela terra, mas mantendo sua especificidade, isto é, pela legalização da posse das terras coletivas. (SCHERER-WARREN, 2006, p.115)

Para Scherer-Warren, portanto, se o Movimento Social, em sentido mais amplo, se constitui em torno de uma identidade ou identificação, da definição de adversários ou opositores e de um projeto ou utopia, num contínuo processo em construção e resulta das múltiplas articulações acima mencionadas, a ideia de rede de movimento social é um conceito de referência “que busca apreender o porvir ou o rumo das ações de movimento, transcendendo as experiências empíricas, concretas, datadas, localizadas dos sujeitos/atores coletivos”. (SCHERER-WARREN, 2006, p. 115.) Teoricamente, a rede de movimento social “pressupõe a identificação de sujeitos coletivos em torno de valores, objetivos ou projetos em comum, os quais definem os atores ou situações sistêmicas



antagônicas que devem ser combatidas e transformadas” (SCHERER-WARREN, 2006, p.113).

Octavio Ianni (2004), por sua vez, na obra “Pensamento Social no Brasil”, afirma que “(...) todos os que se preocupam em compreender as peculiaridades da sociedade brasileira, em diferentes momentos de sua história, se defrontam com a problemática racial.” (IANNI, 2004, p. 123) Para o autor, em todos os setores da sociedade, no passado e no presente, há sempre um debate sobre tal questão:

Mais do que os intelectuais, políticos e governantes, os próprios índios, negros, imigrantes e outros vivenciam situações nas quais as diferenças hierárquicas, preconceitos e discriminações aparecem. Na fazenda, fábrica, escritório, escola, família, igreja, quartel e outros lugares o pluralismo racial brasileiro manifesta-se tanto como caleidoscópio como espaço de alienação. (IANNI, 2004, p. 126)

É importante enfatizar que a compreensão de raça deste trabalho se dá do ponto de vista sociológico<sup>12</sup>. Para Ianni, “as raças se constituem, mudam, dissolvem ou recriam historicamente. É óbvio que têm algo a ver com categorias biológicas. Mas, tem muito mais com as relações sociais que as constituem e modificam”. (IANNI, 2004, p. 127)

As raças são categorias históricas transitórias, que se constituem socialmente a partir das relações sociais: na fazenda, engenho, estância, seringal, fábrica, escritório, escola, família, igreja, quartel, estradas, ruas, avenidas, praças, campos e construções. Entram em linha de conta caracteres fenotípicos. Mas os traços raciais visíveis, fenotípicos, são trabalhados, construídos ou transformados na trama das relações sociais. Quem inventa o negro do branco é o branco. E é este negro que o branco procura incutir no outro. Quem transforma o índio em enigma é o branco. Nos dois casos, o branco é o burguês que encara todos os outros como desafios a serem desfeitos, exorcizados, subordinados. (IANNI, 2004, p. 127)

Também é pontuado por Ianni (2004) que, “(...) em certa medida, as várias

---

<sup>12</sup> De acordo com o Dicionário de Sociologia (JOHNSON, 1995), raça tem sido frequentemente definida como um grupamento, ou classificação, baseado em variações genéticas na aparência física, sobretudo na cor da pele. A maioria dos sociólogos (e biólogos) contesta a ideia de que raça biológica seja um conceito que signifique alguma coisa, em especial em virtude do imenso volume de cruzamentos que, ao longo da história, caracterizou a população humana. Ao invés disso, o consenso é que a raça existe como um conjunto socialmente construído de categorias, usadas sobretudo como fundamento para a desigualdade e a opressão social. Distinções como “branco” e “negro” pouca base têm em diferenças genéticas cientificamente identificáveis, embora possuam grande importância nas percepções, avaliações e comportamento de indivíduos em relação a outros.

desigualdades são capitalizadas pelas classes dominantes” (IANNI, 2004, p. 141) e que “as diversidades raciais tanto se recriam continuamente como sempre escondem desigualdades sociais, econômicas, políticas e culturais”. (IANNI, 2004, p. 132). Assim, o autor conceitua e coloca a problemática do preconceito racial enquanto uma técnica de dominação por meio da qual se subordinam amplos setores da sociedade, como homens e mulheres, crianças, adultos e velhos, trabalhadores assalariados da cidade e do campo, na agricultura, indústria e serviços.

O preconceito racial e o preconceito de classes mesclam-se em intolerância de vários tipos, manifestações em várias linguagens, com as quais se excluem, confinam ou administram os que são obrigados a vender a sua força de trabalho para viver. Esta é a realidade: a raça e a classe são constituídas simultânea e reciprocamente na dinâmica das relações sociais, nos jogos das forças sociais. (IANNI, 2004, p. 147)

O autor ainda ressalta que, embora no curso da história brasileira, compreendendo os períodos colonial, monárquico e republicano, sempre tenha estado presente a questão racial – incluindo referências ao indígena e ao africano, ao português e ao espanhol, ao imigrante europeu de outras diferentes nacionalidades e ao imigrante asiático também de diferentes nacionalidades, “cabe destacar o negro descendente do africano escravizado, marcado pela diáspora e pelo holocausto, compondo a mais numerosa coletividade, dentre todas as etnias”. (IANNI, 2004, p. 144)

Sim, grande parte da questão racial no Brasil diz respeito ao negro como etnia e categoria social, como a mais numerosa raça no sentido de categoria criada socialmente, na trama das relações sociais desiguais, no jogo de forças sociais, com as quais se rejeitam e desenvolvem hierarquias, desigualdades e alienações. (IANNI, 2004, p. 144)

Dessa forma, reconhecer aspectos “de sua presença e sofrência na formação, conformação e transformação da sociedade brasileira”, segundo Ianni, é fundamental para avaliar a escala e a radicalidade das reivindicações sociais, econômicas, políticas e culturais do negro, como indivíduo e coletividade (IANNI, 2004, p. 144).

E, se o racismo nasce no Brasil associado à escravidão, é principalmente após a abolição que ele se estrutura como discurso, com base nas teses de inferioridade biológica dos negros, e se difunde no país como matriz para a interpretação do desenvolvimento nacional. “As teorias racistas, então largamente difundidas na sociedade

brasileira, e o projeto de branqueamento vigoraram até os anos 30 do século XX, quando foram substituídos pela chamada ideologia da democracia racial.” (JACCOUD, 2008, p. 49)

Nesse novo contexto, entretanto, a valorização da miscigenação e do mulato continuaram propiciando a disseminação de um ideal de branqueamento como projeto pessoal e social. Sua crítica só ganhou repercussão nas últimas décadas do século XX, quando a denúncia da discriminação como prática social sistemática, denunciada pelo Movimento Negro, somou-se às análises sobre as desigualdades raciais entendidas não como simples produto de históricos acúmulos no campo da pobreza e da educação, mas como reflexos dos mecanismos discriminatórios. (JACCOUD, 2008, p.49)

A organização dessas reivindicações, ao longo da história do Movimento Negro no Brasil, se deu de várias formas e teve diversos momentos. Sobre isso, é válido citar também Goldman e Silva (2008), que reforçam a ideia de que os diversos coletivos sob a rubrica de Movimento Negro, de fato podem ser incluídos nesta categoria, “(...) se levarmos o primeiro termo quase ao pé da letra: grupos e pessoas que se ‘movem’ na direção de uma vida mais digna e criativa. Movimento de resistência, na medida em que se busca escapar de um destino atribuído por uma estrutura social injusta”. (GOLDMAN e SILVA, 2008, p.1)

Nesse sentido, quilombos, movimentos abolicionistas, juntas de alforria, irmandades religiosas entre outras formas de organização do período escravocrata, são movimentos negros. Do mesmo modo, as várias organizações negras (jornais, clubes de lazer, associações, etc.) do período pós-abolição, como a Frente Negra Brasileira, as quais, além de denunciar o racismo, se preocupavam com a educação, a formação profissional, o comportamento social e a auto-valorização da população negra, buscando sua integração. (GOLDMAN e SILVA, 2008, p.1)

De resistência e fuga ao regime escravista, à denúncia do racismo, sistematização de reivindicações e atuação na política institucional, há tempos, grupos de negros se organizam no sentido de consolidarem sua cidadania, denunciar o preconceito racial e se auto-valorizarem. Em diversos momentos, diversas formas e estratégias foram utilizadas para isso e é sobre essas questões que irá se dedicar e se desenvolver este capítulo.

## 2.1. Os quilombos e a resistência à escravidão

Desde o início do processo de colonização, a população negra foi, por mais de 300 anos, um dos grandes pilares da sociedade brasileira: a mão de obra escrava, que veio da África por meio do tráfico marítimo de escravos, foi um negócio altamente lucrativo para a coroa portuguesa e sustentou a sociedade escravocrata do Brasil colônia e império, onde apenas os escravos trabalhavam e em condições desumanas (BOMFIM, 2005). Os escravos eram igualados a outros instrumentos de trabalho, a mercadorias e animais e, assim como os animais, eram submetidos a castigos e penas, de acordo com critérios e vontades de seus senhores. Isso trouxe inúmeras consequências negativas para a sociedade e a desigualdade racial como fator estruturante, como já citado, foi uma delas. Carvalho (2001) aponta que a escravidão contribuiu negativamente para a construção da cidadania no país:

O fator mais negativo para a cidadania foi a escravidão. Os escravos começaram a ser importados na segunda metade do século XVI. A importação continuou ininterrupta até 1850, 28 anos após a independência. Os escravos não eram cidadãos, não tinham direitos civis básicos à integridade física (podiam ser espancados), à liberdade e, em casos extremos, à própria vida, já que a lei os considerava propriedade do senhor, equiparando-os a animais. (CARVALHO, 2001, p. 19)

É relevante ainda citar, também de acordo com Carvalho (2001), que tantos anos de escravidão fizeram com que seus valores ficassem impregnados e incorporados, pois. “(...) valores da escravidão eram aceitos por quase toda a sociedade. Mesmo os escravos, embora lutassem por sua própria liberdade, embora repudiassem sua escravidão, uma vez libertos admitiam escravizar os outros.” (CARVALHO, 2001, p.49)

Se nem status de seres humanos possuía, não é de se estranhar, portanto, que a população negra tenha sido sistematicamente excluída no processo político-econômico-social do Brasil. Entretanto, para além dos espaços institucionais de atuação política, negros protagonizaram inúmeras ações coletivas de resistência ao sistema escravocrata, sendo os quilombos, as de maior expressão.

Quilombo é um movimento amplo e permanente que se caracteriza pelas seguintes dimensões: vivência de povos africanos que se recusavam à submissão, à exploração, à violência do sistema colonial e do escravismo;

formas associativas que se criavam em florestas de difícil acesso, com defesa e organização sócio-econômico-política própria; sustentação da continuidade africana através de genuínos grupos de resistência política e cultural. (NASCIMENTO, 1980, p.32).

De fato, os quilombos, liderados e orientados política e ideologicamente por africanos escravizados e por descendentes nascidos no Brasil, representam uma das maiores expressões de luta organizada, o que dá ao movimento negro o “título” de movimento social mais antigo do país.

Apesar da resistência e da organização, inclusive militar, a maioria dos quilombos que surgiram foram destruídos pela força da Coroa Portuguesa. Zumbi, líder do emblemático Quilombo dos Palmares, conseguiu escapar com vida ao ataque comandado pelo bandeirante Domingos Jorge Velho à Palmares, mas foi finalmente capturado e morto no dia 20 de novembro de 1695. Por conta do líder negro e do seu histórico de resistência, no Brasil, 20 de novembro é o dia Nacional da Consciência Negra. Zumbi também é considerado herói nacional, inscrito no Panteão dos Heróis da Pátria. Ele foi incluído no Panteão pela Lei nº 9.315, de 20 de novembro de 1996 (Projeto de Lei 1.911/1996, de autoria da deputada Benedita da Silva – PT/RJ), por ocasião do tricentenário de sua morte.

## **2.2. Movimento abolicionista e imprensa negra**

Em 1808 a família real portuguesa instala-se no Brasil e, em 1822, finda o período colonial e o país torna-se Império, mas o modelo escravocrata continua. Só em 1850, através da lei Eusébio de Queiróz, que proibia o tráfico de negros da África para o Brasil, a escravidão começa a perder força no país. Isso ocorreu principalmente por conta de pressões da Inglaterra que, pioneira na Revolução Industrial, estava interessada em ampliar seus mercados consumidores.

A partir de 1878 surge o movimento abolicionista, que também se intensifica e conta com a liderança de personalidades como o poeta Castro Alves, o advogado Luís Gama, o jornalista José do Patrocínio e o político e diplomata Joaquim Nabuco, que fez forte campanha contra a escravidão na Câmara dos Deputados. A participação dos negros

no processo abolicionista também se intensificou nos primeiros anos da década de 1880 e as fugas em massa dos escravos ampliaram-se. Em 1888, a abolição foi estabelecida pela princesa Isabel – regente à época – através da Lei Áurea.

Porém, conforme Jaccoud (2008, p. 50), “o racismo é amplamente reconhecido como o princípio ativo do processo de colonização” e a abolição não significou o início da desconstrução dos valores associados às designações de cor:

Não apenas se observou a continuidade dos fenômenos do preconceito e da discriminação racial, como esses foram fortalecidos com a difusão das teses do chamado racismo científico. A adoção, pela elite brasileira, de uma ideologia racial teve início nos anos de 1870, tendo se tornado amplamente aceita entre as décadas de 1880 e 1920. A disseminação das teses racistas no Brasil e sua reconstrução na forma de uma ideologia racial ocorrem assim, no período final da escravidão, quando estava em curso o processo de adaptação da sociedade à mudança do status jurídico dos negros (JACCOUD, 2008, p. 51-52)

Após um processo de colonização e escravidão que durou mais de 300 anos, os ex-escravos se viram deixados de lado numa sociedade em que eles não tinham condições mínimas de sobrevivência. A maioria dos libertos “se virou” com trabalhos braçais e mal remunerados e que não exigiam qualificação educacional, pois eram discriminados no mercado de trabalho, já que tinham como concorrente direto o europeu, que ficava com as melhores ocupações.

No Brasil, aos libertos não foram dadas nem escolas, nem terras, nem empregos. Passada a euforia da libertação, muitos ex-escravos regressaram as suas fazendas, ou a fazendas vizinhas, para retomar o trabalho por baixo salário. As consequências disso foram duradouras para a população negra. Até hoje essa população ocupa posição inferior em todos os indicadores de qualidade de vida. É a parcela menos educada da população, com empregos menos qualificados, os menores salários, os piores índices de ascensão social. (CARVALHO, 2001, p. 52)

Nesse contexto, a população negra brasileira, apesar de livre e reconhecida oficialmente como cidadã do país, esteve à margem da sociedade e por isso permaneceu excluída da política institucional e da organização formal dos trabalhadores, organizados em sindicatos criados pelo nascente movimento operário. É importante ressaltar que “a Proclamação da República, em 1889, não mudou a situação política e social do povo negro e pobre: permaneceu excluído da política institucional, como espectador dos

acontecimentos” (SILVA, 2004, p.14).

Por não encontrar espaço na política institucional e nos sindicatos, após a libertação e a Proclamação da República, o povo negro busca outras formas de atuação política. Surgem assim as associações formadas por negros que desejavam inserção social.

Desde antes da abolição, os negros libertos se organizavam. Muitos clubes combinavam atividades recreativas, assistenciais e culturais. (...) O jornal Clarim da Alvorada e o movimento denominado Frente Negra Brasileira ficaram na história das lutas sociais do negro brasileiro como marcos importantes. Ao lado das atividades recreativas, assistenciais e culturais, desenvolviam-se também as políticas. (IANNI, 2004, p. 138)

Ao mesmo tempo, se desenvolve uma imprensa alternativa negra, composta por jornais como “A Pátria”, “O Progresso” e “O Exemplo”, que surgiu nas primeiras décadas do século XX e serviu de suporte para a divulgação de teses que denunciavam a marginalização.

Esses jornais enfocavam as mais diversas mazelas que afetavam a população negra no âmbito do trabalho, da habitação, da educação e da saúde, tornando-se uma tribuna privilegiada para se pensar em soluções concretas para o problema do racismo na sociedade brasileira. Além disso, as páginas desses periódicos constituíram veículos de denúncia do regime de “segregação racial” que incidia em várias cidades do país. (DOMINGUES, 2007, p.105).

Nesta etapa, conforme Domingues (2007), o movimento negro organizado era desprovido de caráter explicitamente político, com um programa definido e projeto ideológico mais amplo.

### **2.3. Iniciativas institucionais e legislativas em defesa da população negra e de enfrentamento ao preconceito: a Frente Negra Brasileira (FNB), a União dos Homens de Cor (UHC), o Teatro Experimental do Negro (TEN) e a Lei nº 1.390/1951 (Lei Afonso Arinos)**

Segundo Fernandes (1965), iniciativas de organização, como associações e clubes, resultaram na articulação de um grande movimento de massas: a Frente Negra Brasileira, fundada em 1931, com a ideia de “arregimentar o negro com fins próprios, tanto

no terreno eleitoral quanto, em sentido mais amplo, como grupo social integrado, autônomo e capaz de manejar livremente, em fins próprios, sua parcela de poder político.” (FERNANDES, 1965, p. 21)

A Frente Negra Brasileira, que lutava contra o preconceito racial e pela elevação dos negros à efetiva cidadania na sociedade, teve um papel importante na ação política do povo negro brasileiro. É importante observar que, com um ideal de justiça social, a Frente visava inserir a população negra numa sociedade em que ele ainda era considerado como ser inferior. “Uma das formas pensadas para superar a situação de inferioridade social em que o negro se encontrava era a educação. Tratava-se de prepará-lo para integrar a sociedade de classes, para torná-lo competitivo e levá-lo a superar a miséria e o preconceito” (FERNANDES, 1965, p. 23).

Domingues (2007) destaca que a Frente Negra Brasileira foi a entidade negra mais importante do país na primeira metade do século XX: contava com espécies de filiais nos estados e arregimentava milhares de negros e negras em todo o país, conseguindo converter o Movimento Negro Brasileiro em movimento de massa.

Pelas estimativas de um de seus dirigentes, a FNB chegou a superar os 20 mil associados. A entidade desenvolveu um considerável nível de organização, mantendo escola, grupo musical e teatral, time de futebol, departamento jurídico, além de oferecer serviço médico e odontológico, cursos de formação política, de artes e ofícios, assim como publicar um jornal, o A Voz da Raça. (DOMINGUES, 2007, p. 106)

Entretanto, apesar do eixo de luta contra o preconceito racial, a luta da Frente Negra Brasileira “pela elevação dos negros à efetiva cidadania na sociedade”, para Sodré (1997), tem tom integracionista e, tal qual a Ação Integralista Brasileira, pautava-se por princípios inspirados no nazi-fascismo.

Mas apesar do tom de protesto racial, o horizonte político é integracionista, voltado para o aprimoramento escolarizado da consciência, a fim de acomodar-se à sociedade branca com todos os seus valores. E não era para menos: assim como a Ação Integralista Brasileira, à qual estavam ligadas algumas de suas facções, a Frente Negra pautava-se pelos princípios fascistas do nacionalismo, catolicismo e autoritarismo. Socialmente excluído, o indivíduo negro aspirava tão só a igualdade econômica e política, acompanhada do respeito racial. “Revolução dentro da ordem”, eis como o sociólogo Florestan Fernandes definiu o movimento. (SODRÉ, 1997, p. 240)



Domingues (2006) também destaca a defesa de um programa político e ideológico autoritário e ultranacionalista pela Frente Negra Brasileira, e o fato de sua principal liderança, Arlindo Veiga dos Santos, elogiar publicamente o governo de Benedito Mussolini, na Itália, e Adolfo Hitler, na Alemanha. “O subtítulo do jornal *A Voz da Raça* também era sintomático: ‘Deus, Pátria, Raça e Família’, diferenciando-se do principal lema integralista (movimento de extrema direita brasileiro) apenas no termo ‘Raça’”. (DOMINGUES, 2007, p. 106-107).

O autor também destaca a participação das mulheres negras na Frente Negra Brasileira. Segundo Domingues, elas não se resumiam apenas a uma atuação simbólica, ao contrário, assumiam várias funções. “A Cruzada Feminina, por exemplo, mobilizava as negras para realizar trabalhos assistencialistas. Já uma outra comissão feminina, as Rosas Negras, organizava bailes e festivais artísticos.” (DOMINGUES, 2007, p. 106)

Inicialmente organizada como iniciativa à parte de organizações políticas e sindicatos, a Frente Negra se registra em 1936 como partido político, mas a organização autônoma da população negra brasileira foi interrompida. O golpe de 1937 coloca a Frente na ilegalidade e, reprimida pelo governo de Getúlio Vargas, ela se desintegra. Assim, resta à população negra, mais uma vez prejudicada por circunstâncias históricas permeadas pelo racismo na tentativa de se organizar coletivamente para lutar contra o preconceito e por cidadania, as tentativas de ascender de forma individual, num contexto social marcado por intenso racismo devido a um passado escravocrata recente.

Após 1937, os negros conseguem se inserir na organização dos trabalhadores através de sindicatos e de movimentos grevistas e em partidos políticos. Essas participações, entretanto, se dão apenas de forma individualizada.

Durante o Estado Novo (1937-1945), a organização negra não seguiu adiante, tendo em vista o regime de repressão política vigente na época. Entretanto, com a queda de Vargas, o movimento negro organizado ressurgiu com duas organizações de destaque: a União dos Homens de Cor (UHC), fundada em janeiro de 1943, em Porto Alegre, por João Cabral Alves, e o Teatro Experimental do Negro (TEN), criado em 1944, no Rio de Janeiro, e que tinha como principal liderança o ativista Abdias do Nascimento.

Segundo pesquisa feita por Domingues (2007), a UHC declarava, já no primeiro artigo do seu estatuto, que a finalidade central da organização era “elevar o nível

econômico e intelectual das pessoas de cor em todo o território nacional, para torná-las aptas a ingressarem na vida social e administrativa do país, em todos os setores de suas atividades” (DOMINGUES, 2007, p. 108). O autor também destaca a capilaridade da UHC pelo país:

Chama a atenção a escalada expansionista da UHC. Na segunda metade da década de 1940, ela abriu sucursal ou possuía representantes em pelo menos 10 Estados da Federação (Minas Gerais, Santa Catarina, Bahia, Maranhão, Ceará, Rio Grande do Sul, São Paulo, Espírito Santo, Piauí e Paraná), estando presente em inúmeros municípios do interior. Somente no estado do Paraná, a UHC mantinha contato com 23 cidades em 1948. Em linhas gerais, sua atuação era marcada pela promoção de debates na imprensa local, publicação de jornais próprios, serviços de assistência jurídica e médica, aulas de alfabetização, ações de voluntariado e participação em campanhas eleitorais. (DOMINGUES, 2007, p. 108)

Ressalte-se também que, segundo Domingues (2007), algumas dissidências ou mesmo agremiações homônimas surgiram a partir da UHC. “Dentre elas, merecem nota o aparecimento da União Cultural dos Homens de Cor (UCHC), que era dirigida por José Pompílio da Hora, no Rio de Janeiro, e a fundação da União Catarinense dos Homens de Cor (UCHC), em Blumenau, em 1962”. (DOMINGUES, 2007, p.109) Entretanto, com o Golpe Militar de 1964, houve o arrefecimento de muitos grupos dos movimentos sociais no país, e a UHC não ficou incólume a esse processo.

O Teatro Experimental do Negro tinha uma proposta inicial bem menos pretensiosa: formar um grupo teatral composto apenas por atores negros, mas, com o tempo, foi tomando um caráter mais amplo. O grupo foi, inclusive, “um dos pioneiros a trazer para o país as propostas do movimento da negritude francesa, que, naquele instante, mobilizava a atenção do movimento negro internacional e que, posteriormente, serviu de base ideológica para a luta de libertação nacional dos países africanos.” (DOMINGUES, 2007, p. 109)

(...) publicou o jornal Quilombo, passou a oferecer curso de alfabetização, de corte e costura; fundou o Instituto Nacional do Negro, o Museu do Negro; organizou o I Congresso do Negro Brasileiro; promoveu a eleição da Rainha da Mulata e da Boneca de Pixe; tempo depois, realizou o concurso de artes plásticas que teve como tema Cristo Negro, com repercussão na opinião pública. (DOMINGUES, 2007, p. 109)

Com base nas propostas do movimento negro francês, o Teatro Experimental do Negro passou a defender os direitos civis dos negros na qualidade de direitos humanos e cobrava a criação de uma legislação anti-discriminatória para o país.

De acordo com Santos (2007) apud Magalhães (2010), foi iniciativa do Teatro Experimental do Negro a primeira sistematização formal do Movimento Negro sobre a reivindicação de uma política de ação afirmativa para negros no sistema educacional.

O TEN foi um dos organizadores da Convenção Nacional do Negro Brasileiro ocorrida em 1945 e 1946. Foi neste evento que se elaborou o documento Manifesto à Nação Brasileira, que fora enviado para todos os partidos políticos da época, e a Assembléia Nacional Constituinte, responsável por sistematizar a Constituição. Nesse documento, segundo Santos (2007), ocorreu a primeira sistematização formal do Movimento Negro sobre a reivindicação de uma política de ação afirmativa para negros no sistema educacional, pois, além de reivindicar a institucionalização do racismo como um crime, nos itens 4 e 6 do documento, solicitava ao Estado ações específicas para a população negra. (MAGALHÃES, 2010, p. 132)

Entretanto, com a instauração da ditadura militar em 1964, o Teatro Experimental do Negro enfraqueceu e em 1968, quando seu principal dirigente, Abdias do Nascimento, partiu para o auto-exílio nos Estados Unidos, praticamente extinguiu-se.

Importante ressaltar que o projeto de lei anti-discriminatória, formulado na Convenção Nacional do Negro, em 1945, e apresentado à Assembleia Nacional Constituinte pelo senador Hamilton Nogueira (UDN), foi colocado em votação em 1946. “Colocado em votação, o Partido Comunista Brasileiro (PCB) se opôs ao projeto, alegando que a lei iria ‘restringir o conceito amplo de democracia’” (DOMINGUES, 2007, p. 111). Para o PCB, as reivindicações específicas dos negros dividiam a luta dos trabalhadores. Esse pensamento fez o movimento negro brasileiro ser abandonado pelos setores de esquerda<sup>13</sup> por muitos anos.

---

<sup>13</sup> De acordo com Bobbio (1995), a distinção entre direita e esquerda se encontra na atitude de cada uma perante a questão da igualdade. Segundo o pensador, a direita considera que as desigualdades entre as pessoas “são não apenas inelimináveis (ou são elimináveis apenas com o sufocamento da liberdade) como são também úteis, na medida em que promovem a incessante luta pelo melhoramento da sociedade”. (BOBBIO, 1995, p. 19) Já para a esquerda, é central a luta contra uma sociedade na qual existem classes privilegiadas e, portanto, em defesa e pela instauração de uma sociedade de iguais juridicamente, politicamente, socialmente, contra as mais comuns formas de discriminação. (BOBBIO, 1995, p. 19-20) Segundo Bobbio (1995), o que faz de um movimento de libertação um movimento de esquerda é o fim ou o resultado a que se propõe: “a derrubada de

Em julho de 1951, o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 1.390/1951, que transformava em contravenção penal qualquer prática resultante de preconceito de raça ou cor. A Lei foi batizada de Lei Afonso Arinos em homenagem a seu autor, vice-líder da bancada da União Democrática Nacional (UDN) na Câmara à época. Já a inspiração para a lei foi fornecida a Afonso Arinos pela discriminação sofrida em 1950, no Rio de Janeiro, por uma negra americana, a bailarina Katherine Dunham, que, em excursão pelo Brasil, foi impedida de se hospedar em um hotel de luxo da cidade. (GRIN; MAIO, 2013, p. 35)

#### **2.4. Movimento Negro Unificado**

Em 1964, instaura-se ditadura cívico-militar no Brasil e a organização coletiva do povo negro enfrenta novamente dificuldades. No entanto, a presença negra na política ganha novo impulso no final da década de 1970. Várias tendências que atuavam na luta antirracista e pelas liberdades democráticas articulam a criação do Movimento Negro Unificado Contra a Discriminação Racial (MNU), que nasceu a partir de Ato Público realizado em São Paulo, em 7 de julho de 1978, em protesto contra a discriminação sofrida por quatro jovens negros nas dependências do Clube de Regatas Tietê e contra a tortura e morte de Robson Silveira Luz numa delegacia da capital paulista. Essa data ficaria marcada como o Dia Nacional de Luta Contra o Racismo. Esse protesto, um dos primeiros atos de caráter político-social naquele contexto, reuniu centenas de pessoas e sintetizava um dos aspectos dos movimentos populares no Brasil: a luta do povo negro. (SILVA, 2004, p.17)

De fato, no esteio da mobilização em prol do restabelecimento da democracia, o movimento negro se reorganiza. Tendo como ponto de partida este Ato Público, seria fundado em 1979 o MNU, com um perfil diferente de seus antecessores.

Politicamente, alinha-se à esquerda revolucionária; ideologicamente, assume, pela primeira vez no país, um racismo radical. Suas influências mais evidentes e reconhecidas são: primeiro, a crítica de Florestan Fernandes à ordem racial de origem escravocrata, que a burguesia brasileira mantivera intacta e que transformara a democracia racial em mito; segundo, o movimento dos negros americanos pelos direitos civis e o desenvolvimento de um nacionalismo negro nos Estados Unidos;

---

um regime despótico fundado na desigualdade entre quem está em cima e quem está embaixo na escala social, percebido como uma ordem injusta, e injusta precisamente porque inegalitária, porque hierarquicamente constituída (...)" (BOBBIO, 1995, p. 19)

terceiro, a luta de libertação dos povos da África meridional (Moçambique, Angola, Rodésia, África do Sul). Mas, a esses se deve juntar pelo menos mais três: o movimento feminista internacional, que possibilita a emergência de uma militância feminina negra; o novo sindicalismo brasileiro, que leva o protesto aos chãos-de-fábrica e retira as lideranças da órbita dos partidos políticos tradicionais; e os novos movimentos sociais urbanos, que mantêm a sociedade civil mobilizada, durante toda a década de 80. (GUIMARÃES, 2001, p. 132)

A formação do Movimento Negro Unificado Contra a Discriminação Racial, que depois passou a se intitular apenas Movimento Negro Unificado (MNU), contestava a ideia de que se vivia uma democracia racial brasileira. Mas a questão racial também não encontrava lugar em organizações de esquerda:

Para a maioria delas, a desigualdade e os preconceitos raciais eram decorrentes da exploração da classe dominante no sistema capitalista. Para a esquerda, só a revolução socialista poderia aniquilar toda e qualquer desigualdade, por isso não fazia sentido uma luta específica contra o racismo. Ao eliminar a desigualdade social, automaticamente se eliminaria a desigualdade racial – era assim que a maioria da esquerda pensava. (ALBUQUERQUE; FRAGA FILHO, 2006, p. 290)

Assim, a luta do povo negro rumo à consolidação de sua organização coletiva como raça encontra outra barreira: a oposição de setores da própria esquerda. Segundo Nascimento, o movimento negro “enfrentava, no contexto da resistência ao regime de exceção, a oposição de setores de esquerda que negavam a legitimidade da nossa luta específica. Os militantes do movimento negro precisavam se manter como verdadeiros heróis para levantar e sustentar essa bandeira.” (NASCIMENTO, 2000, p. 219-20)

É importante destacar, ainda, que assim como nos dois períodos anteriores (1930-1937, 1945-1964), o protesto negro das décadas de 1970 e 1980 forma-se num ambiente de efervescência intelectual e de mobilização política intensa da sociedade brasileira, como ressalta Guimarães (2001).

Mas, ao contrário da FNB e do TEN, que encontraram rapidamente uma resposta às suas reivindicações no quadro da política tradicional, seja através do golpe do Estado Novo, seja através do trabalhismo de Vargas e do nacionalismo, o radicalismo do MNU faz com que o protesto negro atual tenha uma sobrevivência maior. Ademais, o MNU é apenas uma entre as muitas organizações negras que foram fundadas nos últimos quinze anos. Logo emergiram outras organizações, de diferentes matizes ideológicos e políticos, e com diferentes finalidades, entre as quais se destacam entidades culturais, políticas e jurídicas, que têm em comum a luta contra

o racismo<sup>14</sup>. (GUIMARÃES, 2001, p. 134)

É importante destacar também que o Movimento Negro Unificado dos anos 1980 foi um movimento cindido entre, de um lado, lideranças de esquerda, geralmente jovens universitários, algumas delas sintonizadas com a luta democrática que se organizava a partir das organizações socialistas que se abrigavam no PMDB e, de outro lado, lideranças sintonizadas com a resistência cultural que espontaneamente se espraiava nos meios negros mais pobres, influenciados pela cultura de consumo de massa. “A presença de uma liderança histórica, como Abdias do Nascimento, com trânsito internacional, ligado ao trabalhismo de Brizola, foi também decisiva na formação ideológica do movimento.” (GUIMARÃES, 2001, p. 132-133). Esta liderança criou, por sua vez, uma doutrina chamada “quilombismo”, uma das matrizes ideológicas que permeava o movimento negro nos anos 1980, aliando radicalismo cultural a radicalismo político.

## 2.5. O Quilombismo

Segundo Guimarães (2001), duas influências maiores marcam a doutrina do “quilombismo” de Abdias do Nascimento: o Afrocentrismo que foi, nos anos 1970, uma doutrina muito influente nos meios negros anglo-saxônicos (e não apenas norte-americanos), alimentado principalmente por intelectuais africanos da Nigéria e Gana radicados nos Estados Unidos e o marxismo, principalmente através de sua vertente mais ligada ao nacionalismo brasileiro dos anos 1960:

Vem do Afrocentrismo o projeto de filiar os negros brasileiros a uma “nação” negra transnacional, de cuja matriz teria evoluído a civilização ocidental, cujas raízes mais profundas se encontram no antigo Império egípcio e na presença africana na América pré-colombiana. Trata-se, evidentemente, de um movimento, ao mesmo tempo, de invenção de tradições e reivindicação de um processo civilizatório negro. (GUIMARÃES, 2001, p. 132-133)

Já do nacionalismo marxista, de acordo com Guimarães (2001), Abdias do

---

<sup>14</sup> Entre outras organizações que surgiram no período estão a União de Negros pela Igualdade (UNEGRO), de 1988; o GELEDÉS-Instituto da Mulher Negra, de 1988; a Coordenação Nacional de Entidades Negras (CONEN), de 1991; a CRIOLA-Organização de Mulheres Negras, de 1992; a Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ), de 1996; e a Articulação de Organizações de Mulheres Negras Brasileiras (AMNB), de 2001.

Nascimento retira não apenas analogias formais e palavras de ordem, mas a ideia fundamental de que a emancipação do negro significa a emancipação de todo o povo brasileiro da exploração capitalista. Ora, o caráter universalista da emancipação dos negros no país está intimamente ligado à ideia de uma luta de maioria explorada, e não de uma minoria oprimida, como nos Estados Unidos.

Para esta luta, a definição ampla de negro como descendentes de africanos (e não apenas pessoas de cor ou fenótipo negros) é imprescindível. Aliás, tal definição ampliada de negro já fora feita por Guerreiro Ramos e pelo próprio Abdias quando, nos anos 50, se apropriaram das idéias de negritude, vindas então do mundo francófono, principalmente do Senegal e das Antilhas, e muito influente em Paris. Naquela oportunidade, como bem argumentou Roger Bastide (1961), os negros brasileiros deram um sentido bastante original ao movimento da negritude, recusando seus aspectos culturais (vistos então, no caso do Brasil, como anacronismo bárbaro) e enfatizando seu caráter libertário e nacionalista. A novidade, nos anos 80, foi a adoção de uma postura, a um só tempo, nacionalista e culturalista. (GUIMARÃES, 2001, p. 133)

Nesse contexto de a afirmação da negritude passar não apenas por cor ou fenótipos, mas pela descendência africana, surge também na doutrina do quilombismo a classificação racial bipolar, com a exclusão das denominações de morenos e pardos. “Não devemos hoje permitir que nos dividam entre ‘pretos’ e ‘mulatos’, enfraquecendo nossa identidade fundamental de afro-brasileiros, afro-americanos de todo o continente, isto é, africanos na diáspora” (NASCIMENTO, 1980, p. 156). Esta classificação, entretanto, segundo Guimarães (2001), teria motivações políticas, de identificar o movimento negro como classe trabalhadora explorada, e não só como uma minoria oprimida.

A adoção de uma classificação racial bipolar (brancos e negros, abolindo as categorias intermediárias de “pardo” ou “moreno”) parece, portanto, ter uma motivação claramente política. Longe de ser produto de mentes “colonizadas” pelo imperialismo cultural americano ou presas a um racismo arcaico, foi a escolha de um movimento que optou por uma luta em que o negro pudesse ser assimilado à classe trabalhadora explorada e não a uma minoria apenas oprimida. Como todo movimento político, o movimento negro se nutre de tradições e de elos com movimentos contemporâneos, internos e externos ao país, retirando daí a sua atualidade e eficácia ideológica. Foi o que fizeram as suas principais lideranças intelectuais e políticas, como Abdias do Nascimento e Lélia Gonzalez. (GUIMARÃES, 2001, p. 133)

No que se refere ao marxismo nacionalista e anti-capitalismo adotados pela

doutrina do quilombismo, há citações muito contundentes de Abdias do Nascimento, como a que defende a criação de um projeto coletivo do povo negro, sem exploração econômica ou racial:

O povo negro tem um projeto coletivo: a edificação de uma sociedade fundada sobre a justiça, a igualdade e o respeito por todos os seres humanos; uma sociedade cuja natureza intrínseca torne impossível a exploração econômica ou racial. Uma democracia autêntica, fundada pelos destituídos e deserdados da terra. Não temos interesse na simples restauração de tipos e formas obsoletas de instituições econômicas, políticas e sociais; isto serviria apenas para procrastinar o advento de nossa emancipação total e definitiva, a qual virá apenas com a transformação radical das estruturas socioeconômicas e políticas existentes. Não temos interesse em propor uma adaptação ou reforma dos modelos da sociedade capitalista (NASCIMENTO, 1980, p. 160).

Em suas elaborações acerca do quilombismo, Nascimento (1980) também inclui os indígenas como oprimidos pelo sistema e ressalta que foram os negros que sempre estiveram presentes e sustentaram a formação do país em suas mais diversas fases, apesar do não reconhecimento.

Junto com os índios, escravizados por um período e depois exterminados, os africanos foram o primeiro e único trabalhador durante três séculos e meio, construindo as estruturas desse país chamado Brasil. É desnecessário lembrar mais uma vez os vastos campos que os africanos irrigaram com seu suor, ou evocar os canaviais, os campos de algodão, as minas de ouro, diamante e prata, e as muitas outras fases da formação do Brasil alimentadas com o sangue martirizado dos escravos. O negro, longe de ser um invasor ou um estrangeiro, é a verdadeira alma e corpo deste país. Entretanto, apesar desse fato histórico irrefutável, os africanos e seus descendentes nunca foram tratados como iguais pela minoria branca que complementa o quadro demográfico do país, mesmo nos dias de hoje. Esta minoria manteve um monopólio exclusivo de todo o poder, bem estar, saúde, educação e renda nacionais. (NASCIMENTO, 1980, p. 149).

Segundo Guimarães (2001), o movimento negro recente (dos anos 1970 aos dias atuais) trouxe para a cena brasileira uma agenda que alia política de reconhecimento (de diferenças raciais e culturais), política de identidade (racialismo e voto étnico), política de cidadania (combate à discriminação racial e afirmação dos direitos civis dos negros) e política redistributiva (ações afirmativas ou compensatórias).

Uma pequena lista das reivindicações do movimento negro, nos últimos quinze anos, dá uma idéia de sua abrangência e radicalismo. Em primeiro lugar, o MNU recusou a data oficial de celebração da incorporação dos



negros à nação brasileira, o 13 de maio, data da abolição da escravidão, passando a festejar o 20 de novembro, dia da morte de Zumbi, que chefiou a resistência do quilombo dos Palmares em 1695; em segundo lugar, passou a reivindicar uma mudança completa na educação escolar, de modo a extirpar dos livros didáticos, dos currículos e das práticas de ensino os estereótipos e os preconceitos contra os negros, instilando, ao contrário, a auto-estima e o orgulho negros; em terceiro lugar, exigiu uma campanha especial do governo brasileiro que esclarecesse a população negra (pretos e pardos) de modo a se declarar “preta” nos censos demográficos de 1991 e 2000; em quarto lugar, reclamou e obteve a modificação da Constituição para transformar o racismo em crime inafiançável e imprescritível, tendo, posteriormente, conseguido passar legislação ordinária regulamentando o dispositivo constitucional; em quinto lugar, articulou uma campanha nacional de denúncias contra a discriminação racial no país, pregando e alcançando, em alguns lugares, a criação de delegacias especiais de combate ao racismo; finalmente, concentra-se, hoje em dia, em reclamar do governo federal a adoção de políticas de ação afirmativa para o combate das desigualdades raciais (GUIMARÃES, 2001, p. 134).

Todas essas mudanças repercutem nas estratégias e atuação do Movimento Negro Brasileiro, apesar da diversidade e pluralidade de matizes e segmentos que atuam no cenário político e institucional do movimento atualmente.

## **2.6. Movimento de mulheres negras e Movimento quilombola**

Um destaque deve ser dado ao movimento de mulheres negras, que surgiu da percepção de que existem especificidades na forma como mulheres e homens sofrem a discriminação racial. Lélia Gonzalez, uma das mais importantes ativistas negras nas décadas de 1970 e 1980, foi uma das primeiras a chamar a atenção para a importância da organização das mulheres negras. (ALBUQUERQUE; FRAGA FILHO, 2006, p. 292). Em 1988 foi criado em São Paulo o GELEDÉS, uma organização política que tem como propósito o combate ao racismo e a valorização das mulheres negras. Para isso, o GELEDÉS oferece, por exemplo, orientação e acompanhamento legal e suporte psicológico a mulheres em situação de violência doméstica e sexual. Já em 1992 foi estabelecida no Rio de Janeiro a organização não-governamental CRIOLA, conduzida por mulheres negras e que define sua atuação a partir da defesa e promoção de direitos das mulheres negras em uma perspectiva integrada e transversal.

Mais recentemente, em 2001, 25 entidades, inclusive o GELEDÉS, formaram uma espécie de confederação a que chamaram Articulação de Organizações de Mulheres Negras Brasileiras (AMNB), com o objetivo de melhor coordenar discussões que levem à formulação e implementação de políticas públicas especificamente voltadas para o setor feminino da população negra. (ALBUQUERQUE; FRAGA FILHO, 2006, p. 292)

Historicamente, segundo Werneck (2012), pode-se considerar que as mulheres negras, suas lutas e formas organizativas também tiveram participação importante na organização da série de ações de resistência à escravidão empreendidas ao longo dos séculos que durou tal prática no Brasil. “Todas tiveram expressiva participação de mulheres em diferentes posições, especialmente e a partir de sua capacidade de circulação e articulação entre diferentes grupos.” (WERNECK, 2012, p. 80)

É possível encontrar em diferentes relatos sobre os quilombos no Brasil, ainda que de forma indireta, pistas da participação e liderança femininas em diferentes posições de comando, exemplificados pelas figuras de quilombolas como Aqualtune, Acotirene, Mariana Crioula, entre outras, ou de articulação econômica ou política de resistência.

Nos dias atuais, há relatos da existência de mais de quatro mil comunidades quilombolas em território nacional brasileiro, a que o Estado resiste em reconhecer e prover os direitos básicos de cidadania. Nestas comunidades, a liderança feminina não é incomum, a despeito do grau de penetração da cultura cristã em seu ambiente. (WERNECK, 2012, p. 80)

A mobilização das comunidades remanescentes de quilombos é uma das principais novidades do movimento negro contemporâneo. E aqui o sentido de quilombo engloba não apenas as comunidades formadas originalmente por escravos fugitivos, mas também as que surgiram da ocupação das terras de antigas fazendas escravistas, de terras devolutas e das doações de terras feitas a ex-escravos. A grande vitória do movimento foi inserir na Constituição Federal o Artigo 68 das Disposições Transitórias, que determina: “aos remanescentes das comunidades dos Quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.” (ALBUQUERQUE; FRAGA FILHO, 2006, p. 292-294)

Para Anjos (2013), sobrevivem no Brasil contemporâneo “pedaços seculares de territórios africanos” fundamentais para o entendimento da territorialidade complexa, multifacetada e diversa do país. (ANJOS, 2013, p. 146)

As comunidades descendentes de antigos quilombos emergiram e estão

presentes nesse momento histórico, apresentando uma visibilidade no movimento do campesinato brasileiro e dentro das demandas das políticas afirmativas e de reparação social do país e, principalmente, nos revelam que não foram poucos os sítios quilombolas formados durante a escravidão no território brasileiro. Esse processo ocorre dentro de um contexto de luta política de uma rede de entidades de matriz africana organizadas no país; de representatividades com pesquisas isoladas, com ações sistemáticas desde os anos 1980 em todo o Brasil. (ANJOS, 2013, p. 146)

De acordo com Anjos (2009) apud Nunes (2014), é possível identificar quatro momentos históricos da luta quilombola nos últimos 30 anos. O primeiro deles compreendido entre 1988 e 1994, se destaca pela aprovação da Constituição (com artigo que recomenda ao Estado titulação de terras quilombolas) e o crescimento do movimento quilombola, com a primeira área reconhecida: a comunidade de Frechal, no Maranhão. Trata-se de um período de crescente organização política dos quilombolas, com um seminário nacional em Brasília, no ano de 1994, considerado marco no processo organizacional (ANJOS, 2009, p.116).

O período seguinte, entre 1995 e 2000, caracteriza-se pelo crescimento das exposições temáticas, documentários governamentais, filmes, livros, regulamentação do processo de reconhecimento com participação da Fundação Cultural Palmares, envolvimento dos meios acadêmicos e intensificação das parcerias com o movimento negro. Esta época também é marcada pela criação de boa parte das organizações quilombolas regionais e nacionais: Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ), em 1996, Associação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas do Maranhão (ACONERUQ), em 1997, e Coordenação das Associações das Comunidades Remanescentes de Quilombos do Pará (Malungu), em 1998.

Além do artigo constitucional que recomenda ao Estado titulação de terras quilombolas, outra grande conquista do movimento foi o Decreto nº 4887/2003, que regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos. Tal Decreto garante o autorreconhecimento como principal critério para identificação das comunidades.

Entretanto, na avaliação de Anjos (2013), a situação dos descendentes de

quilombos no Brasil não é ainda assumida devidamente pelo Estado. “(...) é uma das questões estruturais da sociedade brasileira, uma vez que, além da falta de visibilidade oficial no sistema dominante territorial e social, essa questão é agravada pelo esquecimento e pouca prioridade política”. (ANJOS, 2013, p. 146)

As ações do setor decisório se mostram conflitantes e contraditórias. Apesar das disposições constitucionais (1988) e da obrigatoriedade de alguns organismos governamentais para tratarem e resolverem demandas das questões dos quilombos contemporâneos, é possível constatar, de forma quase estrutural, que a situação tem apresentado um tratamento caracterizado por ações episódicas e fragmentárias, fato que compromete o direcionamento de uma política definida para o equacionamento dos seus problemas fundamentais, ou seja, o seu reconhecimento dentro do sistema social brasileiro e a demarcação e titulação dos territórios ocupados. Essa problemática tem como pano de fundo a falta de prioridade política e heranças preconceituosas ainda presentes no pensamento social dominante do Brasil atual. Pode-se complementar um pouco essa constatação apontando a continuidade da falta de comprometimento no sentido da formação de uma base informacional unificada, assim como de uma cartografia oficial dos territórios quilombolas. A esses óbices somam-se disputas e conflitos institucionais por espaço para a condução das questões de interesse das comunidades descendentes dos quilombos, dificultando decisivamente as resoluções dos seus problemas. (ANJOS, 2013, p. 146)

Segundo a CONAQ, existem atualmente no país 6.136 comunidades quilombolas autorreconhecidas. De acordo com dados da Fundação Cultural Palmares e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), fornecidos em março de 2014, 2.408 comunidades são certificadas pela Fundação Cultural Palmares<sup>15</sup>, 1.281 processos de regularização fundiária estão abertos no INCRA<sup>16</sup> e apenas 217 foram tituladas pelo INCRA<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> A certificação das comunidades quilombolas é o primeiro passo para a regularização fundiária e para o reconhecimento da identidade da comunidade enquanto remanescente de quilombo. Cabe à Fundação Cultural Palmares emitir uma certidão sobre essa autodefinição. O processo para essa certificação obedece à norma específica do órgão (Portaria da Fundação Cultural Palmares nº 98, de 26/11/2007). (INCRA, 2014)

<sup>16</sup> O passo seguinte à certificação é a abertura de processo administrativo de regularização fundiária, com o qual a comunidade passa a existir legalmente como proprietária da terra na qual se localiza e da qual tira sua subsistência. Esse processo é executado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA/MDA), em parceria com os Institutos de Terras Estaduais e Secretaria de Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). (GUIA DO PROGRAMA BRASIL QUILOMBOLA, SEPIR, 2013)

<sup>17</sup> Com a Certidão de Registro no Cadastro Geral de Remanescentes de Comunidades de Quilombos, emitida pela Fundação Cultural Palmares, o INCRA elabora um estudo da área, destinado à confecção do Relatório

## **2.7. Negros e negras nos espaços institucionais de poder, tipificação do racismo como crime na Constituição Federal de 1988 e Lei Caó**

A partir da década de 1980, sobretudo após a redemocratização, intensificase a participação do negro na política institucional e isso provoca mudanças na realidade apresentada nos parágrafos anteriores. Essa intensificação influenciou, por exemplo, mudanças na estrutura do Estado, com a criação de conselhos de apoio a entidades responsáveis pelas demandas raciais<sup>18</sup>. Um dos exemplos mais emblemáticos é a admissão por parte do Estado Brasileiro, pela segunda vez<sup>19</sup>, da existência de discriminação contra os negros (racismo) e a sua tipificação como crime inafiançável e imprescritível, sujeitando os responsáveis à pena de reclusão. Isto se deu por meio da inclusão, na Constituição Federal de 1988, no artigo 5º, incisos XLI e XLII, de dispositivo legal que “considera a prática do racismo crime inafiançável, imprescritível e sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei”. Este novo impulso político e histórico, que ocorreu exatamente 100 anos após a abolição da escravatura no Brasil, contou com a intervenção do deputado negro Carlos Alberto de Oliveira, o Caó, (PDT-RJ), que justificou a exigência do dispositivo na Constituição. Em 1989, foi criada a Lei nº 7.716/1989, mais conhecida como “Lei Caó”, que especifica a diferença entre atitudes que podem ser consideradas como racismo. Ressalte-se ainda que nos Atos de Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), artigo 68, a Constituição

---

Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) do território. Uma segunda etapa é a de recepção, análise e julgamento de eventuais contestações. Aprovado em definitivo esse relatório, o INCRA publica uma portaria de reconhecimento que declara os limites do território quilombola. A fase seguinte do processo administrativo corresponde à regularização fundiária, com desintrusão de ocupantes não quilombolas mediante desapropriação e/ou pagamento de indenização e demarcação do território. O processo culmina com a concessão do título de propriedade à comunidade, que é coletivo, pró-indiviso e em nome da associação dos moradores da área, registrado no cartório de imóveis, sem qualquer ônus financeiro para a comunidade beneficiada. (INCRA, 2014)

18 O pioneiro foi o governador Franco Montoro (São Paulo) que, em 1984, criou o Conselho de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra. Esse exemplo foi seguido por outros governos estaduais e federal, os quais criaram órgãos próprios para tratar da temática racial.

19 A discriminação racial foi reconhecida oficialmente, pela primeira vez, em 1951, com a aprovação da Lei Afonso Arinos (Lei nº 1.390/1951) que transformava em contravenção penal qualquer prática resultante de preconceito de raça ou cor.

Federal prevê o resgatar a propriedade das populações quilombolas, como anteriormente citado. Ao Estado Brasileiro cabe o reconhecimento dessas terras, numa forma de tentar eliminar e atenuar as consequências negativas do racismo para as diversas populações do país.

Os aprimoramentos possibilitados na temática racial pela nova ordem constitucional também resulta de uma intensa mobilização e pressão dos movimentos negros para atuação no processo constituinte. A inclusão da pauta racial e colocar, como um dos objetivos fundamentais do Estado brasileiro a redução das desigualdades, mostra como esse tema, em alguma medida, passa a estar na agenda política de promoção dos direitos humanos.

Neste sentido, Jaccoud afirma:

(...) no âmbito da temática racial, a Constituição de 1988 tratou com destaque os temas da discriminação racial, da diversidade cultural e do reconhecimento dos direitos da população remanescente de quilombos. O texto constitucional reconheceu o racismo como crime inafiançável e imprescritível. Reconheceu ainda os territórios quilombolas como bem cultural nacional, ao mesmo tempo em que admitiu o direito à posse de suas terras aos remanescentes daquelas comunidades. Afirmou a diversidade cultural como patrimônio comum a ser valorizado e preservado. O combate às desigualdades raciais não foi objeto de tratamento específico pela Constituição Federal. Entretanto, como tem destacado a bibliografia sobre o tema, a centralidade dada aos princípios da dignidade da pessoa humana (Art. 1º), da redução das desigualdades (Art. 3º), da promoção do bem de todos (Art. 3º), da recusa de qualquer forma de preconceito ou discriminação (Art. 3º), da prevalência dos direitos humanos (Art. 4º) e da defesa da igualdade (Art. 5º), permitiu o acolhimento não apenas do repúdio ao racismo (Art. 5º, inciso XLII), mas de ampla defesa da justiça, do combate aos preconceitos e da defesa da pluralidade, todos com transbordamento direto à questão racial. A isonomia de que trata a Constituição brasileira não é apenas formal, mas configura uma “verdadeira meta para o Estado, que deve agir positivamente para promovê-la”. Reconhecendo que a igualdade racial não faz parte da realidade social brasileira, o texto constitucional propõe, ao contrário, que esta deve ser meta e objetivo da ação do Estado e da sociedade. (JACCOUD, 2009, p. 27)

A garantia de igualdade formal, preconizada na Constituição de 1988, trouxe consigo a necessidade de criação de mecanismos que garantam a igualdade material, que nada mais é que um tratamento jurídico diferenciado a partir da identificação de uma desigualdade ou vulnerabilidade social. Sobre isso, Ianni avalia que, na realidade, a

igualdade jurídica prevista na constituição é ilusória, por isso necessita de mecanismos que a garantam na prática.

(...) Nos institutos jurídicos obviamente está estabelecido o princípio de que todos são iguais perante a lei, independentemente de raça, sexo, religião, classe e outras diversidades sociais. Mas essa igualdade jurídica é formal, abstrata, ilusória, quando se trata de camponeses, operários, empregados, funcionários, na fazenda, fábrica, escritório. Na prática, há uma larga desigualdade racial, entre outras desigualdades sociais, além das diferenças entre as classes. No máximo uns e outros aparecem como cidadãos para vender e comprar mercadorias, destacando-se a força de trabalho. Por isso o povo não se constitui, se não com muitos obstáculos. Todos os cidadãos de categoria inferior, apenas para exercerem a função de trabalhadores. Os movimentos sociais e os partidos políticos, na medida em que expressam reivindicações raciais, culturais, regionais e de classes, são periodicamente bloqueados, ou simplesmente desbaratados. A cooptação e o diversionismo e a violência são as técnicas de poder que as classes dominantes põem em ação para reduzir ou anular a força dos movimentos e partidos. (IANNI, 2004, p. 140-141)

Outra transformação a ser ressaltada é a eleição de deputados e senadores publicamente identificados com a causa negra, como Abdias do Nascimento (eleito deputado federal em 1982 pelo Partido Democrático Trabalhista-PDT), Benedita da Silva (eleita deputada federal em 1986 pelo Partido dos Trabalhadores-PT), Paulo Paim (eleito deputado federal em 1986 pelo PT), Carlos Alberto de Oliveira, o Caó, (eleito deputado federal em 1982 pelo PDT) entre outros parlamentares negros que, nos anos seguintes, embora numa proporção ainda pequena e não representativa da diversidade brasileira, aumentaram em número.

A relação dos sindicatos com a temática racial também mudou, graças à influência da participação negra. Antes, o discurso sindical majoritariamente pedia aos negros que abdicassem da sua condição racial em nome da unidade da classe trabalhadora. A partir da década de 1990, principalmente, percebe-se uma maior reivindicação de direitos em relação à especificidade dos negros<sup>20</sup>. Neste período, as mulheres negras também

---

20 A Central Única dos Trabalhadores (CUT), em seu V Congresso Nacional, realizado de 19 a 22 de maio de 1994, em São Paulo, reconheceu oficialmente que a temática racial era fundamental para a organização dos trabalhadores. A Central Geral dos Trabalhadores (CGT) organizou, em 1990, no Rio de Janeiro, o Seminário Nacional de Sindicalistas Antirracistas e criou a Comissão Nacional Contra a Discriminação Racial. Em 20 de novembro de 1995, realizou-se uma das mais importantes manifestações do movimento negro: a Marcha contra o Racismo, pela Igualdade e pela Vida, reunindo em Brasília, milhares de militantes e sindicalistas de todo o país.

intensificaram a sua participação, criando movimentos, publicações, entidades e Organizações Não-Governamentais específicas. “O Movimento das Mulheres Negras interveio nos fóruns nacionais e internacionais que, em 1995, prepararam a Conferência Beijing 95, incluindo a temática racial, na perspectiva de gênero, na pauta das discussões feministas.” (SILVA, 2004, p. 18)

É importante ressaltar que, nas últimas décadas, ocorreram mudanças significativas no contexto político e social que influenciaram uma maior participação e atuação da sociedade civil, por meio da intensificação de suas ações diretas e na cobrança pela atuação do Estado nas mais diversas áreas<sup>21</sup>. Não foi diferente entre a população negra e, com o fortalecimento da sociedade civil nas últimas décadas, o surgimento de organizações não-governamentais, associações e institutos nos mais variados segmentos, sobretudo na década de 1990, surgem também várias organizações preocupadas com a temática racial.

Atualmente, os movimentos negros atuam principalmente para responder às opressões raciais e suprimir o racismo; na luta pela afirmação da identidade negra; e em prol da equiparação da diferença sociocultural e econômica existente entre brancos e negros no Brasil. Assim, o movimento negro intensificou nos últimos anos a sua participação no âmbito institucional, buscando intensificar a adoção de políticas afirmativas, ou seja, de ações, públicas ou privadas, que partem do princípio de que determinados grupos sociais são legatários de uma situação histórico-social que os tornam merecedores de um tratamento diferenciado como fator compensatório e de justiça social<sup>22</sup>.

## **2.8. Marcha Zumbi dos Palmares e criação do Grupo de Trabalho Interministerial para a Valorização da População Negra**

Um marco histórico da mobilização negra nos últimos anos foi a realização

---

<sup>21</sup> Esse processo se deu, sobretudo, após a redemocratização do Estado, em meados da década de 1980.

<sup>22</sup> O debate sobre as políticas afirmativas se dá em torno de três modalidades: 1) ações preventivas (medidas que objetivam evitar processos discriminatórios futuros); 2) política de cotas (reserva de vagas em universidades, instituições públicas etc.) e, 3) reparação (movimento que busca compensar discriminação sofrida no passado).



da Marcha Zumbi dos Palmares, que os movimentos negros organizaram em Brasília, em 20 de novembro de 1995, por ocasião do tricentenário da morte de Zumbi dos Palmares. Na Marcha, os movimentos negros ocuparam a Esplanada dos Ministérios em Brasília com um número estimado de 30 mil militantes, que reivindicavam ações afirmativas, sobretudo uma política nacional de cotas, dada a constatação da extrema exclusão dos jovens negros e indígenas das universidades brasileiras. Um dos resultados da ação foi a conquista de um espaço de interlocução com o governo brasileiro, que criou, em 1995, um Grupo de Trabalho Interministerial para assessorar e acompanhar a implementação de políticas para igualdade racial (Grupo de Trabalho Interministerial para a Valorização da População Negra)<sup>23</sup>.

O Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH) I, documento com propostas de políticas públicas para proteção e promoção dos direitos humanos no Brasil, publicado por meio do Decreto nº 1.904, de 13 de maio de 1996, traz no eixo "Proteção do direito a tratamento igualitário perante a lei" propostas de ações governamentais voltadas à população negra de curto, médio e longo prazo. Relacionada entre as diretrizes de curto prazo está a de número 128, que recomenda: "Apoiar o grupo de trabalho interministerial criado por Decreto Presidencial de 20 de novembro de 1995 com o objetivo de sugerir ações e políticas de valorização da população negra."<sup>24</sup>

## **2.9. Preparação da participação brasileira na Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerâncias Correlatas – Nações Unidas, Durban, África do Sul**

Embora já estivesse na pauta do movimento negro desde 1995, o momento no qual o movimento negro entrou em acordo sobre a necessidade de se reivindicar a

---

<sup>23</sup> O documento "Construindo a democracia racial", com as ações do GTI e demais ações de promoção da igualdade racial no governo de Fernando Henrique Cardoso entre os anos de 1995 e 1998 está disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/area-presidencia/pasta.2008-10-08.1857594057/pasta.2008-10-08.9262201718/pasta.2008-12-16.0710539708/pasta.2009-08-15.1277050055/Construindo%20a%20democracia%20racial.pdf>. Acesso em 16 fev. 2013

<sup>24</sup> Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/pndh/pndh1.pdf>. Acesso em 14 fev. 2013.

implantação de ações afirmativas no Brasil, e se aglutinou em torno desta reivindicação, para os ativistas, foi o processo de preparação da participação brasileira na Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerâncias Correlatas, organizada pelas Nações Unidas, em Durban, África do Sul, em setembro de 2001.<sup>25</sup>

E, de fato, Durban foi um marco na construção de documentos que subsidiaram a atuação da militância contra o racismo em várias partes do mundo, embora outras discussões sobre xenofobia e intolerâncias correlatas também estivessem na pauta da Conferência. Assim sendo, “(...) as discussões sobre xenofobia e intolerâncias correlatas se esforçaram por merecer o destaque no título, mas o racismo e a discriminação racial foram, sem dúvida, senhores das principais atenções – não restou dúvida sobre sua proeminência sobre os outros temas” (SILVA; PEREIRA, 2012, p. 103)

De acordo com Silva e Pereira (2012) na obra “Olhares sobre a mobilização brasileira para a III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Intolerâncias Correlatas”, “desde 1995 (tricentenário de Zumbi dos Palmares), o Movimento Negro não se apresentava tão fortemente em atividades coletivas, vendo-se e sendo observado como um Movimento Social”. (SILVA; PEREIRA, 2012, p. 104):

O processo preparatório para III Conferência Mundial Contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Intolerância Correlata, no Brasil, é um poço de lições. Dada sua duração – para efeito deste texto maio/2000 a setembro de 2001 –, intensidade e abrangência, volume de recursos e aportes institucionais investidos de diferentes fontes etc., aquele processo propiciou a visualização, privilegiada para quem estava “vendo” de perto, da dimensão dos conflitos internos, tanto no âmbito governamental e em setores de órgãos do Estado, como nas hostes do Movimento Negro e de seus aliados. Talvez seja possível dizer que nunca antes ficaram tão patentes os desafios, possibilidades e encruzilhadas (com todos os significados possíveis) interpostos ao avanço da Luta Contra o Racismo. (SILVA; PEREIRA, 2012, p. 103)

Importante ressaltar também que, foi a partir dos trabalhos preparatórios para a conferência mundial de Durban que as ações afirmativas começaram a ser pensadas

---

25 A reportagem “Reivindicação por reparação caracteriza movimento negro contemporâneo”, do site COM CIÊNCIA traz afirmação da coordenadora de articulação política e de direitos humanos da organização não-governamental Fala Preta! Deise Benedito, em que ela diz: "Durban sinaliza um consenso sobre a necessidade de se implantar ações afirmativas no Brasil". Disponível em: <http://www.comciencia.br/reportagens/negros/02.shtml>. Acesso em 14 fev. 2013.

seriamente como instrumento para a redução da desigualdade racial no Brasil. Como analisa Jaccoud (2009), a necessidade de ações afirmativas assentou-se sobre a constatação de que, em que pese o progresso observado na legislação antirracista que havia se desenvolvido durante a década de 1980 e 1990, e a melhoria das condições sociais da população negra a partir da ampliação do acesso das políticas sociais, os altos índices de desigualdade racial continuaram praticamente inalterados, exigindo ações específicas.

De qualquer forma, aquele contexto tão intenso de interações – Entidades/ONGs Negras e setores de Governo – consolidou sua hegemonia no pós-Durban. Inegável avanço institucional e político, do ponto de vista da Luta contra o Racismo, que têm como programa de ação, a reversão dos números das desigualdades mais imediatamente enfrentáveis. (SILVA; PEREIRA, 2012, p. 129)

O Brasil tornou-se, assim, signatário da Declaração de Durban, que em seu Art. 108 dispõe:

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

Segundo Jaccoud (2009), o mesmo artigo aponta ainda as medidas especiais a serem adotadas: são aquelas que possibilitem garantir representação apropriada nas instituições de ensino, no emprego, nos partidos políticos, nos parlamentos, nos órgãos judiciais, na política, no exército e nos serviços civis. Assim, a conferência de Durban constituiu efetivo marco para o tratamento das questões raciais no Brasil, visto que, pela primeira vez, o governo brasileiro assumiu, na cena pública nacional e internacional, a existência de um problema racial no país e comprometeu-se com seu enfrentamento.

Como resultado, várias medidas começaram a ser implementadas pelo governo federal. Foi criado o Conselho Nacional de Combate à Discriminação Racial (CNCD), ligado à Secretaria de Estado de Direitos Humanos, tendo como objetivo incentivar a criação de políticas públicas afirmativas e proteger os direitos de indivíduos e de grupos sociais, raciais e étnicos sujeitos à discriminação racial. Ainda em 2001 tiveram início programas de ações afirmativas em alguns ministérios que, apesar de seus

limitados resultados, destacam-se como as primeiras experiências realizadas no campo por órgãos públicos no país. Programas de ações afirmativas foram anunciados pelos Ministérios do Desenvolvimento Agrário, da Cultura e da Justiça, determinando o estabelecimento de cotas para negros em cargos de direção, no preenchimento de vagas em concurso público, na contratação por empresas prestadoras de serviço e por organismos internacionais de cooperação técnica. No Ministério das Relações Exteriores teve início o programa de “bolsas-prêmio para a diplomacia”, em favor de estudantes negros. E, em maio de 2002, o governo publica o Decreto nº 4.228, que institui, no âmbito da Administração Pública federal, o Programa Nacional de Ações Afirmativas.

Entretanto, adotadas já no último ano do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, as medidas não se efetivaram. "Excetuada uma ou outra, restaram apenas como referência e indicações de possibilidades de ações a serem desenvolvidas". (JACCOUD, 2009, p.37)

## **2.10. Criação da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) e da Frente Parlamentar em Defesa da Igualdade Racial**

A luta por políticas afirmativas ganhou mais força dentro dos espaços governamentais com a criação da SEPPIR (Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial), em 21 de março de 2003, Dia Internacional pela Eliminação da Discriminação Racial. Ligada diretamente à Presidência da República, entre outros objetivos da SEPPIR, que admite a influência das mobilizações da população negra ao longo do tempo e da Marcha Zumbi dos Palmares na sua consolidação, estão “promover a igualdade e a proteção dos direitos de indivíduos e grupos raciais e étnicos afetados pela discriminação e demais formas de intolerância, com ênfase na população negra” e “acompanhar e coordenar políticas de diferentes ministérios e outros órgãos do Governo Brasileiro para a promoção da igualdade racial”<sup>26</sup>. A SEPPIR foi criada pelo Governo Federal no dia 21 de março de 2003 e, “como antecedentes dessa conquista, o povo negro brasileiro percorreu um longo caminho, que se inicia na resistência da população africana submetida ao regime escravista até a abolição do trabalho escravo no final do século 19”.

---

26 Disponível em <http://www.seppir.gov.br/sobre>. Acesso em: 6 abr. 2013.

(SEPPPIR, 2013)

Passa pela participação da população negra nas lutas do povo brasileiro por democracia e justiça social e a organização política dos movimentos negros desde o século 20, culminando com a Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida, em novembro de 1995, em Brasília, que reuniu cerca de 30 mil pessoas.

Essa mobilização, organizada pelo Movimento Negro, propiciou a articulação de projetos institucionais, voltados para os direitos culturais, econômicos e sociais da população negra brasileira. Nessa perspectiva, outro momento importante que consolida a necessidade de um organismo de poder político voltado para a implementação dessas políticas foi a participação intensa e ativa dos movimentos sociais e do Governo Brasileiro na 3ª Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação, Xenofobia e Intolerâncias Correlatas, realizada na cidade de Durban, África do Sul, em 2001. (SEPPPIR, 2013)

Para além da própria SEPPPIR foram estabelecidos, também em 2003, o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPPIR), órgão colegiado de caráter consultivo vinculado à SEPPPIR que tem como missão propor políticas de combate ao racismo, ao preconceito e à discriminação e de promoção da igualdade racial, e o Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial (FIPIR), que reúne organismos executivos estaduais e municipais – secretarias, coordenadorias, assessorias, entre outras – voltados para a questão racial, visando a articular os esforços dos três níveis de governo (Presidência da República, governos estaduais e prefeituras municipais) para implementar políticas de promoção da igualdade racial.

Em 2003, a SEPPPIR lançou a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial, e definiu como objetivo primordial desta política a redução das desigualdades raciais. Segundo Jaccoud (2009), a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial determinava:

(...) algumas orientações básicas, entre as quais se destacam a qualificação de gestores públicos e de professores, a adoção de cotas no ensino superior e no mercado de trabalho, o incentivo a programas de diversidade racial nas empresas e o desenvolvimento de programas de saúde para a população negra. Define, também, os princípios norteadores da política racial, a saber, a transversalidade, a descentralização e a gestão democrática. Outras orientações gerais também emergiram da I Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Conapir), realizada em Brasília, em julho de 2005. Reunindo mais de mil delegados de todo o país, a Conapir aprovou amplo conjunto de propostas, visando subsidiar a elaboração do Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial. Este, entretanto, até o final de 2008, não havia ainda sido

concluído pela SEPPPIR, apesar de seu lançamento ter sido inicialmente previsto para novembro de 2005. (JACCOUD, 2009, p. 38)

Também em 2003 foi criada a Frente Parlamentar em Defesa da Igualdade Racial, por iniciativa do Deputado Federal Luiz Alberto (PT-BA). A Frente realizou, entre outras atividades, o 1º Encontro de Parlamentares Negros e Negras das Américas e do Caribe, que aconteceu em Brasília de 21 a 23 de novembro de 2003. Uma das bandeiras desse grupo foi a luta pela aprovação do Estatuto da Igualdade Racial que, entre outras temáticas, contempla a questão da Comunicação Social na luta contra o racismo no Brasil<sup>27</sup>.

### **2.11. Comunicação para o combate ao racismo e para a promoção da igualdade racial**

À medida que o movimento negro brasileiro intensificava sua incidência política nos espaços institucionais e se fortalecia no que tange à organização, as reflexões se aprofundavam e levavam a constatações relacionadas à questão racial em várias áreas, inclusive nas comunicações. Constatou-se certa exclusão étnica, comprovada pela invisibilidade dos negros na mídia brasileira, pela afirmação de estereótipos a partir do ponto de vista hegemônico, que colaboram para reforçar uma atitude e um sentimento de auto-desvalorização nos negros e o desinteresse dos veículos de comunicação por suas causas e ações. Para Sodré, “a mídia funciona, no nível macro, como um gênero discursivo capaz de catalisar expressões políticas e institucionais sobre as relações inter-raciais, (...) que, de uma maneira ou de outra, legitima a desigualdade social pela cor da pele.” (SODRÉ, 1999, p.243) Assim, entidades do movimento negro foram percebendo o espaço midiático como sendo um local onde se desenvolve parte significativa das relações étnicas/raciais brasileiras, um dos principais reprodutores da lógica racista, mas com um imenso potencial para promover a igualdade racial num país plural como o Brasil.

Dessa forma, surgiram no âmbito acadêmico iniciativas direcionadas ao

---

<sup>27</sup> O Estatuto da Igualdade Racial, ou Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010, traz o capítulo VI, “Dos meios de comunicação.”

estudo das relações entre mídia e etnia, e multiplicaram-se entre as organizações do movimento negro os grupos preocupados com o debate sobre o tema e com a formulação e reivindicação de políticas públicas de comunicação voltadas para o combate ao racismo e promoção da igualdade racial. Entre as propostas que foram sendo geradas a partir do aprofundamento desses debates estão: uma regulação que coíba o racismo e garanta o direito à diversidade étnica na mídia e uma formação educativa que incorpore o debate sobre a questão racial nos cursos de Comunicação Social.

Um marco para o desenvolvimento desse processo foi a realização, em 2000, de várias reuniões sobre iniciativas de combate ao racismo e todas as formas de discriminação, como preparação brasileira à III Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância, na África do Sul, entre 30 de agosto a 7 de setembro de 2001. No que se refere especificamente ao tema mídia, uma das principais atividades foi o Seminário Mídia e Racismo, que aconteceu na Universidade Cândido Mendes, no Rio de Janeiro, em 21 de agosto de 2001, do qual participaram muitos dos comunicadores, artistas e pesquisadores que representaram o Brasil na referida Conferência.

Já em agosto de 2005, nos dias 17 e 18, a Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara (CDHM) e o Fórum das Entidades Nacionais de Direitos Humanos (FENDH) realizaram o Encontro Nacional de Direitos Humanos com o tema “Direito Humano à Comunicação: Um Mundo, Muitas Vozes”. O evento, que contou com o apoio de instituições como a Secretaria Especial de Direitos Humanos, a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado Federal, a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, a Unesco e a Universidade de Brasília, celebrou os 25 anos de publicação do relatório da Comissão Internacional para o Estudo dos Problemas da Comunicação, conhecida como “Relatório Mac Bride”, por conta do nome do membro-presidente da comissão, Sean MacBride. Participaram do encontro membros de organizações do Estado e da sociedade civil, inclusive do movimento negro, entre outros ativistas ligados à luta pelos direitos humanos.

O Encontro fez com que a reflexão sobre as violações dos direitos dos negros na mídia, que está diretamente relacionado à propagação do racismo nos veículos de comunicação, ganhasse uma dimensão nacional e permitiu também uma aproximação entre

as entidades que propunham a necessidade de um modelo mais democrático de comunicação no Brasil, e que posteriormente iriam reivindicar a realização da 1ª Conferência Nacional de Comunicação com algumas entidades do movimento negro.

O entendimento sobre democratização da comunicação deste trabalho é o apontado pelo Relatório da Comissão Internacional para o Estudo dos Problemas da Comunicação, estabelecida pela UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura) em 1977 e cujo relatório final foi publicado no ano de 1981.<sup>28</sup> De acordo com tal Relatório, cabe definir a democratização da comunicação como o processo mediante o qual: a) o indivíduo passa a ser um elemento ativo, e não um simples objeto da comunicação; b) aumenta constantemente a variedade de mensagens intercambiadas; c) aumentam também o grau e a qualidade da representação social na comunicação ou na participação.

Para Ramos (2005), que reforça tal compreensão, a reivindicação da democratização da comunicação tem diferentes conotações: compreende o fornecimento de mais meios de comunicação a maior número de pessoas, mas implica também acesso do público aos meios de comunicação existentes.

Significa também possibilidades mais amplas – para as nações, forças políticas, comunidades culturais, entidades econômicas e grupos sociais – de intercambiar informações num plano de igualdade, sem domínio dos elementos mais fracos e sem discriminações. Em outras palavras, implica mudanças de perspectiva. (RAMOS, 2005, p. 249)

Conforme Ramos (2005), isso requer informação mais abundante, procedente de uma pluralidade de fontes, mas, sem possibilidades de reciprocidade, a comunicação não será realmente democrática.

Sem a circulação de duplo sentido entre os participantes, sem a existência de várias fontes de informação que permitam maior seleção, sem o desenvolvimento das oportunidades de cada indivíduo para tomar determinadas decisões baseadas no conhecimento completo de fatos heteróclitos e de pontos de vista divergentes, sem a participação dos leitores, espectadores e dos ouvintes na adoção de decisões e na constituição dos programas dos meios de comunicação social, a verdadeira democratização não chegará a ser uma realidade. (RAMOS,

---

<sup>28</sup> A Comissão era composta por 16 membros, procedentes de todos os pontos do globo e foi presidida pelo irlandês Sean MacBride, por isso o relatório também é bastante conhecido como Relatório MacBride. A comissão se propôs a discutir os problemas de comunicação no mundo e a produzir, a partir dessas discussões, a Nova Ordem Mundial da Informação e Comunicação (NOMIC).



2005, p. 250)

Assim, a comunicação é concebida hoje como um direito que vai além do direito de receber comunicação ou de ser informado, mas que passa, fundamentalmente, pelo direito de comunicar.

## **2.12. A temática da comunicação na 1ª e 2ª Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (2005 e 2009)**

Duas atividades importantes para o aumento das discussões relacionando os temas comunicação e promoção da igualdade racial foram as 1ª e a 2ª Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Conapir), realizadas em 2005 e 2009 respectivamente. A preparação para essas conferências contou com a realização de reuniões temáticas, conferências estaduais e conferências livres, em processos com dimensão semelhante aos processos prévios à Conferência de Durban, em 2001. As duas conferências foram realizadas pela Secretaria Especial para Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPPIR). Entre os eixos temáticos da 1ª Conapir, realizada de 30 de junho a 2 de julho de 2005, não havia a previsão para um grupo de trabalho sobre políticas públicas de comunicações. No entanto, os comunicadores presentes à Conferência formaram um GT de Mídia Étnica e articularam a moção e o manifesto contra o *apartheid* midiático no Brasil. No documento, estabeleceram diretrizes de comunicação a serem incluídas no Plano Nacional da Igualdade Racial, aprovadas na plenária da Conferência<sup>29</sup>.

Na 2ª Conapir, que aconteceu de 25 a 28 de junho de 2009, o cenário foi semelhante: não havia oficialmente entre os eixos temáticos a questão da comunicação, contudo, mais uma vez, isso não impediu que jornalistas, comunicadores e ativistas de movimentos sociais negros pautassem o tema na Conferência. Eles debateram a urgência de políticas públicas de corte racial para as comunicações e defenderam a criação de um grupo

---

29 O relatório final da 1ª Conapir está disponível em: [http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812CD2239D012CE111330E4313/relatorio\\_final\\_conapir.pdf](http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812CD2239D012CE111330E4313/relatorio_final_conapir.pdf). Acesso em 13 fev. 2013

---

de trabalho na Seppir para formular ações governamentais sobre comunicação e igualdade racial. Além disso, os ativistas envolvidos com a temática na 2ª Conapir defenderam a participação dos movimentos e entidades negros e da Seppir no processo de organização e mobilização das conferências estaduais e da etapa nacional da 1ª Conferência Nacional de Comunicação, que seria realizada em dezembro do mesmo ano<sup>30</sup>. Os ativistas também articularam uma moção de repúdio “à grande imprensa e em prol de uma política de comunicação social de igualdade racial”<sup>31</sup>.

### **2.13. Lei nº 10.639/2003 e Lei nº 12.288/2010, o Estatuto da Igualdade Racial**

Sancionada em 9 de janeiro de 2003, a Lei nº10.639/2003, uma das primeiras normas sancionadas pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, altera a Lei nº 9.394/1996 (documento que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional) para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Afro-Brasileira". A referida Lei torna obrigatório o ensino sobre História e Cultura Afro-Brasileira nos estabelecimentos de ensino fundamental e médio, oficiais e particulares e ainda inclui no calendário escolar o dia 20 de novembro como Dia Nacional da Consciência Negra.

Art. 26-A. Nos estabelecimentos de ensino fundamental e médio, oficiais e particulares, torna-se obrigatório o ensino sobre História e Cultura Afro-Brasileira.

§ 1º O conteúdo programático a que se refere o caput deste artigo incluirá 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 pertinentes à História do Brasil.

§ 2º Os conteúdos referentes à História e Cultura Afro-Brasileira serão ministrados no âmbito de todo o currículo escolar, em especial nas áreas de Educação Artística e de Literatura e História Brasileiras. (BRASIL, 2003)

---

30 Informações veiculadas no texto “Conferência reivindica políticas de comunicação”, disponível em: [http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com\\_content&task=view&id=5200](http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com_content&task=view&id=5200). Acesso em 13 fev. 2013

31 Moção disponível em: <http://www.abaixoassinado.org/abaixoassinados/4592>. Acesso em 13 fev. 2013

Para regulamentar a Lei, o Conselho Nacional de Educação (CNE) aprovou em março de 2004 as Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação das Relações Etnicorraciais e para o Ensino de História e Cultura Afrobrasileira e Africana (Parecer CNE/CP nº. 03 de 10 de março de 2004), em que são estabelecidas orientações de conteúdos a serem incluídos e trabalhados e também as necessárias modificações nos currículos escolares, em todos os níveis e modalidades de ensino. Além disso, foi aprovada também pelo mesmo Conselho a Resolução CNE/CP nº 01, publicada em 17 de junho de 2004, que detalha os direitos e obrigações dos entes federados ante a implementação da Lei 10639/2003.

Mesmo com a Lei e suas respectivas regulamentações, sua implementação efetiva encontrou e ainda encontra alguns obstáculos, como o reduzido número de especialistas em história e cultura africana, devido ao limitado número de cursos de graduação em História que incluam formação em História da África, e a própria resistência à incorporação destes estudos por algumas instituições de ensino públicas e privadas e de secretarias estaduais e municipais de educação. Isso motivou a publicação, em 2009, pelo Governo Federal, do Plano Nacional de Implementação da Lei nº 10.639/2003: “considerando que sua adoção ainda não se universalizou nos sistemas de ensino, há o entendimento de que é necessário fortalecer e institucionalizar essas orientações, objetivos deste documento” (BRASIL, 2009).

Embora publicado pelo Governo Federal, o plano tem origem no documento “Contribuições para a Implementação da Lei nº 10.639/2003: Proposta de Plano Nacional de Implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação das Relações Étnico-raciais e para o ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana – Lei 10.639/2003”, elaborado por um Grupo de Trabalho Interministerial estabelecido em 2008 do qual também participaram organizações da sociedade civil.

Entretanto, conforme aponta Gomes (2010), o desencadeamento desse processo não significa o completo enraizamento da legislação na prática das escolas da educação básica, na educação superior e nos processos de formação inicial e continuada de professores. Para Gomes:

A Lei e as diretrizes entram em confronto com as práticas e com o imaginário racial presentes na estrutura e no funcionamento da educação brasileira, tais como o mito da democracia racial, o racismo ambíguo, a

ideologia do branqueamento e a naturalização das desigualdades raciais. (GOMES, 2010, p. 9)

A professora destaca, portanto, a responsabilidade do Estado na inserção da questão racial nas metas educacionais do país, no Plano Nacional da Educação, nos planos estaduais e municipais, na gestão da escola e nas práticas pedagógicas e curriculares de forma mais contundente.

Essa legislação precisa ser entendida como fruto de um processo de lutas sociais e não uma dádiva do Estado, pois enquanto uma política de ação afirmativa ela ainda é vista com muitas reservas pelo ideário republicano brasileiro, que resiste em equacionar a diversidade. Este ideário é defensor de políticas públicas universalistas e, por conseguinte, de uma postura de neutralidade da parte do Estado. Essa situação, por si só, já revela o campo conflitivo no qual se encontram as ações, programas e projetos voltados para a garantia do direito à diversidade étnico-racial desencadeadas pela Lei 10.639/03, no Brasil. (GOMES, 2010, p. 9)

Não à toa, diante da responsabilidade do Estado diante da complexidade e das múltiplas dimensões e tensões em torno da questão racial, como ressalta Gomes (2010), e do conjunto de direitos negados à população negra e reivindicados historicamente pelo Movimento Negro, o Ministério da Educação, as secretarias de educação e as escolas têm atuado para a implementação de políticas e práticas que garantam a totalidade dos direitos da população negra no que se refere à Lei 10.639/2003.

Já a Lei nº 2.288/2010, promulgada em 20 de julho de 2010, o Estatuto da Igualdade Racial, tramitou durante dez anos no Legislativo brasileiro. Iniciou sua tramitação com o Projeto de Lei (PL) 3198/2000, de autoria do então deputado Paulo Paim (PT/RS), e ao longo de uma década sofreu muitas alterações, sendo aprovado com conteúdo bem diferente da proposta original. A tramitação do PL também encontrou muitas resistências dentro do Legislativo e se deu mediante muita polêmica.

Segundo o texto da Lei, o Estatuto da Igualdade Racial destina-se a “garantir à população negra a efetivação da igualdade de oportunidades, a defesa dos direitos étnicos individuais, coletivos e difusos e o combate à discriminação e às demais formas de intolerância étnica.” (BRASIL, 2010).

De acordo com Silva (2012), ao se criar um estatuto de direitos específicos para a população negra, reconhece-se a posição de maior vulnerabilidade social a que este

grupo está acometido, tal como já feito para os idosos e crianças e adolescentes, por exemplo. “A expectativa então é conquistar novo patamar para essa população, promovendo condições mais equânimes.” (SILVA, 2012, p. 7):

Em síntese, o Estatuto consagra a seguinte fórmula no que tange ao financiamento da política: a promoção da igualdade racial deve ser observada na implementação dos programas e ações dos PPAs e orçamentos da União. Os órgãos do Poder Executivo federal que desenvolvem ações dessa natureza devem discriminá-las em seus orçamentos durante cinco anos. Caberá a um órgão colegiado da SEPPIR o acompanhamento e avaliação das ações nas propostas orçamentárias. A transparência e a regulamentação restam como orientações. (SILVA, 2012, p. 5)

De acordo com Silva (2012), os trâmites finais e a aprovação do Estatuto provocaram um expressivo debate público em torno do tema.

Os opositores das políticas públicas com recorte racial reafirmaram a posição contrária ao estatuto, por acreditarem que medidas dessa natureza tenderiam a “racializar” a sociedade brasileira e a provocar segregações exógenas à realidade nacional. Entre os argumentos centrais dessa corrente, evoca-se a pobreza como efetivo motor das desigualdades sociais. (SILVA, 2012, p. 19)

Todavia, a autora também ressalta que a aprovação do Estatuto não foi consenso entre aqueles que defendem as políticas de promoção da igualdade racial. “Parte desse grupo apoiou o estatuto e a articulação governamental para sua aprovação, protagonizada pela SEPPIR” (SILVA, 2012, p. 19). Nesse segmento, houve reconhecimento de que não se tratava da proposta desejada, mas avaliou-se que, dentro da conjuntura conflituosa e dissonante sobre o tema, seria este o estatuto possível, abrindo-se espaço para conquistas futuras, tanto por meio de uma regulamentação mais favorável aos seus anseios, quanto pela propagação de diretrizes e orientações presentes na norma. Por outro lado, entretanto, como ressalta Silva (2012):

(...) os pontos mais concretos e que representavam demandas mais caras ao movimento negro, com significativo potencial de imediata intervenção na vida social, foram retirados, a exemplo das bases para regulamentação do sistema de cotas (ainda que a referência a ações afirmativas tenha permanecido) e do caráter cogente de parte relevante do texto. (SILVA, 2012, p. 19)

As mudanças que o PL foi sofrendo com o tempo, especialmente nos últimos anos de tramitação, o tornaram mais distante dos princípios e linhas gerais que nortearam sua formulação; foi aprovada uma proposta bem diferente da original. “Com efeito, havia muita expectativa na definição de um instrumento que pudesse realmente intervir na expressiva desigualdade racial que assume papel estruturante na sociedade brasileira.” (SILVA, 2012, p. 20) Assim, como relata Silva (2012), as alterações que suprimiram medidas que poderiam intervir de maneira mais direta e imediata no quadro de desigualdades raciais provocaram um mal-estar dentro do próprio movimento negro.

## CAPÍTULO 3

### 3. DESIGUALDADES NO BRASIL E O RACISMO DO SÉCULO XXI

Transformações políticas, institucionais e normativas fizeram com que o debate em torno do tema da discriminação racial tomasse uma proporção maior na sociedade brasileira – inclusive entre os poderes Legislativo e Judiciário – e levaram as demandas relativas à promoção da igualdade racial a fazer parte da agenda institucional do governo federal. No entanto, as diferenças sociais, econômicas, políticas e culturais entre brancos e negros ainda é significativa. Organismos Governamentais que se dedicam à pesquisa e à coleta e análise de dados estatísticos, como o Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) dispõem de um número significativo de dados e pesquisas que comprovam quão grande é esta desigualdade no que se refere a diversos aspectos, como renda, acesso à educação, ao emprego, à moradia, à saúde, à cultura, entre tantas outras políticas públicas, bens, serviços e direitos. Organismos Não-Governamentais que têm se dedicado à pesquisa deste tema, como o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), também atestam esta realidade<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> Além dos Boletins de Políticas Sociais, que desde o ano de 2003 passaram a fazer o acompanhamento e a análise das políticas de promoção da igualdade racial no Brasil, o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) tem hoje mais de 30 publicações disponíveis sobre a temática racial no Brasil, entre elas: “Discriminação racial no mercado de trabalho e o quesito cor” (2000); “Desigualdades raciais no Brasil: um balanço da intervenção governamental” (2002); “Os Mecanismos de Discriminação Racial nas Escolas Brasileiras” (2005); “Juventude negra e educação superior” (2009); “As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil 120 anos após a abolição” (2009); “Situação das trabalhadoras domésticas no país” (2012) e “Dossiê Mulheres Negras - retrato das condições de vida das mulheres negras no Brasil” (2013). As características étnico-raciais da população brasileira também constam entre os aspectos analisados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que, além de disponibilizar as publicações e gráficos resultantes das análises dos Censos e Pesquisas Nacionais por Amostras de Domicílios (PNAD), conta com publicações como “Características Étnico-Raciais da População - um estudo das categorias de classificação de cor ou raça” (2008) e “Mapa da população segundo cor e raça” (2013). Já entre os estudos e publicações do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) abordando a temática podem ser citados: “Desigualdade de rendimentos entre negros e não negros nos Mercados de Trabalho Metropolitanos: uma visão setorial” (2013) e “Negociação de Cláusulas de trabalho relativas à igualdade de gênero e raça 2007-2009” (2011), esta última em parceria com a Organização Internacional do Trabalho (OIT), que também conta, no Brasil, com um programa voltado para a igualdade de gênero e raça, erradicação da pobreza e geração de emprego.

O presente capítulo pretende apresentar dados e reflexões em relação a algumas dessas desigualdades, cujo conhecimento e compreensão foram considerados estratégicos para a realização da análise proposta por este trabalho. Para isso, é preciso levar em conta que:

O processo de produção e reprodução da desigualdade racial não corresponde a um fenômeno simples, seja em termos de causalidades ou de conseqüências. Se suas origens remontam ao processo histórico de afirmação da supremacia racial branca durante os quase quatro séculos em que o país conviveu com a escravidão, esse processo foi reafirmado em novas bases após a abolição. (...) Nesse sentido, discutir políticas e instrumentos de combate à desigualdade racial implica em debater um conjunto variado de fenômenos que estão na base desse processo. (JACCOUD, 2008, p. 134-135)

Entre estes fenômenos, destacam-se o racismo, a discriminação direta, a discriminação indireta e o preconceito, que, em conjunto, mantêm a população negra concentrada nos segmentos mais baixos da estratificação social brasileira, como apontam dados já apresentados neste trabalho e outros dados que serão apresentados a seguir.

Como assinalam Lopes e Werneck (2012), a definição de raça como uma construção social implica a denúncia da existência e atuação de um sistema complexo de hierarquização social que utiliza características biológicas específicas como marcadores de diferenças e desigualdades hierárquicas entre grupos humanos, sistema este denominado racismo.

No Brasil, sob a égide do seu significado social e legitimada pela ideologia do racismo, estabeleceu-se a inferioridade da raça negra, a partir da qual descendentes dos diferentes povos africanos trazidos como escravos passaram a ser agrupados no estrato inferior da hierarquia sociorracial. (...) Portanto, por se tratar de um sistema político-ideológico, fica explícito que, para além da criação de programas e políticas de inclusão social e combate às desigualdades raciais, o enfrentamento ao racismo vai demandar dos vários atores e sujeitos políticos, ações capazes de intervir nos contextos e transformar as sociedades, as interações e dinâmicas que têm lugar num dado território, as formas de manejo das esferas econômica, política e cultural, bem como a rearticulação do imaginário social com vistas a incluir representações mais justas e adequadas dos diferentes grupos humanos. (LOPES; WERNECK, 2012, p. 16).



Já o preconceito racial, segundo Valente apud Lopes (2005), é a ideia preconcebida, suspeita de intolerância e aversão de uma raça em relação a outra, sem razão objetiva ou refletida. “Normalmente, o preconceito vem acompanhado de uma atitude discriminatória” (LOPES, 2005, p. 188). A discriminação racial, por sua vez, é atitude ou ação de distinguir, separar as raças, tendo por base ideias preconceituosas.

O Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288/10), dispositivo legal brasileiro publicado em 20 de julho de 2010, traz, logo no seu Artigo 1º, o conceito de discriminação racial.

Parágrafo único. Para efeito deste Estatuto, considera-se:

I - discriminação racial ou étnico-racial: toda distinção, exclusão, restrição ou preferência baseada em raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica que tenha por objeto anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício, em igualdade de condições, de direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural ou em qualquer outro campo da vida pública ou privada; (BRASIL, Lei nº 12.288, 2010)

Segundo o Manual Prático de Direitos Humanos Internacionais, existem dois tipos de discriminação: a direta e a indireta, sendo a direta intencional e a indireta aquela que “refere-se às leis, às práticas ou aos critérios aparentemente “neutros” que foram aplicados de forma igual, mas que resultam no favorecimento de um grupo, ou seja, prejudicam um outro grupo.” (PETERKE, 2010, p. 178)

A discriminação racial direta, portanto, é facilmente identificável, pois pode se manifestar por meio de atitudes ofensivas, segregação, xingamentos ou até mesmo violência física. Já a discriminação racial indireta ocorre a partir de atitudes com cunho discriminatório implícito. Assim, pode surgir de forma oculta nas normas, leis, políticas públicas, entre outras práticas cotidianas que, aparentemente não têm qualquer caráter discriminatório, mas implicitamente possuem caráter racista.

Como relatado anteriormente neste trabalho, para regulamentar a disposição constitucional que torna o crime de racismo inafiançável – aquele que não permite a liberdade provisória para o acusado, mediante o pagamento de fiança – e imprescritível – aquele que a denúncia pode acontecer em qualquer momento, mesmo depois de muitos anos após a realização da ação discriminatória –, foi promulgada a Lei nº 7.716 em 5 de

janeiro de 1989, mais conhecida como Lei Caó, em que são definidos os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor.

Conforme o Guia de Orientação das Nações Unidas no Brasil para Denúncias de Discriminação Étnico-racial (2011), além de criminalizar as condutas anteriormente consideradas como contravenção, a Lei Caó criou novos tipos penais e estabeleceu penas mais severas. Pode-se dizer que a Lei possui três grupos de condutas consideradas como crime racial:

- Impedir, negar ou recusar o acesso de alguém a: emprego, estabelecimentos comerciais, escolas, hotéis, restaurantes, bares, estabelecimentos esportivos, cabeleireiros, entradas sociais de edifícios e elevadores, uso de transportes públicos, serviço em qualquer ramo das Forças Armadas;
- Impedir ou obstar o casamento ou convivência familiar e social;
- Praticar, induzir ou incitar a discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional, incluindo a utilização de meios de comunicação social (rádio, televisão, internet etc.) ou publicação de qualquer natureza (livro, jornal, revista, folheto etc.). (ONU, 2011, p. 16)

A Lei nº 9.459, promulgada em 13 de maio de 1997, acrescentou, ao artigo 1º da Lei Caó, a punição pelos crimes resultantes de discriminação e preconceito de etnia, religião e procedência nacional. Também incluiu, em seu artigo 20, tipo penal mais genérico para o crime de preconceito e discriminação: “Praticar, induzir ou incitar a discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional”. (ONU, 2011, p. 16) A Lei nº 9.459/1997 ainda criou um tipo qualificado de injúria no Código Penal (injúria racial), por meio da inclusão do parágrafo 3º ao artigo 140 do Código. “Embora a criação do crime de injúria racial não tenha alterado a Lei Caó, ela provocou grande impacto no processamento dos crimes raciais no país”. (ONU, 2011, p. 17) A injúria racial é constatada, quando o ofensor se refere à raça, à cor, à etnia, à religião, à origem ou mesmo à condição de pessoa idosa ou portadora de deficiência, sendo que essas duas últimas inclusões foram acrescentadas pela Lei nº 10.741/2003.

A principal diferença entre o crime de discriminação racial previsto na Lei Caó e o crime de injúria qualificada é o procedimento para ajuizar-se a ação criminal. Enquanto que, nos crimes de discriminação, a iniciativa de proposição da ação é do Ministério Público, uma vez que se trata de crimes de ação pública, nos crimes de injúria, a ação a ser proposta é de iniciativa privada e exige a contratação de advogado, e o prazo para ajuizamento da ação é de seis meses. As diferentes formas de acionar a justiça criminal às vezes dificultam a condenação do réu por crime racial,

além de provocarem certa confusão, no âmbito do processamento dos crimes raciais. (ONU, 2011, p. 17)

Dentre os benefícios oriundos do aperfeiçoamento das leis, o Guia de Orientação das Nações Unidas no Brasil para Denúncias de Discriminação Étnico-racial (2011) menciona que agora as ações discriminatórias sofridas por negros e indígenas no Brasil, além de configurarem crimes, passíveis de sanção penal, também podem ensejar reparação e indenização civil da vítima por danos morais. Nesse caso, é necessário que o cidadão e a cidadã lesados ingressem com uma ação na justiça cível, provando o vínculo entre a discriminação e o racismo sofridos e os danos pessoais (humilhação, exposição, sofrimento) resultantes da ação discriminatória. Ou seja, o vínculo existente entre a conduta do ofensor e o resultado por ela produzido. (ONU, 2011, p. 18)

Entretanto, a Organização das Nações Unidas, por meio do mesmo guia, também avalia que, embora a existência de uma forma qualificada de injúria, no caso de ofensas à raça e cor do ofendido, tenha possibilitado o ajuizamento de novas ações na justiça penal, incluindo ações indenizatórias na justiça cível, ela causou enfraquecimento da possibilidade de criminalização de atos racistas de acordo com a Lei Caó:

Isso porque, em alguns casos, há tribunais que promoveram uma reclassificação jurídica: a ocorrência deixou de ser crime racial enquadrado na Lei Caó, que prevê a imprescritibilidade, e passou a ser considerada um crime de injúria racial, o que, na prática, resultou na impossibilidade de condenação do réu, caso o prazo para o ajuizamento da ação penal privada acabasse. Quando os inquéritos chegaram ao Ministério Público para que fossem ajuizadas ações penais, os fatos foram reclassificados da seguinte forma: 69,44% dos casos foram considerados injúria racial; 25%, crime de racismo (Lei Caó); e 5,56%, outros. (ONU, 2011, p. 17)

Assim, como as formas de processamento das ações penais por crime racial e por injúria racial são diferentes, essa dificuldade de classificação de condutas discriminatórias, que, muitas vezes, é intencional, tende a contribuir com a impunidade.

### **3.1. Violações dos direitos humanos da população negra e marginalização histórica**

Dados estatísticos do Censo Demográfico de 2010, coletados entre agosto e outubro de 2010, atestam a presença majoritária de negros (pretos e pardos) no Brasil: 50,7% de uma população contabilizada em 190.755.799 habitantes, um “aumento de 13,6% em sua participação, em relação à composição presente no Censo 2000.” (SILVA, 2011, p. 16)

Para Soares (2008, p. 116), a explicação para o escurecimento da população brasileira em dez anos é um fenômeno de explicação simples. Segundo o pesquisador, não houve elementos demográficos significativos que justificassem esse aumento da população negra brasileira. O que mudou foi, tão somente, a forma como as pessoas negras se percebem.

Em algum momento, entre 1996 e 2001, há o início de um processo de mudança em como as pessoas se veem. Passam a ter menos vergonha de dizer que são negras; passam a não precisar se branquear para se legitimarem socialmente. (SOARES, 2008, p. 116)

Soares afirma que, “na medida em que o Movimento Negro sai da marginalidade e ocupa espaços no debate político, a identidade negra sai fortalecida” (SOARES, 2008, p. 116). Para o pesquisador, o debate acerca da identificação racial como um tema legítimo e a reverberação das demandas do Movimento Negro contribuíram para esta mudança, bem como a ampliação da participação de negros na política, ocupando os mais diversos cargos. “Pode-se dizer que o que está ocorrendo não é que o Brasil esteja tornando-se uma nação de negros, mas, sim, que está se assumindo como tal.” (SOARES, 2008, p. 116)

Entretanto, a maior parte da população negra está em situação de desigualdade em relação à população branca, em vários campos da vida social. Dados do IBGE revelam, por exemplo, que a taxa de analfabetismo entre negros ainda representa mais que o dobro da relativa à população branca, em qualquer que seja o grupo etário, inclusive entre aqueles em idade escolar (13,6% contra 6,2%). Segundo a PNAD/IGBE, (2008), do total de 571 mil crianças de 7 a 14 anos que não frequentavam a escola em 2008, 351 mil (62%) eram negras. Em relação à violência e ao número de mortes causadas por assassinato, consta do Mapa da Violência 2012: a cor dos homicídios no Brasil (WAILSELFISZ, 2012) uma forte tendência, desde 2002, com fortes oscilações de um ano

para o outro: a queda no número absoluto de homicídios na população e de aumento nos números da população negra.

No que se refere à mortalidade infantil, também se percebe que as desigualdades raciais se mantêm, a despeito das Políticas Públicas implementadas na área e da redução dos números universais: Segundo Cunha (2005) apud Faustino (2012), de 1980 a 2000 houve louvável diminuição na taxa de mortalidade infantil no Brasil, entretanto, desagregando os dados de crianças brancas (43%) e crianças negras (25%), percebe-se que a mortalidade infantil não diminuiu igualmente entre os dois grupos, e que a diferença relativa entre eles vêm, na verdade, aumentando.

A desigualdade de renda também é outro aspecto relevante da desigualdade racial no Brasil: a renda média de homens e mulheres brancas supera a renda média de homens e mulheres negras no Brasil, sendo a renda das mulheres negras menor que a metade da renda dos homens brancos. (IPEA, 2007).

Estes são alguns dentre tantos outros campos que refletem a desigualdade racial brasileira e serão melhor apresentados a seguir. Como expõe Silva (2011):

O racismo e seus reflexos na distribuição dos recursos são elementos estruturantes da desigualdade social no Brasil. O peso de seus efeitos é reafirmado por meio da evidenciação estatística de sua magnitude. A persistência da diferenciação racial no acesso a serviços públicos, na aquisição de capacidades e na posição social desvela as consequências da atuação sistemática de mecanismos de produção e reprodução das desigualdades em vários campos da vida social. (SILVA, 2011; IPEA, p. 13)

A desigualdade racial é, portanto, questão ainda não superada no Brasil e o racismo é um elemento fundamental e importante para que se compreenda a dinâmica dessa estrutura de desigualdade racial sob a qual a sociedade está fundada. Dados do IPEA, no Boletim Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise n° 13, de 2007, demonstram que negros nascem com peso inferior a brancos, têm maior probabilidade de morrer antes de completar um ano de idade, têm menor probabilidade de frequentar uma creche e sofrem taxas de repetência mais altas na escola, o que os 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. Quando contratados, recebem menos da metade do salário de brancos, o que leva a que se

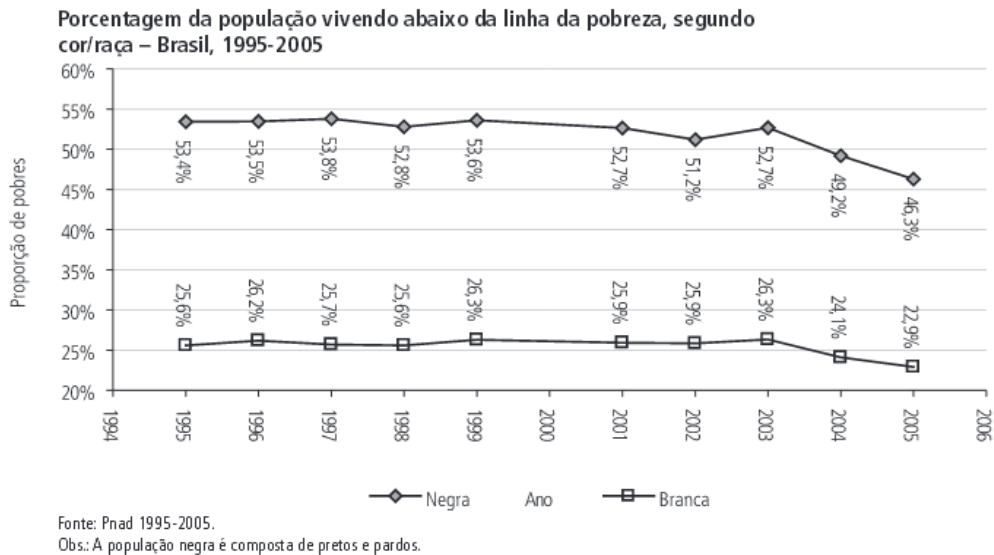
aposentem mais tarde e com valores inferiores, quando o fazem. Ao longo de toda a vida, sofrem com o pior atendimento no sistema de saúde e terminam por viver menos e em maior pobreza que brancos. “E isso não decorre apenas da situação de pobreza em que a população negra está majoritariamente inserida. As desigualdades raciais no Brasil são influenciadas de maneira determinante pela prática passada e presente da discriminação racial.” (IPEA, 2007, p. 281). Assim,

A existência da discriminação contra negros no Brasil é hoje reconhecida como fato. Após extensa produção tanto qualitativa como quantitativa, é difícil negar os grandes diferenciais raciais observados em quase todos os campos da vida cotidiana. (IPEA, 2007, p. 281)

Entretanto, como também cita a pesquisa do IPEA (2007), as diferenças entre negros e brancos não são imutáveis e é preciso registrar que houve significativa melhoria na situação da população negra nos últimos dez anos, tanto por conta das políticas sociais universais – os negros são maioria entre os beneficiários do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada, bem como de outros mecanismos de redução da desigualdade geral (SOARES, 2008, p. 121) – quanto pelas políticas específicas de promoção da igualdade racial.

No campo do trabalho, a expansão do emprego, da proteção social e da formalização, na última década, beneficiou todos os grupos. Mesmo avançando mais que a média em alguns indicadores, com consequente redução da desigualdade racial, a população negra ainda desfruta de patamares inferiores quando se analisam a ocupação da força de trabalho, a posição na ocupação e a remuneração. (SILVA, 2011; IPEA, p. 13)

Mesmo assim, com todas as melhorias, os negros permanecem numericamente em desvantagem socioeconômica em relação aos brancos. Um exemplo são os dados que se referem à proporção de indivíduos no Brasil vivendo abaixo da linha da pobreza. Segundo o gráfico abaixo (IPEA, 2007), a proporção de indivíduos brasileiros vivendo abaixo da linha da pobreza se reduziu em quase dois pontos percentuais entre os anos de 1995 e 2005, mas não foi homogênea entre os grupos raciais.



Fonte: IPEA, 2007, p. 287

A partir da leitura do gráfico, é possível perceber que a redução do número de pessoas que vivem na linha da pobreza para brancos foi de 2,7 pontos – o que implica uma taxa anual de 0,27 ponto. Já para negros, esta redução foi de 7,1 pontos, o que quer dizer que a redução foi de 0,71 ponto/ano. (IPEA, 2007) Outro fato observado pelo IPEA é a velocidade desta redução:

A má notícia é a velocidade da redução. Se as taxas de redução observadas entre 1995 e 2005 persistirem, o país só conseguirá eliminar a pobreza entre os negros em 65 anos, e os negros alcançarão o nível de pobreza dos brancos em 52 anos. Destaque-se, ainda, que quase toda a redução ocorreu de 2003 para 2005, o que quer dizer que não se está diante de uma redução sustentada e sim, por enquanto, de um episódio que dura dois anos. (IPEA, 2007, p. 287)

A marginalização histórica que a população negra sofreu, descrita anteriormente, e o debate em torno das desigualdades raciais decorrentes dessa marginalização e das políticas públicas de promoção da igualdade racial para reparação destas desigualdades, ganharam espaço na sociedade e na agenda das políticas públicas em forma de ações afirmativas. Depois da Marcha Zumbi dos Palmares, em 1995, da preparação para a Conferência de Durban, entre os anos de 2000 e 2001, houve decisão em 2012, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em favor da constitucionalidade da política de

cotas raciais nas universidades brasileiras, o que contribuiu para consolidar no Estado Brasileiro a ideia de que ele precisa praticar a discriminação em suas leis e ações, criando condições para que todos estejam aptos para usufruir da igualdade de oportunidades.

O racismo impede o livre exercício da cidadania e o acesso democrático ao desenvolvimento. Deve, portanto, ser eliminado para permitir que o país se desenvolva com equidade social. Para tanto, torna-se necessária a aplicação de ações afirmativas, que se definem como políticas voltadas à concretização do princípio constitucional da igualdade e à neutralização dos efeitos da discriminação racial. (SILVA, 2011, p. 13)

A partir de uma compreensão de que o Estado tem responsabilidade histórica na construção e manutenção das desigualdades raciais que existem hoje no Brasil – visto que foi o próprio Estado que viabilizou e legitimou o regime de escravidão e houve omissão na implementação de políticas para inclusão de negros ex-escravizados na sociedade e no mercado de trabalho – as ações afirmativas surgem para reparação de fatores históricos que impediram a emancipação da população negra no período pós-abolição, e que refletem, ainda hoje, em desigualdade e exclusão. De forma mais elaborada, o atual presidente do STF, Joaquim Benedito Barbosa Gomes, conceitua ações afirmativas como políticas públicas voltadas à concretização do princípio constitucional da igualdade material e à neutralização dos efeitos da discriminação racial, de gênero, de idade, de origem nacional e de compleição física.

Impostas ou sugeridas pelo Estado, por seus entes vinculados e até mesmo por entidades puramente privadas, elas visam a combater não somente as manifestações flagrantes de discriminação, mas também a discriminação de fundo cultural, estrutural, enraizada na sociedade. De cunho pedagógico e não raramente impregnadas de um caráter de exemplaridade, têm como meta, também, o engendramento de transformações culturais e sociais relevantes, inculcando nos atores sociais a utilidade e a necessidade da observância dos princípios do pluralismo e da diversidade nas mais diversas esferas do convívio humano. Constituem, por assim dizer, a mais eloqüente manifestação da moderna idéia de Estado promotivo, atuante, eis que de sua concepção, implantação e delimitação jurídica participam todos os órgãos estatais essenciais, aí incluindo-se o Poder Judiciário, que ora se apresenta no seu tradicional papel de guardião da integridade do sistema jurídico como um todo, ora como instituição formuladora de políticas tendentes a corrigir as distorções provocadas pela discriminação. (GOMES, 2001, p. 6-7)



Dessa forma, tem havido maior reconhecimento de que a igualdade formal prevista na Lei não garante a igualdade de oportunidades a todos; reconhece que é necessário tratar os desiguais de forma desigual, para que os grupos sociais marginalizados historicamente – como os descendentes dos escravizados – estejam no mesmo patamar de partida dos demais.

## **3.2. As desigualdades para a população negra**

### **3.2.1. Acesso à escolaridade**

A educação formal tem sido compreendida como uma das principais portas de entrada para o mercado de trabalho. A partir dela, se ampliam as oportunidades para uma inclusão qualificada no mercado de trabalho, sobretudo nos últimos tempos em que existe demanda crescente por trabalhadores cada vez mais qualificados para a execução de tarefas específicas e complexas. A educação, além de garantir acesso ao mercado de trabalho “também propicia acesso diferencial a outro conjunto de bens e atividades, como os culturais, tecnológicos, informativos, todos potencializadores de oportunidades, de renda e de ampliação do bem-estar” (JACCLOUD, 2009, p. 76).

A esfera educacional é um espaço estratégico para a construção de uma sociedade mais dinâmica, igualitária e integrada. Além da imprescindível função formativa, a educação, como geradora de oportunidades, constitui-se numa porta de entrada privilegiada ao mercado de trabalho e representa instrumento poderoso de ascensão social. (JACCLOUD, 2008, p. 151)

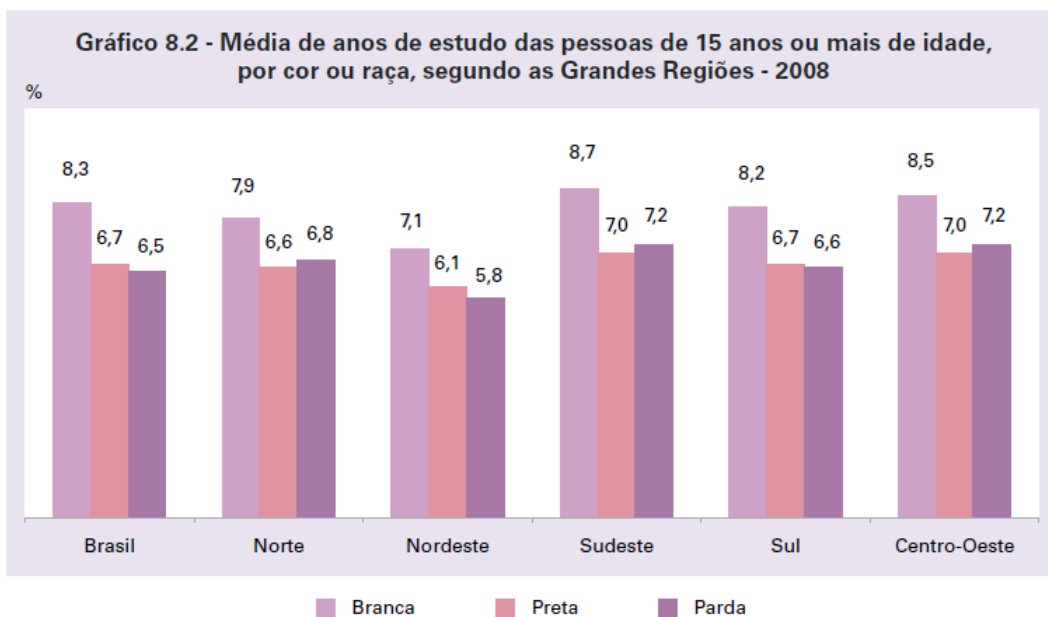
À luz disso, como destaca Gomes (2010), nas ações e lutas desenvolvidas pela população negra nos séculos XIX, XX e no decorrer do recém iniciado século XXI, a educação sempre atraiu grande atenção, devido ao seu papel estratégico na sociedade, e se tornou uma forte bandeira de luta do Movimento Negro.

Os ativistas do Movimento Negro reconhecem que a educação não é a solução de todos os males, porém, ocupa um lugar importante nos processos de produção de conhecimento sobre si e sobre “os Outros”, contribui na formação de quadros intelectuais e políticos e é constantemente usada pelo mercado de trabalho como critério de seleção de uns e exclusão de outros. Além disso, a educação, no Brasil, é um direito constitucional conforme o artigo 205 da Constituição Federal (1988). Porém, todas as pesquisas oficiais realizadas nos últimos anos apontam como o campo educacional tem produzido e reproduzido no seu interior um quadro de desigualdades raciais. (GOMES, 2010, p. 4)

A desigualdade entre brancos e negros também está presente no espaço educacional. Pesquisas, exemplificadas pelos gráficos abaixo, comprovam que essa desigualdade está relacionada a vários fatores, entre eles: média de escolaridade, distribuição da população de 25 anos ou mais de idade segundo faixas de anos de estudo, taxa de analfabetismo, taxas de escolarização líquida e de distorção idade-série. Assim, com a desigualdade racial presente também no sistema educacional brasileiro, as oportunidades da população negra para acesso qualificado ao mercado de trabalho, também são limitadas.

Os negros encontram-se em situação desfavorável em relação aos brancos desde os primeiros anos do Ensino Fundamental, com indicadores mais elevados de repetência e de evasão. Em decorrência, mantêm taxas mais altas de defasagem escolar – inadequação entre idade e série – e abandono da escola, além de chegarem mais tarde e em menor proporção ao Ensino Médio e ao Ensino Superior. As conseqüências se fazem sentir na forma de acesso ao mercado de trabalho, onde os jovens negros entram mais cedo do que os jovens brancos e em posições de menor demanda de qualificação. (JACCOUD, 2008, p. 151)

De acordo com dados do IBGE, apresentados na publicação “Síntese de Indicadores Sociais - Uma Análise das Condições de Vida da população Brasileira” (2009), em 2008, no que diz respeito à média de anos de estudo da população de 15 anos e mais, as pessoas de cor branca apresentavam uma vantagem de quase dois anos (8,3 anos de estudos) em relação a pretos e pardos (6,7 e 6,5 anos), como ilustra o gráfico abaixo. Segundo o IBGE, essa diferença vem se mantendo constante ao longo dos anos, se comparada com as informações das pesquisas anteriores. “Em todas as regiões do país, as diferenças são marcantes, especialmente no Sul e no Sudeste” (IBGE, 2009, p. 184)



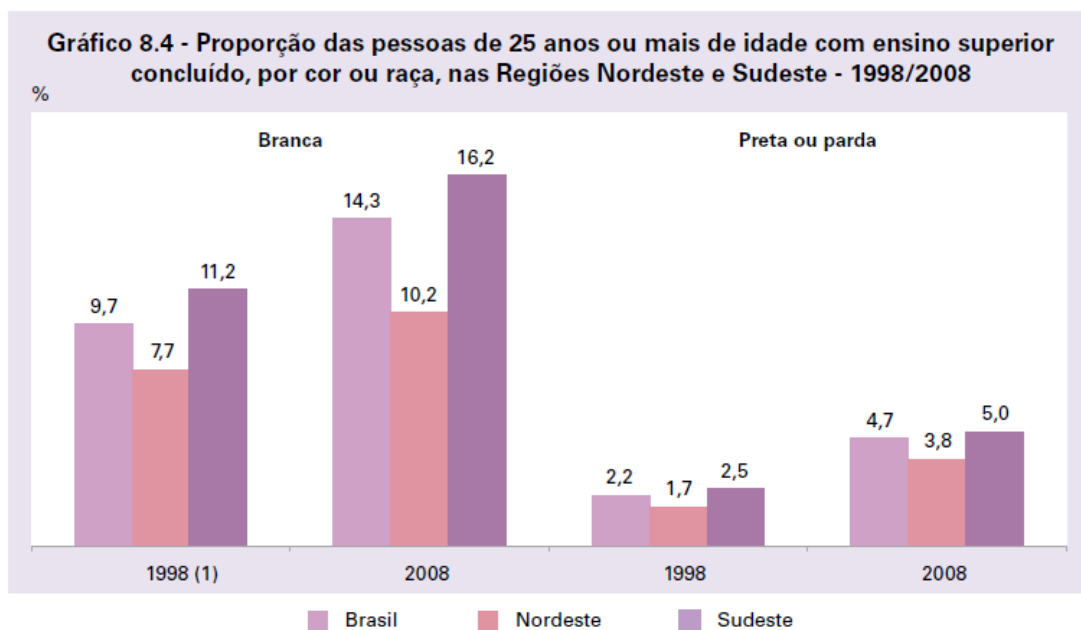
Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2008.

Fonte: IBGE, 2009, p. 186

Os estudos realizados ao longo das últimas décadas revelam que, no campo da educação, os negros estão em desvantagem em praticamente todos os aspectos observados.

A título de exemplo, pode-se lembrar que a proporção de analfabetos, assim como de crianças e adolescentes que não frequentam a escola, é maior entre negros. Eles também detêm as maiores taxas de repetência, de defasagem idade – série e de abandono escolar. (JACCOUD, 2009, p. 77).

Outro aspecto que merece ser destacado e que mostra quão acentuada é a desvantagem entre brancos e negros na esfera educacional se dá quando se compara a proporção de pessoas de 25 anos e mais com curso superior concluído, como mostra o gráfico abaixo. “Enquanto, no conjunto do País, 14,7% das pessoas de cor branca tinham concluído o superior, entre as pessoas de cor preta e parda a proporção era de apenas 4,7%, em 2008”. (IBGE, 2009, p. 186)



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 1998/2008.

Nota: Inclusive graduação, mestrado e doutorado.

(1) Exclui a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

Fonte: IBGE, 2009, p. 188

Entre o final da década de 1990 e início dos anos 2000, iniciativas surgiram, seja por parte do Estado, seja por parte da Sociedade Civil, para promover às classes mais baixas e aos negros o acesso ao Ensino Superior. Um exemplo é o Programa Diversidade na Universidade, criado no ano de 2002 pelo Ministério da Educação, com o objetivo de estimular e apoiar cursos pré-vestibulares voltados a estudantes negros, que já vinham sendo promovidos por entidades da sociedade civil desde o final da década de 1990. “Tendo em sua origem grupos ligados à Igreja Católica e a setores da sociedade civil, e apresentando, em alguns casos, resultados bastante expressivos, esses cursinhos passaram a contar com apoio do governo federal após 2002.” (JACCOUD, 2008, p. 145-146)

As políticas de ação afirmativa para o ingresso de estudantes negros nas universidades públicas, seja por meio de políticas de cotas, seja por bonificações, se deu a partir do ano de 2001, mas, de forma autônoma, sem uma legislação federal que regulamentasse o tema. No caso das universidades públicas federais, como a Universidade de Brasília, primeira universidade federal a implementar o sistema de cotas, a decisão foi

estabelecida a partir de deliberação do seu Conselho Universitário. No caso das universidades públicas estaduais, a decisão se estabeleceu a partir de Lei estadual, como no caso da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), primeira universidade pública brasileira a implementar o sistema de cotas<sup>33</sup>.

Pesquisa realizada pelo Ipea no ano de 2007 identificou 38 instituições públicas de Ensino Superior que adotam alguma modalidade de políticas de ações afirmativas para o ingresso nos curso de graduação para negros. Segundo esse levantamento, uma característica do processo de implementação de ações afirmativas nas universidades públicas brasileiras é a pluralidade de formatos entre os programas adotados. A principal modalidade de ações afirmativas são as cotas, implementadas por universidades. As outras cinco introduziram sistemas de bônus em seus vestibulares. Contudo, mesmo entre o grupo que adotou o sistema de cotas, observam-se diferenças expressivas entre os modelos adotados, podendo ser identificados ao menos três: cotas raciais simples, raciais e sociais sobrepostas, e cotas raciais e sociais independentes. (JACCOUD, 2008, p. 147)

A ausência de legislação federal sobre o tema permitiu um número muito diverso de modelos de sistemas de cotas ou bonificações e estas iniciativas, diversas como foram, representaram um grande avanço no que se refere à implementação e capilarização das políticas de promoção da igualdade racial no Brasil. Essas políticas permitiram, por sua vez, um aprofundamento dos debates envolvendo a questão racial como um todo, como a participação dos negros no mercado de trabalho, o seu lugar na sociedade, a qualidade da educação pública e o papel do Estado na reparação histórica da população negra no Brasil. Os debates dividiram opiniões e mobilizaram uma infinidade de argumentos, contra e a favor de tais políticas. A professora Yvonne Maggie (2005), uma das principais críticas à política de cotas nas universidades, acredita que essa prática contribuiu para a criação de uma sociedade dividida, a partir de uma demarcação rígida entre os indivíduos, os

---

<sup>33</sup> A Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) foi a primeira universidade do país a adotar o sistema de cotas, por meio da aprovação da Lei estadual nº 3708/01. De acordo com a Lei, ficava estabelecida a cota mínima de até 40% para as populações negra e parda no preenchimento das vagas relativas aos cursos de graduação da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e da Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF). No vestibular da UERJ, a reserva de vagas foi implementada já no processo seletivo de 2003. Já na Universidade de Brasília, após longo processo de interno sobre cotas raciais, em 6 de junho de 2003, foi aprovado o Plano de Metas para Integração Social, Étnica e Racial, sendo assim, a UnB, a primeira universidade federal a adotar sistema de cotas no Brasil. O sistema foi implementado pela primeira vez no processo seletivo de 2004.

dividindo em raças, contrariando o pressuposto genético de que existiria apenas uma única raça humana.

(...) será que aqueles que estão propondo e aplicando essa política de reserva de vagas para negros estão se dando conta do que isso significa em termos da construção ou reconstrução da noção de “raça” em nosso país? Se os estudantes dizem que “raça” não existe e que pertencem à raça humana, a partir de agora, com as cotas raciais, terão que abdicar desse pressuposto lógico para concordar com a política pública implantada. Não há como fugir do dilema. Ou você é contra a idéia de “raça” e concorda que pertence à raça humana ou você concorda que “raças” existem. Se elas existem e algumas são mais discriminadas que outras e merecem ou fazem jus, ou como justiça, há que se criar uma política especial para elas. (MAGGIE, 2005, p. 289-290)

Outros argumentos levantados pelos críticos do sistema de cotas, diante das primeiras propostas de ações de programas de reservas de vagas, foram os de que ele desconsidera o critério do mérito e o de que a qualidade do ensino universitário ficaria prejudicada por um provável baixo desempenho dos estudantes cotistas. Esses críticos defendiam, ao mesmo tempo, que a ausência de alunos negros nas universidades públicas teria como causa a deterioração do ensino público Médio e Fundamental, devendo aí encontrar sua solução. Contra esses argumentos, as universidades assumiram a posição de que a discriminação racial opera como fator específico de exclusão, devendo ser combatida por medidas específicas de inclusão e integração racial e social. “Reconhecem ainda que a diversidade social e cultural da sociedade brasileira não pode ficar ausente do ambiente universitário, responsável não apenas pela difusão, mas, de forma privilegiada no país, pela geração de conhecimento”. (JACCOUD, 2008, p. 146-147)

Resultados de muitas pesquisas que vêm sendo realizadas acerca do desempenho de alunos cotistas nas universidades contrariam a premissa de uma possível queda na qualidade do ensino universitário. Veloso (2009), que fez um estudo que tratou do rendimento no curso de três turmas de alunos (2004, 2005 e 2006) que ingressaram na Universidade de Brasília mediante vestibulares com dois sistemas de seleção, o de reserva de vagas para negros e o tradicional, também dito universal, constatou que não houve uma superioridade sistemática de rendimento dos estudantes não-cotistas em relação aos cotistas. No estudo de Veloso, foram comparadas médias do rendimento de dois segmentos de estudantes, cotistas e não-cotistas, em cada um dos cursos de três áreas – Humanidades,

Ciências e Saúde –, em cada turma. “Nessas comparações, consideraram-se como expressivas as diferenças entre médias que foram iguais ou maiores que 5%, favorecendo tanto cotistas como não-cotistas, e como inexpressivas as diferenças menores que esse percentual”. (VELOSO, 2009, p.641)

Na área das Humanidades, a soma das diferenças expressivas que foram favoráveis aos cotistas, com as diferenças inexpressivas, abrangeu entre 60% e 80% dos cursos nas três turmas. Na área das Ciências, na turma que ingressou em 2004 a mesma soma abarcou apenas 30% das carreiras, mas nas turmas dos anos seguintes compreendeu entre 60% e mais de 80% das carreiras. Na área da Saúde, a soma envolveu entre mais de 60% e 75% dos cursos. Nas Humanidades e nas Ciências, a vantagem dos cotistas sobre os não-cotistas concentrou-se em cursos socialmente menos valorizados, mas isso não ocorreu na área da Saúde. Tomados esses dados em seu conjunto, em termos de diferenças substantivas, no rendimento na universidade – as que realmente importam – não houve uma sistemática superioridade dos estudantes não-cotistas, embora assim previssem críticos do sistema de reserva de vagas. (VELOSO, 2009, p.641)

Cabe destacar também que, no dia 26 de abril de 2012, o Supremo Tribunal Federal julgou, por unanimidade, como improcedente a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 186, ajuizada em 2009 pelo Partido Democratas (DEM), questionando a constitucionalidade da política de cotas raciais da Universidade de Brasília. O STF, portanto, decidiu por unanimidade que o sistema de cotas raciais em universidades é constitucional. O ministro Ricardo Lewandowski, relator da ADPF, em um voto extenso, de quase duas horas, afirmou que as políticas de ação afirmativa adotadas pela UnB estabelecem um ambiente acadêmico plural e diversificado e têm o objetivo de superar distorções sociais historicamente consolidadas<sup>34</sup>.

Na presente ação, o que se questiona, basicamente, é a metodologia de reserva de vagas, empregada para superar a desigualdade étnico-racial ou social dos candidatos à universidade pública, em especial os fundamentos sobre os quais ela se assenta.

Ora, as políticas que buscam reverter, no âmbito universitário, o quadro histórico de desigualdade que caracteriza as relações étnico-raciais e sociais em nosso País, não podem ser examinadas apenas sob a ótica de sua compatibilidade com determinados preceitos constitucionais, isoladamente considerados, ou a partir da eventual vantagem de certos critérios sobre outros.

(...)

---

<sup>34</sup> Íntegra do voto do relator da ADPF 186, ministro Ricardo Lewandowski, disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF186RL.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2013

De fato, critérios ditos objetivos de seleção, empregados de forma linear em sociedades tradicionalmente marcadas por desigualdades interpessoais profundas, como é a nossa, acabam por consolidar ou, até mesmo, acirrar as distorções existentes.

Os principais espaços de poder político e social mantêm-se, então, inacessíveis aos grupos marginalizados, ensejando a reprodução e perpetuação de uma mesma elite dirigente. Essa situação afigura-se ainda mais grave quando tal concentração de privilégios afeta a distribuição de recursos públicos.

Como é evidente, toda a seleção, em qualquer que seja a atividade humana, baseia-se em algum tipo de discriminação. A legitimidade dos critérios empregados, todavia, guarda estreita correspondência com os objetivos sociais que se busca atingir com eles. (LEWANDOWSKI, 2012, p. 14-15)

Finalmente, em agosto de 2012 foi sancionada pela presidenta da República Dilma Rousseff lei federal que regulamenta a questão das cotas em todo o país. A Lei nº 12.711/2012 garante a reserva de 50% das matrículas por curso e turno nas universidades federais e institutos federais de educação, ciência e tecnologia do Brasil a alunos oriundos integralmente do ensino médio público, em cursos regulares ou da educação de jovens e adultos, levando em conta também o critério racial. (Ministério da Educação, 2012).<sup>35</sup>

As vagas reservadas às cotas (50% do total de vagas da instituição) serão subdivididas — metade para estudantes de escolas públicas com renda familiar bruta igual ou inferior a um salário mínimo e meio per capita e metade para estudantes de escolas públicas com renda familiar superior a um salário mínimo e meio. Em ambos os casos, também será levado em conta percentual mínimo correspondente ao da soma de pretos, pardos e indígenas no estado, de acordo com o último censo demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (Ministério da Educação, 2012)

Embora a política de cotas nas universidades públicas seja apenas uma entre tantas iniciativas que podem ser adotadas pelo Estado com vistas à promoção da igualdade racial no país, elas têm de fato se constituído como um importante mecanismo de democratização do acesso ao Ensino Superior, sobretudo à juventude negra. Ainda dividindo opiniões e com muitos críticos, elas vêm contribuindo para mudar a cor das

---

<sup>35</sup> Informações veiculadas no site do Ministério da Educação. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cotas/perguntas-frequentes.html>. Acesso em 20 dez. 2013



universidades brasileiras e ampliar o acesso da população negra a mais este espaço de poder, que propicia ascensão social e inclusão qualificada no mercado de trabalho.

As políticas de ação afirmativa para a população negra relacionadas à Educação Básica, entretanto, enfrentam outra realidade. Segundo Jaccoud (2008), “Em que pese a crescente adoção, nos últimos anos, de iniciativas visando a promover uma melhora na inserção dos estudantes negros no âmbito da Educação Superior, na Educação Fundamental e Média, tais iniciativas têm sido mais limitadas” (JACCOUD, 2008, p. 152)

Nos anos 1990, sobretudo após a Marcha Zumbi dos Palmares, em 1995, quando algumas demandas do Movimento Negro passaram a ser introduzidas em iniciativas do governo federal, ainda que de forma lenta, foi incluído nos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs), nos anos de 1995 e 1996, o tema transversal Pluralidade Cultural, como destaca Gomes (2010).

Neste, as questões da diversidade foram estabelecidas em uma perspectiva universalista de educação e de política educacional. A questão racial, no entanto, diluía-se no discurso da pluralidade cultural, o qual não apresenta um posicionamento explícito de superação do racismo e da desigualdade racial na educação nas suas propostas. Além disso, os PCNs têm forte apelo conteudista, o que pressupõe a crença de que a inserção de “temas sociais” transversalizando o currículo seria suficiente para introduzir pedagogicamente questões que dizem respeito a posicionamentos políticos, ideologias, preconceitos, discriminação, racismo e tocam diretamente na subjetividade e no imaginário social e pedagógico. (LINO GOMES, 2010, p. 6)

Com o processo brasileiro preparatório para a 3ª Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância, promovida pela Organização das Nações Unidas (ONU), de 31 de agosto a 8 de setembro de 2001, na cidade de Durban, na África do Sul, já mencionado neste trabalho como um marco para o surgimento de novas reflexões em relação ao lugar da questão racial na política pública, destaca-se também a questão educacional: “(...) esse momento marca a construção de um consenso entre as entidades do movimento negro sobre a necessidade de se implantar ações afirmativas no Brasil. A educação básica e superior e o mercado de trabalho são as áreas mais destacadas.” (GOMES, 2010, p. 6) Assim, a educação passa a fazer parte da agenda política do Movimento Negro de forma mais incisiva ganhando, inclusive, contornos políticos nacionais e internacionais, por conta do processo preparatório

para Durban. “Passa finalmente a fazer parte da agenda política e do compromisso do Estado brasileiro com todos os avanços e as contradições possíveis.” (GOMES, 2010, p. 6)

Em 2003, num contexto marcado pela criação da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), no primeiro ano do governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva, é sancionada a Lei nº 10.639, em janeiro de 2003, alterando a Lei nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional). A Lei nº 10.639 determina a obrigatoriedade da inclusão no currículo do Ensino Básico do estudo da História e da Cultura Afro-Brasileira, buscando preencher uma lacuna na formação dos estudantes no que se refere a estes temas bem como promover um maior conhecimento sobre a sociedade brasileira e suas raízes. “(...) a Lei tem ainda como objetivo contribuir para eliminar preconceitos e a reprodução de valores racistas, promovendo maior conhecimento e valorização da diversidade.” (JACCOUD, 2008, p. 152)

A implementação efetiva da Lei 10.639 tem esbarrado em inúmeras questões, como, o reduzido número de especialistas em história e cultura africana existentes no país, devido ao limitado número de cursos de graduação em História que incluem formação em História da África, e a própria resistência à incorporação destes estudos por algumas instituições de ensino, por parte de instituições de ensino públicas e privadas e de secretarias estaduais e municipais de educação. Essa resistência acabou obrigando o Ministério Público, sob demanda de entidades do Movimento Negro, a adotar medidas para exigir o cumprimento da referida Lei, como relata Jaccoud (2008).

Não há dúvidas de que essas resistências apontam não somente a ausência de uma normatização sobre os critérios e conteúdos necessários à implementação da Lei, assim como a disponibilidade de material didático para uso nos cursos de capacitação e em sala de aula. Contudo, essa é uma experiência importante, cujas lições podem abrir novas perspectivas para o trabalho com os temas do preconceito, racismo em sala de aula, e para a capacitação dos professores para lidarem com situações de discriminação direta ou indireta dentro do espaço escolar. (JACCOUD, 2008, p. 153)

Dessa forma, análises dão conta de que, mesmo após a Lei 10.639 e de suas respectivas formas de regulamentação (resolução CNE/CP 01/2004 e parecer CNE/CP 03/2004), que se vinculam à garantia do direito à educação, a sua efetivação como política pública em educação vem percorrendo um caminho tenso e complexo no Brasil e, pode ocorrer de fato após mobilização da sociedade civil a fim de que o direito à diversidade

étnico-racial seja garantido nas escolas, nos currículos, nos projetos político-pedagógicos, na formação de professores, nas políticas educacionais, entre outros meios, como aponta Gomes (2010).

### **3.2.2. Acesso à saúde**

De acordo com Lopes e Werneck (2012), no artigo “Saúde da População Negra: da conceituação às políticas públicas de direito”, uma das conquistas fundamentais dos movimentos sociais foi a introdução, na Constituição Federal de 1988, do sistema de seguridade social do qual a saúde figura como direito universal. (LOPES; WERNECK, 2012, p. 8)

Segundo a Constituição Federal (artigo 196) a saúde é um direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. É no contexto dessa nova ordem social focada na promoção do bem de todas as pessoas, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 1988, art. 3º, inc.IV), que o Sistema Único de Saúde/SUS é criado, como uma política de Estado para garantir a saúde como um direito efetivo para todas e todos. (LOPES; WERNECK, 2012, p. 8)

O princípio da equidade em saúde garante a igualdade da atenção, sem privilégios ou preconceitos e impõe ao Sistema a obrigatoriedade de disponibilizar recursos e serviços de forma justa, de acordo com as necessidades em saúde de cada pessoa (BRASIL, 2009). Por meio desse princípio há o reconhecimento de que as desigualdades entre indivíduos e grupos demandam abordagens diversificadas como condição essencial para sua redução, sobretudo aquelas consideradas desnecessárias e evitáveis e julgadas injustas, quando da análise do contexto e das condições de saúde dos demais membros de uma sociedade. (LOPES; WERNECK, 2012, p. 8)

A noção de saúde da população negra, cunhada pelo movimento negro na década de 80 e aprimorada pelo movimento de mulheres negras na década de 90, “está orientada pela análise sistemática das desigualdades raciais em saúde e no julgamento de que sua manutenção, ao longo dos séculos, é determinada pelo racismo e outras formas de inferiorização social a ele associadas”. (LOPES; WERNECK, 2012, p. 8-9)

Em 1996 o quesito cor é incluído nas declarações de nascidos vivos e de

óbito e passa a constar nos sistemas nacionais de informação sobre mortalidade (SIM) e nascidos vivos (SINASC). A demanda foi apresentada ao Governo Federal, juntamente com tantas outras reivindicações, em 20 de novembro de 1995, por ocasião da Marcha Zumbi dos Palmares. As informações advindas da inclusão desse quesito permitiram visualizar, como apresenta Faustino (2010), uma série de iniquidades racismo e saúde que há muito já eram denunciadas pelo Movimento Negro Brasileiro. “À medida que a coleta do quesito cor foi se aprimorando, ficou mais nítido quanto o racismo atua como promotor de iniquidades em saúde” (FAUSTINO, 2010, p. 96). De fato, alguns dados já sistematizados nesta área mostram que:

Segundo o Manual dos Comitês de Mortalidade materna (BRASIL, 2007), os óbitos de mulheres da população parda apresentaram maior participação entre os óbitos por causa materna no período de 2000 e 2003. O percentual de óbitos maternos de mulheres pardas foi 41,5%, para mulheres brancas foi de 12,3%;

A taxa de mortalidade por AIDS no Brasil, em 2000, foi de 10,61/100 mil para mulheres brancas; 21,49/100mil para mulheres pretas; 22,77/100mil para homens brancos e 41,75/100mil para homens negros (Lopes, 2005); A esperança de vida ao nascer de brancos é de 73,9 anos enquanto de negros é de 67,8 anos (pretos e pardos). (FAUSTINO, 2010, p. 96)

Para Faustino (2010) os dados acima evidenciam que o racismo impacta a saúde da população negra e que há uma ausência de ações governamentais orientadas para o enfrentamento desse cenário, o que contribui para a permanência e agravamento das iniquidades configurando o racismo institucional<sup>36</sup>.

Entretanto, é importante mencionar as diversas iniciativas governamentais e políticas públicas voltadas especificamente para o tema da população negra que foram

---

<sup>36</sup> Segundo Jaccoud, o racismo institucional pode ser definido como o fracasso coletivo das organizações e instituições em promover um serviço profissional e adequado às pessoas devido a sua cor, cultura, origem racial ou étnica. Ancorada em um esquema interpretativo que reconhece a existência de fenômenos sociais irreduzíveis ao indivíduo, e apontando a reprodução de práticas discriminatórias que se assentam não apenas em atitudes inspiradas em preconceitos individuais, mas na própria operação das instituições e do sistema social, o enfoque do racismo institucional oferece uma nova abordagem analítica e uma nova proposta de ação pública (JACCOUD, 2008, p. 5) De acordo com o Guia de Enfrentamento do Racismo Institucional, da ONU Mulheres, “o racismo institucional ou sistêmico opera de forma a induzir, manter e condicionar a organização e a ação do Estado, suas instituições e políticas públicas – atuando também nas instituições privadas, produzindo e reproduzindo a hierarquia racial”. (ONU MULHERES, 2013, p.17) Ainda segundo o Guia da ONU Mulheres, “(...) o racismo institucional é um modo de subordinar o direito e a democracia às necessidades do racismo, fazendo com que os primeiros inexistam ou existam de forma precária, diante de barreiras interpostas na vivência dos grupos e indivíduos aprisionados pelos esquemas de subordinação deste último”. (ONU MULHERES, 2013, p. 18)

implementadas no país ao longo dos últimos anos, inclusive, com a presença do tema em momentos importantes do planejamento do Sistema Único de Saúde (SUS). Mas é válido enfatizar também que a formulação e implementação destas políticas públicas contaram com a participação decisiva da sociedade civil para se efetivarem: “a articulação e a pressão política de vários setores do movimento negro junto ao Estado e a sensibilização de atores importantes na produção de saúde possibilitaram o avanço e a institucionalização do tema no SUS”. (FAUSTINO, 2010, p. 106)

Em 2004, por meio de portaria ministerial, foi instituído o Comitê Técnico de Saúde da População negra (CTSPN). Composto por ativistas, pesquisadores e especialistas em saúde da população negra, representantes de todas as áreas técnicas do Ministério da Saúde e instituições a ele conectadas, bem como dos Conselhos Nacionais de Secretários Municipais e Secretários Estaduais de Saúde (CONASS e CONASEMS), a função do Comitê é assessorar o Ministério da Saúde na elaboração e desenvolvimento de políticas, programas e ações voltadas para a adequação do SUS às necessidades da população negra. (LOPES; WERNECK, 2012, p. 12)

Ainda em 2004 realiza-se o Seminário Nacional de Saúde da População negra e a Conferência Nacional de Assistência Farmacêutica, onde se delibera pelo acolhimento das demandas relacionadas ao tratamento de pessoas com doença falciforme e pelo reconhecimento dos saberes, tradições e práticas da medicina tradicional e da fitoterapia empreendidas por sacerdotes e sacerdotisas das religiões afro-brasileiras. (LOPES; WERNECK, 2012, p. 12-13)

Em novembro de 2006 o Conselho Nacional de Saúde aprovou, por unanimidade, a criação da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra (PNSIPN), cujo objetivo geral é promover a saúde integral da população negra, priorizando a redução das desigualdades étnico-raciais em saúde, o combate ao racismo e à discriminação nas instituições e serviços do SUS (BRASIL, 2007).

Estabelece-se, a partir deste momento, um novo patamar de atuação política no campo da saúde, uma vez que esta Política consolida a responsabilização do SUS em promover ações afirmativas para alcançar a equidade em saúde para a população negra, destacando ações prioritárias, possibilitando interpelação direta e específica de gestores de saúde nos diferentes níveis e seu monitoramento detalhado por parte das organizações negras, do movimento negro e outros atores estratégicos. (LOPES; WERNECK, 2012, p. 14)

Em 2007, com a realização da 13ª Conferência Nacional de Saúde, solidifica-se a compreensão da PNSIPN como um dos instrumentos de consolidação da unicidade do Sistema e da consecução dos princípios de integralidade e equidade na promoção e na atenção à saúde.

Esta Conferência aponta também as diferentes áreas de abrangência da saúde da população negra, com destaque para as ações específicas relacionadas à: garantia do acesso universal à promoção, prevenção, tratamento da infecção pelo HIV e ao apoio às pessoas com AIDS; diagnóstico e assistência às pessoas com doença falciforme; prevenção, vigilância e enfrentamento da violência, incluindo a violência de gênero contra mulheres; qualificação da informação em saúde (preenchimento e monitoramento da variável raça/cor/etnia) e utilização do quesito cor como instrumento de gestão; às necessidades em saúde específicas das populações quilombolas e ribeirinhas. (LOPES; WERNECK, 2012, p. 14)

Em 2008 instala-se, no âmbito do Conselho Nacional de Saúde (CNS), a Comissão Intersetorial de Saúde da População Negra (resolução nº 393 de 22 de fevereiro de 2008), com a função de assessorar o CNS no monitoramento da PNSIPN. E em 2009, para garantir a implementação da PNSIPN, foi publicado, em 13 de maio de 2009 um plano operativo que, entre outros objetivos, pretende: “garantir e ampliar o acesso da população negra residente em áreas urbanas, no campo e na floresta às ações e aos serviços de saúde”; “incluir o tema étnico-racial nos processos de formação e educação permanentes dos trabalhadores da saúde e no exercício do controle social”; “garantir a utilização do quesito cor na produção de informações epidemiológicas para a definição de prioridades e tomada de decisão” e “identificar as necessidades de saúde da população negra e utilizá-las como critério de planejamento e definição de prioridades”.

A existência do tema equidade racial em saúde em documentos estratégicos do Ministério da Saúde e a instituição da PNSIPN representam grandes avanços para o fortalecimento do SUS e o combate ao racismo institucional. Apesar da existência desses instrumentos formais, há ainda um importante questionamento no ar:

Trata-se agora de saber até que ponto a existência formal desses tratados se converteu em ações concretas realizadas pelas três esferas de gestão e, principalmente, que impactos essas ações exerceram sobre as disparidades raciais de acesso à saúde. (FAUSTINO, 2010, p. 108)

Um grande desafio a ser superado para a consolidação da PNSIPN como

instrumento efetivo de produção de equidade racial em saúde, segundo Faustino (2010), se refere à sua institucionalização no âmbito do Ministério da Saúde. “O sucesso de tal política depende da capacidade de priorização desse tema e de sua incorporação nas três esferas de gestão, inclusive nos diversos programas e políticas do Ministério da Saúde relevantes à promoção da equidade racial em saúde”. (FAUSTINO, 2010, p. 109) Para o autor, a invisibilidade reservada ao tema Saúde da População Negra na agenda do setor saúde configura-se também como um grande obstáculo a ser superado para se avançar na consolidação do SUS e na implementação da PNSIPN (p. FAUSTINO, 2010, 109)

Para Lopes e Werneck (2012), apresenta-se como um desafio para o desenvolvimento eficiente, eficaz e resolutivo da PNSIPN a compreensão sobre o que é racismo institucional e o estabelecimento de mecanismos capazes de fomentar uma nova cultura institucional não discriminatória e efetivamente democrática, o que implica romper com a naturalização do viés discriminatório das políticas públicas e das ações do Estado. “Estes são requisitos inadiáveis para a constituição de mecanismos de gestão (incluindo monitoramento e avaliação) coerentes com os objetivos da Política e das lutas negras no campo da saúde até aqui”. (LOPES; WERNECK, 2012, p. 19)

É válido destacar também, que, nos últimos anos, as mobilizações políticas para a consolidação do campo de saúde da população negra contribuíram para o fortalecimento do trabalho em rede no âmbito do movimento negro e de outros movimentos sociais, como destacam Lopes e Werneck (2012).

Estas redes associam-se às diferentes organizações de mulheres negras e do movimento negro que também atuam no campo da saúde; às organizações voltadas para a promoção da saúde e atenção às pessoas com doença falciforme, além de outras organizações e expressões do movimento social, espalhadas pelo país e articuladas nacionalmente. (LOPES; WERNECK, 2012, p. 15)

Entre as articulações nacionais e locais que têm se dedicado especificamente à essas discussões e ao controle social das políticas públicas de saúde, com foco no enfrentamento do racismo e promoção da equidade, podem ser citadas: Rede LaiLai Apejo – Aids e População Negra (criada em 2002); Rede Nacional de Religiões Afrobrasileiras e Saúde (criada em 2003), Rede Nacional de Controle Social e Saúde da População Negra (lançada em 2007, durante a 13ª Conferência Nacional de Saúde); Rede Nacional de

### **3.2.3. Altos índices de mortalidade de jovens negros por homicídios**

Conforme apontam Oliveira Jr e Lima (2013) no artigo no artigo texto “Violência letal no Brasil e vitimização da população negra: qual tem sido o papel das polícias e do Estado?”, capítulo 7 do livro “Igualdade racial no Brasil: reflexões no Ano Internacional dos Afrodescendentes”, publicado pelo IPEA em 2013, as estatísticas sobre mortalidade por homicídios vêm ocupando cada vez mais destaque nas discussões sobre violência no Brasil. “Os números são alarmantes. O Brasil ultrapassou a marca de 1 milhão de vítimas de assassinato entre 1980 e 2010.” (OLIVEIRA Jr; LIMA, 2013, p. 122) Segundo dados do Mapa da violência 2012, o número de homicídios passou de 13,9 mil em 1980 para 49,9 mil em 2010, o que representa um aumento de 259%. Nesse período, a taxa de homicídios passou de 11,7 para 26,2 em cada grupo de 100 mil habitantes. Só em 2010 foram 8.686 crianças assassinadas, uma média de 24 em cada dia desse ano (WAIDELFISZ, 2012). “Assim, o Brasil está entre os países mais violentos do mundo, até comparável a regiões com conflitos armados deflagrados”. (OLIVEIRA Jr; LIMA, 2013, p. 122)

O índice considerado não epidêmico, segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS), é de dez homicídios por 100 mil habitantes. A média brasileira, acima de 25, é bem superior e os números se mostram ainda mais graves quando se expõe o recorte racial. A cada três assassinatos, dois são de negros. Em 2008, morreram 103% mais negros que brancos. Dez anos antes, essa diferença já existia, mas era de 20% (Waiselfisz, 2011). Esses dados também constam na pesquisa realizada pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH), United Nations Children’s Fund (UNICEF) e o Observatório de Favelas, 2011, e revela que o número de homicídios entre os brancos caiu de 6.592 para 4.582 entre 2002 e 2009, o que representa uma diferença de 30% (OLIVEIRA Jr; LIMA, 2013, p. 123)

A constatação de Oliveira Jr e Lima (2013) acerca do agravamento do quadro quando se faz o recorte racial pode ser visualizada na tabela abaixo: há uma nítida queda no homicídio de brancos entre os anos de 2002 e 2009, enquanto há um aumento considerável no número de homicídios de negros.





Fonte: IPEA, 2013, p. 124

Assim, os homicídios, em particular os da parcela jovem da população negra, têm-se tornado, segundo Oliveira Jr e Lima, o calcanhar de Aquiles dos direitos humanos no Brasil. “Se, devido à situação de insegurança no país, a exposição da população à possibilidade de morte violenta já é grande, ser adolescente ou jovem negro corresponde a pertencer a uma população de risco.” (OLIVEIRA Jr; LIMA, 2013, p. 123)

Avalia-se que a violência letal tenha sido responsável pela morte de mais de 32 mil adolescentes nos municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes, no período de 2007 a 2013, segundo análise dos homicídios na adolescência no Brasil realizada pela UNICEF em conjunto com a Secretaria de Direitos Humanos (SDH), o Observatório de Favelas, o Laboratório de Análise da Violência (LAV) e o Programa de Redução da Violência Letal contra Adolescentes e Jovens (PRVL). No conjunto da população residente nos 266 municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes, identifica-se que a possibilidade de o adolescente negro ser vítima de homicídio é 3,7 vezes maior em comparação com os brancos (PRVL, 2010). (OLIVEIRA Jr; LIMA, 2013, p. 123-124)

Além da taxa de homicídios ser um indicador que distancia negros de brancos, os primeiros também estão mais sujeitos a outras modalidades de violência. Segundo a Pesquisa Nacional de Vitimização realizada pelo IBGE, como suplemento da

PNAD 2009, os negros também são atingidos com outros tipos de violência, como a agressão física: 2,3% dos negros sofreram pelo menos uma agressão física no ano anterior à realização da pesquisa, contra 1,3% dos brancos (IBGE, 2010). Deste modo, para Oliveira Jr e Lima (2013), esses números contribuem de forma veemente para que caia por terra os argumentos que ainda levam a crer que há democracia no Brasil.

Por si mesmos tais números deveriam servir para pôr fim ao mito da inexistência do racismo no Brasil. Tal fenômeno está presente nos mecanismos sociais – a educação escolar, a seletividade do mercado de trabalho, a pobreza, a organização familiar –, mesmo sendo confundido muitas vezes com diferentes formas de discriminação de classe. A disparidade da violência contra a população negra atesta o racismo brasileiro. Os caminhos que levam à oportunidade de ascensão social para essas massas são restritos. Se o negro é privado do acesso à cidadania, a tendência de exposição à violência e à marginalização aumenta. (OLIVEIRA Jr; LIMA, 2013, p. 126)

De acordo com o “Mapa da Violência 2012 – A cor dos homicídios no Brasil”, de Julio Jacobo Waiselfisz, o Sistema de Informações de Mortalidade, do Ministério da Saúde (SIM/MS) é a única fonte que verifica o quesito raça/cor dos homicídios em nível nacional até os dias de hoje. Mas só incorpora o tema em 1996, quando muda sua sistemática passando da Classificação Internacional de Doenças 9 para a 10 (CID9/CID10) por orientação da Organização Mundial da Saúde.

Com essa informação de raça/cor das vítimas dos homicídios conseguimos construir capítulos nos mapas da violência, a partir de 2005, que sinalizavam, por um lado, a magnitude do problema e, por outro, que este estava se agravando progressivamente com o passar dos anos. (WAISELFISZ, 2012, p. 6)

Segundo a pesquisa Waiselfisz (2012), por meio da classificação por raça ou cor das certidões de óbito, é possível observar que, com fortes oscilações de um ano para outro, a tendência geral desde 2002 é a queda do número absoluto de homicídios na população branca e de aumento nos números da população negra. De acordo com a pesquisa de Waiselfisz (2012): no ano de 2002 morreram proporcionalmente 65,4% mais negros do que brancos; no ano de 2006 o número aumentou para 90,8% e, no ano de 2010, o número foi para 132,3%.

E preocupa enormemente não só o elevado índice de vitimização negra que encontramos em 2010. Preocupa mais ainda a tendência crescente do problema. Os níveis atuais de vitimização negra já são intoleráveis, mas se

nada for feito de forma imediata e drástica, a vitimização negra no país poderá chegar a patamares inadmissíveis pela humanidade (WAISELFISZ, 2012, p. 6).

Waiselfisz também atenta para a idade das vítimas. Segundo o pesquisador, não se observam diferenças significativas de taxas de homicídio entre brancos e negros até os 12 anos de idade, mas a partir dessa idade, há um “um íngreme crescimento da violência homicida, tanto branca quanto negra, que se avoluma significativamente até os 20/21 anos de idade das vítimas.”

Se esse crescimento se observa tanto entre os brancos quanto entre os negros, nesse último caso o incremento é marcadamente mais elevado: entre os 12 e os 21 anos de idade as taxas brancas passam de 1,3 para 37,3 em cada 100 mil, aumenta 29 vezes. Já as taxas negras passam, nesse intervalo, de 2,0 para 89,6, aumentando de 46 vezes. (WAISELFISZ, 2012, p. 26)

Há ainda que se ressaltar a forma com que os policiais trabalham ao buscarem sua “clientela”: de forma discriminatória, com base em estereótipos que têm na cor da pele dos “suspeitos” seu elemento principal.

Dentro das sociedades democráticas esse tipo de orientação torna-se um dos elementos mais polêmicos da atuação policial. Como o representante do Estado nas ruas, o policial deve, por lei, tratar os cidadãos de forma universal, imparcial, sem distinções de classe, cor de pele e gênero. Porém, na prática, tal comportamento não é colocado em prática. (OLIVEIRA Jr; LIMA, 2013, p. 127)

Segundo o IBGE, negros são as maiores vítimas de agressão por parte de policiais em relação a brancos. Os dados são da Pesquisa Nacional de Vitimização, que revelam que 6,5% dos negros que sofreram uma agressão no ano anterior tiveram como agressores policiais ou seguranças privados (que muitas vezes são policiais trabalhando nos horários de folga), contra 3,7% dos brancos (IBGE, 2010).

Os sinais identificados para abordar um suspeito são, de forma geral apesar de não exclusiva, fortemente associados à classe social e à raça dos cidadãos. Em pesquisa realizada em Recife, ao serem perguntados sobre quem abordar primeiro em uma situação de suspeição que envolvesse um homem negro e outro branco, os policiais militares foram quase unânimes em dizer que o negro sofre um olhar diferenciado e, por isso, é sempre o primeiro (ou, às vezes, mesmo o único) abordado. (OLIVEIRA Jr; LIMA, 2013, p. 128)

As informações apresentadas acima também podem ser visualizadas nitidamente na tabela abaixo, produzida por Barros (2008): 51,3% dos Policiais Militares, em situação de suspeição envolvendo um homem branco e um homem negro, abordariam primeiro o negro. Os números aumentam quando se trata de policiais em formação como mostra a tabela abaixo.

**Percepção sobre quem se aborda primeiro em uma situação de suspeição envolvendo um homem branco e um homem negro: policiais militares (PMs), alunos do Curso de Formação de Oficiais (CFO) e alunos do Curso de Formação de Soldados (CFSD)**  
(Em %)

	PMs	CFO	CFSD
Negro depois branco	51,3	83,0	67,9
Branco depois negro	8,3	0,0	3,9

Fonte: Barros (2008).

Fonte: Barros (2008) apud IPEA (2013, p. 128)

O conceito de racismo institucional apresentado no tópico anterior deste trabalho mostra-se, portanto, bastante adequado à forma de atuação das organizações policiais em relação a negros, sobretudo homens e jovens. Entretanto, como representantes do Estado, “as polícias deveriam atuar como órgãos públicos que poderiam minimizar a iniquidade gerada pelo racismo e outros desequilíbrios sociais, e não reproduzi-la ou ampliá-la”. (OLIVEIRA Jr; LIMA, 2013, p. 129)

O combate à violência contra a população negra, principalmente jovem, requer políticas públicas que reforcem a posição do Estado brasileiro como provedor de direitos, como a justiça e a segurança pública. Além disso, deve atuar como garantidor da igualdade de oportunidades, corrigindo distorções sociais historicamente produzidas pelas ideologias e práticas racistas no país. É nesse sentido que ganham destaque os sistemas de cotas que vêm sendo adotados em universidades e concursos públicos. Evidentemente que, tomados de forma isolada, esses programas não são capazes de diluir a desigualdade racial. Contudo, se ampliados podem vir a atenuá-la, diminuindo os obstáculos para o desenvolvimento pleno das capacidades de um contingente considerável da população. (OLIVEIRA Jr; LIMA, 2013, p. 131)

No ano de 2013 foi criado pelo Governo Federal, por meio de uma articulação interministerial, o “Plano Juventude Viva”, coordenado pela Secretaria Nacional

de Juventude (SNJ), em parceria com a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR). Segundo a SNJ, o Plano reúne cerca de 30 ações, de dez Ministérios, e tem como principal objetivo reduzir a vulnerabilidade dos jovens, principalmente à mortalidade de jovens negros por homicídios. O Governo Federal lançou a primeira fase do Plano Juventude Viva em 2013, com ações voltadas para o estado de Alagoas e até o primeiro semestre de 2014 pretende tê-lo implementado nos estados da Bahia, Alagoas, Paraíba, Distrito Federal e Região Metropolitana e município de São Paulo<sup>37</sup>.

A implementação do referido Plano é feita em conjunto com os estados, municípios, sociedade civil, Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, entre outros, sendo que o próprio, de acordo com sua coordenação, foi construído por meio de um processo participativo, com o envolvimento do movimento negro, dos movimentos juvenis, representantes do Hip Hop, de especialistas em segurança pública e por meio de diálogos com atores governamentais, nas esferas federal, estaduais e municipais. A coordenação do Plano destaca, ainda, que ele se constitui como uma resposta à prioridade mais votada pelos jovens na 1ª e 2ª Conferência Nacional de Juventude, realizadas em 2008 e 2011<sup>38</sup>.

### **3.2.4. Invisibilidade e fortalecimento de estereótipos na mídia**

De acordo com Muniz Sodré (1999), na obra “Claros e escuros-Identidade, povo e mídia no Brasil”, geralmente, os discursos sociais (manuais escolares, diálogos entre as partes da sociedade – pais/filhos, professores/ estudantes –, programas e textos jornalísticos, etc.) têm na sua matriz referenciais da elite<sup>39</sup>, segmento responsável pela produção e reprodução do preconceito. “É desses grupos sociais que nascem os discursos,

---

<sup>37</sup> Informações veiculadas na página do Plano Juventude Viva. O Plano. Disponível em: <http://www.juventude.gov.br/juventudeviva/o-plano>. Acesso em: 12 mar. 2014.

<sup>38</sup> Informações veiculadas na página do Plano Juventude Viva. Perguntas e Respostas. Disponível em: <http://www.juventude.gov.br/juventudeviva/documentos/perguntas-e-respostas/>. Acesso em: 12 mar. 2014.

<sup>39</sup> Considera-se neste trabalho o conceito de elite constante do Dicionário de Sociologia de Johnson (1997), para quem “Elite é qualquer grupo ou categoria em um sistema social que ocupa uma posição de privilégio e dominação. Os exemplos incluem a classe alta, os altos comandos militares, os professores catedráticos em algumas universidades, executivos-chefes de empresas, líderes da religião organizada, altos funcionários de partido na oligarquia política ou peritos em sistemas sociais que dependem de conhecimentos especializados.”

os modelos cognitivos e as atitudes discriminatórias em relação às minorias”. (SODRÉ, 1999, p. 243) Para o autor, dessa elite faz parte também a mídia.

A mídia é o intelectual coletivo desse poderio, que se empenha em consolidar o entendimento do povo como “público”, sem comprometer-se com causas públicas nem com a afirmação da diversidade da população brasileira. O racismo modula-se e cresce a sombra do difusionismo culturalista euroamericano e do entretenimento rebarbativo oferecido às massas pela televisão e outros ramos industriais do espetáculo. (SODRÉ, 1999, p. 244)

Conforme Sodré (1999) o racismo midiático  , assim, suscitado por alguns fatores (nega o, recalramento, estigmatiza o e indiferença profissional), melhor explicados a seguir. Sobre a nega o, Sodré (1999) destaca que, do mesmo modo como as elites de hoje rejeitam o racismo doutrinário ou evitam a pecha de “sujeitos da discrimina o”, “(...) a média tende a negar a existência do racismo, a não ser quando este aparece como objeto noticioso, devido   viola o flagrante desse ou daquele dispositivo anti-racista ou a episódicos conflitos raciais.” Segundo Sodré, ela tende a considerar a questão racial anacr nica, “deixando de perceber as suas formas mutantes e assim contribuindo para a reprodu o de fen menos em bases mais extensas”. (SODRÉ, 1999, p. 244)

Em rela o ao recalramento, o professor afirma que, tanto no jornalismo quanto na indústria cultural em seus diferentes modos de produ o, costuma-se recalcar os aspectos identitários positivos das manifesta es simbólicas de origem negra.

Assim   que, quando se fala de vitalismo cultural da música popular brasileira, não se acentua suficientemente a sua proveniência nem o papel t tico que tem desempenhado nas rela es inter-raciais. O mesmo acontece quando se trata de vultos importantes da História, das artes, da literatura.   frequente encontrarem-se profissionais competentes da m dia completamente ignorantes no que se diz respeito   História do negro no Brasil ou nas Américas. (SODRÉ, 1999, p. 244)

Sobre a estigmatiza o, Sodré (1999) cita Goffman<sup>40</sup> e sua distin o entre identidade social virtual (aquela que se atribui ao outro) e identidade social real (conferida por traços efetivamente existentes). De acordo com Sodré (1999), na passagem do

---

<sup>40</sup> GOFFMAN, E. **Stigmat e**. Les usages sociaux des handicaps. Minuit, 1975.

potencial/virtual ao real/atual, surge o estigma, a marca da desqualificação da diferença, ponto de partida para todo tipo de discriminação, consciente ou não, do outro.

Num país de dominação branca, a pele escura tende a tornar-se um estigma. Na verdade, qualquer tipo de diferença (por exemplo, traços faciais distintos, como entre os hutus e os tutsis em Ruanda) pode ser estigmatizado e suscitar juízos de inferioridade sobre o outro. Com referência ao negro, a mídia, a indústria, constroem identidades virtuais a partir, não só da negação e do recalcamento, mas também de um saber do senso comum alimentado por uma longa tradição ocidental de preconceitos e rejeições. Da identidade virtual nascem estereótipos e as folclorizações em torno de pele escura. (SODRÉ, 1999, p. 244)

No que se refere à indiferença profissional, Sodré (1999) lembra que a mídia organiza-se empresarialmente, com motivações de lucro e poder semelhantes às de outras iniciativas industriais. “(...) a mídia contemporânea pauta-se pelos ditames do comércio e da publicidade, pouco interessados em questões como a discriminação do negro ou de minorias” (SODRÉ, 1999, p. 244). Assim, conforme o professor, os profissionais midiáticos acabam dessensibilizando-se com problemas dessa ordem.

Por outro lado, é reduzida a presença de negros nas fileiras profissionais da mídia brasileira. Quando indivíduos de pele escura conseguem empregar-se em redações de jornais ou em estações de televisão, mesmo que possam eventualmente ocupar uma função importante, são destinados majoritariamente a tarefas ditas “de cozinha”, isto é, aquelas que se desempenham nos bastidores do serviço, longe da visibilidade pública. (SODRÉ, 1999, p. 244)

A afirmação de Sodré foi publicada em 1999 e, de lá para cá, algumas mudanças ocorreram, mas não configuraram uma mudança conjuntural na situação. De acordo com a tese “Visibilidade às Questões Étnicas nos Meios de Comunicação e no Mercado de Trabalho”<sup>41</sup>, apresentada no 31º Congresso Nacional dos Jornalistas pelo Núcleo de Comunicadores Afrobrasileiros do Sindicato dos Jornalistas Profissionais do Estado do Rio Grande do Sul; pela Comissão de Jornalistas pela Igualdade Racial do Sindicato dos Jornalistas Profissionais do Estado de São Paulo (COJIRA-SP) e pela Comissão de Jornalistas pela Igualdade Racial do Sindicato dos Jornalistas Profissionais do Município do Rio de Janeiro (COJIRA-RJ), apresentada, em agosto de 2004, a situação de

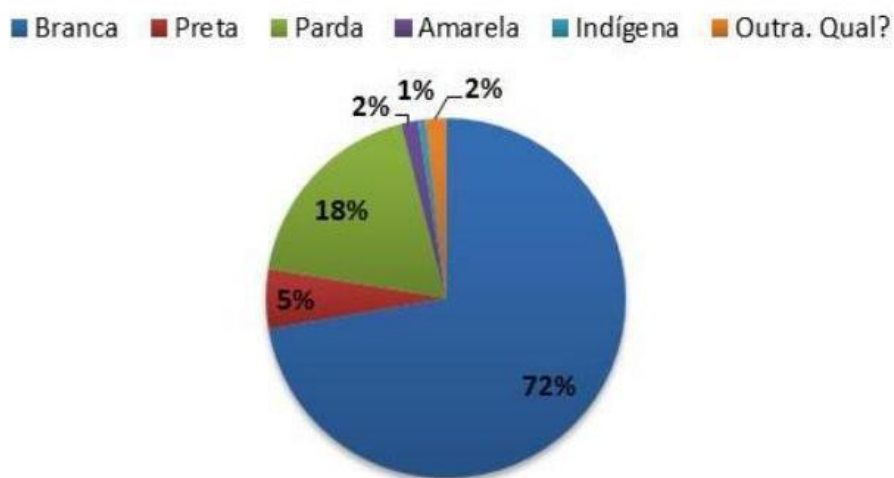
---

<sup>41</sup> Disponível em: [http://www.fenaj.org.br/federacao/congressos/xxxi\\_cnj\\_teses\\_mocoos.htm](http://www.fenaj.org.br/federacao/congressos/xxxi_cnj_teses_mocoos.htm). Acesso em 12 fev. 2014.

desigualdade dos trabalhadores negros também pode ser observada no universo da imprensa. De acordo com o texto da tese, homens e mulheres negras estão sempre em menor proporção e a estrutura ocupacional dos veículos de comunicação, e particularmente da imprensa, é considerada uma das mais excludentes do ponto de vista racial.

A pesquisa “Quem é o jornalista brasileiro? Perfil da profissão no país”<sup>42</sup>, realizada pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), em parceria com a Federação Nacional dos Jornalistas (FENAJ), publicada em 2012, confirma, do ponto de vista numérico, o que é apresentado na tese “Visibilidade às Questões Étnicas nos Meios de Comunicação e no Mercado de Trabalho”, de 2004. De acordo com a pesquisa, 72% dos jornalistas brasileiros são brancos e 23% negros (pretos ou pardos), como mostra o gráfico abaixo.

## Jornalistas brasileiros por cor/raça (2012)



Fonte: Pesquisa “Perfil Profissional do Jornalismo Brasileiro”, UFSC; FENAJ, 2012

Sobre a representação do negro na dramaturgia brasileira, Joel Zito Araújo afirma no artigo “O negro na dramaturgia, um caso exemplar da decadência do mito da democracia racial brasileira”, publicado no ano de 2008 na Revista “Estudos Feministas”,

<sup>42</sup> Síntese da pesquisa disponível em: <http://perfildojornalista.ufsc.br/files/2013/04/Perfil-do-jornalista-brasileiro-Sintese.pdf>. Acesso em 12 fev. 2014.



que examinar a representação dos atores e das atrizes negras em mais de 50 anos de história da telenovela brasileira, principal indústria audiovisual e dramaturgicada do país, é trazer à tona a decadência do mito da democracia racial, “sujando assim uma bela, mas falsa imagem que o Brasil todo buscou difundir de si mesmo, fazendo crer que a partir de nossa condição de nação mestiça superamos o ‘problema racial’ e somos um modelo de integração para o mundo” (ARAÚJO, 2008, p. 979).

Nenhum dos grandes atores negros parece ter escapado do papel de escravo ou serviçal na história da telenovela brasileira, mesmo aqueles que quando chegaram à televisão já tinham um nome solidamente construído no teatro ou no cinema, como Ruth de Souza, Grande Otelo, Milton Gonçalves e Lázaro Ramos. Essa afirmativa pôde ser constatada na pesquisa que fizemos sobre a representação do negro na história da telenovela brasileira, que deu origem ao filme e livro *A negação do Brasil*. (ARAÚJO, 2008, p. 979).

Conforme Araújo (2008), até o final dos anos 1990, poucas telenovelas trataram a discriminação racial contra o negro brasileiro de forma direta.

Na teleficção, assim como na nossa sociedade, a vergonha de demonstrar o próprio preconceito, ou o “preconceito de ter preconceito”, conforme alertava o sociólogo Florestan Fernandes, criou o tabu que inibe a manifestação aberta do racismo e fortaleceu o consenso em torno do mito da democracia racial brasileira. (ARAÚJO, 2008, p. 981).

Na apresentação do livro “O negro na TV pública”, publicado em 2012, Joel Zito Araújo cita que João Carlos Rodrigues, na reedição do seu livro “O negro brasileiro e o cinema” (ano), encontrou a imagem síntese dos problemas que perduram até hoje quando se discute a imagem do negro na produção audiovisual: trata-se da tela “Redenção de Cam” de Modesto Brocos, pintada em 1895, apresentada abaixo<sup>43</sup>. Na pintura, há velha negra de mãos para os céus, agradecida pelo neto, quase branco, fruto da união de sua filha mulata com um homem branco. “A estratégia de branqueamento do país, através da miscigenação, não poderia encontrar um quadro tão direto com mensagem tão óbvia”. (ARAÚJO, 2012, p. 15)

---

<sup>43</sup> Segundo a Enciclopédia Itaú Cultural Artes Visuais, a versão original da tela de 1895, de autoria de Modesto Brocos (1852 - 1936), pintor espanhol radicado no Brasil, está exposta no Museu Nacional de Belas Artes, no Rio de Janeiro.



Fonte: Enciclopédia Itaú Cultural Artes Visuais

Conforme Araújo (2012):

Várias gerações tiveram o seu imaginário afetado pela persistência de um racismo internalizado em cultura, em nosso inconsciente, em nossas relações sociais, políticas e econômicas, que se manifestam através da reiteração de estereótipos negativos na representação do negro em nossa produção audiovisual. (ARAÚJO, 2012, p.15)

Para o autor e cineasta, este é um tipo de racismo que ainda flerta com o desejo de branqueamento da população brasileira e produz imagens em que o branco é o padrão ideal de beleza. Ele reforça que este tipo de racismo precisa ser avaliado em várias frentes, sobretudo na televisão, “visto que é uma mídia que pode vir a ser determinante na realização do nosso maior sonho, o de ser, um dia, uma democracia racial”. (ARAÚJO, 2012, p. 17-18)

No texto “Mídia, racismos e representações do outro”, Rosane Borges, partindo do entendimento de que, a despeito de algumas mudanças a respeito da imagem do negro, existe uma matriz que se replica, um padrão que define o lugar do negro no sistema

de representação; e de que os estigmas se repetem, não em termos de conteúdos, mas de articulação, reflete sobre o corpo feminino negro e suas estigmatizações e representações.

O corpo feminino negro foi pensado como anormal, desviante em relação ao corpo masculino europeu. Nele, se articulavam categorias de raça e sexo que universalizadas acabaram por criar o estereótipo de hipersexualidade da mulher negra que impera até hoje e que foi estendida aos homens negros em geral. (BORGES, 2012, p. 188).

Assim, conforme destaca Borges (2012), é nessa fronteira de sentidos que se forma um dos “dizeres” comuns do imaginário de construção do que é ser mulher negra. “Dizeres esses que são reatualizados em peças publicitárias, propagandas, telenovelas e outros produtos que circulam nos limites das mídias contemporâneas”. (BORGES, 2012, p. 194)

No que se refere à publicidade, a autora cita o exemplo da propaganda da cerveja Devassa, veiculada em 2010. O texto publicitário dizia: “É pelo corpo que se conhece a Negra. Devassa Negra: encorpada, estilo dark, de alta fermentação, cremosa e com aroma de malte torrado”, como mostra a imagem abaixo. Para Borges (2012) o texto “É pelo corpo que se conhece a Negra”, tem forte apelo no imaginário social e soa como um código facilmente identificado, sendo o corpo é o fio condutor pelo qual se define o comum, o facilmente identificável quando se fala da mulher negra<sup>44</sup>.

---

<sup>44</sup> Na época, a referida propaganda foi amplamente denunciada pelos movimentos de mulheres e negros. Segundo reportagem do portal IG, em maio de 2011, o Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária (Conar) determinou a alteração no anúncio por concluir que nele havia "racismo, machismo e sexismo, entre outras infrações éticas" e em outubro de 2013 o Ministério da Justiça anunciou possibilidade multar a empresa Brasil Kirin, produtora da cerveja Devassa, em R\$ 6 milhões por conta da propaganda. De acordo com a reportagem do IG, o Ministério da Justiça afirma em nota, que existem "sérios indícios de abusividade na peça publicitária" e que, por isso, um processo administrativo sancionador foi aberto pelo Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (DPDC). Reportagem veiculada no site IG. Devassa pode levar multa de R\$ 6 milhões por publicidade abusiva. Disponível em: <http://economia.ig.com.br/2013-10-04/devassa-pode-ser-multada-em-r-6-milhoes-por-publicidade-abusiva.html>. Acesso em: 21 mar. 2014.



Fonte: Google Imagens, 2014

Borges (2012) se ancora em algumas autoras negras em cujos textos “encontram-se chaves de compreensão para o viés redutor a que foi inserido as mulheres negras” (BORGES, 2012, p. 190). Uma das autoras citadas é Bell Hooks<sup>45</sup>, que considera que os estereótipos decantados por um imaginário racista e sexista sobre a mulher negra desde a escravidão impediram que ela fosse vista além do seu corpo, impondo-lhe papéis fixos que circulam recorrentemente e alimentam o sistema de dominação patriarcal e racista: Para Hooks, essas representações incutiram na cabeça de todos que as negras eram só corpo, sem mente.

A aceitação cultural dessas representações continua a informar a maneira como as negras são encaradas. Vistos como “símbolo sexual”, os corpos femininos negros são postos numa categoria, em termos culturais, tida como bastante distante da vida mental. Dentro das hierarquias de

---

<sup>45</sup> Bell Hooks é professora emérita de Inglês no City College of New York, professora de Estudos Feministas no Oberlin College, ativista negra, feminista e escritora norte-americana. Entre outros títulos, é autora de *Black Looks: Race and Representation*, publicado em 1992, em que mostra como a representação das mulheres negras nos diversos meios de comunicação forma uma percepção coletiva de que elas estão no mundo principalmente para servir aos outros. Informação veiculada no site do Geledés-Instituto da Mulher Negra. Vozes-Mulheres de escritoras e intelectuais negras. Disponível em: <http://www.geledes.org.br/areas-de-atuacao/questoes-de-genero/180-artigos-de-genero/16408-vozes-mulheres-de-escritoras-e-intelectuais-negras>. Acesso em 21 fev. 2014.

sexo/raça/classe dos Estados Unidos, as negras sempre estiveram no nível mais baixo. O status inferior nessa cultura é reservado aos julgados incapazes de mobilidade social, por serem vistos, em termos sexistas, racistas e classistas, como deficientes, incompetentes e inferiores. (HOOKS, 1995, p. 13 apud BORGES, 2012, p. 190).

De acordo com Borges (2012), Hooks (1995) ainda sustenta, enfaticamente, que só um novo sistema de representações do negro e da mulher negra poderá livrá-los dos estigmas que os aprisionam em categorias desumanizantes.

Borges (2012) referencia-se ainda em Ângela Davis<sup>46</sup>, que considera que o estupro está na base da desumanização da mulher negra pelo homem branco, o seu proprietário, para além da escravidão. Também cita a ativista Lélia Gonzalez, já mencionada neste trabalho, que incorpora as categorias de mucama, da empregada doméstica e da mãe preta para, de uma ótica psicanalítica, avaliar como funciona engenhosamente o racismo brasileiro. “Em suma, no que diz respeito à mulher negra, as significações parecem ser regradas e, em grande medida, imutáveis.” (BORGES, 2012, p. 196)

E ao que tudo indica é desse repertório que a mídia se abastece. O quadro comum de referências sobre a mulher negra oscila, então, da figura sexualmente atrativa ou do sujeito talhado para o trabalho (um infame ditado evocado em conversas informais na cena brasileira dá a dimensão disso: “branca para casar, mulata para fornicar e preta para trabalhar”). As duas categorias, do trabalho subalternizado e do prazer corporal, acompanham irrevogavelmente as imagens midiáticas da mulher negra. Funcionam, como discursos fundadores, ou seja, são discursos que laboram como referência básica no imaginário constitutivo da mulher negra. (BORGES, 2012, p. 196-198)

Sobre a questão racial no jornalismo brasileiro, e a atuação de jornalistas e sindicatos de jornalistas no enfrentamento ao racismo, o jornalista Flávio Carrança no artigo “Meios de Comunicação e combate ao racismo” (2012), afirma que:

---

<sup>46</sup> Ângela Davis é natural dos Estados Unidos, filósofa e professora do Departamento de História da Universidade da Califórnia. Ativista política do combate ao racismo e na defesa dos direitos das mulheres, Ângela é autora dos livros: *Women, Race and Class* (Mulheres, Classe e Raça) - sobre o movimento feminista; *If They Come in The Morning: Voice Of Resistance* (Quando Vier o Amanhecer: Vozes da Resistência) - que traz uma análise marxista da opressão racial dos Estados Unidos e *Blues Legacies And Black Feminism* (O legado do Blues e o Feminismo Negro) - que retrata a contribuição das mulheres negras do início do século 20 para o feminismo, principalmente através de cantoras como Billie Holiday e Bessie Smith. Informações veiculadas no site do Geledés-Instituto da Mulher Negra. Angela Davis. Disponível em: <http://www.geledes.org.br/atlantico-negro/afroamericanos/angela-davis/974-angela-davis>. Acesso em 21 fev. 2014.

(...) a reflexão sobre o papel da imprensa e dos veículos de comunicação em relação ao racismo ganhou, nos últimos anos, um espaço maior na agenda do movimento negro, a partir do momento em que percebeu que o jornalismo pode ser um instrumento poderoso, tanto para o reforço ou a produção de preconceito quanto para a promoção da igualdade. Essa mudança teve significativa contribuição dos jornalistas negros e antirracistas organizados em seus sindicatos. (CARRANÇA, 2012)

De acordo com Carrança (2012), a exemplo dos organismos de representação de diversas categorias profissionais, os sindicatos de jornalistas brasileiros também passaram muitos anos se preocupando majoritariamente com questões salariais, condições de trabalho e o exercício ilegal da profissão. “As entidades ignoravam os problemas relacionados com a discriminação pela cor da pele, que prejudicam o acesso ao mercado de trabalho e a mobilidade profissional dos(as) jornalistas negros(as).” (CARRANÇA, 2012, p. 152)

Em meados da década de 1990, as três centrais sindicais brasileiras então existentes (CGT, Força Sindical e CUT) se unificam em torno de propostas para a questão racial, participando de duas conferências interamericanas, uma delas realizada em Salvador, em 1994, e outra em Washington, em 1995. Como resultado desses encontros, foi criado o Instituto Sindical Interamericano pela Igualdade Racial (Inspir), que tem como objetivo capacitar dirigentes sindicais e fornecer subsídios para o combate ao racismo. (CARRANÇA, 2012, p. 156)

Carrança (2012) também ressalta que o amadurecimento da relação entre o movimento negro e o movimento sindical resultou, ainda em 1995, na realização I Encontro Nacional de Sindicalistas e Ativistas Anti-Racistas, que aconteceu em Brasília no mês de maio de 1995.

Outro acontecimento destacado por Carrança (2012), que marca a incidência dos profissionais do jornalismo e dos sindicatos dos jornalistas, institucionalmente, nesta pauta, é o surgimento das Comissões de Jornalistas pela Igualdade Racial (Cojiras) que, segundo ele, “nasceram sob essa pergunta: sendo o racismo um problema estrutural da sociedade brasileira, que afeta todas as suas instâncias, de que maneira ele se manifesta no mercado de trabalho e na produção cotidiana dos jornalistas?” (CARRANÇA, 2012, p.) A primeira Cojira nasceu em São Paulo, no segundo semestre de 2000, quando foi criado, no Sindicato dos Jornalistas de São Paulo o Comitê Permanente de Jornalistas Negros. No primeiro semestre de 2001 o comitê torna-se a Comissão de Jornalistas pela Igualdade

Racial (Cojira-SP). Em 2003 surgiu a Cojira-Rio, em agosto de 2007 foi criada a Cojira-DF, vinculada ao Sindicato dos Jornalistas Profissionais do Distrito Federal (SJPDF)<sup>47</sup> e em novembro de 2007 foi criada a Cojira-AL<sup>48</sup>, ligada ao Sindicato de Jornalistas Profissionais de Alagoas (Sindjornal), sendo o primeiro núcleo do Nordeste a trabalhar as questões étnicorraciais no movimento sindical da categoria. Em abril de 2008, foi criada a Cojira-BA<sup>49</sup> e em 2009 a Cojira-PB.<sup>50</sup> É válido ressaltar que as Cojiras tiveram um papel importante na reivindicação e da 1ª Conferência nacional de Comunicação e na construção da articulação Enegrecer a Confecom, objeto deste trabalho.

Este movimento nacional de Cojiras criou, no 33º Congresso da categoria (SP, 2008), a CONJIRA (Comissão Nacional de Jornalistas pela Igualdade Étnico-racial), coordenada pela COJIRA-AL. No 34º Congresso Nacional de Jornalistas, realizado em Porto Alegre (agosto 2010), a CONJIRA se transformou na CONAJIRA (Comissão Nacional de Jornalistas pela Igualdade Étnico-racial) com o propósito de agregar também os estados que abrigam contingentes populacionais indígenas. Foi aprovada também a proposta de composição da entidade nacional por um representante de cada COJIRA (Alagoas, Bahia, Distrito Federal, Rio de Janeiro, São Paulo e Paraíba) e Núcleo de Jornalistas Afro-brasileiros do Rio Grande do Sul, sendo que estas instâncias devem indicar um membro titular e respectivo suplente; e por um representante da FENAJ igualmente a ser indicado pela Federação.

De acordo com Carrança (2012), uma das primeiras tarefas dessa comissão foi estimular os demais sindicatos associados à FENAJ para que criassem as suas comissões de jornalistas, comprometidas com o combate ao racismo. “Além disso, busca formalizar a construção de uma pauta nacional de atividades a serem desenvolvidas pelos

---

<sup>47</sup> Informação veiculada no blog da Cojira-DF. Disponível em: <http://cojiradf.wordpress.com/about/>. Acesso em 12 fev. 2014

<sup>48</sup> Informação veiculada no blog da Cojira-AL. Disponível em: <http://cojira-al.blogspot.com.br/p/quem-somos.html>. Acesso em 12 fev. 2014

<sup>49</sup> Informação veiculada no blog da Cojira-AL. Disponível em: [http://cojirabahia.blogspot.com.br/2010/09/o-que-e-cojira-ba-e-o-que-ela-faz\\_22.html](http://cojirabahia.blogspot.com.br/2010/09/o-que-e-cojira-ba-e-o-que-ela-faz_22.html). Acesso em 12 fev. 2014

<sup>50</sup> Ressalte-se que resolução do 31º Congresso Nacional dos Jornalistas, que ocorreu em João Pessoa-PB, em 2004, deliberava pela Criação, nos sindicatos de jornalistas, de comissões semelhantes ao Núcleo de Jornalistas Afro-Brasileiros (2000), vinculado ao Sindicato dos Jornalistas do Rio Grande do Sul, à COJIRA-SP (2000) e à COJIRA-Rio (2003).

jornalistas para o combate ao racismo, pela equidade de gênero e pela promoção da igualdade racial”. (CARRANÇA, 2012, p. 174-176)

Um dos principais problemas enfrentados por todos aqueles que se propõem a formular políticas de promoção da igualdade é sempre a falta de informações organizadas. Onde estão os jornalistas negros, que cargos ocupam, quais as condições de mobilidade no interior das empresas? Com o objetivo de responder perguntas como essas, a Conajira tem trabalhado pela adoção da autodeclaração étnico-racial nas fichas sindicais e pelo apoio às políticas focalistas para empresas jornalísticas, além de estimular a produção de indicadores referentes à cobertura dos temas gênero, raça e etnia na imprensa. (CARRANCA, 2012, p. 176)

Carrança (2012) ainda relata que, as dificuldades enfrentadas por negros e negras de diversos países para tornarem visíveis suas participações no I Fórum Social Mundial, durante o ano 2000, levou à criação, em 2001, do Núcleo de Comunicadores Afrodescendentes do Sindicato dos Jornalistas Profissionais do Rio Grande do Sul. “Atendendo a uma demanda Comitê Afro-brasileiro do Fórum, a diretoria daquele sindicato sugeriu a criação de um núcleo que congregaria jornalistas afrodescendentes e daria apoio durante o II Fórum Social Mundial em 2001.” (CARRANÇA, 2012, p.)

O Núcleo foi implantado, desenvolveu atividades, mas enfrentou dificuldades para arregimentar um número maior de jornalistas afro-brasileiros. Ao mesmo tempo convergiam voluntariamente para ele comunicadores de emissoras de rádio, televisão, veículos comunitários (jornais e rádios), relações públicas e publicitários, que manifestavam a vontade de integrá-lo. Foi decidida, então, a formalização do Núcleo no Sindijor-RS, para discutir as questões da etnia nos meios de comunicação e buscar a definição de políticas para reconhecimento e legitimação de suas especificidades, manifestações culturais e forma de viver próprias, legados deixados à população brasileira pelos ancestrais africanos. (CARRANÇA, 2012, p.)

De acordo com Carrança (2012), também partiu do Núcleo gaúcho uma iniciativa responsável pelo maior estímulo para que a luta pela igualdade racial passasse a integrar o calendário nacional das instâncias de deliberação da Federação Nacional dos Jornalistas (FENAJ): a tese “*Visibilidade às questões étnicas nos meios de comunicação e no mercado de trabalho*”, já mencionada anteriormente, apresentada no 31º Congresso Nacional dos Jornalistas (2004) e que contou com o apoio e colaboração das Cojiras de São Paulo e do Rio de Janeiro.



## CAPÍTULO 4

### 4. PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Conforme apresenta Lúcia Avelar no Capítulo 1 "Participação política" da obra "Sistema Político Brasileiro: uma introdução", organizada por ela e por Antônio Octávio Cintra em 2004, atividades, reunidas sob a expressão "participação política", vão desde as mais simples, como as conversas com amigos e familiares sobre os acontecimentos políticos locais, nacionais e internacionais, até as mais complexas, como fazer parte de governos, mobilizar pessoas para protestar contra autoridades políticas, associar-se em grupos e movimentos para reivindicar direitos, envolver-se nas atividades da política eleitoral, votar, candidatar-se, pressionar autoridades para mudanças nas regras constitucionais para favorecer grupos de interesses dos mais diversos, e mais uma plêiade de atividades que circundam o universo da vida política. Ligada à ideia de soberania popular, a participação política é instrumento de legitimação e fortalecimento das instituições democráticas e de ampliação dos direitos de cidadania.

As formas e os canais de participação política variam conforme o contexto histórico, as tradições da cultura política de um país ou região, e também conforme a situação social dos que participam. Assim, a lógica de organização e participação dos diferentes atores, nem sempre é a mesma. As formas de inserção política de membros das elites diferem daqueles provenientes da não elite. É mais fácil para os primeiros se iniciarem nas atividades dos partidos políticos, nas entidades corporativas, e se alçarem a cargos políticos. Assim, também, variam os canais de participação dos membros das entidades religiosas, militares, sindicais, além daqueles que participam nos movimentos sociais organizados rurais ou urbanos. (AVELAR, 2004, p. 223)

Outro modelo apresentado pela autora para explicar o maior envolvimento na política é modelo da consciência de classe que aponta a alternativa da educação política para superar as condições do baixo *status* social. (AVELAR, 2004, p.229)

Quanto mais o indivíduo participa, mais adquire consciência de sua situação de desigualdade; quanto maior a consciência de sua situação, mais tende a participar. Com base nessa formulação é que as lideranças políticas sustentam a necessidade de ações pedagógicas por parte dos partidos, sindicatos e movimentos, para inculcar a consciência de classe e incrementar ações coletivas. (AVELAR, 2004, p. 229-230)

De acordo com Avelar (2004), a participação política emergiu junto com o Estado de soberania popular, à época dos movimentos revolucionários europeus dos séculos XVIII e XIX, no contexto das revoluções industrial e burguesa, um fenômeno que rompeu com a regra secular da correspondência entre posição social e política dos indivíduos. “Essa ruptura foi lenta, iniciada com a queda paulatina da aristocracia e a ascensão da burguesia e, mais tarde, incorporou cidadãos da classe trabalhadora”. (AVELAR, 2004, p. 224)

A consolidação da ideia de um Estado de soberania popular oferecia a possibilidade para que cada cidadão, indiferentemente de sua posição na sociedade civil, pudesse reivindicar os seus direitos, de modo a superar sua desigualdade diante de outros que usufruíam de privilégios sociais e políticos. A extensão do sufrágio às camadas populares e a introdução do voto secreto foram instrumentos para que cada eleitor manifestasse sua opção política, longe da coerção dos mais poderosos. Foi porém, com a organização política que se conquistou, historicamente, um "novo terreno de confrontação", pois tornou possível para as coletividades organizadas lutar contra os valores que justificavam as estruturas sociais de enormes desigualdades. Se o sufrágio universal anunciava uma igualdade potencial, a organização política poderia ser seria o instrumento para a construção da igualdade real. (AVELAR, 2004, p. 224)

Avelar cita os partidos políticos, os movimentos sociais e as subculturas políticas como exemplos da ampliação da participação e do fortalecimento da sociedade organizada. “Os partidos políticos, especialmente os partidos de notáveis<sup>51</sup>, nos séculos XVIII e XIX, mantinham contato com a sociedade civil apenas em ocasião eleitoral” (AVELAR, 2004, p. 224). No final do século XIX, porém, com a emergência dos partidos de massa<sup>52</sup>, outros segmentos da sociedade viram a oportunidade de participar na política formal. “Nos países de regimes absolutistas, as organizações competitivas e inclusivas

---

<sup>51</sup> Para José Teodoro Soares (1987), partidos de notáveis são os partidos de quadros, aqueles que dão ênfase na representação individual e reúnem pessoas ilustres, para preparar eleições, conduzi-las e manter contato com os candidatos. “Pessoas influentes, de início, cujo nome, prestígio ou brilho servirão de caução ao candidato e lhe granjearão votos” SOARES (1987). Trata-se também de partido composto por pessoas que conhecem tecnicamente “a arte de manejar os eleitores e de organizar uma campanha; enfim pessoas notáveis financeiramente, que contribuem com o fator essencial: o dinheiro. Aqui, a qualidade importante mais que tudo: amplitude do prestígio, habilidade técnica, importância da fortuna.” SOARES (1987)

<sup>52</sup> Ainda conforme José Teodoro Soares (1987), os partidos de massa são os que têm uma dimensão de integração. “Constata-se uma preocupação com a participação de todos, sobretudo, no que diz respeito ao financiamento das eleições, onde todos contribuem mesmo com uma parcela modesta” SOARES (1987). De acordo com Soares (1987), partidos de massa caracterizam-se, também, pelo tamanho da sua base social, que é bastante grande, o que lhe confere maior democratização e participação.

surgiriam tardiamente; em outros, a participação foi o instrumento de democratização da política, no seio do conflito capital versus trabalho”. (AVELAR; CINTRA, 2004, p. 224). É importante ressaltar que, segundo a autora:

Atualmente, diante de um complexo sistema de estratificação e classes, a sociedade apresenta suas reivindicações por meio de organizações diferenciadas, com fundamentos, crenças e valores que transcendem o conflito capital versus trabalho, estendendo-as para questões socioeconômicas, morais e éticas. (AVELAR, 2004, p. 224-225)

No Brasil, a emergência da participação deu-se muito mais tarde, em meados do século XX, quando: a) os níveis de urbanização tornaram-se altos; b) as organizações sindicais dos trabalhadores do período de industrialização alcançaram densidade política; c) ganhou força a organização política da sociedade em consequência da mobilização de Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) ligadas ao setor progressista<sup>53</sup> da Igreja Católica, inconformada com os níveis de analfabetismo, miséria, pobreza rural e urbana; quando os movimentos de mulheres, entre outros, tornaram-se visíveis e agregaram força corporativa para a política da não-elite. (AVELAR, 2004, p. 225)

Assim vem sendo construído o espaço político da esquerda, iniciado nas décadas anteriores e consolidado nas décadas de 1970 e 1980. Se comparada ao ocorrido na maioria dos países da social-democracia européia, a conquista do instrumento associativo como meio de democratização viria, entre nós, mais de um século depois. (AVELAR, 2004, p. 225)

Avelar (2004) resume as formas de participação na democracia

---

<sup>53</sup> De acordo com Charmain Levy, no artigo “Influência e contribuição: a igreja católica progressista brasileira e o fórum social mundial”, publicado em 2009 na Revista Religião & Sociedade, a Igreja Católica Progressista é um conjunto de organizações e indivíduos inspirados pela Teologia da Libertação e engajados em realizar mudanças profundas na Igreja Católica e na sociedade. “Ao contrário do que aconteceu em outros países latinoamericanos, no Brasil a Igreja Católica Progressista esteve e está presente em todos os níveis da Igreja. Entre os progressistas encontram-se cardeais, bispos e padres, além de ordens e congregações”. (LEVY, 2009) Para Levy (2009), em muitos sentidos, a Igreja Católica Progressista foi o ator social mais importante do período de formação da sociedade civil brasileira contemporânea, pois criou, promoveu e apoiou movimentos sociais modernos em todo o Brasil, tanto nos centros urbanos quanto na zona rural. Durante muitos anos - a começar pelo trabalho realizado na constituição das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) nos anos 1960 -, foi a Igreja Católica Progressista que esteve no centro das lutas de pequenos agricultores deslocados/atingidos por barragens, comunidades indígenas, pescadores, trabalhadores urbanos e donas-de-casa das periferias das grandes cidades, em bairros pobres e favelas. Além disso, a Igreja Católica Progressista atuou em comunidades carentes para organizar as pessoas que perderam com a modernização autoritária da economia do país, denunciando publicamente as injustiças sociais na tentativa de influenciar as decisões da elite política brasileira e chamando a atenção internacional para o problema dos direitos humanos no Brasil (MAINWARING 1986; BRUNEAU 1992).

contemporânea em três grandes vias ou canais de participação: o canal eleitoral, que abrange todo tipo de participação eleitoral e partidária, conforme as regras constitucionais e do sistema eleitoral adotado em cada país; os canais corporativos que são instâncias intermediárias de organização de categorias e associações de classe para defender seus interesses no âmbito fechado dos governos e do sistema estatal; e o canal organizacional, que consiste em formas não-institucionalizadas de organização coletiva como os movimentos sociais, as subculturas políticas etc. (AVELAR, 2004, p. 225)

Entretanto, em se tratando de democracia brasileira recente, podem ser citadas também as formas institucionalizadas de participação que foram surgindo como orçamentos participativos, conselhos de políticas e planos diretores municipais, instâncias que integram sociedade civil e poder público na expectativa de democratizar gestões. De acordo com levantamento realizado por Avritzer (2006), ao mesmo tempo em que o orçamento participativo surgiu em Porto Alegre e se estendeu para mais de 170 cidades surgiram também duas outras formas adicionais de participação resultantes do processo constituinte e sua posterior regulamentação: os conselhos de políticas, resultantes da Lei Orgânica da Saúde (LOS) e da assistência social (LOAS), e os “Planos Diretores Municipais”, que vieram como resultado do capítulo das políticas urbanas do processo constituinte e sua regulamentação em 2001 através do Estatuto da Cidade. “Estes últimos se tornaram obrigatórios em todas as cidades com mais de 20.000 habitantes. Assim, temos hoje no país o que podemos denominar de uma infra-estrutura da participação bastante diversificada na sua forma e no seu desenho”. (AVRITZER, 2008, 44)

Segundo Avritzer (2006), a origem dos conselhos de saúde, que estão hoje presentes em mais de 5.000 municípios, está ligada a dois movimentos sociais importantes da redemocratização: de um lado, o movimento sanitarista que envolveu médicos, enfermeiros e outros profissionais de saúde e se tornou forte no final dos anos 1970 nas universidades e alguns outros setores selecionados da área de saúde como a Fundação Oswaldo Cruz (SCOREL, 2002) e, de outro lado, o chamado movimento popular da saúde, que teve a sua origem na zona leste de São Paulo e envolveu mães e outros usuários da saúde cujo objetivo principal era controlar a qualidade dos serviços de saúde (SADER, 1988; JACOBI, 1994).

Cada um destes grupos tinha um tipo de reivindicação em relação à participação social: no caso do movimento popular de saúde, a

reivindicação era o controle e, eventualmente, a autonomia da sociedade civil no processo de decisão sobre os serviços municipais de saúde, proposta esta que foi abandonada no final da primeira metade dos anos 1980. Do lado dos médicos sanitaristas, a ênfase foi posta na medicina preventiva e na reorganização do papel do Estado no sistema de saúde. (AVRITZER, 2008, 52-53)

Avritzer (2008) ressalta que foi na “VIII Conferência Nacional de Saúde” ocorrida em Brasília, em 1986, que houve proposta de instituição participativa no conselho como forma geral da participação na saúde. “A proposta de um sistema unificado de saúde, descentralizado e com participação popular foi apresentada sob a forma de uma emenda popular durante a Assembleia Nacional Constituinte e aprovada com algumas modificações propostas pelos setores conservadores.” (AVRITZER, 2008, 52-53) Para Avritzer, essa proposta é resultado da combinação entre a reivindicação de um Estado mais ativista por parte do movimento sanitarista e de uma forma popular de controle público por parte dos movimentos populares.

Já os Planos Diretores Municipais são, conforme Avritzer (2008), a terceira forma de participação surgida no período democrático brasileiro. Sua origem se assenta na formação do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), criado nos anos 1960. Interrompido pelo golpe militar de 1964, o MNRU só voltou a se formar em 1982, no contexto da redemocratização, de acordo com Silva (1991) *apud* Avritzer (2008). “Na sua composição inicial, o MNRU foi um dos primeiros movimentos da sociedade civil brasileira e expressou uma ampla aliança formada pelas associações de bairro, sindicatos, ONGs e associações profissionais” (AVRITZER, 2008, 56)

O MNRU apresentou à Assembléia Nacional Constituinte, tal como fez o movimento de saúde, uma proposta de emenda popular. Essa proposta envolveu os seguintes elementos: direito à cidade; participação popular nas decisões urbanas; direito de preempção (direito do Estado de se antecipar ao desenvolvimento urbano reservando áreas nas cidades); imposto urbano progressivo e outorga onerosa (legalização das áreas públicas de até 250 metros ocupadas pela população). Durante a Assembléia Nacional Constituinte, a maior parte destas reivindicações foram incluídas no texto constitucional, mas surgiu a proposta de integrá-las em um plano diretor municipal (SAULE, 1995), proposta de setores conservadores visando retardar a implementação da reforma urbana. (AVRITZER, 2008, 56)

Com a necessidade de produzir legislação ordinária regulamentando o

capítulo da reforma urbana, teve início um processo de disputa e negociação no Legislativo que durou quase 14 anos (AVRITZER, 2009). No decorrer deste processo, o MNRU tornou-se Fórum Nacional pela Reforma Urbana (FNUR) e desenvolveu uma estrutura de lobby da sociedade civil que permitiu, ao final de 14 anos de tramitação legislativa, a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01), aprovada em 10 de julho de 2001. O Estatuto da Cidade exige que todas as cidades brasileiras com mais de 20.000 habitantes tenham planos diretores municipais aprovados em audiências públicas e, conforme Avritzer (2008), praticamente todas as capitais brasileiras já tiveram os seus planos diretores municipais aprovados.

#### **4.1. Constituição Federal de 1988 e a institucionalização da participação social na administração pública**

A Constituição Federal de 1988, aclamada como Constituição Cidadã, foi antecedida por um regime ditatorial que durou 20 anos, em que prevaleceu um regime de exceção e eram comuns: a repressão aos movimentos sociais e a manifestações de oposição; a cassação de direitos políticos de opositores; o uso de métodos violentos, inclusive tortura, contra os opositores ao regime; a censura aos meios de comunicação e aos artistas e a limitação da manifestação partidária com a implantação do bipartidarismo (ARENA, partido do governo e MDB, uma oposição controlada).

Não à toa, logo no seu Preâmbulo, a constituição traz referências à liberdade, à democracia, aos direitos sociais e individuais e ao pluralismo:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988)

E traz, no seu artigo 1º, que trata dos Princípios Fundamentais, o Pluralismo Político como um destes princípios.

Dos Princípios Fundamentais

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988)

Nesse contexto, a elaboração da Constituição conta com a participação do povo por meio da apresentação de cento e vinte e duas emendas populares e legitimando o texto constitucional ao lado dos legisladores constituintes. Segundo Bonavides (2003): “nunca os trabalhos de uma Assembléia Nacional Constituinte foram acompanhados cotidianamente de tão perto, por um público que abrangia todas as camadas sociais, nos vinte meses em que esteve instalada.”

Conforme cita Enid Rocha no texto “A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios”, publicado pelo IPEA na obra “20 anos da constituição cidadã: avaliação e desafio da seguridade social”, entre as emendas encaminhadas, a reivindicação por maior participação popular foi enviada para a Assembleia Constituinte por meio da proposta de garantia de iniciativa popular no Regimento Interno Constituinte. Esse manifesto foi apresentado e aceito pela Assembleia Constituinte contendo mais de quatrocentas mil assinaturas. (ROCHA, 2008, p.

O processo de emendas populares adotado pelo Regimento Interno da Assembléia Constituinte foi uma experiência pioneira no campo da institucionalização da participação da sociedade no âmbito da política nacional. Por meio das emendas populares a sociedade pôde participar do processo de elaboração da atual Carta Magna, apresentando propostas ao texto constitucional. (ROCHA, 2008, p. 135)

Assim, de acordo com Rocha (2008) a Constituição brasileira, promulgada em 1988, acabou absorvendo grande parte das reivindicações do movimento de “Participação Popular na Constituinte”, institucionalizando várias formas de participação da sociedade na vida do Estado. Tanto que a nova Carta Magna tornou-se conhecida como a “Constituição Cidadã” pelo fato de, entre outros aprimoramentos, ter incluído em seu âmbito mecanismos de participação no processo decisório federal e local. “Com referência

à participação direta, a Constituição destaca o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular.” (ROCHA, 2008, p.

Já no tocante à democracia participativa, estabelece os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, nos níveis municipal, estadual e federal, com representação do Estado e da sociedade civil, indicando que as gestões das políticas da Seguridade Social, da educação e da criança e do adolescente deveriam ter caráter democrático e descentralizado. (ROCHA, 2008, p. 136)

Importante ressaltar ainda, segundo Rocha (2008), que o dispositivo de emendas populares foi também utilizado nos processos de elaboração das constituições estaduais e das leis orgânicas dos municípios brasileiros, resultando na criação de conselhos municipais de gestão e controle de políticas públicas, com a participação de atores governamentais e não governamentais. Para Rocha (2008):

(...) a inscrição de espaços de participação da sociedade no arranjo constitucional das políticas sociais brasileiras apostou no potencial das novas institucionalidades em mudar a cultura política do país, introduzindo novos valores democráticos e maior transparência e controle social na atuação do Estado no tocante às políticas sociais. (ROCHA, 2008, p. 136)

Desse modo, a Constituição estabeleceu sistemas de gestão democrática em vários campos de atuação da Administração Pública, tais como: o planejamento participativo, mediante a cooperação das associações representativas no planejamento municipal, como preceito a ser observado pelos municípios (Art. 29, XII); a gestão democrática do ensino público na área da educação (Art. 206, VI); a gestão administrativa da Seguridade Social, com a participação quadripartite de governos, trabalhadores, empresários e aposentados (art.114, VI), e a proteção dos direitos da criança e do adolescente. A seguir, de acordo com levantamento feito por Rocha (2008), destacam-se alguns instrumentos de participação social nas políticas sociais, que resultaram de preceitos constitucionais:

- i. A luta pela Reforma Sanitária em articulação com os profissionais de saúde resulta na aprovação do Sistema Único de Saúde (SUS), que institui um sistema de co-gestão e de controle social tripartite – governo, profissionais e usuários – das políticas de saúde.
- ii. A luta pela Reforma Urbana resulta na função social da propriedade e da cidade reconhecida pela atual Constituição, em capítulo que prevê o planejamento e a gestão participativa das políticas urbanas.
- iii. A elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente, como



desdobramento do reconhecimento constitucional da criança como um sujeito de direito em situação peculiar de desenvolvimento e da adoção da doutrina da proteção integral.

iv. Promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social, como resultado do reconhecimento constitucional de que a assistência social é um direito, figurando ao lado dos direitos à saúde e à previdência social. (ROCHA, 2008, p. 137)

Atualmente, mais de duas décadas dos tópicos serem inseridos na Constituição, quase a totalidade das políticas sociais brasileiras – saúde, educação, assistência social, criança e adolescente, trabalho e renda, turismo, meio ambiente, pesca, economia solidária, direitos da mulher, promoção da igualdade racial – contam com espaços institucionalizados de participação social, denominados conselhos, que se configuram como órgãos administrativos colegiados com representantes da sociedade civil e do poder público.

Rocha destaca que muitos destes órgãos também passaram a desenvolver conferências nacionais, “consideradas espaços mais amplos de participação, onde representantes do poder público e da sociedade discutem e apresentam propostas para o fortalecimento e a adequação de políticas públicas específicas.” (ROCHA, 2008, p.) Algumas conferências são regulamentadas por lei (conferências nacionais, estaduais e municipais da Saúde e da Assistência Social); outras são regulamentadas por decreto do Poder Executivo, e há ainda aquelas que não possuem nenhum instrumento de institucionalização que obriga a sua realização, como é o caso da Conferência Nacional de Comunicação, que esmiuçaremos a seguir.

#### **4.2. Políticas públicas e instrumentos de participação: conselhos gestores de políticas, comitês, audiências públicas, ouvidorias, orçamentos participativos e outros canais de participação**

Consideraremos neste trabalho o conceito de política pública apresentado por Saravia (2006). Segundo o autor, política pública é:

(...) um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Decisões condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, ideias e visões dos que adotam ou influem na decisão. É possível considerá-las

como estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório. A finalidade última de tal dinâmica – consolidação da democracia, justiça social, manutenção do poder, felicidade das pessoas – constitui elemento orientador geral das inúmeras ações que compõem determinada política. (SARAVIA, 2006, p. 28)

Saravia considera o processo de política pública como uma forma moderna de lidar com as incertezas decorrentes das rápidas mudanças do contexto e identifica várias etapas num processo de política pública: agenda, elaboração, formulação, implementação, execução, acompanhamento e avaliação. As três primeiras etapas, por estarem presentes no processo decisório das conferências, serão as mais abordadas no decorrer deste trabalho.

Convém ainda citar a concepção de política pública da professora Potyara Pereira apresentada no artigo “As vicissitudes da pesquisa e da teoria no campo da política social”. Conforme Pereira, a principal marca definidora da política pública é o fato de ela ser pública, e não estatal ou privada e nem propriamente coletiva.

O seu caráter público é dado não pelo tamanho do agregado social que lhe demanda atenção, mas principalmente porque são decisões e ações que apresentam as seguintes características: a) revestem-se de autoridade, por terem amparo legal; b) visam concretizar direitos conquistados por parcelas da sociedade e declarados nas leis; c) guiam-se pelo princípio do interesse comum e da soberania popular e não pela soberania dos governantes; d) devem estar a serviço da satisfação das necessidades sociais e não da rentabilidade econômica privada; e) têm a conotação de *res publica*, isto é, coisa (*res*) de todos (*publica*). (PEREIRA, 2001, p. 81)

Como já citado, a Constituição de 1988 é resultado de um complexo sistema de relacionamento entre grupos sociais diversos que, especialmente no final dos anos 1970, lutaram pela volta dos preceitos democráticos ao país, como o caso dos grupos de esquerda e sua luta pela abertura política, ou, ainda, movimentos sociais que lutavam pela expansão dos serviços públicos e maior inclusão da população, como o movimento sanitarista na área da saúde (JACOBI, 1989), movimentos que debatem o custo de vida, movimentos por moradias (DOIMO, 1995), entre outros.

Além disso, ao longo dos anos o país tem experimentado a transformação da concepção de governança interna numa ótica de maior racionalização dos gastos públicos e preocupação com o desempenho das ações governamentais, especialmente em função do aumento da responsabilização dos gestores por “más administrações”. (PIRES; VAZ, 2012, 9-10)

A conjunção destes fatores, conforme Pires e Vaz (2012), tem gerado resultados concretos na administração pública, sendo particularmente notável o incremento tanto do número, quanto dos tipos de canais de interação entre Estado e sociedade desde o período de redemocratização. “A existência atualmente, por exemplo, de conselhos gestores da área da saúde em praticamente todos os municípios brasileiros é um dos fatores ilustrativos de que, na verdade, não é banal discutir os supracitados canais no Brasil democrático” (PIRES; VAZ, 2012, p.11).

Para além dos instrumentos clássicos de interlocução direta entre Estado e sociedade previstos na Constituição de 1988, é possível notar, através de uma observação da estrutura governamental das últimas duas décadas, relativo fortalecimento e incentivo à composição de canais de interlocução social embasados em outros tipos de desenhos e contando com públicos-alvo diferenciados, bem como a existência de canais de interação entre ambas as dimensões particularmente interessantes do ponto de vista da diversificação de formatos e desenhos pelos quais se apresentam. Conforme Pires e Vaz (2012), a lista é ampla, sendo possível citar pelo menos oito tipos específicos desses canais: os conselhos gestores de políticas, as conferências temáticas, os Planos Plurianuais (PPAs) participativos, as ouvidorias, as audiências públicas, as consultas públicas, as reuniões com grupos de interesse e, por fim, os canais como sítios de internet, as ações pontuais de divulgação de ações governamentais etc. (PIRES; VAZ, 2012, p. 10). Abaixo, segue uma descrição de cada um desses canais baseada na pesquisa de ambos, a fim de demonstrar a diversidade de desenhos e *modus operandi* assumidos por cada um deles.

#### **4.2.1. Conselhos Gestores de Políticas**

São instituições constitucionalmente previstas cujos desenhos e objetivos possibilitam a participação dos cidadãos em processos decisórios estatais referentes ao planejamento e implementação de políticas públicas específicas (GOHN, 2004; AVRITZER, 2002, 2006; FARIA, 2006; 2007; TATAGIBA, 2002; DAGNINO, 2002). A Constituição de 1988 prevê a estruturação destas instituições nos três níveis de governo, com formato híbrido, sendo, em geral, compostas de forma paritária por membros do governo e membros da sociedade civil, para a discussão de várias questões no tocante a

estas políticas – que variam desde a temática da saúde, passando pelas de assistência social, criança e adolescente, até a de patrimônio público e cultural, por exemplo (WAMPLER; AVRITZER, 2004; TATAGIBA, 2004; GOHN, 2001).

#### **4.2.2. Conferências Temáticas**

Conferências Temáticas são eventos que ocorrem com periodicidade específica (geralmente bianual) nos quais as principais questões e direcionamentos normativos de áreas temáticas em políticas públicas são determinadas. As conferências ocorrem geralmente nos três níveis de governo, municipal, estadual e nacional, sendo que, a cada nível, problemáticas correlatas são discutidas e, conforme o desenrolar das negociações, levadas ao próximo nível. A participação é aberta ao público, ainda que, nos níveis estadual e nacional, apenas delegados escolhidos no âmbito das conferências do nível anterior tenham poder de voto.

#### **4.2.3. Reuniões com grupos de interesse**

Reuniões com grupos de interesse são canais pelos quais grupos específicos da sociedade, como empresários e sindicalistas, entre outros, negociam diretamente com o governo determinadas questões que mais lhes interessam. Apenas como ilustração, é possível citar o surgimento, no governo Lula, das chamadas “mesas de negociação”, ou mesas de diálogo. Essa nova interface estabelecida entre os âmbitos do Estado e da sociedade constitui, via de regra, iniciativa do próprio governo em resposta à representação e/ou demandas de entidades ou movimentos sociais com fins de solucionar eventuais e/ou potenciais conflitos, ou, ainda, no sentido de “(...) estabelecer as bases para criação ou reorientação de políticas ou ações específicas do Estado, ou de ação conjunta e articulada do Estado com as demais entidades demandantes.” (LAMBERTUCCI, 2010, p.11). Esse tipo de experiência teve caráter de ineditismo no país e três tipos de mesas ocorreram no governo Lula, variando tanto em termos de temática quanto em termos de desenho e/ou dinâmica: a Mesa Nacional de Negociação Permanente com os Servidores Públicos, instituída em 2003; a Mesa de Negociação do Salário Mínimo, instituída em 2005; e a Mesa de Diálogo para Aperfeiçoar as Condições de Trabalho na Cana-de-Açúcar, instituída

em 2008.

#### **4.2.4. PPA's Participativos**

Os Planos Plurianuais Participativos, PPA's, são relevantes instrumentos de planejamento público e fazem parte do processo orçamentário previsto na Constituição de 1988 – junto a outros dois elementos, Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Elaborado de quatro em quatro anos (ao contrário dos outros dois instrumentos, que são elaborados anualmente), perfaz e define toda a perspectiva de desenho e planejamento público em termos de desenvolvimento de programas e políticas. No ano de 2003, o PPA estabeleceu pela primeira vez um ciclo de debates para estabelecer seus principais aspectos definidores e seus resultados.

A sociedade civil, representada por diversas organizações não governamentais (ONGs) e um conjunto de entidades de áreas temáticas diversificadas, têm sido convidadas a participar das definições dos objetivos, concepções e metas dos programas no âmbito dos ciclos do PPA 2004-2007, PPA 2008-2011 e o PPA 2011-2014, incluindo aí, também, uma experiência importante de descentralização dos ciclos de debate e discussão e sua realização no âmbito dos próprios estados da federação.

#### **4.2.5. Ouvidorias e Audiências públicas, consultas públicas e outros formatos específicos**

São instâncias dos órgãos governamentais que, através da disponibilização de um meio específico para contato, geralmente via telefone ou e-mail, internet, recebem reclamações, denúncias e/ou demandas gerais dos cidadãos. Essas últimas são analisadas e internamente trabalhadas pelos setores responsáveis, de modo que os objetivos delineados sejam efetivamente atendidos (CARDOSO, 2010; LYRA; PINTO, 2009).

Audiências públicas são encontros públicos presenciais, promovidos pelo governo em torno de temáticas específicas, com o objetivo de discutir aspectos concernentes a uma determinada política, sendo aberta a participação dos indivíduos e grupos interessados. É muito comum, por exemplo, a realização de audiências públicas na área ambiental, quando, em geral, o governo está obrigado a analisar os impactos não apenas ambientais, mas também sociais, de determinados projetos e, por isso, resolve

consultar a sociedade acerca de suas principais opiniões e demandas para o caso específico. As consultas públicas são instrumentos bastante semelhantes às audiências públicas, principalmente no que tange à compreensão das principais demandas e reclamos da sociedade em questões bastante específicas. No entanto, a principal diferença da consulta pública é que sua estruturação não se dá presencialmente, mas através de ferramentas de votação e colaboração a distância, como internet e telefone. Grosso modo, é possível observar sua utilização relativamente frequente por parte de agências reguladoras e também na área da saúde.

Além de todos os formatos levantados acima, é possível observar a existência de canais diversos pelos quais o governo não apenas pode publicizar suas ações, mas também os cidadãos podem eventualmente expressar suas demandas, reclamações e opiniões. Este é o caso, por exemplo, as páginas governamentais na internet, que, acompanhando a disseminação recente das tecnologias de informação, têm crescido significativamente nos últimos anos. Outro formato possível se refere aos comitês gestores de programas do governo, que são aqueles grupos administrativos de caráter temporário, criados especialmente para gerir determinado projeto, sendo capazes de manter um certo grau de contato com os cidadãos. Por último, podemos citar, por exemplo, os telefones que são disponibilizados para os cidadãos para contato com gestores e/ou administradores de programas específicos (serviços de atendimento ao usuário). (PIRES; VAZ, 2012, p. 10)

Pelo que se observa através dos diversos tipos de canais levantados, não é possível deixar de levar em consideração que, na verdade, a relação entre Estado e sociedade é permeada por uma variada rede de canais diversificados que parecem se diferenciar, principalmente, em termos de desenho e público-alvo de interesse. Para o Brasil pós-redemocratização, esse processo tem sido acentuado especialmente na última década, particularmente se considerarmos o incremento tanto dos canais de interlocução amplos, como conselhos gestores e orçamentos participativos, quanto pela própria existência, por exemplo, de experiências como as “mesas de negociação” iniciadas no primeiro governo Lula. (PIRES; VAZ, 2012, p. 14)

### **4.3. Conferências Nacionais**

Em sua Dissertação de Mestrado “Partilha de Poder Decisório em Processos Participativos Nacionais”, Souza (2008) conceitua as conferências como espaços públicos, em geral convocados pelo Poder Executivo, para interlocução direta entre agentes do Estado e da Sociedade Civil com a finalidade de formulação de diretrizes para políticas públicas. Normalmente são realizadas como um processo de participação consultivo que, em etapas preparatórias – municipais, regionais e estaduais –, discute temas previamente indicados e escolhe participantes para um evento final que sintetiza a mobilização nacional. “Mesmo que existam contradições e limites intrínsecos à realização de mobilizações nacionais para a formulação de políticas públicas, percebe-se que há nas conferências a possibilidade de ampliar a participação em escala”. (SOUZA, 2008, p. 48)

É comum também às conferências terem o objetivo de avaliar como se desenvolve certa política no âmbito municipal, estadual ou federal para apontar metas ou novas direções para a gestão pública. No Brasil, apesar de existirem outras áreas com certa tradição – Assistência Social, Direitos da Criança e do Adolescente e Direitos Humanos – a experiência da Conferência Nacional de Saúde é a que parece ter dado base para o desenho dos processos de participação no ciclo de conferências do governo Lula, de acordo com constatação do pesquisador. (SOUZA, 2008, p. 70)

Souza (2008) constata ainda que, partindo destas finalidades normativas, além do caráter de formulação e avaliação de ações do Estado, percebe-se, com a realização das conferências, a intenção de trazer os diversos sujeitos políticos para a discussão no espaço público e de conectar esse mecanismo de participação com outros de um sistema participativo, como no caso dos conselhos.

Ademais, é importante ressaltar que as conferências se constituem como processos participativos, não são apenas atividades ou eventos, pois em geral desenvolvem-se ao longo do tempo e não pontualmente. Além disso, têm diversas ações conectadas e há a intenção, declarada, de encaminhar as decisões geradas no processo de discussão. Assim, foram identificados alguns elementos caracterizadores de conferências:

- Constituem-se como uma etapa da formulação de políticas públicas setoriais;
- Reúnem sujeitos políticos diversos;
- Conectam-se com outros mecanismos de participação; e
- Desenvolvem-se como um processo participativo. (SOUZA, 2008, p. 70)

Sobre a dinâmica de funcionamento, Souza (2008) ressalta que é comum que na comissão organizadora já estejam representados os diversos segmentos a serem mobilizados. “Em geral, a comissão é um órgão colegiado temporário que discute as estratégias e o cronograma de ação a ser levado à frente por uma coordenação executiva, dedicada exclusivamente a tal tarefa.” (SOUZA, 2008, p. 73-74) A comissão organizadora também discute o regulamento que estabelece as etapas do processo, a forma de escolha dos representantes e os temas em pauta e, em geral, ainda formula um regimento a ser apreciado na plenária do evento final que estabelecerá o funcionamento do mesmo.

Quanto aos eventos preparatórios, Souza (2008) destaca que eles podem ser realizados com públicos específicos – conferências setoriais – e podem ser municipais ou regionais, tendo múltiplas bases territoriais a depender da organização temática.

Quando são processos nacionais, há etapas estaduais para a escolha de representantes e discussão prévia dos temas propostos. Para orientar a discussão são produzidos documentos de referência chamados de texto base, que podem ser provocadores de debate ou apresentarem as propostas do governo para aquele setor. (SOUZA, 2008, p. 74)

De acordo com pesquisa de Avritzer (2012), o governo Lula realizou, entre 2003 e 2010, 74 conferências nacionais, das quais participaram 6,5% da população brasileira. “Desde 2003, com a chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) ao poder, o governo federal adotou uma orientação genericamente participativa que implicou a expansão dos conselhos nacionais e em uma forte expansão das conferências nacionais”. (AVRITZER, 2012, p. 7) Desse modo, a realização de um conjunto de conferências, prática que já existia antes de 2003, mas estava fortemente limitada a algumas áreas de políticas participativas (sobretudo saúde e assistência social), se constituiu, segundo o autor, numa das marcas registradas do governo Lula, sendo que a prática também está presente no governo Dilma Rousseff.

Houve, durante o governo Lula, uma expansão das conferências nacionais. Tomando como ponto de referência a primeira conferência nacional de saúde organizada pelo governo Vargas ainda nos anos 1940 e contabilizando as conferências nacionais, percebemos que estas alcançaram a marca de 115 conferências realizadas desde então. Destas, 74 ocorreram durante o governo Lula, o que mostra a sua centralidade nas políticas participativas deste período. (AVRITZER, 2012, 7-8)

Já o perfil dos participantes das conferências, de acordo com constatação de



Avritzer (2012) é: mulher em 51,2% dos casos; com quatro anos de escolaridade (26,9%) ou com ensino médio completo em 20,3% dos casos; com renda que varia entre 1 e 4 salários mínimos em 52,2% dos casos. “Não são os mais pobres que participam, mas as pessoas na média de renda da população brasileira e, em geral, com escolaridade mais alta do que a média”. (AVRITZER, 2012, p. 13)

Avritzer (2012) destaca algumas áreas de políticas públicas, entre elas saúde e a de assistência social, em que, historicamente, a participação institucionalizada é mais forte, não só em conferências, mas também em conselhos de políticas públicas e outras instâncias participativas. “Isso se dá porque elas tiveram historicamente movimentos sociais fortes, se organizaram fortemente durante o processo constituinte e conseguiram se organizar com sistemas gestores integrados com a participação.” (AVRITZER, 2012, p. 13)

Entretanto, ressalta que ocorre também uma redefinição das áreas de interesse dos atores da sociedade civil no Brasil, em que a participação em políticas para as mulheres passa a se destacar como um dos campos nos quais há mais participação.

Diversos fatores podem explicar a alta taxa de participação nessa área, entre os quais gostaria de destacar a criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) pelo ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Neste sentido, incentivos da política de estado podem determinar a intensidade da participação nas conferências. Mas vale a pena também apontar um segundo motivo pelo qual a participação nas conferências de políticas para as mulheres foi elevada, que é a baixa influência das novas secretarias criadas pelo governo Lula – governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva criou diversas secretarias especiais entre as quais a SPM e a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPPIR) – nas políticas do próprio governo federal. Neste caso, a participação dos atores da sociedade civil nas conferências nacionais exerceu também o papel de reforçar a agenda política da secretaria frente ao governo federal e ao Congresso Nacional. (AVRITZER, 2012, p. 14)

Outra coisa que pode determinar o nível e a intensidade da participação nas conferências, segundo Avritzer (2012), é o grau de contenciosidade de uma determinada política no interior do governo e o nível de consenso entre a sociedade civil e membros do governo acerca desta política. (AVRITZER, 2012, p. 15) Tal raciocínio aplica-se devidamente ao campo das políticas de comunicações. Uma demanda represada por discussões públicas acerca do tema desembocaram num processo intenso e contínuo de reivindicação dessa Conferência, a última do ciclo de 74 dos dois mandatos do presidente Lula, como será detalhado no capítulo seguinte. Não só a reivindicação, mas a participação

também foi intensa. Estima-se que o processo da Confecom envolveu diretamente cerca de 30 mil<sup>54</sup> pessoas para a discussão do tema, nos 27 estados da federação. Ao final das etapas estaduais, que aconteceram no período compreendido entre 28 de outubro e 22 de novembro de 2009, foram encaminhadas mais de seis mil propostas à Comissão Organizadora Nacional da Conferência, e eleitos os cerca de 1.600 delegados para a etapa nacional.

Para Avritzer (2012), as conferências nacionais se firmaram nos últimos anos como a principal política participativa do governo federal. No entanto, ainda não está completamente claro se as pessoas que participam detêm as informações necessárias para tal e se o processo de decisão é fortemente influenciado pelo governo ou não. “Também não está completamente claro se as decisões tomadas são implantadas, e de que forma. (AVRITZER, 2012, p. 16)

Na avaliação de Souza (2008), entretanto, isso está bem claro: as conferências, como processos participativos nacionais, foram pouco eficazes na partilha de poder decisório. “Percebem-se limites na própria realização da finalidade para a qual foram convocadas as conferências – formulação de políticas públicas.” (SOUZA, 2008, p. 129-130)

A descontinuidade com relação aos resultados acaba também por fragilizar a natureza processual das conferências. Se também são caracterizadas como processos participativos por sua realização pontual – tendo em vista o compromisso formal com o encaminhamento dos resultados – as conferências enfrentam relevante contradição, pois senão existe tratamento adequado às deliberações não se configura o processo no campo da formulação de políticas públicas. Desta forma, as conferências podem até serem consideradas processos por estarem organizadas com o encadeamento de atividades preparatórias, mas sem repercussão efetiva na decisão sobre políticas públicas não seriam plenamente processos participativos, mas sim de mobilização social.(SOUZA, 2008, p. 130)

Souza (2008) identifica também limites na conexão das conferências com outros elementos de um sistema de participação. Segundo o pesquisador, embora 50% das

---

<sup>54</sup> As estimativas variam no que se refere ao número de envolvidos. Vamos tomar como referência aqui a estimativa que consta no documento de avaliação da Conferência elaborado pelo Intervozes-Coletivo Brasil de Comunicação Social “Conferência Nacional de Comunicação: um marco para a democracia no Brasil”, que estima o envolvimento de 30 mil pessoas no processo da Conferência, incluindo etapas preparatórias e oficiais da Confecom. Documento disponível em: <http://intervozes.org.br/conferencia-nacional-de-comunicacao-um-marco-para-a-democracia-no-brasil/>. Acesso em 7 jan. 2014.

conferências realizadas no primeiro mandato do Governo Lula tenham sido convocadas por conselhos nacionais em parceria com ministérios, não houve protagonismo dos conselhos na cobrança dos resultados desses processos.

Em sua maioria, as conferências não se constituíram como instâncias de um sistema de participação institucionalizado com estabilidade suficiente para garantir, por exemplo, uma periodicidade constante na realização dos processos nacionais para formulação de políticas públicas. Assim, a conexão das mesmas com outros elementos de sistemas de participação é fragilizada pela própria inconsistência dos sistemas já estabelecidos. (SOUZA, 2008, p. 130)

Desta forma, Souza conclui que a partilha de poder decisório em processos participativos nacionais não se efetivou com o ciclo de conferências do Governo Lula e a ineficácia desses processos está muito ligada à incapacidade do Estado para implementar as decisões, mas também pode ser identificado certo imobilismo da Sociedade Civil no acompanhamento dos resultados. “Além disso, foi verificada a inexistência de orientação política e coordenação por parte da Secretaria Geral da Presidência da República dificultando a conexão entre conferências e o encaminhamento de propostas de competência de áreas correlatas” (SOUZA, 2008, p. 130)

Mesmo com a avaliação negativa do ponto de vista da partilha de poder decisório e, por conseguinte, da eficácia das Conferências como processos que ampliam a participação, foram identificados, o autor identifica ganhos indiretos das conferências, entre eles, os processos de mobilização. “(...) mesmo com dificuldades já explicitadas no campo decisório, as conferências se constituíram como espaços de interlocução entre Estado e Sociedade Civil, nos três níveis de governo” (SOUZA, 2008, p. 130). Assim, este foi, na avaliação do autor, o principal ganho das conferências: convocar sujeitos políticos diversos para, em meio ao suposto processo de formulação de políticas públicas, explicitarem posições. “O elemento caracterizador das conferências que aponta possibilidades de resultados indiretos é a reunião de sujeitos políticos diversos.” (SOUZA, 2008, p. 131)

## CAPÍTULO 5

### **5. 1ª CONFERÊNCIA NACIONAL DE COMUNICAÇÃO E A ATUAÇÃO DOS MOVIMENTOS NEGROS NA ARTICULAÇÃO “ENEGRECER A CONFECOM”: RELATOS E ANÁLISES**

Embora tivesse possível realização anunciada pela primeira vez em junho de 2007, pelo então ministro das comunicações Hélio Costa, a organização da 1ª Confecom foi confirmada pelo presidente da república, Luiz Inácio Lula da Silva, em janeiro de 2009 e em abril deste mesmo ano foi convocada oficialmente por Decreto presidencial. A etapa nacional da 1ª Confecom aconteceu de 14 a 17 de dezembro de 2009, em Brasília-DF, e reuniu cerca de 1.600 delegados – entre sociedade civil, empresários (denominados ali de sociedade civil não empresarial) e Poder Público – em torno do tema “Comunicação: meios para a construção de direitos e de cidadania na era digital”. Antes de etapa nacional ocorrer, houve uma série de mobilizações, reuniões, encontros e seminários preparatórios, puxados pelos três setores envolvidos diretamente nesse processo: sociedade civil, empresários e Poder Público.

Em junho de 2007 foi realizado na Câmara dos Deputados, o Encontro Nacional de Comunicação “Na luta por Democracia e Direitos Humanos”, evento nacional preparatório para a 1ª Conferência Nacional de Comunicação. O encontro foi promovido pelas Comissões de Direitos Humanos e Minorias e de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados, com a participação de representantes da sociedade civil organizada, ministros, parlamentares e profissionais de comunicação que concordaram, ao longo do evento, com a necessidade de revisão da legislação brasileira para garantir a democratização da mídia. Dentre as propostas debatidas, estavam a regulamentação específica dos princípios constitucionais que tratam da comunicação, o fortalecimento de um sistema público de comunicação e a construção e garantia de uma legislação que incluía mecanismos de participação e de prestação de contas pelos veículos de comunicação. Foram abordados também, durante o encontro, os temas liberdade de imprensa e de expressão, comunicação relacionada à realidade nacional, mídia alternativa, uso de tecnologias para ampliação do acesso e difusão de informações, rádios comunitárias, direito à comunicação entre outros temas.

O encontro produziu uma carta aberta ao presidente da República intitulada “Por uma legítima e democrática Conferência Nacional de Comunicações” que, entre outras coisas, ressaltava a importância da comunicação na formação de valores e opiniões, no fomento e na produção das culturas e nas relações de poder e, por isso, a necessidade de uma reflexão sobre os meios, a cadeia produtiva e os sistemas; as diversas formas pelas quais o conteúdo, enquanto conhecimento, cultura, lazer e informação – inclusive comercial –, são produzidos, difundidos, assimilados e usufruídos pela população; daí a necessidade de corrigir algumas distorções históricas no setor.<sup>55</sup>

Também nasceu, a partir deste encontro, uma mobilização nacional pró-conferência de comunicação, denominada mais tarde de Comissão Nacional Pró-Conferência (CNPC), que reuniu representantes de uma série de movimentos sociais, entidades ligadas à comunicação, comissões parlamentares e frentes históricas de luta pela democratização das comunicações no Brasil<sup>56</sup>. A iniciativa foi da Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM) e da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e

---

<sup>55</sup> A carta completa está disponível em:

[http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com\\_content&task=view&id=721](http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com_content&task=view&id=721). Acesso em 13 fev. 2013

<sup>56</sup> Compuseram a CNPC as seguintes entidades: Associação Brasileira de Canais Comunitários (ABCCOM), Associação Brasileira das Emissoras Públicas, Educativas e Culturais (ABEPEC), Associação Brasileira de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais (ABGLT), Associação Brasileira de Imprensa (ABI), Associação Brasileira de ONGs (ABONG), Associação Brasileira de Radiodifusão Comunitária (ABRAÇO NACIONAL), Associação Brasileira de TV Universitária (ABTU), Associação Mundial Das Rádios Comunitárias (AMARC BRASIL), Agência de Notícias dos Direitos da Infância (ANDI), Associação das Rádios Públicas do Brasil (ARPUB), Associação Brasileira de TVs e Rádios Legislativas (ASTRAL), Campanha “Quem financia a baixaria é contra a cidadania”, Coletivo de Entidades Negras (CEN), Conselho Federal de Psicologia (CFP), Conselho Federal De Profissionais de Relações Públicas (CONFERP), Conselho Nacional de Umbanda (CONUB), Central Única dos Trabalhadores (CUT), Executiva Nacional dos Estudantes de Comunicação Social (ENECOS), Federação Nacional dos Jornalistas (FENAJ), Federação Nacional dos Servidores do Judiciário e do Ministério Público Federal (FENAJUFE), Federação Interestadual dos Trabalhadores em Empresas de Rádio e Televisão (FITERT), Federação Interestadual dos Trabalhadores em Telecomunicações (FITTEL), Fórum de Mídia Livre (FML), Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC), Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos (FNDH), Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC), Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), Intervezes – Coletivo Brasil de Comunicação Social, Laboratório de Políticas de Comunicação da Universidade de Brasília (LaPCom-UnB), Marcha Mundial de Mulheres (MMM), Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH), Movimento Negro Unificado (MNU), Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão – Ministério Público Federal (PFDC), Rede Nacional dos Observatórios da Imprensa (RENOI), Rede de Informações para o Terceiro Setor (RITS), União Nacional dos Estudantes (UNE), Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados (CDHM), Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados (CCTCI), Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados (CLP).

Informática (CCTCI) da Câmara.

Embora o movimento tenha se organizado como tal somente há poucos anos, a demanda por uma Conferência Nacional de Comunicação já existe há tempos, a partir da análise de que a comunicação precisa estabelecer mecanismos democráticos de formulação, monitoramento e acompanhamento das políticas públicas para o setor. Em um quadro de ausência de um marco regulatório consistente, a construção das poucas políticas de comunicação existentes se dá, atualmente, sem a efetiva participação da sociedade. (COMISSÃO NACIONAL PRÓ-CONFERÊNCIA DE COMUNICAÇÃO, 2009)

Conforme Jonas Valente, integrante do Intervenções-Coletivo Brasil de Comunicação Social e representante da entidade na Comissão Organizadora Nacional da Confecom<sup>57</sup>, em 2007 a Comissão Nacional Pró-Conferência já a fazia pressão junto ao Governo Federal, especialmente o Ministério das Comunicações e a Secretaria Geral da Presidência da República, órgão responsável pela convocatória e organização de grande parte das conferências nacionais.

Ao longo do ano de 2008 a gente também pressionava o governo, mas não via abertura. O governo não dava sinalização que iria fazer a conferência. No fim de 2008, tem duas coisas que eu acho que são marcos importantes. A gente realizou um evento na Câmara, com o plenário lotado, em que a gente chama o (Marcelo) Bechara<sup>58</sup>. A gente consegue articular também a Secretaria Geral. Então a pauta sai do Minicom (Ministério das Comunicações) e vai para dentro do (Palácio do) Planalto. E tinha sinalização de uma reunião com a Secretaria Geral logo depois do Fórum Social Mundial de 2009. Por algum razão, que a gente não sabe qual é, o Lula, ao responder uma pergunta do Fórum Social Mundial 2009, fala que entre os projetos do governo na área da comunicação tem o PL 29 e a Conferência de Comunicação. E aquilo é comemorado pelas organizações da sociedade civil, que entendem aquilo com uma sinalização de “vamos fazer”. (VALENTE, 2013)

Octavio Pieranti, representante do Ministério da Cultura na Comissão Organizadora Nacional da Confecom, confirma que<sup>59</sup>, dentro do Governo, a conferência passa a ser a grande pauta a partir de meados de 2008. “Esse tema começa a ganhar força a

---

<sup>57</sup> Em entrevista realizada em setembro de 2013 para esta dissertação.

<sup>58</sup> O advogado Marcelo Bechara era, à época, Consultor Jurídico do Ministério das Comunicações e tornou-se o Presidente da Comissão Organizadora Nacional da 1ª Confecom.

<sup>59</sup> Em entrevista realizada em agosto de 2013 para esta dissertação.

partir do momento em que a sociedade começa a encontrar resposta do governo. Essa passa a ser a pauta que começa a ganhar força e se destacar em relação às demais pautas da sociedade civil.” (PIERANTI, 2013). Pieranti também destaca e reconhece o papel decisivo que a sociedade civil teve para que a Confecom de fato ocorresse, visto que “a sociedade civil tinha todos os elementos jurídicos e técnicos para cobrar uma conferência de comunicação, porque ela não tinha existido até então” (PIERANTI, 2013).

É válido ressaltar que muitas das entidades que compuseram a CNPC participaram de momentos importantes e decisivos em relação a políticas de comunicações no Brasil. Entre eles, pode-se destacar a participação da FENAJ, na época da Assembleia Nacional Constituinte para a inclusão de artigos constitucionais com vistas à democratização da comunicação, e a atuação do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC) para a aprovação, pelo Congresso, de uma lei regulamentando a televisão a cabo no Brasil e que protagonizou os momentos seguintes de reivindicação e articulação da Confecom nos estados e em nível nacional.

Nacionalmente, três entidades diretamente ligadas a movimentos negros compuseram a CNPC: o CEN (Coletivo de Entidades Negras), o CONUB (Conselho Nacional de Umbanda) e o MNU (Movimento Negro Unificado). Nos estados, os movimentos negros também se apropriaram dos espaços de articulação para a reivindicação da 1ª Confecom, as comissões pró-conferência (CPCs)<sup>60</sup> estaduais e distrital. Podemos dar destaque, entre eles, para as Comissões de Jornalistas para a Igualdade Racial (Cojiras), vinculadas aos sindicatos dos jornalistas em diversos estados, entre eles, São Paulo, Rio de Janeiro, Bahia, Distrito Federal, Alagoas e Paraíba e o Núcleo de Jornalistas Afrodescendentes do Rio Grande do Sul, que participaram ativamente do processo.

Ressalte-se ainda que o processo que culminou na convocação da 1ª Confecom se mostrou diferente da maioria de movimentos similares que levaram à realização de conferências em outras áreas de interesse, normalmente capitaneados por

---

<sup>60</sup> As Comissões Estaduais Pró-Conferência (CPC's) constituíam-se como espaços de mobilização e organização dos movimentos populares e organizações sociais que buscavam envolver, em nível estadual, a sociedade em todas as etapas do processo de Conferência. Cerca de 400 entidades estiveram envolvidas com as 23 Comissões Estaduais instituídas, algumas desde o início de 2008, outras apenas em 2009. Além da articulação com o poder público local para a realização das etapas estaduais da Conferência, as CPC's também desenvolveram atividades de formação nas capitais e no interior dos estados e debateram propostas conjuntas para todo o processo, além de terem estado em constante diálogo com a Comissão Nacional Pró-Conferência. (COMISSÃO NACIONAL PRÓ-CONFERÊNCIA DE COMUNICAÇÃO, 2009)

órgãos do Poder Executivo. Embora tenha havido importante contribuição das Comissões de Direitos Humanos e Minorias e de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados, o protagonismo na articulação da Comissão Nacional Pró-Conferência – etapa importante desse processo –, deve ser creditado à sociedade civil não-empresarial, em particular às entidades ligadas à democratização das comunicações.

### **5.1. Processo político pré-Confecom: contexto e histórico**

Embora anunciada em janeiro de 2009 pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o Decreto Presidencial que convocava oficialmente a 1ª Confecom foi publicado apenas em 16 de abril de 2009. Conforme o Decreto, a etapa nacional da Confecom realizar-se-ia em Brasília, em dezembro de 2009, após a realização das etapas regionais. O Decreto também estabelecia que a coordenação dos trabalhos para a realização da Conferência seria do Ministro de Estado das Comunicações, que contaria com a colaboração direta dos Ministros de Estado Chefes da Secretaria-Geral e da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, e que o Ministro de Estado das Comunicações constituiria, mediante Portaria, Comissão Organizadora com vistas à elaboração do Regimento Interno da 1ª Confecom, composta por representantes da sociedade e do Poder Público. O Decreto estabelecia ainda que a 1ª Confecom seria presidida pelo Ministro de Estado das Comunicações, ou por quem este indicasse, e que teria a participação de delegados representantes da sociedade civil, eleitos em conferências estaduais e distrital, e de delegados representantes do poder público. (BRASIL, Decreto, de 16 de abril de 2009, 2009).

A Portaria do Ministério das Comunicações de número 185, que constituía a Comissão Organizadora Nacional da Confecom, com os procedimentos necessários para sua efetivação e com suas subdivisões e atribuições foi publicada em 20 de abril de 2009. Segundo a Portaria 185:

Art. 8º Compete à Comissão Organizadora:

I - coordenar, supervisionar e promover a realização da 1ª CONFECOM, atendendo aos aspectos técnicos, políticos e administrativos;

II - elaborar proposta de regimento interno da 1ª CONFECOM, que disporá sobre sua organização e funcionamento;

III - indicar os integrantes das subcomissões referidas no art.



7º, podendo ampliar a composição destas, sempre que houver necessidade;

IV - coordenar, orientar e acompanhar as atividades das subcomissões;

V - aprovar os eixos temáticos, bem como o documento referência que irá nortear os debates sobre os eixos temáticos nos diferentes níveis da 1ª CONFECOM;

VI - definir a metodologia e os procedimentos a serem empregados nas Conferências Municipais, Estaduais, Distrital e Nacional;

VII - acompanhar o processo de sistematização das proposições da 1ª CONFECOM;

VIII - deliberar sobre os critérios de participação e representação dos interessados, de expositores e debatedores das mesas redondas, bem como dos convidados nacionais e internacionais;

IX - elaborar diretrizes para o funcionamento das Conferências Municipais, Estaduais e Distrital, com os procedimentos para a sua convocação e realização, eleição de delegados e requisitos básicos para a participação social;

X - orientar e acompanhar a realização e os resultados das Conferências Municipais, Estaduais e Distrital;

XI - mobilizar a sociedade civil e o poder público, no âmbito de sua atuação nos municípios, Estados e Distrito Federal, para organizarem e participarem das Conferências;

XII - promover a articulação com entidades civis e órgãos públicos a fim de garantir a realização das Conferências;

XIII - promover a integração com os setores do Ministério das Comunicações, que tenham interface com o evento, para resolver eventuais pendências e tratar de assuntos referentes à 1ª CONFECOM;

XIV - zelar pela efetiva realização do evento, possibilitando a infraestrutura adequada, por meio de parcerias, convênios e contratos, garantindo o atendimento especializado às pessoas com deficiência e a integridade de todos os participantes; e

XV - aprovar o Relatório Final da 1ª CONFECOM . (MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES, Portaria nº 185, de 20 de abril de 2009, 2009).

A Portaria também contava com um anexo, que apresentava a composição da referida Comissão Organizadora Nacional. Segundo a Portaria, a composição da Comissão Organizadora Nacional (CON) da 1ª Conferência Nacional de Comunicação, a partir de agora denominada apenas de CON, seria:

#### I PODER PÚBLICO

1.Casa Civil da Presidência da República

2.Ministério das Comunicações

3.Ministério da Ciência e Tecnologia

4.Ministério da Cultura

5.Ministério da Educação

6.Ministério da Justiça

7.Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República

- 8.Secretaria-Geral da Presidência da República
- 9.Senado Federal
- 10.Câmara dos Deputados
- II SOCIEDADE CIVIL
- 11.ABCCOM - Associação Brasileira de Canais Comunitários
- 12.ABEPEC - Associação Brasileira das Emissoras Públicas, Educativas e Culturais
- 13.ABERT - Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão
14. ABRA - Associação Brasileira de Radiodifusores
- 15.ABRAÇO - Associação Brasileira de Radiodifusão Comunitária
- 16.ABRANET - Associação Brasileira de Provedores Internet
- 17.ABTA - Associação Brasileira de TV por Assinatura
- 18.ADJORI BRASIL - Associação dos Jornais e revistas do interior do brasil
- 19.ANER - Associação Nacional de Editores de Revistas
- 20.ANJ - Associação Nacional de Jornais
- 21.CUT - Central Única dos Trabalhadores
- 22.FENAJ - Federação Nacional dos Jornalistas
- 23.FITERT - Federação Interestadual dos Trabalhadores de Empresas de Radiodifusão e Televisão
24. FNDC - Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação
- 25.INTERVOZES - Coletivo Brasil de Comunicação Social
- 26.TELEBRASIL - Associação Brasileira de Telecomunicações (MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES, Portaria nº 185, de 20 de abril de 2009, 2009).

Nota-se que no item Sociedade Civil a Portaria mescla as organizações representativas dos empresários com as organizações ligadas ao movimento pela democratização das comunicações. Como já foi dito anteriormente, foram utilizados pela CON, em documentos e em falas oficiais, os termos “Sociedade Civil Empresarial” e “Sociedade Civil Não-Empresarial”. Entretanto, é importante destacar que tal denominação foi apenas para fins formais e documentais. Na prática, a divisão e os conflitos entre os “Empresários” e a “Sociedade Civil” estavam postos e eram facilmente perceptíveis. A análise das entrevistas e a análise documental das atas de reuniões da Comissão Organizadora Nacional também deixam isso bem nítido. Assim, para efeitos deste trabalho, continua-se considerando as concepções sobre a sociedade civil, explicitada no primeiro capítulo deste trabalho.

## 5.2. Comissão Organizadora Nacional (CON): conflitos de estruturação, disputas políticas e a “conferência possível”

Após a publicação de sua convocação, em abril de 2009, a CON passou a se reunir com periodicidade quinzenal para cumprir as atribuições de sua competência destacadas na Portaria, sobretudo a elaboração do Regimento Interno, que estabeleceria as regras para regulamentar o funcionamento da conferência. Entretanto, após a realização de sete reuniões, em 13 de agosto de 2009, a maior parte das associações empresariais que compunham a CON anuncia saída da Comissão. Foram elas: Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT), organização com fortes laços com a Rede Globo; Associação Brasileira de Internet (ABRANET), representante dos provedores de internet; Associação Brasileira de TV por Assinatura (ABTA), representante das TVs por assinatura e as representantes da mídia impressa Associação dos Jornais e Revistas do Interior do Brasil (ADJORI BRASIL), Associação Nacional dos Editores de Revistas (ANER) e Associação Nacional de Jornais (ANJ). Das associações representantes do empresariado do setor das comunicações, permaneceram na CON a Associação Brasileira de Telecomunicações (Telebrasil), que representa os interesses das empresas de telecomunicações, e a Associação Brasileira de Radiodifusão (Abra), que representa a Band e a Rede TV!.

Segundo reportagem do site Telessíntese<sup>61</sup>, o anúncio da saída foi feito em reunião dos empresários com os ministros responsáveis pela coordenação da conferência, Hélio Costa (Comunicações), Franklin Martins (Secretaria de Comunicação Social) e Luiz Dulci (Secretaria-Geral da Presidência), em 13 de agosto de 2009. Em seguida, o grupo divulgou *Nota à Imprensa*<sup>62</sup> comunicando o seu desligamento da Comissão. De acordo com a referida reportagem, o ministro Hélio Costa minimizou a posição dos empresários, afirmando que eles só não participariam da comissão organizadora, o que não significava um abandono da Confecom. “Existe apenas o afastamento do setor de radiodifusão liderado

---

<sup>61</sup> Empresários oficializam saída da Confecom. Teles e Band continuam. Disponível em: <http://www.telesintese.com.br/empresarios-oficializam-saida-da-confecom-teles-e-band-continuum/>. Acesso em: 23 jan 2014.

<sup>62</sup> Confecom: a íntegra da nota dos empresários. Disponível em: <http://www.telesintese.com.br/confecom-a-integra-da-nota-dos-empresarios/>. Acesso em 22 jan 2014.

pela Abert, onde há realmente uma dificuldade de trabalhar” (COSTA, 2009).

Na nota divulgada à imprensa, o grupo cita que as referidas entidades empresariais “têm como premissa a defesa dos preceitos constitucionais da livre iniciativa, da liberdade de expressão, do direito à informação e da legalidade” e que “a perseverante adesão a estes princípios foi entendida por outros interlocutores da Comissão Organizadora como um obstáculo a confecção do regimento interno e do documento-base de convocação das conferências estaduais, que precedem a nacional”. Assim, decidiram se desligar da Comissão Organizadora Nacional para não impedir a livre realização da Conferência, o que não seria impeditivo para que os associados decidissem, individualmente, sua forma de participação.

Conforme reportagem do Observatório do Direito à Comunicação<sup>63</sup>, até aquele momento estava sobre a mesa uma proposta feita pelo Governo para a negociação com o empresariado, de divisão dos delegados por setor na proporção 40-40-20 (40% para os empresários, 40% para sociedade civil não-empresarial e 20% para o Poder Público) e a instituição de um quórum qualificado para a aprovação de propostas consideradas polêmicas (de 60%). Ainda de acordo com a referida reportagem, a única das condições, apresentadas pelas empresas, não atendidas pelo Governo seria estabelecer previamente premissas e limites ao temário da conferência.

Em especial, as empresas de radiodifusão queriam que fosse afirmado de antemão a defesa do capital nacional no setor e as demais entidades queriam garantir que serviços para os quais já existe regulação não fossem colocados em pauta. O governo fez um apelo para que as premissas fossem exclusivamente os princípios constitucionais para a comunicação. (OBSERVATÓRIO DO DIREITO À COMUNICAÇÃO, 2009)

De acordo com o Relatório da Subcomissão Especial da Conferência Nacional de Comunicação da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) da Câmara dos Deputados<sup>64</sup>, as atividades da Comissão Organizadora

---

<sup>63</sup> Empresários anunciam saída da comissão organizadora. Disponível em: [http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com\\_content&task=view&id=5390](http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com_content&task=view&id=5390). Acesso em 22 jan. 2014.

<sup>64</sup> A Subcomissão Especial da Conferência Nacional de Comunicação da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) da Câmara dos Deputados foi presidida pela então Deputada Federal Cida Diogo (PT-RJ), que foi indicada como suplente na composição da Comissão Organizadora Nacional da

Nacional da Confecom foram marcadas pelo confronto entre representantes do setor privado com os membros não-empresariais e o Poder Público. “As entidades representantes do empresariado demandaram, em reunião de 5 de agosto de 2009, garantias de preservação do sistema de outorgas e de respeito aos princípios constitucionais que regem o setor, no que foram atendidas pelo governo federal.” (COMISSÃO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA, COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA, 2010):

As empresas de radiodifusão externaram, também, seu incômodo com o debate público a respeito do controle social das empresas de comunicação, seja por alguma instância governamental, seja por eventuais conselhos paritários constituídos no âmbito dos órgãos de imprensa e de radiodifusão. Em que pese outros procedimentos acordados, em especial a garantia de quórum qualificado de 60% dos votantes para a aprovação de propostas e do direito de veto às propostas por qualquer um dos três setores ou campos representados (sociedade civil empresarial, sociedade civil e governo), algumas entidades representativas do setor privado formalizaram em 13 de agosto de 2009 seu afastamento da organização do evento, diante da eventualidade de que propostas desse teor pudessem, ainda assim, vir a ser discutidas e aprovadas. (COMISSÃO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA, COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA, 2010)

Octavio Pieranti, representante do Ministério da Cultura na Comissão Organizadora Nacional da Confecom, lembra que “convoca-se a conferência já com a preocupação, a meu ver, saudável, de tentar buscar uma paridade e chamam-se os empresários dos setores mais representativos. Entretanto, grande parte desses empresários não conhecia a dinâmica de uma conferência nacional” (PIERANTI, 2013).

E aí, no início começam a surgir os debates de mérito no âmbito da própria comissão organizadora, bem como surgem as dúvidas sobre o comportamento do outro, do outro segmento. Então, havia aqui e ali várias tentativas de se precaver de talvez um golpe institucional que pudesse estar sendo conduzido pelo setor A, B ou C no âmbito do regimento. Então, havia muitas dúvidas de parte a parte sobre defesas feitas sobre determinadas propostas de regimento interno. Bom, esse é um clima que vai esquentando, vai crescendo e soma-se a isso o fato do incômodo da mídia tradicional de debater o campo da comunicação.

Chega-se em um momento então que os empresários falam: “– A gente quer sair”. Aí fazem uma série de alegações, sobre a censura, o controle social e tal. (...) E aí colocam-se dessa forma, “nós não vamos abrir mão

---

CONFECOM. Os representantes titulares da Câmara dos Deputados na referida comissão eram Deputados Federais Paulo Bornhausen (à época, do DEM-SC) e Luíza Erundina (PSB-SP), também membros desta Subcomissão. Além destes, fizeram parte da Subcomissão os Deputados Paulo Teixeira (PT-SP), Iriny Lopes (PT-ES), Milton Monti (PR-SP), Eduardo Valverde (PT-RO) e Paulo Henrique Lustosa (PMDB-CE)

da imprensa livre, da liberdade de expressão”, e em nenhum momento o governo estava querendo abrir mão da imprensa livre e da liberdade de expressão, de forma alguma. Mas o fato é que eles colocam essa situação dessa forma, eu lembro que começa a existir, por exemplo, a polêmica do controle social. O controle social é uma expressão usada largamente em qualquer área da administração pública que se refere, digamos, à participação da sociedade de atos públicos ou de atos relativos ou monitoramento de outorgas públicas, de concessões públicas. E esse termo passa a ser questionado, porque naquele momento isso não era muito claro e o seguimento empresarial entendia que ali estava embutido um conceito de censura. (PIERANTI, 2013)

Pieranti cita que, até hoje, para fazer discutir o tema do controle social com o empresariado é necessária toda uma discussão semântica, que não se está falando de censura nem de violação à liberdade de expressão. “(...) e a gente faz todo um esclarecimento que consome tempo, gera um debate infrutífero, mas é importante afirmar, reafirmar, reafirmar, determinadas máximas desse debate contra justiça democrática”. (PIERANTI, 2013).

Neste caso, de acordo com Pieranti (2013), o Governo, orientado principalmente a Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (SECOM), chefiada à época pelo ministro Franklin Martins, decidiu não usar a expressão “controle social”, mas “participação social nos meios de comunicação”.

E de fato, se fosse discutir com a sociedade civil daquele momento o que era o controle social, muito provavelmente haveria divergência. A grande maioria, não entende ou não entendia controle social como censura, mas muito possivelmente algumas pessoas citavam esse termo de forma muito próxima, digamos, a uma verificação dos conteúdos que seriam divulgados. Então, esse era um conceito no âmbito da comunicação que de fato ficava ali uma sombra, gerava uma sombra de dúvidas e sobrava munição para quem queria criticar a conferência. (PIERANTI, 2013).

Pieranti lembra que o grupo de empresários que resolveu sair da CON, o fez apesar de terem entrado em cena para o diálogo três ministros e a própria Presidência da República para o esclarecimento deste tema – os ministros Luiz Dulci, da Secretaria Geral da Presidência, Franklin Martins, da Secretaria de Comunicação Social, e Hélio Costa, das Comunicações.

Permaneceram duas entidades, a Telebrasil e a ABRA, que reunia na época a REDE TV!, a Bandeirantes, e outras emissoras de rádio. E o que

isso significou naquele momento? Primeiro, uma maior legitimação da conferência, pois era importante que todos segmentos chegassem ao fim do debate, e isso a gente conseguiu. Para esses segmentos que ficaram e para essas entidades que ficaram, certamente isso significou um acúmulo democrático muito significativo. Eles certamente entenderam que o processo democrático tem que ser enfrentado, que radicalismos podem surgir aqui e ali, mas que estão longe de ser a opinião da maioria. E eles acabam se perdendo em um debate que prima por adotar uma posição majoritária, que elevam posições majoritárias. Terceiro não sei se ficou muito claro para todos os representantes da comissão, mas para alguns dos representantes da comissão, isso me incluía, estava muito claro que aquelas entidades que ficaram, só ficaram depois de um debate interno arraigado. Isso não era um ponto pacífico entre eles. E eu diria os grandes defensores desse debate internamente eram integrantes da comissão organizadora, ou seja, eles compraram uma briga com os seus pares para poder ficar, muito provavelmente. A gente não acompanhou os detalhes, mas certamente não foi uma disputa tranquila internamente. (PIERANTI, 2013).

Jonas Valente, integrante do Intervozes-Coletivo Brasil de Comunicação Social e representante da entidade na Comissão Organizadora Nacional da Confecom, acredita que a saída dos empresários também se deve a uma certa falta de prática democrática dos representantes do setor.

Josué Franco Lopes, representante da Associação Brasileira de Radiodifusão Comunitária (Abraço Nacional) na CON, acrescenta que o setor empresarial mais ligado à Rede Globo (ABERT), tentou tensionar e propor uma conferência que não discutisse questões mais profundas de legislação das comunicações no Brasil, como o direito à comunicação e a democratização da mídia, mas ao perceber que não teria êxito, se ausentou do debate.

(...) a sua preocupação era com relação às novas tecnologias de entrada das teles no processo de produção de conteúdo, e a questão da internet e das novas tecnologias... Mas nós conseguimos avançar, conseguimos ter um debate bastante importante e os movimentos sociais tiveram um processo de participação bem interessante. (LOPES, 2013)

Lopes (2013) ainda recorda a posição do Governo: de que só faria a Conferência com a participação do setor empresarial:

Então, com relação a isso, ele – o Governo – tentou pactuar com o setor empresarial alguns pontos que permitissem a sua participação. Aí tivemos (a CON) a ideia dos temas sensíveis, de pautas que seria necessário quórum qualificado pra ser discutido, principalmente nos temas com

relação a questão da democratização da comunicação, que para a sociedade civil era fundamental e era o objetivo pelo qual ela se lançou a lutar pela realização de uma Conferência que pudesse discutir uma política de comunicação. (LOPES, 2013)

Pieranti (2013) corrobora a fala dos representantes da sociedade civil, do Legislativo e da imprensa especializada expressas acima, afirmando que os representantes do setor empresarial que ficaram, impuseram determinadas condições que colocavam a chance deles participarem em nível de igualdade.

O que isso significava na prática? O estabelecimento de uma série de salva guardas institucionais como dispositivos do regimento interno, que asseguravam que uma decisão não seria tomada sem a participação dos três seguimentos, governo, empresas e sociedade civil. É o cenário ideal? Não sei se é o cenário ideal, mas assim é o cenário possível. Olhando para quatro anos atrás, é o cenário que viabilizou a existência e o diálogo de três segmentos que não se falavam, ou que se falavam pontualmente ou um órgão lá falando com a sociedade civil B, ou os segmentos da sociedade civil ali constituídos, outro órgão b falando com os empresários, mas esse debate amplo e restrito só encontrava precedente na história das comunicações no Brasil, eu te diria que na lei do cabo em um ambiente bem menor, como muito menos ênfase, como muitas menos pautas e na Constituinte. Então, como a lei do cabo foi promulgada no início de 1995, já eram mais de 14 anos sem que um espaço desses viesse a se constituir. Então foi um espaço institucionalmente possível, para que a conferência chegasse ao fim com os três atores. (PIERANTI, 2013)

A saída de seis das oito entidades empresariais da CON, entretanto, não modificou os rumos da negociação do Governo com os empresários, conforme relata o Observatório do Direito à Comunicação<sup>65</sup>. Segundo o site, apesar das críticas de algumas entidades da sociedade civil, outras entidades já sinalizavam uma postura de ceder à proposta do Governo, entendendo que nem governo nem empresários voltariam atrás.

O governo segue sustentando a proposta que havia apresentado na tentativa de manter o empresariado na Conferência. A proposta governista, que acomoda os interesses do setor empresarial no que diz respeito à representação dos setores no processo da conferência, tem sido avaliada de forma diversa pelas entidades da sociedade civil não-empresarial na comissão organizadora.

---

<sup>65</sup> Saída de empresários não muda posição do governo sobre regimento interno. Disponível em: [http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com\\_content&task=view&id=5412](http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com_content&task=view&id=5412). Acesso em 22 fev. 2014.



A divisão dos delegados numa proporção de 40% para os empresários, 40% para a sociedade civil e 20% para o governo, bem como a instituição de um quórum qualificado para aprovação de propostas em temas considerados sensíveis têm recebido críticas, mas parte das entidades da sociedade civil na comissão organizadora já apontam a adoção de uma postura pragmática, entendendo que o governo e os empresários não voltarão atrás. Outras entidades avaliam que a saída do empresariado da comissão deveria, no mínimo, forçar a revisão dos termos em negociação, para evitar a sobre-representação dos atores de mercado na conferência. (OBSERVATÓRIO DO DIREITO À COMUNICAÇÃO, 2009)

Apesar de ter sido aceita por uma parte da sociedade civil, a proposta do Governo foi criticada por diversas entidades e pelas Comissões Estaduais Pró-Conferência, que reuniam, na época, movimentos sociais e associações da sociedade civil interessados na convocação das etapas estaduais.

A Comissão Pró-Conferência do Rio de Janeiro divulgou nota<sup>66</sup> em que afirma que a adoção da proporção 40-40-20 “seria aceitar a tese de que eles correspondem à metade de toda a sociedade civil organizada, o que não é verdade”. A comissão defendeu na época a proporcionalidade “20% para os poderes públicos e 80% para a sociedade civil, entendendo o empresariado como parte da sociedade civil”. A CPC do Rio também se posicionou em relação ao quórum qualificado para a aprovação de temas ditos “sensíveis”. “Por fim, aceitar o quórum qualificado de 60% para aprovação de qualquer proposta, ou mesmo das propostas mais polêmicas, é 'engessar' previamente a I Confecom, antes mesmo que o debate seja travado”, dizia a nota.

Já a Comissão Pró-Conferência do Rio Grande do Sul, ainda antes do anúncio da saída dos empresários, criticou a proposta afirmando que “tal divisão é plenamente desproporcional e fere de morte, também por isso, um dos princípios da administração pública: a razoabilidade”. “Ademais, esta divisão denuncia outra agrura política: o desrespeito ao princípio constitucional da igualdade. Ao dispor os delegados nesta proporção, usa-se o critério do poder econômico ao reverso. Isto é, quem deveria ter peso qualificado – visando equilibrar a relação desigual entre empresários e sociedade em geral – é igualado ao mesmo patamar do outro.”

---

<sup>66</sup> Nota da Comissão RJ Pró-Confecom. Disponível em: <http://rioproconferencia.wordpress.com/2009/08/19/nota-da-comissao-rj-pro-confecom/>. Acesso em 17 fev. 2014

A Central Única dos Trabalhadores, entidade integrante da CON, também se manifestou por mudanças na proposta do governo. Em nota<sup>67</sup> sobre a saída dos empresários, a CUT disse que “a Conferência deve ser tripartite, democrática, com respeito à representatividade e diversidade, à pluralidade de nosso país e com efetiva participação dos movimentos sociais, tendo clara a necessidade de convivência dos sistemas público, estatal e privado”.

O Intervezes, outra entidade integrante da CON, também divulgou nota<sup>68</sup> criticando a saída dos empresários e cobrando uma mudança de postura do governo. Para o Intervezes: havia a expectativa de que “uma vez retiradas as demandas do segmento empresarial, os termos do regimento sejam ajustados para prever a maior e mais democrática participação de todos os setores da sociedade”. A nota ressaltava ainda que a divisão dos delegados proposta pelo governo é “estranha ao espírito das conferências” visto que nas mais de cinquenta conferências realizadas de 2003 até 2009 não existia qualquer precedente neste sentido. O levantamento realizado pelo Intervezes, divulgado na nota pública, constatou que o máximo percentual já reservado aos empresários em conferências foi de 30%, caso único da conferência de meio ambiente. Segundo o Intervezes, a proporção de 40% e o quórum qualificado dariam aos empresários o poder de vetar qualquer proposição que questionasse a hegemonia dos grupos de comunicação.

Jonas Valente, representante do Intervezes na CON, assinala que a proporção de delegados é o marco da divisão da sociedade civil na conferência. Ele afirma que a Comissão nacional Pró-Conferência fez uma consulta aos estados sobre a proposta que estava na mesa. “Se eles aprovavam, se eles achavam que a gente devia aprovar ou não. E aí veio uma ofensiva dos estados. Foi quase unânime que não devíamos aprovar o 40-40-20”. (VALENTE, 2013)

Segundo Valente (2014), a ofensiva veio por meio de documentos, notas e justificativas, como relatado acima, mas isso foi desconsiderado pela maioria da sociedade civil que estava negociando na CON.

O quê que o Intervezes defendia à época? Que mesmo que fosse

---

<sup>67</sup> Conferência Nacional de Comunicação: tão inadiável quanto a democratização. Disponível em: <http://www.cut.org.br/destaques/19019/nota-da-cut-en>. Acesso em: 17 fev. 2014.

<sup>68</sup> Conferência de Comunicação: hora de avançar para uma nova fase. Disponível em: [http://www.adital.com.br/site/noticia\\_imp.asp?cod=40487&lang=PT](http://www.adital.com.br/site/noticia_imp.asp?cod=40487&lang=PT). Acesso em 18 fev. 2014.

necessário o governo fazer isso para garantir a presença deles, a sociedade civil não podia topar isso, a gente não podia votar a favor disso. Tinha que ser derrotado na votação. Isso significaria desvirtuar a lógica de conferência. (...) Quando a FENAJ e parceiros topam, isso rola quase como se fosse um racha. A FITERT, que estava votando com o Intervezes, é centralizada e nós ficamos totalmente isolados na comissão organizadora, mas no conjunto do movimento fica tensionado. Tanto é, que tem uma reunião da CNPC, em que os comitês estaduais começaram a tirar carta de repúdio à decisão. (VALENTE, 2013)

### **5.3. Documentos e normativas orientadoras**

Finalmente, após muitas negociações, o Regimento Interno, instrumento fundamental para a realização das etapas estaduais e nacional da Conferência, foi aprovado, e publicado no dia 3 de setembro de 2009 no Diário Oficial da União. Prevaleceu a proposta do Governo, que contava com o apoio – e voto – dos empresários e passou a contar posteriormente com o apoio – e voto – da maioria dos representantes da sociedade civil na CON.

Sobre a instituição de quórum qualificado para a votação de questões sensíveis no Regimento Interno:

Art. 11. A Comissão Organizadora é a instância de deliberação, organização e implementação da Conferência Nacional de Comunicação.  
§ 1º As deliberações no âmbito da Comissão Organizadora serão por voto dos seus titulares, considerada a maioria dos presentes.  
§ 2º Será adotada a modalidade de deliberação qualificada, sempre que metade de um dos segmentos Poder Público, Sociedade Civil ou Sociedade Civil Empresarial indicar alguma questão sensível em votação.  
§ 3º As deliberações das questões sensíveis serão por voto dos titulares, considerada uma proporção de sessenta por cento dos presentes para aprovação, devendo, pelo menos um voto de cada segmento, compor o total apurado. (MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES, Portaria Nº 667, de 2 de setembro de 2009, 2009)

Em relação à proporcionalidade de distribuição dos delegados da Conferência, o Regimento determina que:

Art. 42. Serão delegados na etapa nacional da Conferência Nacional de Comunicação os citados nos incisos I a IV do art. 40, de acordo com a distribuição por segmento, na seguinte proporção:  
I - vinte por cento de escolhidos dentre os representantes do Poder Público;  
II - quarenta por cento de escolhidos dentre os representantes da

Sociedade Civil; e

III - quarenta por cento de escolhidos dentre os representantes da Sociedade Civil Empresarial.

§ 1º O número de delegados deverá ser proporcional à representação dos Estados e do Distrito Federal na Câmara dos Deputados, nos termos do Anexo a esse Regimento.

§ 2º As Conferências Estaduais e Distrital elegerão os seus delegados para a Conferência Nacional segundo critérios estabelecidos pela Comissão Organizadora da CONFECOM.

§ 3º As Comissões Organizadoras Estaduais e Distrital observarão a relação de dois participantes inscritos para cada delegado eleito por segmento. (MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES, Portaria Nº 667, de 2 de setembro de 2009, 2009)

No que se refere a questões operacionais da Conferência, o Regimento estabeleceu a criação, no âmbito da CON, de três subcomissões:

Art. 15. A Comissão Organizadora, nos seus encaminhamentos, contará com três subcomissões, que prestarão apoio técnico e operacional necessário à execução de suas atividades, a saber:

I - subcomissão de infraestrutura e logística: responsável por garantir a presença dos delegados, de forma segura na CONFECOM, respeitando os critérios de acessibilidade aos documentos e trabalhos da Conferência, a locomoção das pessoas com deficiência, bem como a alimentação, a organização do fluxo de entrada dos participantes nas Conferências, a programação cultural, os critérios de composição dos estandes e o controle de frequência dos delegados;

II - subcomissão de metodologia e sistematização: responsável pela elaboração de propostas de metodologia da Conferência, incluindo sua dinâmica, e de eixos temáticos, sistematização das propostas vindas dos Estados e a elaboração do relatório final da Conferência; e

III - subcomissão de divulgação: responsável pela recepção, provimento e difusão de informações das comissões organizadoras nos Estados, das Conferências Municipais ou Intermunicipais e Estaduais e pela campanha publicitária da Conferência. (MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES, Portaria Nº 667, de 2 de setembro de 2009, 2009)

De acordo com o regimento, as Conferências Municipais, as Conferências Intermunicipais, as Conferências Livres e a Conferência Virtual, no âmbito nacional, eram consideradas etapas preparatórias. Apenas as Conferências Estaduais e Distrital foram consideradas etapas eletivas.

Art. 32. As etapas Estaduais e Distrital ocorrerão até 8 de novembro de 2009, com os debates e contribuições devendo ser sistematizados conforme previamente definido pela Comissão Organizadora.

Art. 33. As Conferências Estaduais e Distrital deverão ser organizadas e coordenadas por uma comissão Estadual ou Distrital, observado o critério

de composição e deliberação estabelecidos pela Comissão Organizadora da CONFECOM.

Art. 34. As comissões organizadoras no âmbito dos Estados e do Distrito Federal deverão seguir os procedimentos, a metodologia e o documento de referência estabelecidos pela Comissão Organizadora da 1ª CONFECOM. (MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES, Portaria Nº 667, de 2 de setembro de 2009, 2009)

Após a publicação do Regimento Interno, foram ainda elaboradas e publicadas várias resoluções, que complementavam as normas a serem seguidas pelas comissões organizadoras estaduais, distrital e nacional da Conferência, bem como o processo da Conferência em si. A Resolução de nº 1, por exemplo, publicada no dia 14 de setembro de 2009, trazia os eixos temáticos e a metodologia para encaminhamento e aprovação das propostas da 1ª Conferência Nacional de Comunicação.

Art. 2º A 1ª CONFECOM tem como tema central "Comunicação: meios para construção de direitos e de cidadania na era digital".

Art. 3º Constituem eixos temáticos orientadores vinculados ao tema central da 1ª CONFECOM:

I - Produção de Conteúdo;

II - Meios de Distribuição; e

III - Cidadania: Direitos e Deveres.

§ 1º São temas indicativos relacionados ao eixo temático Produção de Conteúdo: conteúdo nacional; produção independente; produção regional; garantia de distribuição; incentivos; tributação; financiamento; fiscalização; propriedade das entidades produtoras de conteúdo; propriedade intelectual; órgãos reguladores; competição; aspectos federativos; marco legal e regulatório.

§ 2º São temas indicativos relacionados ao eixo temático Meios de Distribuição: televisão aberta; rádio; rádios e TVs comunitárias; internet; telecomunicações; banda larga; TV por assinatura; cinema; mídia impressa; mercado editorial; sistemas público, privado e estatal; multiprogramação; tributação; financiamento; responsabilidade editorial; sistema de outorgas; fiscalização; propriedade das entidades distribuidoras de conteúdo; órgãos reguladores; aspectos federativos; infraestrutura; administração do espectro; publicidade; competição; normas e padrões; marco legal e regulatório.

§ 3º São temas indicativos relacionados ao eixo Cidadania: Direitos e Deveres: democratização da comunicação; participação social na comunicação; liberdade de expressão; soberania nacional; inclusão social; desenvolvimento sustentável; classificação indicativa; fiscalização; órgãos reguladores; aspectos federativos; educação para a mídia; direito à comunicação; acesso à cultura e à educação; respeito e promoção da diversidade cultural, religiosa, étnico-racial, de gênero, orientação sexual; proteção a segmentos vulneráveis, como crianças e adolescentes; marco legal e regulatório. (MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES, Resolução nº 1, de 10 de setembro de 2009, 2009)

A Resolução nº 1 trazia ainda, no artigo 16, a informação de que “As deliberações durante as etapas eletivas e nacional da 1ª CONFECOM observarão os mesmos critérios de votação da Comissão Organizadora, previstos nos § 1o, § 2o e § 3o do art. 11 do Regimento Interno da 1ª CONFECOM, aprovado pela Portaria no 667, de 2 de setembro de 2009”, no caso, a adoção do quórum qualificado de 60% dos votos +1 para questões indicadas como sensíveis por qualquer um dos segmentos.

Como previsto no regimento Interno da Confecom, as etapas eletivas poderiam ser convocadas, respectivamente:

- I - pelo Poder Executivo Estadual e Distrital, até o dia 15 de setembro;
- II - pelo Poder Legislativo Estadual e Distrital, até o dia 20 de setembro de 2009; e
- III - por intermédio da Comissão Organizadora, após as datas mencionadas acima. (MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES, Portaria Nº 667, de 2 de setembro de 2009, 2009)

Apesar da articulação das Comissões Estaduais Pró-Conferência e da própria Comissão Organizadora Nacional, que acabara de legitimar e normatizar o processo da 1ª Confecom com a publicação do Regimento Interno, alguns estados não convocaram suas etapas eletivas e restou à CON fazê-lo. Assim, a Resolução nº 4, de 6 de outubro de 2009 instituiu a Comissão Organizadora da Etapa Estadual da Conferência Estadual de Comunicação do Amazonas; a Resolução nº 5, de 6 de outubro de 2009 determinou a Comissão Organizadora da Etapa Estadual da Conferência Estadual de Comunicação de Santa Catarina; a Resolução nº 6, de 6 de outubro de 2009 criou a Comissão Organizadora da Etapa Estadual da Conferência Estadual de Comunicação de Rondônia e a Resolução nº 7, de 9 de outubro de 2009 estabeleceu a Comissão Organizadora da Etapa Estadual da Conferência Estadual de Comunicação de Tocantins.

Em 23 de outubro de 2009 foi publicada no Diário Oficial da União a Resolução nº 8, de 22 de outubro de 2009, que determinou outra grande polêmica no que tange à metodologia da Confecom. Entre orientações relacionadas a inscrição, credenciamento e organização das etapas estaduais e distrital da Confecom, a Resolução nº 8 estabelecia que todas as propostas apresentadas nas conferências estaduais seriam enviadas para a Etapa Nacional, sem votação. Conforme o texto da Resolução, depois da

Plenária de abertura das etapas eletivas, que teria como função específica votar o Regimento de cada etapa, e dos debates iniciais, que deveriam contemplar a participação dos três segmentos, com o objetivo de nivelar conhecimento e subsidiar os trabalhos, os participantes se reuniriam em Grupos de Trabalho para o “debate dos eixos temáticos e dos temas, visando a elaboração de propostas, levando em consideração as contribuições advindas das etapas preparatórias”. (MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES, Resolução nº 8, de 23 de outubro de 2009, 2009)

Art. 18. Os Grupos de Trabalho poderão ser agrupados e subdivididos de acordo com o número de participantes em cada etapa.

§1º Cada Grupo de Trabalho poderá contar com um facilitador indicado pela Coordenação Estadual e com um relator.

§ 2º Ao final dos trabalhos do Grupo, os relatores deverão enviar relatório à comissão de sistematização com todas as propostas. (MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES, Resolução nº 8, de 23 de setembro de 2009, 2009)

A Plenária Final, última fase das etapas eletivas (estaduais e distrital), que seria coordenada por mesa composta por representantes dos três segmentos, indicados pela Comissão Organizadora, teria como função:

- I - debater as propostas apresentadas pelos Grupos de Trabalho;
- II - apreciar as moções; e
- III - eleger os delegados da etapa nacional.

Tal decisão da CON, normatizada pela Resolução nº 8, e tomada na reunião da CON do dia 20 de outubro de 2009<sup>69</sup>, gerou muita crítica da sociedade civil organizada, que se reuniu em Brasília nos dias 23 e 24 de outubro de 2009 na “Plenária das Comissões Estaduais e Nacional Pró-Conferência”. O principal argumento dos que criticavam era o de que essas etapas perderiam peso político e importância sem a votação de propostas. A atividade reuniu cerca de 70 militantes, entre representantes das entidades nacionais e representantes das comissões estaduais Pró Conferência de 24 estados do Brasil e do

---

<sup>69</sup> Conforme consta na Ata da Reunião da Comissão Organizadora do dia 20 de outubro de 2009: “(...) o presidente Marcelo Bechara colocou para deliberação a questão das propostas surgidas nas etapas estaduais e que ficou decidido que todas as propostas surgidas nas etapas estaduais da CONFECOM serão válidas e encaminhadas para a etapa nacional, não ficando mais limitadas ao número de dez propostas por eixo temático. Fica, também, descartada a votação de propostas nas estaduais.” (MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES, Ata da Reunião da Comissão Organizadora Nacional da Confecom, de 20 de outubro de 2009, 2009)

Distrito Federal<sup>70</sup>. Os participantes da Plenária, que chegaram a apelidar a Resolução nº 8 de AI 8, fazendo referência aos Atos Institucionais editados pela Ditadura Cívico-Militar no Brasil, decidiram pedir a revisão da decisão junto a Comissão Organizadora Nacional da Confecom.

Na Plenária também houve troca de informações entre os representantes dos estados e o mapeamento das propostas do conjunto da sociedade civil, buscando a articulação entre os movimentos e organizações que atuavam nas comissões estaduais pró-conferência. Representantes da articulação “Enegrecer a Confecom” presentes na Plenária também reivindicaram que as etapas estaduais da Confecom contemplassem a mínima proporcionalidade étnico-racial e de gênero na eleição dos delegados e delegadas, de acordo com as estatísticas do IBGE para cada estado, considerando os presentes nas plenárias e o critério de auto-declaração de gênero e étnico racial nas fichas de inscrição.

A reivindicação da Plenária, para que se revisse a não votação de propostas nas etapas eletivas foi apresentada na reunião seguinte da Comissão Organizadora Nacional, que aconteceu em 28 de outubro de 2009, mas não foi atendida. Conforme notícia publicada no site do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC)<sup>71</sup>, outras reivindicações foram incorporadas, entre elas, a inclusão, na ficha de inscrição, dos itens cor, etnia, identidade de gênero, orientação sexual, grau de escolaridade e religiosidade.

#### **5.4. Etapas estaduais, distrital e nacional da 1ª Confecom**

Entre os dias 29 de outubro e 22 de novembro ocorreram as 27 etapas estaduais e distrital da Confecom, que elegeram os delegados e delegadas que participariam da etapa nacional da Conferência, que ocorreu de 14 a 17 de dezembro, em Brasília.

---

<sup>70</sup> Informação disponibilizada em notícia veiculada no site Observatório do Direito à Comunicação. Comissões protestam contra mudanças no regimento interno da Confecom. Disponível em: [http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com\\_content&task=view&id=5667](http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com_content&task=view&id=5667). Acesso em 13 fev. 2014.

<sup>71</sup> Reunião define algumas regras para etapas estaduais. Disponível em: <http://fndc.org.br/clipping/reuniao-define-algumas-regras-para-etapas-estaduais-448238/>. Acesso em 13 fev. 2014



Conforme consta do Caderno da 1ª Confecom<sup>72</sup>, publicação do Ministério das Comunicações produzida pela FGV Projetos, unidade da Fundação Getúlio Vargas responsável pela sistematização do evento, as Conferências estaduais e distrital, etapas eletivas da Confecom, foram presididas por comissões organizadoras compostas por representantes do Poder Público, da Sociedade Civil, e da Sociedade Civil Empresarial, respeitados os critérios de participação da CON, a paridade na representação dos segmentos e a indicação de, no mínimo, um representante de cada entidade integrante da Comissão Organizadora Nacional e de seus associados. Ressalte-se que as etapas eletivas poderiam definir regimentos próprios, desde que fossem respeitadas as determinações estabelecidas pela CON.

(...) as Conferências Estaduais e Distrital foram compostas pelas seguintes etapas: 1-Plenária de Abertura, cuja função específica votar o regimento de cada etapa; 2-Debates Iniciais, cujo objetivo era nivelar conhecimento e subsidiar os trabalhos, contemplando os três segmentos envolvidos; 3-Grupos de Trabalho, agrupados e subdivididos de acordo com o número de participantes em cada etapa e podendo contar com um facilitador indicado pela Coordenação Estadual e com um relator, que constituíram instâncias de debates dos eixos temáticos e dos temas, visando à elaboração de propostas (sempre levando em consideração as contribuições das etapas preparatórias); 4-Plenária Final, contendo as funções de debater as propostas apresentadas pelos Grupos de Trabalho, apreciar as moções e eleger os delegados da etapa nacional. Os credenciados com direito a voz e voto nas fases estaduais e distrital elegeram os delegados da nacional. (MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES, 2010)

Ainda de acordo com o Caderno da 1ª Confecom, após a realização das etapas estaduais e distrital, foram registradas 6.119 propostas no Sistema de Cadastros e Gerenciamento de Propostas da 1ª Confecom. “No entanto, em um primeiro momento, várias dessas propostas estavam duplicadas ou tinham objetivos muito semelhantes, o que criou a exigência de uma sistematização que juntasse propostas, cuja formulação convergia, sem, no entanto, eliminar a singularidade das mesmas”. (MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES, 2010) Para isso, a FGV Projetos classificou as propostas em: Propostas Inéditas, Propostas Convergentes, Propostas Locais e Propostas Prejudicadas.

---

<sup>72</sup> O caderno da 1ª Confecom foi editado pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República e publicado em 10 de junho de 2010. Disponível em <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/comunicacao/caderno-propostas-1a-confecom/view>. Acesso em 17 fev. 2014.

Depois da classificação, essas propostas passaram por cinco fases: 1ª) Análise individual; 2ª) Revisão por pares; 3ª) Criação das propostas “BR” no sistema; 4ª) Divisão dos Grupos de Trabalho (GTs) e 5ª) Revisão da Comissão Organizadora Nacional.

A Etapa nacional da Confecom, que aconteceu de 14 a 17 de dezembro de 2009, contou com a participação de cerca de 1.163 pessoas entre: delegados eleitos nos estados e no Distrito Federal pelos três segmentos (813); delegados natos (membros titulares e suplentes da CON:70); delegados por indicação e delegados do Poder Público Federal (150) e observadores (130). Todos, com exceção dos observadores, tinham direito a voz e voto nos espaços da etapa nacional. É válido ressaltar que foram gastos 1ª Confecom um total de R\$ 6.985.993,62, recursos orçamentários do Ministério das Comunicações<sup>73</sup>. Ressalte-se ainda que estes recursos foram garantidos por meio de Emenda ao Orçamento da União apresentada pela CCTCI da Câmara por iniciativa da Deputada Luiza Erundina (PSB-SP), integrante da CON (ERUNDINA, 2010).

Conforme Caderno da 1ª Confecom, na etapa Nacional, procurou-se apreciar o maior número possível de propostas. Como dito anteriormente, durante o processo de sistematização, as propostas foram divididas nos Grupos de Trabalho, que estavam em número de 15, divididos de acordo com os eixos temáticos da 1ª Confecom. As propostas aprovadas nos GTs poderiam ser aprovadas por consenso, ou seja, por unanimidade pelos participantes dos GTs ou aprovadas com índice superior a 80%. “Em ambos os casos, as propostas foram automaticamente consideradas como aprovadas, sem necessidade de apreciação na Plenária final.” (MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES, 2010)

Os GTs foram divididos por temas, sendo:

Eixo temático 1: Produção de Conteúdo

GT 1 – temas: produção independente; produção regional; e garantia de distribuição. Este GT enviou 10 propostas para apreciação na Plenária final. Destas, nove foram aprovadas. Na discussão de grupo, 46 foram aprovadas por consenso e nenhuma por votação acima de 80%.

GT 2 – temas: incentivos; e fiscalização. Este GT aprovou 33 propostas por consenso e quatro por votação superior a 80%. As sete propostas enviadas à Plenária final foram aprovadas.

GT 3 – temas: financiamento; competição; tributação; órgãos reguladores; marco legal e regulatório. Este GT aprovou 16 propostas por consenso e

---

<sup>73</sup> Informações veiculadas na aba “Acesso à Informação” do site do Ministério das Comunicações. Dados sobre a 1ª Conferência Nacional de Comunicação (Confecom), realizada em 2009. Disponível em: <http://www.mc.gov.br/acessoainformacao/servico-de-informacoes-ao-cidadao-sic/respostas-a-pedidos-de-informacao/25143-dados-sobre-a-1-conferencia-nacional-de-comunicacao-confecom-realizada-em-2009>. Acesso em 21 fev. 2014.

três por votação acima de 80%. Enviou à Plenária final nove propostas, das quais seis foram aprovadas.

GT 4 – temas: conteúdo nacional; propriedade das entidades produtoras de conteúdo; propriedade intelectual; aspectos federativos. Este GT aprovou 35 propostas por consenso e 10 por votação maior que 80%. Das seis propostas que enviou à Plenária final, cinco foram aprovadas.

GT 5 – temas: rádio; rádios e TVs comunitárias. Este GT aprovou nove propostas por consenso e 11 por votação acima de 80%. Foram seis as propostas enviadas à Plenária final, das quais quatro foram aprovadas.

Eixo temático 2: Meios de distribuição

GT 6 – temas: internet; telecomunicações; banda larga; infraestrutura. Este GT aprovou 41 propostas por consenso e não teve nenhuma por votação maior que 80%. Enviou sete propostas à Plenária final e quatro foram aprovadas.

GT 7 – temas: televisão aberta; TV por assinatura; cinema; multiprogramação; mídia impressa; mercado editorial; responsabilidade editorial; publicidade. Este GT aprovou 12 propostas por consenso e uma por votação acima de 80%. Das 10 propostas que enviou à Plenária final, sete foram aprovadas.

GT 8 – temas: sistema de outorgas; fiscalização; propriedade das entidades distribuidoras de conteúdo. Este GT aprovou 25 propostas por consenso e não teve aprovação por votação maior que 80%. Das 10 propostas enviadas à Plenária final, três foram aprovadas.

GT 9 – temas: sistemas público, privado e estatal; tributação; financiamento; competição. Este GT aprovou 35 propostas por consenso e nenhuma por votação superior a 80%. Enviou 10 propostas à Plenária final e teve sete aprovadas.

GT 10 – temas: órgãos reguladores; aspectos federativos; administração do espectro; normas e padrões; marco legal e regulatório. Este GT aprovou 11 propostas por consenso e 10 por votação acima de 80%. Enviou oito propostas à Plenária final, com aprovação de duas.

Eixo temático 3: Cidadania: Direitos e Deveres

GT 11 – temas: democratização da comunicação; participação social na comunicação; liberdade de expressão. Este GT aprovou 10 propostas por consenso e mais 19 por votação superior a 80%. Enviou 10 propostas à Plenária final e uma foi aprovada.

GT 12 – temas: soberania nacional; desenvolvimento sustentável; educação para a mídia; acesso à cultura e à educação. Este GT aprovou 67 propostas por consenso e nenhuma por votação acima de 80%. Enviou nove propostas à Plenária final, sem aprovação.

GT 13 – temas: classificação indicativa; órgãos reguladores; aspectos federativos; marco legal e regulatório. Este GT aprovou 25 propostas por consenso e nenhuma por votação de mais de 80%. Enviou sete propostas à Plenária final e teve três aprovadas.

GT 14 – temas: inclusão social; direito à comunicação; fiscalização. Este GT aprovou 42 propostas por consenso e 11 por votação acima de 80%. Enviou 10 propostas à Plenária final, sendo que seis foram aprovadas.

GT 15 – temas: respeito e promoção das diversidades cultural, religiosa, étnico-racial, de gênero, orientação sexual; proteção a segmentos vulneráveis, como crianças e adolescentes. Este GT aprovou todas as 125 propostas por consenso. (MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES, 2010)

Finalizado o processo de votação nos GTs, seus relatores repassavam para a equipe de sistematização do evento os códigos das propostas aprovadas por consenso e por índice superior a 80%, bem como a relação de propostas encaminhadas para discussão e deliberação na Plenária.

De acordo com o Caderno da 1ª Confecom, as propostas submetidas para votação na Plenária final tiveram seis destinos possíveis: (1) aprovadas por aclamação (aquelas aprovadas por unanimidade entre os presentes na Plenária); (2) aprovadas por maioria simples (ou seja, aprovadas pela maioria dos presentes na Plenária); (3) aprovadas com nova redação; (4) não aprovadas; (5) não aprovadas como questão sensível (isto é, não aprovadas após processo de votação especial, respeitando a proporcionalidade entre os segmentos presentes), ou (6) não apreciadas, ou seja, aquelas propostas que não tiveram tempo hábil de serem lidas na Plenária final por falta de tempo antes do encerramento da 1ª Confecom. (MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES, 2010)

Dentre as 29 propostas não apreciadas, seis eram do GT 8 (sistema de outorgas; fiscalização; propriedade das entidades distribuidoras de conteúdo); seis, do GT 10 (órgãos reguladores; aspectos federativos; administração do espectro; normas e padrões; marco legal e regulatório); cinco do GT 11 (democratização da comunicação; participação social na comunicação; liberdade de expressão); oito, do GT 12 (soberania nacional; desenvolvimento sustentável; educação para a mídia; acesso à cultura e educação); e quatro do GT 13 (classificação indicativa; órgãos reguladores; aspectos federativos; marco legal e regulatório).

Ao final, a 1ª Confecom resultou em 633 propostas aprovadas, sendo 569 nos 15 grupos temáticos de trabalho e 64 na Plenária final da Conferência Nacional. Outras 15 foram rejeitadas e 29 não apreciadas porque, como exposto anteriormente, não houve tempo hábil para serem lidas no plenário em razão do encerramento da 1ª Confecom.

O Relatório da Subcomissão Especial da Conferência Nacional de Comunicação da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) da Câmara dos Deputados, publicado em maio de 2010, procurou identificar que parcela das demandas da sociedade nas propostas implicariam em demandas sobre a ação do Poder Legislativo e, mais especificamente, sobre o legislativo na sua esfera federal.

Neste quesito se observou que do total de 641 propostas aprovadas na

Conferência, 222 (cerca de 35%) implicam em alguma forma de ação legislativa no Congresso Nacional e, deste total, foi possível identificar um conjunto de iniciativas (projetos de lei, comissões especiais, estudos legislativos, etc) em andamento em pelo menos uma das casas legislativas do Congresso Nacional, abrangendo cerca de dois terços desta demanda, isto é, 148 de 222. (COMISSÃO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA, COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA, 2010)

Nota-se que há divergência entre o número total de propostas da Confecom que consta do Relatório da Subcomissão e o que consta do Caderno da 1ª Confecom, publicação oficial com os resultados da Conferência. É possível que isso tenha ocorrido porque o Relatório da Subcomissão foi publicado em maio de 2010, quando o Caderno da 1ª Confecom ainda não estava finalizado, visto que foi publicado apenas em junho de 2010.

## **5.5. Balanço da atuação dos três segmentos e avaliação da 1ª Confecom**

### **5.5.1. Sociedade civil**

Os três integrantes da CON entrevistados para essa pesquisa convergem em dizer que a sociedade civil foi determinante para que a 1ª Confecom acontecesse. Para Josué Franco Lopes, “aquele processo que culminou nos Comitês Pró-conferência, que pressionaram, garantiram a realização da Conferência, embora não da forma que a gente inicialmente pensava” (LOPES, 2013) Lopes também acredita que a Conferência contribuiu para “o que é o FNDC hoje”, referindo-se à entrada, em 2011, de várias entidades que faziam parte da CNPC no Fórum e às mudanças na sua direção executiva.

Jonas Valente identifica os conflitos presentes no interior da sociedade civil, mas também enfatiza o papel determinante desse campo na Conferência. De acordo com Valente (2013), havia uma resistência por parte da FENAJ, que estava na coordenação do FNDC, em relação à Comissão Nacional Pró-Conferência, por achar que esse espaço tomaria a relevância do FNDC. Isso faz com que, segundo Valente, a FENAJ passe “a fazer uma articulação quase (que) em raia própria”.

O FNDC não diz que não está na CNPC, mas fica numa atuação quase de boicote. Entidades do FNDC participam da CNPC, principalmente o CFP (Conselho Federal de Psicologia), Abraço e FITERT (Federação Interestadual dos Trabalhadores em Rádio e TV) e enquanto isso a FENAJ

e a ANEATE (Associação Nacional de Entidades de Artistas e Técnicos em Espetáculos e Diversões), que é quase um anexo da FENAJ, fazem essa operação de convencer os empresários a topar a conferência e levar isso para o governo. E aí para você entender a polêmica da sociedade civil na Conferência você tem que entender qual é a divergência de estratégia naquele momento. A FENAJ via na conferência um espaço institucionalizado por meio do qual ela reproduziria o ambiente de diálogo da Lei do Cabo: governo, sociedade civil e empresários. E ela acredita que era só por meio disso que poderia se avançar nas pautas da comunicação. (VALENTE, 2013)

Para Jonas Valente, as entidades às quais se refere acima “não tiveram uma postura dirigente e que no fundo evidencia a concepção de construção no movimento que existia nos dois campos. Que é a concepção de fazer as coisas em um gabinete, sem mobilizar, sem nada”. Entretanto, acredita que, por outro lado, “foi uma postura interessante porque deu uma radicalizada na turma que estava na base da construção da conferência”. (VALENTE, 2013) “Eu sei que a CNPC cumpriu um papel muito importante. (...) Era a estratégia mais radicalizada dentro da conferência. Acho que a turma do ‘acórdão’, apesar de dizerem que a conferência só saiu por causa deles, teve uma postura muito ruim”. (VALENTE, 2013)

Octavio Pieranti, representante do Ministério da Cultura na CON, entende que “a sociedade civil teve um papel fundamental na convocação dessa conferência, os movimentos da democratização de comunicação tiveram esse papel” (PIERANTI, 2013).

Passando para um momento de comunicação organizadora, eu sempre reconheci um esforço hercúleo que os representantes da sociedade civil fizeram naquela comissão organizadora. Para poder aceitar determinadas decisões, decisões que eles não pretendiam aceitar, se fosse, digamos, uma mera decisão desses representantes. (...) Mas os representantes da sociedade civil viram na comissão que o seu papel era garantir a realização da conferência, e que isso passava por determinados sacrifícios, por comprar várias brigas com a base. A gente via que determinadas decisões eram sofridas. Você via no rosto das pessoas que estavam ali decidindo, votando, ganhando, perdendo nas votações. E você ouvia ‘olha, levei essa decisão para a base, o pessoal está enfurecido, mas tomamos a decisão e, enfim, estou tentando dar um jeito de defender isso junto à base’. Então eu tenho certeza que foi sacrifício para os representantes da sociedade civil e que eles tiveram maturidade de reconhecer que determinados passos eram importantes para a gente decidir o objetivo de realizar a conferência. (PIERANTI, 2013)

Ademais, Pieranti relembra das manifestações que presenciou nas etapas

estaduais da conferência, principalmente em relação à polêmica proporcionalidade de participação “40-40-20”.

O que eu mais vi foram divergências, mas divergências respeitadas. E é isso, a conferência tem que ter divergências, não é um palco de pensamento uniforme, de pensamento único. Agora ela tem que ser colocada de um ponto de vista técnico e argumentativo, que aprovasse a posição que for a posição da maioria, ponto. E isso foi se conseguindo, se construindo ao longo do tempo. Aos poucos a sociedade civil nos estados foi percebendo a necessidade de conferência, não de mera imposição da conferência, custe o que custar. (PIERANTI, 2013)

Valente ressalta que essas manifestações chegaram também à etapa nacional, que foi aberta com uma polêmica em relação ao regimento.

Isso volta no início da conferência quando a Band exige o 40-40-20 também nos grupos de trabalho, por que eles queriam fazer duas conferências paralelas. A sociedade civil vota inteira contra pela manhã, aí desce o Amilcare Dallevo Jr, empresário da Rede TV! e membro da CON), o Ceneviva (Walter Ceneviva, advogado, representante do Grupo Bandeirantes e membro da CON) e o Saad (João Carlos Saad, empresário do Grupo Bandeirantes e membro da CON) pressionando o Lula. Você se lembra que demorou para começar a conferência por causa disso? E aí, a nossa turma abre mão mais uma vez. (VALENTE, 2013)

Esse “abrir mão” gerou, segundo Valente, uma plenária “bombástica” da sociedade civil no primeiro dia de conferência, que reivindicava, segundo ele, “aos berros” a revisão da decisão da CON, o que não aconteceu. Mas o que Valente (2013) chama de abrir mão, Pieranti (2013) chama de acordo possível para que fosse viabilizada a conferência. “Chegou-se ali ao acordo possível entre os diferentes atores naquele momento, e a conferência foi viabilizada. E essa interação entre sociedade, empresários e governo foi fundamental” (PIERANTI, 2013). Jonas Valente (2013) afirma que houve muita tensão entre os atores da sociedade civil nos dois primeiros dias de Conferência, por conta dessa decisão da CON. Mas, no final, a situação de tensão se amenizou.

Eu sei que no final a coisa “deu uma distensionada”, a gente teve que fazer um acordo importante de metodologia na noite do segundo dia e aí no terceiro dia a conferência meio que acabou em um clima bom. (...) Qual é o balanço que eu faço, correndo o risco de ser autoreferente: eu acho que o papel cumprido pelo Intervezes, especialmente na construção da comissão pró-conferência, foi fundamental. A dinâmica de animação nos estados, a existência da Comissão Nacional Pró-Conferência foi muito importante, por que era quem fazia aquele trabalho básico, que era passar

informação, assessorar os estados nas dificuldades que eles tinham, nas discussões dos regimentos estaduais. (VALENTE, 2013)

### 5.5.2. Empresariado

Pieranti (2013) avalia que o governo Lula, no seu primeiro mandato (2003-2006), começou a fazer determinados debates no campo da comunicação, muitos sem sucesso, como o caso da proposta de criação do Conselho Federal de Jornalismo. Já no segundo mandato (2007-2009), período em que é criada a Empresa Brasil de Comunicação (EBC), e é instituída uma política de regionalização da publicidade institucional, na gestão do ministro Franklin Martins na SECOM, ele avalia que os debates vão encontrando mais espaço e encontram uma sociedade mais amadurecida para fazê-lo, inclusive o empresariado.

Começavam a aparecer determinados temas no debate público que jamais haviam sido tratados. Esses temas passavam por um debate nos próprios meios de comunicação tradicionais, comerciais, enfim a grande mídia brasileira. Ela, a grande mídia, começava a ver que ela também deveria começar a debater esses temas, por bem ou por mal, pois eram temas que estavam colocados na pauta pública e ela se via forçada a fazer esse debate. Discordava aqui, concordava ali, mas ela tinha que ir para o debate. E isso começou, vai crescendo até que se convoca a Conferência Nacional de Comunicação. (PIERANTI, 2009)

No que se refere à atuação do empresariado na Confecom, tanto Pieranti (2013) quanto Valente (2013) acredita que havia certa falta de prática democrática dos representantes do setor, por isso as dificuldades nas discussões e a saída de um grupo de seis associações representativas de empresários da CON. De acordo com Valente:

Eu acho que o empresariado não tinha muita noção do que seria aquilo. Não tinha muita experiência democrática, porque sempre resolveu as coisas no gabinete, muitas vezes impondo as coisas ao Poder Público. Então, o empresariado nunca teve que fazer debate político com sindicatos, com ONGs, com as centrais. Quando ele percebe isso, uma parte expressiva se retira. Outra parte fica, entendendo que não era a conferência que ia resolver nada e que a permanência era uma forma de sinalizar para o governo ‘olha, com a gente você pode conversar’. Eu acho que a ABRA faz isso porque havia um interesse da Band e da Rede TV! fundamentalmente na Lei do SeAC<sup>74</sup> (Lei do Serviço de Acesso

---

<sup>74</sup> A Lei nº 12.485/2011, conhecida também como Lei do SeAC (Serviço Acesso Condicionado), regula o serviço de TV por assinatura no Brasil. Ela foi discutida por 5 anos no Congresso Nacional (PL 29-Câmara e



Condicionado). A Band e a Rede TV! queriam se aproximar do governo para garantir as cotas de canais brasileiros nas TVs por assinatura, que é o que garantiria os canais da Band nos pacotes. Então tem esse movimento de aproximação. Já as teles queriam se aproximar porque era o momento da construção do Plano Nacional de Banda Larga (PNBL)<sup>75</sup>. Não à toa, o que hoje é o modelo do PNBL nasce de um documento chamado ‘Brasil em alta velocidade’, de 2010. Mas as teles já dialogavam com o Ministério das Comunicações o que seria o tal do PNBL. Porque elas estavam fazendo um movimento de contenção para a iniciativa que estava surgindo no Palácio do Planalto, comandada pelo César Alvarez, e que tinha como principal ideólogo o Rogério Santana, que era a turma que queria potencializar a Telebrás, as teles se sentiram ameaçadas. Então eu acho que a permanência delas ali tem muito a ver com um fortalecimento de um canal de interlocução com o governo. (VALENTE, 2013)

Josué Lopes (2013) também identifica que o setor empresarial tinha outros objetivos com a participação na Confecom. “Tinha uma preocupação com as novas tecnologias e o seu processo de regulamentação, haja vista a fragmentação que existe, a separação entre o que regulamenta as telecomunicações e o que regulamenta a radiodifusão” (LOPES, 2013) Lopes (2013) acredita ainda que, mesmo os representantes do setor que permaneceram até o final da Conferência, “abriram campanha para tentar enfraquecer o resultado da Confecom”.

E, de certa forma, tiveram mérito porque infelizmente até hoje a gente não teve nenhuma das propostas foram implementadas pelo governo. A não ser o processo de mobilização, que permitiu que vários setores da sociedade, que nunca tinha discutido comunicação, viessem a discutir e muitos deles hoje continuam militando, principalmente no Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação, não teríamos tido nenhum ganho. (LOPES, 2014)

---

PLC 116-SENADO) e, quando aprovada, em 2011, instituiu um novo e unificado marco regulatório para a TV por assinatura. Dentre os dispositivos presentes na Lei, estão alguns relacionados à promoção do conteúdo audiovisual nacional e independente veiculado nos canais da TV paga. O texto da Lei, que “Dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado lei que regula o serviço de TV por assinatura (12.485/11)”, está disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12485.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12485.htm). Acesso em 18 fev. 2014.

<sup>75</sup> Criado pelo Decreto n.º 7.175/2010, o Programa Nacional de Banda Larga (PNBL) é uma iniciativa do Governo Federal que tem o objetivo principal de massificar o acesso à internet em banda larga no país, principalmente nas regiões mais carentes da tecnologia. Para cumprir a meta de chegar a 40 milhões de domicílios conectados à rede mundial de computadores em 2014, o Ministério das Comunicações tem atuado em diversas frentes, tais como a desoneração de redes e terminais de acesso, a expansão da rede pública de fibra óptica (administrada pela Telebrás) e até mesmo no programa de desoneração de smartphones. Também implementou a chamada banda larga popular, com internet na velocidade de 1 Mbps ao valor de R\$ 35 mensais (com impostos). Informações veiculadas no site do Ministério das Comunicações. Programa Nacional de Banda Larga (PNBL). Disponível em: <http://www.mc.gov.br/acoes-e-programas/programa-nacional-de-banda-larga-pnbl>. Acesso em 18 fev. 2014.

### 5.5.3. Poder Público

Os três integrantes da CON que foram entrevistados também convergem com relação ao papel de mediação que Poder Público federal desempenhou a contento durante a Conferência. Valente (2013) acrescenta que o papel do governo ia além, “já que a Conferência era um evento dele próprio, então ele era organizador, mas teve que mediar o conflito dentro da organização”. Valente (2013) avalia ainda que o Poder Público buscou, o tempo inteiro, “tentar garantir a Conferência do jeito que os empresários queriam e tentar garantir que eles participassem”.

Eu não acho que foi um problema o governo ter se curvado às exigências dos empresários. Foi o papel do governo fazer isso. Eu não esperava muita coisa diferente. Eu acho que foi ruim o governo não ter tensionado em determinados momentos para manter determinadas características do que é uma Conferência. O que a gente dizia é que ‘é mentira que nós não queremos os empresários na conferência. O que nós queremos é que essa Conferência seja uma Conferência’. Não um seminário da segurança dos empresários, entendeu? Então do ponto de vista democrático, o governo falhou ao não se impor e falar: ‘olha, todas as Conferências no mundo inteiro são assim, então essa também vai ser’. Do ponto de vista dos interesses do governo de manter os três setores lá ele cumpriu o papel que ele tinha que cumprir. Para mim o maior problema do governo não está no processo da conferência, está no pós, ao não encaminhar nada. (VALENTE, 2013)

Em relação à demora do governo em realizar a 1ª Confecom, visto que ela foi a última de um ciclo de 74 conferências que o governo Lula realizou nos seus dois mandatos e aconteceu no penúltimo ano de governo, Valente (2013) afirma que há uma dificuldade em tudo que o governo faz na área de comunicação, por não querer ir de encontro ao empresariado do setor.

O governo já tinha resolvido uma demanda grande da radiodifusão que era o modelo de TV digital. O governo lançou mão daquela que seria a sua medida democratizante, que foi a criação da EBC. Então eu acho que a avaliação dentro do governo é que estava meio esgotado, que não ia muito além daquilo e da democratização, com muitas aspás, que no fundo é regionalização da distribuição de verbas publicitárias. Eu acho que a avaliação dentro do governo é que isso já era revolucionário, não precisa de mais nada. E a discussão que estava mais colocada naquele momento

era a discussão do PL 29<sup>76</sup> que aí não era política do governo, era para resolver no Congresso. Óbvio que o governo era um agente importante. Então a conferência ia vir muito mais para embolar o meio de campo, ia poder gerar um conjunto de compromissos para o governo.

Já Lopes (2013) reconhece a disposição inicial do governo em realizar a Confecom e em construir o marco regulatório, mas avalia e lamenta que, na mudança do Governo Lula para o Governo Dilma (2011-2014), foram jogadas fora as perspectivas que o movimento tinha nesse sentido.

Não se implementou nada do que foi contemplado da Confecom, mas, no período, no processo anterior à Conferência, o governo se mostrou com interesse de realizar esse debate e de legitimá-lo com a participação do setor empresarial que, embora enfraquecesse o sentido real de uma Conferência, pôde viabilizar que o conjunto da sociedade participasse e trouxesse a legitimidade para que o que fosse definido na Conferência pudesse ser transformado em política pública. (LOPES, 2013)

Sobre o não encaminhamento de propostas pós-Confecom, Valente (2013) ironiza e propõe: “Eu não descobri até agora por que o governo resolveu chamar a Conferência. Eu acho que você devia tentar entrevistar o Lula. Até hoje eu não sei”. (VALENTE, 2013)

O representante do Ministério da Cultura na CON, Octavio Pieranti, acredita que o processo da Confecom foi uma espécie de catarse nacional, sobretudo porque “estavam todos calados há muito tempo sobre aquelas questões sobre as quais se estava discutindo ali”. E, nesse processo de catarse, ele reforça o papel de mediação desempenhado pelo governo, que se fez necessário e fundamental por conta das divergências que apareciam e se acentuavam entre sociedade civil e empresários.

Ao longo desse processo como um todo, já antes das etapas, existia, digamos assim, a figura da catarse, do desabafo coletivo. E aos poucos essa situação foi se acirrando com segmentos da sociedade civil, claramente se opondo aos representantes do empresariado. O que cabe ao governo no momento desses? Qual era o nosso principal objetivo? Chegar ao fim daquele processo, com uma Conferência de pé e uma Conferência que tivesse importância pelas suas propostas. Isso era muito claro para os representantes do governo. E qual poderia ser o papel do governo no âmbito da comissão organizadora e no âmbito nas etapas estaduais e

---

<sup>76</sup> O Projeto de Lei 29, de 2007, (PL 29/2007), transformou-se na Lei nº 12.485/2011, conhecida também como Lei do SeAC (Serviço Acesso Condicionado), que regulamenta o serviço de TV por assinatura no Brasil.

municipais? Deveria ser um papel de mediação e no âmbito da comissão organizadora deveria trabalhar com as regras, para que aquela conferência pudesse ser realizada. (PIERANTI, 2013)

Sobre a atuação do Poder Legislativo, Pieranti ressalta a participação no âmbito da CON, da deputada Luiza Erundina (PSB-SP) que, segundo ele, salvo manifestações de vez em quando de algum deputado específico, era uma presença constante nas reuniões da comissão.

Ela participou desse debate com afinco, durante todo o tempo. Diria que ela é uma referência para todo mundo que faz o debate, seja sociedade, seja governo, seja empresariado, concordando ou não com a posição dela. E no cenário democrático, as pessoas podem ou não concordar com a opinião dela, mas ninguém deixou de valorizar o papel de lutadora, de defensora daquele processo que foi um papel desempenhado por ela. Então, digamos que o Poder Legislativo se fazia representar por ela, em grande parte de nossas reuniões. E uma presença qualificada de alguém que estava preocupada com o mérito, mas que também tinha a noção, total noção de que aquela comissão tinha a árdua tarefa de viabilizar aquela conferência, uma conferência que reunia todas as polêmicas que você conhece. (PIERANTI, 2013)

Pieranti (2013) identifica como grande mérito desse período o fato de ter-se tratado de políticas de comunicações como algo natural e próprio do cenário democrático. “Imagino que hoje a sociedade brasileira tenha uma convicção, e os empresários também têm essa convicção, de que esse debate deve ser feito de forma democrática”. (PIERANTI, 2013)

Primeiro, a mídia não se debatia. A mídia brasileira não debatia políticas de comunicação. Debatia política de saúde, política de educação, política pública do que quer que fosse, mas não debatia políticas públicas de comunicação. E quando esse debate era pautado pelo governo, por menor que ele fosse, por menor o tópico, recebia uma saraivada de críticas. E eu acho que isso foi conquistado. É claro que há radicalismos e dependendo de qual seja a proposta em discussão, vão surgir questionamentos. E que vão jogar de novos os argumentos da censura, os argumentos do controle, etc. Mas eu não diria que esse seja um comportamento majoritário. Mesmo na mídia hoje. Se você pegar, por exemplo, pequenos eventos que vão debater determinados temas, antigamente, grandes empresários não participavam desse tipo de eventos. Hoje eles participam. Enfim, você tem uma construção democrática e a construção desse tema é igual à construção da democracia. Você vai construindo dia a dia, fortalecendo dia a dia, mas ela nunca está construída. O prédio nunca termina. Tem sempre o reboco, tem sempre o teto, tem sempre mais um andar. (PIERANTI, 2013)

Mas, para Pieranti (2013), há pouquíssimo tempo a mídia era refratária e criticava sempre que se tentava fazer esse debate, por isso ele acredita que o governo demorou tanto em realizar a 1ª Conferência Nacional de Comunicação. “Além disso, o governo teve que enfrentar uma série de crises pela sua própria composição popular de esquerda, e depois centro-esquerda, enfim, com a incorporação de outros atores. Teve que fazer uma série de debates outros anteriores e muitas vezes ficou dependente de uma agenda colocada pela mídia”. (PIERANTI, 2013) E também acredita que uma certa fragilidade institucional da sociedade civil e do empresariado do setor também possa ter influenciado nessa demora.

Não dá para comparar movimentos sociais que nasceram em 1988, por volta disso, um pouco antes ou um pouco depois, com determinados movimentos sociais que existem há décadas e que já enfrentaram a Ditadura, que já passaram por todo o período de redemocratização que ganharam fonte de financiamento, que ganharam estrutura, que formaram dirigentes nos mais diferentes setores. São realidades muito distintas. O movimento social de Comunicação é muito recente. Tão recente quanto a nossa democracia. Na verdade, a imensa maioria dele nasce na década de 1990. E hoje basicamente você já tem novos quadros que nasceram ou da Confecom ou um pouco antes da Confecom. Então não existia uma cultura, salvo raríssimas exceções de algumas entidades específicas, como a FENAJ que atua nisso há muito tempo. O FNDC, mas aí é uma reunião de uma série de entidades, estava aí há muito tempo. Mas, por exemplo, o Conselho Federal de Psicologia tinha mergulhado nesse debate não há tanto tempo assim. A ARPUB (Associação Brasileira de Rádios Públicas) que não estava aí há tanto tempo. Enfim, isso tudo foi se moldando já na virada dos anos 1990 para o novo século XXI. (PIERANTI, 2013)

Finalmente, Pieranti acredita que o debate sobre políticas de comunicações demorou a se firmar e acontecer publicamente por meio de uma Conferência Nacional por tino político do presidente, “que sempre teve muito tino político”. Para Pieranti, ele provavelmente viu que já se havia pautado determinados debates, alguns com sucesso outros sem sucesso, mas que tinha-se já uma massa crítica preparada para fazer essa discussão.

Esse era um debate interdito e precisava ser aberto, como foram tantos no governo do presidente Lula. E aí decidiu-se fazer a Confecom naquele momento, que era como você disse, digamos o último momento viável. O segundo governo não poderia terminar sem isso. Pensando em termos de governo, como é que foi essa composição de governo? Você tinha

algumas pessoas do MinC que debatiam esse tema com maior ou menor profundidade: que debatiam de forma tangencial, que estavam lá debatendo pontos de cultura, porque participaram do Encontro Nacional de Cultura, que fizeram o Fórum de TVs Públicas. E aí você tem a chegada de pessoas que estavam nesse debate de políticas de comunicação até a medula, desde sua época de pesquisadores, que era o meu caso, era o caso do James, por exemplo, que surgiram no Minc naquele momento dadas as circunstâncias. (...) Você tinha o Ministério das Comunicações ainda com pouca massa crítica, mas tinha a Secretaria Geral querendo fazer o debate da mobilização, e a SECOM, muito em função de seu ministro (Franklin Martins) e de seu secretário executivo, Ottoni Fernandes, que faleceu recentemente e foi uma perda, diga-se de passagem, que, muito em função da vivência deles, achavam que era hora de fazer esse debate. A partir dali, o governo conseguiu trazer quadros que já estavam na máquina pública e que começaram a fazer essa discussão ou que se aprofundaram nessa discussão.

Assim, Pieranti também acredita que a Confecom teve um papel de formação de quadros no governo federal. De acordo com o entrevistado, do Grupo de Trabalho Interministerial criado ainda pelo governo Lula no ano de 2010, para começar a discutir o que seriam as bases de uma nova legislação para as comunicações no país, saem diversos quadros que, no governo Dilma, vão para o Ministério das Comunicações, para a Anatel e para diversos outros órgãos estratégicos que podem fazer o debate da comunicação render. “São pessoas que já estavam umbilicalmente ligadas ao debate das comunicações no país, nos mais diferentes órgãos, e que são uma massa crítica que vai ser responsável, ou uma das responsáveis pela participação nas construções possíveis para os próximos anos”. (PIERANTI, 2013)

#### **5.5.4. Outras avaliações sobre a 1ª Conferência Nacional de Comunicação**

A avaliação que o Relatório da Subcomissão Especial da Conferência Nacional de Comunicação da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) da Câmara dos Deputados, publicado em maio de 2010, faz sobre o evento é que:

A Confecom, em que pese a perda de representatividade, decorrente da decisão de várias entidades do setor, no sentido de alijar-se do processo, teve os méritos de discutir a situação atual da comunicação social brasileira e de sugerir um rol de iniciativas para que se empreendam políticas públicas para o setor. Trata-se de um conjunto vasto e multifacetado de propostas, que dificilmente poderão ser consolidadas em

uma única diretriz política, até porque há contradições internas nesse acervo. A existência desses contrastes não deve ser fonte de preocupação. O processo de seleção e votação, com etapas de discussão separadas e complementares, nos grupos de trabalho e na plenária final, foi um fator que agregou complexidade ao resultado final da Conferência. (COMISSÃO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA, COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA, 2010)

Há divergências, entretanto, na avaliação da deputada Luiza Erundina (PSB-SP), que era membro da referida Subcomissão e sua representante na CON, no que se refere à perda de representatividade apontada no Relatório da Subcomissão. Para Erundina, o fato de a Confecom ter contado, em todas as fases do processo, com a participação dos três segmentos, o que lhe conferiu representatividade e legitimidade.

Sem dúvida alguma, a realização da 1ª Conferência Nacional de Comunicação foi um passo importante, com vistas à democratização das comunicações sociais no País. Primeiro, porque colocou na agenda da sociedade brasileira um tema que jamais fora debatido por ela de forma tão ampla e democrática, através das conferências preparatórias nos estados e regiões. Segundo, pelo saldo de organização que resultou do processo de conquista e construção da Conferência, durante cerca de três anos, pelo número de delegados e delegadas que participaram (1.600 aproximadamente) e o nível de participação. Terceiro, pelo elevado número e qualidade das propostas aprovadas na etapa final da Conferência, um total de 633. E quarto, por ter contado, em todas as fases do processo, com a participação dos três segmentos: sociedade civil, parte dos empresários do setor e Poder Público, o que conferiu representatividade e legitimidade à Conferência. (ERUNDINA, 2010, p. 24)

Em entrevista ao site da FENAJ publicada em 15 de janeiro de 2010<sup>77</sup>, o então vice-presidente da FENAJ, coordenador do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC) e presidente da Federação dos Jornalistas da América Latina e do Caribe (FEPALC), Celso Schröder, avalia que “a realização da Confecom foi a sua maior virtude”. (SCHRÖDER, 2010)

Com ela quebramos dois paradigmas cristalizados pelos empresários do ramo: 1) romper o silêncio consolidado em torno da comunicação, propiciando pela primeira vez um debate de dimensões nacionais. 2) Rompendo também a tese de que qualquer tentativa de regular ou legislar sobre comunicação era taxada de censura ou autoritarismo. Mas

---

<sup>77</sup> A incapacidade para a democracia e para o debate público está no DNA da Rede Globo. Disponível em <http://www.fenaj.org.br/materia.php?id=2946>. Acesso em 21 fev. 2014.

obviamente ela teve o formato que conseguimos e não o que queríamos. Foi necessário um enorme esforço para vencer as forças que de um lado pretendiam que a conferência não acontecesse, mantendo assim o *status quo* e, por outro, dos que não desejavam uma conferência com a dimensão que aconteceu. Para os empresários permanecerem foi preciso que os movimentos sociais que apostavam na realização da conferência cedessem ao limite do suportável. Garantindo, entre outras questões, a inclusão das propostas destes setores não habituados ao debate público e, principalmente, à crítica e exposição pública. (SCHRÖDER, 2010)

Schröder também avaliou como boicote à 1ª Conferência Nacional de Comunicação a saída do conjunto de associações representativas dos empresários da CON – empresas de comunicação, segundo Schröder, capitaneadas pela Rede Globo –, e que isso expressou “seu mau costume de articular seus interesses através de lobbies em Brasília e o temor das mesmas em negociar suas propostas publicamente”. (SCHRÖDER, 2010)

Quanto à questão da ausência dos grupos a minha avaliação é que o tiro saiu pela culatra, a deles. O fato de ficarem até certo ponto na Confecom e, principalmente, pela permanência da Abra e Telebrasil, a tentativa de sabotagem dos grandes meios mais reafirmou uma opinião pública hostil a eles do que deslegitimou a conferência. É claro que não é irrelevante a versão negativa ou invisível que eles construíram da Confecom, mas comparativamente acho que perderam. (SCHRÖDER, 2010)

Sobre a pauta aprovada na Confecom, Schröder expressa que ela dá conta dos interesses dos movimentos sociais, mas também apresenta reivindicações do setor empresarial que participou e do setor público também.

Para isto ela foi pensada. A Confecom só foi realizada nos moldes em que aconteceu por que foi vitoriosa na Comissão Pró Conferência Nacional a tese do FNDC e suas entidades, FENAJ entre elas, da realização de uma conferência de abrangência nacional e amplamente representativa. A Comissão Organizadora Nacional e suas entidades organicamente vinculadas à comunicação conseguiram construir as bases de acordo para a sua efetivação. (SCHRÖDER, 2010)

Por fim, Schröder fala de uma unidade necessária e desejável entre os movimentos sociais para que garantir a implementação das decisões da Confecom. “A Confecom não terminou, apenas iniciou o processo de instalação real de políticas públicas. Os movimentos sociais precisam sair imediatamente às ruas para exigirem a transformação do relatório da Confecom nas políticas indicadas”. (SCHRÖDER, 2010)



Já o Informativo “Telebrasil em foco”, publicação institucional da Telebrasil de 13 de janeiro de 2010, repercute matéria assinada pela jornalista Lia Ribeiro e publicada no site Telesíntese, sobre as mudanças que a Confecom poderia gerar no setor de telecomunicações<sup>78</sup>. Conforme a reportagem:

Na avaliação de Cesar Rômulo, secretário executivo da Telebrasil e um dos comandantes da delegação, o setor de telecomunicações saiu fortalecido da Confecom. Não só porque participou ativamente dos trabalhos, enquanto outros setores empresariais, sob liderança da Abert, abandonaram a Confecom ainda na fase preparatória, mas porque, juntamente com a Abra (entidade da qual participam Bandeirantes e Rede TV!), foi capaz de negociar com as demais delegações e construir espaços de consenso. (TELESÍNTESE, 2010)

A reportagem também destaca que os delegados do setor votaram unidos, “orientados por um comando bem azeitado e estrategicamente colocado em pontos do auditório”.

Também Walter Ceneviva, vice-presidente da Rede Bandeirantes e representante da Abra, destacou os resultados e a performance de sua delegação. Aliás, reivindicação da Abra sobre critérios de votação nas comissões quase levou os trabalhos de abertura da Confecom ao impasse, superado após longas negociações. (TELESÍNTESE, 2010)

A reportagem também destaca que, levada pelos delegados da sociedade civil, a proposta da banda larga como serviço público foi aprovada com o voto dos empresários, embora César Rômulo tenha reconhecido que esta não é uma questão totalmente pacífica entre as empresas. No entanto, a grande vitória da Telebrasil repercutida pela reportagem da Telesíntese, apoiada pela Abra e por setores do governo, foi impedir a aprovação da proposta de separação estrutural das redes, também defendida pela sociedade civil.

Enquadrada como questão sensível, a proposta caiu por não conseguir o quórum necessário de 60% mais um. Se ganhou aí, a entidade perdeu na redução de tributos para a banda larga, embora o plenário tenha deliberado que esse serviço é um direito fundamental do cidadão. Essa incoerência entre as duas votações indica a enorme desconfiança que a sociedade civil tem em relação à ética das operadoras, uma vez que a desoneração se reflete imediatamente no bolso do consumidor. Outro sintoma dessa

---

<sup>78</sup> TELEBRASIL registra: "O que pode mudar no setor depois da Confecom"? Disponível em: <http://www.febratel.org.br/sala-de-imprensa/informativos/boletim-informativo-febratel/513-telebrasil-registra-o-que-pode-mudar-no-setor-depois-da-confecom>. Acesso em: 12 fev. 2014.

situação, que deve obrigar o setor a uma profunda reflexão sobre sua imagem frente à sociedade civil, foi o fato de a Confecom também negar o uso dos recursos do Fust, pelas operadoras, para a massificação da banda larga. Sob a palavra de ordem "O povo não é bobo, o Fust é do povo", os delegados da sociedade civil derrubaram a proposta dos empresários. (TELESÍNTESE, 2010)

Para além, o secretário executivo da Telebrasil e representante da entidade na CON, César Rômulo, acredita que a experiência permitiu criar espaço de diálogo entre os vários segmentos, que estabeleceu-se uma convivência de debate franco e de respeito às posições divergentes. “Certamente, depois da Confecom estamos em um novo patamar”, avalia o secretário executivo à Telesíntese.

A secretária nacional de Comunicação da CUT e membro da coordenação da Confecom, Rosane Bertotti, em entrevista ao Portal do Mundo do Trabalho publicada no dia 18 de dezembro de 2009<sup>79</sup>, concorda com o posicionamento do empresário ao afirmar que a Conferência Nacional de Comunicação foi uma demonstração da capacidade organizativa e de elaboração de propostas da sociedade civil, “que conseguiu crescer no debate e construir diálogos, pontes, pontos de contato”.

Evidentemente, estamos numa sociedade de classes, onde existem muitas diferenças. Assim, expressando os distintos pontos de vista, defendendo suas posições, mas também negociando, os diferentes setores superaram suas pautas específicas e apontaram para a construção de políticas públicas, para um novo marco regulatório para as comunicações em nosso país. (BERTOTTI, 2009)

Para Bertotti, o conjunto do movimento social e, em especial, o movimento sindical, deu uma aula de maturidade e compromisso com a bandeira da democratização das comunicações, essencial para o fortalecimento e aprimoramento da democracia brasileira. “Quem apostou na democracia, na construção de políticas públicas, ganhou e saiu ainda mais fortalecido. A liberdade de expressão é um direito de todos, para todos e não para alguns, como os setores monopolistas que engendraram o fracasso da Conferência queriam fazer crer”. (BERTOTTI, 2009)

---

<sup>79</sup> Confecom termina vitoriosa. Disponível em <http://www.cut.org.br/destaques/18764/confecom-termina-vitoriosa-sp>. Acesso em 18 fev. 2014.

## 5.6. Composição da Enegrecer a Confecom

Além da participação na mobilização pela convocação e realização da 1ª Confecom, integrantes de movimentos negros do país e atores sociais negros vinculados a outras organizações<sup>80</sup>, construíram, ao longo do ano de 2009, uma rede de diálogo que resultou na articulação “Enegrecer a Confecom”.<sup>81</sup> A referida articulação, formada por cerca de 30 entidades<sup>82</sup>, foi o instrumento por meio do qual esses movimentos realizaram conferência livres da população negra em vários processos locais da Conferência Nacional de Comunicação, e se organizaram para levar propostas voltadas à promoção da igualdade racial e o combate ao racismo para a 1ª Confecom.

Conforme Valdice Gomes, integrante da Cojira-Alagoas e membro da Comissão Organizadora Estadual da Confecom Alagoas<sup>83</sup>, a criação da Enegrecer a Confecom partiu das Cojiras, que viram na Confecom uma possibilidade de ampliação da pauta que elas encampavam, a da igualdade racial na comunicação.

Com a Confecom, a questão racial passou a ser mais discutida no âmbito dos comunicadores, de forma geral, e eu acho que isso também favoreceu que a Enegrecer a Confecom criasse corpo. Porque à medida que as discussões nos estados ia se ampliando, a gente fazia essa discussão e essa mobilização também por rede. Se criou até uma lista de e-mails, que era a “enegrecer-confecom”. Isso foi muito positivo e contribuiu bastante para que os jornalistas passassem a participar mais dessa luta. E, por outro lado, esses movimentos (de comunicação em geral) entenderam melhor a nossa pauta, e isso foi muito positivo, fez com que a gente criasse essa

---

<sup>80</sup> É importante destacar que participaram da articulação Enegrecer a Confecom não apenas integrantes de movimentos negros propriamente ditos, mas também de outras organizações com alguma dedicação à discussão da questão étnico-racial na comunicação. É o caso, por exemplo, da Agência Afro-Latina e Euro-americana de Informação (ALAI), da Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB) e do Intervezes-Coletivo Brasil de Comunicação Social.

<sup>81</sup> Página na internet: [www.enegrecercomunicacao.wordpress.com](http://www.enegrecercomunicacao.wordpress.com). Acesso em 12 jan. 2014.

<sup>82</sup> Entidades integrantes: Comissões de Jornalistas pela Igualdade Racial (Cojiras) e Núcleo de Jornalistas Afrodescendentes (RS, SP, RJ, BA, DF, AL e PB), Associação Brasileira de Radiodifusão Comunitária (Abraço), Coletivo de Entidades Negras (CEN), CMA Hip Hop, Geledés – Instituto da Mulher Negra, Griô Produções, Movimento Negro Unificado (MNU), União de Negros pela Igualdade, Fórum de Religiões de Matriz Africana, Associação Cultural Marcus Garvey, Intervezes-Coletivo Brasil de Comunicação Social, Liberta–Rede de Mulheres em Comunicação, Associação dos Comunicadores Sociais do Pará, Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB), Agência Afro-Latina e Euro-americana de Informação (Alai), Instituto Mídia Étnica, Centro de Estudo de Trabalho e Desigualdade (Ceert), Educafro, Central Única de Favelas (Cufa), Novos rumos –Jornalistas em Movimento.

<sup>83</sup> Em entrevista realizada em setembro de 2013 para esta dissertação.

propostas de promoção da igualdade racial na mídia com esses atores que se tem aí. (GOMES, 2013)

Gomes (2013) também ressalta que a mobilização de atores identificados com a causa negra, em todos os estados, mesmo os que não possuíam Cojira, proporcionou um movimento que levou à etapa nacional vários delegados e propostas relacionadas com a questão racial.

(...) quando a gente convocava as reuniões, pelo menos lá em Alagoas, para discutir a Conferência Estadual, a gente chamava todos esses segmentos e o racial principalmente. Como eu era tanto do Movimento Negro e da organização da Confecom do Estado, tinha essa conversa, essa facilidade de mobilizar o campo da igualdade racial pra participar das discussões, e isso aconteceu em vários estados. Mesmo onde não tinha Cojira, mas tinham os comunicadores que se identificavam com a causa, eles participavam das discussões. E a gente percebe que as propostas que foram levadas pra Confecom pelos estados, saíram justamente desse movimento. Que as Cojiras iniciaram e que, como a gente colocava em rede também, na internet, chegava ao conhecimento de outros estados que não tinha Cojira. (GOMES, 2013)

Josué Franco Lopes, representante da Associação Brasileira de Radiodifusão Comunitária (Abraço Nacional) na Comissão Organizadora Nacional da Confecom e integrante da articulação “Enegrecer a Confecom”, também confirma que a articulação surgiu principalmente da preocupação e comprometimento de militantes de entidades da comunicação que militavam na questão racial e que tinham esse acúmulo. “A partir disso, também se conseguiu inserir alguns movimentos negros no processo da Conferência” (LOPES, 2013) Ele lembra que, graças a essa articulação, foi possível garantir certa diversidade nas delegações e propostas vinculadas à questão racial para serem votadas na nacional.

(...) foi fundamental essa articulação que a gente conseguiu fazer a partir das entidades que estavam no processo, que estavam na Comissão Nacional Pró-Conferência, que estavam na Comissão Organizadora da Conferência e que conseguiram se articular, inclusive, ter um momento aqui em Brasília de articular as propostas e a vinda de delegados que pudesse defender essas pautas, para que essas pautas também fossem colocadas lá nas estaduais e nas atividades preparatórias também. (LOPES, 2013)

Lopes também justifica a pertinência da articulação pelo histórico dos

veículos de comunicação na sociedade brasileira que “sempre excluiu os negros ou os incluiu de forma estereotipada, de forma a invisibilizar ou inferiorizar os negros”. (LOPES, 2013)

E nesse contexto, essa foi sempre uma pauta do movimento negro também, de buscar diversidade nos meios de comunicação, de garantir também a promoção da cultura negra. Assim como hoje nós temos na educação a Lei 10.639 que visa à verdadeira valorização da cultura afro-brasileira nos currículos escolares, na comunicação também é fundamental que haja uma legislação como forma de combater o racismo institucional que existe no setor: a gente ter uma política afirmativa que possa garantir que a cultura africana possa ser valorizada é uma forma de combater o racismo subjetivo. Se tu tem lei pra combater o racismo objetivo, que é crime, tu precisa ter as formas de combater a subjetividade racista que é desenvolvida na sociedade e os meios de comunicação tem um papel fundamental nisso. Por isso, além da escola, nós precisamos ter também nos meios de comunicação um papel na/da produção de subjetividade, então eu acho que pra isso é, foi fundamental essa articulação. (LOPES, 2013)

Pedro Caribé, representante do Intervozes-Coletivo Brasil de Comunicação Social e integrante da articulação Enegrecer a Confecom lembra<sup>84</sup>, que participou da Conferência de Comunicação que houve na Bahia em 2008, um ano antes da Confecom<sup>85</sup>. “Então a gente tinha criado uma cultura de conferência no estado, já tinha uma articulação de movimentos, com uma certa diversidade política e isso se intensificou na Confecom em 2009”. (CARIBÉ, 2013)

Em 2009 eu participei desse processo de montar a Comissão Pró-conferência na Bahia. Modéstia à parte, eu fui uma pessoa que protagonizou isso lá. Que puxou as primeiras reuniões da Comissão Pró-conferência, que construía a ata, que mandava e-mail, que ligava, que marcava reunião. Eu fiz um papel de secretariado desse processo político de organização. Esse foi o meu movimento também na Confecom. Inclusive eu passei a conhecer mais o movimento nacional de

---

<sup>84</sup> Em entrevista realizada em setembro de 2013 para esta dissertação.

<sup>85</sup> De 14 a 16 de agosto de 2008, o governo do Estado e organizações da sociedade civil promoveram a 1ª Conferência de Comunicação Social da Bahia. Os objetivos do encontro eram ampliar a participação e o diálogo social sobre a democratização dos meios de comunicação e propor políticas públicas para fazer essa agenda ganhar mais destaque no estado. A ideia era que a Conferência da Bahia também servisse de referência para a realização da Conferência Nacional de Comunicação que, à época, ainda em negociação no Governo Federal e era pleiteada por diversas organizações sociais do Movimento Pró-Conferência Nacional. Informações veiculadas no site Carta Maior. Bahia promove 1ª Conferência Estadual de Comunicação. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Movimentos-Sociais/Bahia-promove-1%AA-Conferencia-Estadual-de-Comunicacao%0d%0a/2/14073>. Acesso em 12 fev. 2014.

comunicação na Confecom. A gente já tinha na Bahia uma atuação na questão de mídia e questão racial dentro da Faculdade. Então, anterior ao Intervozes, anterior até de eu fazer uma luta pela democratização da comunicação, eu já tinha uma luta sobre questão racial. E no processo da conferência isso permaneceu. A gente já tinha uma articulação local e a gente continuou conversando, participando, tinha um fluxo de debates. (CARIBÉ, 2013)

Com o processo nacional, Caribé (2013) destaca que houve um processo de reconhecimento de várias pessoas, ativistas, que estavam atuando efetivamente na questão racial ligada à comunicação, como o Instituto de Mídia Étnica.

E uma série de outros atores políticos, de grupos se formando, reunião de mulheres. Eu lembro que teve uma reunião organizada e bancada pela Ford (Fundação Ford) esse ano, do grupo de mulheres na época da Confecom. Inclusive as mulheres negras tiveram uma participação muito significativa nesse processo. Se não me engano Juliana (Juliana César Nunes-Cojira-DF) e Sueide (Sueide Kintê, do Instituto Flores de Dan e da Articulação de Organizações de Mulheres Negras Brasileiras) estavam nessa reunião. Mas houve uma identificação de que precisava ter um tipo de atuação da questão racial na Conferência, nas plenárias da comissão nacional. Eu lembro que as meninas estiveram na reunião de mulheres e avaliaram que tinha essa questão racial, que precisavam se organizar. A Abraço, os jornalistas, estavam se organizando em espaços paralelos às comissões pró-Conferência. Tinham fluxos de informação, mas a gente não tinha esse fluxo de informação da questão racial. E isso precisava ser debatido, precisava ser colocado. E foi aí se configurou essa articulação Enegrecer a Confecom, e teve uma reunião pró-conferência que a gente sentou rapidamente aqui em Brasília, fez um debate rápido, mas fez. (CARIBÉ, 2013)

A reunião em Brasília a que Caribé (2013) se refere é a “Plenária das Comissões Estaduais e Nacional Pró-Conferência”, que aconteceu no Hotel Nacional, em Brasília, nos dias 23 e 24 de outubro de 2009, pouco antes do início das etapas estaduais. Nesta Plenária acontece uma reunião da articulação Enegrecer a Confecom que, segundo Caribé, ajuda a organizar os atores políticos negros comprometidos com a inserção da questão racial na Conferência.

A partir daí, nos organizamos melhor, inclusive foi criado um blog, a gente passou a se comunicar mais... E lá na Bahia a gente fez uma reunião, uma conferência livre sobre a questão racial. A gente juntou vários ativistas de organizações de movimentos negros para falar sobre a Conferência e a importância da Conferência. Inclusive ali a gente tirou a estratégia de atuação na conferência Bahia, propostas, mesmo sabendo da dificuldade da Confecom de debater propostas. A gente levou várias

propostas Eu sei que os estados levaram propostas e aquilo apareceu lá no nacional. E Ju (Juliana César Nunes) organizou as propostas da Conapir (propostas que já haviam sido discutidas na Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial, que ocorreu em julho de 2009, envolvendo questão racial e comunicação).

Juliana César Nunes, representante da Cojira-DF na Comissão Organizadora Distrital da Conferência de Comunicação, também lembra que<sup>86</sup>, antes desta Plenária, a Enegrecer a Confecom ainda estava muito desarticulada e que ela foi se consolidar mais próximo da conferência. De acordo com Nunes (2013), a articulação começou a ir além do âmbito das Cojiras na Plenária da Comissão Nacional Pró-Conferência, “quando a gente identificou a Abraço como um parceiro, em certa medida o Intervezes e outras organizações que tinham um trabalho nessa área”. Segundo Nunes (2013), “antes eram apenas contatos bilaterais, e as Cojiras que tinham uma articulação entre elas.” (NUNES, 2013)

Foi ao longo do processo que isso foi se configurando, e um dia que eu acho que é marco para a construção da Enegrecer a Confecom foi o dia da reunião da Comissão Nacional Pró-Conferência no Hotel Nacional. Por ironia, porque foi justamente lá que a nossa proposta de cotas para delegações estaduais foram derrotadas, né? E aí, as pessoas que estavam lá, e tinham ido lá como movimento de democratização da comunicação de uma maneira geral, mas que eram negras ou atuavam no campo, viram que se não se unissem iam ser tratoradas na conferência pelo próprio movimento social, e aí ali se criou uma lista de e-mails, um blog, e esse foi o embrião mais forte assim mesmo da Enegrecer a Confecom. (NUNES, 2013)

A partir dali, conforme Nunes (2013), os ativistas negros melhor organizados, conseguiram mapear outros atores e ampliar o grupo.

A gente foi tentando descobrir outras pessoas que tinham saído delegadas e que tinha interface com esse tema como a CUFA (Central Única de Favelas), a Articulação de Mulheres (AMB), o Fórum de Mulheres Negras, que tinha tirado algumas delegadas... A ponto que, ao longo do processo, quando chega na Confecom, muitas pessoas que trabalham com a pauta que mesmo que não tivessem participado diretamente das articulações prévias, durante a Conferência, chegaram e se sentiram parte, e isso foi uma coisa legal. (...) As pessoas começaram a se identificar, sabiam mais ou menos o que estava sendo feito e se reconheciam ali muito rápido. E aí, novas articulações, novas parcerias foram criadas ao longo da Conferência e essas não foram parcerias difíceis. É isso, as pessoas já tinham alguma ligação, até porque eram pessoas, inclusive, que

---

<sup>86</sup> Em entrevista realizada em outubro de 2013 para esta dissertação.

já tinham feito debate sobre comunicação dentro da Conapir, da Conferência de Igualdade Racial que tinha acontecido há pouco tempo, no mesmo ano, inclusive.

Nunes (2013), que acompanhava as discussões pela Cojira-DF e era membro da Comissão Organizadora Distrital, foi eleita delegada para a etapa nacional na Conferência Distrital de Comunicação, mas garante que não foi um processo fácil, dada a resistência que os próprios movimentos sociais apresentavam em incluir a pauta racial no processo. “A partir do momento em que saí delegada, contribuí para intensificar as articulações com organizações que trabalhavam a Enegrecer a Confecom em outros estados e que também foram para a Conferência.” (NUNES, 20013) Sobre a resistência dos outros movimentos ao tema, Nunes (2013) comenta que muitas arestas permanecem, mas avalia que o processo da Confecom foi, em certa medida, pedagógico e que foi possível fazer alianças.

A Confecom envolvia o movimento de democratização da comunicação, que é muito diverso, envolve entidades de vários campos, com entendimentos às vezes convergentes, às vezes não. Então, nesse processo a gente conseguiu estabelecer alianças, mas também identificou pontos em que até hoje são difíceis de avançar na pauta racial em interface com a comunicação. Na época, muito mais que agora, acho que a Confecom serviu, inclusive, é, de certa forma, como uma questão educativa em relação a esse tema, mas ao longo da conferência a gente teve vários conflitos, como por exemplo, o debate dentro da própria sociedade civil sobre cotas de gênero e raça para delegados, que acabou isso não se consolidando porque havia uma divergência entre os próprios movimentos sociais. (NUNES, 2013)

Apesar das alianças, Nunes (2013) destaca que o diálogo com a sociedade civil sobre este tema foi difícil e, em certos momentos, frustrante, embora a existência da articulação Enegrecer a Confecom tenha ajudado a fortalecer a pauta e os atores que sustentavam esse debate.

(...) sempre me dava uma sensação de que quando a gente falava das pautas da comunicação com a interface no combate ao racismo e implantação da igualdade racial, era uma coisa assim, minimizada, sabe... Parecia que as pessoas ouviam, mas aquilo não fazia a menor diferença. Então, sempre como a gente costuma ouvir: com a questão racial dentro das políticas públicas de comunicação vistas como uma questão menor, como uma micropolítica e não como uma política estruturante, e eu acredito que essa visão, infelizmente, ainda permanece nos movimentos



sociais. Já houve alguma mudança, principalmente, motivada pelo financiamento internacional, porque hoje os organismos internacionais que trabalham com a questão da comunicação já colocam a questão racial como prioridade nas atividades que eles financiam. (NUNES, 2013)

A despeito disso, Nunes (2013) avalia que houve uma mudança que foi catalisada: pelo processo pedagógico que a Confecom proporcionou; pelo fato de a articulação ter se constituído num novo espaço de interlocução, que deu peso à pauta negra no diálogo com os outros movimentos; pelo fato de os ativistas negros, por meio da Enegrecer da Confecom, terem realizado conferências livres e se articulado com outros estados para tirar um número razoável de delegados. “Isso tudo fez com que a gente tivesse um outro status dentro da Conferência, embora eu acredite que o decisivo nessa mudança foi a visão dos organismos internacionais financiadores.” (NUNES, 2013).

E ainda sim com todo esse movimento pedagógico da Confecom, com os organismos internacionais priorizando essa pauta na hora que vão financiar a comunicação, nos fóruns que a gente vai falar sobre a política pública de comunicação eu ainda sinto a gente falando pro nada. As pessoas falam que a gente não objetiva e talvez elas tenham um pouco de razão... Há uma dificuldade da gente de objetivar as demandas, mas elas também não se empenham muito em nos auxiliar nisso, entendeu? Então, as organizações que dominam mais a pauta da democratização da comunicação, elas pensam em políticas que elas consideram mais estruturais, de fato, eu também considero que são estruturais e tem dificuldade de chegar em aproximar as coisas que a gente fala, as demandas da população negra, e as demandas da interface da comunicação com combate ao racismo e promoção da igualdade racial com essas políticas que os movimentos dizem ser mais estruturantes. Então, a gente tem sempre que estar reforçando. Fica parecendo aquele papel do chato. E parece sempre que a gente está colocando um apêndice, quando na verdade são questões centrais. Mas enfim, acho que esse é um desafio pros movimentos da democratização da comunicação e também pros movimentos negros, pras entidades negras, pras organizações governamentais que trabalham com a igualdade racial, que, por outro lado, precisam se organizar melhor para esse debate e se capacitar melhor pra esse debate que não é um debate fácil. (NUNES, 2013).

Apresentando questões similares a Nunes (2013), Caribé (2013), acredita que a questão racial ainda não conseguiu, junto à esquerda, principalmente, “modificar a estrutura do discurso e das propostas tendo a questão racial um protagonismo chave nisso” (CARIBÈ, 2013). Ele concorda que a existência da Enegrecer a Confecom despertou para

um certo papel pedagógico em relação à questão, mas que isso não se solidifica. “Tanto é que pós-Confecom ela praticamente morre. A gente tentou criar alguma coisa, lista de e-mail, mas as pessoas passaram a se dedicar mais às suas organizações do que à construção do movimento negro de comunicação. Isso em geral”. (CARIBÉ, 2013)

Os movimentos negros, na comunicação, ainda não estão localizados. Naquela reunião no Hotel Nacional eu falei ‘a gente precisa se reconhecer aqui para ir além’. Não é diminuindo, ou sendo superior, mas ir para uma outra esfera das nossas próprias organizações. Construir como um movimento que pauta a questão racial e que não traz a divisão de organizações para dentro desse debate, mas sim para enriquecer o debate. Essa é uma construção que a gente ainda não fez. (CARIBÉ, 2013)

Pedro Caribé enfatiza que “uma agenda negra que esteja ligada aos pontos estratégicos da comunicação no Brasil, essa é uma questão que a gente ainda não tem”. De acordo com o entrevistado, não há uma tradução, ou uma interlocução, da pauta do movimento negro, forte na comunicação. “E o movimento negro hoje também não tem uma pauta prioritária para a comunicação. O que a gente que estrategicamente para os negros nos próximos dez anos”? (CARIBÉ, 2013)

Eu acho que no geral a gente tem uma pauta consolidada sobre o genocídio da população negra, cotas... Mas na comunicação a gente ainda não tem uma pauta primordial. Como é que a gente se posiciona na questão das verbas publicitárias e na questão racial? Muitos dos discursos da comunicação é influenciado por uma linha da diversidade e prioridade, que é uma linha internacional inclusive, muito ligada à Unesco, as ONGs, ao terceiro setor tradicional. E essa pauta da diversidade e prioridade é muitas vezes vazia intencionalmente, mas é porque ela não demarca o que é diversidade. Diversidade é muita coisa. E o movimento de comunicação ainda é muito influenciado por essa agenda internacional, uma relação forte com a ONU, com a Unesco, com as fundações de fomento que subsidiam muitos desses discursos.

Para Caribé (2013), não é admissível ocorrerem alguns debates da comunicação, como a Internet e a TV Pública, sem pensar a questão racial e “e quais são os instrumentos políticos que a gente precisa intervir para isso”.

Isso aí ainda está em construção. Já tem bastante coisa, mas está em construção não só do ponto de vista técnico de colocar no papel, mas de estar no debate político. Por que assim, tem uma questão de fundo do movimento social em geral, dos movimentos políticos ainda não verem dentro da estrutura do debate a questão racial. Você vê a questão da

prioridade política, questão de classe, de grupo de poder. Isso está subentendido nas propostas. Mas a questão racial nem sempre está subentendida nas propostas”. (CARIBÉ, 2013)

Caribé (2013) ressalta ainda que, hoje, a questão negra relacionada à comunicação está sendo mais perene, em termos de continuidade das proposições políticas e das articulações, dentro do movimento de mulheres, e cita o Geledés-Instituto da Mulher Negra como referência. “Isso eu falo para atuar nas políticas. Não significa que as organizações negras e os ativistas negros não estejam produzindo cultura”. (CARIBÉ, 2013)

### **5.7. “Propostas pretas”**

De acordo Nunes (2013), no que se refere à formulação das propostas da Enegrecer a Confecom: algumas já haviam sido geradas no contexto da Conapir (julho, 2009); outras vinham do projeto original do Estatuto da Igualdade Racial, e outras dos planos e políticas da SEPPIR, “coisas bem anteriores, da agenda histórica do movimento negro em torno da pauta de comunicação, que já estavam prometidas e que não eram consolidadas.” (NUNES, 2013)

Na verdade, se bebeu em várias fontes para chegar àquelas propostas, que foram sendo colocadas nas Conferências Livres, nas Conferências Estaduais, e quando chegou na Confecom a gente viu que elas tinha entrado no caderno de propostas. Com base nesse levantamento, a gente fez algumas priorizações e aí se identificou em que grupos essas propostas estavam, e tentamos dividir o grupo pra que tivessem pessoas nos principais GTs. Que eu me lembre assim de cabeça, o principal era o 15, do qual participei, mas tinha muita coisa no GT 10 também, que eu acho que era o GT onde estava o Paulo Rogério, do Instituto Mídia Étnica. A Nilza Iraci (Geledés) e a Jacira (MNU), também atuaram em outros GTs, mas elas, no final, foram apoiar a gente no 15, porque foi o que ficou mais tenso. (NUNES, 2013)

Nunes (2013) lembra que, com o apoio da SEPPIR, representantes de algumas entidades integrantes da articulação “Enegrecer a Confecom” que foram eleitos delegados para a 1ª Confecom, realizaram um encontro período prévio à conferência, cerca de dois dias antes, para a definição de uma agenda prioritária para a Confecom.

Além de quem estava aqui no DF, acho que foram vieram seis ou sete pessoas para esta reunião prévia. Não era um grupo muito grande, mas era um grupo representativo, que conseguiu ser multiplicador na Conferência. Então, à medida que outros grupos iam chegando, esse grupo ia passando a cola, entendeu? “Olha, a gente já fez o estudo e tem isso, tem isso, tem isso, vamos priorizar isso, isso e isso.” (NUNES, 2013)

Nunes (2013) relata ainda que, durante a Conferência, a articulação Enegrecer a Confecom se reuniu algumas vezes no horário de almoço, ou depois das atividades do dia.

A gente permanecia e ia chamando as pessoas e tal, não era uma coisa assim que tinha horário, ou que a gente tinha contato de todo mundo, é isso que falei... Uma coisa que eu acho interessante, vem até do *modus operandi* negro mesmo de fazer as coisas, de você se reconhecer sem poder precisar falar muita coisa, entendeu? E aí as pessoas se reuniam rapidamente e já sabiam mais ou menos o que precisavam fazer. E mesmo alguns grupos com que a gente tinha dificuldades de dialogar, por exemplo, a UNEGRO, acabou se incorporando à articulação. (NUNES, 2014)

Os relatos de Nunes (2013) são corroborados pelos de Gomes (2013), que destaca a divisão estratégica dos delegados nos GTs para que se contemplasse as pautas prioritárias da articulação. “E eu lembro que lá na Confecom a gente se reunia em momentos como horas de almoço, e a gente identificava os delegados pra discutir estratégias lá nos GTs pra aprovar aquelas propostas prioritárias”. (GOMES, 2013)

## **5.8. Agenda prioritária**

Dentre as milhares de propostas aprovadas nas etapas estaduais e levadas para debate e votação na etapa nacional da Confecom<sup>87</sup>, a “Enegrecer a Confecom” elencou dez propostas consideradas como “diretrizes mínimas para que o Brasil efetive a promoção da igualdade racial no campo da comunicação, entendendo que, sem a inclusão racial no

---

<sup>87</sup> Conforme a Resolução nº 8 da 1ª Confecom, que fixava diretrizes, procedimentos e metodologias para a realização da Conferência, não haveria mais votação de propostas nas etapas estaduais; todas as propostas apresentadas poderiam ser encaminhadas à Conferência Nacional. O caderno da conferência continha um conjunto de aproximadamente 6 mil propostas.

âmbito da comunicação a democratização desse setor estaria irreversivelmente comprometida.”<sup>88</sup>

**Tabela 1:** Agenda prioritária da articulação Enegrecer a Confecom para a 1ª Conferência Nacional de Comunicação

<b>Proposta</b>	<b>Nº do Grupo de Trabalho (GT)</b>
1- Criação de uma política nacional de comunicação de enfrentamento do racismo e pela democratização da mídia, criando um observatório nacional para desenvolvimento de estudos sobre mídias e racismo	14
2- Inclusão, por parte de entidades da administração pública direta, autárquica ou fundacional, empresas públicas, sociedades de economia mista e privadas, cláusulas de participação de artistas em proporção não inferior a 50% de negros/negras do número total de artistas e figurantes, nos contratos de realização de filmes, programas, propagandas, telenovelas, peças teatrais ou quaisquer outros meio de comunicação de caráter publicitário	15
3- Que a renovação das concessões tenha como um dos critérios as questões de gênero, faixa etária, diversidade sexual, étnico-raciais	15
4- Garantia de concessões para comunidades tradicionais, com recorte para matriz africana: paridade racial e de gênero na publicidade; percentual nos sistemas públicos, privados e estatal – para programas que tratem da história da África e da população de origem africana e indígena no Brasil, considerando a lei 10.639; participação do movimento negro e indígena organizado no Conselho de Comunicação Social e demais órgãos de regulação; política específica de inclusão digital para as comunidades tradicionais; criação de penalidades específicas para combater o racismo e todas as demais formas de discriminação e exclusão nos meios de comunicação	15
5- Criação de editais públicos para o financiamento e o apoio aos veículos de comunicação alternativos e produções de comunicadores, artistas e comunidades negras/índigenas em geral	9
6- Garantia de recursos de recorte racial no Fundo de Universalização das Telecomunicações (Fust) para a realização de projetos na área de tecnologia da informação e comunicação para a juventude negra	15
7- Incentivo à criação e ao funcionamento de rádios comunitárias em áreas habitadas pela população negra e quilombola como forma de assegurar o direito a informação e cultura dessas comunidades	5
8- Realização de censo étnico-racial, de gênero e orientação sexual nos veículos de telecomunicação e de comunicação (públicos, educativos, privados e	15

<sup>88</sup> Trecho extraído do texto de abertura do documento “Agenda prioritária da articulação Enegrecer a Confecom para a Primeira Conferência Nacional de Comunicação”.

comunitários)	
9- Capacitação de núcleos jurídicos para que a população negra e afro-religiosa seja devidamente assistida em casos de violação de direitos na mídia, garantindo direito de resposta ou mesmo processo judicial contra os veículos de comunicação responsáveis pela divulgação de imagens ou informações estigmatizadoras ou inverídicas	15
10- Incentivo à utilização de novas tecnologias e redes sociais por pontos de cultura, comunicadores, artistas negros/indígenas e afro-religiosos empenhados em efetivar o direito a informação, comunicação e cultura, além de combater o racismo, a discriminação, a intolerância religiosa e homofobia	15

**Fonte:** Articulação “Enegrecer a Confecom”

### **5.9. Construção do acordo no GT 15 (respeito e promoção da diversidade cultural, religiosa, étnico-racial, de gênero, orientação sexual; proteção a segmentos vulneráveis, como crianças e adolescentes)**

Conforme os entrevistados desta pesquisa que integravam a articulação Enegrecer a Confecom, dentre os quinze Grupos de Trabalho da Confecom, o GT 15 foi mapeado, como o que mais tinha “propostas pretas”, e trazia nove das dez formulações prioritárias elencadas pela articulação. Assim, a maior parte dos integrantes desta articulação estava no GT 15, para fazer o embate político com representantes dos empresários e do Poder Público<sup>89</sup> em defesa de suas propostas.

Entretanto, como lembra Nunes (2013), e como traz o próprio nome do GT, ele era muito diverso e trazia muitas propostas para discussão. Ela relata que era perceptível a impossibilidade de se discutir todas as formulações ponto a ponto e que o embate entre os próprios setores da sociedade civil dada a diversidade do grupo, era esperado e, talvez, premeditado.

Tinha desde a questão da infância, passando pela religiosidade, pelas questões de gênero e pela questão racial, e aí foi de novo uma dificuldade... Tiveram falas de pessoas da área infância que mostravam total incompreensão sobre a pauta racial. E também da área de gênero, da religião, porque há divergências do movimento negro entre algumas comunidades de matriz africana sobre temas, por exemplo, como

<sup>89</sup> Os GTs da Confecom também seguiram a proporcionalidade 40-40-20 (40% dos integrantes eram representantes dos empresários, 40% representantes da sociedade civil e 20% do Poder Público). A referida proporcionalidade foi uma condição imposta pelos grupos empresariais que participaram do construção da Confecom no início da Conferência, para continuarem no processo.

concessão para comunidades religiosas. (...) e também deu pra perceber logo que, como era um grupo gigante e com muitas propostas, seria muito difícil fazer o debate ponto a ponto, porque eram muitas propostas num grupo só, com temáticas muito variadas: de infância, pessoas com deficiência, terreiros, religiosidade, questão racial... Então assim, a impressão que dava era que tinham colocado a gente ali pra gente se matar, né? Isso foi muito complicado. E por parte do empresariado, você tinha uma representação muito forte da Bandeirantes. (NUNES, 2013)

O grupo foi mediado por dois representantes do Poder Público: Marcelo Manzatti (MinC) e Quenes Gonzaga (Secretaria Geral da Presidência da República). Marcelo Manzatti, que, à época, era gestor no Ministério da Cultura (Coordenador Geral da Secretaria Identidade e Diversidade Cultural, SID) relata<sup>90</sup> que:

(...) antes mesmo da Confecom, o MinC tinha um protagonismo bem maior nessa pauta, mais até do que o Ministério das Comunicações, com o Gilberto Gil. Lançou-se uma campanha pra questão da democratização dos meios de comunicação, e o Gil até foi muito combatido na época. E aí, depois, quando apareceu essa oportunidade da CONFECOM, o ministério investiu bastante com a participação do MinC no processo da Conferência. Eu lembro até que a gente teve reuniões preparatórias lá no MinC, com palestrantes convidados, fizemos uma série de debates ao longo do período pré-Conferência, e fomos ainda em algumas conferências estaduais, como observadores. Como convidado, eu fui na de Goiânia, por exemplo. (MANZATTI, 2013)

Manzatti (2013) confirma que o grupo era bem diverso, era muito grande e quem, embora houvessem outros segmentos representados (como o de mulheres, LGBTT, infância, indígenas), o movimento negro predominava em quantidade e em protagonismo.

Como já exposto, 20% dos delegados dos GTs eram representantes do Poder Público e, segundo Nunes (2012), “logo no início, os delegados do governo vieram falar pra gente em *off* que eles tinham recebido uma orientação da Secretaria de Comunicação da Presidência da República de que naquele GT podia passar tudo menos os itens que tivesse a palavra ‘cotas’”. Para Nunes (2013) isso frustrava as expectativas do grupo de que o governo tivesse uma postura, no mínimo, neutra. “Naquele momento a gente percebeu que o governo não ia ser neutro. E isso foi uma coisa tensa já de início.” (NUNES, 2013).

Percebemos que eles estavam ali pra votar junto com os empresários, que aquele tinha sido considerado o ponto sensível do GT e que, se aquele

---

<sup>90</sup> Em entrevista realizada em setembro de 2013 para esta dissertação.

ponto fosse à votação, os delegados do governo tinham que votar com os empresários e a gente ia perder. Isso, de certa forma, acirrou bastante os ânimos e fez com que os movimentos que estavam ali se sentissem um pouco intimidados, porque em muitos pontos da Conferência existia uma parceria sociedade civil e governo, em muitos pontos havia consensos. Então, a gente não tinha identificado essa possibilidade do governo ir com essa postura. Foi um pouco surpresa, assim, porque o mesmo tempo o governo apoia a articulação... De um jeito pequeno, que foi o financiamento das passagens e tal, mas enfim... A gente dialogava com a SEPPPIR, então a gente pressupunha que a SEPPPIR tava fazendo esse diálogo dentro do governo sobre as pautas que a gente demandava, os resultados das nossas reuniões eram enviados pela SEPPPIR. (NUNES, 2013)

Embora fossem muitas propostas, Nunes (2013) relata que todas foram lidas pela mesa e eram feitos destaques pelos participantes quando havia alguma discordância. “Eu acho que eles não se atentaram para muitas propostas, porque não falavam expressamente a palavra ‘cotas’, mas falavam em ‘proporcionalidade’ e deixaram passar já na primeira leitura”, relembra. “Mas acho que é porque estavam orientados, tanto governo quanto empresários, para a palavra ‘cotas’, e todo o resto passou, mesmo quando o significado era o mesmo”. NUNES (2013).

Destacaram as propostas, o debate começou e eles deixaram a coisa andar um pouco. Mas aí no segundo dia eles já iniciaram fazendo a proposta de acordo. Eu cheguei um pouco atrasada nesse dia, e quando eu cheguei, a negociação do acordo já estava em andamento. Mas o GT abriu com os caras fazendo a proposta: “Olha, não tem condição de discutir tudo isso, a gente concorda com tudo, menos com a proposta de cotas. Vocês topam esse acordo?” (...) E no segundo dia, o quadro já tava diferente, eles foram com mais delegados pro GT. Não sei como eles se articularam, mas aí já tinha aumentado a bancada do governo e aumentado muito a bancada do setor empresarial, o que já de cara deu uma insegurança. Mas na hora que eu cheguei, os grupos estavam divididos e já havia essa discussão dentro do grupo da sociedade civil sobre o acordo, e ela tava sendo muito defendida por esse colega da UNEGRO.

Manzatti (2013) também ressalta a diversidade presente no GT (de propostas e de grupos) e lembra que, em um momento, os empresários sugeriram parar pra fazer uma reunião de consenso. “Essa reunião foi feita, só que nem todo mundo participou. Era uma plenária grande, devia ter umas cem, cento e poucas pessoas, e da construção desse acordo entre empresários e sociedade civil deve ter participado umas 30, 40.” (MANZATTI, 2013)

Lançada a proposta do acordo, Nunes (2013) ressalta que, no grupo da



sociedade civil, havia muitas pessoas se posicionando a favor, avaliando que muitas das propostas que eles deixaram passar, e citavam proporcionalidade, já contemplavam os seus anseios.

E aí, nisso começaram a aparecer algumas pessoas do movimento para perguntar como estavam as coisas lá. Passaram a Nilza (Instituto Geledés), a Jacira (MNU), o Jonas (Intervezes) e aí a gente começou a pedir opiniões. Essas pessoas falaram que achavam que podia ser um bom acordo, até porque se fosse como ponto sensível pra Plenária final, não iam passar. (NUNES, 2013)

Assim, o grupo da sociedade civil decidiu, por maioria, aceitar o acordo. De acordo com Nunes (2013), o fato de empresários e Poder Público não terem percebido “cotas” quando se falava em “proporcionalidade”, na hora da leitura e destaque das propostas, influenciou na decisão do acordo. “A gente enxergava que na verdade as cotas estavam contempladas no texto de outras formas – e inclusive, acho que passaram propostas com a palavra cotas, mas as que eram mais diretas eles destacaram”. (NUNES, 2013).

O acordo ele vem também da percepção de que não tinha como fazer aquela discussão em profundidade. Porque eram temas muito diferentes, pessoas de áreas e interesses muito diferentes diversos, da própria sociedade, então era inconciliável. A gente ia passar lá uma semana e não ir conseguir chegar a uma conclusão. A forma como a coisa foi organizada e sistematizada foi ruim. (NUNES, 2013).

Nunes (2013) lembra que algumas pessoas, que se manifestaram contra o acordo, se retiraram da Plenária no momento da votação.

Lembro que Ilka, que era delegada pelo Instituto Mídia Étnica, saiu da sala. Ela falou que não ia votar contra, mas também não ia votar a favor, ia se abster, então saiu da sala. Tinha também um cara do Rio Grande do Sul, não lembro o nome dele, mas ele também foi contrário e saiu junto com ela. Eles não ficaram na sala na hora que fechou o acordo, mas a maioria do grupo achou que era positivo. (NUNES, 2013)

Mesmo com o acordo tendo levantado divergências, Nunes (2013) relata que o grupo não saiu dividido no sentido político.

Havia pessoas que tinham dúvidas se a gente devia ter aberto mão de algumas propostas. Outras entenderam que foi um processo de negociação e que valeu a pena abrir mão daquelas propostas por outras que diziam a mesma coisa. Eu oscilo entre as duas posições, porque a grande crítica

que a gente tinha à versão aprovada do Estatuto da Igualdade Racial era justamente a retirada da palavra “cotas”. Essa foi uma crítica muito ferrenha que a gente fez durante aquele ano, e aí, por ironia do destino, no processo final da conferência, a gente fez o mesmo. Isso assim, pessoalmente, me deixou um pouco desconfortável com a opção que a gente fez. Por outro lado reconheço que existiram propostas aprovadas ali, que, em outras palavras, colocam de uma maneira até mais forte que o próprio Estatuto a necessidade de ações afirmativas na comunicação. (NUNES, 2013)

Outro problema que Nunes (2013) identifica no acordo, que acabou sendo uma aprovação em bloco, foi o fato de propostas “complicadas” e “divergentes entre si” terem sido aprovadas.

Acabou que a concessão de emissoras pra religiões de matriz africana foi aprovada ali. Eu confesso que tenho dúvidas até hoje sobre o acordo, mas, de qualquer maneira, independente do resultado, acho que o mais importante para o debate na conferência foi o processo. Até porque, o que foi aprovado está até hoje nesse limbo aí... (NUNES, 2013)

Manzatti (2013) destaca que houve certo conflito na votação do acordo, porque “ele não foi devidamente socializado entre o pessoal da sociedade civil não empresarial” (MANZATTI, 2013).

O acordo tava fechado, só que o problema é que eles não combinaram com os outros, entendeu? Esse que foi o problema ali no encaminhamento, na volta das votações. Talvez da nossa parte também poderia ter tido um momento pra falar: “Então, agora o pessoal vai falar quais são as prioridades aqui, qual que foi o acordo e tal, pra gente até caminhar mais rápido e ir votando.” Porque se o acordo tá feito é pra ir mais rápido e não foi, né? Mas não foi isso que aconteceu, foi o contrário. O pessoal que não tinha participado do acordo não queria votar, e o pessoal do acordo não queria deixar que a mesa conduzisse nesse sentido. Eles queriam que votasse e diziam “tem acordo, tem acordo!” Eu falei, “mas tem 3 pessoas ali da sociedade civil com propostas diferentes da que vocês tão falando que é o acordado. Então, nós temos que ouvir e tem que votar”. Aí foi complicadíssimo, muito complicado, e eu branco desse jeito, Poder público e ainda branco (riso), naquele lugar ali muito tenso... Foi difícil mesmo. Mas aí essa menina da presidência assumiu a mesa e eu fiquei tentando fazer esse o outro trabalho. Falando principalmente com a Jacira (Jacira da Silva-MNU), com a Juliana (Juliana Nunes-Cojira-DF), que era o pessoal que era mais liderança, aí falei: “Olha, vocês tem que segurar o pessoal. Ou então, vê se repactua isso aí, chama esses que tão colocando propostas mais destoantes do que vocês tão querendo, não pode ficar brigando aqui na frente, né?” Então, tentei fazer esse trabalho, mas acabou que o grupo terminou, as propostas foram votadas e foram encaminhadas pra sistematização. Mas foi um dos que mais demorou,

parece. (MANZATTI, 2013)

Nunes (2013) também ressalta as falhas na condução da mesa por parte do Poder Público e afirma que houve um abandono do GT por parte do Poder público no último momento. Ela menciona que era perceptível no moderador, Marcelo Manzatti, certa angústia com a quantidade de propostas e com a tensão que se instalara na Plenária.

Realmente não é um GT fácil de moderar, né? Você pega um GT com pessoas da área de infância, pessoas com deficiência, religião, terreiro, movimento negro, e ainda as emissoras de TV? Realmente! Só que aí ele perdeu a mão total, e aí em determinado momento que eu não me recordo exatamente qual foi o tema de debate, ele abandonou o GT, e aí a sociedade civil assume o GT, assume a moderação, assume a relatoria... O moderador do governo ter abandonado o GT foi muito ruim pra construção das negociações, porque justamente quem assume o GT é a sociedade civil. Então assim, a gente tava num papel muito combativo e a gente passou a um papel de moderador, isso de certa forma, fez com que a gente mudasse de lado da mesa. E aí, numa outra perspectiva dentro da conferência, dentro daquele grupo, acho que deu uma acalmada nos ânimos, de certa forma.

Diferentemente do que Manzatti (2013) relata, que a moderação foi assumida por Quenes Gonzaga, à época, da Secretaria Geral da Presidência da República, Nunes (2013) afirma que tanto moderação quanto relatoria foram assumidas pela sociedade civil.

Eu acho que, naquele momento ali, é quando a sociedade percebe a fragilidade do governo na condição daquele GT e há esse deslocamento, entendeu? Acho que foi ruim pro andamento dos debates. Pra você ter uma ideia, as propostas aprovadas no GT, os resultados do GT, não foram levados pra Comissão Organizadora pela Quenes (Quenes Gonzaga, da Secretaria Geral da Presidência da República), mas por mim e pelo Pedro (Pedro Caribé, Intervenções). Então assim, as coisas foram sendo conduzidas mais pela sociedade civil e a, as propostas aprovadas também foram levadas pela, pra comissão organizadora por nós. Redigidas e tudo mais e tal, acompanhadas, tanto que na Plenária final as propostas do GT 15 não foram nem apresentadas, né? Foi no final, naquelas leituras lá, bem do final, em que já não tinha mais ninguém. (NUNES, 2013).

Entretanto, Manzatti (2013) admite que, dadas as circunstâncias, o Poder Público realmente não cumpriu seu papel de mediação naquele GT a contento.

Não, não fez. Eu não tava conseguindo me entender muito bem com a menina da Presidência, porque não teve reuniões de governo antes. Teve

uma reunião grande antes, e foi lá no Ministério das Comunicações, mas ainda tava muito cru, assim, sabe? Assim, o governo não foi bem preparado, eu acho. Eu não tive uma conversa com ela antes, por exemplo, então muitas coisas a gente decidiu ali meio na hora. (MANZATTI, 2013)

Caribé (2013) sintetiza o que ocorreu no GT 15, já fazendo breve avaliação.

Tinham vários GTs na conferência. Aí o Intervozes me mandou para o GT de questão racial e mídia, que era o GT 15, um GT lá no fundo, escondido e tal. Os movimentos dos direitos humanos estavam todos lá: LGBTT, juventude, vários movimentos que foram muito importantes na mobilização da conferência estavam em um espaço que tinha um conjunto de decisões estratégicas da Confecom, mas tinha pouca incidência, entendeu? Tanto que a gente fechou um acordo para aprovar todas e tirou cotas. Foi esse o acordo que foi feito lá. Mas tinham as propostas da Conapir que foram aprovadas, uma série de propostas. Ali eu vi que os empresários se organizaram para aquele espaço ali, para o GT 15. Eles não queriam que passasse nada de cotas. Em troca passava tudo, menos cotas. (CARIBÉ, 2013)

Aprovadas, as propostas prioritárias da “Enegrecer a Confecom”, com exceção de uma, foram para o Caderno final da 1ª Conferência Nacional de Comunicação.

### **5.10. Propostas aprovadas**

Das 10 propostas constantes da agenda prioritária, apenas uma não foi aprovada, a proposta de número 2 da tabela acima (tópico 5.8), por tratar expressamente de um percentual de cota para negros nos contratos de realização de filmes, programas, propagandas, telenovelas, peças teatrais ou quaisquer outros veículos de comunicação de caráter publicitário, tema bastante estigmatizado pelas empresas de comunicação, desde as primeiras discussões para implantação de cotas para negros nas universidades brasileiras.

Ademais, o debate etnicorracial esteve presente em todo o processo da Conferência, o que proporcionou discussão e acúmulo político para os movimentos negros – e demais segmentos envolvidos – de todo o país sobre o assunto. Além disso, propostas estratégicas para os movimentos negros foram aprovadas, prevalecendo o espírito das propostas de ações afirmativas para o setor das comunicações no Brasil no que se refere à população negra, bem como à democratização das comunicações de um modo geral.

Após a Conferência, a articulação “Enegrecer a Confecom” manteve-se ativa por mais um ano, e construiu uma nova agenda de prioridades para o setor das comunicações, que constava de 21 propostas prioritárias, após levantamento feito dentre todas as que foram aprovadas na Confecom, não apenas as do GT 15. Essas 21 prioridades passam pela temática étnico-racial propriamente dita, vinculada à renovação e democratização do modelo de comunicação hoje vigente no país.

**Tabela 2 – Prioridades da articulação “Enegrecer a Confecom” no contexto pós-Conferência**

<b>Proposta</b>
1- Criação de uma política nacional de comunicação para enfrentamento do racismo e pela democratização da mídia, a partir de um observatório nacional para desenvolvimento de estudos sobre mídias e racismo;
2- Realização de censo étnico-racial, de gênero e orientação sexual nos veículos de telecomunicação e de comunicação (públicos, educativos, privados e comunitários)
3- Adoção de critérios de gênero, faixa etária, diversidade sexual, étnico-raciais nas renovações das concessões de emissoras de rádio e televisão;
4- Garantia de concessões para comunidades tradicionais, com recorte para matriz africana;
5- Garantir a paridade racial e de gênero na publicidade;
6- Garantir percentual nos sistemas públicos, privados e estatal – para programas que tratem da história da África e da população de origem africana e indígena no Brasil, considerando a Lei nº 10.639;
7- Garantir a participação do movimento negro e indígena organizado no Conselho de Comunicação Social e demais órgãos de regulação;
8- Garantir política específica de inclusão digital para as comunidades tradicionais;
9- Criação de penalidades específicas para combater o racismo e todas as demais formas de discriminação e exclusão nos meios de comunicação;
10- Garantir ação afirmativa e respeito à diversidade étnico-racial, orientação sexual e de identidade de gênero na contratação dos profissionais de comunicação e telecomunicação;
11- Criação de editais públicos para financiamento e apoio aos veículos de comunicação alternativos e produções de comunicadores, artistas e comunidades negras/indígenas em geral;
12- Garantir recorte racial na liberação dos recursos do Fundo de Universalização das Telecomunicações (Fust) para a realização de projetos na área de tecnologia da informação e

comunicação para a juventude negra;
13- Incentivo à criação e ao funcionamento de rádios comunitárias em áreas habitadas pela população negra e quilombola como forma de assegurar o direito à informação e cultura dessas comunidades;
14- Adoção do sistema de cotas para ingresso de estudantes negros e negras em todos os cursos de Comunicação Social das universidades públicas;
15- Capacitação de núcleos jurídicos para que a população negra e afro-religiosa seja devidamente assistida em casos de violação de direitos na mídia, garantindo direito de resposta ou mesmo processo judicial contra os veículos de comunicação responsáveis pela divulgação de imagens ou informações estigmatizadoras ou inverídicas;
16- Incentivo à utilização de novas tecnologias e redes sociais em pontos de cultura, entre os comunicadores, artistas negros, indígenas e afro-religiosos;
17- Realizar campanhas de promoção da saúde da população negra e combate ao racismo institucional, garantindo o reconhecimento dos terreiros como espaços de saúde;
18- Promover nos meios de comunicação e telecomunicação campanhas de combate ao racismo, xenofobia, lesbofobia, homofobia, transfobia, bifobia e promoção da diversidade étnico-racial no esporte com vistas à realização da Copa do Mundo e Olimpíadas no Brasil;
19- Criação de práticas e planos editoriais pelas emissoras de rádio e televisão que garantam diversidade e pluralidade, inclusive com proporcionalidade étnico-racial, de gênero, de orientação sexual, de identidade de gênero, de comunidades tradicionais, geracional, de pessoas com deficiência, religiosidade e portador de sofrimento psíquico em todos os níveis, com definição operacional que permita o acompanhamento destas questões;
20- Promoção de campanhas institucionais e publicitárias de combate ao racismo e à discriminação contra religiões de matriz africana, por meio das secretarias e assessorias de comunicação do Estado (Governo Federal, Legislativo, Judiciário, GDF, Câmara Legislativa, Ministério Público), das mídias públicas, estatais e legislativa;
21- Que seja estimulado, junto aos Sindicatos de Jornalistas, o debate sobre a inclusão da autodeclaração étnico-racial nas fichas de filiação sindical, medida que deve ser precedida por uma campanha de esclarecimento voltada à categoria.

### 5.11. Reinterpretação e avaliações

A avaliação que os integrantes da Enegrecer a Confecom desenvolvem sobre a Conferência é muito semelhante a que outros participantes da sociedade civil fazem, no sentido de que ela elevou o debate acerca das políticas de comunicações para outro nível e contribuiu para capilarizar este debate no país. Para Pedro Caribé (2013):

Foi um período de esperanças. A Enegrecer a Confecom despertou muitas expectativas do que a gente poderia fazer no futuro. Eu acho que ela foi

muito importante para isso. Do que a gente podia fazer enquanto movimento negro articulado para discutir a comunicação. (CARIBÉ, 2013)

Caribé (2013) destaca que “hoje os movimentos negros sabem da importância da comunicação. A gente pode ter mais negros articulando, produzindo no debate da comunicação e isso ser articulado com uma parte da política, do Estado.” (CARIBÉ, 2013). Ele pontua, entretanto, que acreditava na possibilidade da Conferência realmente ser um grande espaço de construção, mas que, na própria Conferência, percebeu que aquelas propostas não teriam continuidade.

O que a Conferência traz? Que existe uma política de comunicação que é fundamental para determinar se certos atores vão se posicionar, vão ter espaço, vão ter condições de produzir conteúdo. Por que a imprensa negra tem um histórico no país e a gente não pode negar esse histórico que permanece nessa dificuldade de se sustentar. E a gente precisava dar um salto histórico nas políticas, e a gente viu na Confecom um espaço privilegiado para isso. E dentro do processo da Confecom a gente viu os atores políticos envolvidos e eles estão se posicionando. Eles sabem da importância disso aqui. A gente não tinha muita consciência do que era cada pauta em si, mas a gente tinha noção de que estava levando para algum lugar e era estratégico. A gente devia se apoderar disso aqui. Então a gente se articulou e viu que estava começando a questão da TV pública, reestruturando a TV pública no Brasil, que a gente precisava participar da TV pública, debate de verba publicitária, concessão, ‘porque preto não pode ter concessão de rádio e TV?’ Entraram desde a questão de conteúdo à questão de propriedade. ‘Por que preto não tem isso?’ ‘Por que a gente não tem verba para os nossos projetos se a gente se reconhece como pessoas capacitadas para fazer isso?’ E essas questões viraram propostas. (CARIBÉ, 2013)

Dessa forma, Caribé (2013) classifica a Conferência como um processo histórico atípico no debate de comunicação no Brasil. “A quantidade de atividades, reuniões, pré-conferências, seminários, debates. Foi um processo muito grande. O movimento de comunicação ganhou uma dimensão muito maior depois daquilo.” (CARIBÉ, 2013) Além do crescimento e reconhecimento externo, ele atenta para o crescimento interno do movimento. “A Confecom foi um processo muito rico, atípico, e se o PLIP (Projeto de Lei de Iniciativa Popular) da Lei de Mídia Democrática<sup>91</sup> conseguir o

---

<sup>91</sup> Trata-se de uma iniciativa de entidades da sociedade civil e do movimento social para encaminhar, ao Congresso Nacional, um Projeto de Lei de Iniciativa Popular das Comunicações, tendo em vista a

tipo de mobilização que a gente conseguiu na Confecom, vai ter bastante êxito”. (CARIBÉ, 2013) Sobre a continuidade e fortalecimento da pauta da comunicação dentro do movimento negro, apesar de reconhecer o saldo de organização que a Conferência deixou, Caribé (2013) avalia que a pauta não engrenou nem se fortaleceu como poderia.

Eu tinha muita esperança de que pós-Confecom, em cinco anos, a gente teria um movimento de comunicação negro levando a questão da comunicação para os movimentos negros com mais força do que se apresentou posteriormente. Esse é o legado que ficou ali. E ficou assim também o fato de você se reconhecer, de reconhecer outras pessoas, encontrá-las, fica a certeza de que existem pessoas e possibilidade para isso. Pessoas boas, competentes, articuladas, lideranças políticas que compreendem a questão racial, que compreendem a comunicação. Nem todos os que estavam no Enegrecer a Confecom, tinham completado ainda o ciclo do tornar-se negro. Muitos daqueles têm sua tradição de luta e sua vida ligada à área da comunicação em si. E a questão racial é muito mais um processo indissociável da existência do que de uma atuação sistematizada sobre a questão racial. (CARIBÉ, 2013)

Ao mesmo tempo, Caribé (2013) reforça que apropriação sobre os temas das políticas de comunicações por comunicadores negros aumentou, e foi a Confecom que os despertou para isso.

Você vê gente falando que precisa ter financiamento para mídia negra, que na TV pública tem que ter espaço para a questão racial, que precisa ter concessão para negros também, que a mídia brasileira é racista, e que isso compõe um processo histórico que são as estruturas de poder, como agem os meios de comunicação. Então eu acho que tem um impacto, sim. (CARIBÉ, 2013)

Juliana César Nunes também avalia o processo como positivo e pedagógico, tanto dentro do movimento negro, quanto para os movimentos sociais em geral.

Eu acho que hoje a gente tem várias pessoas que passaram a atuar mais nesse campo depois dessa articulação, então teve um papel de formação de quadros, de formulação de propostas, de articulação de organizações... Ela deixou um legado muito interessante, inclusive agora, vésperas da

---

regulamentação dos artigos 5, 21, 221, 222, 223 da Constituição Federal, que se referem às comunicações. O projeto nasceu em 2012, no bojo da campanha Para Expressar a Liberdade – uma nova lei, para um novo tempo, a partir da elaboração de diversas entidades do movimento social, com contribuições, inclusive, das formulações dessas entidades para a Confecom. Para chegar ao Congresso Nacional como Projeto de Lei, a proposta tem que alcançar a marca de 1 milhão e trezentas mil assinaturas. Para isso, a campanha, que é coordenada pelo Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação, vem se mobilizando nacionalmente no processo de coleta de assinaturas. Informações veiculadas no site da campanha Para Expressar a Liberdade. Disponível em: <http://www.paraexpressarliberdade.org.br/index.php/quem-somos/apresentacao>. Acesso em 21 mar.2014.



Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial, muitas articulações ainda acontecem baseadas no que foi feito na Enegrecer a Confecom, por pessoas que participaram dela, e a partir de propostas formuladas dentro da articulação, antes, durante ou depois da conferência. (NUNES, 2013)

Nunes (2013) destaca que, embora o debate dentro da sociedade civil sobre a pauta racial tenha sido difícil, a Confecom e a articulação Enegrecer a Confecom contribuíram para colocar esta reflexão num outro patamar. “Um debate sobre políticas públicas de comunicação e sua interface com políticas de igualdade racial. Então, eu acho que teve um legado muito positivo de aprendizagem também”. (NUNES, 2013)

Sobre a implementação das propostas de políticas aprovadas na Conferência, Nunes (2013) posiciona-se como os outros atores da sociedade civil, que não percebem concretude nem diálogo.

Um exemplo é a banda larga. A conferência apontava para a necessidade de um Plano Nacional de Banda Larga, e da internet gratuita e tal, e isso o Ministério das Comunicações começou a tirar do papel, certo? Só que quando foi para ser discutida a banda larga gratuita, a banda larga pra comunidade quilombola, não houve discussão. Então, o Plano Nacional de Banda Larga, da maneira como o governo está conduzindo, não atende nem as aspirações do movimento pela democratização da comunicação, tampouco do movimento negro. (NUNES, 2013)

Já Gomes (2013) dá ênfase ao reconhecimento político que entidades e grupos de comunicadores negros que compuseram a Enegrecer a Confecom passaram a ter a partir de então.

Sempre que as entidades e órgãos promovem debates que tratam da questão racial e comunicação, a CONAJIRA e as COJIRAS são convidadas. Então, eu acho que esse reconhecimento foi muito importante e contribuiu, inclusive, pra que a FENAJ, como instituição, admitisse a importância e colocasse a CONAJIRA na sua instância. Foi quando a gente criou a CONAJIRA, em 2010, a partir do trabalho de 2009. Foi logo em seguida. Em 2009, aconteceu a Confecom, e em 2010, no Congresso de São Paulo, a CONAJIRA foi criada, ou seja, o momento em que a FENAJ assume e realmente reconhece a importância da pauta, criando e institucionalizando a comissão nacional. (GOMES, 2013)

Valdice Gomes (2013) também reconhece certo esforço na implementação das propostas da Confecom por parte da SEPPIR, como o fortalecimento da mídia étnica.

A gente sabe que a SEPPIR já teve uma conversa com a Secom da

Presidência da República e conseguiu que verbas publicitárias sejam também distribuídas para as mídias que estão tratando de questões raciais, que são os blogs que não tem acesso às grandes verbas e a nossa justificativa era: “Olha, o governo federal gasta milhões e milhões de verba publicitária com a mídia tradicional que não respeita a questão racial, enquanto que tem jornalistas, comunicadores, que com seus sites, pequenos meios, tratam da questão, que valorizam a questão e que não recebem contribuição nenhuma do governo federal. E isso eu vejo como reflexo de 2009, da atuação da Enegrecer a Confecom. O esforço de formulação que fizemos naquela época ainda está valendo. É o que a gente costuma dizer: não faltam propostas, falta implementar o que já foi aprovado. Tem que brigar pra que seja implementado. (GOMES, 2013)

Josué Lopes (2013) também destaca que, graças à Confecom, hoje se tem uma leitura conjuntural não só da questão racial, mas da questão da comunicação como um todo.

A força que tem o monopólio das comunicações no Brasil, principalmente de não permitir que nenhuma proposta que regule a comunicação evolua. É muito difícil, e isso é uma avaliação de todo o movimento pela democratização da comunicação. E aí nesse contexto, acho que nenhuma das resoluções, pelo menos eu não tenho informação de nenhuma, foi implementada. A não ser a questão da TV pública, agora que parece que tem participação negra no Conselho Curador da EBC e tal, mas não é uma lei não, é uma regra ainda. (LOPES, 2013)

Lopes (2013) ressalta que a Enegrecer a Confecom, no contexto de mobilização da temática pra dentro da sociedade e dos movimentos foi muito importante, mas do ponto de vista de implementação das propostas, pouco conquistou. “Não é que a articulação não atuou, mas é que é difícil mesmo. Nessa questão mesmo do marco regulatório, inclusive onde a gente está mais organizado, a gente tem dificuldade porque o adversário é muito forte, tem um poder muito forte”. (LOPES, 2013).

À luz do que os entrevistados trouxeram para este trabalho, infere-se que a articulação “Enegrecer a Confecom” contribuiu para trazer à superfície o debate acerca das políticas de comunicações e sua interface com a questão racial para a sociedade em geral, para o Poder Público, e, sobretudo, para dentro do movimento nacional pela democratização das comunicações. A existência e organização da articulação contribuiu, ainda, para o fortalecimento deste debate dentro dos próprios movimentos negros, que tiveram a oportunidade de se apropriarem melhor da discussão e de contar com uma série

de formulações, resultantes de certo acúmulo de algumas organizações e atores sociais neste debate. Ela também articulou diversos atores, já comprometidos com esta luta da igualdade racial na comunicação, e outros novos, o que proporcionou também a formação de novos quadros e a inserção e reconhecimento destes novos atores sociais neste campo político.

A articulação trouxe ainda e reconhecimento político aos atores sociais negros que já militavam nesta pauta, e motivou a inclusão de reivindicações e da pauta da comunicação em interface com a questão racial em iniciativas governamentais (como o diálogo da SEPIR com a SECOM para a distribuição de verbas publicitárias também para as mídias étnicas) e em iniciativas não-governamentais como a criação do grupo “Comunicadoras negras”, iniciativa do Geledés e Instituto Patrícia Galvão, para a cobertura de atividades ligadas ao tema, como a III CONAPIR (5 a 7 de dezembro de 2013) e para o debate geral de políticas de comunicações e igualdade racial. Por fim, a articulação fez um esforço de formulação de políticas de comunicações com o viés racial, que agregou também formulações anteriores, que ainda estão na agenda do movimento negro, mesmo tendo-se passado mais de quatro anos de Confecom e a articulação não mais existindo formalmente.

Ainda de acordo com os entrevistados, a lista de e-mails “enegrecer-confecom” continuou ativa até cerca de um ano e meio após a Conferência, com trocas de e-mails relativamente frequentes primeiro para a construção da lista de 21 prioridades e depois para o repasse de informes sobre atividades em que se poderia atuar politicamente levando aquelas prioridades e pauta da questão racial na comunicação. Com a dedicação das principais lideranças da “Enegrecer a Confecom” a outros espaços de militância, à pesquisa acadêmica, ou mesmo à instâncias governamentais, a articulação perde força e deixa de existir ativa e formalmente.

## CONCLUSÕES

Para além do que já foi exposto no tópico anterior, “Reinterpretação e avaliações”, algumas conclusões podem ser apresentadas a partir do trabalho de pesquisa viabilizado por esta dissertação. Dentre elas, a avaliação de que, a despeito de todas as adversidades e obstáculos a que a organização coletiva da população negra foi submetida historicamente, os negros atuaram politicamente, se partimos de uma compreensão de política para além do âmbito institucional.

Inicialmente essa atuação se deu por meio de ações coletivas de resistência ao sistema escravocrata e, após a abolição da escravatura, com a luta pela conquista da cidadania e pela inserção nos espaços “convencionais” da sociedade, espaços estes políticos ou não; institucionais ou não. Essas diversas formas de organização e resistência, apesar das barreiras impostas, permitiram que os negros buscassem se impor como sujeitos políticos potenciais. Com as mudanças significativas que ocorreram no contexto político e social do Brasil nas últimas décadas, entre elas o processo de redemocratização do país e o fortalecimento da atuação da sociedade civil por meio das mais diversas formas coletivas de organização, os movimentos negros contribuíram com a criação de um ambiente propício para o surgimento de organizações preocupadas com a temática racial.

As organizações, que hoje lutam, sobretudo, pelo reconhecimento público da temática racial e no combate ao racismo, encontraram no acesso aos chamados direitos de cidadania a chave para o combate de todas as formas de racismo, inclusive aquele reforçado pelos veículos de comunicação, seja através da invisibilidade dos negros na mídia, seja pela afirmação de estereótipos a partir do ponto de vista social hegemônico, que contribuem para reproduzir a lógica racista de uma sociedade marcada por mais de 300 anos de escravidão negra, em que os negros possuíam status de animais ou meros instrumentos de trabalho.

Com o aprofundamento das reflexões, os movimentos negros entenderam também que a luta por um modelo de comunicação mais democrática, que incluía a população negra enquanto sujeito político e que combata o racismo, é fundamental para a afirmação política e social de um contingente que, na maior parte da história brasileira, foi mantido à margem da política institucional e da maioria dos espaços social e

economicamente importantes da sociedade, tais como empregos formais, escolas, universidades, meios de comunicação. Assim, preocupadas com a invisibilidade dos negros na mídia igualdade racial, combate ao racismo e promoção da diversidade étnico-racial na mídia, as organizações negras se apropriaram também da luta pelo direito à comunicação e, um marco desse processo, foi o envolvimento de movimentos negros na reivindicação e construção da 1ª Conferência Nacional de Comunicação que, por sua vez, trouxe à tona o debate das políticas de comunicações com o viés racial para a sociedade em geral, para o Poder Público e para o movimento nacional pela democratização das comunicações, fortalecendo-o e ampliando-o dentro dos movimentos negros.

Apesar de não mais existir formalmente após quatro anos de Confecom, a avaliação da articulação “Enegrecer a Confecom” é majoritariamente positiva no que se refere ao processo de convocação e realização da Conferência Nacional de Comunicação. Para a articulação, houve debate etnicorracial em todo o processo da Confecom, o que proporcionou discussão e acúmulo político para os movimentos negros – e demais segmentos envolvidos – de todo o país sobre o assunto. Além disso, formulações estratégicas para os movimentos negros foram aprovadas, prevalecendo o espírito das propostas de ações afirmativas para o setor das comunicações no Brasil no que se refere à população negra, bem como à democratização das comunicações de um modo geral. Assim sendo, a articulação “Enegrecer a Confecom” construiu uma nova agenda de prioridades para o setor das comunicações, que agora consta de 21 propostas prioritárias, dentre todas as que foram aprovadas na Confecom. Essas 21 prioridades passam pela temática étnico-racial propriamente dita, vinculada à renovação e democratização do modelo de comunicação hoje vigente no país.

Por fim, dada toda a história de organização e luta do povo negro, e considerando a recente compreensão e mobilização dos movimentos negros em torno da comunicação pode-se inferir que o debates envolvendo o tema comunicação e igualdade racial tendem a amadurecer e tomar uma dimensão maior, apesar da inexistência da articulação Enegrecer a Confecom. Considerando-se ainda que organizações internacionais como ONU (Organização das Nações Unidas), Unesco (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura), estão priorizando este tema em suas agendas – a ONU declarou o ano de 2011 como ano internacional dos afrodescendentes – a tendência é

que este debate se amplie e ganhe mais ressonância, inclusive, junto aos representantes do poder Executivo, Legislativo e Judiciário brasileiro, fortalecendo o debate e a reflexão sobre o referido tema nos espaços públicos institucionais.

Em relação à implementação das propostas prioritárias da articulação “Enegrecer a Confecom” aprovadas na 1ª Conferência Nacional de Comunicação pelo Poder Público, há certo pessimismo na fala de todos os entrevistados, motivado pelos fatores já citados acima, entre eles: a negação do racismo e a dificuldade do governo em fazer o enfrentamento do empresariado do setor no que se refere à pauta da democratização das comunicações. A grande vitória da Conferência, de acordo com a avaliação destes atores, foi a amplificação e capilarização dos debates acerca das políticas de comunicações no país, em especial aquelas com recorte racial, o reconhecimento político dos atores e a formação de novos atores políticos para incidirem nesta pauta.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Wlamyra R.; FILHO, Walter Fraga. **Uma história do negro no Brasil**. Salvador, Centro de Estudos Afro-Orientais; Brasília, Fundação Cultural Palmares, 2006.

ALLAN, G. Johnson. **Dicionário de Sociologia**: guia prático da linguagem sociológica. Tradução: Ruy Jungmann. Rio de Janeiro, Zahar, 1997.

ANJOS, Rafael Sanzio Araújo dos. A Territorialidade dos quilombos no Brasil Contemporâneo: uma aproximação. In: SILVA, Tatiana Dias; GOES, Fernanda Lira. (orgs.). **Igualdade racial no Brasil**: reflexões no Ano Internacional dos Afrodescendentes. Brasília: Ipea, 2013.

ARAUJO, Joel Zito. **O negro na dramaturgia**, um caso exemplar da decadência do mito da democracia racial brasileira. Florianópolis, Estudos Feministas, 16(3): 424, setembro-dezembro/2008.

\_\_\_\_\_. **O negro na TV Pública**. Brasília: FCP 2010.

ARENDT, Hannah. **A Dignidade da Política**. Rio de Janeiro, Ed. Relume-Dumará, 1993.

\_\_\_\_\_. **Sobre a Revolução**. Lisboa, Relógio D'Água Editores, 2001.

AVELAR, Lúcia. Participação política. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (org.). **Sistema político brasileiro**: uma introdução. Rio de Janeiro, Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo, Fundação Unesp, 2004.

AVRITZER, Leonardo. **Conferências nacionais**: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. Rio de Janeiro, Ipea, 2012.

\_\_\_\_\_. **Instituições participativas e desenho institucional**: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. Campinas, Opinião Pública, vol. 14, nº 1, Junho, 2008, p.43-64

AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de Sousa. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002.

BACHELARD, Gaston. **A formação do espírito científico**. Rio de Janeiro, Contraponto, 1996.

BARBOSA, Gomes Joaquim. **Ação Afirmativa e Princípio Constitucional da igualdade**. O direito como instrumento de transformação social. A experiência dos EUA. Rio de Janeiro, Editora Renovar, 2001.

BERGAMO, Alexandre; MICK, Jacques Mick (Coord.); LIMA, Samuel. **Síntese da pesquisa Quem é o jornalista brasileiro?** Perfil da profissão no país. Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e Federação Nacional dos Jornalistas (FENAJ). Publicada em 2012. Disponível em: <http://perfildojornalista.ufsc.br/files/2013/04/Perfil-do-jornalista-brasileiro-Sintese.pdf>. Acesso em: 4 jan. 2014.

BERTI, Orlando Maurício de Carvalho. As conseqüências da 1ª Conferência Nacional de Comunicação para o movimento de rádios comunitárias do País. XV CONGRESSO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO NA REGIÃO SUDESTE. 2010, Vitória-ES. Artigo. Intercom, 2010. Disponível em: <http://www.intercom.org.br/papers/regionais/sudeste2010/resumos/R19-0135-1.pdf>. Acesso em: 22 out. 2013

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política**. 13. ed. São Paulo, Paz e Terra, 2007.

\_\_\_\_\_. **Ensaio sobre Gramsci e o conceito de sociedade civil**. São Paulo, Paz e Terra, 2002.

BOLAÑO, César Ricardo Siqueira. **Qual a lógica das políticas de comunicação no Brasil?** São Paulo, Paulus, 2007.

BOMFIM, Manoel. **América Latina: males de origem**. Edição do Centenário. Rio de Janeiro, Topbooks, 2005.

BOOTH, W.C., COLOMB, G. G., WILLIAMS, J.M. **A arte da pesquisa**. São Paulo, Martins Fontes, 2000.

BORGES, Roberto Carlos da Silva; BORGES, Rosane (orgs.). **Mídia e racismo**. Petrópolis, RJ: DP et Alii; Brasília, DF: ABPN, 2012.

BORGES, Rosane da Silva. Mídia, racismos e representações do outro. In: BORGES, Roberto Carlos da Silva; BORGES, Rosane (orgs.). **Mídia e racismo**. Petrópolis, RJ: DP et Alii; Brasília, DF: ABPN, 2012.

BRAGA, J. L. **Como começar um projeto de pesquisa**. Comunicação & Educação, Vol. 10, nº 3, 2005.

BRASIL, **Constituição**, 1988. Constituição da Republica Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 13 jan. 2014.

\_\_\_\_\_, Decreto de 16 de abril de 2009. Convoca a 1ª Conferência Nacional de Comunicação e dá outras providências. Disponível em:



[http://www.anatel.gov.br/hotsites/Direito\\_Telecomunicacoes/TextoIntegral/NOR/dec/20090416.pdf](http://www.anatel.gov.br/hotsites/Direito_Telecomunicacoes/TextoIntegral/NOR/dec/20090416.pdf). Acesso em: 3 out. 2013

\_\_\_\_\_. Decreto de 21 de julho de 2010. Cria Comissão Interministerial para elaborar estudos e apresentar propostas de revisão do marco regulatório da organização e exploração dos serviços de telecomunicações e de radiodifusão. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2010/Dnn/Dnn12700.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2010/Dnn/Dnn12700.htm). Acesso em: 3 jan. 2014

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.639/2003, de 9 de janeiro de 2003. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Afro-Brasileira". Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/110.639.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.639.htm). Acesso em: 11 dez. 2013.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010. Institui o Estatuto da Igualdade Racial. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2007-2010/2010/Lei/L12288.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2010/Lei/L12288.htm). Acesso em: 29 dez. 2013.

CABRAL FILHO, Adilson Vaz; ROSA, Paula Silveira. A construção recente das Políticas de Comunicação pelos movimentos sociais no Brasil. XVIII CONGRESSO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO NA REGIÃO SUDESTE. 2013, Bauru-SP. Artigo. Intercom, 2013. <http://portalintercom.org.br/anais/sudeste2013/resumos/R38-0840-1.pdf>. Acesso em: 23 out. 2013.

CARRANÇA, Flávio. O combate ao racismo nos meios de comunicação. In: BORGES, Roberto Carlos da Silva; BORGES, Rosane (orgs.). **Mídia e racismo**. Petrópolis, RJ: DP et Alii; Brasília, DF: ABPN, 2012.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002; Introdução: Mapa da viagem; Capítulo IV, A cidadania após a redemocratização.

COELHO, Jairo Faria Guedes. **Ouvidoria na TV: A experiência dos canais privados colombianos**. 2013. 193 p. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

COM CIÊNCIA. Reivindicação por reparação caracteriza movimento negro contemporâneo. Publicado em 10/11/2003. Disponível em: <http://www.comciencia.br/reportagens/negros/02.shtml>. Acesso em: 8 jun. 2012.

COMISSÃO ORGANIZADORA DA 1ª CONFERÊNCIA NACIONAL DE COMUNICAÇÃO. Resolução n. 1, de 10 de setembro de 2009.

\_\_\_\_\_. Resolução n. 2, de 6 de outubro de 2009.

\_\_\_\_\_. Resolução n. 3, de 06 de outubro de 2009.

\_\_\_\_\_. Resolução n. 4 de 6 de outubro de 2009.

\_\_\_\_\_. Resolução n. 5 de 6 de outubro de 2009.

\_\_\_\_\_. Resolução n. 6 de 6 de outubro de 2009.

\_\_\_\_\_. Resolução n. 7 de 9 de outubro de 2009.

\_\_\_\_\_. Resolução n. 8, de 22 de outubro de 2009.

\_\_\_\_\_. Resolução n. 10, de 9 de dezembro de 2009.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE COMUNICAÇÃO - CONFECOM. Ata da 2ª reunião da Comissão Organizadora, de 19 de junho de 2009.

\_\_\_\_\_. Ata da 4ª reunião da Comissão Organizadora, de 30 de junho de 2009.

\_\_\_\_\_. Ata da 5ª reunião da Comissão Organizadora, de 1 de julho de 2009.

\_\_\_\_\_. Ata da 6ª reunião da Comissão Organizadora, de 22 de julho de 2009.

\_\_\_\_\_. Ata da 3ª reunião da Comissão Organizadora, de 25 de junho de 2009.

COSTA, Kátia Regina Rebello da. De quando a pluralidade revela a invisibilidade. In: BORGES, Roberto Carlos da Silva; BORGES, Rosane (orgs.). **Mídia e racismo**. Petrópolis, RJ: DP et Alii; Brasília, DF: ABPN, 2012.

COUTINHO, Carlos Nelson. Gramsci. **Um estudo sobre seu pensamento político**. Nova edição ampliada. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

CUNHA Jr., Henrique. **Movimento Negro após a Conferência Nacional da Promoção da Igualdade Racial**. Publicado em 01/08/2005. Disponível em: <http://www.espacoacademico.com.br/051/51cunhajr.htm>. Acesso em: 7 jun. 2012.

DANTAS, Marcos. Resultados da 1ª Confecom: uma avaliação preliminar. XVIII ENCONTRO DA COMPÓS. 2009, Belo Horizonte-MG. Artigo. COMPÓS, 2009. Disponível em: [http://compos.com.puc-rio.br/media/g6\\_marcos\\_dantas.pdf](http://compos.com.puc-rio.br/media/g6_marcos_dantas.pdf). Acesso em: 21 out. 2013.

DEMO, Pedro. **Metodologia científica em ciência sociais**. 2. ed. São Paulo: Atlas. 1989.

\_\_\_\_\_. **Vícios Metodológicos**. Brasília: Editora UnB, 2003.

DIAS, Lia Ribeiro. O que pode mudar no setor depois da Confecom? **Site da Federação**

**Brasileira de Telecomunicações (Febratel).** Disponível em: <http://www.febratel.org.br/sala-de-imprensa/informativos/boletim-informativo-febratel/513-telebrasil-registra-o-que-pode-mudar-no-setor-depois-da-confecom>. Acesso em: 12 mar. 2014.

DOMINGUES, Petrônio. **Movimento Negro Brasileiro: alguns apontamentos históricos.** Niterói, Revista Tempo, Vol.12, n.23, 2007.

DUARTE, J e BARROS, A. **Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação.** São Paulo: Atlas, 2005.

ECO, Umberto. **Como se faz uma tese.** São Paulo: Perspectiva, 1989.

ENCONTRO NACIONAL DE COMUNICAÇÃO. **Por uma legítima e democrática Conferência Nacional de Comunicações.** Carta aberta ao presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Brasília, Encontro Nacional de Comunicação: na luta por democracia e direitos humanos, 22 de junho de 2007.

ENEGRECER A CONFECOM. Agenda prioritária da articulação Enegrecer a Confecom. Publicado em 14/12/2009. Disponível em: <http://enegrecercomunicacao.wordpress.com/2009/12/14/agenda-prioritaria-da-articulacao-enegrecer-a-confecom/>. Acesso: 8 jun. 2012.

ERUNDINA, Luiza. **Um mandato a serviço de São Paulo e do Brasil.** Brasília: Câmara dos Deputados, 2010.

FAUSTINO, Deivison Mendes. A equidade racial nas políticas de saúde. In: BATISTA, Luís Eduardo; WERNECK, Jurema; LOPES, Fernanda (orgs.). **Saúde da população negra.** 2. ed. rev. e ampl., 1. reimpr. Brasília, Associação Brasileira de Pesquisadores Negros, 2012.

FENAJ. **A incapacidade para a democracia e para o debate público está no DNA da Rede Globo.** Disponível em: <http://www.fenaj.org.br/materia.php?id=2946>. Acesso em: 21 mar. 2014

FERNANDES, Florestan. **A integração do negro na sociedade de classes.** SP, Ed. Ática 1978.

\_\_\_\_\_. **Significado do protesto negro.** São Paulo, Cortez: Autores Associados, Coleção polêmicas do nosso tempo, vol. 33, 1989.

FLICK, Uwe. **Uma introdução à pesquisa qualitativa.** Porto Alegre: Bookman, 2004.

FONTES, Virgínia. A Sociedade Civil No Brasil Contemporâneo: Lutas Sociais E Luta Teórica Na Década De 1980. In: NEVES, Lucia M. W.; LIMA, Julio C. F. **Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo.** Rio, Fiocruz, 2006, pp. 201-240.

GELEDÉS. **Guia de enfrentamento do racismo institucional**. Coordenação: Geledés – Instituto da Mulher Negra e Cfemea – Centro Feminista de Estudos e Assessoria. Disponível em: <http://www.seppir.gov.br/publicacoes/publicacoes-recentes/guia-racismo-institucional>. Acesso em 20 nov. 2013

GERALDES, Elen; HAJE, Lara; RAMOS, Murilo César; LEAL, Sayonara (org.). **Políticas de comunicações, um estudo comparado: Brasil, Espanha, Estados Unidos, México e Venezuela**. Comunicación Social Salamanca, 2012.

GOHN, Maria da Glória. **Novas Teorias dos movimentos sociais**. Ed. Loyola. 2008.

\_\_\_\_\_. **Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. 5.ed. São Paulo: Loyola, Abril de 2006.

GOLDMAN, Márcio; SILVA, Ana Claudia Cruz da. Os muitos movimentos negros . **Folha de São Paulo**. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/especial/fj2311200822.htm>. Acesso em: 12 dez. 2013

GOMES, Nilma Lino. **Diversidade étnico-racial, inclusão e equidade na educação brasileira: desafios, políticas e práticas**. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/iberolusobrasileiro2010/cdrom/94.pdf> . Acesso em: 16 nov. 2013.

GOMES, Valdice. **Valdice Gomes: entrevista**. [23 set. 2013]. Brasília, DF, 2013. Entrevista concedida a Cecília Bizerra Sousa sobre a 1ª Conferência Nacional de Comunicação e a articulação “Enegrecer a Confecom”.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, Vol. 1, 1999

GUIMARÃES, Antonio Sérgio Alfredo. **A questão racial na política brasileira** (os últimos quinze anos). São Paulo, Tempo Social; Rev. Sociol. USP, S. Paulo, 13(2): 121-142, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ts/v13n2/v13n2a07.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2013.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

HORIZ , Yvonne Maggie . **Políticas de cotas e o vestibular da UnB ou a marca que cria sociedades divididas**. Porto Alegre, Antropol. v.11 n.23 ene./jun. 2005. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-71832005000100029&lng=es&nrm=iso&tlng=es](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-71832005000100029&lng=es&nrm=iso&tlng=es). Acesso em: 2 fev. 2014

IANNI, Octavio. **Escravidão e racismo**. São Paulo, Hucitec, 1978.

\_\_\_\_\_. **Pensamento social no Brasil**. Bauru, SP, EDUSC, 2004.

\_\_\_\_\_. **Raças e classes sociais no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1987.

IBGE. **Síntese de Indicadores Sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira. 2009. Disponível em: [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicao\\_de\\_vida/indicadores\\_minimos/sintese\\_indicadores\\_sociais2009/indic\\_sociais2009.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicao_de_vida/indicadores_minimos/sintese_indicadores_sociais2009/indic_sociais2009.pdf). Acesso em: 20 jan. 2014

INTERVOZES. **Conferência Nacional de Comunicação**: um marco para a democracia no Brasil. Disponível em: <http://www.intervozes.org.br/noticias/conferencia-nacional-de-comunicacao-um-marco-para-a-democracia-no-brasil/?searchterm=Confecom:%20um%20marco%20para%20a%20democracia%20no%20Brasil>. Acesso em 9 fev. 2013.

IPEA. **Boletim Políticas Sociais**: acompanhamento e análise. N° 13, 2007. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas\\_sociais/BPS\\_13\\_completo13.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/BPS_13_completo13.pdf). Acesso em: 4 dez. 2013.

JACCOUD, Luciana (org.). **A construção de uma política de promoção da igualdade racial**: uma análise dos últimos 20 anos. Brasília, Ipea, 2009.

JACCOUD, Luciana. O combate ao racismo e à desigualdade: o desafio das políticas públicas de promoção da igualdade racial. In: THEODORO, Mário. (org.) **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil**: 120 anos após a abolição. Brasília: Ipea, 2008.

LARA, Glauciene Diniz. **Desconcentração na comunicação audiovisual argentina**: três anos de tensões pela implementação da Lei de Meios. 344 p. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

LEVY, Charmain. **Influência e contribuição**: a Igreja Católica progressista brasileira e o Fórum Social Mundial. Rio de Janeiro, Religião & Sociedade, vol. 29, n. 2, 2009. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-85872009000200009&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-85872009000200009&script=sci_arttext). Acesso em: 7 dez. 2013

LIMA, Verônica Couto de Araújo; OLIVEIRA Jr., Almir de. 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.

LOPES, Josué Franco. **Josué Franco Lopes**: entrevista. [23 set. 2013]. Brasília, DF, 2013. Entrevista concedida a Cecília Bizerra Sousa sobre a 1ª Conferência Nacional de Comunicação e a articulação “Enegrecer a Confecom”.

LUSTOSA, Paulo Henrique. **Relatório da Subcomissão Especial da Conferência Nacional de Comunicação da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI)**. 2010. Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=478205>. Acesso em: 22 jan. 2014

MAGALHÃES, Leila de Lima. **O teatro experimental do negro:** ação artística, social e educacional. Belém, Ensaio Geral, Edição Especial, v1, n.1, 2010. Disponível em: [http://www.revistaeletronica.ufpa.br/index.php/ensaio\\_geral/article/viewFile/147/72](http://www.revistaeletronica.ufpa.br/index.php/ensaio_geral/article/viewFile/147/72). Acesso em: 17 jan. 2014

MALERBA, João Paulo. O horizonte é ao lado: algumas reflexões sobre as leis de comunicação brasileira e argentina. São Paulo; Revista Alterjor. USP, S. Paulo, 2(1): 1-18, 2010. Disponível em: <http://www.usp.br/alterjor/ojs/index.php/alterjor/article/viewArticle/aj2-a3>. Acesso em: 22 out. 2013.

MANZATTI, Marcelo. **Marcelo Manzatti:** entrevista. [20 out. 2013]. Brasília, DF, 2013. Entrevista concedida a Cecília Bizerra Sousa sobre a 1ª Conferência Nacional de Comunicação e a articulação “Enegrecer a Confecom”.

MÍDIA NEGRA RS. **Nota sobre estudos de mídia étnica.** Publicado em 25/10/2006. Disponível em: [http://midianegrars.blogspot.com/2006\\_10\\_01\\_archive.html](http://midianegrars.blogspot.com/2006_10_01_archive.html). Acesso em 8 de fev. de 2013.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Entenda as cotas** – Perguntas Frequentes. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cotas/perguntas-frequentes.html>. Acesso em: 20 dez. 2013

MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. **Caderno da 1ª Conferência Nacional de Comunicação.** Ministério das Comunicações. FGV Projetos, 10 de junho de 2010.

\_\_\_\_\_. Portaria n. 185, de 20 de abril de 2009. Constitui a Comissão Organizadora da 1ª Conferência de Comunicação - CONFECOM. Disponível em: <http://www.mc.gov.br/portarias/26707-portaria-n-185-de-20-de-abril-de-2009>. Acesso em: 3 out. 2013

\_\_\_\_\_. Portaria n. 315, de 25 de maio de 2009. Designa representantes para compor a Comissão Organizadora da 1ª Conferência Nacional de Comunicação – CONFECOM. Disponível em: <http://www.mc.gov.br/portarias/26714-portaria-n-315-de-25-de-maio-de-2009>. Acesso em: 3 out. 2013

\_\_\_\_\_. Portaria n. 667, de 2 de setembro de 2009. Aprova o Regimento Interno da 1ª Conferência Nacional de Comunicação. Disponível em: <http://www.mc.gov.br/portarias/26729-portaria-n-667-de-2-de-setembro-de-2009>. Acesso em: 3 out. 2013

MORAES, Dênis de. **Comunicação, Hegemonia e Contra-hegemonia: a contribuição teórica de Gramsci.** Revista Debates, Porto Alegre // v.4, n.1, / p. 54-77, jan/jun 2010.

MORAES, Geórgia. A Tensão entre Liberdade de Expressão e Direito à Informação – Empecilho à Elaboração de Políticas Públicas de Comunicação. In: RAMOS, Murilo César e SANTOS, Suzy dos. **Políticas de Comunicação** – buscas teóricas e práticas. São Paulo, Ed. Paulus, 2007.

MUNANGA, Kabengelê (org.). **Estratégias e Políticas de Combate a Discriminação Racial**. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

NABUCO, Joaquim. **O Abolicionismo**. 6ª Ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. **Guia de orientação das Nações Unidas no Brasil para denúncias de discriminação étnico-racial**. ONU, 2011. Disponível em: <http://www.unifem.org.br/sites/700/710/00002100.pdf>. Acesso em: 21 dez. 2013

NASCIMENTO, Abdias. **O Quilombismo**. Petrópolis, Vozes, 1980.

NUNES, Juliana Cezar. **Comunicação Quilombola: cenários de mobilização, visibilidade e empoderamento**. 2013. 136 p. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

\_\_\_\_\_. Juliana Cezar Nunes: **entrevista**. [30 out. 2013]. Brasília, DF, 2013. Entrevista concedida a Cecília Bizerra Sousa sobre a 1ª Conferência Nacional de Comunicação e a articulação “Enegrecer a Confecom”.

OBSERVATÓRIO DO DIREITO À COMUNICAÇÃO. **Conferência reivindica políticas de comunicação**. Publicado em 01/07/2009. Disponível em: [http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com\\_content&task=view&id=5200](http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com_content&task=view&id=5200). Acesso em 8 fev. 2013.

PAULINO, Fernando Oliveira. **Responsabilidade Social da Mídia**. Análise conceitual e perspectivas de aplicação no Brasil, Portugal e Espanha. 2008. 357 p. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

PEREIRA, Amauri Mendes; SILVA, Joselina da. **Olhares: sobre a mobilização brasileira para a III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Intolerâncias Correlata**. 2013

PEREIRA, Potyara A. P. **As vicissitudes da pesquisa e da teoria no campo da política social**. Revista Ser social UnB // nº 9, / p. 77-93, jul/dez 2001.

\_\_\_\_\_. Discussões Conceituais sobre Política Social como Política Pública e Direito de Cidadania. In: BOSCHETT, Ivanete; BEHRING, Eliane; MIOTO, Regina Celia Tamasso; SANTOS, Silvana Mara de Moraes (Org.). **Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas**. 1 ed. São Paulo: Cortez, 2008, v. 1, p. 87-108.

PERUZZO, Cicilia. Rádios Comunitárias no Brasil: da desobediência civil e particularidades às propostas aprovadas na Confecom. XIX ENCONTRO ANUAL DA COMPÓS. 2010, Rio de Janeiro-RJ. Artigo. COMPÓS, 2010. Disponível em: [http://compos.com.puc-rio.br/media/g6\\_cicilia\\_peruzzo.pdf](http://compos.com.puc-rio.br/media/g6_cicilia_peruzzo.pdf). Acesso em: 17 out. 2013

PETERKE, Sven (coord.). **Manual prático de direitos humanos internacionais**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2009.

PIERANTI, Octavio. **Octavio Pieranti**: entrevista. [16 ago. 2013]. Brasília, DF, 2013. Entrevista concedida a Cecília Bizerra Sousa sobre a 1ª Conferência Nacional de Comunicação.

PINHEIRO, Luana (et al). **Retrato das Desigualdades de gênero e raça**. 3. ed. Brasília, Ipea, SPM, UNIFEM, 2009. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/Livro\\_RetratoDesigual.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/Livro_RetratoDesigual.pdf). Acesso em: 14 nov. 2013

PINTO, Ana Flávia Magalhães. **Imprensa negra no Brasil do século XIX**. São Paulo: Selo Negro, 2010.

PIRES, Roberto; VAZ, Alexandre. **Participação social como método de governo?** Um mapeamento das "interfaces socioestatais" nos programas federais. Texto para discussão. Rio de Janeiro, Ipea, 2012.

RAMOS, Murilo César e SANTOS, Suzy dos. **Políticas de Comunicação** – buscas teóricas e práticas. São Paulo, Ed. Paulus, 2007.

\_\_\_\_\_. Comunicação, direitos sociais e políticas públicas. In MARQUES DE MELO, J.; SATHLER, L. **Direitos à Comunicação na Sociedade da Informação**. São Bernardo do Campo, SP: Umesp, 2005.

REIS, Luciane. O Brasil do futuro depende do destino da família negra. **Afropress**, 8 ago. 2006. Disponível em: <http://www.palmares.gov.br/?p=1629>. Acesso em: 30 nov. 2013

ROCHA, Enid. A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. In: VAZ, Flavio Tonelli; MUSSE, Juliano Sander; SANTOS, Rodolfo Fonseca dos. **20 anos da Constituição Cidadã**: avaliação e desafios da seguridade social. Brasília, AnFiP, 2008.

SANTAELLA, Lucia. **Comunicação e Pesquisa**. São Paulo, Hacker, 2001.

SANTOS, Suzy dos. **Políticas de Comunicação** – buscas teóricas e práticas. São Paulo, Ed. Paulus, 2007.

SARAVIA,E; FERRAREZI,E. **Políticas públicas**: coletânea. Brasília: ENAP, 2009, pp.21-42. Disponível em:



[http://www.enap.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=2857](http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=2857)

SCHERER-WARREN, Ilse. **Das mobilizações às redes de movimentos sociais**. Brasília, Revista Sociedade e Estado, v. 21, n.1, p. 109-130, jan./abr. , 2006.

SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Construindo a democracia racial. Atos e palavras do presidente Fernando Henrique Cardoso e Grupo de Trabalho Interministerial para Valorização da População Negra. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/publicacoes-1/construindo-a-democracia-racial>. Acesso em: 23 jan. 2014.

SECRETARIA DE POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL. **O que é**. Disponível em: <http://www.seppir.gov.br/sobre>. Acesso em: 7 jun. 2011.

SEMERARO, G. **Gramsci e a sociedade civil: cultura e educação para a democracia**. 2. ed. Petrópolis, RJ, Vozes, 1999.

SEVERO, Leonardo. Confecom termina vitoriosa. Site da Central Única dos Trabalhadores (CUT). Disponível em: <http://www.cut.org.br/destaques/18764/confecom-termina-vitoriosa-sp>. Acesso em: 18 mar. 2014.

SILVA, Juremir M. **O que pesquisar quer dizer**. Porto Alegre, Sulina, 2010.

SILVA, Tatiana Dias. Panorama Social da População Negra. In: SILVA, Tatiana Dias; GOES, Fernanda Lira. (orgs.). **Igualdade racial no Brasil: reflexões no Ano Internacional dos Afrodescendentes**. Brasília: Ipea, 2013.

SILVA, Tatiana Dias; GOES, Fernanda Lira. (orgs.). **Igualdade racial no Brasil: reflexões no Ano Internacional dos Afrodescendentes**. Brasília: Ipea, 2013.

SOARES, José Teodoro. **Política, partidos e constituição no Brasil**. Fortaleza, Unifor, 1987.

SOARES, Sergei. A trajetória da desigualdade: a evolução da renda relativa dos negros no Brasil. In: THEODORO, Mário. (org.) **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição**. Brasília: Ipea, 2008.

SODRÉ, Muniz. **Claros e escuros: identidade povo e mídia no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 1999.

SOUSA, Cecília Bizerra. MOVIMENTOS NEGROS E POLÍTICAS DE COMUNICAÇÃO NO BRASIL: a articulação “Enegrecer a Confecom” na 1ª Conferência Nacional de Comunicação. XI Congresso Latinoamericano de Investigadores de la Comunicación. 2012, Montevideu. Artigo. ALAIC, 2012. Disponível em: <http://alaic2012.comunicacion.edu.uy/sites/default/files/bizerra.pdf>

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. **Partilha de poder decisório em processos participativos nacionais**. 2008. 160 p. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília, Brasília, 2008

TEMER, Ana Carolina Rocha Pessoa e NERY, Vanda Cunha Albieri. **Para entender as Teorias da Comunicação**. 2. ed. revista e atualizada. Goiânia: EDFU, 2009.

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

THEODORO, Mário. A formação do mercado de trabalho e a questão racial no Brasil. In: THEODORO, Mário. (org.) **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição**. Brasília: Ipea, 2008.

\_\_\_\_\_. À guisa de conclusão: o difícil debate da questão racial e das políticas públicas de combate à desigualdade e à discriminação racial no Brasil. In: THEODORO, Mário. (org.) **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição**. Brasília: Ipea, 2008.

THOMPSON, J.B. **Ideologia e cultura moderna: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa**. Petrópolis, Vozes, 1998.

TOMANIK, Eduardo Augusto. **O olhar no espelho: conversas sobre a pesquisa em ciências sociais**. 2. ed. rev. Maringá, Eduem, 2004.

UNESCO. **Um Mundo e Muitas Vozes: Comunicação e Informação em Nossa Época**. Rio de Janeiro: FGV, 1983.

VALENTE, Jonas. **Jonas Valente: entrevista**. [12 set. 2013]. Brasília, DF, 2013. Entrevista concedida a Cecília Bizerra Sousa sobre a 1ª Conferência Nacional de Comunicação.

VERONESE, Marília Veríssimo; GUARESCHI, Pedrinho Arcides. **Hermenêutica de Profundidade na pesquisa social**. Ciências Sociais Unisinos// Ano II, nº 42,/ p. 85-93, maio/ago 2006.

WASELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da Violência 2012: a cor dos homicídios no Brasil**. Rio de Janeiro, Cebela, Flacso; Brasília, Seppir/PR, 2012.

WERNECK, Jurema (org.). **Mulheres Negras: Um olhar sobre as lutas sociais e as políticas Públicas no Brasil**. Disponível em: <http://www.geledes.org.br/areas-de-atuacao/questao-racial/afrobrasileiros-e-suas-lutas/16879-mulheres-negras-um-olhar-sobre-as-lutas-sociais-e-as-politicas-publicas-no-brasil>. Acesso em: 22 jan. 2013.

WERNECK, Jurema; LOPES, Fernanda. Saúde da População Negra: Da conceituação às políticas públicas de direito. In: WERNECK, Jurema (org.). **Mulheres Negras: Um olhar sobre as lutas sociais e as políticas Públicas no Brasil**. Disponível em:

<http://www.geledes.org.br/areas-de-atuacao/questao-racial/afrobrasileiros-e-suas-lutas/16879-mulheres-negras-um-olhar-sobre-as-lutas-sociais-e-as-politicas-publicas-no-brasil>. Acesso em: 22 jan. 2013.