

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA

AÇÕES AFIRMATIVAS NO BRASIL: UM ESTUDO DE CASO SOBRE O  
ESTATUTO DA IGUALDADE RACIAL

Autor: Rafael Augusto da Costa Alencar

Brasília, 2010

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA

AÇÕES AFIRMATIVAS NO BRASIL: UM ESTUDO DE CASO SOBRE O  
ESTATUTO DA IGUALDADE RACIAL

Autor: Rafael Augusto da Costa Alencar

Dissertação apresentada ao Departamento  
de Sociologia da Universidade de  
Brasília, como parte dos requisitos para a  
obtenção do título de Mestre.

Brasília, novembro de 2010

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO**

AÇÕES AFIRMATIVAS NO BRASIL: UM ESTUDO DE CASO SOBRE O  
ESTATUTO DA IGUALDADE RACIAL

Autor: Rafael Augusto da Costa Alencar

Orientador: Dr. Luis de Gusmão, professor adjunto da Universidade de Brasília

Banca:

---

Dr. Caetano Ernesto Pereira de Araújo, professor colaborador da Universidade de  
Brasília (examinador)

---

Dr. Santiago Falluh Varela, assessor da Procuradoria Geral do Trabalho - Ministério  
Público do Trabalho (examinador)

---

Dr. Marcelo Carvalho Rosa, professor adjunto da Universidade de Brasília (suplente)

*Dedico este trabalho a Maria Ludmila, a mulher que me ensinou a amar e que, a cada dia, me faz querer ser uma pessoa melhor.*

## AGRADECIMENTOS

O forçoso trabalho de realização desta dissertação de mestrado contou com a participação de muitos colaboradores. Gostaria de agradecer a essas pessoas:

Ao ilustre orientador Luis de Gusmão, pela compreensão, apoio e, acima de tudo, pelo exemplo de dedicação à vida intelectual;

Aos membros da banca de qualificação do projeto de mestrado, professores Caetano Ernesto de Araújo e Carla Costa Teixeira, que ponderaram muito bem sobre os melhores caminhos a serem traçados em minha pesquisa;

A Santiago Varella, pelos sempre profícuos diálogos sobre a questão racial no Brasil;

Àqueles que se prontificaram a me auxiliar na compreensão da tramitação dos projetos de lei que poderiam beneficiar a população negra no Brasil: Marcio Rabat, Luiz Renato Vieira, Mario Lisboa Theodoro, Benedito Cintra, Ernesto Pereira Filho, Edson Cardoso e Paulo Paim;

Às fantásticas pessoas que trilharam o tortuoso e quase sempre insalubre caminho de realização de um programa de mestrado;

Às pessoas com quem as conversas são inspiradoras, cuja amizade é valorosa ou cuja companhia é indispensável – elas sabem quem são, tenho certeza disso;

Aos meus pais, pois sem eles, seguir na vida acadêmica seria, no mínimo, improvável; e, sem eles, ter orgulho de quem sou seria impossível.

## RESUMO

O trabalho busca analisar o contexto sociopolítico da aprovação, em 2010, do Estatuto da Igualdade Racial, pelo Congresso Nacional. Para tanto, investiga: 1) a chegada da noção de ações afirmativas ao Brasil, tendo se materializado aqui em políticas com recorte racial, em especial, as políticas de cotas para o acesso de negros no ensino superior 2) o histórico de projetos de lei com conteúdo de ação afirmativa que já passaram pelo Congresso, até a apresentação, em 2000, do Estatuto da Igualdade Racial, projeto de lei que reúne variadas propostas para a população negra, no âmbito do acesso à justiça, à saúde, à educação, à terra e ao mercado de trabalho. 3) a forma como a militância negra, ao longo da história, tem se relacionado com o Estado brasileiro, a fim de ver atendidas suas demandas por igualdade substantiva. 4) questões pertinentes à representação política da população negra, por meio da análise de pesquisas que tratam da sub-representação de negros no parlamento e das possibilidades do voto étnico no Brasil. 5) os embates travados no Congresso Nacional, em torno do Estatuto da Igualdade Racial, projeto que, por tocar em questões de interesse de muitos grupos organizados, suscitou grandes polêmicas, que explicam o período de tramitação de dez anos até a sua aprovação.

**Palavras-chave:** desigualdades raciais; relações raciais; projetos de lei; Estatuto da Igualdade Racial; políticas públicas.

## **ABSTRACT**

This work aims to analyze the socio-political context around the approval of the Racial Equality Statute, by the National Congress of Brazil, in 2010. To achieve its purpose, this work explores: 1) how the idea of affirmative action arrived in Brazil, assuming the form of race-conscious policies, specially, quotas to the black people in higher education; 2) the bills addressing affirmative action that were considered by the Congress until 2000, when the Racial Equality Statute was introduced – the bill presents diversified proposals related to health, access to the justice system, agrarian issues and labor market.; 3) the relationship between the Brazilian state and the black movement, which historically pursued responses to demands for substantive equality; 4) issues concerning political representation of black people, by the exam of researches pointing the underrepresentation of black people in the Congress and researches addressing the possibilities of ethnic vote in Brazil; 4) the disputes on the Racial Equality Statute that took place in congressional debates, during ten years.

**Keywords:** racial inequalities; race relations; bills; Brazil; public policies; Racial Equality Statute.

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	1
<b>1. O CONTEXTO DE SURGIMENTO DE AÇÕES AFIRMATIVAS PARA NEGROS NO BRASIL</b> .....	3
1.1 Ações afirmativas: origens históricas e experiências internacionais.....	3
1.2 O Brasil e o Direito Internacional no combate à discriminação racial .....	7
1.3 Legislação antidiscriminação e a consideração da discriminação indireta no Brasil.....	11
1.4 O governo federal e as primeiras iniciativas de ação afirmativa.....	19
1.5 Considerações Finais .....	22
<b>2 PROJETOS DE LEI E DISCURSOS PARLAMENTARES SOBRE RELAÇÕES RACIAIS E AÇÕES AFIRMATIVAS</b> .....	23
2.1 Constituintes e Ações Afirmativas .....	23
2.2 Proposições legislativas sobre a questão racial .....	24
2.3 Debates parlamentares sobre relações raciais e Ações Afirmativas.....	29
2.4 Panorama das opiniões dos deputados federais sobre as ações afirmativas.....	36
2.5 Considerações Finais.....	42
<b>3 OS NEGROS NA POLÍTICA: REPRESENTAÇÃO E VOTO ÉTNICO</b> .....	44
3.1 A sub-representação de negros no Congresso Nacional.....	44
3.2 Reflexões sobre algumas candidaturas negras.....	51
3.3 Conclusão .....	57
<b>4 O NEGRO E A POLÍTICA NA HISTÓRIA DO BRASIL: MOVIMENTOS NEGROS E O ESTADO</b> .....	59
4.1 Introdução.....	59
4.2 A militância negra e o Estado.....	63
4.3 A militância negra e as esquerdas no Brasil.....	67
<b>5 O PERCURSO DO ESTATUTO DA IGUALDADE RACIAL NO CONGRESSO</b> .....	74
5. 1 Introdução.....	74
5. 2 Os primeiros conteúdos do EIR .....	74
5. 3 Uma primeira proposta de Estatuto: o governo FHC, a 1ª CE e a Conferência de Durban.....	77
5.4 Os principais temas propostos no EIR.....	80
5. 4. 1 Saúde da População Negra .....	80



<b>5.4.2 A Questão da Terra .....</b>	<b>82</b>
<b>5.4.3 Classificação racial em registros oficiais. ....</b>	<b>86</b>
<b>5.4.4 Sobre a indenização pela escravidão.....</b>	<b>88</b>
<b>5.4.5 O Fundo Nacional de Promoção da Igualdade Racial.....</b>	<b>90</b>
<b>5.4.6 O Sistema de Cotas e os Meios de Comunicação .....</b>	<b>92</b>
<b>5.5 O Estatuto aprovado: O Governo Lula e as negociações no Congresso .....</b>	<b>96</b>
<b>5.6 A SEPPIR, a militância negra e o acordo final .....</b>	<b>100</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>105</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>108</b>

# INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, uma grande quantidade de projetos de leis foi apresentada no Congresso Nacional, objetivando mitigar as desigualdades existentes entre negros e brancos. Admitir a existência de um problema social afetando a população negra se tornou habitual entre os políticos brasileiros dos mais variados matizes ideológicos. Na explicação das causas e nas soluções para o problema, predomina o desacordo o dissenso e as polêmicas parecem não ter fim.

O presente trabalho se propõe a esquadrihar o contexto de discussão e aprovação de um projeto que, para muitos, seria o marco legal das ações afirmativas no Brasil, a saber: o Estatuto da Igualdade Racial. Busca-se analisar a tramitação dos projetos de lei concernentes ao Estatuto, lançando um olhar sobre os mais variados aspectos que circundam os debates parlamentares e as disputas políticas em torno da aprovação de uma lei. Portanto, aqui se analisam os diversos interesses de partidos, movimentos sociais do governo e de atores sociais específicos, interesses que possam explicar os rumos que tomou esse projeto de lei imensamente polêmico.

Em meio à plêiade de proposições legislativas a versar sobre formas de melhorar as condições de vida da população negra brasileira, centramos a análise sobre o projeto de lei concernente ao Estatuto da Igualdade Racial, pois ele reúne diversas propostas já apresentadas no Congresso, e se mostrou prioritário na atuação da Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial, criada em 2003, para dar conta do histórico problema das desigualdades raciais no Brasil.

Para melhor compreender os embates que ocorreram no período de tramitação do EIR, foram utilizadas variadas estratégias. Em vista da necessidade de contextualizar o tema das ações afirmativas, o primeiro capítulo se propõe a lançar luz sobre a história dessas políticas no mundo, e busca explicar a forma como essas políticas passaram a fazer parte da agenda política brasileira, especialmente depois da importante participação do Brasil na Conferência Mundial Contra o Racismo, a Discriminação e Outras Formas de Intolerância, ocorrida em Durban no ano de 2001.

Para compreender melhor os argumentos utilizados nos debates parlamentares sobre a questão racial, procuramos traçar, no segundo capítulo, um histórico dos projetos de lei que apresentavam conteúdos de ação afirmativa. Esse histórico pretende

ser um pano de fundo para apresentação de algumas opiniões de parlamentares sobre as relações raciais brasileiras e, mais especificamente, sobre as políticas de ação afirmativa

Também não poderíamos nos furtar a refletir sobre alguns atores bastante relevantes no jogo político que envolve a tramitação de qualquer projeto de lei: o eleitorado e sua relação com os representantes políticos; os movimentos sociais que buscam ver seus interesses contemplados nas leis aprovadas pelos congressistas. Desse modo, o terceiro capítulo discute questões como o voto étnico e as estratégias eleitorais de políticos negros. O quarto capítulo, por sua vez, mostra como os movimentos sociais negros, ao longo da história, se aproximaram do Estado e da política partidária, com o fito de realizar seus anseios de melhores condições de vida para a população negra.

Finalmente, o capítulo central desta dissertação, o capítulo quinto, narra a história do Estatuto da Igualdade Racial, revelando as transformações por que passou o projeto de lei, da sua origem até sua aprovação final no Congresso. O esforço empreendido nesse capítulo é marcadamente etnográfico. Coloca-se em destaque a fala de atores que participaram ativamente dos processos de negociação para aprovação deste projeto de lei, na tentativa de compreender quais eram os pontos consensuais do projeto e quais representaram entraves, para que o Estatuto da Igualdade Racial se transformasse em lei.

# 1. O CONTEXTO DE SURGIMENTO DE AÇÕES AFIRMATIVAS PARA NEGROS NO BRASIL

## 1.1 Ações afirmativas: origens históricas e experiências internacionais

A expressão “ações afirmativas” oficialmente aparece pela primeira vez, nos Estados Unidos, em uma lei trabalhista de 1935, que determinava que o empregador envolvido em ato discriminatório deveria cessar a discriminação, e adotar “ações afirmativas para colocar as vítimas nas posições onde elas estariam se não tivessem sido discriminadas” (*The 1935 National Labor Relations Act* apud Guimarães, 2005a: 170).

Neste primeiro momento, como mostra Skrentny (1994), a discriminação no emprego era coibida por meio do clássico modelo de justiça liberal, segundo o qual só eram aceitas ações judiciais individuais que atestassem a intenção do empregador em negar a contratação, obstar a ascensão funcional, ou demitir um funcionário por causa de sua pertença racial. Quando os pleitos eram deferidos, as cortes norte-americanas determinavam: a incorporação dos indivíduos que indevidamente não foram contratados; a restituição do cargo, ou de uma promoção, negados ao indivíduo discriminado; e o pagamento de indenizações às vítimas de discriminação.

Só a partir da década de 60, surge uma nova concepção de ação afirmativa. Guimarães argumenta que a primeira noção pressupõe uma vítima discriminada, ou seja, a ação é fundamentalmente reparatória, em face de um dano mensurável; na sua acepção mais moderna, a ação afirmativa é encampada pelo próprio Executivo e tem, como um de seus objetivos, de “evitar que os indivíduos de certos grupos de risco tenham seus direitos alienados” (Guimarães, 2005a: 170). Em 1961, o termo “ações afirmativas” ressurgiu na *Executive Order 10925*<sup>1</sup>, editada pelo presidente Kennedy, determinando a não-discriminação no âmbito do serviço público e a adoção de ações afirmativas nas empresas contratadas pelo governo federal. Apesar de não definir claramente a abrangência dessas ações, o decreto presidencial já acenava para as mudanças que adviriam do Estatuto dos Direitos Civis (Civil Rights Act) de 1964 e das leis que o regulariam (Swain, 2005).

---

<sup>1</sup> Executive Order 10925, Establishing The President's Committee On Equal Employment Opportunity. Disponível em: <<http://www.eeoc.gov/abouteeoc/35th/thelaw/eo-10925.html>> Acesso em 11 Mai. 2008.

Foi então que a Lei dos Direitos Civis – que exigia medidas afirmativas das empresas com pelo menos 15 empregados (Harper; Reskin, 2005: 365) – foi combinada às mudanças na administração pública, a novos decretos presidenciais<sup>2</sup> e a decisões judiciais, os quais, em conjunto, levaram as políticas de combate à discriminação no emprego a adquirir um recorte racial (Skrentny, 1996; Glazer, 1975; Gomes, 2001;), tendo assumido a forma de metas para contratação de negros no governo Nixon, com a adoção do Plano da Filadélfia (Swain, 2005: 322). As mesmas provisões legais que beneficiaram os negros serviram posteriormente para a adoção de ações afirmativas para mulheres, deficientes e latinos, como observou Skrentny (2002).

Ao contrário do que comumente se pensa, as medidas de caráter afirmativo, como cotas para aumentar a representação de um determinado grupo discriminado, no ensino superior ou no mercado de trabalho, não têm sua gênese nos Estados Unidos. Medidas similares a essas, mas que não ganharam a alcunha de “ação afirmativa”, surgiram em outras partes do mundo antes ou concomitantemente à experiência norte-americana.

No começo do século XX, o indiano Bhimrao Ramji Ambedkar, membro da casta “intocável” Mahar, já defendia “políticas públicas diferenciadas e constitucionalmente protegidas em favor da igualdade de todos os segmentos sociais”, tendo proposto, em 1919, a ‘representação eleitoral diferenciada’ das castas inferiores da Índia (Wedderburn, 2005: 314-315). Essa demanda pela equiparação de todos os grupos sociais resultou na incorporação, na Constituição de 1950 da República da Índia, do chamado “sistema de reserva”, que previa a reserva de vagas para as os grupos desprivilegiados – as castas “intocáveis” e as “tribos estigmatizadas”, que vivem fora do sistema de castas (Wedderburn: 314) – nas instituições de ensino estatais e no serviço público (Deshpande, 2005: 10).

Muitas vezes sem utilizar a denominação “ação afirmativa”, vários países adotaram dispositivos legais objetivando aumentar a representação de um grupo em

---

<sup>2</sup> Destaca-se a Executive Order 11246, do presidente Lyndon Johnson, que deu as diretrizes das primeiras ações de ações afirmativas para o funcionalismo público e para as empresas contratadas pelo governo. Como Silvério (2005: 144) resumiu: “No fundamental, os planos de AA [Ação Afirmativa] orientados pela EO 11 246 exigiam dois procedimentos: a) que as organizações monitorassem estatisticamente a composição étnico-racial e de gênero de sua força de trabalho, prestando especial atenção para a sub-representação daqueles grupos; b) se confirmada a sub-representação de pessoas de cor e de gênero, ou ainda subutilização de mulheres e de não-brancos qualificados, o segundo componente do plano deve ser implementado, por meio de metas flexíveis, não se constituindo em cotas ou tratamento preferencial injustificado”.

setores específicos da sociedade, por razões as mais diversas. O documento *International Perspectives on Affirmative Action* (Willians, 1984) nos informa dessas experiências que se deram ao redor do mundo.

A Malásia introduziu em sua Constituição Federal artigos que previam a destinação de vagas nas instituições de ensino e no serviço público aos bumiputras, termo utilizado para designar a etnia malaia e outros povos autóctones, que, em conjunto, compunham 55% da população – o restante era de origem chinesa, indiana, entre outras. A justificativa para tal medida era a de que, apesar de ocuparem a maior parte dos cargos na máquina estatal, os bumiputras estariam em enorme desvantagem econômica em relação aos grupos imigrantes que, desde o período colonial, vinham acumulando as riquezas do país (Lim, 1984: 02).

No mesmo contexto de descolonização, depois da Segunda Guerra Mundial, países africanos como Gana e Guiné - primeiros países africanos a declarar independência, em 1957 e 1958, respectivamente - adotaram políticas (então chamadas de “nativização” ou “indigenização”) para aumentar a representação autóctone no quadro administrativo das novas repúblicas (Wedderburn, 2005: 317). Diferentemente dos malaios, a população nativa desses países, além de estar em precária situação econômica, estava excluída das posições de comando da sociedade. Nesse caso, políticas afirmativas serviriam tanto para reduzir as disparidades econômicas, quanto para aumentar a representação do grupo desfavorecido no sistema político recém-instaurado.

Fora esses casos de países que adotaram ações afirmativas, para combater desigualdades de fundo étnico, há aqueles que lançaram mão desse tipo de ação para combater a discriminação, por motivo religioso, no mercado de trabalho. Nessa linha, é emblemático o caso da Irlanda do Norte. A exemplo da maior parte dos países da Comunidade Européia, a Irlanda possui uma Comissão de Igualdade (Equality Commission), que se presta a fomentar ações afirmativas no emprego e a monitorar as práticas trabalhistas, para coibir discriminação por gênero, raça e credo religioso. Dada a grandeza do conflito entre católicos e protestantes na Irlanda, é prevista, na Instrução para o Emprego e Tratamento Justos (Irlanda do Norte, 1998), uma série de medidas para garantir a igual participação dos dois grupos no mercado de trabalho. As empresas devem realizar censos periódicos para verificar a composição da sua força de trabalho e, caso haja disparidade na representação de católicos, ou de protestantes, cabe a ela adotar ações afirmativas para aumentar a participação do grupo em seu quadro de funcionários.

As empresas, a partir da lei, também são estimuladas a adotar ações que vão desde o incentivo à inscrição de candidatos do grupo sub-representado, até a oferta de treinamento nos locais que concentrem indivíduos de grupos discriminados, com vistas a aumentar suas chances de contratação, em um eventual processo seletivo (Irlanda do Norte, 1998).

É importante lembrar também o papel desempenhado pelos tratados, convenções, diretrizes, recomendações e exigências de organismos internacionais - como a Organização das Nações Unidas (Symonides, 1996), a Organização Internacional do Trabalho (OIT, 2003), a União Européia (Geddes; Guiraudon, 2002) e o Banco Mundial (Adu-Kofi, 2007) - para a consolidação de políticas de ação afirmativa ao redor do mundo.

Foi a partir dessas instâncias internacionais – e obviamente através dos legisladores e membros do Judiciário de cada país<sup>3</sup> – que se formaram conceitos normativos como os de “igualdade de oportunidades”, “medidas temporárias”, “discriminação positiva”, “discriminação reversa”, “ação positiva” e “ações afirmativas”, para abarcar as mais diversas experiências de combate à discriminação.

Apesar da multiplicidade de justificativas, formas de implementação e grupos beneficiários, as políticas afirmativas encontraram terreno nos mais diversos contextos sócio-históricos, tendo em comum o objetivo de combater a discriminação que alguns grupos sofrem dentro de cada sociedade.

---

<sup>3</sup> Decisivo para a adoção de ações afirmativas em diversos países foi o entendimento de que determinados tipos de discriminação são legítimas. Como lembra Gomes (2001:22), a Suprema Corte dos EUA decidiu que o tratamento discriminatório, no âmbito de programas de ações afirmativas, é legítimo, a partir de decisão no caso *United Steelworkers of America v. Weber*.

Esse ponto de vista também se consolidou na legislação canadense e na sul-africana. Sobre a primeira, Menezes (2001: 128) cita o parágrafo primeiro do artigo 15, do Canadian Charter of Rights and Freedom, para o qual:

“15. (1). Todos os indivíduos são iguais perante e sob a lei, e têm direito à igual proteção e ao igual benefício da lei sem discriminações e, em particular, sem discriminação baseada em raça, origem nacional ou étnica, cor, religião, idade, ou deficiência física ou mental.

15. (2). A subseção (1) não impede qualquer lei, programa ou atividade que tenha como seu objeto a melhoria das condições de indivíduos ou grupos desfavorecidos, incluindo aqueles que estão em desvantagem devido à raça, origem étnica ou nacional, cor, religião, sexo, idade, ou deficiência física ou mental.”

## **1. 2 O Brasil e o Direito Internacional no combate à discriminação racial**

Para enxergar os contornos que a discussão sobre ações afirmativas (AA) tomou no país, é preciso narrar a participação brasileira na Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e as Formas Correlatas de Intolerância – doravante Conferência de Durban – ocorrida em Durban, África do Sul, em 2001. De lá surge a defesa da adoção de AA pelo estado brasileiro, mediante a justificativa de reparação pela escravidão. Na documentação da Conferência de Durban se consagra o uso do termo “afrodescendente” para se referir aos potenciais beneficiários das políticas de AA. E, a partir de Durban, os militantes negros brasileiros que titubeavam em relação às cotas, passaram a defendê-las de vez. A seguir será exposto um retrospecto da participação brasileira nas instâncias de deliberação internacional sobre a questão do racismo e da discriminação racial.

O Brasil, em 1966, assinara a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial. À época, o discurso oficial era o de que não existia discriminação racial, sendo, portanto, desnecessário adotar as medidas previstas na Convenção (Silva, 2008: 68-75). Nos relatórios que o Brasil enviou, entre fins da década de 60 e ao longo da década de 70, ao Comitê Para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação (CERD) se justificava a inexistência de discriminação no país, por meio de referências a um processo de formação nacional harmonioso, culminando em uma legislação avançada que, na Constituição de 67 e na Lei Afonso Arinos, previa sanções a quem cometesse o preconceito de cor. A fala do então ministro de Estado das Relações Exteriores, Juracy Magalhães, ilustra o tom adotado pelo governo brasileiro:

“Dentro das fronteiras do Brasil, na realidade, tal documento não seria necessário, uma vez que o Brasil é há muito tempo um exemplo proeminente, e eu diria até o primeiro de uma verdadeira democracia racial, onde muitas raças vivem e trabalham juntas e se mesclam livremente, sem medo ou favores, sem ódio ou discriminação.” (Silva, 2008: 69)

É preciso destacar que a postura de colocar o tema da discriminação racial como assunto de política externa não era atitude única do Brasil. Hathaway destaca que



ratificar as convenções internacionais de direitos humanos geralmente significava uma forma de patrulhar os outros países, atribuindo aos outros a existência de racismo, e deixando de lado o enfrentamento do problema em âmbito doméstico. (Hathaway, 2002 apud Silva, 2008: p. 290, nota 137),

Assim foram tímidos os resultados dos fóruns mundiais de combate ao racismo, na década de 70 - declarada pela ONU, em 1973, a década para a Ação de Combate ao Racismo e à Discriminação Racial (1973-1983). Nesse contexto, a I Conferência Mundial Contra o Racismo e a Discriminação Racial, realizada em 1978, foi tida por diversos países ocidentais como um fracasso, especialmente em virtude das críticas contra a atuação de Israel no Oriente Médio e nas suas relações com o regime sul-africano de *apartheid*. (Silva, 2008: 77).

A condenação do *apartheid* havia se tornado consensual na política internacional e foi uma questão excepcional sobre a qual os países membros da ONU mostraram vontade política em resolver. Silva aponta que a ênfase no combate ao *apartheid*, como objetivo no plano de ação daquela década “revelava uma das virtudes e, ao mesmo tempo, um dos principais limites de ação das Nações Unidas no enfrentamento do racismo e da discriminação racial como problema de dimensões mundiais”. Isso, porque o problema sul-africano se tornava o bode expiatório de todos os países com problemas domésticos na questão racial. O Brasil, por exemplo, restringiu suas relações diplomáticas e econômicas com a África do Sul, a partir da década de 80, enquanto o discurso oficial brasileiro, levado à II Conferência Mundial Contra o Racismo e a Discriminação Racial (1983) na voz do embaixador Carlos Calero Rodrigues, mencionava a “harmonia racial existente no Brasil e ao desenvolvimento progressivo de uma sociedade não-racial em que o fator racial se mostre irrelevante nas interações sociais” (apud Silva, 2008: 79).

Na Terceira Década contra a discriminação Racial (1993-2003) já não era mais possível ter o combate ao *apartheid* sul-africano (revogado em 1990) como o centro das discussões de um plano de ação mundial contra o racismo. Dessa maneira, os países-membro da ONU, em Assembléia Geral ocorrida em 1991, aprovavam uma resolução que “afirmava de forma peremptória que todas as sociedades do mundo se encontravam afetadas pelo racismo e pela discriminação” (Silva, 2008: 82). Na década de 90, o Brasil também já tinha um discurso oficial diverso, nas relações exteriores. No relatório enviado ao CERD, em Novembro de 1995, o Brasil admitia, por meio de dados estatísticos, a existência de um quadro de desigualdade racial na sociedade brasileira

(Silva, 2008: 74). Essa postura oficial se aprofundou especialmente no momento de preparação para a III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e as Formas Correlatas de Intolerância, ocorrida em Durban no ano de 2001.

O Brasil assumiu papel relevante, na Conferência Regional das Américas, sediada em Santiago do Chile, preparatória para a Conferência de Durban. Coube ao Brasil coordenar as discussões que tratariam das questões sobre reparação e medidas compensatórias para as vítimas de discriminação – essa coordenação foi exitosa na aprovação do texto da Declaração e Plano de Ação de Durban (Silva, 2008: 102), bem como no estímulo à coleta de dados estatísticos com recorte racial (Silva, 2008: 106). Silva destaca a importância que a delegação brasileira – expressivamente representada por integrantes do movimento negro – teve nas negociações que se desdobraram na aprovação do texto final da Conferência de Santiago.

A diplomacia brasileira foi determinante para incluir no texto da Declaração de Santiago os seguintes pontos:

*“o reconhecimento da existência de relação direta entre o legado da escravidão, do tráfico de escravos e do colonialismo e as manifestações contemporâneas de racismo (Declaração, parágrafo 3º); o reconhecimento de que o tráfico de escravos e formas assemelhadas de servidão poderiam constituir nos dias atuais crimes contra a humanidade (Declaração, parágrafos 4º e 70) (...); a importância da adoção de medidas afirmativas como forma de reparação histórica por discriminações sofridas por indivíduos e grupos discriminados (Declaração, parágrafo 16).*

(Apud Silva, 2008: 108. Grifos acrescentados).

De acordo com Silva (2008) e Carneiro (2001), a atuação do Brasil foi extremamente importante para levar essas propostas da Conferência Regional para a Conferência Mundial na África do Sul. A questão das reparações pela escravidão foi uma das mais polêmicas e coube ao Brasil conduzi-la na Conferência de Durban. Nas pré-conferências, União Européia e Canadá já haviam mostrado resistência em aceitar que o tráfico transatlântico de escravos fosse considerado crime de lesa-humanidade, e que fosse feita a relação causal entre colonialismo e a atual situação socioeconômica dos países africanos. Mas depois de muitos impasses e da saída dos Estados Unidos da Conferência – alegando inconformismo com acusações dirigidas a Israel durante as pré-conferências, segundo as quais o estado israelense fomentava um verdadeiro *apartheid* no Oriente Médio e coordenava uma política comparável a do Holocausto contra os

povos islâmicos – conseguiu-se um acordo final sobre a escravidão e a questão da reparação. No texto da Declaração de Durban e do seu Plano de Ação, ficou estabelecido que os afrodescendentes e outras minorias vítimas da discriminação pretérita e presente deveriam ser beneficiados, por meio da ação estatal, com “iniciativas de ações afirmativas ou de ações positivas” (ONU, 2001: 29). Além disso, a escravidão foi considerada crime contra a humanidade, embora questões sobre formas de indenizar as vítimas tenham ficado de fora do texto final.

A partir de Durban, novo fôlego foi dado à luta dos movimentos negros por medidas concretas a serem adotadas pelo Estado em direção à mitigação das desigualdades raciais, especialmente a adoção de “medidas especiais”, “ações afirmativas”, para os grupos discriminados.

A participação do Brasil em Durban estava amparada nos estudos do IPEA, que constatavam as desigualdades raciais de forma oficial, como nunca havia sido feito no Brasil<sup>4</sup>. Esse quadro de desigualdades entre negros e brancos repercutia no noticiário brasileiro sobre a conferência (Moehlecke, 2004 apud Varella, 2009). Além disso, o texto final de Durban trazia menções à necessidade dos Estados adotarem “medidas positivas”, “ações afirmativas”, para favorecer os grupos vítimas de discriminação.

O fato de ser signatário da Convenção de Durban, sem dúvida, foi decisivo em uma nova forma de atuação dos movimentos sociais negros, que passaram a recorrer ao Direito Internacional, no intuito de pressionar o Brasil a tomar providências – especialmente a adoção de ações afirmativas – para combater o racismo existente no país. De fato, como lembram Joaquim Barbosa Gomes (2005: 70), Hédio Silva Jr. (2000: 378) e Carlos Alberto Medeiros (2005: 159), é de grande importância o artigo 5º da Constituição<sup>5</sup>, que prevê o respeito aos tratados internacionais de que o Brasil é signatário. Entre esses tratados estão: “A Convenção 111 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que trata da discriminação em matéria de emprego e profissão; a Convenção pela Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, da ONU; e a

---

<sup>4</sup> Silva (2008) ressalta a importância de um instituto de pesquisa ligado ao governo federal divulgar estudos que já viam sendo produzidos no mundo acadêmico. O IPEA instituiu um grupo de pesquisa para a temática racial e, querendo ou não, passou a avaliar para o mundo o quadro de desigualdades raciais no Brasil. Prova do peso que essa “oficialização” de estudos sobre desigualdades raciais no Brasil teve é a menção recorrente às pesquisas do IPEA dentro dos discursos que pautaram a participação do Brasil em Durban.

<sup>5</sup> Artigo 5º, § 2º - *Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte* (Apud Silva Jr., 2000: 378).

Convenção pela Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher, também das Nações Unidas. Um traço comum a todas elas é referendarem, de uma forma ou de outra, a discriminação positiva” (Medeiros, 2005: 159).

### **1.3 Legislação antidiscriminação e a consideração da discriminação indireta no Brasil**

Nesta seção buscamos mostrar que o apelo ao Direito Internacional, por quem milita pela igualdade racial no Brasil, resulta da passividade do judiciário brasileiro no combate à discriminação racial e da lacuna, na legislação federal brasileira, de um instrumento legal que respalde expressa e inequivocamente os programas de ação afirmativa. De fato, o que se tem, desde o período pós-abolição, são leis coercitivas em relação à manifestação do racismo e não, medidas que visem à reversão de seus efeitos.

Depois do longo período em que legitimou a escravidão, a legislação brasileira só tentou punir manifestações racistas em 1951. Conhecida como “Lei Afonso Arinos”, a Lei nº 1.390/1951 considerou os “atos resultantes de preconceito de raça ou de cor” contravenções penais. As principais críticas à referida lei advieram da “classificação das condutas como meras contravenções penais e da conseqüente brandura das penas, que, no máximo, chegavam a um ano de prisão simples e, em geral, eram de quinze dias a três meses ou multa” (Santos, 2001: 59). Como o cerne da lei estava no enquadramento de condutas pouco abrangentes<sup>6</sup>, como a recusa de certos estabelecimentos em atender negros, o dispositivo legal se tornou dificilmente aplicável, gerando, até 1987, apenas quatro ocorrências criminais de preconceito de cor nos tribunais brasileiros (Santos, 2001)<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Atesta isso o artigo terceiro da lei: “que se refere à recusa à venda de mercadorias em lojas ou ao atendimento de clientes em restaurantes, bares e lojas semelhantes (...) onde se sirvam alimentos, bebidas e guloseimas, por preconceito de raça ou cor” (Santos, 2001: 60). A motivação de Afonso Arinos para propor a lei teria sido a discriminação sofrida pelo motorista de sua família, um negro impedido de entrar em uma confeitaria do Rio de Janeiro (Prudente, 1989 apud Santos, 2001: 60). Também deve-se mencionar que a recusa de um hotel em hospedar uma atriz negra dos Estados Unidos foi um fato de grande repercussão que antecedeu a edição da lei Afonso Arinos (Gonzalez, 1985).

<sup>7</sup> Há de se mencionar que o Código Brasileiro de Telecomunicações (Lei nº 4.117/1962), bem como a Lei de Imprensa (Lei nº 5.250/1967) continham artigos que consideravam delito a veiculação de propagandas com conteúdos discriminatórios em relação à raça e a cor das pessoas (Santos, 2001: 61-62).

A “Lei Afonso Arinos” só foi modificada em 1985, quando a Lei nº 7.437/1985<sup>8</sup> introduziu o preconceito por sexo ou estado civil como infração penal, mas este tipo de preconceito foi considerado contravenção penal, como assim continuaram a ser regulamentados os atos resultantes de preconceito de raça e de cor.

A conduta discriminatória ou preconceituosa só passou a ser considerada crime, e não mais contravenção, a partir da Constituição de 1988, havendo a tipificação do crime de racismo na Lei nº 7.716/89<sup>9</sup>. Essa lei, embora mantenha a epígrafe da Lei nº 1.390/1951 – “define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor” –, atualmente prevê “como crimes condutas resultantes de discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião e procedência nacional” (Santos, 2001: 73).

A Lei nº 7.716/89, no entanto, em sua formulação inicial “não contemplava a manifestação verbal do preconceito” (Guimarães, 2004a). Desse modo, a lei gerou grandes divergências na doutrina jurídica que trata da tipificação “da conduta de quem, normalmente de modo verbal, tece comentários ofensivos utilizando elementos relativos à raça, cor, etnia, credo ou procedência nacional” (Santos, 2001: 124).

A partir de uma pesquisa sobre as queixas de discriminação racial registradas em ocorrências policiais, nas delegacias de Salvador e na Delegacia de Crimes Raciais de São Paulo, entre 1993 e 1997, Antônio Sérgio Guimarães mostra como a redação da Lei 7.716/89 (que previa os crimes de racismo) e a sua interpretação pelas autoridades judiciais não coíbiam as práticas discriminatórias mais corriqueiras no Brasil, as de insulto racial. A referida lei só era aplicada inequivocamente nas queixas de segregação racial explícita, e nos casos em que havia fartas evidências de insultos raciais. Delegados e juízes, via de regra, desconsideravam a motivação racial do agente, tipificando as queixas como crimes contra a honra<sup>10</sup> (Guimarães, 2004: cap.02).

Tentando reverter essa atenuação das ofensas raciais, o então deputado Paulo Paim apresentou uma emenda parlamentar que se efetivou na Lei nº 9.459, de 1997.

---

<sup>8</sup> Embora haja quem se refira a ela como “Lei Caó”, essa norma foi gerada pelo projeto de lei (PL) 5328/85, de autoria de Nelson Carneiro. Informação disponível em: <[www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br)> .Acesso: 12 de Nov., 2007.

<sup>9</sup> Essa norma sim é oriunda de um projeto de lei do deputado Carlos Alberto Caó, o PL 688/88.

<sup>10</sup> Guimarães (2004a: 38) afirma que, sustentando a crença na “democracia racial”, juízes e delegados tendiam a desconsiderar a motivação racial nos acusados. O delegado da Delegacia de Crimes Raciais de São Paulo resumiu assim a forma como se interpretam as queixas de racismo que recebia, em 1995: “Quando uma pessoa chama a outra de macaco, isso é injúria. Se a ofensa for chamar alguém de ladrão, sem provar, é calúnia. E no caso de um profissional chamar o outro de “incompetente”, aí é difamação. Tudo isso aí é muito confundido com racismo, principalmente quando há um branco e um negro envolvidos.” (Turra; Venturi, 1995: 25).

Esta lei modificou: a Lei nº 7.716/89, que passou a considerar crime “a discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional” e “a prática, indução e incitamento à discriminação ou preconceito, incluindo-se aí todas as variadas formas de propaganda racista”; o Código Penal, ao incluir parágrafo agravando a pena para os insultos com conteúdo racial.

Todavia, o que aconteceu não foi uma tendência de aumento de queixas enquadradas sob a Lei nº 7.716, depois da promulgação da Lei nº 9.459/97. Pelo contrário, houve um grande declínio das queixas por discriminação na Delegacia de Crimes Raciais de São Paulo, nos anos de 1996 e 1997, o que foi verificado por Guimarães (2004a: 34-45). Ele atribui esse declínio à criação dos Juizados Criminais Especiais, em 1995, por desviarem “as queixas de crimes contra honra, independente de sua motivação racial, para outras delegacias” (Guimarães, 2004a: 35). E ainda, “outra situação que se verifica com constância é a desclassificação, por decisão judicial, da conduta inicialmente tipificada no art. 20 da Lei nº 7.716/89 para injúria qualificada” crime afiançável e prescritível. (Santos, 2001: 143),

Em sua tese de doutorado, Ivair Alves dos Santos (2009) amplia a investigação realizada por Guimarães. Seu trabalho se fundamenta nos dados coletados junto às Corregedorias Gerais de Justiça de vários estados brasileiros. E o que ele pôde observar é que, nos Estados por ele investigados (Alagoas, Mato Grosso, Paraíba, Rio de Janeiro, Rondônia, Rio Grande do Sul e Santa Catarina) cresceu, em geral, o número de ações penais por discriminação, no período de 2000 a 2007. Apesar disso, a maior parte dos processos é arquivada, devido à incapacidade de muitos operadores do direito (delegados, magistrados, advogados) em compreender o racismo como um fenômeno que vai além da segregação racial (Santos, 2009a: 295). Como exemplo disso, Santos aponta que, no Rio de Janeiro, “uma média em torno de 92% dos casos de práticas de racismo acabou sendo desclassificada para injúria.” (Santos, 2009: 261);

Há ainda outros dois aspectos jurídicos que dificultam o julgamento de casos de discriminação racial. São eles: a necessidade de comprovação do dolo, ou seja, da existência da intenção do acusado em discriminar, e o ônus da prova, que, em nosso sistema jurídico, invariavelmente recai sobre o querelante e não sobre o réu, nos casos de discriminação. A seguir, dois exemplos ilustram essa situação.

Em um caso, ocorrido em São Paulo, havia a denúncia de ato discriminatório, ocorrido quando o agente queria despejar a vítima de seu imóvel, alegando se tratar de um “preto e pobre”. “O magistrado reconheceu haver prova de que o autor afirmara que

‘preto como a vítima tinha quer morar debaixo da ponte ou em favela’, ‘preto e safado, não digno de morar em casa vendida’ e ainda ‘que o ofendido era safado, preto e pobre como tal deveria morar debaixo da ponte com os filhos’, mas o absolveu alegando ser imprescindível à condenação que (...) a conduta seja dolosa, no sentido do agente pretender, primeira e diretamente, atingir diretamente a pessoa (e não a conduta) da vítima em razão de sua raça, criando, assim, o preconceito respectivo” (Santos, 2001: 125). Como a vítima não quitou a dívida do imóvel comprado junto ao réu, e este alegou, em depoimento, manter boas relações com pessoas negras, o magistrado julgou que todas as ofensas proferidas pelo réu se deram em razão da inadimplência da vítima.

A outra história é narrada por Sueli Carneiro, responsável pelo SOS Racismo<sup>11</sup>, da Organização Não-governamental (ONG) Geledés – Instituto da Mulher Negra. Trata-se do caso de um sujeito, que, ao participar de um processo de seleção para entrar em uma empresa, ouviu de um funcionário desta, durante uma ligação, que a empresa não contratava negros (Carneiro, 2000: 315). Carneiro argumenta que, se nas questões raciais prevalecesse a inversão do ônus da prova – como acontece no Código de defesa do Consumidor, parágrafo sétimo, inciso VIII – caberia ao acusado provar que não incorreu em discriminação, o que, em casos como este, seria simples como exigir do acusado uma cópia das gravações telefônicas realizadas no dia em que a vítima alegou ter sido discriminada.

Em vista dessa dificuldade em coibir atos de discriminação, por meio da atual legislação e de sua interpretação pelas cortes brasileiras, indivíduos e grupos que lutam pela igualdade racial passaram a lançar mão do Direito Internacional para combater o racismo, especialmente, nas últimas duas décadas.

Utilizando de forma inédita os instrumentos internacionais de promoção dos direitos humanos, em outubro de 1992, a Central Única dos Trabalhadores (CUT) enviou à Organização Internacional do Trabalho (OIT) uma reclamação formal denunciando o descumprimento da Convenção 111, pelo Estado brasileiro (Medeiros, 2005: 161). Como resultado dessa ação, e da contínua atuação dos movimentos sindicais na denúncia da discriminação racial no trabalho, foi criado, no âmbito do Ministério do Trabalho, o Grupo de Trabalho para a Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação (GTDEO) (Bento, 2000: 331).

---

<sup>11</sup> O *SOS Racismo* é um serviço de assistência jurídica gratuita oferecido a vítimas de discriminação, por ONG's e prefeituras municipais (Heringer, 2001).

Mais significativo ainda nesse sentido é o caso de Simone André Diniz, relatado por Ivair Santos (2009). Em 2 de março de 1997, Simone procurava emprego, quando encontrou um anúncio do jornal *Folha de S. Paulo*, onde se apresentava a oportunidade de emprego para empregada doméstica que fosse preferencialmente de cor branca. Simone ligou e foi atendida por uma mulher encarregada de receber os telefonemas das candidatas ao emprego. A encarregada perguntou se Simone era branca. Ao responder que não era branca, Simone foi dispensada porque não preenchia os pré-requisitos para ser contratada. Simone procurou assistência jurídica na Subcomissão do Negro da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e, acompanhada de um advogado, prestou queixa na Delegacia de Crimes Raciais, onde foram tomados os depoimentos dela e de uma testemunha, da suposta autora do anúncio e de seu marido, e, por fim, da senhora que atendeu o telefonema.

Por se tratar de uma denúncia de racismo – crime cuja ação penal deve ser pública e incondicionada – foi dada ciência do inquérito ao Ministério Público (MP), que pediu o arquivamento dos autos do inquérito policial, por considerar que neles inexistiam elementos que caracterizassem o fato como crime de racismo. Chama a atenção o fato de o MP fundamentar a decisão na alegação da acusada, Aparecida Gisele Motta da Silva, de que ela não seria racista por ter um marido negro, e de que sua preferência por brancas decorria de uma experiência anterior com uma babá negra que maltratara seus filhos. Depois disso, em outubro de 1997, “o Centro pela Justiça e o Direito Internacional (CEJIL), a Subcomissão do Negro da Comissão de Direitos Humanos da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/SP) e o Instituto do Negro Padre Batista apresentaram ante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) uma petição contra a República Federativa do Brasil.” (Santos, 2009a: 436).

Após o longo trâmite deste processo, a CIDH apresentou seu relatório em 2006, onde mostrava o entendimento de “que excluir uma pessoa do acesso ao mercado de trabalho por sua raça constitui um ato de discriminação racial” (CIDH, 2006:§99), concluindo que o Brasil violara a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, “em face de Simone André Diniz, por não haver iniciado a ação penal pertinente para apurar denúncia de discriminação racial sofrida por esta.” (CIDH, 2006: §134)

O relatório deixa claro que não era da alçada da CIDH estabelecer se deveria haver uma sentença condenatória em favor de Simone Diniz. Cabia a essa comissão averiguar se o Estado brasileiro fornecera um adequado acesso à justiça à querelante. Nesse aspecto, a Comissão concluía que a iniciativa do MP em arquivar o inquérito era



uma decisão da qual a vítima não poderia recorrer. Ademais, havendo o arquivamento da denúncia na esfera penal, a vítima ficava impossibilitada de buscar reparação pelo dano moral sofrido na esfera civil. (CIDH, 2006: &131 e §132)

É importante notar que, não obstante o fato de reconhecer a evolução da legislação anti-racismo no Brasil, a CIDH afirma ter “conhecimento que a impunidade ainda é a tônica dos crimes raciais” (CIDH, 2006: §70 ). E, em seguida, a Comissão citou a posição da CERD – responsável por monitorar o cumprimento da Convenção de Durban – que havia externado “sua preocupação com a difundida ocorrência de ofensas discriminatórias e a inaplicabilidade da legislação doméstica para combater os crimes raciais” (CIDH, 2006: §71). Por fim, A CIDH recomendava ao Estado brasileiro: “Realizar as modificações legislativas e administrativas necessárias para que a legislação anti-racismo seja efetiva”

Deve-se abrir um parêntese, para registrar que foi aprovada, em setembro de 2009, a Lei 12.033, que altera o Código Penal, tornando “pública e condicionada a ação penal em razão de injúria consistente na utilização de elementos referentes à raça, cor, etnia, religião, origem ou a condição de pessoa idosa ou portadora de deficiência”. Dessa maneira, a vítima de insultos raciais, pode requerer uma representação contra o seu ofensor junto ao Ministério Público, para que este ajuíze uma ação penal pública - por se tratar de ação condicionada é imprescindível o pedido do ofendido.

Com a nova lei pode haver substantivas mudanças na apuração das denúncias de racismo. Uma vez que, em caso de insulto racial, a querela judicial pode passar da esfera privada para as mãos do MP, é possível que aumente o número de casos julgados sob a tipificação de crime de racismo. E é possível que a nova lei encoraje as vítimas de insultos raciais a procurarem a justiça, porquanto não terão de arcar com os custos de uma ação movida na esfera do direito privado e nem poderão ser intimidados a desistir do processo, posto que o MP o levará a frente.

A atuação do MP no combate ao racismo também é defendida, para os casos que ultrapassam a esfera dos conflitos interpessoais. O atual ministro do STF, Joaquim Barbosa Gomes<sup>12</sup>, defendia - à época em que era promotor público no Estado do Rio de Janeiro – a tese de que o Ministério Público deveria atuar em ações civis públicas pela defesa dos direitos coletivos ou difusos dos negros.

---

<sup>12</sup> Para Joaquim B. Gomes: “*No Brasil, a tendência de se aplicar o direito por meio de iniciativas de caráter meramente individual ainda é prevalecente. O Estado brasileiro raras vezes chamara para si a responsabilidade de fazer que as leis e os princípios jurídicos não sejam meras proclamações destituídas de consequência na vida real.*” (Gomes, 2000: 390).

Gomes afirmava que a Lei da Ação Civil Pública, instituída em 1985, e a prerrogativa constitucional dada ao Ministério Público, pelo artigo 129 da Constituição Federal, de defesa de interesses difusos e coletivos indicam que “nos dias atuais, ao invés da tradicional dicotomia entre direitos do indivíduo e direitos da coletividade, admite-se a existência de uma categoria intermediária de direitos” (Gomes, 2000: 391). Ele prossegue afirmando: “Vale dizer, a provisão constitucional é ampla, sem qualquer cláusula restritiva. Portanto, não há obstáculo jurídico sério à ação do Ministério Público em defesa dos direitos da minoria negra brasileira” (Gomes, 2000: 397). Isso porque “a promoção dos direitos constitucionais dos negros brasileiros pode ser enquadrada tanto como direito coletivo, quanto como direito difuso” (Gomes, 2000: 395).

Foi nesse caminho que seguiu o Ministério Público do Trabalho (MPT), em 2005, quando moveu ações civis públicas contra os cinco maiores bancos privados do país, pleiteando reparação por danos morais coletivos, em virtude da alegada discriminação racial indireta<sup>13</sup> vigente nas empresas (Varella, 2007). Os pleitos, no entanto, foram considerados improcedentes. Varella (2007:18), após analisar os discursos dos magistrados, concluiu que “os casos de discriminação permanecem impunes não pela dificuldade de se compor provas, mas, sobretudo, pela descrença na existência desse problema na sociedade brasileira.”

Em sua tese de doutorado, Santiago Varella examina em detalhes as resistências que existem no judiciário para se aceitar a compreensão do fenômeno da discriminação racial como algo que vai além do comportamento intencional de alguns indivíduos – comportamento tido como excepcional segundo reza a cartilha da “democracia racial”, bastante defendida pelos magistrados. Varella (2009: 112-121) mostra como Estados Unidos, Canadá e a União Européia, em sua legislação e em sua jurisprudência, aceitam a disparidade estatística como uma das evidências de discriminação racial no ambiente de trabalho, não havendo a necessidade única e exclusiva de comprovar o dolo em discriminar do empregador. No caso brasileiro, ao tratar das ações civis públicas movidas pelo MPT contra os cinco maiores bancos privados do país, sob alegação de

---

<sup>13</sup> As peças jurídicas do MPT sempre argumentavam que o Estado brasileiro deveria respeitar a Convenção 111, da OIT, cujo entendimento acerca da discriminação racial indireta é o seguinte:

*“Discriminação indireta: aquela que deriva de disposições e práticas aparentemente imparciais, mas que redundam em prejuízos e desvantagens de um grande número de integrantes de um determinado grupo. Nem sempre está relacionada a preconceitos e estereótipos; é produzida sem que haja, necessariamente, a intenção de discriminar membros de um grupo específico.”* (OIT, 2005: 55-56).

discriminação racial, Varella identificou que a maioria dos juízes desqualificava a análise estatística como prova da discriminação e como foi unânime a negação do pedido de inversão do ônus da prova requerido pelo MPT (Varella, 2009: 201-202).

Embora, no judiciário brasileiro, haja essas resistências à aceitação de que a discriminação racial possa ser uma desproporcional e injustificada representação de um grupo em determinado setor econômico, cargo ou função, é importante mencionar possibilidades de mudança dessa conduta, em virtude de compromissos multilaterais assumidos pelo Brasil. O fato é que a OEA, de cujas convenções o Brasil é signatário, tornou público, em 2008, o *Anteprojeto de Convenção Interamericana Contra o Racismo e Toda Forma de Discriminação e Intolerância* (OEA, 2006), no qual figura o conceito de discriminação indireta<sup>14</sup>. “Ao explicitar que a discriminação pode se fazer presente independentemente das intenções individuais, a OEA admite a titularidade coletiva do direito à não-discriminação, ao passo que reconhece as variações possíveis da discriminação” (Varella, 2009: 121).

Por fim, é preciso lembrar que as justificativas das universidades para a adoção de ações afirmativas sempre se embasaram em dados estatísticos que demonstram a baixa representação dos negros no ensino superior brasileiro. E, além disso – como se verá em um capítulo específico - os projetos de lei que propõem ações afirmativas (AA) e os discursos parlamentares dos que defendem esse tipo de política invariavelmente apresentam as grandes discrepâncias que existem entre a proporção de negros na população brasileira e a proporção deles nas universidades, por exemplo. Os parlamentares que se opõem às ações afirmativas raramente negam os dados que atestam a subrepresentação dos negros em posições de prestígio. O que questionam é o nexo entre discriminação racial e desigualdades no acesso às universidades, pois sustentam ou o argumento de que as desigualdades existentes são exclusivamente de natureza social.

---

<sup>14</sup> Discriminação indireta ocorre sempre que, em qualquer domínio da vida pública ou privada, um fator aparentemente neutro, como uma provisão, critério ou prática, não pode ser facilmente preenchido ou cumprido por pessoas pertencentes a um grupo específico definido com base em elementos como raça, cor, etnia, sexo, idade, orientação sexual, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, condição de migrante, refugiado ou deslocado, nascimento, condição infecto-contagiosa estigmatizada, característica genética, deficiência, sofrimento psíquico incapacitante ou qualquer outra condição social, a menos que tal fator tenha um objetivo ou justificativa razoável. Neste caso, a mesma ressalva que consta da definição anterior sobre a proporcionalidade entre os meios empregados e o objetivo almejado aplicasse ao conceito de discriminação indireta (OEA, 2006: capítulo I, Art. 1º, §3B)

## 1.4 O governo federal e as primeiras iniciativas de ação afirmativa

No Brasil, as ações afirmativas para negros comumente são tidas como medidas compensatórias que visam a restabelecer a condição de igualdade desfeita, quando, em virtude da discriminação racial, um grupo social se encontra em posição desfavorável em relação ao todo de uma população. Embora, no Brasil, ainda haja controvérsia sobre os contornos do conceito de ações afirmativas, esse foi o conteúdo que norteou, de certa forma, as primeiras leis de iniciativa do Executivo, programando assim ações governamentais nomeadas AA.

Como primeira medida do governo federal em ampliar a discussão sobre o tema destaca-se a criação do Grupo de Trabalho Interministerial para a Valorização da População Negra (GTI), em Novembro de 1995<sup>15</sup>. A atuação do grupo que tinha como objetivo propor ações de combate à discriminação racial foi decisiva para as primeiras propostas de ação afirmativa especificadas no Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH) – instituído em 13 de Maio de 1996 – a saber: 1) Desenvolver ações afirmativas para o acesso dos negros aos cursos profissionalizantes, à universidade e às áreas de tecnologia de ponta; 2) Formular políticas compensatórias que promovam social e economicamente a população negra (Heringer, 2001: 25).

É importante ressaltar que, a partir das ações do GTI e do PNDH, várias outras ações passaram a ser agregadas sob o conceito de AA no discurso de seus defensores, a exemplo de: reconhecimento e titulação de terras de comunidades remanescentes de quilombos, inicialmente feito pela Fundação Cultural Palmares em conjunto com o Ministério da Justiça (Heringer, 2001: 23<sup>16</sup>); e as políticas para a promoção da saúde da população negra, que se institucionalizaram em 1999, a partir do Plano Nacional de Combate à Anemia Falciforme (Heringer, 2001: 23)<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Muitos militantes afirmam que a *Marcha Zumbi Contra o Racismo, Pela Cidadania e a Vida* teve um papel fundamental para a criação do GTI. Ivair Alves dos Santos faz um contraponto: “Quando a Marcha Zumbi dos Palmares chegou aqui, deu a impressão de que a Marcha é que criou o GTI. Mas na verdade o GTI já estava pronto. Foi uma coisa que foi construída no governo. Não foi feito pela sociedade civil. O governo fez e apresentou.” (Alberti; Pereira: 2007: 354). Ele também destaca que o GTI “era quase uma repetição do Conselho do estado de São Paulo [CPDCN], só que mais complexo.” (Alberti; Pereira: 2007: 354).

<sup>16</sup> Um decreto federal nº 4.887/03 passou a incumbência da regulamentação, marcação e titulação de terras quilombolas ao INCRA. Atualmente há propostas de reformulação do decreto, por parte do governo (Pinheiro, 2007).

<sup>17</sup> Para um breve histórico da gênese desses programas de saúde, seguido de críticas às políticas de saúde racializadas, cf. Maio; Monteiro, 2005.

A atuação do governo federal, no entanto, só passou a se voltar explicitamente para a implantação de AA a partir do segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso.

Em 2001, o então ministro do Desenvolvimento Agrário, Raul Jungmann, assinou uma portaria – portaria nº 202, do MDA/INCRA - que estabelecia cota de 20% para negros no preenchimento de cargos de direção, no âmbito do Ministério e do INCRA, valendo a mesma regra para as empresas terceirizadas contratadas pelas duas repartições. No mesmo ano, o Ministério da Justiça e o Ministério da Cultura deveriam observar o preenchimento de cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS) com base em metas que estimulassem a participação de afrodescendentes, mulheres e pessoas portadoras de deficiência, até o final de 2002 (Beghin; Jaccoud, 2002: 131-135). Outro tipo de AA foi adotado pelo Ministério das Relações Exteriores, que passou a conceder bolsas de estudo e a oferecer a ajuda de orientadores do Itamaraty, para preparar os candidatos afrodescendentes à carreira diplomática (Lima, 2005).

Vale ressaltar ainda que, no ano de 2002, foi instituído, por decreto presidencial, o Programa Nacional de Ações Afirmativas (PNAA)<sup>18</sup>, sob a coordenação da Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH), que previa metas percentuais para a contratação de afrodescendentes, mulheres e pessoas portadoras de deficiência, em todos os órgãos da administração pública federal.

O PNAA objetivava ampliar as ações já estipuladas pelos ministérios da Cultura, da Justiça e do Desenvolvimento Agrário, mas “jamais chegou a ser implementado, por falta de regulação” (Osorio, 2006: 39). Além disso, em uma pesquisa coordenada pela OIT, constatou-se que: “na maior parte dos 23 ministérios pesquisados, não havia tipo algum de ação afirmativa voltada para os servidores (excetuando-se, nos concursos, a reserva obrigatória de vagas para deficientes)”; e que, após a realização de entrevistas com os responsáveis pelos recursos humanos de cada ministério, “quase metade dos entrevistados declarou sinceramente não ter informação alguma sobre o programa” (Osorio, 2006: 41).

Embora haja atualmente dezenas de instituições de ensino superior públicas que adotam AA para estudantes negros, não há nenhuma lei federal, mas apenas projetos de lei, para regulamentar essas ações em todo o país. Sendo assim, as

---

<sup>18</sup> Decreto nº 4.228, de 13 de maio de 2003.

universidades que implantaram políticas afirmativas se valeram da autonomia universitária ou de alguma lei estadual para pôr em prática tais políticas<sup>19</sup>.

Além das cotas, desde 2002, existem programas, instituídos pelo governo federal, voltados para o aumento da inclusão de negros no ensino superior. Primeiro, pode-se destacar a Lei 10.558, de 13 de novembro de 2003, que instituiu o Programa Diversidade na Universidade. Além desse programa, a Lei nº 11.096/05 – estabelecida a partir da medida provisória nº 213, de 10 de setembro de 2004 – estabeleceu o Programa Universidade para Todos (PROUNI), cujo parágrafo sétimo, inciso III, determinava às universidades participantes do programa a reserva de um “percentual de bolsas de estudo destinado à implementação de políticas afirmativas de acesso ao ensino superior de portadores de deficiência ou de autodeclarados indígenas e negros.” Em troca dessa reserva de vagas, as instituições de ensino receberiam isenções fiscais.

Além disso, a Portaria nº 30, de 12 de agosto de 2004, que dispõe sobre os critérios de inscrição e seleção para o Fundo de Financiamento ao Estudante de Nível Superior (FIES), introduziu o critério racial para favorecer o acesso dos negros ao fundo; os negros obteriam uma pontuação maior em relação aos demais candidatos e, em caso de um candidato negro obter a mesma pontuação de um branco, o primeiro levaria vantagem. De acordo com o então secretário de Educação Superior do MEC, tratava-se de “uma iniciativa nova do governo visando ampliar as ações afirmativas” (Folha de São Paulo, 2004).

Como no debate brasileiro medidas de valorização da cultura afro-brasileira são associadas ao conceito de ação afirmativa, há de se destacar, na esfera da legislação federal sobre a questão racial, a aprovação da Lei 10.639/03, que institui a obrigatoriedade do ensino de História e Cultura Afro-brasileira, nos currículos do Ensino Fundamental e Ensino Médio. Embora reconheça o avanço que essa aprovação representa para a luta anti-racista no Brasil, Santos (2005: 33) aponta algumas limitações dessa lei: ela não prevê metas para sua implementação; não exige que os atuais professores se qualifiquem para ministrar seus conteúdos; e não propõe nenhuma modificação nos currículos dos cursos universitários de licenciatura, para habilitar os futuros professores a ensinar História e Cultura Afro-brasileira.

---

<sup>19</sup> Caso das primeiras universidades a adotar cotas para negros. Como informa Guimarães: “Em 9 de novembro de 2001, o governador Anthony Garotinho, do Rio de Janeiro, sancionou a Lei nº 3.708, que reserva um mínimo de 40% de vagas nas universidades estaduais cariocas (a Universidade do Estado do Rio de Janeiro e a Universidade Estadual do Norte Fluminense) a estudantes “negros e pardos”. Essa Lei modificou a de nº 3.524/2000, assinada pelo mesmo Garotinho, que reservou 50% das vagas da UERJ e UENF aos estudantes oriundos de escolas públicas” (Guimarães, 2003: 260).

## 1.5 Considerações Finais

Como foi exposto neste capítulo, o racismo é um fenômeno que tende a ser minimizado nas considerações judiciais sobre o tema. Condutas que poderiam ser tipificadas como crime de racismo (contratação preferencial de negros exposta em anúncios de jornal, injúrias raciais em que o acusado admite, em juízo, ter proferido as ofensas, etc) têm o seu potencial lesivo às vítimas desprezado, muitas vezes sob a crença de que o Brasil é uma “democracia racial” (Guimarães, 2004a; Varella, 2009; Racusen, 2002; Santos, 2009a). Além disso, há uma tendência dos tribunais, quando aceitam a existência da discriminação racial, a considerarem-na um fenômeno individual, excepcional e que requer a presença do dolo para ser comprovado. (Bento, 2000; Guimarães, 2004a; Varella, 2009; Santos, 2009). Essa é uma realidade que dificulta a aplicação das normativas internacionais sobre o tema, uma vez que, nas convenções e tratados internacionais e na jurisprudência de outros países há o entendimento de que o racismo é um fenômeno abrangente e de conseqüências coletivas significativas, devendo ser consideradas as facetas mais sutis do fenômeno, como a “discriminação indireta” e o “racismo institucional”.

Dada a tendência formalista de aplicação das leis pelo Judiciário, há movimentos sociais negros que buscam então uma legislação que resguarde os direitos dos negros, tomados como uma coletividade. Com efeito, ante os numerosos questionamentos judiciais aos programas de ação afirmativa que prevêm cotas para o acesso ao ensino superior, muitos militantes buscaram levar a frente projetos de lei federal que balizassem os programas de ação afirmativa adotados pelas universidades brasileiras. E mesmo nos casos em que a Constituição e as leis ordinárias determinam ações que venham a beneficiar a população negra<sup>20</sup>, os movimentos sociais negros buscam a sua aplicação mais efetiva.

---

<sup>20</sup> Como, por exemplo, o decreto 4887/03 que regulamenta a questão quilombola e o da Lei 10.639/03 sobre ensino de História da África

## **2 PROJETOS DE LEI E DISCURSOS PARLAMENTARES SOBRE RELAÇÕES RACIAIS E AÇÕES AFIRMATIVAS**

### **2.1 Constituintes e Ações Afirmativas**

Segundo Nascimento e Nascimento (2004 Apud Santos, 2007: 92), a Convenção Nacional do Negro realizada em 1945 já pleiteava a adoção de reservas de vagas para candidatos negros nos partidos políticos, o que parece ser a primeira proposta de ação afirmativa – embora não levasse esse nome, por ter ocorrido duas décadas antes da experiência norte-americana – na história política brasileira. Além disso, no documento lançado pela Convenção, o “Manifesto à Nação Brasileira”, havia reivindicações de criminalização do racismo e de financiamento dos estudos de brasileiros negros em instituições oficiais e particulares, uma vez que, à época, o ensino não era universal e gratuito. Todas essas propostas da Convenção, no entanto, foram rejeitadas pelos constituintes de 1946 (Santos, 2007: 94).

A idéia de tornar crime o racismo e outras propostas de interesse da população negra foram retomadas pelos movimentos sociais negros (MSN) e pelos parlamentares negros nas discussões da Constituinte de 1987. Como informa Moura (1988), em decorrência da Convenção Nacional “O Negro e a Constituinte” – que reunia as contribuições de diversos encontros regionais sobre o tema – em Dezembro de 1985, foi entregue um documento ao então presidente José Sarney com as principais reivindicações da população negra para a nova Constituição. Em 1987 foi criada a Subcomissão do Negro, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, onde foram discutidas propostas como a criminalização do racismo, o direito a propriedade da terra para os quilombolas, além da proposta para incluir, na redação da nova Constituição, um artigo referente a uma compensação histórica devida às populações negras e indígenas brasileira

As duas primeiras propostas foram aprovadas, com algumas modificações, enquanto as “medidas compensatórias”, que representariam um fundamento constitucional explícito para ulteriores demandas por ações afirmativas (AA), não foram aprovadas dentro da comissão. Segue a transcrição da proposta:



“Art. 87 – Não constitui privilégio a aplicação, pelo Poder Público, de medidas compensatórias visando à implementação do princípio constitucional de isonomia a pessoas ou grupos vítimas de discriminação comprovada

Parágrafo Único – Entendem-se como medidas compensatórias aquelas voltadas a dar preferência a determinados cidadãos ou grupos de cidadãos, a fim de garantir sua participação igualitária no mercado de trabalho, à educação, à saúde e aos demais direitos sociais”

(Apud Moura, 1988)

Conquanto, no texto constitucional, não se encontre um artigo semelhante ao supracitado, diversos juristas expressaram o entendimento de que a adoção de medidas compensatórias para determinados grupos da população vítimas de discriminação não contraria o princípio da isonomia. A constitucionalidade das ações afirmativas foi defendida pelos ministros do STF Carmen Lúcia Antunes Rocha (1996), Joaquim Barbosa Gomes (2001; 2003) e Marco Aurélio Mello (2002). Posto isso, muitos projetos de lei com conteúdo de AA para a população negra passaram a ser apresentados no Congresso Nacional, especialmente nos últimos quinze anos.

## **2.2 Proposições legislativas sobre a questão racial**

Em um levantamento sobre as proposições legislativas federais, na Câmara dos Deputados<sup>21</sup>, referentes à questão racial, no período de 1950 a 2002, Escosteguy (2003: 88-94) verificou que, dos 117 projetos propostos, 31 (26,5%) sugeriam a criação ou modificação de normas jurídicas proibitivas, ou seja, leis que viessem a tipificar penalmente alguma manifestação do racismo, e 24 (20,5%) apresentavam algum tipo de cota para negros. Não obstante o fato de representarem um quarto do total, proposições

---

<sup>21</sup> No Senado, o autor encontrou 25 proposições sobre a questão racial, das quais a maior parte surgiu na década de 90 e foram de autoria dos senadores Abdias Nascimento e Benedita da Silva (Escosteguy, 2003: 113). Como as proposições de iniciativa do Senado apresentam praticamente o mesmo conteúdo das apresentadas na Câmara dos Deputados, a análise destas últimas já dá uma boa noção da produção legislativa sobre o assunto. É preciso registrar que Escosteguy fala que o seu mapeamento é sobre proposições legislativas, tendo anexado uma lista onde constam as seguintes espécies de proposições: “projetos de lei ordinária” (PL), “projetos de lei complementar” (PLP) e “projeto de resolução da Câmara (Escosteguy, 2003: 133)

que previam cotas para negros não foram aprovadas até 2003. Só obtiveram êxito proposições que previam sanções aos “atos resultantes de preconceito de cor ou raça”, bem como medidas valorizativas<sup>22</sup>, a exemplo da instituição do ano de 1995 como o “Ano Zumbi dos Palmares” e da lei que determina o ensino de “História e Cultura Afro-brasileira” nas escolas.<sup>23</sup> O relativo sucesso dessas medidas simbólicas pode ser explicado pelo fato de que elas não alteram a redistribuição de recursos da sociedade, como o fazem as políticas de cotas, por exemplo.

Distribuídas por décadas, as proposições se apresentam da seguinte maneira:

**Tabela 1 - Proposições relativas à questão racial distribuídas por décadas**

Período	Número de proposições	Porcentagem
1950/1959	3	2,56
1960/1969	4	3,42
1970/1979	5	4,27
1980/1999	32	27,35
1990/2002	73	62,40
TOTAL	117	100

**Fonte:** Carlos Eugênio Varella Escousteguy, *As Iniciativas Parlamentares no Congresso Nacional: Ações Afirmativas em Prol da População Negra*, p. 81, 2003.

Complementando as informações trazidas pela pesquisa de Escousteguy, buscamos proposições legislativas no período de 2003 a 2009<sup>24</sup>. Foram encontradas 42 proposições direcionadas a população negra brasileira<sup>25</sup>, das quais: 17 se referiam

<sup>22</sup> “Esse tipo de política visa combater o racismo, que é definido pelo conjunto de idéias e valores de forma a preconizar a hierarquização dos grupos humanos com base na etnicidade, e o preconceito racial, que é definido como uma predisposição negativa em face de um indivíduo, grupo ou instituição assentada em generalizações estigmatizadas sobre a raça a quem é identificado.” (Jaccoud; Beghin, 2002, 67).

<sup>23</sup> Deve-se levar em conta que essas leis já tinham claro respaldo constitucional (Silva Jr, 2000: 374-375) e que foram aprovadas muito tempo depois das primeiras propostas nesse sentido, que remontam à década de 70. A título de exemplo, Adalberto Camargo tinha proposto, em 1970, o dia da comunidade afro-brasileira (Escousteguy, 2003: 93) e Paim tinha proposto em 1988 (PL 678/ 88) a inclusão nos currículos escolares de conteúdos sobre História Geral da África e História do Negro no Brasil.

<sup>24</sup> Foram feitas buscas pelas seguintes espécies de proposições legislativas: projetos de lei ordinária, projetos de lei complementar, propostas de emenda à Constituição.

<sup>25</sup> Quatro proposições foram excluídas da análise. O PL 4530/2004 não apresentava propostas para a população negra e foi indexado, pois constava do texto uma apresentação das condições de vulnerabilidade social da população jovem brasileira, condição agravada entre os negros; o mesmo acontece com o PL 5346/09, que menciona os negros como segmento excluído da sociedade, sem especificar qualquer proposta para este grupo. O PL 6682/2009 busca disciplinar a criação do Conselho

expressamente a cotas para negros (no serviço público, nas universidades públicas, no quadro de funcionários da Câmara); 7 se referiam ao financiamento de políticas voltadas à população negra (criação de fundos, de órgãos públicos, de incentivos fiscais, etc); 15 propunham algum tema de valorização da cultura afro-brasileira (homenagens a personalidades afro-brasileiras, instituição de datas comemorativas, incentivo a produção cultural afro-brasileira e inclusão de matérias sobre história da África e cultura afro-brasileira)

Isoladas, as proposições relativas a cotas formam 40% do total de proposições, no período de 2003 a 2009. Se somadas, as proposições relativas a cotas e as proposições referentes ao financiamento de políticas para a população negra representam 57% do total. Isso muito provavelmente está relacionado com as demandas sobre o legislativo geradas, a partir de 2003, pela assunção das políticas de cotas nas universidades públicas e com a criação de um órgão do Executivo que passou a levar a frente políticas para a população negra, a Secretaria Especial de Políticas para a Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR).

As proposições legislativas de cotas para negros, no entanto, vêm sendo apresentadas, desde a década de 70. No âmbito do emprego, a iniciativa mais antiga, o Projeto de Lei (PL) 2.206/79, de Edson Khair, previa o estabelecimento de cotas não somente na administração pública, mas também na iniciativa privada. As propostas de cotas para os meios de comunicação foram apresentadas por diversos parlamentares. A primeira foi o PL 3.232/84, do cantor e deputado Agnaldo Timóteo, que previa o estabelecimento de cotas de 20%, para a contratação de negros no rádio, televisão, teatro e em peças publicitárias. (Escosteguy, 2003: 96).

Na esfera educacional as primeiras iniciativas são os PLs 1.332/83 e 2.981/83. O primeiro, proposto por Abdias Nascimento, em 1983, previa a reserva, para os negros, de 40% das bolsas de estudo concedidas pelo Ministério da Educação (MEC) e pelas Secretarias de Educação estaduais e municipais. Já o segundo, proposto por Moacir Franco no mesmo ano, “vislumbrava assegurar 20% das vagas nos estabelecimentos oficiais de ensino superior aos estudantes negros” (Escosteguy, 2003: 95). Outra

---

de Avaliação do Material Didático, mas não faz menção alguma à questão racial. A PEC 506/06 foi desconsiderada, por ter sido apresentada pelo autor, sem que houvesse o número mínimo de assinaturas requerido por uma PEC, sendo reapresentada com o mesmo conteúdo na PEC 536/06. Não foram desconsiderados projetos que tenham sido reapresentados no período estudado, em virtude do arquivamento que acontece ao final de cada legislatura.

proposta de Abdias do Nascimento, o PL 3196/84, determinava a reserva de “quarenta por cento das vagas abertas nos concursos vestibulares [sic] no Instituto Rio Branco para candidatos da etnia negra”, reserva que ele justificou pelo fato de inexistirem diplomatas negros no Brasil (Nascimento, 1984: 91).

Atualmente são várias as propostas que propõem reserva de vagas para negros em instituições de ensino, a maior parte tendo surgido, a partir de 2003, quando as universidades públicas instituíram cotas para negros, entre outros grupos. No entanto, essas propostas foram apensadas ao PL 73/99, conhecido como PL de Cotas, que dispõe sobre o ingresso em universidades federais e estaduais.<sup>26</sup> Em linhas gerais, esses projetos reunidos no PL 73/99 propõem a reserva de um percentual de vagas nas universidades federais e estaduais para estudantes de escolas públicas, sendo que, desse percentual, uma parcela seria destinada a alunos negros e indígenas.

É preciso registrar que as proposições sobre a temática racial são predominantemente apresentadas por parlamentares negros, especialmente os do Partido dos Trabalhadores (PT). No período entre 1950 e 2002, os cinco parlamentares<sup>27</sup> que mais apresentaram proposições sobre a questão racial eram negros, sendo que os deputados negros do PT respondem por 48,72% das proposições de todo o período. A partir de 1980, período em que se intensifica a produção legislativa sobre a questão racial, 36,19% das proposições são de autoria de três parlamentares negros do PT, Luiz Alberto, Benedita da Silva e Paulo Paim, sendo Abdias do Nascimento, do PDT, o quarto parlamentar que mais apresentou projetos no período (5,71%). No período de 1995 a 2002, em que foram apresentadas 62 proposições deste tipo (53% das proposições apresentadas entre 1950-2002), o PT responde por sete em cada dez proposições, sendo que apenas dois deputados deste partido, Luiz Alberto e Paulo Paim, foram responsáveis por 43,6% das proposições. Logo atrás do PT, no mesmo período, temos o PMDB e o PDT, cada um tendo apresentado 6 proposições, que correspondem a 6,97% do total (Escosteguy, 2003: 80-87). Entre 2003 e 2009, essa predominância de iniciativa do PT diminuiu para 45% do total, sendo acompanhada de uma maior distribuição de autoria de proposições entre os parlamentares do partido: as 19 proposições do partido têm a autoria de 9 parlamentares diferentes. Talvez essa menor

---

<sup>26</sup> As informações sobre as ementas, os conteúdos e a tramitação dos projetos, quando não citadas por outrem, foram obtidas através da base de dados da Câmara, na internet. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br>.

<sup>27</sup> Paulo Paim (PT-RS), Luiz Alberto (PT-BA), Benedita da Silva (PT-RJ), Abdias do Nascimento (PDT-RJ) e Adalberto Camargo (MDB-SP).

concentração da iniciativa parlamentar sobre o tema, a partir de 2003, seja reflexo do debate público gerado a partir desse ano, quando as primeiras universidades públicas passaram a adotar as políticas de cotas nos vestibulares; com o tema sendo avivado na mídia, é possível que um maior número de parlamentares tenha procurado apresentar projetos de lei sobre a questão racial.

O então deputado, e hoje senador, Paulo Paim também é autor de proposições que versam sobre os mais diversos aspectos da questão racial. Além das já referidas, em 1995, ele apresentou o PL 1.239 – e posteriormente o Projeto de Lei Complementar nº 152/00, com teor idêntico - que estabelecia o pagamento da indenização, a título de reparação, de cento e dois mil “para cada um dos descendentes de africanos escravizados no Brasil” (apud Escosteguy, 20003: 105-106). Também sob a justificativa da reparação, Paim apresentou o PL 3.198/00, que institui o Estatuto da Igualdade Racial, sendo o projeto mais abrangente relativo a ações afirmativas para negros a tramitar pelo Congresso.

O projeto de lei do Estatuto da Igualdade Racial (EIR)<sup>28</sup>, nos últimos dez anos, praticamente monopolizou as discussões sobre os projetos de lei com conteúdo de ação afirmativa, nos debates parlamentares e nos grandes meios de comunicação. Por se tratar de um projeto bastante abrangente, também sofreu resistências e críticas de diversos setores da sociedade. Em 2006, foi lançado um manifesto catalisando algumas das opiniões prevaletentes nos círculos acadêmicos contrários ao Estatuto e às políticas de cotas raciais no Brasil. O documento intitulado “Carta Pública ao Congresso Nacional” defende a tese de que projetos de lei como o EIR colocariam ameaçaria de extinção o princípio constitucional da igualdade, além de afirmar que: “Políticas dirigidas a grupos "raciais" estanques em nome da justiça social não eliminam o racismo e podem até mesmo produzir o efeito contrário, dando respaldo legal ao conceito de raça, e possibilitando o acirramento do conflito e da intolerância”<sup>29</sup>.

O argumento de que projetos de lei como o EIR ou o PL das Cotas criariam conflitos raciais inexistentes, uma vez que o Estado passaria a autorizar a distribuição de recursos para grupos raciais encontra ressonância até entre alguns parlamentares. No entanto, vale dizer que a oposição ao Estatuto, por parte dos parlamentares, encontra

---

<sup>28</sup> A tramitação do Estatuto da Igualdade Racial será analisada em detalhes em um capítulo específico.

<sup>29</sup> O manifesto era majoritariamente subscrito por professores universitários (sendo expressivo o contingente ligado às universidades públicas do Rio de Janeiro), alguns artistas (como Caetano Veloso e Ferreira Gullar), além de indivíduos que se denominavam militantes negros contrários às políticas de cotas.

conteúdos mais específicos. Para exemplificarmos, o EIR: previa a garantias à liberdade de manifestações religiosas afro-brasileiras, o que desagradava congressistas evangélicos (Folha de São Paulo, 2010); pretendia especificar o direito à propriedade de terra para os quilombolas, proposta que sofreu mais emendas de todo o projeto; propunha cotas para negros nos meios de comunicação, proposta acompanhada atentamente pela Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT), cujo representante participou das várias etapas de tramitação do projeto.

### **2.3 Debates parlamentares sobre relações raciais e Ações Afirmativas**

Em 1979, o deputado Edson Khair (MDB-RJ) apresentava um projeto de lei que obrigaria a Administração Pública a realizar concursos ou contratações, assegurando, no mínimo, dez por cento das vagas “às pessoas da raça negra e mestiça”, sendo o mesmo percentual exigido para o quadro de pessoal das empresas privadas.

O relator do projeto na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara, o deputado Gomes da Silva (PDS-CE), apresentou, em 1981, um parecer onde argumentava:

“Se todos devem ser iguais perante a lei, como justificar a edição de uma lei contendo privilégios explícitos em favor dos negros e dos mestiços?”

Ademais, se vingar o precedente, não será difícil admitir que em futuro próximo também se façam lei reservando dez por cento das vagas de trabalho no serviço público e no serviço privado para os vermelhos, depois para os amarelos, etc., etc., de tal modo que poucas ou nenhuma vaga restará aos iguais a que se refere à Constituição.”

A justificativa do projeto apresentado há trinta anos é essencialmente a mesma encontrada nos projetos de lei mais recentes. Khair defendia que “Cabe ao legislador, juntamente com o movimento dos próprios negros, iniciarem efetivamente o seu segundo 13 de Maio, porque o primeiro, na realidade não os liberou”.

Na frase acima, ultrapassada ficou a menção ao 13 de Maio, pois o dia 20 de Novembro se consolidou como o dia da luta contra as desigualdades entre brancos e

negros no país<sup>30</sup>. De resto, os atuais parlamentares que defendem projetos de lei para a população negra continuam pleiteando uma atuação do legislador no sentido de corrigir a desigualdade instalada logo após a proclamação da abolição da escravatura. E, por outro sua vez, os parlamentares que se opõem às ações afirmativas continuam a argumentar que a lei não pode agir em benefício de um grupo específico, ou porque isso é desnecessário, ou porque tal benefício pode suscitar conflitos raciais até então inexistentes no país.

Para compreender a atual discussão, no Congresso Nacional, sobre as políticas de AA, é útil proceder a uma breve retrospectiva sobre os debates parlamentares referentes às relações raciais no Brasil. A monografia de Souza (2005) mostra os discursos parlamentares sobre a questão racial, da década de 60 a 80. Na década de 60, foram encontrados 57 discursos, distribuídos por 37 oradores. Os temas mais discutidos foram a luta por direitos civis nos Estados Unidos e o regime de apartheid na África do Sul. Quando abordavam a questão racial brasileira, os discursos demonstravam, em sua maioria, a opinião dominante da inexistência de racismo no Brasil, pautando-se em narrativas de um passado atemporal de convivência harmônica entre as raças e menções explícitas às teses de Gilberto Freyre sobre o caráter positivo de nossa miscigenação.

Como exceções à regra, apenas dois parlamentares negros contestavam diretamente a idéia de harmonia racial. Cesário Coimbra (MDB-MA) não mencionava o argumento da imemorial convivência pacífica das três raças; preferia apontar a situação desfavorável enfrentada pelos negros desde a abolição da escravidão, salientando a falta de solidariedade entre os negros como causa dos seus infortúnios. Ele também criticou abertamente a total ausência de negros na delegação brasileira que participou do Simpósio Internacional sobre Discriminação Racial, organizado pelas Nações Unidas, em Brasília, no ano de 1966. (Souza, 2005: 39). Mário Gurgel (MDB-ES) apresentava um contundente discurso de denúncia da situação de marginalização do povo negro, amparando seus argumentos nos escritos de Abdias do Nascimento. Dessa maneira, o deputado era o único a denunciar que havia baixíssima representação de negros nas escolas, nas universidades, na diplomacia, nas Forças Armadas, no Congresso Nacional, ao passo que persistia uma grande representação de negros entre os que praticam assaltos e furtos. Mário Gurgel teve uma inédita atuação contra o credo da democracia

---

<sup>30</sup> Comemorar o 20 de Novembro, dia de morte de Zumbi dos Palmares, foi uma proposta de Oliveira Silveira. O Grupo Palmares, sediado em Porto Alegre e do qual Silveira era membro, realizou o primeiro ato em homenagem a Zumbi no dia 20 de Novembro de 1971 (Cardoso, 2001: 61).

racial, quando fez um requerimento aos Ministérios sobre a sua composição racial, recebendo a resposta de que dados dessa qualidade não eram coletados, por causa da inexistência de preconceito racial no Brasil, e em virtude da Lei Afonso Arinos, que coibia a distinção de cor/ ou raça. (Souza, 2005: 41-46).

Na década de 70, se destacam dois parlamentares que se identificaram como negros, Carlos Santos (MDB-RJ) e Adalberto Camargo (MDB-SP). De um total de 70 pronunciamentos sobre a questão racial analisados por Souza (2005), esses dois parlamentares proferiram 33% dos discursos. Os temas mais discutidos foram os Acordos de Cooperação Técnica entre Brasil e África<sup>31</sup> e o Projeto de Lei 3245/66, que previa alterações na legislação punitiva aos atos de preconceito de cor ou raça. Enquanto, na década anterior, predominava a visão da inexistência de racismo no país (44% dos discursos expressavam essa opinião), na década de 70, crescia o número de discursos que afirmavam a existência do racismo (40%), ainda que quase um terço destes apontava o caráter residual, isolado de manifestações racistas (Souza, 2005: 47-48). Esses discursos que admitiam um problema racial no Brasil tendiam a reduzi-lo à questão de preconceito de classe, ou a atribuí-lo ao comportamento desviante de alguns indivíduos, por vezes salientando que “a índole brasileira era incompatível com a prática do racismo” ou que o racismo era obra de “maus brasileiros” ou de “desequilibrados neuropsíquicos” (Souza, 2005: 50, 69). Os discursos da harmonia racial, no entanto, perduravam, havendo parlamentares que negavam veementemente a existência de preconceito racial ou religioso no Brasil. Também não faltavam menções elogiosas à contribuição dos negros nas artes, no folclore, no esporte, e também era comum o discurso de exaltação à princesa Isabel, que num ato de generosidade dera a liberdade à raça negra, que foi considerada, por um dos parlamentares, “vacionada para a democracia racial” (Souza, 2005:53).

Na segunda metade da década de 70, começam a se intensificar os questionamentos à idéia de que a Abolição representou a panacéia para os males que afligiam a população de escravos e descendentes de escravos no Brasil, argumento reiterado nos discursos de Adalberto Camargo (MDB-SP). A idéia de democracia racial também foi duramente atacada, especialmente por César Nascimento (MDB-SC), que

---

<sup>31</sup> Em 1966, Adalberto Camargo tornou-se o primeiro negro a se eleger deputado federal por São Paulo. Sua trajetória de vida é marcada por esforços em estreitar as relações culturais e comerciais entre Brasil e África. Fundou, em 1968, a Câmara de Comércio Afro-Brasileira. Criou, em 1973, a Editora Afro-Brasileira. E, em 1980, promoveu o I Simpósio Brasil-África de Comércio. (DHBB, Disponível em <http://cpdoc.fgv.br/acervo/dhbb> Acesso em 20 Jun. 2010).



utilizou argumentos consonantes aos articulados por militantes negros da época, quais sejam:

“o mito da democracia racial tem sido usado, na prática, como sustentáculo do seu oposto” (...)Essa imagem de harmonia étnica e racial da natureza humana do brasileiro associa-se, então, a um mecanismo de legitimação destinado a absorver tensões, antecipando e controlando certas áreas de conflito social.”

(apud Souza, 2005: 82).

É preciso pontuar que, no final da década de 70, já existia uma visível interlocução entre os congressistas e representantes de movimentos sociais negros, os quais amparavam suas reivindicações nos primeiros estudos com estatísticas oficiais a demonstrar as desigualdades raciais no Brasil. Exemplo disso se dá na fala de José Frejat (MDB-RJ), que, em 1979, comunicou aos seus colegas o conteúdo de um documento que recebera do Instituto de Pesquisa das Culturas Negras (IPCN), o qual apresentava o diagnóstico trazido pelos dados da PNAD de 1976, realizada pelo IBGE:

“Comprovam os dados apurados a enorme desproporção existente na posição entre as diversas categorias étnicas, na divisão do bolo econômico e social, cabendo aos negros e mestiços as sobras.”(...) “A retirada do item cor dos Censos de 1970 e 1980 demonstra o caráter manipulador desta política deliberada de escamoteamento de uma realidade de profundas desigualdades raciais.

(apud Souza, 2005: 89)

Na década de 80, continua a ser preponderante a participação de parlamentares negros discursando da tribuna sobre as relações raciais no Brasil. Em uma amostra de 75 discursos para um total de 398, os 11 parlamentares que se identificaram como negros respondiam por 43% dos discursos. Predominou o tema da Abolição, não só no ano do centenário do evento, mas durante toda a década. Nesse período, expressiva maioria dos discursos (73%) afirmava a existência de racismo no país, enquanto apenas 1,3% da amostra representavam o ponto de vista contrário. É preciso destacar, no período, a renitente ação dos movimentos sociais negros no sentido de contestar a idéia de que Brasil era um país sem problema racial. O ano de 1988 é emblemático das disputas simbólicas em torno do Centenário da Abolição: de um lado, os discursos oficiais assumiam o tom de festejo e comemoração pela data; do outro lado, movimentos sociais coordenavam protestos para denunciar a “farsa da Abolição”, expressão vociferada por membros do Movimento Negro Unificado (Hanchard, 2001). O ano de comemoração do Centenário da Abolição “foi a primeira vez em que as

múltiplas formas de desigualdade racial contra os afro-brasileiros tornaram-se um tema preponderante do debate nacional” (Hanchard, 2001: 167). Como salientou Schwarcz (1989), em um relato etnográfico de vários eventos relativos à data, estes

“tiveram em sua grande maioria uma marca comum e bastante inusitada, a ser caracterizada aqui como “a grande recusa” frente ao modelo historiográfico tradicional que insistiu em destacar o caráter idílico e harmonioso da escravidão brasileira. (...) Já não pega bem – como dizia o jornalista da Folha de São Paulo que acompanhava a passeata de 13 de Maio – negar a evidência, se não da discriminação, ao menos da diferença”<sup>32</sup>

(Scharcz, 1989, 12-13)

No Congresso Nacional, as falas contrárias às comemorações da Abolição aumentaram e passou a ser discutida a comemoração do dia 20 de Novembro, data da morte de Zumbi, o líder do Quilombo dos Palmares. Destacaram-se, em quantidade de discursos, Benedita da Silva, Paulo Paim e Abdias do Nascimento. Este último foi o que mais vezes foi a plenário se manifestar sobre a questão racial e o que tem uma atuação única na história dos debates parlamentares sobre o tema.

Abdias Nascimento foi, nos anos 80, uma voz isolada na denúncia do racismo e na proposição de leis que beneficiassem a população negra brasileira. Para entender seus discursos parlamentares, é preciso lembrar um pouco de sua trajetória. Abdias é simplesmente o único militante negro a ter participação relevante nos três principais momentos da mobilização negra do século XX. Na década de 30, foi membro da Frente Negra Brasileira, a organização política de viés nacionalista que arregimentara a população negra, nutrindo expectativas de maior participação política dos negros na vida política brasileira. Nos anos 40, foi o mentor e fundador do Teatro Experimental do Negro, grupo que visava representar peças clássicas e outras que dessem maior visibilidade à cultura afro-brasileira, tendo a preocupação em formar atores negros para esse fim<sup>33</sup>. E, por fim, esteve presente no ato inaugural do Movimento Unificado Contra

---

<sup>32</sup> O posicionamento da revista *Veja* mostra como era de bom tom criticar a idéia de que a abolição fora plena, a partir da assinatura da Lei Áurea: “O Centenário da Abolição é, acima de tudo, um convite para observarmos o espetáculo da questão não resolvida da mão-de-obra no Brasil, de sua exploração econômica e suas conseqüências políticas. O espetáculo do Centenário, embalsamado numa história em que uma princesa muito bondosa salva os negros do inferno senhorial, será festejado, esta semana, em cerimônias mumificadas, que correm o risco de não saber o que aconteceu até 1888, para evitar o conhecimento do que está acontecendo hoje” (*apud* Hanchard, 2001: 171)

<sup>33</sup> O surgimento do Teatro Experimental do Negro provocou grande celeuma no Rio de Janeiro, inclusive havendo a publicação, pelo jornal *O Globo*, de editorial nomeado *Teatro de Negros*, onde se alegava “não haver entre nós nada que justifique essa divisão entre cena de brancos e cena de negros”. Prosseguindo, o

a Discriminação Racial (MUCDR), que, por sua sugestão, passou a incorporar o termo “negro”, sendo o nome abreviado para o que hoje se conhece como o Movimento Negro Unificado (MNU). (Almada, 2010: 115).

Na política partidária, Abdias se aproximou de Leonel Brizola durante o exílio do período ditatorial e, ao voltar ao Brasil, foi um dos fundadores do Partido Democrático Trabalhista (PDT), pelo qual foi eleito suplente para deputado federal, exercendo o mandato de 1983 a 1986, e atuou, na década de 90, como suplente do então senador Darcy Ribeiro, assumindo o mandato em alguns períodos intercalados com sua atividade na recém-criada Secretaria Extraordinária de Defesa e Promoção das Populações Afro-brasileiras (Seafro), do governo estadual do Rio de Janeiro (Almada, 2010: 121). Da tribuna, Abdias Nascimento professava sua fé nos orixás, denunciava o genocídio sistemático do negro brasileiro e criticava as relações diplomáticas que o Brasil mantinha com a África do Sul e com Portugal. Por tudo isso, foi muitas vezes criticado por parlamentares que o aparteavam, no intuito de afirmar que o Brasil não convivia com o racismo, ou que, se no país existisse o problema, este não era tão severo quanto em outros lugares.

Apesar de já haver proposições legislativas com caráter de ação afirmativa, existiam raros discursos parlamentares tratando delas, na década de 80 (Souza, 2005: 137). A partir da década de 90 aumenta o debate sobre políticas de ação afirmativa, sendo a discussão geralmente capitaneada por parlamentares negros. Em sua dissertação de mestrado, Marconi Souza analisa os debates parlamentares sobre a questão racial ocorridos na 49ª e na 50ª legislatura dos deputados federais (período de 1991 a 1999). Assim como existe a predominância de iniciativa legislativa de parlamentares do PT sobre o tema<sup>34</sup>, Souza confirma a predominância desses mesmos parlamentares em relação à produção de discursos sobre a questão racial.

Os deputados do PT respondem por 62,7% dos discursos produzidos entre 1991 e 1999, sendo que os outros partidos individualmente não chegam à casa dos 6% de discursos proferidos. Dentro do PT, os negros respondem por 76,7% dos discursos (49ª legislatura) e 79,9% (50ª legislatura), destacando-se os parlamentares que mantêm uma

---

editorial defendia idéia de que “via de regra, os negros escravos, em todo o país eram muito mais bem tratados do que muitos que hoje vivem desamparados. Os crimes, os tormentos, eram exceções, porquanto a regra foi sempre a doçura brasileira, o fenômeno da mãe preta, dos escravos que, mesmo sobrevivendo a Abolição, ficaram por quase toda a parte a serviço de seus senhores, e morreram acarinhados de todos. Sem preconceitos, sem estigmas, misturados e em fusão nos cadinhos de todos os sangues, estamos construindo a nacionalidade e a raça de amanhã.” (apud Almada, 2010: 72).

<sup>34</sup> Entre 1995 e 2002, 69,35% das proposições eram de autoria de parlamentares do PT (Escosteguy, 2003: 85)

interlocução com os movimentos sociais negros, como é o caso de Benedita da Silva, Paulo Paim, Carlos Santana e Luiz Alberto, que sozinhos somam 58,8% dos discursos do PT (Souza, 2009: 64).

Souza (2009: 60-64) constata também que os deputados negros, independentemente do partido que representam, proferem mais discursos sobre o tema: na 49ª legislatura, 58 discursos (52,7% do total de discursos) foram pronunciados por 13 deputados negros (23,6% do total de deputados); na 50ª legislatura, 171 dos discursos (59,6 % do total de discursos) foram pronunciados por 14 deputados negros (16,1 % do total de deputados).

Em sua análise de conteúdo, Souza classificou os 397 discursos proferidos entre 1991 e 1999 nas seguintes categorias:

A) harmônicos – subdivididos tematicamente em A1) “Melting pot ou tipo racial único” A2) “Escravidão ou Racismo dócil, não ostensivo” A3) “Reduccionismo de classe” A4) “Racismo de exceção” A5) “Ações afirmativas ou compensatórias são desnecessárias” ;

B) conflitivos – subdivididos em B1) “Afrocentrismo ou Protagonismo negro” B2) “Racismo estrutural” B3) “Crítica ao reduccionismo de classe” B4) “Racismo versus discurso harmônico oficial” B5) “Ações afirmativas ou compensatórias são necessárias”;

C) discursos que combinavam elementos harmônicos e conflitivos;

D) e, por último, discursos que não poderiam ser classificados nas categorias prévias – discursos tidos pelo autor como protocolares, a exemplo daqueles que informavam sobre algum seminário pertinente à questão racial, ou aqueles que requeriam a publicação de notícias de jornal sobre denúncias de racismo.

Do total de discursos, 6,8% representam o ponto de vista harmônico, em contraponto a 47,9% conflitivos, havendo 1,5% de discursos combinados e, por fim, 43,8% não classificáveis nas categorias anteriores. (Souza, 2009: 95). Quando feita a distribuição por partidos, percebe-se que PFL (DEM) e PSDB representam respectivamente 25,9% e 18,5% do total de discursos harmônicos. Quanto aos discursos conflitivos, o PT representa 72,1% do total, sendo que o então deputado Paulo Paim (PT-RS) responde isoladamente por 26,3% dos discursos que confrontam a idéia de harmonia racial brasileira. Outro dado interessante trazido por Souza (2009: 105) é o da distribuição por grupos raciais, de onde se aprende que é minoritária (7,4% do total de deputados) a parcela de parlamentares negros que corroboram discursos harmônicos,

enquanto no que tange aos discursos conflitivos eles são autores de 59,2% dos discursos.

## **2. 4 Panorama das opiniões dos deputados federais sobre as ações afirmativas**

A pesquisa a ser apresentada a seguir não permite inferências sobre o que a totalidade dos parlamentares pensa sobre os temas em questão. Isso porque foram analisados discursos proferidos em plenário e não foi feito um *survey*, técnica que permitiria um procedimento de amostragem mais adequado às generalizações. Além disso, por mais que tenha sido investigada uma considerável quantidade de discursos proferidos em plenário sobre a questão racial<sup>35</sup>, é notável o viés que se tem nesses dados. Explica-se. Como é sabido, no Brasil o racismo tem um caráter velado e é cada vez mais condenado pela opinião pública. Logo, é bastante provável que parlamentares cujas opiniões pudessem ser compreendidas como contrárias aos interesses da população negra, ou até mesmo compreendidas como racistas não se manifestariam espontaneamente em plenário. Ponderar sobre isso também pode ser relevante para compreender o já mencionado quadro exposto por Souza (2009), que revela um percentual de discursos conflitivos (de denúncia do racismo, e com demandas por políticas para combatê-lo) – quase sete vezes superior ao de discursos harmônicos, que reiteram a relativa paz existente nas relações raciais brasileiras.

Quando visto de forma panorâmica, o debate parlamentar sobre o tema das relações raciais, no período entre 2003 e 2007, mostra a unanimidade em admitir a desigualdade entre negros e brancos e a necessidade de se reverter esse quadro através de políticas públicas. Isso provavelmente se deva ao fato de que, durante a primeira década deste século, foram abundantes os estudos realizados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), órgão que subsidia a implementação de políticas públicas

---

<sup>35</sup> Esta pesquisa foi realizada pelo autor em sua monografia de graduação (Alencar, 2008) e é aqui apresentada com algumas modificações. Foram analisados 456 discursos, proferidos entre 2003-2007 (52ª Legislatura) localizados pelos indexadores “negro” e “afrodescendente”, na base de dados disponível na internet pela Câmara dos Deputados. A partir da busca pelo index “negro”, verificou-se que os discursos que não abordam a temática racial correspondem a menos de 3% do total – remetem a pronunciamentos sobre o Rio Negro, por exemplo. Uma posterior busca pelo termo afrodescendente resultou somente em três discursos que não constavam da busca anterior.

pelo governo federal e que balizou o retrato de desigualdades raciais do Brasil levado pela comitiva brasileira que participou da importante Conferência de Durban, ocorrida em 2001.<sup>36</sup> Em vista desse novo consenso, amparado em estatísticas oficiais, sobre a existência de desigualdades entre negros e brancos, a discordância entre os parlamentares passou a se dar a respeito de quais seriam as melhores políticas a serem adotadas. Em geral, o conceito de ações afirmativas é valorado positivamente, mas quando as AA são especificadas em termos de cotas, a controvérsia logo aparece.

Os deputados que se posicionam favoravelmente à idéia de ação afirmativa – posição favorável, frise-se, em termos discursivos apenas – agregam a ela conteúdos bastante diversos. Embora quase sempre a associem às cotas nas universidades (muitos salientam que se trata de uma medida temporária), alguns deputados também se referem às políticas para a saúde da população negra e à titulação de terras para os quilombolas como medidas afirmativas. Como acontece no debate acadêmico sobre o tema, combinam diferentes justificativas – valorização da diversidade, justiça social e reparação – em seus argumentos, mas é típico dos discursos parlamentares o uso freqüente do argumento da reparação, inclusive se adotando a expressão “políticas compensatórias” como sinônima de cotas e ações afirmativas. Há de se notar também que essa justificativa da reparação vem geralmente acompanhada da denúncia das comprovadas desigualdades raciais no Brasil, do questionamento ao mito da democracia racial, e da alegação de que existe uma perversa herança da escravidão nos tempos atuais, afinando-se ao discurso dos movimentos negros de fins da década de 70 em diante.

A escravidão foi abolida há 117 anos; o tempo que o Brasil ainda levará para se livrar de suas seqüelas depende da agilidade deste Parlamento.<sup>37</sup>

Mais do que necessária, é homérica e histórica essa dívida que o Brasil inteiro tem para com os nossos negros, que carregaram o peso da escravidão, do sacrifício, da marginalidade social, e agora não têm como entrar na universidade.<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> O assunto é abordado com mais detalhes em um capítulo específico.

<sup>37</sup> *Reginaldo Germano*, PP-BA. Sessão 093.52.O. Câmara dos Deputados, 13/05/2005.

<sup>38</sup> *Confúcio Moura*, PMDB-RO. Sessão 3021.52.O. Câmara dos Deputados, 15/12/2003.

Durante décadas, desde a abolição da escravidão, sustentamos no Brasil o mito hipócrita da existência de uma "democracia racial", tese facilmente derrubada pelas estatísticas.<sup>39</sup>

Outro fato que chama a atenção na fala dos que defendem abertamente as políticas de cotas para negros é a ênfase dada ao caráter temporário dessas medidas e a necessidade de se adotá-las juntamente com outras, como o aumento de investimentos nas escolas públicas.

As cotas são, sem dúvida, políticas afirmativas temporárias, mas levarão a uma grande vitória com a diminuição da desigualdade social.<sup>40</sup>

Todos sabemos que as políticas afirmativas não se esgotam no sistema de cotas, que tem sido alvo de ampla discussão. Elas podem constituir um mecanismo importante, porém pressupõem um elenco de outras providências que lhes dêem suporte, dando-se especial ênfase à educação fundamental e à qualificação para o mercado de trabalho.<sup>41</sup>

O estabelecimento de cotas, tema tão debatido nas universidades e órgãos públicos, é apenas o ponto de partida para a inclusão social das pessoas de pele negra. Essa inclusão deve ser feita com mais ênfase no início da vida escolar, especialmente no período de 0 a 6 anos. Dessa forma, daremos aos negros as mesmas condições dadas aos brancos e não precisaremos, no futuro, estabelecer regime de cotas para que entrem nas universidades.<sup>42</sup>

Esse tipo de postura surge como reação à opinião dos detratores das cotas de que há um dilema entre adotar cotas ou atacar as causas estruturais que determinam o acesso desigual de brancos e negros ao ensino superior.

---

<sup>39</sup> *Zelinda Novaes*, PFL-BA. Sessão 097.3.52.O. Câmara dos Deputados 17/05/2005.

<sup>40</sup> *Alice Portugal*, PCdoB-BA. Sessão 316.3.52.O. Câmara dos Deputados, 29/11/2005.

<sup>41</sup> *João Grandão*, PT-MS. Sessão 268.1.52.O. Câmara dos Deputados, 20/11/2003.

<sup>42</sup> *João Mendes de Jesus*, PDT-RJ. Sessão 119.1.52.O. Câmara dos Deputados, 18/06/2003.

É muito importante promover medidas mais profundas, atacar as causas dos problemas, desenvolver ações específicas em favor da população mais pobre.<sup>43</sup>

A raiz do problema que suscitou a política de cotas reside num outro ponto: a má qualidade da educação pública no ensino fundamental e médio. É isso o que impede o acesso à universidade a certos grupos, como negros e indígenas. Vou mais longe: a raiz da raiz do problema está na total ausência de políticas públicas em relação à maternidade e à paternidade responsáveis e ao seu corolário, a integral assistência à criança e ao adolescente.<sup>44</sup>

E é a isso, exatamente, o que se assiste agora no plano da educação pública. Analogamente aos vales-isso-aquilo (como o vale-transporte, o vale-refeição e o vale-gás, para citar alguns), que não resolvem, pela raiz, o problema da crônica falta de renda digna de grande parcela da população, vemos hoje o Governo do PT propor políticas de "vales" educacionais, as chamadas "cotas", para negros, pardos, índios, egressos da educação pública em geral e assim por diante.<sup>45</sup>

É muito comum, na fala dos congressistas favoráveis a políticas afirmativas para negros, a menção aos estudos que mostram que as desigualdades são resultado de um quadro de discriminação que se reproduz atualmente, independentemente da desigualdade original entre brancos e negros, originada especialmente após a abolição da escravatura. Mas esse argumento acaba sendo utilizado pelos detratores das políticas afirmativas para sustentar a tese de que o problema atual do Brasil não é a discriminação racial, mas as históricas desigualdades sociais. É isso que se pode depreender da fala do deputado Milton Cardias<sup>46</sup>:

Os presidentes republicanos nunca tomaram nenhuma medida para integrar os ex-escravos e seus descendentes à sociedade. Apesar de libertos, **os negros não receberam condições de ascender socialmente** e de tornarem-se cidadãos de fato. Infelizmente, **o preconceito contra eles e a escassez de oportunidades permanecem ainda hoje**, quando os negros e

---

<sup>43</sup> *Feu Rosa*, PP-ES. Sessão 096.2.52.O. Câmara dos Deputados, 19/05/2005.

<sup>44</sup> *Josué Bergtson*, PTB-PA. Sessão 067.3.52.O. Câmara dos Deputados, 19/04/2005.

<sup>45</sup> *Léo Alcântara*, PSDB-CE. Sessão 117.3.52.O. Câmara dos Deputados, 02/06/2005.

<sup>46</sup> *Milton Cardias*, PTB-RS. Sessão 086.2.52.O. Câmara Dos Deputados, 12/05/2004.



pardos são 45% da população brasileira (cerca de 70 milhões de pessoas). **O Brasil, genericamente falando, é um país em que não há problema de racismo.** Claro que existem casos de brancos que não gostam de negros e vice-versa, porém, não é o que predomina. Mas, infelizmente, Sr. Presidente, temo que as chamadas ações ou políticas "positivas" propostas pelo Governo Federal terão o condão de criar ou de cristalizar o racismo entre nós, o que é lamentável. [grifo acrescentado]

Mesmo afirmando que o racismo não existe, o deputado admite a predisposição de brancos não gostarem de negros e tratá-los de forma diferenciada deliberadamente. Fica claro que ele não atribui nenhuma consequência relevante ao fato de ainda perdurar o preconceito (idéias pré-concebidas) contra os negros; ele acredita que faltaram políticas universalistas de inclusão social e de redistribuição de renda para os escravos recém-libertos e seus descendentes, sendo que medidas com recorte racial não suprem essa lacuna, e podem criar um problema que não existe no Brasil, o racismo.

Outro ponto a se destacar é o argumento de que políticas como as cotas criarão esse problema, ou então, discriminarão outro grupo, o de brancos pobres. Aqui, o discurso do deputado Edson Ezequiel é bastante revelador:

Salvo alguns poucos pobres de espírito, racistas que devem ser punidos com os rigores da lei vigente, **a grande discriminação no Brasil ocorre é com os pobres**, os desprovidos de poder aquisitivo. Nesse caso, todos, em maior ou menor grau, são discriminados, não importando se são negros, pardos, mulatos, mestiços, índios ou qualquer classificação de raça que lhes seja dada. **Nesse caso, sofrem discriminação até mesmo os "brancos", entre aspas, já que é improvável encontrar algum brasileiro que não tenha algum ascendente negro em sua árvore genealógica. (...) quem ainda não assistiu às lamentáveis cenas em que brancos humildes são alvo de discriminação.**

**Por que os brancos, sendo também pobres, não merecem esse tratamento especial?** Os defensores de cotas raciais dizem que os brancos são apenas 36% dos pobres. Ora, esses 36% são 19 milhões de brasileiros (...).

Em todas as universidades que se praticaram essas políticas **há conflitos que antes não aconteciam**, negros acusando brancos, negros acusando outros negros de não serem tão negros assim, pardos tentando

demonstrar que são negros, brancos sentindo-se excluídos.<sup>47</sup> [grifo acrescentado]

O deputado Carlos Santana rebate a idéia de que as cotas aumentariam o conflito racial:

Os atuais cotistas convivem em harmonia nas 44 universidades e instituições públicas que já adotam cotas. Também nas 1380 particulares que adotaram a mesma política! Sem ódio! Cadê o aumento do ódio racial? Quando ele ocorrerá?<sup>48</sup>

Por fim, vale a pena mencionar as falas do deputado Jair Bolsonaro, parlamentar que manifestou a oposição mais incisiva às cotas raciais nas universidades. O deputado Jair Bolsonaro, repetidas vezes, foi ao plenário afirmar que havia ajuizado uma representação de inconstitucionalidade da lei estadual de cotas, junto ao Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. Além disso, mostrou pouca consideração em relação ao tema no seguinte pronunciamento:

Nosso astronauta (Marcos Pontes), até pilotar caça e chegar ao espaço, pilotou aviões turboélice, teco-teco e outros. Não podemos apenas dizer que ele iria para a NASA por meio do sistema de cotas para ser, então, um astronauta. O sistema de cotas é tema um tanto quanto antidemocrático. Estamos instituindo o racismo no País. Desculpem-me a sinceridade, mas entendo que um Congresso pequeno é que dá atenção **a essas pequenas causas**, como as cotas que nos querem impor (...).

Na semana passada, apresentei projeto de lei que destina 50% das cadeiras da Câmara dos Deputados para afrodescendentes. Se é bom para a escola pública, tem de ser bom para a Câmara dos Deputados. Talvez seja a primeira vez que um Parlamentar, ao apresentar um projeto, diga na justificativa que, por questão de coerência, votará contra o próprio projeto. (...) Quero ver 256 afrodescendentes aqui dentro. Se é bom para o ensino, repito, tem de ser bom para esta Casa. O Parlamento tem de dar exemplo.<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> *Edson Ezequiel*, PMDB-RJ, Sessão 025.3.52. E. Câmara dos Deputados, 10/02/2004.

<sup>48</sup> *Carlos Santana*, PT-RJ. Sessão 133.1.53.O. Câmara dos Deputados, 05/06/2007.

<sup>49</sup> *Jair Bolsonaro*, PP-RJ. Sessão 024.2.4.52.O, Câmara dos Deputados, 26/04/2006.

Em geral, os parlamentares preocupados com a preservação do ideal de mérito acadêmico sugerem que as cotas podem levar estudantes menos preparados aos bancos das universidades. Indo além disso, o deputado Bolsonaro demonstra a convicção de que as cotas formariam profissionais incapazes de obter a qualificação necessária a determinadas carreiras, como a de astronauta, por exemplo. Essa opinião fica mais evidente em outra declaração do deputado: “O estabelecimento de cotas vai manchar os afrodescendentes que se empenham nos estudos. (...) Quando for pegar um avião, vou querer saber se o piloto é cotista. Se for, não embarco!” (Agência Estado, 2007).

Além da afirmação de que as cotas são “pequenas causas”, a proposta de cotas para negros na Câmara, de autoria do deputado Bolsonaro, foi encarada como um deboche, por parte dos parlamentares engajados na defesa dos interesses da população negra. O deputado Luiz Alberto, então líder da Frente Parlamentar em Defesa da Igualdade Racial, queixou-se: “Ele abusa das prerrogativas de parlamentar. Acho que apresentar um projeto e dizer que é contra é até falta de decoro parlamentar. É lamentável.” (Lourenço, 2006). A queixa de Luiz Alberto se torna inteligível, se considerarmos que ele é um dos parlamentares mais ativos na proposição de leis voltadas para beneficiar a população negra. Entre suas proposições, podemos destacar: O PLP 241/98<sup>50</sup>, que cria o Fundo Nacional para o Desenvolvimento de Ações Afirmativas (FNDAA); e o PRC 78/03<sup>51</sup>, que cria o Programa de Ações Afirmativas na Câmara dos Deputados, no qual se propõe beneficiar fornecedores, em contratações de serviço e licitações, que adotem políticas afirmativas para afrodescendentes.

## 2.5 Considerações Finais

Futuras pesquisas poderão investigar se esses discursos sobre relações raciais são congruentes com as ações dos parlamentares no Congresso, seja em votações de proposições sobre AA, seja no comparecimento as audiências públicas e discussões dentro das comissões sobre esses temas. Uma vindoura análise da tramitação das

---

<sup>50</sup> Projeto reapresentado na legislatura seguinte, como PLP 217/01.

<sup>51</sup> Apresentado em co-autoria com os deputados: Gilmar Machado (PT/MG), João Grandão (PT/MS), Carlos Santana (PT/RJ), Eduardo Valverde (PT/RO), Vicentinho (PT/SP).

proposições mencionadas poderá ainda fornecer elementos para que os interessados na aprovação de leis de AA apresentem proposições com maiores chances de serem aprovadas no Congresso.

Se considerarmos as mudanças ocorridas nos discursos parlamentares, que, desde a década de 60 mostram um aumento da inconformidade com a discriminação racial presente no Brasil e que pintam com menos cores o cenário idílico de convivência interracial, parece que o problema do racismo já é consensual e só faltam aprovar as leis para resolve-lo. A opinião de que as desigualdades entre negros e brancos é hoje praticamente incontestada pelos parlamentares, muito embora não se admita que as causas dessas desigualdades possam ser encontradas no racismo, entendido em seu sentido lato, de um conjunto de práticas e pensamentos que ainda inferiorizam a população negra. Em vista disso, não podemos dizer que o credo na democracia racial perdeu toda sua força. Comprovam isso as opiniões de José Sarney que, em 1963, compartilhava a idéia de que o Brasil era uma democracia racial – fato que explicaria o melhor desempenho econômico do país em comparação com o Japão - e que, em recente artigo de opinião sobre o Estatuto da Igualdade Racial voltou à mesma idéia. Arrogando-se um pioneirismo legislativo que, na verdade, pertence a Abdias Nascimento, ele afirma: “Para sair do imobilismo, resolvi levantar a questão das cotas e apresentei o primeiro projeto de lei tratando do assunto: cota nas universidades e no serviço público. Infelizmente, este tema também se politizou, e a questão passou a ser um conflito de raça, o que não convém ao Brasil nem ao clima de convivência que sempre vivemos”. (Sarney, 2009).

### **3 - OS NEGROS NA POLÍTICA: REPRESENTAÇÃO E VOTO ÉTNICO**

#### **3.1 A sub-representação de negros no Congresso Nacional**

Entre os mais variados fatores que explicam o sucesso ou o insucesso na aprovação de leis de combate às desigualdades raciais, merece especial atenção a questão da representação no sistema político brasileiro. Pesquisas mostram o reduzido número de parlamentares negros no Congresso Nacional e, historicamente, militantes negros defendem a tese de que, se houvesse mais negros na política nacional, as desigualdades raciais seriam combatidas por meio de uma legislação mais adequada a este propósito. Para obter essa maior representação de negros no parlamento, foi defendida por alguns setores dos movimentos negros a estratégia do “voto étnico” ou “voto racial” – grosso modo, negros deveriam votar em negros ou em quem representasse devidamente seus interesses.

Ao analisar os discursos parlamentares sobre o tema das relações raciais, Souza (2005) repara que, desde a década de 60, somente em 1985 pode ser encontrado um discurso parlamentar em clara defesa da tese de que os negros deveriam ser representados por políticos negros, se quisessem ter seus interesses devidamente assegurados. O discurso era de Abdias Nascimento, que dizia: *“Hoje, o movimento negro brasileiro alcançou uma projeção nacional e internacional que nos permite uma participação efetiva no processo de elaboração da nova Carta Magna. Não aceitamos mais ser representados por outros, por mais generosos que sejam as suas intenções”* (Souza, 2005: 158).

Durante as discussões sobre o Estatuto da Igualdade Racial (EIR) que ocorreram nos últimos anos, no Congresso Nacional, surgia esporadicamente a constatação de que havia poucos parlamentares negros e que, se a situação fosse inversa, maiores seriam as chances de aprovar projetos de lei que beneficiassem a população negra. No EIR havia inclusive a proposta de “reservar o mínimo de trinta por cento e o máximo de setenta por cento para candidaturas afro-descendentes” (PL 3198/00, 1ª versão apresentada à Câmara).

Em vista da importância, para o presente trabalho, da discussão sobre representação política dos negros, neste capítulo, a questão será abordada sob dois ângulos: 1) Serão apresentadas as pesquisas que abordam questões tais quais

participação política, interesse político e voto étnico entre os negros; 2) Serão discutidas as estratégias adotadas por candidatos negros para se elegerem, por meio de trabalhos acadêmicos e pelo relatos das lideranças negras – políticos e militantes – sobre as dificuldades encontradas pelas candidaturas negras.

O trabalho de Johnson III (2000), auto-intitulado o primeiro trabalho acadêmico abordando a representação de negros no Congresso Nacional, informa que: “*Entre 1983 e 1987, dos 479 membros da câmara dos Deputados, quatro (0,84%) eram negros; entre 1987 e 1991, dos 487 membros, dez (2,05%); entre 1991 e 1995, de 503 membros, 16 (3,18%); e entre 1995 e 1999, dos 513 membros, os negros eram em número de 15 (2,92%)*”. São 29 parlamentares para o período de 1983-1999, embora o autor ressalve que não se chegou a esse número por meio de um *survey* formal, mas sim, uma consulta junto a pesquisadores e ativistas brasileiros, ao gabinete do então deputado Paulo Paim, além de ter realizado a análise de fotos dos parlamentares.

Em uma pesquisa mais recente, o Laboratório de Análises Econômicas, Históricas, Sociais e Estatísticas das Relações Raciais (LAESER- UFRJ) também utilizou a heteroavaliação (os pesquisadores atribuíram a cor/raça dos pesquisados, por não haver nenhum dado oficial que recolha a autodeclaração dos políticos sobre sua cor/raça) e constatou que, dos 513 deputados federais eleitos em 2006, apenas 9% eram negros (11 de cor/raça preta e 35 de cor/raça parda), um número muito baixo em relação aos 49,5% da população brasileira que se declararam pardos/pretos na pesquisa do IBGE.. No Senado, se verificou a proporção de 6,2% de negros (1 de cor/raça preta e 4 de cor/raça parda) no total de 81 senadores. Quando se trata de mulheres a baixa representação de negras é ainda mais evidente: nenhuma mulher negra foi eleita senadora e as mulheres pretas e pardas somam 0,6% dos assentos na Câmara (Paixão; Carvano, 2008: 192).

A inexistência de um censo racial eleitoral não inviabiliza o diagnóstico da exclusão de negros na política brasileira; a falta de um dado oficial dificulta sim o trabalho de quem quer saber por que a desigualdade acontece nesse cenário. Sem a produção de séries históricas e dados desagregados por raça, fica difícil avaliar como os candidatos manejam sua identidade racial, em face da luta eleitoral. Saber como os candidatos se portam ante as expectativas que guardam em relação ao seu eleitorado pode ser decisivo na hora de explicar o atual quadro de leis para a população negra.

### 3.2 As pesquisas sobre comportamento político dos negros

Para entender por que os negros não estão devidamente representados no Congresso Nacional, é preciso avaliar a existência de diversos fatores, como, por exemplo, a insuficiência de candidaturas negras, a ineficiência das campanhas eleitorais, ou a preferência dos eleitores em não votar em candidatos negros. Como bem resumiu Amora (2008: 101):

Buscando analisar os filtros do campo político, é possível perceber que o processo eleitoral possui três grandes obstáculos que se colocam à participação efetiva da população negra nos espaços decisórios: o primeiro obstáculo surge antes da candidatura e pode ser a causa principal da reduzida oferta de candidaturas negras; o segundo é o próprio pleito eleitoral, já que a maioria destes candidatos possui reduzidos recursos de campanha e tempo de exposição no HGPE [Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral]; o terceiro obstáculo está relacionado à busca de visibilidade dentro do parlamento. Ganhar visibilidade significa ter exposição na mídia, mas, além disso, é obter a relatoria de projetos importantes, a presidência de comissões e até a indicação para alguma Secretaria de Estado ou Ministério, além do mais importante: ser reeleito.

Na década de 80, com a abertura democrática brasileira, os militantes negros perceberam a importância de incentivar o então chamado “voto racial”, o que significava, para os integrantes do MNU, negros não somente votando em negros mas também em candidatos que subscrevessem ao programa antidiscriminação do movimento negro (Valente, 1986: 46).

Foram poucos, até hoje, os trabalhos das ciências sociais brasileiras que se dispuseram a estudar o fenômeno do “voto étnico” entre a população negra do Brasil. Um deles é o de Luis Felipe de Alencastro e Elza Berquó. Por intermédio dos dados inéditos oferecidos pela Pesquisa Nacional por Amostra de domicílios (PNAD) de 1988 e por informações coletadas em dois *surveys* pré-eleitorais, os autores tentaram avaliar a magnitude do voto étnico no Brasil.

A PNAD mostrava as possibilidades de mudança no perfil do eleitorado. A proporção de negros (pretos e pardos) não inscritos nas listas eleitorais era maior que a de brancos, embora fosse maior a proporção de pardos e pretos que buscaram tirar o título de eleitor, a partir de 1985, quando a lei eleitoral passou a facultar o direito de voto aos analfabetos. Berquó e Alencastro intuíaam que grandes mudanças poderiam ocorrer no cenário político brasileiro, caso esse contingente da população fosse

devidamente incluído no rol de eleitores, e se o voto distrital se tornasse realidade no país – uma vez que os negros estariam majoritariamente habitando as zonas periféricas das grandes metrópoles, o voto distrital poderia aumentar o número de representantes eleitos diretamente por suas comunidades.

Mas Berquó e Alencastro apontam a “pasmaceira” de movimentos sociais – dentre eles os movimentos negros – em arregimentar os potenciais eleitores negros para o cadastramento eleitoral de 1986. Eles apontam que o Jornal do Conselho de Participação da Comunidade Negra fez breve menção à novidade do voto analfabeto. Um dos coordenadores do Conselho, Ivair Alves dos Santos (2006) reconheceu a falha do órgão em atuar mais enfaticamente na mobilização de eleitores negros analfabetos, o que poderia mudar sensivelmente o quadro das eleições.

Tendo em vista esse novo panorama, duas sondagens pré-eleitorais, uma feita em São Paulo e a outra no Espírito Santo, confirmaram uma predisposição de mulatos/morenos e negros (as pesquisas não utilizavam a terminologia do IBGE) ao voto étnico. Deve-se frisar que, apesar de terem se mostrado favoráveis a votar em negros, para aumentar a representação desse grupo na política, os eleitores morenos/mulatos e negros que simpatizam com o voto étnico não eram sequer 20% dentro de sua categoria de cor. Além disso, na falta de uma estatística oficial sobre votos distribuídos segundo o critério de cor, não há como saber se esses eleitores realmente votaram em candidatos negros<sup>52</sup>.

O fato de que as pesquisas que trataram do comportamento eleitoral dos negros não encontraram significativa predisposição ao voto étnico não corresponde à conclusão de que não há especificidades na forma de participação política desse grupo. Pelo menos essa é a tese de Castro (1993: 477). Baseada em surveys realizados em cidades de médio porte – Niterói (RJ), Juiz de Fora (MG), Presidente Prudente (SP) e Taguatinga (DF) - sobre as eleições presidenciais de 1989, Castro pôde atestar que embora não seja a

---

<sup>52</sup> A imprecisão de um survey para medir a magnitude do voto étnico pode ser ainda maior, a depender da pergunta feita aos entrevistados. A sondagem feita em São Paulo, acima mencionada, perguntava aos eleitores: “Na sua opinião, os eleitores negros deveriam votar sempre em candidatos negros, e assim ter mais representantes no Congresso, ou deveriam votar sem levar isso em conta?” O advérbio sempre pode fazer algum simpatizante do voto étnico dizer não à pergunta, por pensar que o voto depende de outras características do candidato e que o voto em candidatos negros deve ser preferencial e não obrigatório. A despeito dessa crítica, a pergunta da sondagem acima (conduzida pelo DataFolha em conjunto com o CEBRAP) ainda é bem mais precisa que a pergunta presente na pesquisa de 1995 do DataFolha – que deu origem ao livro *Racismo Cordial* - onde se perguntava “Você já votou, ou votaria em um negro?” O entrevistado pode dizer que sim, votou, mas se arrepende amargamente e isso não diz nada sobre a predisposição em votar preferencialmente em negros. A segunda parte da questão pode também receber a assertiva do sujeito mais preconceituoso, mas que não tem coragem de dizer que jamais votaria em um negro.



principal variável a explicar o voto, a variável raça “tem poder explicativo próprio e independente dos outros fatores”. Após realizar testes de regressão logística com as variáveis “cidade” (construída para medir se a centralidade geográfica da cidade explica o voto), “idade”, “escolaridade” e “raça”, a autora constatou que os pardos e pretos – que neste caso podem ser agrupados sob uma só categoria<sup>53</sup> - apresentam a tendência ao voto em candidatos de esquerda, além de serem em maior proporção tendentes à alienação política (votam em branco ou anulam o voto mais que os brancos).

Discordando de Castro, Prandi (1996) acredita que a tendência dos negros a votarem em candidatos de esquerda não se deve a uma identificação dos eleitores com a ideologia partidária. Para ele, o voto negro é mais um voto de protesto, “do contra”, de apostar no que é novo. Prandi se apóia em pesquisas do DataFolha que mostram os eleitores pardos e pretos manifestando intenção de voto maior em Lula, do que em FHC, nas eleições presidenciais de 1994. A sondagem da rejeição – qual candidato em quem os eleitores não votariam absolutamente – mostra a mesma lógica, uma vez que os negros (pretos e pardos) manifestavam maior rejeição ao candidato FHC que a Lula.

Interessante também é notar que a pesquisa de Prandi se fez isolando as outras variáveis que supostamente poderiam se sobrepor à raça para definir a opinião dos pesquisados (renda, idade, sexo, escolaridade). A escolaridade alta entre os negros os fazia votar mais marcadamente nos candidatos “da oposição”, o que para Prandi significa que a “identidade étnica” tende a se fortalecer com a escolaridade.

Apesar das divergências entre os autores que estudaram o comportamento político dos negros brasileiros, um ponto é comum a todos; todos percebem que a variável raça tem poder explicativo próprio, não se confundindo com a variável classe, por exemplo. Assim, Castro (1993:486) afirma que “os dois fatores [classe e raça], considerados em integração complexa, parecem importantes para explicar a opção eleitoral e não um deles com exclusão do outro.

Nessa mesma direção já se apresentava a argumentação presente no pioneiro estudo de Amaury de Souza. Sabendo da forte relação que raça e classe tem no Brasil, Souza buscou analisar os dados de uma pesquisa sobre participação política feita por

---

<sup>53</sup> Se vai se chamar de negros, não-brancos é uma questão mais política do que técnica. De acordo com Hasenbalg e Osorio, agrupar pretos e pardos faz sentido, quando se trata de constatar as condições de escolaridade, renda, suscetibilidade à homicídios, ou seja, quando se trata de saber as diferenças entre pardos e pretos e os brancos, no que tange às condições socioeconômicas e à qualidade de vida, parece razoável agrupá-los em uma só categoria. Quando se quer olhar em detalhe para questões como o comportamento eleitoral, pesquisas como a de Soares e Silva e Berquo ressaltam as diferenças entre pardos e pretos (ou mulatos e negros, como mostram em algumas pesquisas). Cf. Castro (1993: 484)

Gláucio Soares, na década de 60, tentando ver a especificidade do comportamento político dos negros. Esse grupo, ao responder uma questão sobre a que classe pertenciam, mostrou que “além de ocupar, de fato, posições sociais mais baixas que o branco, vê-se como membro de categorias sociais mais baixas e de categorias sociais percebidas como estando em clara situação de desvantagem na sociedade” (Souza, 1971: 69). Essa tendência a uma auto-representação demasiadamente negativa, fruto da introjeção de estereótipos negativos, segundo o autor, explicaria a preferência dos negros por votar no PTB, dado presente na pesquisa por ele analisada. Vendo-se em posição desprivilegiada, eles tenderiam a buscar o partido que, ao menos em tese, figurava como aquele apto a cumprir as expectativas dos mais necessitados, Souza sugere, sem detalhar, a explicação de que o voto no PTB por negros em ascensão social seria fruto de uma “lealdade política” dos negros ao passado do partido de Getúlio Vargas que tanto fez pelos pobres.

Essa também é uma característica comum aos trabalhos que analisam a relação entre raça e comportamento político. Nenhum consegue mergulhar na intencionalidade dos agentes do grupo dos negros. Entende-se essa limitação das pesquisas, pelo fato de boa parte delas se aproveitar de surveys que apenas subsidiariamente apresentam dados sobre a questão racial. Assim, na ausência de pesquisas que busquem primariamente perguntar aos negros por que eles votam da maneira como votam, os autores ficam a especular sobre uma psicologia geral dos negros, como o fez Gilberto Freyre, que sugere que o voto no PTB de Getúlio Vargas é explicado pela insegurança dos negros no período pós-abolição, que buscavam um substituto para a figura do imperador ou do autocrata da casa grande (Freyre, 1962 apud Souza 1971: 64).

Um trabalho que busca fugir dessa limitação é o de Gladys Mitchell (2009). A autora verifica que muitos pesquisadores não encontraram diferenças substantivas entre negros e brancos, quanto à participação política e interesse político – caso da pesquisa de Souza (1971) – e aqueles que encontram uma especificidade no comportamento político do negro o fazem por focalizar apenas “ativistas do movimento negro e políticos afro-brasileiros, em detrimento do eleitorado afro-brasileiro.

A pesquisa de Mitchell se baseia em dados coletados especificamente para avaliar o peso da identidade racial sobre o comportamento eleitoral. A autora traz dados sobre a propensão a votar em negros, existente entre aqueles classificados como afrodescendentes pelos entrevistadores que conduziram a pesquisa nas cidades de São Paulo e Salvador. Uma inovação da pesquisa é a tentativa de relacionar a tendência ao

voto étnico a um índice de “identidade racial coletiva negra”. Esse índice seria medido através da concordância dos entrevistados a duas perguntas (Mitchell, 2009:298-299):

*A primeira: “você acredita que afrodescendentes com diferentes cores de pele são negros?” E a segunda: “você acredita que aquilo que afeta os negros também afeta você?” A primeira questão se refere à cor da pele e serve como índice de uma identidade coletiva racial fraca.(...) Afirmar que o que afeta os negros também afeta a pessoa entrevistada é o indicador de uma identidade coletiva racial forte porque não se trata de algo meramente superficial ou relacionado exclusivamente com a cor da pele. Pelo contrário, revela uma crença no fato de que, independente de se tratar de racismo ou de outros desafios ou obstáculos relativos à raça, a pessoa acredita que isso também a afetará pessoalmente,*

Por mais que sejam questionáveis as perguntas feitas para medir o quanto os brasileiros pretos e pardos se sentem negros, ou seja, o quão forte é o sentimento de solidariedade racial entre os brasileiros, essa é uma estratégia que avança na explicação dos determinantes do voto negro no Brasil. Isso porque, além dos testes de correlação entre a variável raça e outras variáveis, Mitchell tenta, com essas questões, explicar evidências estatísticas de sua pesquisa como, por exemplo: por que negros de extratos socioeconômicos mais elevados têm uma maior propensão a votar em negros; e o porquê da propensão ao voto negro existir à medida que se vai da coloração mais clara à mais escura, no espectro de identificação por cor/raça no Brasil.

Embora a pesquisa de Mitchell tenha apresentado esses interessantes dados sobre o que determina o ato de votar em candidatos negros, ela não consegue aprofundar, como as outras pesquisas, o porquê do voto em negros; dito de outro modo, permanecem desconhecidas as reais motivações dos atores que votam preferencialmente em negros. Nem por isso as conclusões da autora deixam de sinalizar uma mudança importantíssima e ainda pouco explorada pelos pesquisadores do tema: o aumento proporcional daqueles que se identificam como negros brasileiros, fenômeno provavelmente relacionado à atuação dos movimentos negros em promover a valorização da identificação racial em torno da categoria negro e à ascensão das políticas de ação afirmativa nas universidades brasileiras, que trazem em seu bojo a valorização da categoria racial “negro” no Brasil.

Assim, dada essa nova realidade de novas gerações de negros que não sentem mais vergonha em se assumirem como grupo racial, a autora percebe que uma campanha eleitoral voltada para os segmentos mais escolarizados e de classe média negra poderia contar com substantivo apoio em termos raciais. Contudo, não se sabe se esse tipo de estratégia é, de fato, adotada pelos candidatos. Até porque o cálculo do que se ganha e do que se perde ao se focalizar uma campanha na questão racial ainda parece

muito impreciso no Brasil. Se o candidato resolve fazer campanha para um reduzido número de negros de classe média escolarizada, com um discurso de afirmação de identidade cultural própria dos negros, pode perder incontáveis votos de negros presentes nos estratos socioeconômicos mais baixos e de menor escolaridade, para os quais talvez não faça sentido votar em alguém negro, por orgulho de ser negro, mas sim votar em alguém que prometa alívio imediato a suas duras condições de vida.

### **3.3 Reflexões sobre algumas candidaturas negras**

Embora os estudos apontem a baixa magnitude do voto étnico no Brasil – provavelmente decorrente da baixa solidariedade racial, apesar da crescente parcela dos que se identificam como negros nas pesquisas de opinião – candidatos negros que foram eleitos por diversas vezes focalizaram, em algum momento, suas campanhas sobre o eleitorado negro. Isso foi o que admitiu Adalberto Camargo, que exerceu diversos mandatos de deputados federais, a partir da década de 70. Entrevistado por Valente (1986: 31), Adalberto Camargo disse que sua campanha era feita “apenas no meio negro”, o que levou a autora da pesquisa a pensar que suas consecutivas reeleições pareciam “demonstrar que os negros depositavam sobre sua eleição grande esperança (Valente, 1986: 31) Na ausência de estatísticas oficiais sobre o voto étnico, falta saber se, de fato, Adalberto Camargo foi eleito majoritariamente por negros que acreditaram no seu discurso de conscientização racial.

De acordo com as pesquisas que tentam capturar dados sobre “voto étnico” no Brasil, os negros não votam em candidatos negros, vislumbrando a necessidade de maior representação de negros entre os parlamentares; isso acontece somente, e não em tão grandes proporções, entre os eleitores de maior índice de escolaridade, pois a comunhão de uma identidade étnica comum não é realidade entre os negros de todos os segmentos sociais no Brasil. Em vista disso, o sucesso de algumas candidaturas de negros pode se explicar pelo fato de elas se esquivarem da menção à questão racial ou se dirigirem ao eleitorado negro de forma indireta.

No artigo “O Charme Discreto do Socialismo Moreno”, Silva e Soares (1985) apontam que, nas eleições para governador do Rio de Janeiro, o PDT de Brizola era o partido que mais fazia menções explícitas à questão racial em suas campanhas, sem deixar de lado a questão de classe, estratégia que ganhou a alcunha de “socialismo

moreno” e que, aliada a uma concentração de recursos da campanha na região metropolitana, garantiu a maior parte dos votos dos mulatos. O que os autores ressaltam é que um discurso racial suave, como o da campanha de Brizola, angariou o voto de uma parcela significativa dos mulatos, o que pode ter contribuído para a vitória eleitoral do candidato do PDT.

Da mesma forma, Berquó e Alencastro percebem que Albuíno Azeredo tornou-se governador do Espírito Santo nas eleições de 1990, procurando “muito mais *desmobilizar* a oposição racista que poderia surgir na massa de seus eleitores que *mobilizar* o pequeno e incerto contingente de votantes favoráveis ao sufrágio étnico (Berquó; Alencastro, 1992: 84. grifos do original).

O artigo de Cloves Oliveira (2008: 280) ainda exemplifica a outra estratégia adotada por candidatos negros bem-sucedidos na corrida eleitoral: não fazer menção a questão racial. Assim, o autor analisa como a campanha de Celso Pitta, em 1996, foi montada de forma a não se mencionar a cor do candidato, mas sim, o fato de ele ser o escolhido do então governador Paulo Maluf para ser o novo prefeito da São Paulo. Contudo, no período pré-eleitoral, os jornais não deixaram de levantar a questão sobre uma possível rejeição ao candidato negro, além de ter valorado depreciativamente a associação entre Maluf e Pitta, colocando este como mero fantoche dos desígnios do primeiro. Mas o alto índice de aprovação do governo Maluf, aliado a estratégia de ressaltar a competência técnica de Pitta, em detrimento de qualquer menção à sua cor, fizeram-no o candidato vencedor.

A candidatura de Benedita da Silva à prefeitura do Rio de Janeiro, em 1992, não foi exitosa como a de Pitta. Apesar de já ter sido vereadora, deputada federal e deputada da Constituinte, a eleição majoritária desafiou a estratégia da candidata, que utilizava o slogan “mulher, negra e favelada”. Os apelos de gênero, raça e classe voltaram a ser utilizados na disputa da prefeitura, mas, de acordo com Oliveira (2007), o desafio de Benedita da Silva era conquistar novos eleitores da classe média, evitando ser rotulada como a candidata dos moradores do morro.

Em entrevista concedida em 1995, Benedita tenta explicar o insucesso de sua campanha. Ao ser questionada sobre o que atraiu a maior parte do seu eleitorado, se o aspecto social ou o racial de sua campanha<sup>54</sup>, Benedita da Silva afirmou que, a despeito

---

<sup>54</sup> Oliveira (2007) sublinha que, o segundo turno foi uma grande polarização entre ricos e pobres nos debates eleitorais entre César Maia e Benedita da Silva. Os entrevistadores de Benedita da Silva (CEBRAP, 1995: 10) lembram a postura adotada pelo Jornal do Brasil que, mais de uma vez, associou a

de ter vivenciado, nas ruas, manifestações de pessoas que votariam “pela cor”, o que a “derrubou foi a questão racial e não a social, a pobreza; a questão racial foi uma fortaleza e assustou”. Ela tinha consciência de que racializar a campanha seria arriscado, chegando a dizer que falar em negritude, no Brasil daquele tempo, era como discutir a legalização do aborto. Assim, ela expõe sua opinião sobre o voto étnico (Da Silva, 1995: 14):

“Eu não sou uma defensora da idéia. Seria bom do ponto de vista da negritude, mas na minha concepção a representação política é de uma sociedade como um todo. O voto étnico, se ele pudesse colocar os negros no poder, com o poder de viabilizar uma nova política, seria ótimo. Só que, na medida em que você trabalhar o movimento negro nessa direção do voto étnico, isso representaria uma radicalização. (...) E se radicalizamos, não criamos parceiros, porque etnia pressupõe outros valores”.

À época da entrevista, ela não mostrava uma posição de clara defesa do voto étnico, das cotas raciais ou de outras medidas que pudessem ser consideradas radicais. Esse receio dos políticos em radicalizar as propostas para população negra, isto é, defender a aprovação de projetos voltados diretamente para os negros (e não apenas iniciativas voltadas para os pobres que, por tabela, beneficiariam os negros) não está circunscrita ao passado.

Com a ascensão de políticas de ação afirmativa nas universidades brasileiras, a partir de 2003, surgiu com frequência, na grande mídia, o argumento de que políticas como a de cotas estimulariam hostilidades interracialis e que a convivência harmônica dos brasileiros de diversos matizes estaria em perigo. Ora, os políticos são, de certa maneira, reféns das representações que a mídia faz sobre sua atuação em temas polêmicos como este. Desse modo, percebemos como é compreensível o discurso de parlamentares e outros atores políticos que, embora dizem defender políticas de ação afirmativa, sempre levantam dúvidas sobre quais dessas políticas são factíveis e quais não são no atual cenário político. Uma estratégia comum, durante todo o percurso do EIR, foi a continuada negociação para retirar os pontos mais polêmicos do projeto, estratégia que culminou com a aprovação de um projeto esvaziado, na opinião de muitos setores do movimento, de parlamentares favoráveis ao projeto, entre eles o seu autor, Paulo Paim.

---

imagem de Benedita da Silva à onda de criminalidade que assolava a cidade na forma dos então famosos “arrastões”, ações impetradas por jovens favelados que, em grandes grupos, roubavam quem viam pela frente nas praias e áreas nobres da cidade.

Um desses pontos polêmicos é o da reserva de candidaturas para negros no Brasil. A proposta já era levada à discussão por Paim nas audiências públicas da 1ª Comissão Especial (CE) instituída para analisar o EIR. Na 8ª reunião da 1ª CE, O deputado Luiz Alberto, por exemplo, argumentou que esse tipo de cota corria o risco de ser tão ineficaz quanto aquela prevista em lei para beneficiar as mulheres candidatas. Em seguida, o deputado João Almeida sugeriu uma mudança na legislação eleitoral, para que o voto passe a ser por listas fechadas, encabeçadas pelas minorias. Assim, se garantiria que o percentual previsto pela proposta de cotas de candidaturas negras seria de fato cumprido. Passada quase uma década desde o início dessa discussão, a Câmara aprovou, ao fim de 2009, um texto do EIR que previa 10% de reserva para candidatos negros.

Quando discutida a proposta de cotas para candidatos negros, durante audiência pública da reunião da comissão especial mencionada acima, expositores, como o professor Ubiratan Araújo ponderaram sobre as limitações da proposta, em vista da dinâmica própria do sistema político brasileiro:

Ou seja, a grande questão que se apresenta é onde está o voto negro. E está ligado à auto-estima. Evidente que o voto negro está ligado à dificuldade do candidato negro em conseguir apoio, financiamentos. Está ligado ao sistema interno dos partidos, que considera o negro um mau candidato porque consegue pouco voto. Negro não vota em negro. Portanto, investir em candidato negro é perder voto.

Quando se aborda a questão sobre mudanças na legislação eleitoral, em direção à adoção de cotas para candidatos negros, percebe-se que são esparsas as informações sobre a relação entre cor/raça e o comportamento de eleitores e candidatos. Apesar disso, é evidente que os candidatos negros buscam o eleitorado negro, seja de forma direta ou indireta, e a habilidade para ganhar o voto dessa população, sem contrariar os interesses dos outros potenciais eleitores, é que faz de uma campanha uma ação bem-sucedida.

De acordo com Edson Cardoso, assessor de relações raciais da Câmara dos deputados - durante um período em que o parlamentar Paulo Paim estava naquela casa - Paim é eleito basicamente pelos negros de seu estado de origem, recebendo o apoio substancial dos movimentos negros de lá. Embora isso também não possa ser comprovado pelas estatísticas eleitorais oficiais, parece razoável pensar que o senador

Paim privilegia uma atuação voltada para os anseios da população negra, muito embora nunca tenha se colocado como o candidato dos negros; ou seja, nunca assumiu que sua atuação política fosse voltada exclusivamente para os negros, e talvez, sugere Edson Cardoso, por isso ele tenha sido bem-sucedido em suas disputas eleitorais.

A maneira como o senador Paulo Paim pensa essas questões sobre representação política e voto étnico é elucidada pelas respostas dadas a uma entrevista<sup>55</sup>:

*Na proposta original do estatuto o senhor defendia cotas para candidatos negros. O senhor acredita que atualmente a baixa representação de negros entre os parlamentares pode ser apontada como uma das causas para a não aprovação dos projetos de lei para a população negra?*

A representação de parlamentares negros no Congresso Nacional não passa de 5%. Se olharmos para as Assembleias Legislativas e Câmara de Vereadores a situação é ainda pior. Sem falarmos, é claro, do número de Prefeitos, Governadores e das pessoas que ocupam os cargos de primeiro escalão em todas as esferas do executivo. As cotas para candidatos negros, assim como para as mulheres vem para dar vez e voz a estes segmentos historicamente excluídos. Inicialmente, a nossa proposta foi de 30%. Atualmente o substitutivo do Estatuto da Igualdade Racial aprovado na Câmara dos Deputados reduziu para 10%. Este é o primeiro passo para ampliar as discussões internas nos partidos. Afinal, se os negros são cabos eleitorais e servem para votar, por que não ampliar a participação no parlamento? Outro fato relevante, e de essencial importância para o aumento de candidatos negros é trabalharmos a reforma política e o financiamento público de campanha. O atual modelo não favorece a candidatura de negros, mulheres e indígenas. O custo de uma campanha é muito alto. Eu sou uma das raras exceções que conquistou com o apoio dos movimentos sociais e da sociedade, uma vaga no parlamento.

*O senhor acredita que a militância negra brasileira deva fortalecer o chamado “voto étnico”? A base eleitoral do senhor conta com o apoio de algum setor específico da militância negra?*

No Brasil, acredito que o voto étnico não seja possível de ser estabelecido. A tendência mundial é a eleição de pessoas que trabalham com idéias, com propostas concretas para todos. O olhar direcionado, puro e simplesmente para um segmento da população, não contempla as exigências da globalização e da valorização das diferenças. A eleição de Barack Obama, o primeiro presidente negro da história dos Estados Unidos, que embora possa conter algumas diferenças de idéias, foi indiscutivelmente trabalhada com um olhar aglutinador, com a presença de idosos, jovens, crianças, negros, brancos, indígenas e latinos.

Para o senador Paim, o voto étnico mostra a sua inviabilidade, diante do contexto mundial que propiciou a eleição de um negro como o presidente dos Estados Unidos. A eleição de Barack Obama teve grande repercussão no Brasil, tendo surgido candidatos às eleições municipais brasileiras se comparando ao político norte-

---

<sup>55</sup> A entrevista, planejada para ser realizada presencialmente, foi feita por e-mail. Tive um horário agendado com o senador, fui recebido por ele em seu gabinete, mas, devido a outros compromissos ele me pediu para responder as perguntas durante o final de semana, se comprometendo a enviá-las por e-mail.



americano. Obama foi mencionado por Paim como o homem capaz de dirimir o racismo nos Estados Unidos justamente por se mostrar a-racial – em sua campanha ele procurou se afastar da imagem de candidato de uma raça, e evitou polemizar frente às questões sobre racismo e ações afirmativas lançadas a ele durante os debates eleitorais - discurso que encontra grande aceitação ente os críticos das ações afirmativas no Brasil. Mais que isso, pelo menos na fala de Paim, Obama representa a antinomia do voto étnico, setorizado; é um político que trabalha para todos, e não, para os eleitores irmãos de cor.

Uma campanha que se põe somente orientada para os negros tem maiores chances de fracassar. É o que indica a pesquisa de Amora (2008). Ele se propõe a elucidar o impacto da exposição de candidatos no programa eleitoral gratuito e o resultado nas eleições para deputado distrital no DF, em 2006. Além disso, o autor analisa o peso da variável raça (também adotando a heteroclassificação) no resultado das eleições. Ele apresenta a baixa proporção de negros que se candidatam ao cargo no DF e o fracasso de todos os negros e mulheres nas votações.

O caso do candidato a deputado distrital Luiz França, analisado por Amora, parece indicar que o apelo racial explícito pode resultar em insucesso eleitoral. O slogan “Vote com Raça, Vote Luiz França” não foi capaz de sensibilizar o eleitorado do Distrito Federal, e, apesar de ser o presidente de seu partido, o Partido da Mobilização Nacional (PMN) – o que lhe garantiu significativa exposição na televisão – e de contar com o apoio de um nome forte na política local, o então eleito governador Arruda, o candidato fracassou na corrida eleitoral.

No caso das eleições no DF, estudadas por Amora, a dificuldade em se eleger enfrentada pelos negros pode ser explicada, em parte, pelo pouco tempo de exposição no HGPE, além do fato de os negros, em sua maioria, se encontrarem em partidos de menor expressão, portanto, com menos recursos materiais e simbólicos para alavancar suas candidaturas. Mas, no caso específico de Luiz França, o único candidato a fazer explícita menção à questão racial – embora não tenha se posicionado sobre qualquer tipo de ação afirmativa durante suas intervenções na televisão – o apelo explícito ao voto racial pode ter se chocado com o ideário da democracia racial, segundo o qual, não há discriminação racial no Brasil e que, portanto, fugir ao princípio da isonomia formal, deixar de lado o tratamento igualitário entre os brasileiros de todas as cores, seria uma verdadeira forma de discriminação.

Este receio em abordar a questão racial já havia sido reparado por Valente (1986) nos candidatos às eleições de São Paulo. A autora buscou o contato direto com

os candidatos negros para saber deles quais estratégias adotariam para o pleito de 1982. Tentou agendar entrevistas e pediu material de campanha, mas recebeu a negativa da maior parte dos candidatos, que desconfiaram dos propósitos da pesquisa. A autora então contou com as informações de entrevistas com 14 candidatos negros e com os discursos de campanha dos demais. Depois de perceber que os candidatos se dividiam em comprometidos (explícita ou implicitamente) e descomprometidos (caso dos que ascenderam socialmente pelo esporte ou pela música) com a questão racial, a autora concluiu:

De maneira geral, os candidatos que publicamente se proclamavam comprometidos com a questão do grupo étnico, deixavam claro que, enquanto políticos estavam comprometidos com certos temas gerais, independentes de quaisquer conotação [sic] de natureza racial. (...) Outros evitaram incorporar em suas palavras plataformas eleitorais qualquer menção à questão e o medo de “queimar a imagem” era a explicação encontrada para tal procedimento. (...) assim, em grande medida, a posição ideológica dos candidatos negros refletia a ideologia racial integracionista. Chegava, por isso, a ser consensual a noção que os eventuais votos que recebessem partiriam tanto de brancos como de negros. Ou seja, não compartilhavam da idéia de que existisse o “voto racial”, tese em que grupos negros de reivindicação política acreditavam ou queriam acreditar

(Valente, 1986: 65).

### 3.4 Conclusão

Buscamos discutir a questão do voto étnico, primeiramente porque essa é uma estratégia recorrentemente defendida por militantes dos movimentos negros. Existe a crença de que representantes negros, no legislativo, venham a atuar mais incisivamente em prol dos interesses da comunidade negra. O que nos interessa diretamente nessa discussão é fixar que, de fato, na câmara federal, são os parlamentares negros que apresentam majoritariamente projetos que contenham alguma ação afirmativa para os negros<sup>56</sup>. Ademais, no caso específico do EIR, os parlamentares negros foram os que mais se envolveram nas discussões dentro das comissões especiais criadas para discutir este projeto de lei, o que pode ser um indicador de que o interesse sobre esses projetos está restrito a esse grupo de parlamentares.

Considerando estes fatos, é importante saber o panorama geral das pesquisas sobre comportamento político do negro brasileiro, para entender como os parlamentares

---

<sup>56</sup> Vide capítulo sobre legislação

negros atuam em vistas das expectativas que criam em relação ao seu imaginado eleitorado. Só assim é possível entender como o EIR conta com o apoio professado de alguns parlamentares (negros e brancos), enquanto encontra algum tipo de resistência que pode advir do fato de: existirem poucos parlamentares negros em posições chave para levar tal projeto de lei à frente; haver, por parte dos parlamentares negros, um maior interesse em outros projetos de leis que rendam melhores resultados eleitorais, ou que eles julguem ser relevantes para a população negra, além de mais propícios a alcançar a aprovação no Congresso Nacional.

São necessárias novas pesquisas que apontem quais mudanças ocorreram entre eleitores e candidatos, com a consolidação da nova realidade de ações afirmativas consolidadas ao menos no acesso ao ensino superior. Somando-se a essa mudança no cenário político brasileiro, não pode ser desconsiderada a estratégia dos movimentos negros de fortalecer a identificação racial. Talvez um indicador do sucesso dessa estratégia tenha sido o aumento da parcela da população brasileira que se declara preta ou parda, parcela que já supera o número de brasileiros autodeclarados (Werneck, 2008 apud Mitchell, 2009).

## **4 - O NEGRO E A POLÍTICA NA HISTÓRIA DO BRASIL: MOVIMENTOS NEGROS E O ESTADO**

### **4.1 Introdução**

A mobilização dos negros contra o preconceito, a discriminação e as desigualdades raciais é bastante antiga e já foi tema de dezenas de trabalhos acadêmicos. Para se ter uma noção mais precisa do que é essa produção intelectual sobre os movimentos negros, vale a leitura de Rios (2009). A autora mostra como os negros passaram de objetos de pesquisa de intelectuais brancos (por praticamente três quartos de século), a militantes e intelectuais do movimento negro (e da academia), especialmente a partir da década de 70. Fizeram parte da preocupação destes intelectuais questões como a relação entre o Estado e os movimentos sociais da sociedade civil; as intersecções entre prática cultural e atividade política; as contradições entre a ideologia nacional da democracia racial e defesa de uma identidade particular negra; etc.

Não se pretende aqui reescrever a história da mobilização negra no Brasil, tampouco fazer um apanhado crítico daqueles que narraram essa história. Os objetivos deste capítulo são: 1) mostrar como as diversas organizações de negros buscaram interagir com o Estado, para a consecução de seus objetivos de luta; 2) contextualizar historicamente a atual luta dos movimentos negros pela aprovação de projetos de lei com o caráter de ação afirmativa. Essa incursão no passado é fundamental na compreensão, entre outros aspectos, do modo como a militância negra se relacionou com o ideário nacional e as forças políticas de sua época, e como determinadas idéias sobre as relações raciais se perenizaram, como é o caso da crença na “democracia racial”.

Antes de iniciar a argumentação do presente capítulo, cabe um pequeno esclarecimento sobre a terminologia empregada neste trabalho. Indistintamente serão utilizados os termos “movimento negro”, “movimentos negros” e “movimentos sociais negros”. O primeiro indica claramente o ideal de unidade de propósitos entre as diversas organizações negras e é utilizada por militantes e estudiosos da questão racial brasileira. O segundo sugere que, a despeito de um ideal comum, há grande diversidade de estratégias e ações dos grupos que historicamente lutaram por melhores condições de

vida para a população negra. O último termo é amplamente empregado por Sales (2007) e segue a agenda de pesquisa sugerida por Hanchard (2001), para quem é imprescindível estudar o movimento negro comparativamente a outros movimentos sociais.

Para começar a contextualização histórica, apresentaremos inicialmente o esforço de Andrews (1998) em narrar a história da mobilização popular dos negros brasileiros, trabalho sintetizado em um artigo pelo próprio autor (Andrews, 1991). Andrews afirma que seus objetivos são evidenciar estes momentos de mobilização negra como “capítulos de uma história de longo prazo” e “relacionar a história do protesto negro com a história das relações Estado-sociedade nos últimos cem anos” (Andrews, 1991: 27). Postos os objetivos, Andrews analisa quatro momentos específicos da história do protesto negro no Brasil.

O primeiro momento é o da luta pelo fim da abolição. Aqui é importante fixar que Andrews, ao contrário de alguns historiadores, busca enfatizar o papel dos escravos e dos abolicionistas para que o sistema escravista, já em crise, se tornasse insustentável no final da década de 80 do século XIX. O governo imperial adotava uma posição ambígua em relação à escravatura, especialmente a partir de 1851 (ano de promulgação da lei que daria formalmente fim ao tráfico de escravos), quando leis e discursos oficiais contrários ao regime escravista coexistiam com promessas de que os proprietários de terra não seriam prejudicados com o fim de sua quase exclusiva fonte de mão-de-obra. Com a crescente articulação da rede de abolicionistas a partir da década de 60, os atos de resistência à escravidão foram deixando de ser esporádicos e individuais, e ganharam a forma de um movimento de massas em fins da década de 1880, quando grupos imensos de escravos abandonaram as *plantations*, ante a recusa das Forças Armadas em “capturar os escravos fugidos, missão que os oficiais rejeitavam por considerarem-na tanto imoral quanto impossível de executar” (Andrews, 1991: 29)<sup>57</sup>

O fim do império marca o segundo momento analisado por Andrews. Dentre outros inúmeros fatores que levaram à queda da monarquia, estava o apoio imperial ao fim da escravatura. Tal postura levou as oligarquias rurais - quando assumiram poder na Primeira República - a tentar impedir, por vias institucionais, que “um movimento

---

<sup>57</sup> Andrews anota a simpatia pela monarquia que perdurou entre setores da população negra brasileira, tendo como exemplo disso a coroa bordada na bandeira da escola de samba paulista Vai-Vai e lembra que, dentro da imprensa negra, havia um periódico chamado A Monarquia, editado, até a década de 60, pelo fundador da Frente Negra Brasileira (FNB), Arlindo Veiga dos Santos (Andrews, 1991: 43).

popular pudesse representar ameaça tão direta aos interesses das elites” (Andrews, 1991: 21), como havia acontecido durante o fim do império. Abraçando as teorias do racismo científico, a nova elite buscou substituir a mão-de-obra dos agora ex-escravos por imigrantes europeus, prática que ficou conhecida como branqueamento<sup>58</sup>.

A reação à condição de relegados do sistema produtivo foi expressa na imprensa negra existente no novo período republicano, mas só tomou a forma de um movimento organizado com a ascensão de Vargas ao poder, em 1930. Surge a Frente Negra Brasileira a primeira experiência de um partido político negro no Brasil, favorecida pela esperança de que o novo governo traria novas oportunidades para a participação política da população negra brasileira. A organização – fundada em 1931 e transformada em partido político anos depois (Gomes, F. 2005) - contudo, não obteve qualquer êxito eleitoral. De acordo com Andrews, isso aconteceu principalmente devido à restrição de voto aos alfabetizados e ao controle coronelista do voto no meio rural, fatores que restringiam bastante a mobilização de um eleitorado dos ex-escravos e seus descendentes. Outro fator que explica o insucesso da Frente Negra foi a falta de unidade ideológica – tônica da mobilização negra no Brasil, segundo Hanchard (2001) – que encontra seu exemplo mais claro no apoio de setores do partido ao integralismo. Com os integralistas, parte da Frente Negra brasileira partilhava um sentimento nacionalista e xenóforo<sup>59</sup> – compreensível, em vista da imigração maciça de estrangeiros europeus, que ameaçavam as possibilidades de ascensão social dos negros – posição que não foi hegemônica dentro do grupo, havendo dissidências que viriam a formar outras organizações como o Clube Negro de Cultura Social e a Frente Negra Socialista. Já enfraquecida por divisões internas a Frente Negra chegou ao fim, quando foi instaurado o Estado Novo, em 1937, ano em que foi decretado o fim de todos os partidos políticos existentes.

---

<sup>58</sup> A tese do branqueamento e a ideologia da democracia racial será discutida com maiores detalhes no capítulo Mídia, intelectuais e AA.

<sup>59</sup> Andrews lembra que a Frente Negra chegou a adotar o lema integralistas “pela família, pelo país e por Deus”, acrescentando a expressão “pela raça”. Também havia, em alguns ensaios publicados pelo jornal da Frente, *A Voz da Raça*”, argumentos favoráveis aos regimes fascistas na Europa, os quais eram elogiados por impor a disciplina e o patriotismo aos seus povos. Vale registrar que até mesmo o legendário militante negro Abdias do Nascimento, membro da Frente Negra, aderiu à Ação Integralista Brasileira (ABI), organização fundada por Plínio Salgado. (Almada, 2010: 45). Nascimento afirma que o integralismo despertou seu interesse em lutar pelo fortalecimento da cultura nacional brasileira sujeita às ingerências do imperialismo norte-americano. No entanto, aos poucos ele foi percebendo práticas discriminatórias na redação do jornal da ABI, onde trabalhava, e abandonou a organização integralista. (Almada, 2010: 55)

Finda a era de Vargas no poder, na década de 40, surge o terceiro momento de mobilização da população negra. Andrews repara que, nos anos 40 e 50, aumentou significativamente a proporção de negros no setor industrial paulista<sup>60</sup> – embora o mesmo não tenha ocorrido quanto aos cargos de colarinho-branco (Andrews, 1998: 162-164) - surgindo uma classe média negra que passava a ser cortejada pelos partidos populistas da Segunda República (O PTB de Vargas, o PSP de Adhemar de Barros e o Partido Comunista). Nesse contexto, Andrews interpreta que “ao admitir a participação política dos afro-brasileiros, as instituições populistas da Segunda República reduziram grandemente a percepção da necessidade de um movimento político negro, racialmente distinto”<sup>61</sup> (Andrews, 1991: 36). Domingues reitera uma opinião bastante corrente entre os que estudam o período em que as organizações negras tinham um caráter assimilacionista.

Por fim, o quarto momento assinalado por Andrews coincide com o período de redemocratização posterior à ditadura militar. À época, os partidos nascentes buscaram levar militantes negros para as suas fileiras, e estes logo sentiriam as resistências à sua entrada no mundo da política partidária, como será mostrado mais adiante. A década de 70 assistiu ao surgimento de uma plêiade de organizações negras. Algumas mais voltadas para os aspectos da “cultura negra” e outras mais interessadas em se infiltrar no campo estritamente político, para combater a discriminação racial.

Com um projeto de atuação marcadamente político, surge o Movimento Negro Unificado<sup>62</sup>, epíteto de uma nova fase de mobilização negra. Muitos autores destacam essa organização de suas contemporâneas por: priorizar uma atuação diretamente política (tencionando ser uma organização nacional agregadora dos mais diversos segmentos da militância negra); de denúncia do racismo praticada pelo Estado brasileiro

---

<sup>60</sup> Andrews mostra que esse aumento de negros no setor fabril é reflexo direto do desestímulo dado à imigração que começou a acontecer nas décadas de 20, com a decisão do governo paulista em interromper o programa de imigração subsidiada, em 1927, e com “a Lei de Nacionalização do Trabalho imposta pelo governo federal em 1931, que requeria que os empregadores urbanos mantivessem uma força de trabalho de pelo menos dois terços de empregados nascidos no Brasil” (Andrews, 1998: 160).

<sup>61</sup> Joselina da Silva (2003) discorda da tese bastante corrente – exposta por Domingues (2007), por exemplo – de que as organizações negras da década de 40 e 50 não tinham um viés político. Ela lista diversas organizações do período, sendo o foco de seu trabalho a União dos Homens de Cor, organização que, para ela, possuía uma estratégia política, muito embora esta não fosse a do enfrentamento do Estado ou da assunção de uma identidade racial dos negros. A UHC tinha como “Uma das estratégias adotadas era organizar-se a partir do estabelecimento de parcerias e alianças com personalidades e autoridades locais, não negras, que se mostravam sensíveis a uma cruzada anti-racista no país” (Silva, 2003: 229).

<sup>62</sup> Na sua fundação, se chamava Movimento Unificado Contra a Discriminação Racial (MUCDR) e só depois de alguns dias depois do ato inaugural (ocorrido em 7 de Julho de 1978), durante a primeira assembléia do grupo, (dia 23 de Julho de 1978) inseriu-se o termo “negro” no nome do grupo (Cardoso, 2001).

(apontando inclusive a reiterada violência policial contra os negros); e de ataques ao que os militantes chamaram de “ideologia da democracia racial”, mostrando evidências empíricas que atestavam a desvantagem socioeconômica vivenciada pelos negros, e defendendo uma identidade cultural negra, em contraponto à identidade nacional. Parece consensual, dentro das diversas narrativas sobre a história dos movimentos negros no Brasil, que o MNU marca uma nova fase em que se busca uma melhor inclusão socioeconômica do negro, sem que isso signifique abdicar de seu direito à especificidade cultural.

Florentina Souza, (2006) em seu estudo sobre o Jornal do MNU, evidencia ainda que, embora houvesse ampla variedade temática nos textos do periódico, predomina uma visão crítica em relação à postura tradicional das esquerdas brasileiras (de onde saiu a maior parte dos militantes que atuaram nos movimentos negros, a partir do final da década de 70). Embora política, é preciso ressaltar que a atuação institucional do MNU não esteve necessariamente atrelada a nenhum partido político. Alguns membros da organização disputaram eleições municipais e estaduais e outros ocuparam cargos no governo, mas sempre houve quem defendesse um distanciamento entre o movimento social negro e a vida político-partidária (Souza, 2006: 224). Esse distanciamento foi propício ao aprofundamento do debate sobre raça e classe e até hoje suscita discussões sobre o papel dos movimentos sociais na política brasileira, como se verá a seguir.

## **4.2 A militância negra e o Estado**

Em um período já mencionado, na década de 30, quando a Frente Negra Brasileira se tornou partido político, logo depois o governo Vargas extinguiu todos os partidos. Mas, como lembra Santos (2006: 58-60), o governo getulista já tinha deixado a herança de algumas medidas favoráveis à população negra como a suspensão da restrição de acesso de negros aos ringues de patinação e ao alistamento na Guarda Civil. Além disso, a posterior política, do PTB de Getúlio Vargas, de valorização do trabalhador nacional representou novas formas de ascensão social para a população negra, o que arrefeceu um pouco a atuação de grupos negros organizados com fins políticos, e o que também explica a constatação do trabalho de Souza (1971), que percebeu, em um período posterior, uma predileção dos negros pelo PTB e dos brancos pela UDN.



No período de ditadura militar, o que se assiste não é uma lacuna de mobilização negra, mas sim limitações às ações mais ostensivas dos movimentos sociais anti-racistas. Conforme as informações levantadas por Kössling (2007), até 1979 - ano de revogação do AI-5 e da Legislação de Segurança Nacional – havia a contradição entre um momento histórico que, em tese, facultava aos movimentos negros uma maior liberdade de ação, ao passo que se exacerbava a vigilância aos movimentos sociais, por parte dos órgãos de repressão política como o DEOPS. De fato, a autora verifica pela análise dos arquivos do DEOPS: menções ao ato inaugural do MUCDR como uma forma de desmoralizar as autoridades constituídas; anotações sobre o caráter subversivo da imprensa negra que surgiu na década de 70, como os jornais *Sinba*, *Jornegro* e *Versus* (seção *Afro-América-Latina*); a prisão de militantes negros que, aliados a outros movimentos de contestação ao regime militar, questionavam, por exemplo, o alto custo de vida e as precárias condições de transporte público nos centros urbanos. Kössling ainda destaca que, embora reprimidos sob a égide da ideologia anti-comunista dos militares, os movimentos negros também estava presente nos discursos oficiais “ uma mentalidade que remonta à] década de 1940, de que os movimentos negros introduziam uma ‘falsa problemática’ na ‘democracia racial’ brasileira: o conflito e a desigualdade racial” (Kössling, 2007: 41).

Findo o regime militar, uma parte da militância negra seguia o ideal de autonomia dos movimentos sociais, enquanto a outra defendia que a luta dos movimentos negros deveria adentrar o terreno da política de Estado. Assim muitos militantes se filiaram a partidos políticos e alguns desses militantes obtiveram espaço em governos estaduais, para tentar levar adiante os interesses da população negra.

Um evento é bastante significativo na trajetória de militantes negros em direção à ocupação do aparelho estatal: a criação do Conselho de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra (CPDCN), no governo estadual de São Paulo. Ivair Alves dos Santos, um dos articuladores da criação do órgão, narra em seu livro *O Movimento Negro e o Estado (1983-1987)* a sucessão de eventos que culminaram na instituição de um órgão voltado para os interesses da população negra. Segundo Santos, as origens da criação do CPDCN se encontram na atuação da Frente Negra de Ação Política de Ação de Oposição (FRENAPO) como reação à posição dos parlamentares negros que saíram do MDB para o PDS, Adalberto Camargo e Teodosina, que, segundo

ele, foram motivados por promessas de cargo no governo Maluf (Santos, 2006: 72)<sup>63</sup>. Mas esse mesmo tipo de acusação foi dirigido a ele e aos demais negros que assumiram posteriormente cargos no governo Montoro.

Santos ressalta que a presença de militantes negros nas estruturas do poder governamental não era bem vista por todos. Assim a tentativa de um grupo ligado ao MDB em ocupar espaço no governo Franco Montoro sofreu fortes resistências de setores do movimento negro. Como relata Ivair Alves dos Santos – que, juntamente com Hélio Santos, foi nomeado assessor do gabinete do governo estadual, ambos tendo articulado a criação de um órgão no governo para tratar da questão racial – a proposta de criação do que veio a ser, em 1984, o Conselho de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra CPDCN, sofreu consideráveis resistências dentro do movimento negro. Como a idéia de criar o conselho tinha partido de algumas lideranças articuladas no PMDB, que vencera a eleição para o governo de São Paulo, e não sendo fruto de uma deliberação coletiva dos negros que apoiaram a candidatura de Montoro, segundo Santos (2006: 80), havia resistências de petistas e peemedebistas que apontavam os riscos de institucionalização do movimento negro. De acordo com Santos, se ouvia dizer que o Conselho seria uma “FUNAI para os negros”, havendo uma oposição “advinda de negros e brancos de esquerda que defendiam a idéia de que qualquer vinculação com o governo eleito e a institucionalização do movimento negro feriria sua autonomia” (Santos, 2006: 93).

Dois dos brasilianistas que estudaram de forma aprofundada a mobilização dos negros brasileiros divergem quanto à importância de instituições governamentais referidas à questão racial criadas em São Paulo. Hanchard enxergou o período de existência do CPDCN como sendo marcado por personalismo e tendo obtido resultados de natureza efêmera, enquanto o conselho municipal da comunidade negra, criado em São Paulo, em 1988, mostrava a precariedade das ações em administrações específicas, uma vez que foi extinto logo depois da eleição de Luiza Erundina, em 1989<sup>64</sup>. Na opinião de Andrews, a criação de “agências afro-brasileiras” sinalizava o enfraquecimento oficial da democracia racial e significava a possibilidade de os militantes ocuparem cada vez mais espaços de poder dentro do Estado.

---

<sup>63</sup> Em depoimento a Valente (1986), Adalberto Camargo nega essa versão.

<sup>64</sup> Em 1998, foi criada em Belo Horizonte a Secretaria Municipal para Assuntos da Comunidade Negra que, segundo Diva Moreira – que apresentou a proposta de criação dessa pasta ao prefeito da capital mineira - foi instituída por lei, para evitar a “fragilidade institucional” existentes nas instituições governamentais de São Paulo, cuja existência estava sujeita à simpatia dos governantes em relação à causa negra (Cardoso, 2001).

Além da experiência paulista, outros órgãos governamentais foram instituídos para tratar da questão racial, em estados como Bahia, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro. Conforme Telles (2003: 71), muitos desses órgãos mantiveram “o foco tradicional em questões culturais”<sup>65</sup>. No âmbito federal, essa tendência culturalista por parte do governo se encontra na criação da Fundação Palmares, órgão pertencente ao Ministério da Cultura, como lembra Telles (2003). A criação da Fundação Palmares também foi contestada por integrantes dos movimentos negros. Marcos Cardoso, em sua narrativa sobre o estabelecimento do MNU em Belo Horizonte, afirma que a criação da Fundação Cultural Palmares foi entendida por militantes negros como um apaziguador de conflitos em um ano turbulento, quando as comemorações oficiais do centenário da abolição foram contestadas pelos movimentos negros. (Cardoso, 2001: 77).

Ao revelar posições discordantes de integrantes dos MN quanto à ocupação de espaços de poder no aparelho do Estado, não queremos afirmar que essa é a posição predominante ou mais representativa da totalidade de atores mobilizados na luta pela igualdade racial<sup>66</sup>. Aqui se pretende apenas mostrar que até hoje perdura uma significativa discordância entre alguns destacados militantes sobre o tema da relação entre Estado e sociedade civil, no que tange as estratégias a serem adotadas pelo movimento negro.

Por fim, embora haja militantes<sup>67</sup> que, em algum momento, buscaram a total autonomia dos movimentos sociais em relação aos movimentos sociais negros, é preciso sublinhar a tendência à esquerda de boa parcela dos militantes negros que ocuparam o terreno estritamente político de atuação. Essa atuação, como se verá adiante, foi sempre tensa, marcada por contradições entre as demandas estritamente raciais e aquelas tradicionalmente aceitas pelos partidos de esquerda contemporâneos, como as causas do movimento operário e do movimento estudantil.

---

<sup>66</sup> Como Mitchell (2009) sinaliza, a pesquisa brasileira sobre os movimentos negros carece de informações sobre como pensam os militantes que não são lideranças dentro dos movimentos. Se existissem pesquisas retratando a forma como esses indivíduos pensam as relações entre sociedade civil e Estado, coletando suas opiniões sobre ações afirmativas, sobre o socialismo, etc., aí sim seria possível falar, com margem mínima de segurança, sobre pontos de vista predominantes nos movimentos sociais negros.

<sup>67</sup> Januário Garcia Filho, que já foi presidente do Instituto de Pesquisa sobre Culturas Negras (IPCN), em entrevista a Hanchard (2001, 101) chegou a afirmar “Não sou de esquerda, nem de direita: sou negro”

### 4.3 A militância negra e as esquerdas no Brasil

São muitos os estudos que analisam a produção da escola de sociologia paulista sobre a questão racial. Os trabalhos de Otavio Ianni, Fernando Henrique Cardoso e Florestan Fernandes tiveram o grande mérito de pôr em relevo a situação do negro na sociedade pós-escravocrata. Aqui nos interessa analisar como esse pensamento acadêmico foi incorporado ao discurso de militantes negros que tentaram introduzir a discussão sobre raça na agenda política brasileira, a partir da Abertura Democrática.

Chama a atenção no discurso do MNU – e de algumas vozes dos movimentos negros contemporâneos - a tese de que existe uma ideologia das elites brancas de dominação e, inclusive, extermínio da população negra<sup>68</sup>. Essa é a versão mais radical da idéia de dominação dos negros pelos brancos, que importa um arsenal conceitual do pensamento marxista. Como lembra Maria Arminda Arruda, em ensaio sobre a questão racial na obra de Florestan Fernandes, o sociólogo paulista considera a “democracia racial” um mito<sup>69</sup> que fundamenta a “ideologia racial brasileira”, uma forma de falsa consciência das classes dominantes que queriam manter seus privilégios (Maio & Santos, 1996: 198)<sup>70</sup>. Na introdução ao livro *O Negro no Mundo dos Brancos*, Florestan explicita essa idéia. Depois de afirmar que “o mito da democracia racial fomenta outros mitos paralelos, que concorrem para esconder ou ‘enfeitar a realidade’ (Fernandes, 1972: 12), Florestan defende que o título de seu livro “choca-se com a idéia corrente, [sic] de que a sociedade brasileira é o produto da atividade convergente de ‘três raças’ (...) O Brasil que resultou da longa elaboração da sociedade colonial não é um produto nem da atividade isolada nem da vontade exclusiva do branco privilegiado e dominante. O fato, porém é que a sociedade colonial foi montada para esse branco.” (Fernandes, 1972: 14). A idéia de que existe um grupo dominante que se utiliza das

---

<sup>68</sup> Segundo um documento do MNU: “O Movimento Negro Unificado tem como objetivos centrais a luta política contra o Racismo e a Discriminação Racial articulada ao lado da luta contra a Exploração e a Opressão em que está submetido o conjunto dos trabalhadores brasileiros, promovida pelo tipo de política econômica, social e cultural adotada pelas autoridades brasileiras e pela classe dominante branca, minoritária e racista” (MNU, 1988: 41).

<sup>69</sup> Mito em um sentido não antropológico. Na visão do antropólogo Peter Fry: Nem por isso precisamos descartar a democracia racial como ideologia falsa. Como mito, no sentido em que os antropólogos empregam o termo, é um conjunto de idéias e valores poderosos que fazem com que o Brasil seja o ‘Brasil’, para aproveitar a expressão de Roberto DaMatta.(Fry, 1995-1996: 134).

<sup>70</sup> Mas, mesmo no ambiente acadêmico, um marxismo mais elaborado chega a balizar um trabalho de grande repercussão no Brasil, *Orfeu Negro e o Poder*, de Michael Hanchard, autor que se inspira em Gramsci para afirmar que o Brasil vive sob uma “hegemonia racial”. E um trabalho atual como o de Sales dos Santos corrobora a idéia de hegemonia racial proposta por Hanchard.

mais variadas formas de “violência” para subalternizar a população negra se encontra inclusive em uma reflexão já tardia de Otavio Ianni, em seminário realizado em 2001 (O negro e o Socialismo: 2004).

Depois de um longo período sem figurar como uma preocupação dos partidos políticos, a questão racial ganha considerável relevo no período de democratização, quando grupos de movimentos sociais se aproximam da política partidária, correspondendo à demanda dos partidos por um novo eleitorado. Esse movimento é perceptível pela análise dos programas partidários do período da Abertura Democrática, quando partidos como PMDB, PT e PDT declaram sua preocupação com a questão racial (Santos, 2001: 73-77). Mas embora houvesse essa preocupação, Araújo (2004) aponta como os militantes negros do PT foram descobrindo que o interesse pela questão racial ficava circunscrito à retórica, havendo pouco espaço na estrutura partidária para desenvolver as ações demandadas pela militância negra<sup>71</sup>.

Soares (2008) justifica sua opção por investigar como a questão racial foi abordada historicamente pelo PT, alegando que, nos primeiros documentos do partido se encontra expresso o desejo de fundar um socialismo adequado à realidade brasileira, deixando para trás os erros do socialismo de Estado e incorporando as demandas por cidadania dos mais diversos segmentos sociais excluídos. Por se abrir à participação de segmentos variados dos movimentos sociais (militantes feministas, adeptos da Teologia da Libertação, trabalhadores rurais sem-terra. etc), o partido foi escolhido por diversos militantes negros como lócus da realização de seus anseios por igualdade racial.

No plano discursivo as demandas pela politização da questão racial inicialmente pareciam se coadunar com os objetivos de superação do capitalismo. No entanto, Soares afirma que os documentos produzidos pelo PT evidenciam que, ao longo da década de 80, não havia uma reflexão profunda sobre a questão racial dentro do partido. As lutas sociais são abordadas pelo partido sob os conceitos de opressão e exploração. A luta de classe representa a exploração, enquanto as demais formas de dominação (incluindo a questão racial) são enquadradas no conceito de opressão, categoria relegada a segundo plano nas preocupações do partido (Soares, 2008: 07)

---

<sup>71</sup> Como reparou Araújo (2004: 57), é incipiente a produção acadêmica sobre os grupos organizados dentro dos partidos. Aproveitando trabalhos sobre a questão racial no PT, como Soares (2008; 2009) e por Araújo (2004), daremos atenção a este partido, embora caiba registrar a necessidade de estudos sobre os militantes negros e suas instâncias representativas dentro de partidos como o PMDB, PCdoB, PDT, que têm historicamente abrigado militantes negros. O PT, no entanto, é central para os propósitos desse capítulo, pois é o partido que historicamente apresentou mais proposições legislativa versando sobre a questão racial (cf. Capítulo Contextualizando...)

Como Hanchard (2001) e Domingues (2007) apontaram, originalmente, havia laços estreitos do MNU com o PT. Domingues (2007: 113) destaca a política que aliava raça e classe, realizada por militantes como Flávio Carrança, Hamilton Cardoso, Vanderlei José Maria, Milton Barbosa, Rafael Pinto, Jamu Minka e Neuza Pereira. Depois de entrevistar Flávio Jorge e Milton Barbosa, que atuaram no PT e no MNU, Soares (2008) relata que o primeiro remete a criação do MNU ao Núcleo Negro Socialista – entidade ligada a Liga Operária, que viria a ser a Convergência Socialista do PT – enquanto Barbosa enfatiza o papel do Centro de Cultura e Arte Negra (CECAN) na fundação do MNU<sup>72</sup>.

Deixando à parte as divergências sobre as origens do MNU, vale frisar que Flávio Jorge permaneceu no PT, enquanto Barbosa se afastou do partido, por não enxergar lugar para a discussão sobre a identidade negra (Soares, 2008: 8). E é esse um ponto que manteve o MNU autônomo da luta partidária, a defesa da especificidade cultural negra<sup>73</sup>.

As críticas feitas por muitos militantes negros, que em algum momento atuaram no PT, dizem respeito: 1) ao menosprezo que os quadros diretivos do partido dispensam ao tema e também 2) à pequena representação de negros em posições estratégicas no partido.

Para Hédio Silva Júnior<sup>74</sup>, o PT não se diferenciava da esquerda tradicional, pois, como aquela, via “a emancipação da classe operária, como panacéia para todas as contradições experimentadas pelo nosso povo. [O PT] Não avançou no sentido de compreender o papel que a discriminação contra os negros desempenha na super exploração capitalista e na forma de dominação do autoritarismo brasileiro”.

Hédio Silva Júnior procurou entender por que o PT ignora essa realidade em seus planos de ação. Então, ele sugere como hipóteses: “a) o peso da democracia racial; b) a influência do marxismo ortodoxo; c) e impulsionada pelos dois fatores anteriores, uma concepção que tende a minimizar a luta contra o racismo, relegando-a a um problema dos negros ou ainda afirmando que essa luta divide os trabalhadores; d) a fragilidade do Movimento Negro na elaboração de uma ideologia anti-racismo capaz, de

---

<sup>72</sup> Cabe registrar que Gevanilda Santos (2004 – O negro e o Socialismo: 26) atribui a Hamilton Cardoso a versão, dada em um depoimento de 1989, de que o MNU foi idealizado pelo Núcleo Negro Socialista.

<sup>73</sup> A discussão sobre identidade racial era mais evidente no segmento do MNU da Bahia, grupo que, segundo Milton Barbosa, teria sido responsável pela redação do documento de 10 anos da organização, onde já não havia tanto peso do pensamento de esquerda, sendo aprofundadas as questões culturais. (Soares, 2008: 08).

<sup>74</sup> Hédio Silva Jr. havia integrado a Comissão de Negros do PT e hoje atua no CEERT.

desestabilizar o mito da democracia racial e que servisse para colocar a luta contra racismo no contexto da luta de classes como parte da luta política por uma sociedade socialista” (Soares, 2008: 16)

Flavio Jorge aponta a incompreensão, sobretudo, por parte das direções, da importância da luta contra o racismo. Envolto em uma concepção que tenderia a explicar a situação da população negra pelo passado escravista e colonial, não perceberiam a existência de discriminações e preconceitos raciais, sendo estes reflexos das desigualdades sociais.

Soares corrobora o argumento de seus entrevistados:

“Um indicador concreto da fragilidade da militância em seu poder de ampliar o debate interno ao partido é a quase ausência da questão racial na imprensa partidária, o que assinala a dificuldade da militância negra em produzir um discurso que fosse capaz de interpelar o partido e lhe impor tarefas na politização da questão racial no Brasil. Uma rara exceção a isso se deu no contexto do Centenário, quando a militância conseguiu produzir uma reflexão sobre o partido e ainda sobre a sua intervenção.

Soares (2008: 17)

Além da dificuldade em entender a especificidade da questão racial – ou o seu “fator revolucionário específico”, no dizer de Florestan Fernandes (1989: 62 apud Araujo, 2004: 60) – existente entre os adeptos de um marxismo mais ortodoxo, outro empecilho no desenvolvimento da temática racial, no âmbito intrapartidário, se dava pela ausência de um projeto político unificado, ou pela fragmentação das demandas trazidas pelos movimentos sociais para os partidos (Soares, 2008). Embora Hédio Silva Jr. e Flavio Jorge tenham apontado essa dificuldade de articulação da militância negra, Edson Cardoso<sup>75</sup> destaca que o argumento de que há grandes discordâncias entre os movimentos sociais nas suas demandas políticas foi utilizado pelo presidente Lula, para justificar a falta de vontade do governo em aprovar um projeto de lei como o que criaria o Estatuto da Igualdade Racial<sup>76</sup>.

Outro aspecto muito interessante levantado por Soares (2008) – e que é, na verdade, o foco de seu trabalho – diz respeito à forma como os militantes negros do PT passaram a aderir às políticas de cotas. Em 1991, quando o partido aprovou as cotas de

---

<sup>75</sup> Edson Cardoso foi membro do MNU e atuou no Núcleo de Negras e Negros do PT, na seção do Distrito Federal. Hoje é editor de um jornal chamado *Irohin*, onde são noticiados e comentados assuntos concernentes à questão racial e à população negra brasileira.

<sup>76</sup> Entrevista concedida em Dezembro de 2009.

30% para mulheres na direção do partido, ainda havia desconfiança entre os militantes negros sobre essa estratégia, para aumentar a participação de segmentos sub-representados no partido. Pelo menos foi nessa direção que sinalizaram os depoimentos de Flávio Jorge, Milton Barbosa, Nilo Rosa e Matilde Ribeiro, apresentados por Soares (2008).

A recalcitrância em relação à política de cotas, entre os militantes de esquerda, se devia ao fato de que essas políticas não questionavam a estrutura de classes, mas sim buscavam desbloquear os obstáculos à ascensão social de negros, ou seja, a formação de uma classe média negra (Soares, 2008: 24). Nesse sentido é reveladora a posição de Yedo Ferreira - histórico militante negro, criado nos quadros do Partido Comunista – para quem o problema das ações afirmativas, e mais especificamente das cotas é que elas formam um grupo que “se qualifica e não tem compromisso com coisa nenhuma. A não ser com sua própria qualificação. Então isso produz um Colin Powell, uma Condoleezza Rice”<sup>77</sup> (Alberti; Pereira, 2007: 413-414). O mesmo argumento é defendido por Flávio Jorge Rodrigues, quando afirma que a cota “individualiza o debate sobre a questão racial no Brasil” e que há um risco em se formar uma “elite política individualizada. (Alberti; Pereira: 2007: 408-409).

Assim, Soares percebeu que os militantes negros de esquerda viviam o dilema entre defender a revolução socialista e promover a cidadania de um grupo marginalizado da população brasileira. Já hoje em dia – quando as ações afirmativas já são bem aceitas entre a maior parte das lideranças dos MSN – de acordo com Nilo Rosa<sup>78</sup>, muitos vão querer assumir a paternidade das cotas, mesmo que inicialmente tenham sido contra a proposta. (Soares, 2008: 27)

No entanto, com o passar do tempo, houve grande adesão dos militantes negros às políticas de cotas, como bem demonstram o artigo de Alberti e Pereira (2006) Hédio Silva Jr. afirmava que eram poucos que defendiam as políticas de cotas, desde o começo do debate no Brasil, citando Hélio Santos e Carlos Alberto Medeiros. Este último, em seu depoimento para Alberti e Pereira (2007: 395), mostra como ficou impressionado em ver que nos Estados Unidos as ações afirmativas (ou políticas de promoção da diversidade) sempre foram bem além das cotas. De acordo com Medeiros, uma vez que

---

<sup>77</sup> Condoleezza Rice e Colin Powell foram os primeiros afro-americanos a assumir o cargo de Secretário de Estado em seu país.

<sup>78</sup> Nilo Rosa é sociólogo, professor da Universidade de Feira de Santana e disputou as eleições para a presidência regional do PT em Salvador. Disponível em: [www.ptsalvador.org.br](http://www.ptsalvador.org.br) Acesso em: 10 Abr. 2010.



no Brasil foram implementadas predominantemente as cotas, foi necessário um posicionamento claro da militância negra frente à questão. De fato, o que se percebe, mesmo nas falas de Flavio Jorge, Ivanir dos Santos e Yedo Ferreira, é que, embora, as cotas não representassem a solução para o problema para o negro brasileiro, era preciso admitir que elas foram essenciais para a ampliação do debate sobre como se processa a discriminação racial e quais são as melhores formas para se combatê-la. Essa defesa das cotas é a tônica dos entrevistados de Alberti e Pereira (2006); independente do matiz político-ideológico, ou das divergências quanto aos rumos da mobilização negra no Brasil, as políticas de cotas foram abraçadas por representantes dos mais diversos segmentos do movimento negro.

Embora a defesa das políticas públicas de recorte racial seja bem disseminada entre os movimentos sociais negros, nos últimos anos, surgiram militantes negros que resolveram se manifestar publicamente contrários às cotas, sendo bastante evidenciados pela cobertura midiática contrárias a essas políticas. É o que ocorre, por exemplo, com os representantes do Movimento Negro Socialista (MNS). O grupo, fundado em 2006, com 680 adesões em todo o país<sup>79</sup>, tem como um de seus objetivos lutar contra as políticas de ação afirmativa com recorte racial, como as cotas nas universidades e o projeto de lei que criaria o Estatuto da Igualdade Racial. José Carlos Miranda, coordenador nacional do grupo<sup>80</sup>, e Roque Ferreira, coordenador de comunicação do MNS, expuseram suas idéias em artigos escritos para o livro *Divisões Perigosas*, compilação organizada por acadêmicos das ciências sociais contrários ao que chamam de “políticas raciais”.

Roque Ferreira (2007: passim) concilia a idéia de que a luta por melhores condições vida para a população negra deve-se dar pela melhoria nas políticas universalistas. Para ele, os negros que defendem políticas de cotas ou o Estatuto da Igualdade Racial “negam a questão de classe, pois defendem a integração pura e simples dentro da ordem burguesa”. Quem defende essas políticas e esse projeto de lei estariam “a serviço de interesses imperialistas e racistas”, uma vez que Ferreira enfatiza o papel de corporações privadas estrangeiras no financiamento de ONGs, institutos e organizações religiosas favoráveis às cotas e ao Estatuto. Miranda acredita que políticas

---

<sup>79</sup> Informações disponíveis no sítio do Movimento Negro Socialista na internet. Disponível em: [www.mns.org.br](http://www.mns.org.br) Acesso em: 18 Abr. 2010.

<sup>80</sup> Miranda dispõe de um sítio na internet, segundo o qual, em 2009, ele era pré-candidato a deputado distrital, por São Paulo, nas eleições de 2010. Roque Ferreira exercia o mandato de vereador por Bauru, em 2009. Disponível em: <http://www.miranda13.com.br/> Acesso em: 26 Abr. 2010.

como a de cotas e outras propostas presentes no Estatuto da Igualdade Racial prestam-se “a desviar as lutas sócias das verdadeiras reivindicações populares” e é ainda mais enfático que Ferreira na tese de que, na discussão sobre as cotas, “[a esquerda] é dirigida e manipulada pelos grandes poderes internacionais do capital, seja a Fundação Ford, a ONU e sua Conferência de Durban, o Banco Mundial e seus partidos políticos e governos simpatizantes” (2007: 320). Miranda também reafirma que as “cotas não resolvem o problema do povo negro e pobre das periferias deste país. Nem corrige [sic] as distorções, pois elas são fruto da própria sociedade em que vivemos, uma sociedade de classes”.

Miranda ainda contesta uma pesquisa do DataFolha que mostra ser uma posição majoritária na população brasileira o apoio às políticas de cotas: “a pesquisa é um beco sem saída. Imagine qual seria a resposta se a pergunta fosse ‘Você é a favor de cotas ou de vagas para todos?’” Esse argumento de mútua exclusão entre políticas universalistas e políticas focalizadas é utilizado com frequência por opositores das políticas de cotas<sup>81</sup>, bem como o é o argumento de que ações afirmativas são uma agenda imposta pelos Estados Unidos ao Brasil.

É preciso dizer que, ao contrário do que Ferreira afirma, a questão das cotas não trouxe uma polarização no movimento negro. Embora, em um momento inicial, muitos militantes se mostraram desconfiados em relação a esse tipo de política, em 2006, os manifestos contrários e favoráveis às cotas mostram um apoio expressivo de entidades do movimento negro ao PL das Cotas e ao Estatuto. O que parece haver de discordância que possa cindir o movimento negro diz respeito à condução das negociações para a aprovação desses projetos, como se verá no próximo capítulo.

---

<sup>81</sup> Para uma discussão mais detalhada dos argumentos presentes na história do debate sobre ações afirmativas no Brasil, cf. o capítulo Mídia e Política.

## **5 - O PERCURSO DO ESTATUTO DA IGUALDADE RACIAL NO CONGRESSO**

### **5.1 - Introdução**

No presente capítulo, será descrito o percurso dos projetos de lei federal que previam a criação do EIR. Os dados sobre o projeto de lei foram obtidos por meio de pesquisas nas bases de dados da Câmara dos Deputados e do Senado Federal – onde foram levantadas informações sobre a tramitação, bem como notícias das agências da Câmara e do Senado. Além disso, no decorrer do capítulo, se fará menção às entrevistas que foram realizadas com sujeitos que trabalharam diretamente na tramitação do EIR, a saber: consultores da Câmara e do Senado, assessores da SEPPIR e militantes negros que trouxeram informações relevantes sobre os embates políticos presentes no caminho do EIR pelo Congresso Nacional. Além dessas fontes, foram analisadas as notas taquigráficas da 1ª Comissão Especial formada para discutir o Estatuto da Igualdade Racial, além das notas referentes a algumas audiências públicas que discutiram o EIR e outros temas sobre a questão racial no Brasil.

### **5.2 – Os primeiros conteúdos do EIR**

Em virtude da imensa quantidade de projetos de lei federal com caráter de ação afirmativa <sup>82</sup>, o presente trabalho centrou a atenção sobre um projeto de lei específico, ou melhor, os projetos que propunham a criação do Estatuto da Igualdade Racial (EIR). A idéia de um estatuto com essa temática surgiu no intuito de evitar o arquivamento sistemático de projetos de lei voltados para a população negra brasileira. Dada a variedade de temas, o projeto forçaria a criação de uma Comissão Especial (CE), o que daria maior visibilidade ao tema e aumentaria, em tese, as chances de sua aprovação. Ao menos é o que alegam o autor da proposta, Paulo Paim (PT-RS), e também o então assessor de relações raciais da Câmara dos Deputados, Edson Cardoso.

Em entrevista, Edson Cardoso descreveu sua trajetória em assessoria parlamentar sobre a questão racial. A primeira experiência, na Câmara dos Deputados,

---

<sup>82</sup> Conferir o capítulo específico.

foi como chefe de gabinete de Florestan Fernandes, entre março de 1992 a janeiro de 1995, período em que havia boa interlocução entre o sociólogo paulista e setores do movimento negro, em especial, o Movimento Negro Unificado (MNU), do qual Edson Cardoso fez parte de 1988 a 1995. Ele também foi editor do jornal *Raça e Classe*, periódico da Comissão do Negro do Partido dos Trabalhadores (PT), no Distrito Federal, partido em que atuou entre 1984 e 1987. A força que essa comissão direcionada ao desenvolvimento da questão racial dentro do PT tomou no DF causou questionamentos da direção nacional do PT, que buscou restringir o crescimento desse segmento. Segundo Edson Cardoso, perguntavam “o que é isso, um partido dentro do partido?”. Então ele deixou o PT e não atuou mais em qualquer partido, mesmo tendo recebido convite para atuar no PDT, o mesmo que abrigou, no Rio de Janeiro, Abdias Nascimento<sup>83</sup>.

No período em que o PT assume o governo de Brasília, Cardoso já havia deixado o partido. Em 1997 – ano em que foi aprovada a Lei 9459/97, que definia os crimes de racismo - Paulo Paim ocupava um lugar na Mesa Diretora da Câmara e teve a iniciativa de criar uma assessoria de relações raciais, coordenada por Edson Cardoso. Ele ficou no cargo até o fim do mandato de Paim. Quando o parlamentar apresentou o Estatuto da Igualdade Racial (PL 3198/00) à Câmara dos Deputados, em 07 de Junho de 2000, Edson Cardoso já trabalhava como chefe de gabinete do deputado Ben-Hur, outro parlamentar negro diretamente interessado em legislar sobre temas concernentes à questão racial no Brasil.

O deputado Paulo Paim e o assessor de relações raciais da Câmara, Edson Cardoso, afirmam que o projeto compilava projetos já apresentados no Congresso e acrescentava outras propostas originais. O PL 3198/00 se destacaria por apresentar políticas bem específicas para reverter as desigualdades raciais e compensar a discriminação pretérita sofrida por escravos negros e seus descendentes. Destaca-se, no texto do projeto, a utilização do termo afrodescendente para designar os beneficiários das políticas<sup>84</sup>, ou seja, aqueles “que se enquadrarem como pretos ou pardos, ou denominação equivalente, conforme classificação adotada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística”. Posteriormente, nas reuniões da 1ª Comissão Especial (CE) destinada a analisar o EIR, foi discutida a terminologia mais apropriada para os

---

<sup>83</sup> Sobre a questão racial no pensamento de esquerda, cf. capítulo específico.

<sup>84</sup> Vale mencionar que o termo era defendido por setores expressivos da militância negra e acabou sendo consagrado nos documentos da Conferência de Durban, em grande parte, graças a influência da delegação brasileira que foi à África do Sul. Cf. capítulo específico.

beneficiários e, no substitutivo do PL 3198/00 relatado pelo deputado Reginaldo Germano (PP/PFL-BA)<sup>85</sup>, já figurava o termo afro-brasileiro, mesma nomenclatura adotada pela Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988.

Vale dizer que o PL 3198/00, de autoria de Paulo Paim, é o primeiro projeto de lei do Congresso Nacional a adotar o nome de Estatuto da Igualdade Racial. Não obstante, em 1999, o senador José Sarney (PMDB-AP) já havia apresentado o PLS 650/99, que previa quotas e outras ações afirmativas. Esse projeto foi aprovado no Senado<sup>86</sup>, e recebeu, na Câmara, a numeração PL 6912/02. A este foi apensado, em 25 de junho de 2002, o projeto de Paim<sup>87</sup>, que meses depois teria o seu substitutivo aprovado – não em caráter conclusivo - na Comissão Especial, em 12 de dezembro de 2002. Com o término da legislatura, o projeto não foi votado em plenário, e Paim, na legislatura seguinte, o apresentou ao Senado, onde passou a ser conhecido como PLS 213/03<sup>88</sup>. Criou-se uma situação *sui generis*: o substitutivo do PL 3198/00 ficou na Câmara, sem ter sido votado. Em março de 2003, houve uma tentativa de votação, mas o projeto foi retirado de pauta, para que o governo estudasse os impactos orçamentários da proposta que previa a criação de um Fundo Nacional para a Promoção da Igualdade Racial. Enquanto isso, a passos largos tramitava o PLS 213/03 no Senado, sendo aprovado o substitutivo do senador Rodolpho Tourinho (PFL-BA), em 25 de Novembro de 2005.

Dessa forma, o projeto de lei de Estatuto da Igualdade Racial que foi aprovado no ano de 2010 foi o que teve origem no Senado sob a designação de PL 213/03. Enquanto isso, quem consultar a tramitação do primeiro projeto do EIR apresentado na Câmara, o PL 3198/00, verá que ele permanece em um limbo naquela casa, sem ter sido votado, nem arquivado.

---

<sup>85</sup> O deputado foi eleito pelo PFL, nas eleições de 2002, e mudou para o PP em outubro de 2004.

<sup>86</sup> Em entrevista, Edson Cardoso defendeu a opinião de que eram meramente demagógicas as pretensões de Sarney ao apresentar tal projeto, mencionando o fato de que sua base eleitoral estar no Maranhão, estado de composição demográfica majoritariamente negra. Além disso, Cardoso lembrou o impacto que a Conferência de Durban teve sobre a opinião pública brasileira, a partir de 2001, favorecendo a aprovação do projeto de Sarney no Senado, aprovado, em decisão terminativa, pela Comissão de Constituição e Justiça, em 29 de maio de 2002.

<sup>87</sup> O projeto de Paim foi apensado ao de Sarney, pois este já tinha sido aprovado em uma das casas do Congresso, tendo prevalência sobre o outro.

<sup>88</sup> Edson Cardoso repara que o projeto já consolidava os trabalhos da Comissão Especial e as modificações propostas pelo relator, e, mesmo assim, foi apresentado como um projeto de autoria de Paim no Senado.

### **5.3 - Uma primeira proposta de Estatuto: o governo FHC, a 1ª CE e a Conferência de Durban**

O presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) já havia afirmado publicamente a existência de desigualdades raciais, e o ano de 1995 é frequentemente considerado o ano em que há o reconhecimento oficial, por parte do Estado brasileiro, da existência de racismo no país. O fato é que, em seu governo, foi criado o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) População Negra, um primeiro passo para a criação de novos espaços no governo voltados para a promoção de políticas de igualdade racial. Um dos primeiros documentos legais, no plano federal, a sustentar a doutrina das ações afirmativas foi o II Programa Nacional de Direitos Humanos, que propunha a adoção de “políticas de ação afirmativa em favor dos grupos discriminados” e a realização de estudos sobre “a viabilidade da criação de fundos de reparação social destinados a financiar políticas de ação afirmativa e de promoção da igualdade de oportunidades” (Brasil, 2002. PNDH II).

Além disso, é de se notar, uma mudança na opinião pública sobre a questão racial brasileira, havendo uma maior rejeição ao racismo entre os brasileiros (Guimarães, 2004; Venturi 1995) e uma melhora na auto-imagem da população que pode ser atribuída ao grande esforço da militância negra nesse período, conforme sugere Soares (2008). Analisando as possíveis causas para o aumento da população negra brasileira, especialmente a partir da metade da década de 1990, o pesquisador do IPEA concluiu que:

“Em algum momento, entre 1996 e 2001, há o início de um processo de mudança em como as pessoas se vêem. Passam a ter menos vergonha de dizer que são negras; passam a não precisar se branquear para se legitimarem socialmente (...) acredito que essa mudança deva muito à influência do Movimento Negro e àqueles que reverberam na sociedade suas reclamações. (...) Pode-se dizer que o que está ocorrendo não é que o Brasil esteja se tornando uma nação de negros, mas, sim, que está se assumindo como tal.”

Soares (2008: 116)

Nesse contexto, tentando aproveitar o ensejo da maior publicidade que a questão racial ganhou no país, a partir de Durban<sup>89</sup>, os parlamentares articularam a criação de

---

<sup>89</sup> Acompanhando a cobertura jornalística sobre as ações afirmativas, Elisa Santos (2007: 12), verificou que mais da metade das matérias que a Folha de São Paulo e O Estado de São Paulo publicaram no período de 1995 a 2002 se concentra nos anos de 2001 e 2002, o que se explica pelo fato de 2001 ter sido o ano de realização da Conferência de Durban. No mesmo ano foi aprovada a lei estadual que previa a reserva de vagas para negros nos vestibulares da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) e da

uma Comissão Especial (CE) para apreciar o Estatuto, instalada no dia 12 de setembro de 2001<sup>90</sup>.

A 1ª CE realizou diversas audiências públicas, um seminário abordando diversas temáticas e, depois do seminário, foram requisitados os relatórios de consultores contratados pelo PNUD para analisar o EIR<sup>91</sup>. Um projeto abrangente como o EIR forçaria a criação de uma Comissão Especial, que, por um lado, lograria mais chances de aprovar o projeto de lei, uma vez que atrairia a atenção da opinião pública e facilitaria a mobilização em torno do projeto<sup>92</sup>; por outro lado, o variado leque de propostas do projeto tocava no interesse de diversos grupos sociais (cotas nos meios de comunicação, questão da terra, religiosidade afro-brasileira), o que gerou resistências à tramitação da proposta que serão vistas em detalhe mais adiante.

Por ora, vale lembrar que as discussões iniciais sobre o EIR ainda não tinham como parâmetro a realidade das cotas para estudantes negros ingressarem no ensino superior público, fato que só veio a ocorrer em 2003. Desse modo, nos anos de 2001 e 2002, alguns parlamentares e convidados a falar em audiências públicas não tinham tanta clareza acerca da implantação de cotas no Brasil. Nas reuniões da 1ª CE do EIR, havia ainda discussões sobre quem seriam os beneficiários do projeto de lei, se apenas os negros ou todos os grupos discriminados, como os índios. Na 2ª reunião da comissão, o presidente Saulo Pedrosa (PSDB-BA) apresentou uma lista onde havia especialistas na questão indígena, como os professores da Universidade de Brasília, Roque de Barros

---

Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF), primeiras universidades a adotar cotas de cunho racial no país.

<sup>90</sup> O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) prevê a necessidade de se criar uma Comissão Especial (CE) para analisar os projetos que, por seu conteúdo, sejam da competência de mais que três comissões. Embora haja a previsão para que isso aconteça, os parlamentares, durante a 1ª reunião da CE do Estatuto da Igualdade Racial (EIR) relatam que há muito tempo pressionavam pela criação daquela comissão, o que foi alcançado com o apoio do então presidente da casa, Aécio Neves.

<sup>91</sup> O parecer do relator da 2ª CE, Antônio Roberto ao EIR e as primeiras emendas ao projeto naquela comissão apresenta as informações sobre o seminário e a consultoria do PNUD. Quanto ao seminário, intitulado “A Igualdade Racial: como corrigir os problemas gerados pela exclusão”, foram apresentados os seguintes temas distribuídos pelos relatores: “1. Do direito à vida e à saúde / Relatores: deputado Osmar Terra e deputado Ivan Paixão; 2. Da educação, cultura, esporte e lazer e do sistema de cotas / Relator: deputado Gilmar Machado; 3. Do direito à indenização aos descendentes afro-brasileiros e da questão da terra / Relator: 13 deputado Luiz Alberto; 4. Da profissionalização do trabalho e dos meios de comunicação / Relator: deputado Nárcio Rodrigues; 5. Do direito à liberdade de consciência e de crença e ao livre exercício dos cultos religiosos / Relator: deputado José Linhares; 6. Da ouvidoria permanente e da assistência judiciária e das disposições preliminares e finais / Relator: deputado João Almeida.” Quanto aos consultores, são listados os seguintes nomes: Vanda Sá Barreto, Joaquim Shirashi Neto, Samuel Vida, Amaro Luiz Alves e Luiz Alberto Gonçalves”.

<sup>92</sup> Essa mobilização em torno do projeto de lei foi bastante intensa, de acordo com Edson Cardoso, Mario Lisboa e Marcio Rabat, os dois últimos consultores do Senado e da Câmara, respectivamente, que acompanharam o andamento dos trabalhos da 1ª CE na Câmara dos Deputados.

Laraia e Alcida Rita Ramos, além de propor os nomes de especialistas estrangeiros em questões étnicas do Reino Unido e Irlanda do Norte. De imediato, deputados como Alceu Collares (PDT-RS), Ivan Paixão (PPS-SE), Reginaldo Germano (PFL/PP-BA) e Paulo Paim (PT-RS) protestaram contra a inclusão da questão indígena nos debates da comissão e defenderam que se analisassem somente as propostas para a população negra. Nesse momento inicial das discussões na CE, o deputado Osmar Terra (PMDB-RS) apresentava a proposta de chamar o geneticista Francisco Salzano, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), contra o que foi alertado pelo deputado Luiz Alberto (PT-BA):

Nesse caso em particular, preocupa-me, em primeiro lugar, o requerimento que trata da vinda do geneticista. Esse debate tem acontecido, e há argumentos que procuram reduzir a discussão por meio da utilização de argumentos científicos sobre a não-existência de raças. Dizem até mesmo que tal discussão não precisa ocorrer. No entanto, deve ser feito o debate com alguém que possui posição nesse sentido ou em contrário<sup>93</sup>.

Embora não houvesse as cotas nas universidades, no ano de 2001 surgiram as primeiras iniciativas do Executivo em direção à adoção de ações afirmativas no serviço público. Uma portaria do MDA<sup>94</sup>, citada por Alceu Collares, como exemplo de ação afirmativa a ser seguida por todo o Executivo:

Se o Ministério do Desenvolvimento Agrário ou a Secretaria de Agricultura, Irrigação e Reforma Agrária tomou essa medida, o Governo deve fazer com que todos os demais Ministros e Secretários tomem a mesma medida. Isso não depende de lei alguma". (...) Sr. Presidente, peço reunião extraordinária da Comissão para examinarmos a decisão do Ministro do Desenvolvimento Agrário. S.Exa. não abre uma nesga, mas uma estrada.<sup>95</sup>

Alceu Collares ressalta esse fato para criticar a posição do ministro da Educação, Paulo Renato Souza, contrário às cotas no ensino superior. A posição do ministro foi tomada como posição oficial do MEC e noticiada na imprensa. O ministro de FHC defendia a melhoria da qualidade do ensino, o fomento a cursos pré-vestibulares para comunidades carentes e, quando cedeu, concordou com um sistema de cotas sociais e

---

<sup>93</sup> 3ª Reunião da 1ª CE sobre o EIR.

<sup>94</sup> De acordo com Beghin e Jaccoud (2002: 67), o Programa de Ações Afirmativas do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) previa "cota mínima de 20% para afrodescendentes no acesso a cargos de direção bem como na organização de concursos públicos e na contratação de trabalhadores terceirizados."

<sup>95</sup> 1ªCE, 2ª Reunião.



não, raciais. (Gois *et al.*, 2002) Anos depois a opinião do ministro era a mesma, como fica claro em uma entrevista de 2007:

O governo Lula colocou combustível num ponto que, de certa forma, o país já vinha resolvendo. A questão da integração racial no Brasil é algo histórico. Talvez não haja país no mundo com tanta integração racial. Não estou dizendo que não haja discriminação, mas se comparado com outros países, a integração aqui é muito maior. Eu acho que é uma política equivocada. No caso brasileiro, todos os dados mostram que a questão racial está determinada pela questão social. Com cotas sociais você poderia ter uma perspectiva melhor do que com cotas raciais.

(Agencia Tucana, 2007)

Antes de prosseguir comentando os debates sobre o EIR no governo Lula, iremos analisar os principais temas da primeira proposta de Estatuto, lembrando que o critério para elencar esses temas foi o debate que eles geraram, tanto no Congresso, quanto nos meios acadêmicos e nos grandes meios de comunicação.

## **5.4 Os principais temas propostos no EIR**

### **5.4.1 - Saúde da População Negra**

Dentre os diversos conteúdos do PL 3198/00, havia propostas para que o governo incentivasse o estudo das doenças que mais acometiam a população afrodescendente, então chamadas “doenças etno-raciais” (sic), sendo especificados procedimentos para o melhor diagnóstico e tratamento da anemia falciforme. Contudo, a questão da “saúde da população negra” não foi objeto de debates entre os parlamentares, durante as discussões sobre o EIR, embora tenha suscitado controvérsia no meio acadêmico. Maio e Monteiro (2005) lembram que o tema era uma demanda de feministas que buscavam a interseção entre as questões de gênero, raça e classe, em um período – décadas de 80 e 90 – em que o debate sobre direitos reprodutivos das mulheres ganhava relevo nas várias conferências internacionais realizadas para a discussão do tema. (Maio; Monteiro, 2005: 423-424). É preciso destacar que na década de 80, militantes negras destacavam o caráter racista da política de esterilização de mulheres, fato que gerou a criação de uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito,

que concluiu pela improcedência da denúncia, embora admitisse a dificuldade em apurar os dados sobre classificação racial no país. (Roland, 1998). O viés racista das políticas públicas de controle de natalidade foi denunciado em dois casos emblemáticos narrados por Damasco (2009). O primeiro se refere a um documento redigido, em 1982, por Benedito Pio da Silva, assessor de um Grupo de Assessoramento e Participação (GAP) do governo de Paulo Maluf, em São Paulo. O documento, que foi lido pelo deputado estadual Luiz Carlos Santos (PMDB-SP) na Assembléia Legislativa, afirmava:

Enquanto a população branca praticamente já se conscientizou da necessidade de controlar a natalidade, principalmente nas classes médias e altas, a negra e a parda elevaram seus índices de expansão em 10 anos, de 29 para 38%. Assim temos, 65 milhões de brancos, 45 milhões de pardos e um milhão de negros. A manter essa tendência no ano 2000 a população parda e negra será de ordem de 60%, portanto muito superior à branca, e eleitoralmente poderá mandar na política e dominar postos chaves. A não ser que façamos como em Washington, capital dos Estados Unidos, que devido ao fato da população negra ser da ordem de 63% não há eleições.

(apud Damasco, 2009: 107-108)

O outro episódio foi denunciado por militantes negras da Bahia, que consideravam racistas as peças publicitárias do Centro de Pesquisa e Assistência em Reprodução Humana (CEPARH), dirigido pelo médico Elsimar Coutinho, nas quais aparecia os pés de uma mulher e uma criança negra mortas em um necrotério, sob os dizeres “Defeito de Fabricação” (Damasco, 2009: 110).

Conquanto não tenha havido discussão entre os parlamentares sobre a questão da saúde da população negra, é importante mostrar que o tema avançou no Executivo, por meio da realização de seminários e programas governamentais, sendo alavancado no primeiro governo Fernando Henrique (1994-1998) e tendo se aprofundado no governo Lula (2003-2010).<sup>96</sup> Quem descreve esse quadro são pesquisadores como Maio e Monteiro (2005) Fry (et al. 2007) e Laguardia (2006), que apontam os equívocos do

---

<sup>96</sup> O tema se destacou na agenda política, no ano de 1996, quando foi debatido pelo GTI População Negra, em um fórum de discussão intitulado “Mesa redonda sobre a saúde da população negra”, que contava com a participação de membros da sociedade civil e técnicos do Ministério da Saúde (Languardía, 2006: 243). Um dos desdobramentos do evento foi a formulação do “Programa Nacional de Anemia Falciforme”, no mesmo ano (IPEA. 2009: 134). Em dezembro de 2001, “profissionais de várias organizações internacionais, do movimento negro e de instituições universitárias produziram o documento ‘Subsídios para o Debate sobre a Política Nacional de Saúde da População Negra. Uma Questão de Equidade’” (Fry et al., 2007: 504.). Os autores destacam também a realização do “I Seminário Nacional da Saúde da População Negra”, do qual resultou a criação do “Programa Brasil Afroatidade”, programa que visa a distribuir bolsas a estudantes que se dediquem a estudar a vulnerabilidade da população negra ao HIV/AIDS.

recorte racial nas políticas de saúde<sup>97</sup>. Em resumo, os autores argumentam que programas governamentais direcionados à saúde da população negra estão sustentados em falsas premissas, quando relacionam determinadas doenças ao pertencimento étnico-racial. Em primeiro lugar, criticam as demandas de militantes negros pela focalização de políticas de saúde na população negra, quando se trata da suscetibilidade desse grupo a problemas como hipertensão, diabetes mellitus e HIV/AIDS, agravos atribuíveis a determinadas condições de vulnerabilidade social. No caso específico da AIDS, se argumenta inclusive que as campanhas publicitárias do Ministério da Saúde evidenciando a vulnerabilidade da população negra à doença podem estigmatizar os negros, que seriam vistos como novo “grupo de risco”, em relação a essa doença. Além disso, autores como Fry (2005) e Laguardia (2006) afirmam que agravos como a anemia falciforme tem bases genéticas, cujos determinantes são a ancestralidade geográfica e não, o fenótipo dos portadores da doença.

#### 5.4.2 - A Questão da Terra

Sobre a questão da terra, percebe-se que é um tópico do EIR menos debatido que as cotas, porém é alvo de grandes disputas no Congresso, principalmente no período próximo à aprovação do referido projeto de lei, na Câmara em novembro de 2009. Em 2004, parlamentares ligados ao partido Democratas impetraram uma ação direta de inconstitucionalidade (ADIN), a ADIN 3.329, contra o Decreto 4887/03<sup>98</sup>, que atualmente regulamenta a emissão de títulos de propriedade de terra para os quilombolas. Argumenta-se, na ADIN, que o referido decreto é inconstitucional, por ser essa uma espécie legislativa incapaz de regulamentar o artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Entendimento contrário tinham os

---

<sup>97</sup> Os autores sustentam a tese de que a associação entre raça e determinados agravos faz parte de um projeto político mais geral dos militantes negros brasileiros: “Nossa interpretação é de que o *Programa Estratégico de Ações Afirmativas: População Negra e AIDS* faz parte de uma estratégia política de racializar um agravo à saúde (e, no caso específico, a dinâmica de uma epidemia), com vistas a fortalecer identidades com contornos raciais. Conforme tem sido enfatizado na literatura antropológica e sociológica, um dos desafios do movimento negro no Brasil é produzir na população uma ‘consciência negra’, buscando romper com o paradigma da mestiçagem e acumular forças com vistas a influenciar os rumos das políticas públicas.” (Fry et al., 2007: 504).

<sup>98</sup> De acordo com o INCRA, desde a entrada em vigor do decreto em 2003, foram tituladas 60 propriedades de remanescentes de quilombos, até junho de 2010. (Agência Brasil, 2010). Além do decreto, complementa a regulamentação da questão agrária quilombola a Instrução Normativa 20, do INCRA.

parlamentares diretamente envolvidos com as causas da população negra, como foi o caso de Benedita da Silva (PT-RJ), Abdias Nascimento (PT-RJ) e mais recentemente Luiz Alberto (PT-BA) e Paulo Paim (PT-RS).

Quando ocupava o cargo de senadora, Benedita da Silva havia proposto o PLS 129/95, que foi aprovado em 1997, seguindo para a Câmara, onde foi aprovado em novembro de 2001, mesmo ano em que se desenvolviam os debates sobre o EIR naquela casa. Então, o projeto foi inteiramente vetado pelo presidente FHC, sendo esse veto total mantido em 2004 pelos parlamentares. Sobre o assunto, o deputado Luiz Alberto (PT-BA) se manifestou recentemente, em audiência pública tratando de assuntos pertinentes às comunidades indígenas e às quilombolas:

Ora, em 2001, fui Relator, Sr. Presidente, de 2 projetos de leis que regulamentavam o art. 68. Um da então Deputada Benedita da Silva, do Rio de Janeiro, e o outro do então Deputado Alcides Modesto<sup>99</sup>, do PT, da Bahia. Relatei esses 2 projetos de lei. Tanto a Câmara dos Deputados quanto o Senado aprovaram por unanimidade essa matéria, que foi à sanção presidencial. Ou seja, nós a aprovamos e hoje há o discurso de que se precisa regulamentá-la por meio de projetos de lei. Isso foi feito. Mas, por ironia do destino, o que fez o Presidente Fernando Henrique Cardoso no dia 13 de maio do ano posterior? Ele vetou na totalidade, com o argumento de que o art. 68 era autoaplicável. Ora, se é autoaplicável, não precisa mais de lei alguma, o artigo está lá impondo ao Estado o reconhecimento, a delimitação das terras, a emissão do título de propriedade.<sup>100</sup>

Em uma análise sobre a questão dos quilombos, pesquisadores do IPEA repararam que o artigo 68 do ADCT já se mostrou auto-aplicável quando, em 1995, a primeira comunidade quilombola foi titulada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). No entanto, é perceptível que a ausência de uma lei federal a disciplinar a matéria dá brechas a litígios intermináveis entre interessados em manter a propriedade de suas terras. Exemplo disso ocorreu quando a medida provisória (MP) 1911-11 atribuiu ao Ministério da Cultura o papel de cumprir o determinado pela Constituição. A Fundação Cultural Palmares, órgão ligado a esse Ministério, passou a titular diversas comunidades quilombolas. Segundo os pesquisadores do IPEA: “Contudo, como não tinha autorização para promover desapropriações, para anular os títulos nos casos de terra em disputa (apropriadas por não-quilombolas) ou para promover a retirada de posseiros e invasores, os títulos de propriedade por ela emitidos terminaram por criar novas dificuldades.” (Baró *et al*, 2009: 112)

---

<sup>99</sup> Luiz Alberto se refere ao PL 627/95, apresentado pelo deputado Alcides Modesto (PT-BA).

<sup>100</sup> Audiência Pública, Comissão de Legislação Participativa, 09 Jun. 2010. Notas taquigráficas, p. 44.

O capítulo sobre a questão da terra apresentado na primeira versão do EIR em 2000 é o mesmo do referido projeto de Benedita da Silva (PT-RJ) sobre a questão quilombola. Quando aprovado o substitutivo de Reginaldo Germano ao PL3198/00, modificações foram feitas no sentido de tornar mais específicas as atribuições das instituições responsáveis pelo reconhecimento, demarcação e titulação das terras de quilombos. Nesse substitutivo se encontram 12 artigos sobre a questão agrária dos quilombos, que foram ampliados na versão aprovada no senado – isto é, o substitutivo do senador Roberto Tourinho (PFL-BA), que voltou à Câmara designado como PL 6264/2005, e que apresentava 22 artigos para a questão – havendo um grande detalhamento de como se daria, na prática, a regulamentação da questão fundiária quilombola. Por exemplo, havia a descrição dos procedimentos a serem adotados e os órgãos responsável por reconhecer, demarcar e dar o título das terras aos “remanescentes das comunidades de quilombos”, grupo cujas características eram também definidas nas leis. Além disso, seriam regulamentados os casos em que a desapropriação de terras deveria acontecer, situação que, já mostramos anteriormente, era motivo de conflitos no campo.

Depois dos acertos finais para a aprovação do EIR, na Câmara, em novembro de 2009, o texto do projeto passou a tratar dos “remanescentes das comunidades de quilombos” em 4 artigos, a determinar que o Estado deveria “emitir-lhe os títulos respectivos” – determinação que é literalmente a repetição de trecho do art. 68 do ADCT - e que o grupo seria beneficiário de políticas especiais de “desenvolvimento sustentável” e de “tratamento especial diferenciado, assistência técnica e linhas especiais de financiamento público”. O último artigo sobre a questão determinava que o grupo se beneficiaria “de todas as iniciativas previstas nesta e em outras leis de promoção da igualdade racial.”<sup>101</sup>

Desde o início de sua tramitação, o EIR foi acompanhado de perto por parlamentares membros da bancada ruralista do Congresso, formalmente conhecida como Frente Parlamentar de Apoio à Agropecuária. Quando o EIR estava prestes a ser aprovado na Câmara, no ano de 2009, parlamentares dessa bancada, como Abelardo Lupion (DEM-PR) e Onyx Lorenzoni (DEM-RS) defenderam nas reuniões da 2ª CE mudanças no texto do EIR, principalmente, no tocante à regulamentação da questão quilombola.

---

<sup>101</sup> Substitutivo do relator deputado Antônio Roberto ao PL 6264/05, aprovado pela 1ª CE em 14 de setembro de 2009.

Parlamentares ligados ao DEM e ao PP questionavam, em agosto de 2009, a definição de “remanescentes de quilombos”, que seria imprecisa e poderia prejudicar os produtores rurais. De fato, esse ponto de vista se consolidou no texto final aprovado pela Câmara, onde não consta qualquer definição de quem seriam os “remanescentes de quilombos”. O deputado ruralista Luis Carlos Heinze (PP-RS) afirmava:

“Essa definição da comunidade negra pode dar interpretações diferentes. Se alguém disser que ‘meu avô quilombola esteve perambulando por essa terra’, ele poderá reivindicar a terra. Estão tomando terras dos produtores rurais. Vemos claramente qual o interesse desse estatuto”

(Agência Câmara, 13/05/10)

Em contraponto a essa posição, o deputado Domingos Dutra (PT-MA) dizia:

“A definição na Constituição está em aberto e o conceito de remanescentes quilombolas envolve vários outros critérios como a territorialidade. Eles querem derrubar essa definição e com isso o conteúdo principal do estatuto que é o direito a terra, uma reparação mínima aos remanescentes de quilombos.”

(Agência Câmara, 13/05/10).

Para entender o posicionamento de parlamentares críticos à forma como o EIR abordava a questão fundiária quilombola, é útil analisar a emenda supressiva apresentada pelo deputado Abelardo Lupion (DEM-PR) ao substitutivo do deputado Antônio Roberto (PV-MG)<sup>102</sup>. Nela, o parlamentar alegava que a norma constitucional concernente aos remanescentes de quilombos só abarcava aqueles que permaneceram em sua terra até 1988. Diz a emenda: “A idéia é que essas comunidades tenham a posse dessas terras desde a abolição da escravidão (13 de maio de 1888), posse essa que foi sendo transmitida de geração para geração de pessoas daquela comunidade, e exercida de forma pacífica no referido período.” Ou seja, seria necessário comprovar a posse ininterrupta de terras, em um período de cem anos, além do que, se uma comunidade quilombola tivesse sido expulsa de seu território teria dificuldade para se enquadrar nessa interpretação do dispositivo constitucional. A emenda também sustenta a inconstitucionalidade da desapropriação de propriedades privadas para a titulação de comunidades quilombolas. Por fim, o autor da proposta lança mão do seguinte argumento:

---

<sup>102</sup> Emenda ao Substitutivo (ESB) 01. PL 6264/05.

“Já se disse acima que o art. 68 do ADCT impõe que as terras a serem reconhecidas tenham sido ocupadas pelos quilombolas antes 1888 e continuaram sendo ocupadas pelos seus remanescentes em 5 de outubro de 1988. Pois bem, se assim o foram é porque nenhuma posse particular incidu nas mesmas terras. Se alguma posse particular incidu nas mesmas terras, é porque a área não preenche os requisitos legais para ser reconhecida como terras a serem tituladas a remanescentes das comunidades de quilombos.”

#### **5.4.3 Classificação racial em registros oficiais.**

Na primeira versão do EIR, apresentado em 2000, havia uma proposta que anos depois foi criticada pelos intelectuais e setores da mídia que se puseram francamente contrários a qualquer tipo de classificação racial. O artigo décimo do PL 3198/00 determinava: “a identificação etno-racial é obrigatória nos sistemas de informação da Seguridade Social”. Em audiência pública, da 1ª CE, Hédio Silva Jr., advogado e militante negro, afirmava não haver problema nessa forma de identificação racial, pois ela já era usada há muito tempo em formulários de identificação da polícia:

“Em 1941, foi editado o Decreto-Lei nº 3.689, que disciplina a estatística criminal. Esse decreto-lei estabelece que em qualquer cadastro da área de segurança pública deve constar o quesito cor. Vejam que interessante. Na área do trabalho, não é relevante o quesito cor; na área da saúde, também não; na área da habitação, também não; mas na área da segurança pública, por mera casualidade, com certeza, interessa o quesito cor. Então, desde 1941 que em boletim de ocorrência, denúncia, processo criminal consta a cor do autor e a da vítima.”

O argumento contraria a tese defendida por opositores ao Estatuto da Igualdade Racial, projeto que viria a inaugurar a classificação racial estatal no Brasil. Essa oposição à classificação racial sugere que o cerne da polêmica não é a classificação em si, mas a distribuição de recursos materiais e simbólicos que ela poderia originar. Enquanto era uma questão restrita aos registros policiais, a identificação racial jamais provocou a reação de intelectuais alertando, em artigos de jornal, para os perigos da racialização em registros oficiais do estado brasileiro.

No substitutivo ao PLS 213/03, o projeto de EIR apresentado ao Senado, constava a obrigatoriedade da coleta de informações sobre cor/raça “em todos os documentos em uso nos Sistema Único de Saúde”, além de especificar o mesmo para os

documento da Seguridade Social. Contra essas propostas, Ali Kamel, diretor de jornalismo da Rede Globo, se manifestou assim:

“O paciente chega inconsciente ao hospital e morre: quem dirá se ele é branco, negro ou pardo? O filho nasce e o pai diz que ele é branco: e se, quando crescer, o filho se olhar no espelho e chegar à conclusão de que é negro?”

Como se vê, definitivamente, os brasileiros seremos [sic] definidos pela ‘raça’, um conceito que a ciência repudia: será o fim do país que se orgulhava de sua miscigenação, que sabia que ninguém é inteiramente branco ou inteiramente negro, que tinha orgulho de seu largo gradiente de cores. Seremos transformados num país bicolor (...).”

(Kamel, 2006: 98)

Quando os critérios de classificação racial adotados pelo IBGE passaram a ser utilizados ineditamente pelo INEP, na realização do Censo Escolar de 2005, o que significava mais uma ferramenta de diagnóstico, para a realização de ulteriores políticas de redistribuição de recursos da educação para os negros, surgiu grande celeuma, evidenciada no artigo do sociólogo Demétrio Magnoli<sup>103</sup>:

“O ministro da Classificação Racial, usando o poder burocrático do aparelho de Estado, resolveu invadir todas as escolas do país e ministrar sua própria aula. Tarso Genro, esse herdeiro inesperado do pensamento social racista de Nina Rodrigues (1862-1906) e Oliveira Vianna (1883-1951), resolveu ensinar as crianças a definirem suas identidades segundo o critério da raça”.

(Magnoli, 2007: 136)

O medo de “racializar” o país saiu das páginas de jornais, e foi parar no discurso de parlamentares como o deputado Onyx Lorenzoni (DEM –RS), um dos parlamentares que contestaram a proposta do EIR de inclusão do critério racial no censo escolar. Segundo informa matéria da Agência Câmara (2009), a novidade do censo escolar provocou diversos debates na 2ª CE do EIR e, sobre a proposta, Lorenzoni assim se pronunciou: "O século 20 foi completamente marcado pela racialização. O Brasil já saiu disso (...) Todas as experiências do mundo, ao marcarem a origem de nascimento, a cor da pele, foram expressões do autoritarismo, da divisão".

---

<sup>103</sup> Conforme as informações trazidas por Osorio (2004), dados sobre classificação racial já eram coletados pelo Ministério da Educação, na ocasião de realização do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Básico (SAEB) e do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). Os dados desse último eram coletados desde 1998, sem suscitar questionamentos de intelectuais sobre os perigos da classificação racial oficial. Isso sugere que foi a ascensão das políticas de cotas, a partir de 2003, que catalisou o surgimento de formadores de opinião temerosos em relação à racialização do país.



Ainda quanto à classificação racial, é oportuno mencionar como essa demanda por identificação racial em registros oficiais atinge diretamente o credo na democracia racial. Na Comissão Geral instituída em 2007, para debater o Estatuto, uma intervenção do jornalista Nelson Barreto evidencia esse ponto:

Será o fim do País que se orgulhava de sua miscigenação, que sabia que ninguém é inteiramente branco ou inteiramente preto, que tinha orgulho de seu largo ingrediente de cores e culturas. Seremos transformados num país bicolor, num país não de brasileiros simplesmente, mas de brasileiros negros e de brasileiros brancos, porque cremos que a questão principal do Estatuto da Igualdade Racial é a de que os brasileiros assumam uma raça, a tão festejada classificação racial, a qual será feita pelo critério da auto-atribuição, ou seja, pelo critério declaratório da parte interessada. Após a opção de raça, o Estatuto obriga que, em todos os documentos oficiais — prontuários médicos, Certidão de Nascimento, censo escolar, pedidos de aposentadoria, cartão do SUS, entre outros —, haja a informação sobre a cor do cidadão, fazendo assim a perfeita distinção entre negros e brancos

#### **5.4.4 - Sobre a indenização pela escravidão.**

A marca da proposta do EIR debatida na Câmara, pela primeira vez, era a sua justificativa na reparação<sup>104</sup> pela escravidão, argumento presente no texto proposto por Paim à Câmara em 2000. O relator da primeira proposta de EIR, Reginaldo Germano também reafirma isso, no trecho a seguir:

O que queremos de verdade? Nós queremos reparação! Porque, sem a reparação, a conferência da África do Sul acabou como o dia 13 de maio de 1888: “Ah, nós sabemos que discriminamos, nós sabemos que escravizamos, sabemos que enriquecemos com o trabalho escravo, mas não indenizamos. Nós sabemos. Está aqui a carta onde reconhecemos isso. Tchou. Cada um para o seu lado”. E a questão vai continuar da mesma maneira, segundo a visão do mundo inteiro. Não havendo reparação, não há como desenvolver um trabalho em prol da comunidade negra do mundo.<sup>105</sup>

A expressão “ações compensatórias” aparece frequentemente na fala dos parlamentares como sinônima da expressão “ações afirmativas”, e a reparação pela escravidão foi apresentada sob uma forma que o próprio Paim admitiu ser provocativa:

---

<sup>104</sup> Para uma discussão sobre as diferentes justificativas para as políticas de ação afirmativa, conferir os trabalhos de João Feres Júnior (2004; 2005).

<sup>105</sup> 2ª Reunião da 1ª Comissão Especial do Estatuto da Igualdade Racial. Câmara dos Deputados. 20 Set. 2001.

o Estado deveria indenizar os descendentes de escravos no Brasil, pagando-lhes o valor de R\$102.000 (cento e dois mil reais).

A idéia de indenização pecuniária foi sugerida ao deputado Paim, em 1995, ano do tricentenário da morte de Zumbi e de grandes mobilizações da população negra brasileira, a exemplo da Marcha Zumbi dos Palmares. Naquele ano, Fernando Conceição – que hoje é professor da Faculdade de Comunicação da UFBA – coordenou o Movimento pelas Reparações dos Afrodescendentes, entre 1993 e 1996, (Observatório da Imprensa, 2005) e levou até Paim um texto reivindicando a reparação pela escravidão na forma de indenização pecuniária.

O pleito de reparação pela escravidão, por meio de indenização pecuniária aos afrodescendentes, foi levado à frente pelo deputado por meio do PL 1239/95, cujo conteúdo foi reapresentado no EIR, em 2000. Na 1ª CE do Estatuto, Edna Roland, militante negra escolhida para ser a relatora geral da Conferência de Durban, comenta a questão da reparação:

Na discussão de reparações, internacionalmente há pelo menos três visões. A visão do movimento negro norte-americano é na linha da indenização pecuniária, presente no projeto que o senhor [o deputado Paulo Paim] apresentou. Há a visão assumida pelo movimento negro do Brasil e da América Latina, que é a questão de políticas públicas específicas. Então, traduzimos a reparação em termos de políticas públicas destinadas à população negra. E a visão dos países da África passou por propostas do perdão da dívida, de programas de desenvolvimento e outras no nível da cooperação internacional.<sup>106</sup>

Edna Roland aborda ainda um ponto que foi deixado de lado na política brasileira, a questão da memória das vítimas da escravidão. Ela propôs, durante a audiência pública, a criação de um memorial às vítimas da escravidão, sugerindo que o edifício do Paço Real, no Rio de Janeiro, fosse utilizado para esse projeto, uma vez que lá a princesa Isabel assinara a Lei Áurea. Como várias outras sugestões apresentadas nas audiências públicas, a proposta de preservar a memória da escravidão não constou de nenhuma versão do EIR. Na proposta original do EIR, a única proposta de recuperação de uma memória coletiva era a inclusão das disciplinas História da África e História do Negro no Brasil nos currículos escolares. A proposta, como diversas do EIR, era a

---

<sup>106</sup> 6ª Reunião da 1ª Comissão Especial do Estatuto da Igualdade Racial. Câmara dos Deputados, 16 Nov. 2001.

reapresentação de um projeto de lei de autoria de Paim, o PL 678/88, que foi arquivado no Senado sem justificativa, segundo o autor do projeto.

Quanto à forma de reparação, por meio de indenização pecuniária aos descendentes de escravos, já no primeiro substitutivo ao PL 3198/00 a proposta havia sido suprimida. Ganhou força o argumento de que seria melhor substituir uma indenização de caráter individual por um fundo que financiaria políticas para atender às mais variadas demandas da população negra brasileira<sup>107</sup>.

#### **5.4.5 - O Fundo Nacional de Promoção da Igualdade Racial**

O Fundo de Promoção da Igualdade Racial foi proposto no substitutivo ao PL 3198/00, de autoria do deputado Reginaldo Germano, cujo texto foi o mesmo apresentado por Paim no Senado em 2003, no PLS 213/03. O deputado se queixava que o governo não queria a aprovação do fundo:

O Estatuto da Igualdade Racial está pronto, mas, infelizmente, de lá do Palácio do Planalto veio a ordem para não incluí-lo na pauta de votação (...). A proposta deles seria aprovar o Estatuto da Igualdade Racial sem o item que cria o fundo [Fundo Nacional de Promoção de Políticas de Ação Afirmativa].

O Ministro da Fazenda, Antonio Palocci, propõe a aprovação de um estatuto sem fundo reparador. Chamo a atenção dos negros e dos afro-brasileiros: não vamos cair na mesma cilada de 1888. Vamos aprovar o Estatuto da Igualdade Racial, mas vinculado a um fundo. Sem isso, não teremos condições de exigir políticas reparadoras.<sup>108</sup>

Essa versão foi confirmada por Mario Lisboa Theodoro, atualmente Diretor de Cooperação e Desenvolvimento do IPEA, que, à época da tramitação do EIR no Senado, atuava como consultor dessa casa. Nas palavras dele: “Na verdade, quem foi contra o

---

<sup>107</sup> Enquanto, na década de 1990, o jornalista Fernando Conceição buscava a reparação pela escravidão para os descendentes de escravos africanos, em abril de 2010, o jornalista Eduardo Banks apresentava à Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados uma proposta de indenização, em dinheiro, para os antigos proprietários de escravos que teriam sido “lesado no seu direito de posse”, quando houve a abolição da escravidão. (Afropress, 2010).

<sup>108</sup> Reginaldo Germano, PFL-BA. Sessão 268.1.52.O. Câmara dos Deputados, 20 Nov. 2003.

Fundo foi o próprio governo, não foi a oposição.” Ele, a pedido do senador Paim, participou do processo de negociação pela manutenção do fundo, encontrando-se com Bernard Appy, então secretário-executivo do Ministério da Fazenda, e tendo participado também de uma reunião que contava com a ministra Matilde Ribeiro da SEPPIR e os parlamentares Luiz Alberto, Reginaldo Germano, Paulo Paim, onde foram discutidas alternativas para a questão do financiamento das políticas do EIR.<sup>109</sup> Na negociação com o Ministério da Fazenda, Theodoro alega que, a pedido de Paim, propôs a fixação de um percentual do orçamento do governo federal para a questão racial, como contrapartida à retirada do fundo, mas essa proposta não foi aceita. O que ficava acordado, então, era que o EIR seria aprovado sem o fundo e o governo se comprometeria com a introdução da questão racial nas políticas setoriais. Contudo, conforme o próprio Theodoro afirmou, a inclusão da questão racial nas políticas setoriais, de fato, não ocorreria satisfatoriamente. Opinião paralela a essa foi apresentada por um grupo de pesquisadores do IPEA. Ao mencionar o texto do EIR que não mais previa a criação do fundo, eles afirmaram que:

“(...) a nova proposta, por causa de seu caráter tão somente autorizativo, tem poucas chances de gerar algum impacto sobre os recursos alocados na política de promoção da igualdade racial. Se o Estatuto trouxer alguma inovação para a programação do governo federal, terá sido de grande valia; contudo, continuará sob a discricionariedade do gestor público a alocação de recursos específicos para a população afro-brasileira”

(Baró et al, 2009: 141)

No relatório sobre as emendas ao PLS 213/03 (o projeto do EIR apresentado no senado por Paulo Paim) se justifica a exclusão do fundo por não ser de competência do Legislativo determinar a criação de um fundo. Além disso, surgiu o argumento de que seria necessária a apresentação de uma PEC para tal propósito. Na opinião de Mario Theodoro, contudo, bastava “vontade política” do governo, para que essas questões técnicas fossem resolvidas de maneira eficiente. Para ele, “o governo não queria um fundo a mais, uma fonte a mais de sangria de recursos públicos, num momento de contenção dos gastos públicos.”

---

<sup>109</sup> Informações trazidas por Edson Cardoso, em entrevista.

#### 5.4.6 - O Sistema de Cotas e os Meios de Comunicação

Quando originalmente apresentado, em junho de 2000, o EIR propunha cotas para “candidaturas afro-descendentes”, em um intervalo percentual entre trinta e setenta, alterando a redação da lei que previa cotas para mulheres candidatas a cargos eletivos, a Lei 9504/97<sup>110</sup>. As cotas também eram previstas para ocorrer nas empresas – não especificadas se públicas ou privadas – e nas universidades.

As opiniões de parlamentares sobre as ações afirmativas – e, especificamente, sobre as cotas – já foi referida em um capítulo específico. Aqui se procura mostrar como a questão das cotas foi sendo alterada no decorrer da tramitação do EIR. Se na proposta original do EIR se falava em um percentual entre trinta e setenta de cotas para o ingresso nas universidades e para o preenchimento de cargos nas empresas, o substitutivo do PL 3198/00 determinava que vinte por cento das vagas em concursos públicos, cursos de graduação e contratos do Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (FIES) deveriam ser destinadas à “população afro-brasileira”. Além disso, ficavam mantidas as cotas para candidaturas de políticos negros e se estabelecia que “as empresas com mais de 20 empregados manterão uma cota de no mínimo vinte por cento para trabalhadores afro-brasileiros”.

Quando, o projeto do EIR é apresentado no Senado, o substitutivo apresentado pelo senador Rodolpho Tourinho modifica o caráter de obrigatoriedade na adoção das cotas – nesse e em outros aspectos o substitutivo apenas autoriza a execução de políticas, como se comentará mais adiante. Embora a maior parte das propostas passasse a ter caráter autorizativo no substitutivo ao PLS 213/03 – que foi à Câmara sob a designação PL 6264/05 – ainda restaram algumas determinações expressas de adoção de ações afirmativas. Enquanto, por um lado, ficava autorizada a adoção de cotas em universidades, a “contratação preferencial de afro-brasileiros no setor público” e a utilização do Fundo de Amparo ao Trabalho para financiar políticas de promoção da igualdade racial, o texto do substitutivo, por outro lado, determinava que as empresas fornecedoras de bens ou serviços, ou aquelas beneficiárias de incentivos do governo deveriam adotar “programas de promoção da igualdade racial”. E mais contundente ainda era o artigo que modificaria a Lei de Licitações (Lei 8.666/93), determinando que, em caso de empate entre licitantes, venceria aquele que mantivesse “programa de

---

<sup>110</sup> Em agosto de 2000, Paim apresentava o PL 3435/00, contendo essa proposta de cotas para candidatos negros, sendo esse projeto imediatamente apensado ao PL 3198/00, o relativo ao EIR.

promoção de igualdade racial em estágio mais avançado de implementação”. Por último, o texto também era bastante claro na forma como se deveria proceder ao preenchimento de cargos de Direção e Assessoramento Superiores (DAS): deveria ser observada “a meta inicial de vinte por cento de afro-brasileiros, que será ampliada gradativamente até lograr a correspondência com a estrutura da distribuição racial nacional ou, quando for o caso, estadual, observados os dados demográficos oficiais.”

Quando discutido em plenário, em março de 2003, o EIR provocou a seguinte manifestação do então deputado José Thomas Nonô (PFL-AL).

Não há neste País, pelo menos no Nordeste, onde a imigração se deu há 300 ou 400 anos, pessoa que não tenha o pé na senzala e não vá se declarar afro-brasileira para disputar em condição de vantagem licitação, emprego, vaga na universidade e outras coisas. Não sou reacionário, Sr. Presidente, e muito menos racista. Não vou entrar em embate com os eleitores negros, cafuzos e mestiços que me mandam para esta Casa há vinte anos, mas também não quero perpetrar essa situação, sob pena de, ao expurgar um preconceito racial, perpetrar uma barbaridade formal sem precedentes.<sup>111</sup>

As cotas foram bastante contestadas ao longo da tramitação do EIR na Câmara, como foi mostrado em um capítulo específico deste trabalho. A polêmica presente na sociedade brasileira sobre o tema se refletiu especialmente quando o projeto do EIR foi rapidamente debatido em plenário no dia 25 de março de 2003. Além da já referida opinião do deputado José Thomas Nonô, outros parlamentares se apresentaram para discutir o tema. Destacamos aqui a fala do deputado Ricardo Fiúza (PPB-PE), que, além de abordar pontos comuns à fala de outros parlamentares contrários à matéria, toca na questão da proposta para os meios de comunicação:

Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, eu não pretendia falar sobre este projeto, porque somos pautados pela emoção. Apenas lembrarei alguns pontos. Os árabes dominaram a Península Ibérica por setecentos anos. Portugal e Espanha saíram de lá em 1494. Dificilmente haverá um português ou espanhol que não tenha sangue negro. Pela minha árvore genealógica, posso provar que tenho sangue africano. É raro um brasileiro que não o tenha. Sr. Presidente, este projeto tem valor por chamar nossa atenção para as injustiças raciais e para a má distribuição de renda existentes no País, mas é em si uma aberração, porque não atinge o objetivo de combater a desigualdade racial e contraria a Constituição, no que se refere à igualdade perante a lei. Como o Brasil pode ser proibido de fazer um filme sobre países nórdicos como Noruega e Escandinávia ou sobre a Alemanha, por exemplo, se não incluir nele 20% de atores negros, que não existem nesses países? Este projeto é caricato e racista.

---

<sup>111</sup> José Thomaz Nono (PFL-AL). Sessão 025.1.52. O. Câmara dos Deputados, 25 Mar. 2003.

Alguns pontos levantados por Fiuza exemplificam o panorama dos debates sobre o EIR ocorridos na Câmara, nos últimos anos. Não são muitos os parlamentares a se posicionar contrariamente às políticas com recorte racial. Aqueles que o fizeram foram instados a comentar o projeto, por ocasião da votação da matéria em plenário. Acompanhando-se o noticiário sobre a tramitação do EIR, percebe-se que, algumas vezes, obtinha-se um acordo para colocar o projeto em pauta e, pouco depois, ele era retirado, sob a alegação de ser necessário mais debate sobre a matéria. Quando, chegou a ser debatido em plenário, surgiram opiniões que reafirmam o caráter miscigenado da população brasileira, as supostas dificuldades em realizar a classificação racial e as alegações de que o projeto acaba por criar um racismo às avessas.

Sobre as cotas nos meios de comunicação, podemos exemplificar as modificações que ocorreram no projeto de lei do EIR, durante seu percurso pelo Congresso. O projeto determinava originalmente que os afrodescendentes deveriam estar representados em filmes, programas e peças publicitárias, em uma proporção não inferior a vinte por cento. Um exemplo de alteração, sob justificativa técnica, ocorreu, quando o projeto passou pela relatoria de Rodolpho Tourinho no Senado. Ali se especificava no substitutivo que a reserva de um percentual para esses atores só deveria ocorrer, quando as peças publicitárias e filmes levassem às telas a figura de seres humanos. Isso evitava a situação de obrigar todos os publicitários e cineastas a fazerem vídeos com pessoas. Entretanto, as modificações não pararam por aí: o texto aprovado no senado passou a autorizar a contratação de atores negros na proporção mínima de vinte por cento.

Uma possível explicação para as mudanças ocorridas na temática dos meios de comunicação foi sugerida por consultores legislativos e assessores da SEPPIR: havia um *lobby* regular partindo de emissoras de televisão contrárias à proposta de cotas para artistas negros. O que se tem de concreto sobre o caso é o registro da participação do representante da Associação Brasileira de Rádio e Televisão (ABERT) e das Organizações Globo, Evandro Guimarães, na primeira reunião da 1ª CE a tratar do EIR. A influência da ABERT sobre as mudanças no texto do EIR ocorridas em 2009, sob a relatoria do deputado Antônio Roberto, é registrada discretamente em matéria do jornal *O Globo* (2009):

O deputado Antônio Roberto (PV-MG) decidiu retirar do relatório do Estatuto da Igualdade Racial trechos de um artigo que prevê a criação de cotas de 20% para negros em programas de televisão e peças publicitárias veiculadas na TV e em salas de cinema. A reserva de mercado para atores, figurantes e técnicos negros sofria forte resistência de parlamentares do DEM, da bancada evangélica e de setores da sociedade civil.

A votação do relatório na comissão especial encarregada de analisar o assunto estava marcada para ontem, mas foi adiada, sem previsão de data.

- Estou ouvindo pessoas. Essa é uma questão importantíssima. Quanto mais conversar, melhor - disse Roberto.

O relatório original, que seria votado semana passada, previa a criação de cotas de 20% para atores, figurantes e técnicos negros. O texto também autorizava a criação de cotas para negros de escolas públicas em universidades federais, entre outras medidas. Depois de ouvir representantes da Associação Brasileira de Rádio e Televisão (Abert), o deputado chegou à conclusão de que a criação de reserva de emprego para negros na TV e na publicidade é inviável.

Por fim, cabe registrar o que restou, no texto final do EIR, da proposta para aumentar a participação de negros nos meios de comunicação. Na produção de filmes e programas televisivos “deverá ser adotada a prática de conferir oportunidades de emprego para atores, figurantes e técnicos negros, sendo vetada qualquer discriminação de natureza política ideológica, racial e artística”. A preocupação de Ricardo Fiúza com a realização de filmes brasileiros sobre a Escandinávia ou a Alemanha ficou amparada no texto transformado em lei: “Parágrafo único. A exigência disposta no *caput* não se aplica aos filmes e programas que abordem especificidades de grupos étnicos raciais determinados”.

Além da retirada da determinação expressa de adoção de cotas para os meios de comunicação, também saiu do texto a previsão expressa de reserva de vagas para o ingresso da população negra no ensino superior, ponto muito criticado por diversos segmentos dos movimentos sociais negros. A visão institucional da SEPPIR defende que as cotas não saíram do EIR. De fato, o texto sobre a educação mantém no título o nome “Do Sistema de Cotas na Educação”, ao qual se segue a determinação de que “o poder público adotará programas de ação afirmativa destinados a assegurar o preenchimento de vagas pela população negra (...)”.



## **5.5 - O Estatuto aprovado: O Governo Lula e as negociações no Congresso**

Com a ascensão do PT ao poder, em 2003, se renovaram as esperanças de aprovação do projeto de lei que criaria o Estatuto da Igualdade Racial. O PL 3198/00 previa a criação de um Conselho Nacional de Defesa da Igualdade Racial, órgão ao qual caberia formular, implementar e avaliar as políticas de combate ao racismo. As funções que seriam atribuídas pelo EIR a esse conselho ficaram a cargo da Secretaria Especial de Políticas para a Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), órgão instituído em 2003, cuja dirigente, Matilde Ribeiro, contava com status de ministra.

Em março de 2003, o projeto do EIR, depois de debatido dentro da 1ª CE da Câmara, seria colocado em pauta e discutido em plenário pela primeira vez, mas logo depois seria retirada de pauta. Como já mencionado, o governo teria uma proposta alternativa para ser votada na Câmara, daí a razão de retirar o projeto da pauta de votações. Edson Cardoso afirma que, por assessorar um parlamentar do PT, teve acesso a um ofício assinado por José Dirceu, então ministro-chefe da Casa Civil, em que o Executivo trazia alterações como a retirada do Fundo de Promoção da Igualdade Racial a serem apresentadas pelos parlamentares do partido do governo. O PL 3198/00 ficava em suspenso na Câmara - nem foi votado nem arquivado - enquanto Paim apresentava o substitutivo do relator Reginaldo Germano no Senado. Lá, a tramitação assume um ritmo bem mais rápido, não havendo muitos debates ou polêmicas, antes de ser aprovada a redação em que se alterava pontos sensíveis do EIR, como a questão do financiamento das políticas.

As mudanças ocorridas no EIR, na passagem pelo Senado, foram resumidas pelo relator do projeto na Câmara, o deputado Antônio Roberto, a partir de 2005. Em um relatório de julho de 2008, ele escreveu:

“As alterações introduzidas no Senado Federal cabe, sinteticamente, em cinco conjuntos: 1) redação de dispositivos isolados; 2) introdução de capítulo especificamente destinado aos ‘direitos da mulher afro-brasileira; 3) ampla modificação do capítulo referente ao ‘direito dos remanescentes das comunidades de quilombos às suas terras’ (anteriormente designado ‘da questão da terra’; 4) forma de financiamento das políticas de promoção da igualdade racial; e 5) modificações introduzidas ao longo de todo o Estatuto, para tornar autorizativas normas antes determinativas”

O item 2 foi alterado pela relatoria, no sentido de distribuir a questão de gênero pelo texto do EIR, eliminando o capítulo específico anteriormente previsto. Quanto ao item 5, a tônica do substitutivo proposto por Antônio Roberto era a mesma do EIR aprovado no Senado, em 2005. Praticamente todas as menções às políticas a serem adotadas carregam expressões como “o Poder Executivo federal fica autorizado a” e “o poder público incentivará”. As justificativas mais recorrentes para o caráter autorizativo que o texto do EIR foi tomando mencionavam a possibilidade de inconstitucionalidade em incluir a obrigatoriedade do Executivo em realizar determinadas políticas como a de cotas, ou obrigá-lo a criar um Fundo, para financiar políticas de ação afirmativa. No entanto, é de se notar que, nas matérias menos polêmicas, o texto transformado em lei é taxativo, como no caso da criação de Ouvidorias Permanentes em Defesa da Igualdade Racial. O texto coloca que “o poder público federal instituirá, na forma da lei e no âmbito dos Poderes Legislativo e Executivo” tais órgãos destinados a receber denúncias de preconceito e discriminação. É o mesmo caso da seção sobre educação, onde uma matéria já regulamentada por lei – a Lei 10639/03 – é inserida da seguinte maneira no texto final do EIR: “Art. 13. Nos estabelecimentos de ensino fundamental e de ensino médio, públicos e privados, é obrigatório o estudo da história geral da África e da história da população negra no Brasil”.

Quanto ao item 3, já foi comentado que esse foi um ponto nevrálgico nos momentos finais de negociação do texto do EIR a ser aprovado, em 2009 na Câmara. De fato, o que ficou foi no texto final foi uma repetição literal do que o ADCT dispõe sobre as terras das comunidades de remanescentes de quilombos, não havendo nenhum detalhamento da forma como o poder público deve proceder para garantir à titularidade de terras dessas comunidades.

A questão da regulamentação de terras de quilombolas foi um ponto duramente atacado por parlamentares do DEM, que realizaram uma obstrução na terceira reunião em que se tentava votar o texto do relator da 2ª CE do EIR, no dia 26 de agosto de 2009. Conforme noticiou a reportagem da TV Câmara<sup>112</sup>, a manobra coordenada por Márcio Junqueira (DEM-RR) e Onyx Lorenzoni (DEM-RS) suscitou um impasse na votação, permeado de discussões acaloradas entre defensores e opositores ao texto do EIR apresentado pelo relator Antônio Roberto (PV-MG). Nessa ocasião, parlamentares do DEM mostraram o receio de que oportunistas viessem a requisitar terras, alegando

---

<sup>112</sup> Câmara Hoje, TV Câmara, 26 Ago. 2010.

serem remanescentes de quilombos<sup>113</sup>. Essa obstrução irritou parlamentares que defendiam o projeto, como demonstra a fala de Domingos Dutra (PT-MA): “Esse Estatuto já está aqui há 14 anos. Foi formada uma Comissão Especial. Essa é a terceira reunião, pra votar o parecer do relator. E mais uma vez a bancada ruralista se comporta como os donos de escravos, faz uma obstrução branca, tumultua a reunião regimentalmente, pra evitar que se aprove o regulamento”.

O posicionamento do DEM, além de ser contrário a diversos pontos específicos do texto do EIR, sempre foi mais abrangente, no que diz respeito às políticas de recorte racial. O líder do partido na Câmara afirmou, diversas vezes, que se preocupava em aprovar um texto sem conteúdos de racialização. Além de encampar a já mencionada ADIN para tentar derrubar o decreto lei sobre a questão fundiária quilombola, o partido impetrou a ADPF 186, em 20 de julho de 2009, junto ao Supremo Tribunal Federal (STF), alegando a inconstitucionalidade do critério racial presente no sistema de cotas adotado no vestibular da Universidade de Brasília, requerendo, a título de medida liminar, a suspensão das inscrições de alunos cotistas daquela instituição. O pedido foi indeferido pelo ministro Gilmar Mendes, mas ainda não há decisão sobre o mérito da ADPF. Para subsidiar tal decisão, o ministro Ricardo Lewandowski, convocou audiências públicas, que ocorreram nos dias 3, 4 e 5 de março de 2010 .

Aqui se faz necessário um ligeiro parêntese, para serem comentadas as relações entre os embates intelectuais sobre as ações afirmativas, os meios de comunicação e a opinião de parlamentares sobre o tema. No período entre 2003 e 2006, vicejavam nos grandes meios de comunicação artigos contrários às propostas presentes no EIR, em especial às cotas para o ingresso no ensino superior. Muitos desses artigos – a maioria veiculada pelos jornais *O Globo* e *Folha de S. Paulo* – compuseram, junto com alguns artigos publicados em periódicos acadêmicos, o livro *Divisões Perigosas*. Nesse período, era perceptível a presença dos argumentos desses artigos opinativos sobre a questão racial, na fala de alguns parlamentares<sup>114</sup>: a impossibilidade de saber quem é negro em um país mestiço como o Brasil; o medo de se aprovar leis que pudessem acirrar os conflitos raciais no Brasil; a desnecessidade em se adotar políticas raciais, mais afeitas à realidade de países como os Estados Unidos. Se, em um primeiro momento, a aproximação entre os argumentos presentes na mídia e o sustentado por

---

<sup>113</sup> Na reunião da 2ª CE do EIR que culminou na aprovação do projeto, o deputado Índio da Costa (DEM-RJ) disse que temia a formação de um “MST negro”, fazendo alusão à indefinição do texto sobre quem seriam os beneficiários da regulamentação da questão fundiária quilombola.

<sup>114</sup> Cf. capítulo específico.

parlamentares parecia casual, mais recentemente, quando a questão das cotas foi levada ao Supremo Tribunal Federal, em razão da ADPF 186, ficou mais clara a relação entre alguns meios de comunicação e a atuação discursiva de políticos contrários às cotas.

A ADPF, cuja autoria coube à procuradora Roberta Fragoso Kaufmann, questionava a constitucionalidade do critério racial para a diferenciação de direitos entre os cidadãos brasileiros. Nesse sentido, o texto chamava de “Tribunal Racial” a banca selecionadora de candidatos cotistas da UnB e alertava para possíveis conflitos raciais, caso o estado brasileiro passasse a apresentar uma “consciência estatal de raça”, mais afeita a realidade de outros países, como Estados Unidos e Ruanda.

Ademais, a ADPF questionava a validade das estatísticas que apresentavam desigualdades. À página cinquenta e cinco da petição inicial apresentada pelo DEM, encontra-se, com grifos e sublinhados, a opinião de que: “as estatísticas normalmente veiculadas, levam em consideração o total de brancos independentemente da renda, e o total de negros, também independentemente de renda”. Isso posto, a autora da peça cita uma análise estatística do já mencionado diretor de jornalismo das Organizações Globo, para concluir que pardos, pretos e brancos estão sujeitos às “mesmas dificuldades, as mesmas possibilidades, as mesmas condições de vida”. Em parecer apresentado ao STF, o historiador Luiz Felipe de Alencastro, depois de refutar, ponto a ponto, os argumentos apresentados na petição do DEM, comenta as críticas às estatísticas:

“a ADPF apresentada pelo DEM, na parte intitulada « A manipulação dos indicadores sociais envolvendo a raça » (pp. 54-59), alinha algumas cifras e cita como única fonte analítica, o livro do jornalista Ali Kamel, o qual, como é sabido, não é versado no estudo das estatísticas do IBGE, do IPEA, da ONU e das incontáveis pesquisas e teses brasileiras e estrangeiras que demonstram, maciçamente, a existência de discriminação racial no Brasil”<sup>115</sup>

Em uma das audiências públicas convocadas pelo STF, em março de 2010, o senador Demóstenes Torres confessou ser de sua iniciativa o pedido para que o STF julgasse a constitucionalidade das cotas raciais, por meio da ADPF 186. Em seguida, passou a questionar se o Brasil possuía mesmo uma questão racial. Torres afirmou, a

---

<sup>115</sup> A mesma tentativa de desqualificar os estudos estatísticos sobre desigualdades raciais no Brasil, apoiada nas análises de Ali Kamel, foi feita por Demétrio Magnoli. Em seu recente livro, *Uma Gota de Sangue*, o sociólogo critica os primeiros estudos sobre desigualdades raciais, amparados nos dados do IBGE, e critica a atuação do IPEA do seguinte modo: “o projeto estatístico racialista equilibrou-se, na sua etapa inicial, em ensaios interpretativos autorais, que refletiam seletivas arrumações de dados disseminados pelo IBGE, com limitada eficácia política. A dificuldade foi superada pela entrada em cena do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA). No governo Lula, o respeitado instituto, surgido em 1964, perdeu gradativamente a autonomia técnica, num processo de sujeição ideológica aos poderosos de turno (...)” (Magnoli. 2009: 361).

título de exemplo, que, em suas veias, corriam sangue negro, pois sua mãe era mulata. E, daí em diante, criticou a tentativa de se questionar a valoração positiva da miscigenação apresentada por Darcy Ribeiro, ou de questionar o caráter, muitas vezes consensual, dos intercursos sexuais entre escravas e senhores, como defenderia Gilberto Freyre.

## **5.7 A SEPPIR, a militância negra e o acordo final**

Abelardo Lupion (DEM-PR) fala das várias reuniões que as lideranças partidárias tiveram com o ministro da SEPPIR, Edson Santos, para que o texto do EIR chegasse a um ponto que pudesse atender tanto aos anseios da população negra, quanto aos “segmentos que se sentiam ameaçados dentro desse texto, principalmente com respeito ao direito de propriedade”. Ele afirma o compromisso de auxiliar na aprovação do EIR, em caráter conclusivo, dentro da CE, inclusive no Senado.

No dia 08 de Setembro de 2010, véspera da aprovação do EIR na Câmara, os parlamentares do DEM se reuniram com o relator do projeto, o deputado Antônio Roberto e com o então ministro da SEPPIR, Edson Santos. Ali ficou acordada a supressão de alguns pontos considerados sensíveis pelos parlamentares do DEM. Nesse dia, Onyx Lorenzoni, líder do Democratas, concedia uma entrevista, resumindo a posição partidária sobre o EIR:

“Na verdade, as pessoas e o Brasil não podem cair no erro que outros países caíram, de fazer uma fissura no seu ordenamento jurídico, legal, estabelecer aqui o que não existe, que é o ódio racial, a separação entre as raças. (...) E lamentavelmente é isso que um conjunto de pessoas deseja fazer, com objetivos claros de, com isso, obter mais terras através dos quilombolas, com o objetivo claro de conseguir recursos de créditos diferenciados e subsidiados. E, no próprio corpo do Estatuto, tem lá uma alteração da Lei 866<sup>116</sup>, estabelecendo algum tipo de privilégio pras empresas que tenham na sua diretoria pessoas da raça negra. É evidente que isso não pode ser aceito. Então, os democratas tem tido uma posição muito firme, mas muito serena, de bom senso, de equilíbrio, de tentar retirar do texto do projeto tudo aquilo que significa divisão, tudo aquilo que significa separação, e tentar manter no texto do projeto tudo aquilo que significa promoção, reconhecimento e

---

<sup>116</sup> Lei 8666/93, a Lei de Licitações.

estímulo. Pra isso podem contar conosco; pra dividir o Brasil em duas cores, de jeito nenhum.”<sup>117</sup>

O longo processo de negociação para aprovação do EIR contou com a participação decisiva da SEPPIR, especialmente por meio de seus assessores parlamentares. A aproximação de membros dessa instituição e de parlamentares da base governista com opositores do EIR e as condições do acordo realizado para se obter a aprovação final do projeto de lei que criaria o EIR, provocaram a reação de contrariedade de diversos militantes negros.

Para ficar com apenas alguns exemplos de divergências geradas dentro da militância negra sobre a versão já bastante modificada do EIR aprovada na Câmara em 2009 e no Senado em 2010, vejamos o posicionamento de críticos do EIR e de militantes defensores do projeto.

Do primeiro grupo, pode ser destacada a opinião de Yedo Ferreira, do Movimento Negro Unificado (MNU)<sup>118</sup>. Depois da aprovação do projeto na Câmara, em 2009, ele afirmou:

A verdade é que Estatuto aprovado na Comissão da Câmara dos Deputados com demonstração explícita de alegria de negros (as) é derrota dos anseios dos quilombolas, dos negros cotistas - os favoráveis a cotas e os que delas se beneficiam diretamente - e dos artistas negros, sem contar que aspirações de outros negros não estão previstas neste Estatuto, como os que têm as favelas, mocambos e alagados como moradia e os subempregos que encontram na "camelotagem" um meio para sua sobrevivência.

Grande repercussão teve o posicionamento do legendário militante negro Abdias Nascimento. Em carta aberta, dirigida ao presidente Lula, ao senador Paulo Paim e ao ministro Elói Ferreira da SEPPIR, Abdias foi inequívoco em suas considerações sobre o EIR sancionado em Julho de 2010:

“A sanção do Estatuto nos termos negociados não me inspira qualquer sensação de alegria, euforia ou ufanismo, e muito menos de vitória. Todos nós sabemos que, no processo de negociação do texto, prevaleceu o peso das forças contrárias ao ponto de descaracterizá-lo de forma significativa. Em aspectos específicos, seus dispositivos estão aquém do alcance de ações já existentes. Ficamos com um conjunto de princípios gerais enunciados em

---

<sup>117</sup> *Onyx: enquanto houver tentativa de racializar, vamos obstruir*. Entrevista. Agência Liderança, Partido Democratas, 08 Ago. 2010. Disponível em:

<[http://deputados.democratas.org.br/mostra\\_video.php?cod=271](http://deputados.democratas.org.br/mostra_video.php?cod=271)> Acesso em 06 Abr. 2010.

<sup>118</sup> Para mais detalhes sobre os movimentos sociais negros, conferir capítulo específico.

linguagem de notável confusão conceitual. É mais do que tínhamos antes, sim; é uma referência jurídica nova, sim. Mas o ganho é ínfimo diante das justas demandas da população negra e diante dos próprios avanços que o próprio movimento social já conseguiu construir.”<sup>119</sup>

Para setores da militância negra ligados ao governo, apesar das grandes alterações sofridas nos acordos com a oposição, a defesa do EIR seria necessária, pois, transformado em lei, o projeto se transformaria em um marco legal para ulteriores demandas dos movimentos negros que ficaram de fora da versão final do EIR aprovada pelos parlamentares. Com efeito, Edson França, membro da UNEGRO – entidade ligada ao PCdoB - assim se manifestou:

Certamente que o Estatuto da Igualdade Racial, que acaba de ser aprovado no Senado, não é aquele desejado por todos nós que fazemos a luta contra o racismo e por reparação da dívida histórica que o Estado tem para com a população negra. Há meses, a UNEGRO lançou um documento defendendo o PL que saiu da Câmara dos Deputados e que bastava ser referendado pelo senado.

Por mais que reconheça as limitações existentes, a UNEGRO não cairá na armadilha a que alguns não resistiram, de negar o Estatuto na sua inteireza. É fato que ele assegura conquistas importantes para as religiões de matriz africana, para as manifestações culturais, a exemplo da capoeira e reconhece, em seu artigo 17, que o poder público deve adotar políticas de ação afirmativa no ensino superior e na educação profissionalizante, embora não tenha estabelecido percentuais de cotas, entre outros avanços que não estão presentes em nenhuma outra legislação.

(França, 2010)

Entre parlamentares, membros da SEPPIR e militantes ligados ao governo foi freqüente o argumento de que o texto aprovado no Congresso era o possível, não o ideal. O assessor parlamentar da SEPPIR, Benedito Cintra apontou a falta de realismo político de alguns setores da militância negra, afirmando a necessidade de sempre haver uma ampla negociação para que qualquer projeto de lei seja aprovado. E, falou, por mais de uma vez, que havia muitos grupos tendo uma “visão de Arca de Noé” sobre o EIR, cada um querendo ter sua reivindicação atendida nele. Ele afirmou a importância de reivindicações específicas, como políticas para as mulheres, para a juventude, mas que essas questões não precisavam permanecer com a estrutura redacional do projeto

---

<sup>119</sup> Disponível em:

<[http://www.portaldainigualdade.gov.br/noticias/ultimas\\_noticias/ESTATUTO\\_RESPOSTA\\_SEPPIR\\_23\\_07.jpg](http://www.portaldainigualdade.gov.br/noticias/ultimas_noticias/ESTATUTO_RESPOSTA_SEPPIR_23_07.jpg)> Acesso em 16 Ago. 2010.

original; a questão da mulher, por exemplo, que antes ocupava um capítulo do EIR, passou a ser incluída na integralidade do texto, sem capítulo específico.

Merece ser ressaltado um aspecto da visão dos assessores parlamentares da SEPIR sobre a questão racial no Brasil. O primeiro foi o caráter nacionalista do discurso de Benedito Cintra. Ele falou que obtivera êxito em retirar do texto do EIR as menções que ele associava ao multiculturalismo, como afro-brasileiros e afrodescendentes. Em sua opinião, não cabia à realidade brasileira essas referências a particularidades culturais, mais apropriadas a países como Estados Unidos e Canadá. Em argumentação semelhante, Ernesto Pereira<sup>120</sup>, outro assessor parlamentar da SEPIR, mencionou as discussões ocorridas para fortalecer a idéia de nação no texto do EIR. Depois de discorrer sobre o caráter miscigenado do povo brasileiro, Pereira diz “o Brasil vai ser grande enquanto ele assume essa conformação enquanto nação (...) então, nós temos o maior respeito, queremos resgatar a nossa ancestralidade, mas nós somos brasileiros.”

Defender esse ponto de vista de valorização da identidade nacional brasileira parece ter sido imprescindível para a aprovação do projeto. Com efeito, esse era um ponto crucial, para opositores às propostas do EIR, como foi o caso do senador Demóstenes Torres, relator do EIR, quando de sua aprovação final no senado, em 2010. Conforme noticiou o jornal *O Estado de S. Paulo*:

Nos casos não previstos na Constituição, Demóstenes trocou a menção de "raça" por etnia, "para combater a falsa ideia de que existe outra raça além da humana". Foi ainda contrário ao uso da expressão "fortalecer a identidade negra", por entender que não existe uma identidade paralela à identidade branca."O que existe é uma identidade brasileira. Apesar de existentes, o preconceito e a discriminação não serviram para impedir a formação de uma sociedade diversa e miscigenada, na qual os valores nacionais são vivenciados por negros e brancos".

(Costa, 2010)

Em vista do exposto acima, percebe-se uma congruência entre o discurso dos opositores do EIR no Congresso e seus defensores na SEPIR. Embora certamente não partilhassem dos mesmos objetivos, os parlamentares do DEM encontraram campo fértil para as suas reivindicações de alteração do EIR nas ideias partilhadas por membros da SEPIR. O interesse em fazer um projeto sem menções a termos que fugissem da ideologia de unidade nacional em torno da mestiçagem encontra respaldo nas falas dos dois segmentos, opositores e defensores do EIR. As alterações conceituais

---

<sup>120</sup> Ernesto Luiz Pereira Filho presidiu o Congresso Nacional Afro-brasileiro e, em 2009, era dirigente do Movimento Negro do PMDB.



feitas no EIR não foram ignoradas por Abdias Nascimento. Na já referida carta aberta, publicada em 23 de Julho de 2010, ele foi contundente em sua avaliação sobre o texto aprovado pelos parlamentares. Dada a sua importância histórica na militância anti-racista brasileira, vale encerrar este capítulo com o seu pensamento:

“A substituição da palavra ‘racial’ pela palavra ‘étnica’ em todo o texto reflete a triste permanência da ideologia racial que nos oprime há meio milênio. Arautos da continuação de privilégios raciais encastelados por meio da discriminação hoje inventam um absurdo imaginário em que os alvos dessa discriminação se tornariam os culpados de um suposto racismo. Os inventores de tal imaginário manipulam o ingênuo senso comum e popular de igualitarismo, tão equivocado quanto é caro à identidade nacional.”

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do fim da década de 70, a militância negra acredita ter mudado a forma como o discurso oficial do Estado brasileiro encarava a questão das relações raciais. Nessa época, os movimentos negros protestavam contra a comemoração pela abolição da escravatura, no dia 13 de Maio, e propunham a celebração do dia 20 de Novembro como o Dia da Consciência Negra. Atualmente, centenas de municípios e alguns estados instituíram feriado nessa data em que se relembra a morte de Zumbi dos Palmares. A importância do Quilombo dos Palmares já havia sido confirmada, pelo poder público brasileiro, em 1986, quando foi tombada a região da Serra da Barriga, em Alagoas, lugar onde havia se estabelecido o legendário quilombo. E, em 1995, ano do centenário de morte do memorável líder da resistência negra à escravidão, o nome de Zumbi foi inscrito no Panteão dos Heróis da Pátria.

No Legislativo, se percebem facilmente as vitórias no campo da valorização da contribuição negra para a formação da cultura nacional brasileira. Na Constituição de 1988, ficou determinada a defesa das manifestações da cultura afro-brasileira e estava prevista a obrigatoriedade do ensino de “História e Cultura Afro-brasileira”, previsão que passou a ser regulamentada pela Lei 10.639/03, cuja aplicação ainda encontra grandes empecilhos, decorridos sete anos desde a sua aprovação.

É improvável que qualquer militante negro venha a desmerecer a importância dessas conquistas, no campo simbólico, que reforçam a identidade cultural dos movimentos negros e ajudam a reverter os estereótipos que recaem sobre os negros há séculos. Contudo, é certo que boa parte a militância negra pensa que políticas como as previstas na proposta original do Estatuto da Igualdade Racial e que saíram do texto que virou lei - como a políticas de cotas no ensino superior e no mercado de trabalho, bem como a garantia de titulação das terras dos remanescentes de quilombos – poderiam ter um impacto bem maior sobre a vida de milhões de negros brasileiros.

Conforme foi apresentado neste trabalho, as resistências às propostas do Estatuto da Igualdade Racial se apresentaram entre diversos grupos e indivíduos, se revestindo das mais variadas formas. Todavia, é preciso reiterar como foi bastante comum encontrar argumentos que, de forma mais ou menos explícita, afirmam a existência da

democracia racial no Brasil. Ao longo da tramitação do EIR, a simples mudança de algumas palavras, aparentemente inócuas, implicou em um árduo processo de negociação. Nesse processo, a pressão dos que acreditavam na democracia racial encontrou-se com o credo nacionalista daqueles que cederam às pressões para retirar do texto do projeto de lei menções à especificidade cultural dos negros brasileiros.

A dificuldade em se aceitar a identificação de grupos raciais não é recente no Brasil. Como se pode reparar na história dos movimentos negros no Brasil, até a utilização do termo “negro” para nomear organizações causava celeuma entre militantes com estratégias de luta diversas. Desde os tempos do Teatro Experimental do Negro, até os dias mais recentes de instituições governamentais que tratam da questão racial, dar nome ao racismo e mobilizar a população brasileira em termos raciais são situações bastante delicadas, sob o prisma político. Quando da criação do nome para o grupo que seria o divisor de águas do movimento negro contemporâneo, originalmente se preferiu o nome Movimento Unificado Contra a Discriminação Racial, sendo depois inserida a palavra “negro” e suprimida a expressão “contra a discriminação racial” do nome do grupo. Ivair Santos (2006) relata que originalmente a participação dos negros no governo Franco Montoro, na década de 1980, se daria pelo nome de Conselho Estadual do Negro, mas ante a rejeição que o nome provocava entre muitas pessoas, deliberou-se pelo nome que amenizava um pouco a identidade racial do órgão: “Conselho de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra” (Santos, 2001: 97).

Diversos pesquisadores asseguram que o nacionalismo no pensamento social brasileiro – manifesto sob o rótulo de “ideologia da democracia racial” – representou um grande empecilho às demandas do movimento negro.<sup>121</sup> A crença de que o racismo é um problema atenuado no Brasil – visto em comparação com outros países como Estados Unidos e África do Sul - permanece atual, encontrando eco nos jornais e sendo reproduzida até mesmo por militantes e políticos negros. Como demonstram os trabalhos de Souza (2005; 2008), Varella (2007; 2009), Santos (2009), entre outros, o credo na democracia racial ainda é marcante na vida política brasileira. Hoje em dia, é claro, são mais esparsos os discursos que explicitamente defendem a idéia de que o Brasil desconhece o preconceito, a discriminação e as desigualdades de

---

<sup>121</sup> A título de exemplo, podemos citar Ivair Santos (2006: 162) e Telles (2003: 69). À pagina 75, Telles afirma que “a forma de pensar de Freyre prevaleceu por mais de cinquenta anos mas, finalmente, uma nova forma de pensar tomaria seu lugar nos anos 90. (...) Para falar sobre relações de raça no Brasil agora é preciso dar mais atenção á questão da ação afirmativa, o que reflete o reconhecimento do governo da existencia de racismo no Brasil e o **fim do conceito de democracia racial**” [grifo meu].

cunho racial. São mais esparsos, mas não são menos significativos na compreensão de por que legisladores e operadores da lei ainda não conseguem efetivamente combater o racismo no país. É possível que cada vez menos políticos, magistrados e ministros acreditem que a situação socioeconômica da população negra brasileira seja satisfatória. Todavia, é possível que, assim como há 40 anos, haja pouquíssimas pessoas acreditando que essa situação desfavorável dos negros resulta da discriminação racial.

A partir do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, em 1994, são visíveis as mudanças no discurso oficial brasileiro sobre a questão racial. Por mais que se aponte um caráter apenas protocolar nas medidas adotadas em seu governo, é indiscutível o peso, no plano simbólico, de um presidente da república admitindo a existência de racismo no Brasil. Também é significativa, no primeiro governo de Lula, a nomeação de quatro ministros do Executivo e um do STF negros<sup>122</sup>, e a criação da SEPPIR. Embora haja esses avanços, ainda há indivíduos, nos três poderes, que, embora assumam o comprometimento com a promoção da igualdade racial, hesitam em dizer que no Brasil há racismo. Isso não é a pura negação da existência de discriminação ou preconceito racial; é a dificuldade em admitir que o racismo é um fenômeno de natureza estrutural, irredutível a suas manifestações individuais e esporádicas. No atual cenário político, é de bom tom dizer que o Brasil tem uma imensa dívida com os negros, mas poucos querem tirar do próprio bolso os recursos para saldá-la.

---

<sup>122</sup> Marina Silva (Ministério do Meio Ambiente), Gilberto Gil (Ministério da Cultura), Benedita da Silva (Secretaria de Ação Social), Matilde Ribeiro (Secretaria Especial de Políticas para a Promoção da Igualdade Racial). Por decreto presidencial, foi dado status de ministro(a) de Estado a quem chefiasse essas duas últimas pastas, que não eram ministérios, mas sim secretarias ligadas à Presidência da República. Além dos quatro ministros do Executivo, Joaquim Barbosa Gomes foi nomeado ministro do Supremo Tribunal Federal.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADU-KOFI, Lena. *The impact of the international monetary fund and the World Bank structural adjustment programs on sub-saharan african women*. New England International and Comparative Law. Boston, vol. 04, 1998, p. 73-128. Disponível em: <<http://www.nesl.edu/intljournal/VOL4/IMF.PDF>>. Acesso em: 14 jun. 2009.

ALBERTI, Verena; PEREIRA, Amílcar Araújo. A defesa das cotas como estratégia política do movimento negro contemporâneo. In *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, nº 37, Jan.-Jun. 2006, p. 143-166.

ALBERTI, Verena; PEREIRA, Amílcar Araújo. (org.) *Histórias do Movimento Negro no Brasil: depoimentos ao CPDOC*. Rio de Janeiro: Pallas, 2007.

ALENCAR, Rafael A. C. *Discursos Parlamentares sobre Ações Afirmativas para Negros no Brasil (2003-2007)*. Monografia de Graduação em Sociologia. Universidade de Brasília, Departamento de Sociologia. Brasília, 2008.

ALMADA, Sandra. *Abdias Nascimento*. São Paulo: Selo Negro, 2010. (Coleção Retratos do Brasil Negro).

AMORA, Gustavo. *Raça e Representação Política: uma análise das eleições para deputado federal no Distrito Federal, 2006*. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, Departamento de Ciência Política, 2008.

ANDREWS, George Reid. O Protesto Político Negro em São Paulo (1888-1998). In *Estudos Afro-Asiáticos*, Centro de Estudos Afro-asiáticos (CEAA), Rio de Janeiro, n. 21, 1991.

ANDREWS, George Reid. *Negros e Brancos em São Paulo (1888-1998)*. Bauru-SP: EDUSC, 1998.

ARAÚJO, Airton F. *Participação Política e o Poder dos Negros no Partido dos Trabalhadores*. Dissertação de Mestrado. Porto Alegre: UFRGS, Departamento de Ciência Política, 2004.

BARÓ et al. Desigualdade racial e construção institucional: a consolidação da temática racial no governo federal (1995-2005). In JACCOUD, L. *A construção de uma política de promoção da igualdade racial: uma análise dos últimos 20 anos*. Brasília: IPEA, 2009.

BEGHIN, Natalie e JACCOUD, Luciana. *Desigualdades Raciais no Brasil: um Balanço da Intervenção Governamental*. Brasília: IPEA, 2002.

BENTO, M.A.S. Racismo no trabalho: o movimento sindical e o Estado. In: GUIMARÃES, A.S.A. e HUNTLEY, L. (org.). *Tirando a máscara: ensaios sobre o racismo no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BERQUÓ, Elza.; ALENCASTRO, Luiz Felipe de. A emergência do voto negro. *Novos Estudos CEBRAP*, Cebrap, São Paulo, v. 33, p. 77-88, 1992.

BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Programa Nacional de Direitos Humanos II*. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social, 2002.

CARDOSO, Marcos. *Movimento Negro em Belo Horizonte: 1978-1998*. Dissertação de Mestrado. Belo Horizonte: UFMG, Departamento de História, 2001.

CARNEIRO, Sueli. Estratégias legais para promover a justiça social. In: GUIMARÃES, A.S.A.; HUNTLEY, L. (org.). *Tirando a máscara: ensaios sobre o racismo no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

CARTA PÚBLICA AO CONGRESSO NACIONAL: TODOS TÊM DIREITOS IGUAIS NA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA. In FRY, Peter. et al. (org.) *Divisões Perigosas: políticas raciais no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

CASTRO, Mônica. M. M. Raça e comportamento político. *Dados*, 36(3), 1993, p. 469-491.

DESPANDE, Ashwini. Affirmative Action in India and the United States. Equity & development. *World Development Report 2006: Background Papers*. January, 2005. Disponível em: <[http://siteresources.worldbank.org/INTRANETSOCIALDEVELOPMENT/Resources/Affirmative\\_Action\\_India\\_Ashwini.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTRANETSOCIALDEVELOPMENT/Resources/Affirmative_Action_India_Ashwini.pdf)>. Acesso em: 12 jun. 2009.

DAMASCO, Mariana S. *Feminismo Negro: Raça, Identidade e Saúde Reprodutiva no Brasil (1975-1996)*. Rio de Janeiro, Fiocruz. Programa de Pós-Graduação em História das Ciências e da Saúde. Dissertação de Mestrado, 2009.

DOMINGUES, Petrônio. Movimento negro brasileiro: alguns apontamentos históricos. *Tempo*, 2007, vol.12, no.23, p.100-122.

ESCOSTEGUY, Carlos E. V. *As iniciativas parlamentares no Congresso Nacional: Ações Afirmativas em Prol da População Negra*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Universidade de Brasília, Instituto de Ciência Política. Brasília, 2003.

FERES JÚNIOR, João. Ação afirmativa no Brasil: fundamentos e críticas. *Econômica*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2. 2004.

\_\_\_\_\_. Aspectos Normativos e Legais das Políticas de Ação Afirmativa. In: FERES JÚNIOR, J. e ZONINSEIN, J. (org.). *Ação Afirmativa e Universidade: experiências nacionais comparadas*. Brasília: Editora UnB, 2006.

FERNANDES, F. O Significado do Protesto Negro. São Paulo: Editora Cortez, 1989.

FONTAINE, Pierre-Michel. (Ed.) *Race, Class and Power in Brazil*. Los Angeles: University of California, Center for Afro-American Studies, 1985.

FRY, P. O que a Cinderela Negra tem a dizer sobre a 'política racial' no Brasil. *Revista USP*. São Paulo, nº. 20, dez./fev., 1995-1996 ,p. 123-135.

\_\_\_\_\_. O significado da anemia falciforme no contexto 'politica racial' do governo brasileiro - 1995-2004. *História, Ciências, Saúde - Manguinhos*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, p. 347-370, 2005.

FRY, P. et al. (org.) *Divisões Perigosas: políticas raciais no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

\_\_\_\_\_. AIDS tem cor ou raça? Interpretação de dados e formulação de políticas de saúde no Brasil, *Cadernos de Saúde Pública*, FIOCRUZ, v. 23, p. 497-507, 2007.

GLAZER, N. *Affirmative Discrimination*. New York: Basic Books, 1975.

GOMES, Flávio dos Santos. *Negros e política (188-1937)*. Rio de Janeiro: Zahar, 2005.

GOMES, Joaquim B. O uso da lei no combate ao racismo: direitos difusos e as ações civis públicas. In: GUIMARÃES, A.S.A.; HUNTLEY, L. (org.). *Tirando a máscara: ensaios sobre o racismo no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

\_\_\_\_\_. *Ação afirmativa e princípio constitucional da igualdade: O direito como instrumento de transformação social*. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2001.

\_\_\_\_\_. A Recepção do Instituto da Ação Afirmativa pelo Direito Constitucional Brasileiro. In SANTOS, Sales A. dos (org.). *Ações afirmativas e Combate ao Racismo nas Américas*. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2005, 400p. (Coleção Educação para Todos).

GONZALEZ, Lélia. The Unified Black Movement: a New Stage in Black Political Mobilization. In FONTAINE, Pierre-Michel (ed.). *Race, Class and Power in Brazil*. Los Angeles: University of California, Center for Afro-American Studies, 1985.

GUIMARÃES, Antônio S. A. Acesso de negros às universidades públicas. *Cadernos de Pesquisa, Temas em Debate - Ação Afirmativa*, nº. 118. Mar. 2003, p. 247-268.

\_\_\_\_\_. *Preconceito e Discriminação*. São Paulo: Editora 34, 2004a. 2ªed.

\_\_\_\_\_. *Racismo e Anti-Racismo no Brasil*. São Paulo: Editora 34, 2005a. 2ªed.

GUIMARÃES, A.S.A.; HUNTLEY, L. (org.). *Tirando a máscara: ensaios sobre o racismo no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

HANCHARD, Michael. *Orfeu e o Poder: Movimento Negro no Rio de Janeiro e em São Paulo*. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2001.

HARPER, Shannon; RESKIN, Barbara. Affirmative Action at School and on the Job. *Annual Review of Sociology*, 31, 2005, p. 357–79.

HATHAWAY, Oona. Do Human Rights Treaties Make a Difference? Yale, *The Yale Law Journal*, vol. 111, 26 Abr. 2002, p. 1935-2042.

HERINGER, Rosana. Mapeamento de Ações e Discursos de Combate às Desigualdades Raciais no Brasil. *Revista Estudos Afro-Asiáticos*, Ano 23, nº 2, 2001.

IRLANDA DO NORTE. *The Fair Employment and Treatment Order (1998)*.

Disponível em:

<[http://www.equalityni.org/sections/default.asp?cms=Your+Rights\\_Fair+employment+%26+treatment&cmsid=2\\_56&id=56&secid=2#aa](http://www.equalityni.org/sections/default.asp?cms=Your+Rights_Fair+employment+%26+treatment&cmsid=2_56&id=56&secid=2#aa)>. Acesso em: 18 out. 2007.

JOHNSON III, Ollie A. Racial and political representation in Brazil: black congresspersons in the national congress, 1983-1999. *Estudos afro-asiáticos*, nº. 38, Rio de Janeiro, dec. 2000. Disponível em: <[www.scielo.br](http://www.scielo.br)>. Acesso em: 29 set. 2007.

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

KAMEL, Ali. *Não somos racistas: uma reação aos que querem nos transformar numa nação bicolor*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2006.

LAGUARDIA, 2006. No Fio da Navalha: Anemia Falciforme, Raça e as Implicações nos Cuidados com a Saúde. *Estudos Feministas*, Florianópolis, 14(1), p. 243-262, Jan./Abr.2006.

LIM, Mah Hui. Malay Special Rights: 'Affirmative Action' in Malaysia. In WILLIAMS, Bruce E. et al. *International Perspectives on Affirmative Action: A Bellagio Conference* (Lake Como, Italy, August 16-20, 1982). Nova York: The Rockefeller Foundation, 1984. Disponível em:

<[http://www.eric.ed.gov/ERICDocs/data/ericdocs2sql/content\\_storage\\_01/0000019b/80/2e/a3/14.pdf](http://www.eric.ed.gov/ERICDocs/data/ericdocs2sql/content_storage_01/0000019b/80/2e/a3/14.pdf)> .Acesso em: 02 nov. 2007.

LIMA, V. L. A.R. *A inserção do negro na carreira diplomática: ação afirmativa para Instituto Rio Branco*. Rio de Janeiro. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Dissertação de Mestrado em Sociologia, 2005.

MAGNOLI, D. *Uma Gota de Sangue: História do Pensamento Racial*. São Paulo: Editora Contexto, 2009.



\_\_\_\_\_. Ministério da Classificação Racial. In FRY, Peter. et al. (org.) *Divisões Perigosas: políticas raciais no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

MAIO, M. C.; MONTEIRO, S.: Tempos de racialização: o caso da “saúde da população negra” no Brasil. *História, Ciências, Saúde – Manguinhos*, v. 12, n. 2, Maio-Ago 2005, p. 419-46.

MEDEIROS, Carlos Alberto Medeiros. *Na Lei e na Raça: legislação e relações raciais, Brasil - Estados Unidos*. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2004. (Coleção Políticas da Cor).

MELLO, Marco Aurélio Mendes de Farias. Ótica Constitucional – a Igualdade e as Ações Afirmativas. In: TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO (TST). *Discriminação e Sistema Legal Brasileiro*. Brasília: TST, 2001.

MENEZES, Paulo Lucena de. *A ação afirmativa (affirmative action) no direito norte-americano*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001.

MITCHELL, Gladys. Identidade Coletiva Negra e Escolha Eleitoral no Brasil. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 15, nº 2, Novembro, 2009, p.273-305.

MOEHLECKE, Sabrina. *Fronteiras da Igualdade no ensino superior: excelência e justiça racial*. 2004. Tese de Doutorado em Educação. Universidade de São Paulo, 2004.

MOURA, Glória. Negro, Sociedade e Constituinte. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v.2, n.2, p.64-68, abr./jun. 1988.

NASCIMENTO, Abdias do. *Combate ao Racismo: discursos e projetos*. Câmara dos Deputados. Brasília, 1984. (3º volume).

NASCIMENTO, Abdias; NASCIMENTO, Elisa Larkin. O Negro e o Congresso Brasileiro. In: MUNANGA, Kabengele (Org.). *O Negro na sociedade brasileira: resistência, participação, contribuição*. Brasília: Fundação Cultural Palmares-MINC, v. 1, 2004.

OLIVEIRA, Cloves L. *A Inevitável Visibilidade da Cor Estudo comparativo das campanhas de Benedita da Silva e Celso Pitta às prefeituras do Rio de Janeiro e de São Paulo, nas eleições de 1992 e 1996*. Tese de Doutorado. IUPERJ. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Rio de Janeiro, 2007.

\_\_\_\_\_. O choque político do ano: a imprensa e a eleição de Celso Pitta para a prefeitura de São Paulo de 1996, *Civitas*, Porto Alegre, 2008.

OSORIO, Rafael G. *Desigualdades raciais e de gênero no serviço público civil*. Programa de Fortalecimento Institucional para a Igualdade de Gênero e Raça,

Erradicação da Pobreza e Geração de Emprego (GRPE). Brasília: OIT, Secretaria Internacional do Trabalho, 2006.

\_\_\_\_\_. O sistema classificatório de “cor ou raça” do IBGE. In BERNARDINO, Joaze. e GALDINO, Daniela. (orgs.). *Levando a Raça a Sério: Ação Afirmativa e Universidade*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004b. (Coleção Políticas da Cor).

PAIXÃO, Marcelo; CARVANO, Luiz M. (org.) Relatório Anual das Desigualdades Raciais no Brasil (2007-2008). Rio de Janeiro: Garamond; LAESER, 2008.

PRANDI, Reginaldo. Voto e raça na eleição presidencial de 1994. *Estudos Afro-Asiáticos*, Rio de Janeiro, n. 30, p. 61-78, 1996.

\_\_\_\_\_. O choque político do ano: a imprensa e a eleição de Celso Pitta para a prefeitura de São Paulo de 1996, *Civitas*, Porto Alegre, 2008.

PRUDENTE, E. A. *Preconceito Racial e Igualdade Jurídica no Brasil*. Campinas: Julex, 1989.

RIOS, Flavia M. Movimento Negro Brasileiro nas Ciências Sociais Brasileiras (1950-2000). In *Sociedade e Cultura*, Goiânia, v. 12, n. 2, p. 263-274, jul./dez. 2009.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. Ação Afirmativa – O conteúdo democrático do princípio da igualdade jurídica. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo: Malheiros Editores, n. 15, 1996.

ROLAND, Edna. Saúde Reprodutiva da População Negra no Brasil: entre Malthus e Gobineau. In ARILHA, Margareth; CITELI, Maria Teresa. (Org.). *Políticas, Mercados, Ética: Demandas e Desafios no Campo da Saúde Reprodutiva*. São Paulo: Editora 34, 1998

SANTOS, A. E. *Percepções e representações da mídia impressa quanto ao debate da ação afirmativa e das cotas para a população negra no Brasil*. XIII Congresso Brasileiro de Sociologia, Recife, Mai/Jun. 2007.

SANTOS, Ivair Alves dos Santos. Direitos Humanos e as Práticas de Racismo: o que faremos com os brancos racistas? Tese de Doutorado. Universidade de Brasília, Departamento de Sociologia, 2009.

SANTOS, \_\_\_\_\_. *O Movimento Negro e o Estado (1983-1987): o caso do Conselho de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra no Governo de São Paulo*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2006.

SANTOS, Sales Augusto dos. *Movimentos Negros, Educação e Ações Afirmativas*. Tese de Doutorado. Universidade de Brasília, Departamento de Sociologia, Brasília, 2007.

\_\_\_\_\_. dos. A Lei Nº 10.639/03 como Fruto da Luta Anti-Racista Do Movimento Negro. In SECRETARIA DE EDUCAÇÃO CONTINUADA, ALFABETIZAÇÃO E DIVERSIDADE. *Educação Anti-racista: Caminhos Abertos pela Lei nº10.639/03*. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2005, 236 p. (Coleção Educação para Todos)

SANTOS, Sales Augusto dos (org.). *Ações afirmativas e Combate ao Racismo nas Américas*. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2005, 400p. (Coleção Educação para Todos).

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO CONTINUADA, ALFABETIZAÇÃO E DIVERSIDADE. *Educação Anti-racista: Caminhos Abertos pela Lei nº10.639/03*. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2005, 236 p. (Coleção Educação para Todos)

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

SILVA JR. Hédio. Do racismo legal ao princípio da ação afirmativa: a lei como obstáculo e como instrumento dos direitos e interesses do povo negro. In: GUIMARÃES, A.S.A.; HUNTLEY, L. (org.). *Tirando a máscara: ensaios sobre o racismo no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

SILVA, Benedita da. Raça e política. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, v. 43, p. 8-25, 1995. (Entrevista).

SILVA, Joselina da. A União dos Homens de Cor: aspectos do movimento negro dos anos 40 e 50, *Estudos Afro-asiáticos*, [online]. 2003, vol.25, n.2, pp. 215-235.

SILVA, Nelson do Valle e. ; SOARES, Gláucio A. D.. O charme discreto do socialismo moreno. *Dados*, Rio de Janeiro, 28(2), 1985, p. 253-273

SKRENTNY, John David. Pragmatism, Institutionalism and the construction of Employment Discrimination. *Sociological Forum* , vol. 9, n. 3, Sep., 1994, p. 343-369.

\_\_\_\_\_. *The Ironies of Affirmative Action: politics, culture and justice in America*. Chicago: The University of Chicago Press, 1996.

\_\_\_\_\_. *Minority Rights Revolution*. Cambridge (MA): The Bellknap Press of Harvard University Press, 2002.

SOARES, Claudete. Raça, Classe e Ações Afirmativas na Trajetória Política de Militantes Negros de Esquerda. *XXXII Encontro Anual da ANPOCS – GT 33 Relações Raciais e Ações Afirmativas* - Caxambu, 2008.

\_\_\_\_\_. Raça, classe e cidadania: a trajetória do debate racial no Partido dos Trabalhadores (1980-2002). Tese de Doutorado. UNICAMP, Programa de Doutorado em Sociologia. Campinas, 2009.

SOARES, S. 2008. A demografia da cor: a composição da população brasileira de 1890 a 2007. In THEODORO (org.) *As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil 120 anos após a Abolição*. Brasília: IPEA, 2008.

SOUZA, Amaury de. Raça e política no Brasil urbano, *Revista de Administração de Empresas*, 11 (4), 1971. p. 61-70.

SOUZA, Marconi F. *As Relações Raciais na Câmara dos Deputados: Análise de Discursos Parlamentares nas Décadas de 60, 70 e 80*. Monografia de Graduação em Ciência Política. Universidade de Brasília, Instituto de Ciência Política. Brasília, 2005.

\_\_\_\_\_. *Representação Racial na Câmara dos Deputados: Análise de Discursos Parlamentares da 49ª e 50ª Legislaturas (1991-1999)*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Universidade de Brasília, Instituto de Ciência Política. Brasília, 2009.

SWAIN, Carol. M. *Affirmative Action: Legislative History, Judicial Interpretations, Public Consensus*. America Becoming: Racial Trends and Their Consequences, Volume 1. Disponível em: <[http://books.nap.edu/openbook.php?record\\_id=9599&page=318](http://books.nap.edu/openbook.php?record_id=9599&page=318)>. Acesso em: 07 set. 2007.

SYMONIDES, Janusz. *The Struggle Against Discrimination: A Collection of International Instruments Adopted by the United Nations System*. UNESCO: 1996. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0010/001060/106049e.pdf>>. Acesso em: 16 Jul. 2009.

TELLES, Edward. *Racismo à brasileira: uma nova perspectiva sociológica*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará; Fundação Ford, 2003.

TURRA, C.; VENTURI, G. (org.) *Racismo Cordial*. São Paulo: Ed. Folha de São Paulo, 1995.

VALENTE, Ana Lúcia E. F. *Política e Relações Raciais: os Negros e as Eleições Paulistas de 1982*. São Paulo, FFLCH/USP: 1986.

WEDDERBURN, Carlos Moore. Do marco histórico das políticas públicas de ações afirmativas - perspectivas e considerações. In: SANTOS, Sales Augusto dos (org.). *Ações afirmativas e combate ao racismo nas Américas*. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2005.

WILLIAMS, Bruce E. et al. *International Perspectives on Affirmative Action: A Bellagio Conference (Lake Como, Italy, August 16-20, 1982)*. Nova York: The Rockefeller Foundation, 1984. Disponível em:

<[http://www.eric.ed.gov/ERICDocs/data/ericdocs2sql/content\\_storage\\_01/0000019b/80/2e/a3/14.pdf](http://www.eric.ed.gov/ERICDocs/data/ericdocs2sql/content_storage_01/0000019b/80/2e/a3/14.pdf)>. Acesso em: 02 nov. 2007.

## Referências na Imprensa

AFROPRESS. Jornalista quer mudar Lei Áurea para indenizar proprietários. 28 Abr. 2010. Disponível em: <<http://www.afropress.com/noticiasLer.asp?id=2182>> Acesso em 11 Mai. 2010.

AGENCIA TUCANA. *Educação passou por retrocessos na gestão Lula*. Brasília, 23 Abr. 2007. Disponível em: <[www.paulorenatosouza.com.br/impresnanoticia.asp?id=99](http://www.paulorenatosouza.com.br/impresnanoticia.asp?id=99)> Acesso em 29 Abr. 2010.

AGÊNCIA BRASIL. *STF vai julgar ação contra quilombolas sem realizar audiência pública*. 7 Jun. 2010. Disponível em: <<http://noticias.r7.com/brasil/noticias/supremo-tribunal-vai-julgar-acao-contra-quilombolas-sem-realizar-audiencia-publica-20100607.html>> Acesso em: 03 Ago. 2010.

AGÊNCIA CÂMARA. Texto final do Estatuto da Igualdade Racial deve ser votado na quarta-feira. Brasília, 11 Jun. 2010.

AGÊNCIA ESTADO. *Estatuto da Igualdade Racial parado na Câmara*. 13 mai. 2007.

COSTA, Rosa. Passa Estatuto da Igualdade Racial. *O Estado de S. Paulo*. São Paulo, 17 Jun. 2010. Disponível em: <[http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20100617/not\\_imp567788,0.php](http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20100617/not_imp567788,0.php)> Acesso em 30 Jul. 2010.

FRANÇA, E. *A UNEGRO e o Estatuto Possível*. 15 Jul. 2010. Disponível em: <[http://www.portaldaigualdade.gov.br/noticias/ultimas\\_noticias/2010/07/a-uneegro-e-o-estatuto-possivel](http://www.portaldaigualdade.gov.br/noticias/ultimas_noticias/2010/07/a-uneegro-e-o-estatuto-possivel)> Acesso em 29 Ago. 2010.

FOLHA DE SÃO PAULO. *Estatuto exclui cota e incentivo a quem contratar negros*. Caderno Cotidiano. 17 Jun. 2010.

GOIS et al. Cota para negro em universidade volta polêmica e indefinida. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 03 Nov. 2002.

LOURENÇO, Iolando. Bolsonaro, que é contra as cotas, propõe reserva de vagas para deputados negros. *Agência Brasil*, 01 jul. 2006.

O GLOBO. *Estatuto: relator retira cota racial para TV e publicidade*. Rio de Janeiro, 20 Mai. 2009. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/pais/mat/2009/05/20/estatuto-relator-retira-cota-racial-para-tv-publicidade-755960293.asp>> Acesso em 12 Mar. 2010.

OBSERVATÓRIO DA IMPRENSA. Jornalismo e Relações Raciais. 29 Fev. 2005. Disponível em: <<http://www.observatoriodaimprensa.com.br/artigos.asp?cod=322AZL004>>. Acesso em 12 Set. 2009.

PINHEIRO, C. Quilombolas rechaçam tentativa de alterar a demarcação de suas terras. 28 set. 2007. *Observatório Quilombola*. Disponível em: <[http://www.koinonia.org.br/oq/noticias\\_detalhes.asp?cod\\_noticia=3495&tit=Not%C3%ADcias](http://www.koinonia.org.br/oq/noticias_detalhes.asp?cod_noticia=3495&tit=Not%C3%ADcias)>. Acesso em 12 Jan. 2010.

SARNEY, José. Um papagaio de Nabuco. *Folha de São Paulo*. 21 Mar. 2009.

WERNECK, F. “Com 49,7%, Pretos e Pardos Superam Brancos”. Estado de São Paulo, 18 set. 2008. Disponível em: <[http://www.estadao.com.br/economia/not\\_eco244361,0.htm](http://www.estadao.com.br/economia/not_eco244361,0.htm)>.