SUPERANDO AS DESIGUALDADES RACIAIS: UMA ANÁLISE DAS PRINCIPAIS POLÍTICAS PÚBLICAS

RESUMO

Nesses primeiros anos do novo século, a sociedade brasileira assiste a alterações na forma como o Estado – e demais instituições políticas – tem lidado com a questão das desigualdades raciais que historicamente maculam as relações que se estabelecem no país. O aumento na formulação de políticas públicas para a superação dessas desigualdades evidencia essa mudança. Estudos, no entanto, revelam que, muitas vezes, tais políticas não alcançam os resultados esperados. Este trabalho apresenta um balanço analítico das que têm sido consideradas as principais políticas nessa área e busca identificar possíveis variáveis que expliquem as dificuldades encontradas na implementação dessas ações. Para alcançar tais objetivos procedeu-se a uma pesquisa bibliográfica, tomando como referencial teórico a literatura relacionada ao campo das políticas públicas, especialmente aquela referente à questão de agenda e formulação de políticas, à ação afirmativa e à teoria dos movimentos sociais.

PALAVRAS-CHAVE Políticas públicas, ação afirmativa, desigualdade racial, discriminação racial, racismo, movimentos negros.

Eliane Barbosa da Conceição eliane.conceicao@fgv.br

Pesquisadora do Centro de Estudo em Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (CEAPG- FGV/SP) e doutoranda em Administração de Empresas nessa mesma instituição.

Artigo recebido em 07/07/2010. Aprovado em 10/08/2010.

ABSTRACT Since the beginning of this century, Brazilian society is witnessing a change in the way the State and other political institutions deal with the racial problems that remain very strongly in it. The increase in the formulation of some policies to overcome racial inequalities makes the change clear. Nevertheless, some studies show that in most of the time the policies do not reach the expected results. This work aims at presenting an appraisal of which, among the recent initiatives, are considered the most important policies in this field and at identifying the reasons for implementation problems. To reach these aims, we make a bibliographic research, taking as theoretical referential the literature of policies, especially that on agenda issues, policy formulation and affirmative action, and that of social movements.

KEYWORDS Policies, affirmative action, racial inequalities, racial discrimination, racism, black social movements.

INTRODUÇÃO

Após muitos anos de relativa inação, o Estado brasileiro vem se movimentando no sentido de atender demandas antigas da comunidade afro-brasileira. Assim, nas últimas décadas tem implementado políticas públicas que visam à superação das desigualdades raciais no país. São ações específicas, direcionadas à camada da população que, em razão de sua origem etnorracial, vivencia privações de diversas naturezas. Fundamenta essas ações a ideia de que, embora as políticas universais sejam relevantes no combate às desigualdades sociais no Brasil, elas se têm mostrado insuficientes para suplantar as diferenças sociais e econômicas entre os diferentes grupos raciais (BRASIL, 2007a).

No entanto, em que pese o valor de tais iniciativas, estudiosos da área e ativistas dos movimentos negros (MNs) mostram-se preocupados com a forma como essas políticas têm sido implementadas, enfatizando a necessidade de articulação entre as diferentes iniciativas – dos três níveis de governo – e de definição de programas mais duradouros, “cujos impactos possam ser medidos em médio e longo prazo e que contribuam para a promoção de uma efetiva agenda de igualdade racial no Brasil” (PAULA e HERINGER, 2009, p. 10).

Diante dessa realidade, algumas questões emergem, dentre as quais: (a) a desigualdade racial é um problema que os líderes políticos realmente reconhecem como uma questão a ser solucionada? (b) se sim, esse problema de fato consta da agenda formal dos governantes e demais líderes políticos? (3) caso a resposta seja positiva, o que pode explicar tantos impasses e descontinuidades na implantação das políticas? O presente trabalho objetiva oferecer um balanço analítico da problemática apresentada, buscando responder às questões levantadas e formular hipóteses sobre os fatores que justificariam as dificuldades

encontradas na fase de implementação de tais políticas. Para tanto, foi realizada uma pesquisa bibliográfica que teve como principal referencial teórico a literatura do campo das políticas públicas, especialmente aquela relacionada à questão da agenda, da formulação de políticas e da ação afirmativa; e à relacionada à teoria dos movimentos sociais.

Deste ponto em diante este artigo está organizado da seguinte forma: a seção que se segue a esta introdução apresentará breve histórico das ações dos movimentos sociais negros na luta pela inclusão da questão racial na agenda formal dos governantes. Na segunda parte, será apresentado um resumo da discussão acerca da natureza da política pública e da origem, objetivos e modalidades da ação afirmativa, além de uma descrição de algumas das que têm sido consideradas as principais políticas públicas para a superação das desigualdades raciais, adotadas em período recente no país; são apontados, na terceira seção, os primeiros resultados dessas ações. No quarto tópico, busca-se, com base no conteúdo lançado nas seções anteriores, oferecer respostas às questões levantadas nesta introdução e formulam-se hipóteses sobre fatores que possam justificar a falta de sucesso na implementação de tais políticas. E, para concluir, são apresentadas as considerações finais.

1. BREVE HISTÓRICO: MOVIMENTOS NEGROS E LUTA POR POLÍTICAS PARA A SUPERAÇÃO DAS DESIGUALDADES RACIAIS

A literatura aponta que os movimentos sociais assumem importante papel na fixação da agenda dos tomadores de decisão (KING *et al.*, 2007; KINGDON, 1995). O objetivo desta seção é demonstrar que as políticas e programas aqui tratados são frutos de lutas muito antigas dos mo-

vimentos negros do país. O que se busca afirmar especialmente é que, como propõem os estudiosos das teorias dos movimentos sociais (e.g. HARDY e MAGUIRE, 2009; KING *et al.*, 2007; KING e SOULE, 2007), em última instância foram as manifestações e protestos dos MNs que desencadearam o processo de alterações no comportamento dos agentes políticos, levando-os à formulação de políticas específicas para a coletividade dos negros e/ou para a valorização de sua história e cultura.

Ao longo das últimas décadas, o Estado brasileiro tem adotado medidas que visam à superação das desigualdades raciais. Reconhece com essas iniciativas que no país o pertencimento racial tem peso significativo na explicação das desigualdades socioeconômicas entre os negros e os não negros, como ressaltou Ricardo Henriques (2001). De fato, desde a abolição da escravatura até muito recentemente, os governantes brasileiros não demonstraram atenção ao problema das desigualdades raciais¹ que tão fortemente maculam a sociedade brasileira.² Essa situação começou a ser modificada na década de 1970, período que testemunhou uma ampla mobilização em torno da questão racial, com as diversas entidades dos MNs trazendo o tema de volta à arena política, especialmente pela denúncia do chamado mito da democracia racial (JACCOUD *et al.*, 2009; ROQUE, 2009; ALBERTI e PEREIRA, 2007, 2005).

A partir da década de 1980, entidades dos MNs passaram a adotar novas estratégias de ação, buscando a construção de *espaços de interlocução com os poderes públicos*. Foi assim que, nesse período, militantes participaram da fundação e organização de novos partidos políticos, bem como do movimento pelas Diretas Já, logrando incluir algumas de suas demandas ao conjunto das reclamações que a sociedade apresentava na ocasião (ALBERTI e PEREIRA, 2007). Em 1986, organizações dos movimentos negros de diversos estados da Federação mobilizaram-se em prol da constituinte,

realizando em Brasília a Convenção Nacional do Negro na Constituição. Do documento aprovado ao final da convenção constavam algumas reivindicações, dentre as quais a criminalização do racismo e o direito das comunidades quilombolas à posse de suas terras, temas que vieram a ser acolhidos no texto constitucional (JACCOUD *et al.*, 2009).

No ano de 1988 a sociedade assistiu novamente à forte mobilização dos MNs. A razão era os 100 anos de abolição da escravidão no país e a constatação de que nada havia mudado em relação à condição socioeconômica da população negra. Nesse mesmo ano, foi instituída a nova Constituição Federal, em cujo texto o Estado tornou o racismo um crime inafiançável e imprescritível; reconheceu os territórios quilombolas como bens culturais nacionais, além de admitir o direito da população remanescente de quilombos à propriedade definitiva das terras que ocupavam; e afirmou a diversidade cultural como um patrimônio comum a ser valorizado e preservado. Apesar de não tratar diretamente do combate à discriminação racial, a nova Constituição estabeleceu princípios que o fundamentavam³ (JACCOUD *et al.*, 2009).

A projeção que os MNs ganharam no ano do centenário da abolição abriu caminho, no âmbito do governo federal, para a criação da Fundação Cultural Palmares (FCP) naquele mesmo ano. A FCP é um organismo vinculado ao Ministério da Cultura e tem a finalidade de promover os *valores culturais, sociais e econômicos da influência negra na formação da sociedade brasileira*. Cabe-lhe, hoje, somente a competência para a emissão dos títulos de certificação e não mais para a demarcação das terras, como fora responsável no início de sua criação (JACCOUD *et al.*, 2009; ARRUTI, 2009; ALBERTI e PEREIRA, 2007).

No plano federal, a criação da FCP marca o início de uma nova fase para o Estado brasileiro, em que este passa a reconhecer a legitimidade de

parte das demandas dos MNs. Apesar disso, no período entre os anos de 1988 e 1995, pouco se articulou em favor da redução das desigualdades raciais. Certamente, merece destaque como iniciativa do período a publicação da Lei nº 7.716, de autoria do deputado federal Carlos Alberto Oliveira (Lei Caó), que tipifica o crime de racismo (JACCOUD *et al.*, 2009; ALBERTI e PEREIRA, 2007). Mesmo que hoje analistas e militantes apontem limitações no uso de instrumentos repressivos no enfrentamento da discriminação racial no Brasil, dado o modo indireto como o racismo aqui se manifesta, na ocasião a lei representou um avanço (JACCOUD *et al.*, 2009).

Em 1995, ano em que foram celebrados os 300 anos da morte do líder negro Zumbi dos Palmares, a sociedade brasileira assistiu mais uma vez a fortes mobilizações dos MNs, que, articulados com centrais sindicais, organizaram a Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida, evento que reuniu mais de 30 mil pessoas em Brasília. O objetivo da manifestação era pressionar o governo federal a assumir compromisso público contra o racismo. Na ocasião, foi entregue ao presidente Fernando Henrique Cardoso documento que denunciava as condições subumanas em que vive a população negra no país, em função dos processos de discriminação social fundamentados em racismo, e exigia ações efetivas do Estado, como requisito da maioria política desse grupo social (MARCHA, 1996). Em resposta a essa iniciativa, o presidente Fernando Henrique criou o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) de Valorização da População Negra, com a incumbência de propor ações integradas de combate à discriminação racial e de recomendar e promover políticas de “consolidação da cidadania da população negra” (JACCOUD *et al.*, 2009).

No transcorrer da década de 1990, outras ações foram realizadas, contabilizando-se, entre os anos de 1995 e 2002, 40 programas de ação afirmativa

em instituições estatais, no âmbito do executivo e do judiciário (PAULA e HERINGER, 2009).

Porém, como aponta a literatura revisada, somente a partir de 2001 o Brasil assumiu compromisso mais efetivo de implantar políticas públicas de combate ao racismo e redução das desigualdades fundamentadas em racismo. Isso ocorreu em função da forte mobilização de setores dos MNs no período preparatório e durante a III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, ocorrida em Durban, África do Sul (JACCOUD *et al.*, 2009; PAULA e HERINGER, 2009; SAILLANT, 2009).

2. POLÍTICAS ESPECÍFICAS PARA O COMBATE ÀS DESIGUALDADES RACIAIS

Estudiosos das relações raciais no Brasil têm apontado algumas ações estatais recentes como importantes medidas para a superação das desigualdades raciais no país (BRASIL, 2009; JACCOUD, 2009; PAULA e HERINGER, 2009). O primeiro objetivo desta seção é apresentar exemplos dessas políticas. Cabe destacar que algumas delas não se configuram como políticas exclusivas para os afrodescendentes, uma vez que foram formuladas para beneficiar não somente os negros, mas também os indígenas e aqueles provenientes de classes sociais mais desfavorecidas. Antes, porém, de descrever tais políticas, três questões inter-relacionadas serão aqui examinadas. A primeira diz respeito ao conceito de política pública e às razões que justificam a adoção de políticas específicas para a promoção da igualdade racial no Brasil. Depois, serão apresentados argumentos sobre a natureza e objetivos das ações afirmativas. A finalidade é demonstrar que originalmente esse conceito sempre esteve

relacionado à ideia de superação de desigualdades, tanto pela reparação de grupos que tenham sofrido discriminação no passado como pela promoção de ações de justiça social que visassem a anular ou prevenir os efeitos das discriminações presentes ou futuras, e não à ideia de diversidade. De fato, a associação desses dois conceitos se deu no início da década de 1980, nos Estados Unidos, com a ascensão dos valores neoliberais e o arrefecimento do ideal do Estado do Bem-Estar Social. Por fim, será estabelecida a distinção conceitual entre ação afirmativa e cotas, o que se acredita contribuirá para esclarecer dúvidas que geralmente se amontoam em torno desses dois últimos conceitos.

2.1 Políticas públicas

Como sugere Enrique Saravia (2006, p. 28), a política pública pode ser concebida como um *fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade*. Sendo possível, como sustenta o autor, considerá-la uma estratégia que aponta para os diferentes fins desejados pelos grupos que participam do processo decisório. O autor assim resume o conceito de política pública:

[...] é um sistemas de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar realidades de um ou mais setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos (SARAVIA, 2006, p. 29).

Com base na teoria rawlsiana, uma política pública pode ser entendida como uma ação do Estado. Ação que deriva da necessidade de sua intervenção na economia, e nos demais setores da sociedade, com a finalidade de corrigir as imperfeições na distribuição do produto do esforço coletivo, reajustando a estrutura básica da socie-

dade, de tal forma que haja mais justiça na distribuição dos bens primários.

Estudiosos da área concordam que, apesar de as políticas públicas implementadas pelos diferentes entes estatais guardarem características semelhantes entre si, sua conformação de fato dependerá do contexto político, social e econômico de cada sociedade. Realidade essa que poderá, ou não, contribuir para a estabilidade e eficácia das políticas públicas, para o grau de participação dos grupos interessados e para a limpidez dos procedimentos de decisão (SARAVIA, 2006: 32).

No entanto, uma política pública não vem a existir pela simples vontade das autoridades competentes. Diferentemente, ganha corpo a partir de um processo que compreende diversas etapas, desde a inclusão de determinado problema ou necessidade social na agenda, ou lista de prioridades do poder público, até sua efetiva implementação, acompanhamento e avaliação (SARAVIA, 2006).

Ressalta-se, dessa forma, que o Estado só age na resolução de problemas que façam parte de sua agenda formal. Com essa observação, deseja-se chamar a atenção do leitor para três aspectos: (1) a existência de determinada condição objetiva, tida como um problema por alguns, é, em certos casos, fator necessário, mas não suficiente para levar o Estado a agir na busca de solução para o suposto problema; (2) uma condição objetiva, tida como negativa por alguns, só será considerada um problema caso a sociedade e seus governantes assim a reconheçam e acreditem que algo possa ser feito para a resolução daquele problema; e (3) Somente quando a questão é considerada um “problema” é que ela se torna candidata a entrar na agenda formal dos governantes (FUKS, 2000; COBB; ELDER, 1995; KINGDON, 1995).

Certamente, os elementos acima tratados oferecem uma perspectiva para a compreensão de possíveis razões que podem ter levado o Estado brasileiro a desconsiderar as demandas dos MNs.

Talvez tenha deixado de agir porque não reconhecia a condição objetiva das desigualdades raciais no Brasil como um problema. Considerada um não problema, a questão não demandava ação estatal.

De fato, foi apenas em 2001 que o tema desigualdades raciais entrou na “agenda” do governo brasileiro, pois, mesmo que lá no ano de 1995, o presidente da República já houvesse reconhecido publicamente a existência de disparidades sociais entre os diferentes grupos raciais que compõem a sociedade brasileira, só em 2001 ele assume o compromisso, diante da comunidade internacional, da adoção de políticas públicas específicas para a superação de tais assimetrias (PAULA e HERINGER, 2009; JACCOUD *et al.*, 2009; MUNANGA, 2001). Com isso não se quer dizer, porém, que houve um reconhecimento oficial de que o racismo, em suas diferentes manifestações, seja uma prática comum na sociedade brasileira, como o revelam, por exemplo, os inúmeros boletins e textos produzidos pelo Ipea e outros institutos de pesquisas, mas que talvez um passo tenha sido dado nessa direção.

Deve-se observar, no entanto, que o fato de constar da “agenda” não garante que o problema será alvo de política pública. Cobb e Elder (2000, p. 99-100) destacam que determinada questão só se torna alvo de tais políticas quando efetivamente entra na agenda formal dos governantes, sendo esta constituída por um conjunto de itens que esteja *explicitamente* esperando uma decisão governamental *séria e ativa*, chamando a atenção para dois aspectos: (1) na definição apresentada, o advérbio ‘explicitamente’ refere-se a assunto que inclua ações ou alternativas ou que, simplesmente, inclua a identificação de um problema que requeira alguma ação; (2) os adjetivos ‘ativo’ e ‘sério’ qualificam os itens da agenda formal, diferenciando-os dos elementos que constem da ‘pseudoagenda’. A pseudoagenda seria formada pelos itens que, de alguma forma, são registrados

ou cuja demanda é reconhecida, para os quais não ocorra, no entanto, a explícita consideração de seu mérito. Para Cobb e Elder, os tomadores de decisão sempre lançarão mão da pseudoagenda para aplacar frustrações de grupos de eleitores, ou para evitar consequências políticas advindas de falhas no reconhecimento de algumas demandas. Essa situação ocorre quando ações que nunca serão de fato levadas a cabo são inseridas na agenda com a única motivação de abrandar grupos de ativistas.

De toda forma, é considerada uma política pública para a superação das desigualdades raciais a ação estatal que busque soluções para o problema das disparidades sociais que separam os diferentes grupos raciais que integram uma sociedade. Chama-se a atenção para o fato de que, quando tais desigualdades surgem também como reflexo de práticas de discriminação, a ação afirmativa se apresenta como importante instrumento para a anulação dos efeitos dessa discriminação e superação da parcela de assimetrias sociais por ela geradas, como se verá mais adiante nesta seção.

Isso não significa dizer, porém, que as políticas públicas universais sejam dispensáveis. Pelo contrário, analistas concordam que as políticas universais são necessárias e se têm mostrado eficazes para a melhoria das condições de vida da população brasileira, inclusive da população afrodescendente.⁴ No entanto, tais políticas não são suficientes para corroborar com a consubstanciação do princípio da igualdade substantiva, visto que não alcançam dimensões importantes dos fundamentos das assimetrias sociais, como é o caso da discriminação racial (FERES JR. e ZONINSEIN, 2008; BRASIL, 2007a). De fato, a presença do racismo, do preconceito e da discriminação racial⁵ como práticas sociais representa um obstáculo à superação daquelas assimetrias, visto que a parcela da população alvo dessas práticas as sofre pelo simples fato de pertencer a determinado grupo etnorracial. As políticas universais não dão con-

ta desse substrato, fazendo-se, então, necessárias políticas específicas, destinadas à promoção desses grupos mais vulneráveis (JACCOUD, 2008, p. 137).

Além disso, como consideram João Feres Jr. e Jonas Zoninsein (2008, p. 10), a ação afirmativa fundamenta-se no princípio da igualdade substantiva, preceito que postula que a finalidade última dos sistemas político-legais seja a promoção da igualdade de fato entre seus membros e não apenas a garantia da igualdade formal. A ideia é que quando as políticas universais falham em produzir a buscada igualdade material, ou mesmo contribuem para a perpetuação de desigualdades, ações de discriminação positiva devam ser adotadas, para corrigir tais assimetrias. Os autores argumentam que essa é a característica fundamental da ação afirmativa. Como se verá mais adiante, são diversas as modalidades de ação afirmativa. As políticas de cotas nas universidades, a obrigação do estudo da história da África no ensino médio, e outras políticas e programas apresentados no subitem 2.3.4 desta seção são todos espécies do gênero ação afirmativa, e foram estabelecidos com vistas ao alcance daquele objetivo superior, o da garantia da igualdade material.

2.2 A ação afirmativa

2.2.1 Origem e objetivos da ação afirmativa

A política de ação afirmativa é um instrumento utilizado por diversos países do mundo contemporâneo. Na época em que foi pela primeira vez utilizada na Índia, nos Estados Unidos e em outros países, era vista como meio para a superação de desigualdades, tanto pela reparação de grupos que tivessem sofrido discriminação no passado, como pela promoção de ações de justiça social que visassem a anular ou prevenir os efeitos das discriminações presentes ou futuras (ZONINSEIN, 2008; FERES JR., 2006; SILVÉRIO, 2002;

GUIMARÃES, 1999). Hoje, no entanto, não existe mais consenso a respeito de seus objetivos. De fato, atualmente ela tem sido vista como um mecanismo para atingir fins tão distintos como, por exemplo, esses de reparação e justiça social, e o da diversidade. A definição de ação afirmativa dada por Joaquim Barbosa Gomes (2001) contempla as duas últimas finalidades, como se pode verificar:

[...] as ações afirmativas consistem em políticas públicas (e também privadas) voltadas à materialização do princípio constitucional da igualdade material e à neutralização dos efeitos da discriminação racial, de gênero, de idade, de origem e de complexão física. [...], elas visam a combater não somente as manifestações flagrantes de discriminação, mas também a discriminação de fundo cultural, estrutural, enraizada na sociedade. [...], tem como meta, também, o engendramento de transformações culturais e sociais relevantes, inculcando nos atores sociais a utilidade e a necessidade da observância dos princípios do pluralismo e da diversidade nas mais diversas esferas do convívio humano [...] (GOMES, 2001, p. 6, 7).

Já Antonio Carlos Guimarães (1999) e Sabrina Moehlecke consideraram a questão da reparação e da justiça distributiva, como se vê nos trechos transcritos abaixo:

Ações afirmativas são políticas que visam afirmar o direito de acesso a tais recursos [coletivos] a membros de grupos sub-representados, uma vez que se tenham boas razões e evidências para supor que o acesso seja controlado por mecanismos ilegítimos de discriminação (racial, étnica, sexual) (GUIMARÃES, 1999 *apud* SILVÉRIO, 2002, p. 235).

[...] podemos falar em ação afirmativa como uma ação reparatória/ compensatória e/ou preventiva, que busca corrigir uma situação de discriminação e desigualdade infringida a certos grupos no passado, presente ou futuro, através de valorização social, econômica, política, e/ou cultural desses grupos,

durante um período limitado. A ênfase em um ou mais desses aspectos dependerá do grupo visado e do contexto histórico e social (MOEHLECKE, 2002, p. 203).

Do que se tem notícia, a Índia foi uma das primeiras nações modernas a adotar alguma forma de ação afirmativa. Oficialmente o faz desde 1950, tendo o texto da Constituição pós-independência estabelecido as bases legais que, até os dias atuais, fundamentam tais políticas naquele país. O objetivo original foi, e continua sendo, a promoção de indivíduos pertencentes a grupos altamente sub-representados – como os *dalits*, conhecidos como “intocáveis” pelos hindus, e os *adivasis*, oficialmente denominados *scheduled castes* e *scheduled tribes*, respectivamente – a posições de destaque na sociedade (FERES JR., 2006; WEISSKOPF, 2008). O sistema indiano adota a forma de reserva de posições, ou assentos, para candidatos daquelas castas, e demais castas minoritárias, tanto para favorecer o ingresso no mercado de trabalho e no ensino superior como para dar acesso às principais posições sociais (WEISSKOPF, 2008).

Os Estados Unidos também adotam políticas de ação afirmativa e o fazem desde os anos de 1960. Originalmente, naquele país, as ações afirmativas tiveram o claro objetivo de redução de desigualdades raciais. Foram implementadas em resposta ao forte movimento por direitos civis promovido, a partir da década de 1950, pelos afro-americanos (WEISSKOPF, 2008). Além desse ideal de promoção de direitos à parcela da sociedade que havia sido sistematicamente discriminada e, portanto, excluída das posições sociais mais desejadas, a ação afirmativa representou naquele primeiro momento uma forma de reparação por injustiças passadas, como sugere Antonio Sérgio Alfredo Guimarães (1999, p. 195).

Diferentemente da Índia, entretanto, nos Estados Unidos sempre concorreram políticas públi-

cas e privadas de ação afirmativa. Dessa forma, como elucida Ronald Dworkin (2001), as melhores faculdades e universidades norte-americanas por mais de 30 anos têm usado sistemas de admissão sensíveis à origem etnoracial dos candidatos, com o objetivo de aumentar o número dos membros dos grupos sub-representados no rol de alunos. Da mesma forma, McAdam e Scott (2005, p. 35-38) argumentam que, como reflexo de um plano adotado pelo presidente Nixon para as empresas públicas, a partir do final da década de 1960, empresas privadas norte-americanas também passaram a adotar critérios semelhantes na seleção de empregados, com o mesmo objetivo de aumentar a representação dos grupos minoritários em seus quadros, especialmente, naquele momento, o número de afro-americanos. A partir da década de 1990, no entanto, os programas de ação afirmativa estadunidenses têm sofrido fortes ataques, especialmente porque, se acredita, ferem princípios fundamentais da sociedade americana, como o da igualdade, do mérito e da individualidade (FERES JR. e ZONINSEIN, 2008; SILVÉRIO, 2002). Outro argumento usado é que negros e mulheres, indivíduos mais beneficiados com as ações afirmativas naquele país, já haviam conquistado seu espaço na sociedade e que, por isso, tais políticas não mais se justificavam (KELLOUGH, 2006).

Desde 1986, o Canadá também tem adotado, e aprimorado, políticas de ação afirmativa voltadas para o mercado de trabalho. Tais políticas encontram-se arroladas no Ato de Igualdade no Emprego (AIE), que se fundamenta no Ato Canadense de Direitos Humanos e na Carta Canadense de Direitos e Liberdades. Num primeiro momento, apenas o setor privado foi alcançado pelas exigências do ato. A partir de 1995, foram também incluídos no âmbito do AIE o setor público canadense e os setores de segurança interna do país. O propósito do Ato de Igualdade no Emprego é promover a igualdade de oportunidades de traba-

lho para as mulheres, membros dos povos aborígenes, deficientes físicos e membros das minorias visíveis (pessoas não brancas), estas últimas algumas vezes denominadas minorias raciais. Diante desse objetivo, os empregadores devem corrigir desvantagens no emprego enfrentadas por pessoas desses quatro grupos. No que concerne às desigualdades raciais, o ato visa a instituir mudanças no comportamento dos contratantes e criar igualdade de oportunidades para os membros das minorias visíveis e aborígenes (BOXHILL, 2006).

Como se pode observar pelos exemplos acima mencionados, em sua origem, a ação afirmativa foi fortemente justificada pelo fato de ser considerada um mecanismo adequado para a promoção da justiça distributiva e da reparação. Mais recentemente, no entanto, tal conceito tem sido associado à questão da diversidade. João Feres Júnior (2006) salienta que, nos Estados Unidos, o argumento da diversidade ganhou popularidade no período em que a ideia de reparação e justiça distributiva passou a ser atacada em função das mudanças no cenário político do país com a eleição do presidente Ronald Reagan e a consequente ascensão de ideias neoliberais e o desmoronamento do Estado de Bem-Estar Social.

Para o autor, o argumento da diversidade diluiu tanto a ideia de reparação como a de justiça distributiva, pois, quando se considera que a promoção da diversidade é a finalidade da ação afirmativa, a discriminação que determinado grupo sofreu no passado, que, em parte, determina a condição socioeconômica desses grupos sociais hoje, torna-se somente um entre os muitos elementos que devem ser observados na seleção de candidatos. Da mesma forma, a questão da desigualdade e das discriminações do presente se dissolve em uma valorização geral das diferenças, abrandando sobremaneira o ideal da ação afirmativa. Nesse sentido também argumentam Rudder e Vourc'h (2006), como se vê no trecho citado abaixo:

De fato, a “diversidade” é um argumento cuja definição e conteúdo restam voluntariamente imprecisos. É um conceito muito criticado, do outro lado do Atlântico, onde muitos observadores a veem como um meio de atenuar os efeitos do sistema do racismo e/ou como uma tentativa de “contornar os constrangimentos das práticas ligadas aos programas de ação afirmativa”. Com efeito, a diversidade não tem a intenção de atingir uma representação justa e seus contornos são muito vagos [...]. Globalmente, a noção evanescente de *diversity* revaloriza as práticas liberais ou, mais precisamente, o liberalismo prático, impondo nele algumas barreiras relativas aos efeitos excessivos e contraproducentes da discriminação sistemática (RUDDER e VOURC'H, 2006, p. 89-90; livre tradução da pesquisadora).⁶

No caso do Brasil, em que, como já apontado nas seções anteriores, persiste elevada desigualdade socioeconômica entre os distintos grupos raciais, especialmente entre negros e brancos, o poder público tem sido instado a implementar ações afirmativas que busquem superar tais diferenças e neutralizar os efeitos da discriminação racial, uma vez que esta última se constitui em um dos fatores a influenciar as citadas assimetrias sociais e econômicas. E, como relembra Kabengele Munanga, foi esse o compromisso assumido pelo país em 2001, diante da comunidade internacional, ao responsabilizar-se, no Relatório do Comitê Nacional para a Preparação da Participação Brasileira na III Conferência Mundial das Nações Unidas contra o Racismo, a Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, pela “adoção de medidas reparatórias às vítimas de racismo, da discriminação racial e formas conexas de intolerância, por meio de políticas públicas específicas para a superação da desigualdade” (MUNANGA, 2001, p. 35). Com isso não se quer dizer, entretanto, que não haja valor na convivência de pessoas com diferentes experiências e trajetórias, algo que verdadeiramente a ação afirmativa promove (DWORKIN, 2003), mas que, para uma sociedade como a brasileira, a promoção da diversidade

não deve ser o primeiro objetivo de uma política de ação afirmativa (FERES JR., 2006).

2.2.2 Ação afirmativa e cotas

A literatura consultada evidencia que a ação afirmativa não pode ser confundida com cota, tratando-se a primeira de um grupamento de espécies ou de um conceito guarda-chuva. Nesse sentido, a ação afirmativa abraça uma série de iniciativas de natureza idêntica, sendo a cota uma dessas. Assim, a cota é uma espécie do gênero ação afirmativa (MUNANGA, 2001; MOEHLECKE, 2002; SILVÉRIO, 2002). Apesar dessa distinção, são poucos os exemplos dados acerca de quais seriam as outras modalidades do gênero ação afirmativa. Arivaldo Santos de Souza (2006), no entanto, relaciona, a título de exemplo, algumas iniciativas que podem ser formuladas como ações afirmativas, dentre as quais estão: (1) sistemas de cotas; (2) sistema de bônus; e (3) programas de inclusão de estagiários, trainees e profissionais nos quadros das organizações empregadoras de mão de obra.

A primeira modalidade tratada pelo autor é a mais conhecida entre as iniciativas citadas e é operacionalizada por meio da reserva de vagas – em processos seletivos para ingresso em universidades, cargos no mercado de trabalho, assentos nos órgãos de representação política e outros – para membros do grupo (ou grupos) ao qual a política visa privilegiar. Deve-se observar que, para passar no processo seletivo, o candidato cotista é avaliado e deve apresentar as habilidades necessárias para ingresso na vaga pleiteada. A diferença é que ele concorre apenas com candidatos do seu mesmo grupo social. A ideia é que seria injusto avaliar de forma plana candidatos que tiveram oportunidades desiguais durante suas trajetórias de vida. Para a realidade do Brasil, isso significa que seria injusto usar a mesma medida para avaliar o desempenho escolar de uma jovem

que frequentou as melhores escolas do país, que nunca precisou se preocupar com provimentos básicos para a sobrevivência, que teve acesso fácil a toda a sorte de bens imateriais e materiais, e de outra que seja oriunda das classes populares, que tenha estudado em escola pública, que tenha trabalhado desde a tenra idade para prover a sobrevivência própria e da família.

O sistema de bônus se diferencia desse primeiro porque nele não é reservado um número (ou percentual) determinado de vagas para os candidatos pertencentes ao grupo-alvo. Diferentemente, esses recebem um bônus especial para aumentar a sua pontuação no processo seletivo, e a partir daí são classificados juntos com os demais candidatos. São desclassificados do processo os que, mesmo recebendo o bônus, não alcançarem a pontuação de corte. A última modalidade exemplificada implicaria um aproveitamento ou contratação de estagiários e profissionais provenientes daqueles grupos sociais. O que tem acontecido, por exemplo, nos bancos privados. Como se verá mais adiante, alguns desses bancos firmaram convênio com a Faculdade Zumbi dos Palmares com a finalidade de recrutar estagiários negros. Apesar de os termos do contrato não prever a retenção dos estagiários, alguns bancos têm assim procedido.

As políticas que serão analisadas neste trabalho também se constituem em modalidades de ação afirmativa e ilustram a abrangência do conceito, como se pode verificar na seção seguinte.

2.3 Principais políticas públicas para a superação das desigualdades raciais

Passa-se a apresentar breve relato de algumas das que têm sido consideradas as mais importantes políticas para a superação das desigualdades raciais no país, formuladas nos âmbitos federal e estadual.⁷

2.3.1 Políticas no âmbito das instituições federais⁸

Neste ensaio, estão assim sendo consideradas aquelas ações adotadas no âmbito do governo federal que visam à institucionalização da temática racial nos ministérios e demais órgãos federais.

Após Durban (2001), uma das primeiras medidas a ser implantadas pelo governo federal foi a criação do Conselho Nacional de Combate à Discriminação Racial (CNCD), vinculado à Secretaria de Estado de Direitos Humanos, que tinha como objetivo incentivar a formulação de políticas públicas afirmativas e proteger os direitos de indivíduos e de grupos sociais, raciais e étnicos sujeitos à discriminação racial (JACCOUD *et al.*, 2009, p. 274).

Ainda no ano de 2001 foram adotadas as primeiras experiências nesse campo. Programas de ação afirmativa foram anunciados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério da Cultura e Ministério da Justiça, estabelecendo um número de cotas para negros em cargos de direção, no preenchimento de vagas em concurso público, na contratação por empresas prestadoras de serviço e por organismos internacionais de cooperação técnica. Naquele mesmo ano, o Ministério das Relações Exteriores inaugurou o programa de “bolsas-prêmio para a diplomacia”, em favor de estudantes negros (JACCOUD *et al.*, 2009, p. 275).⁹

No último ano do governo FHC, foi também publicado o Decreto nº 4.228, instituindo, no âmbito da administração pública federal, o Programa Nacional de Ações Afirmativas (JACCOUD *et al.*, 2009, p. 275).

Já em 2003, primeiro do presidente Lula, foram criados três órgãos importantes para o enfrentamento das questões raciais no país: (i) Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), secretaria com *status* de ministério que tem como objetivo formular e

coordenar políticas para a promoção da igualdade racial e articular as ações do governo federal de combate à discriminação racial, obedecendo ao princípio da transversalidade; (ii) Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR), órgão colegiado de caráter consultivo vinculado à SEPPIR, que tem como missão propor políticas, e alternativas, de combate o racismo, ao preconceito e à discriminação, e de promoção da igualdade racial; e, (iii) Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial (FIPIR), cuja função é reunir organismos executivos estaduais e municipais voltados para a questão racial. O fórum visa a articular os esforços dos três níveis de governo para implementar políticas de promoção da igualdade racial (BRASIL, 2009; JACCOUD, 2009, p. 275).

2.3.2 Políticas para combate ao racismo institucional¹⁰

[...] é chamado racismo institucional (também, racismo estrutural ou sistêmico) o fracasso coletivo das instituições e organizações em prover um serviço profissional e adequado às pessoas devido a sua cor, cultura, origem racial ou étnica. Ele se manifesta em normas, práticas e comportamentos discriminatórios adotados no cotidiano de trabalho, os quais são resultantes da ignorância, da falta de atenção, do preconceito ou de estereótipos racistas. Diferentemente da discriminação direta, o racismo institucional atua na forma como as instituições funcionam, seguindo as forças sociais reconhecidas como legítimas pela sociedade e, assim, contribuindo para a naturalização e reprodução da hierarquia racial (BRASIL, 2007b, p. 216).

Um programa com o objetivo de combater o racismo institucional foi adotado, durante os anos de 2005 e 2006, pelo Ministério da Saúde, em parceria¹¹ com diversos organismos nacionais e internacionais. O programa teve dois objetivos principais: fortalecer a capacidade do setor público

na identificação e na prevenção do racismo institucional, a partir da formulação de políticas, capacitação institucional e revisão de normas e procedimentos, e fomentar a participação das organizações da sociedade civil no diálogo sobre políticas públicas. Tinha como pressuposto que os tratamentos desiguais têm como base as práticas dos corpos funcionais das instituições, e que essas práticas devem ser evidenciadas, debatidas, combatidas e prevenidas por meio de novas normas, procedimentos e cultura institucional. A estratégia principal foi dar visibilidade às práticas de racismo indireto e atuar na formação de equipes técnicas e administrativas para a consolidação de uma rede de apoio à promoção da equidade racial em saúde (JACCOUD *et al.*, 2009, p. 282; BRASIL, 2007b, p. 216).

2.3.3 Políticas para combate às desigualdades no ensino fundamental e médio¹² (Leis nº 10.639/2003 e nº 11.645/2008)

[...] a primeira torna obrigatória nas instituições de ensino públicas e privadas de educação básica a inclusão do ensino de História da África e das culturas afro-brasileiras. A segunda cria a mesma obrigatoriedade no que diz respeito às culturas indígenas. São esforços que visam não apenas contribuir para a disseminação de ideais e valores básicos à vida democrática, como também permitir que os alunos negros e indígenas assumam com naturalidade e dignidade os atributos que lhe fazem apenas diferentes dos brancos, não piores que esses últimos. Também oferece aos alunos brancos a oportunidade de conhecer a história e cultura desses outros povos, fornecendo-lhes os fundamentos necessários para maior reflexão acerca das desigualdades raciais que maculam a nação brasileira e para seu posicionamento mais consciente no embate que a sociedade, hoje, trava diante dessa questão (Leis nº 10.639/2003 e nº 11.645/2008).

Trata-se de iniciativas muito importantes, pois

abrem novas perspectivas para o trabalho com os temas do preconceito, discriminação e racismo em sala de aula, assim como para a capacitação dos professores para lidarem com situações de discriminação direta ou indireta no ambiente escolar. Não há dúvidas de que, além da capacitação dos professores, ainda devem ser enfrentados problemas decorrentes da ausência de normatização sobre os critérios e conteúdos necessários à implementação das leis, assim como a disponibilidade de material didático para uso nos cursos de capacitação e em sala de aula (JACCOUD *et al.*, 2009, p. 285).

2.3.4 Reserva de vagas nas universidades públicas¹³

[...] para Feres Jr. e Zoninsein (2008, p. 23) uma das arenas de maior importância da ação afirmativa e da construção da nacionalidade é o ensino superior, visto que adoção de políticas preferenciais para admissão e permanência de membros de grupos discriminados e sub-representados nas elites sociais, políticas e econômicas propiciam: (a) mais chance de mobilidade para os indivíduos mais bem preparados desses grupos; (b) expansão do capital social desses grupos como um todo; (c) oportunidade para que o corpo discente das instituições de ensino superior trave contato com aqueles primeiros indivíduos, levando-o a ampliar seu conhecimento sobre temas estruturais para o desenvolvimento nacional, entre os quais se encontra o próprio racismo; e (c) enriquecimento das experiências discentes advindas do contato entre alunos de diferentes origens socioeconômicas e trajetórias de vida distintas, levando a universidade a desempenhar melhor o seu papel na formação da cidadania (JACCOUD *et al.*, 2009, p. 285).

Desde 2001, quando a Universidade do Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) promoveu seu primeiro vestibular com reserva de vagas para estudantes negros, um número crescente de universidades públicas tem adotado sistemas baseados no mesmo princípio: ampliação do acesso de negros,

indígenas e grupos oriundos do ensino público às universidades públicas, sendo hoje contabilizado um número de 80 universidades públicas que adotam algum tipo de programa de ação afirmativa no país (PAULA; HERINGER, 2009, p. 7). No caso de universidades públicas federais, as ações afirmativas têm sido adotadas de forma autônoma e por iniciativa de cada instituição, em decorrência de deliberações dos seus Conselhos Universitários. No caso de universidades públicas estaduais, elas têm, em geral, respondido a leis estaduais votadas pelas respectivas Assembleias Legislativas (JACCOUD *et al.*, 2009, p. 283).

Em razão da ausência de uma legislação federal para homogeneizar os programas e do fato de que cada estado adota um critério específico para a inclusão, existem hoje muitos programas diferentes em curso no país. Heringer e Ferreira (2009, p. 141) esclarecem que as análises sobre o processo de inclusão podem ser feitas levando-se em consideração diversos elementos da política, inclusive: a política adotada (cotas, reserva de vagas ou bonificações por pontos, isoladas ou em conjunto); a natureza da instituição envolvida (pública ou privada); a meta de inclusão estabelecida (o termo de duração do programa); os sujeitos de direito contemplados (índios, negros, estudantes oriundos de escola pública ou pobres e mulheres negras); os programas de permanência oferecidos.

2.3.5 Programa de Promoção da Igualdade de Oportunidade para Todos

Esse programa adotado pelo Ministério Público do Trabalho visa à ampliação das oportunidades de ingresso e de mobilidade ascendente para negros e mulheres no mercado de trabalho ou, dito de outra forma, à redução das distâncias que separam negros de brancos e mulheres de homens no mercado de trabalho. O mercado de trabalho é uma área que merece muita atenção, visto que o salário representa

em média 76% da renda das famílias brasileiras. Assim, a falta de oportunidade nesse espaço responde por parcela significativa das desigualdades econômicas e sociais encontradas na sociedade brasileira (BRASIL, 2007a.; LOPES, 2006).

O Programa de Promoção da Igualdade de Oportunidade para Todos (PPIOT) foi criado em 2005 e tem como objetivo atuar extrajudicial ou judicialmente no combate às discriminações de gênero e raça no mercado de trabalho. O PPIOT é implantado em três etapas. Na primeira, o Ministério Público do Trabalho (MPT) convoca as principais empresas de determinado setor da atividade econômica para prestarem informações sobre seus trabalhadores, tais como sexo, raça/cor, escolaridade, tempo de serviço, cargos de chefia, remuneração, dentre outras variáveis consideradas relevantes. A partir desses dados, é construído um “perfil das desigualdades” para cada organização. Na segunda etapa, o MPT convoca cada empresa para prestar depoimento. As empresas são, então, inquiridas sobre as desigualdades de gênero e de raça ali encontradas e sobre o que vêm realizando para combatê-las (LOPES, 2006, p. 89-90).

A última etapa do processo consiste em o MPT tentar estabelecer com a empresa o Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta, no qual esta se compromete a cumprir, em dado período, as seguintes metas: (1) aumentar o número de afrodescendentes e mulheres em seus quadros, quando for esse o caso; (2) aproximar as médias salariais de afrodescendentes e brancos e de homens e mulheres; e (3) aumentar a presença de afrodescendentes e mulheres nos postos de comando. No caso de não haver acordo, as empresas são acionadas judicialmente (LOPES, 2006, p. 90).

O projeto já foi implementado junto a empresas de dois setores da economia, o bancário e o supermercadista. Neste último, o procedimento se encontra na fase de compilação das informa-

ções, ou seja, o MPT já solicitou as informações sobre a composição da força de trabalho das empresas, já recebeu de volta as informações solicitadas e, de ora em diante, trabalhará na compilação dos dados (SOUZA, 2009).

Com relação às instituições bancárias, o processo encontra-se em fase mais avançada. O Ministério Público do Trabalho até mesmo ajuizou ações civis públicas, na Justiça Trabalhista do DF, contra cinco dos maiores bancos privados com operações no país. O MPT não teve seu pedido acolhido em primeira instância e recorreu à segunda. Os processos ainda não transitaram em julgado, mas encontram-se suspensos, visto que nesse ano (2009) a Febraban concordou em tomar as providências necessárias para atender as exigências do MPT (BRASIL, 2007a; SOUZA, 2009).

3. RESULTADOS ALCANÇADOS ATÉ O MOMENTO

Com relação às primeiras políticas aqui tratadas, aquelas implementadas no âmbito das instituições federais, poucos avanços concretos foram registrados, visto que não foi dada continuidade às práticas introduzidas. Assim, os programas de ação afirmativa nos Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério da Cultura e Ministério da Justiça foram descontinuados. Da mesma forma, o Decreto nº 4.228/2002, que instituiu o Programa Nacional de Ações Afirmativas, não foi implementado, apesar de ainda continuar em vigor (JACCOUD *et al.*, 2009, p. 277).

No governo Lula, a criação da SEPPIR¹⁴ não se deu de modo simples. Muitas batalhas internas foram travadas para a formação da secretaria (GOMES, 2009). Além disso, ao nascimento da SEPPIR, não se seguiu a geração de novos programas ou ações. Outro problema apontado é que a estrutura da SEPPIR e os escassos recursos huma-

nos e financeiros destinados ao órgão dificultam sua atuação, visto serem amplos os seus objetivos. A questão que emerge é se a SEPPIR terá o fôlego, a capacidade política e os recursos necessários para perseguir seus objetivos (GOMES, 2009, p. 110-112).

No que diz respeito ao Programa de Combate ao Racismo Institucional (PCRI), pode-se dizer que houver certo êxito. O programa teve como estratégia de funcionamento a atuação no apoio à formação de agentes de saúde, técnicos e gestores e à consolidação de uma rede de apoio à promoção da equidade racial em saúde. Algumas das principais atividades desenvolvidas foram: (i) realização de oficinas de capacitação para a identificação, abordagem e combate ao racismo institucional; (ii) produção de material de capacitação. Essa produção teve como principal resultado a elaboração do kit, composto por cadernos de textos e dinâmicas básicos, CD-ROM, vídeos e textos de apoio dirigidos a trabalhadores e à população em geral. Também foram produzidos dois vídeos sobre saúde da população negra, para a instrumentalização dos funcionários em saúde, o apoio à formulação de políticas de promoção da equidade e o subsídio à sociedade civil no debate sobre o tema. Além disso, foi publicado o livro intitulado *Saúde da população negra no Brasil: contribuições para a equidade*; (iii) realização de palestras e oficinas com as equipes técnicas e administrativas das Opas, do MS, das secretarias estaduais e municipais de Saúde e dos serviços da rede SUS a respeito do impacto do racismo no processo saúde-doença-cuidado (BRASIL, 2007b, p. 219-222).

O PCRI foi criado para funcionar por um período de dois anos. A Fase I – implementação – terminou oficialmente no final de 2006. Atualmente, o programa encontra-se na Fase II – avaliação dos resultados e disseminação das experiências de combate ao racismo institucional vivenciadas em suas duas vertentes, a federal e a municipal. Apesar do transcurso de tempo, a Fase II ainda não foi

concluída. Porém, não restam dúvidas de que o programa permitiu avanço no debate sobre as iniquidades raciais no campo da saúde (JACCOUD *et al.*, 2009, p. 282; BRASIL, 2007b, p. 223).

O processo de implementação da Lei nº 10.639/2003 tem se efetivado de forma lenta devido a dificuldades variadas, dentre as quais se destacam: (ii) a resistência à inclusão da temática por parte de muitos gestores estaduais e municipais; e (ii) a insuficiência de professores capacitados, resultado do limitado número de cursos de graduação em história que incluem formação em história da África.

Diante da realidade retratada, em 2006, o MEC e a SEPPIR estabeleceram uma parceria para o desenvolvimento de cursos de capacitação de professores de escolas públicas e privadas no conteúdo exigido pela Lei nº 10.639/03. Contudo, dos 25 mil professores inscritos, apenas 6,8 mil concluíram o curso. Entre as dificuldades encontradas, estavam (i) dificuldades, pelos professores, de acesso e uso dos instrumentos de informática requeridos; (ii) restrições do tempo destinado ao curso devido à escassez de recursos físicos e humanos nas escolas; e (iii) dificuldades operacionais do curso, em função do grande volume de inscritos. Diante dos problemas, não foram abertas inscrições para o ano seguinte, para que os parceiros pudessem avaliar o programa e reformulá-lo (JACCOUD *et al.*, 2009, p. 286).

Para Nilma Gomes (2009, p. 40), esforços em direção à implementação da lei vêm sendo feitos pelo MEC em graus diferenciados, mas trata-se ainda de iniciativas bem incipientes diante dos desafios que se apresentam. Para a pesquisadora, a Lei nº 10.639 e suas diretrizes entram em confronto com as práticas e valores presentes na estrutura e no funcionamento da educação brasileira, tais como o mito da democracia racial, o racismo ambíguo, a ideologia do branqueamento e a naturalização das desigualdades raciais. Assim sendo, para a efetivação da lei será necessária uma

mobilização por parte da sociedade civil.

Quanto aos programas de cotas das universidades públicas, Luciana Jaccoud *et al.* (2009, p. 284) ressaltam que, apesar de se tratar de experiências ainda recentes e de o número de vagas ofertadas ser ainda muito limitado, alguns impactos positivos já se fazem sentir. Em primeiro lugar, destaca-se o fato de que entre as instituições que adotaram programas de cotas e bonificações encontraram-se núcleos de excelência em ensino e pesquisa do Brasil. Além disso, as cotas têm sido implantadas em todos os cursos, permitindo que os estudantes ingressem também em áreas mais prestigiadas de formação. Os autores argumentam que esses dois fatores podem promover efetivo impacto na *desracialização* da elite brasileira oriunda das universidades públicas. Interessante perceber que esse argumento guarda relação com aquele esposado por Ronald Dworkin (2002), em que o autor expressa o seguinte:

While graduation from a selective hardly guarantees successful career, it may open doors, help Black matriculants overcome any negative stereotype that may still be held by some employers, and create opportunities not otherwise available (DWORKIN, 2002, p. 394).

Também é positivo o fato de que as políticas de cotas favoreçam a democratização do acesso às instituições e a diversificação do perfil racial e social do corpo discente, sem prejudicar a qualidade do ensino, pois, diferentemente do que fora especulado por alguns, não foi observada nem perda de qualidade do ensino das instituições que adotaram os programas, nem diferença significativa entre o desempenho dos estudantes cotistas e não cotistas (JACCOUD *et al.*, 2009, p. 284). Ao escrever sobre a experiência das universidades de elite americanas na adoção de cotas para estudantes afro-americanos, Ronald Dworkin (2002) também registra que não houve perda de qualidade do ensino naquelas instituições. Além

de alterar o perfil do alunado das universidades públicas e promover a diversidade social e cultural no ambiente universitário, essas ações têm permitindo aprofundar o debate sobre a variedade de instrumentos que devem ser mobilizados na construção de maior justiça social (JACCOUD *et al.*, 2009, p. 285).

Outra iniciativa que promete grandes resultados, especialmente pelo empenho que os procuradores do Ministério Público do Trabalho têm demonstrado dedicar ao caso, é o Programa de Promoção da Igualdade de Oportunidade para Todos (PPIOT). Chama-se a atenção para o fato de que, mesmo antes que as ações civis públicas tenham transitado em julgado, os maiores bancos privados do país passaram a adotar, ainda que de forma tímida, medidas para oferecer maiores oportunidades de trabalho a estagiários e profissionais negros. Nesse sentido, sabe-se que, pelo menos desde 2007, instituições como o Bradesco, o Real e o Citibank mantêm convênios com a Faculdade Zumbi dos Palmares¹⁵ com o objetivo de recrutar estagiários negros. Necessário destacar que pelos termos do convênio os bancos também se responsabilizavam por oferecer cursos complementares à formação dos estagiários.¹⁶

Analistas do Ipea acreditam que essa alteração no comportamento dos bancos pode ser verificada após a decisão do MPT de recorrer às instâncias superiores. Com aquela decisão, houve uma mudança na atitude dos bancos em relação à prática de discriminação racial indireta ou involuntária na contratação ou promoção. É possível perceber essa inflexão, pois, mesmo que continuem a negar as práticas discriminatórias, os bancos concordaram em adotar ações para promover a contratação e a promoção de trabalhadores negros e de mulheres (BRASIL, 2007a).

Desde o ano de 2009, a Febraban está trabalhando para assinar um convênio com o Ministério da Educação (MEC). Pelo acordo, os bancos reservariam determinado número de vagas de

estágios para alunos oriundos do ProUni. O objetivo é recrutar estagiários e treiná-los para que, após algum tempo de trabalho, estejam aptos para disputar cargos de níveis hierárquicos mais elevados nos próprios bancos. Além disso, a Febraban estuda a criação de uma cláusula da diversidade, que passaria a vigorar nos contratos com fornecedores. Visa, com esse procedimento, a incentivar outras empresas a se unirem aos bancos no intento de aumentar a presença de negros entre os funcionários. Além dessa iniciativa, que já está bem encaminhada, a Febraban tem estudado outras possibilidades de parcerias, uma delas com as faculdades públicas que adotam sistemas de reserva de vagas para alunos negros (SOUZA, 2009).

4. DESAFIOS À IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS ESPECÍFICAS PARA A SUPERAÇÃO DAS DESIGUALDADES RACIAIS

A análise apresentada acima fornece subsídios teóricos que ajudam a esboçar respostas às questões formuladas na introdução do presente trabalho. Não se buscam, evidentemente, respostas definitivas, mas possíveis explicações para a realidade que se observa. De fato, o que se busca entender são os motivos da descontinuidade e pouca efetividade das políticas que visam à superação das desigualdades raciais.

A primeira questão foi assim formulada: a desigualdade racial é um problema que os líderes políticos reconhecem como uma questão a ser solucionada? Dela decorrem outras: (i) Por que essa é uma pergunta que se impõe? (ii) O que é uma questão política? (iii) Como se pode saber se uma autoridade política reconhece uma situação de fato como um problema a ser resolvido?

Acredita-se que a questão tem relevância por-

que, como argumentam Cobb e Elder (1995, p. 98), os problemas se tornam um possível foco da ação governamental somente quando são percebidos, pelos líderes de determinada comunidade política, como uma questão que mereça atenção pública, por envolver pontos que são legítimos no âmbito de sua jurisdição.

Os dados apresentados nas seções anteriores revelam que houve, no âmbito federal, muita resistência para que as desigualdades raciais fossem reconhecidas como um problema social. É certo que até 1995 foram consideradas uma não questão, visto não terem sido objeto de nenhuma decisão política que buscasse sua resolução.

O período entre os anos de 1995 e 2002 assistiu a pequenas alterações nesse cenário, já que foram adotadas algumas medidas para solucionar o problema. Mas fica a impressão de que também nesse período as desigualdades raciais não chegaram a ser consideradas problemas políticos de fato. Depõe a esse favor a história, hoje revelando que grande parte das decisões tomadas no período não chegou nem a sair do papel. Além disso, pode-se ver que a outra parte, constituída pelas ações que saíram do papel, foi descontinuada no âmbito daquele mesmo governo que as viu nascer.

Certamente, um dos testes que revela se os líderes políticos e demais membros de determinada sociedade reconhecem uma condição objetiva como uma questão política a ser resolvida é aquele apontado por Cobb e Elder no momento em que definem o que vem a ser uma agenda formal. Os autores destacam que fazem parte da agenda formal aquelas questões que são consideradas de forma *séria e ativa* pela autoridade tomadora da decisão. Vão além, ao destacar que existem situações em que a autoridade tomadora de decisão adota algumas políticas com o único propósito de amenizar frustrações de determinados grupos e evitar maiores problemas políticos (COBB e ELDER, 1995, p. 99-100). A falta de continui-

dade das políticas aqui tratadas e sua pouca ou, em alguns casos, nenhuma efetividade parecem denunciar que, apesar de terem sido implementadas, não o foram do modo *sério e ativo* que requeriam.

Em que pesem os equívocos que, certamente, serão cometidos pela falta de distanciamento dos fatos, o período compreendido entre o ano 2003 e os dias atuais parece estar assistindo a mudanças mais significativas no que concerne ao reconhecimento das desigualdades raciais como uma questão política e, como tal, merecedora de atenção por parte daqueles que detêm autoridade para agir em favor da sociedade brasileira.

Privilegiando-se as ações adotadas na esfera do governo federal, algumas evidências corroboram essa visão. Primeiro, no âmbito do executivo, a criação da SEPPIR, que, como registra Marcus Vinícius Gomes (2009), é fruto de lutas sociais, da mobilização dos movimentos negros. Porém, algo a diferencia de outras iniciativas tomadas no período anterior: a SEPPIR, com todas as dificuldades e limitações, tem sobrevivido. Não se sabe dos rumos políticos que o país tomará a partir de 2011, mas parece difícil imaginar sua ausência, ou de órgão semelhante, no cenário político do país em futuro próximo, dada a força com a qual se tem imposto a questão racial nos dias atuais.

Como segunda evidência a depor em favor daquela visão, pode-se citar o número de universidades federais a adotar algum critério de reserva de vagas para estudantes negros, ampliando, assim, suas possibilidades de acesso ao ensino superior. Algo inimaginável no passado recente deste país, que negava com tanta veemência a existência das desigualdades raciais. Certamente, os diferentes modelos de reserva de vagas adotados devem ser objeto de constante aprimoramento, tendo como base, para o processo seletivo, além dos critérios concernentes à origem racial e social, aqueles relacionado ao potencial do aluno para acompanhar o curso, como sugerem Rosana Heringer e

Renato Ferreira (2009, p. 156-158), e também aqueles sugeridos por Weisskopf (2008), de se buscar o maior saldo líquido, ou seja, selecionar um número menor, oferecendo aos selecionados condições materiais para a continuidade/conclusão do curso.

Por fim, também, pode ser apontado como evidência de novos tempos para a questão racial no Brasil o Programa de Promoção da Igualdade de Oportunidade para Todos do MPT, que, como se viu, tem produzido alguns resultados em área tão importante como o mercado de trabalho.¹⁷

As evidências apontadas acima sugerem que as desigualdades raciais têm sido consideradas um problema político a demandar ação estatal em prol de sua resolução. Resta saber, no entanto, se, em sendo assim reconhecido, o tema se apresenta como item que conste da agenda formal das autoridades tomadoras de decisão. A essa pergunta não se pode oferecer resposta única. De fato, como se viu, não é possível falar de uma agenda formal única, pois são diversas as autoridades com competência para tomar decisões que afetam o rumo da questão racial no país. Dentre essas autoridades se encontram a presidência da República, procuradores e promotores de justiça, magistrados, legisladores, reitores das universidades públicas, além, é evidente, das autoridades nos planos estaduais e locais.

Diante do que foi até aqui exposto, parece que a questão está posta nas agendas de algumas instituições, como é o caso do MPT e de parte das universidades públicas, por exemplo. Em se tratando do governo federal, no entanto, a resposta não fica assim tão explícita. Talvez, neste último caso, o problema já esteja posto como questão pública, sem que se tenha ainda transformado em item que integre a agenda formal do governo; fazendo, somente, parte da agenda sistemática, como definida por Cobb e Elder (1995).

Para finalizar, resta responder à última questão, que é: o que pode explicar tantos impasses e

descontinuidades na implementação das políticas públicas que visam a combater as desigualdades raciais? Não serão oferecidas respostas definitivas a essa pergunta. Antes, com base no trabalho de Paul Sabatier e Daniel Mazmanian (1995 [1964]), serão formuladas hipóteses que apontam caminhos a serem perseguidos em sua busca. Essas possíveis soluções devem, dessa forma, ser vistas como hipóteses a serem verificadas em pesquisas futuras.

Paul Sabatier e Daniel Mazmanian (1995 [1964]) argumentam que diversos elementos contribuem para o sucesso ou o fracasso na implementação de uma política pública. Os autores os classificam em duas categorias: (i) elementos internos ao próprio diploma legal (estatuto) que dá origem à política; e (ii) elementos externos a esse plano. Entre os fatores externos estão (a) a variação nas condições socioeconômicas e tecnológicas, o que pode afetar a percepção da importância relativa do problema que a política pública visa a corrigir; (b) a atenção da mídia ao problema. Dado o poder influenciador da mídia de massa, os problemas que recebem o seu suporte, ou que, pelos menos, são por ela ignorados ou atacados, têm maior probabilidade de ser efetivamente implementados; (c) a variação na opinião pública, o que pode gerar alteração na agenda, dado que os agentes públicos prestam atenção ao que o público em geral considera importante; (d) a alteração na atitude dos proponentes da política, como consequência de vários fatores, inclusive daquele apontado nos itens anteriores, decorrendo daí a alocação de menores recursos para o alcance dos objetivos da política ou programa; (e) a descontinuidade do suporte recebido pelos órgãos superiores responsáveis pela implementação, que podem alterar ou enfraquecer a ação da agência pelo corte ou alteração dos recursos legais e financeiros necessários à persecução dos objetivos; (f) o comprometimento e habilidade dos agentes que implementam diretamente a política pública,

o que diz respeito à própria inclinação do agente com relação aos objetivos da política (o agente acredita no que está fazendo, quer fazer?) e também à sua habilidade na utilização dos recursos disponíveis à persecução dos objetivos propostos.

Os elementos apontados acima deveriam ser analisados em seu conjunto para que se pudesse ter uma visão mais completa das razões que dificultam a implementação das políticas públicas aqui tratadas. Como esse procedimento resultaria em uma quantidade tal de informação que não caberia nas páginas delimitadas para este trabalho, optou-se por considerar apenas dois dos elementos externos apontados pelos autores, que são (i) a atenção que a mídia dá ao problema; e (ii) o comprometimento e habilidade dos agentes que implementam diretamente as políticas públicas. Essa escolha baseou-se no fato de que, como apontado por diversos estudiosos da matéria, a mídia é um dos atores-chave a influenciar não somente o sucesso ou fracasso na implementação das políticas públicas, mas também a própria entrada e permanência de um problema na agenda formal (p. ex., KINGDON, 1995 [1984]; COBB e ELDER, 1995). O segundo elemento foi escolhido porque a ideia de democracia racial, que ainda se sobrepõe como realidade para uma grande parte dos brasileiros, pode, de alguma forma, influenciar negativamente o comportamento dos agentes no momento da implantação de tais políticas. Além daqueles, será apresentado um terceiro elemento: (iii) a complexidade das políticas em questão pode levar ao sucesso ou fracasso na sua implementação.

• *A atenção que as políticas públicas de combate às desigualdades raciais recebem da grande mídia*

Existe amplo consenso por parte de diversos estudiosos no Brasil de que setores dominantes da mídia se posicionam abertamente contrários às políticas públicas aqui tratadas (ARRUTI, 2009;

SAILLANT, 2009; OLIVEIRA, 2005). Recentemente, foi publicado um relatório da pesquisa “A mídia impressa no Brasil e a agenda da promoção da igualdade racial”, realizada pelo Observatório Brasileiro de Mídia, revelando o posicionamento contrário de grandes revistas e jornais brasileiros aos principais pontos da agenda de interesse da população afrodescendente (LIMA, 2009).

Em seminário promovido pela Associação Brasileira de Imprensa (ABI) em parceria com outras associações do Rio de Janeiro, realizado no mês de outubro de 2009, questionou-se a razão por que parte expressiva da grande mídia nacional se recusa a entrevistar pessoas, celebridades e especialistas – como Oscar Niemeyer (arquiteto); Nelson Pereira dos Santos (cineasta); Roberto da Matta e Otávio Velho (antropólogos); Fábio Konder Comparato (jurista); Marco Aurélio Mello e Joaquim Barbosa Gomes (ministros do STF); Míriam Leitão e Elio Gaspari (jornalistas) – que se mostram favoráveis às políticas de ação afirmativa. O debate se deu em torno da seguinte questão:

Por que pessoas tão importantes de nossa sociedade não costumam ser entrevistadas sobre o tema ações afirmativas? Seria isso produto de uma ação deliberada por parte da mídia brasileira, possivelmente interessada em fabricar uma opinião pública contrária a essas políticas? (Site: CEERT, 2009).

De fato, a questão levantada é digna de atenção. Visto que a mídia, na categorização dada por John Kingdon, é um dos atores visíveis do processo de fixação de uma questão na agenda governamental, ela tem o poder de incluir ou retirar um item da agenda.¹⁸ Disso deriva a primeira hipótese:

H₁ – As políticas públicas para a superação das desigualdades raciais não alcançam os resultados esperados porque a grande mídia

atua como antagonista de tais iniciativas.

- *O comprometimento e habilidade dos agentes que implementam diretamente as políticas públicas*

Paul Sabatier e Daniel Mazmanian (1964) argumentam que o comprometimento dos agentes responsáveis pela implementação das políticas é determinado por dois conjuntos de variáveis: o primeiro diz respeito às preferências do agente em relação aos objetivos das políticas e à sua habilidade na utilização dos recursos necessários para atingir aqueles objetivos. Outras variáveis a influenciar o agente são aquelas relativas a seus valores pessoais, normas profissionais, a soberania de que a agência goza para a implementação das políticas, entre outros. Destacar-se-á, neste ponto, a variável ‘valores pessoais do agente’.

O que pensa a sociedade brasileira acerca das políticas públicas específicas para correção de desigualdades raciais? Quem são os técnicos responsáveis pela implementação dessas políticas? Talvez grande parte das dificuldades enfrentadas para a implantação e continuidade das políticas aqui tratadas se deva ao fato de os técnicos responsáveis por sua implementação não acreditarem em seus objetivos. Argumento que se fundamenta no fato de muitos brasileiros ainda acreditarem que no Brasil impere uma democracia racial, decorrendo daqui a segunda hipótese:

H₂ – As políticas públicas para a superação das desigualdades raciais não alcançam os resultados esperados porque os agentes responsáveis por sua implementação não se encontram comprometidos com os princípios por elas ensejados.

- *A complexidade das políticas*

Para que as políticas aqui apresentadas sejam efetivamente implementadas, faz-se necessário não somente o empenho do órgão que as instituiu, mas a aceitação de seus princípios por parte de outros setores da sociedade. Como implementar, por exemplo, a Lei nº 10.639/2003 sem que os gestores das escolas e professores estejam convencidos da necessidade do ensino de história da África e culturas afro-brasileiras a seus alunos? Nesse sentido, Nilma Gomes (2009, p. 41) argumenta que essa legislação precisa ser compreendida dentro do complexo campo das relações raciais brasileiras, o que implica a inserção da questão racial nas metas educacionais do país, no Plano Nacional de Educação, no Plano de Desenvolvimento da Educação, nos planos estaduais e municipais, na gestão das escolas e nas práticas pedagógicas e curriculares. Em outras palavras, a pesquisadora sinaliza que são necessárias práticas transversais para que a implementação seja alcançada a contento.

O mesmo pode ser dito com relação à SEPPIR, para citar apenas outro exemplo. A lei que a instituiu estabelece que a secretaria deve atuar, entre outras coisas, na promoção e acompanhamento da execução dos programas de cooperação com organismos nacionais e internacionais, públicos e privados, voltados à promoção da igualdade racial, e na formulação, coordenação e acompanhamento das políticas transversais de governo com esse mesmo fim. Recentemente, o Ipea (2009) publicou um relatório de pesquisa junto à SEPPIR e demais secretarias do governo federal que têm nas práticas transversais sua principal forma de atuação. O resultado revela que, apesar de a prática da transversalidade pressupor o estabelecimento de contatos marcados pelo desejo de contribuição e não maculados por desconfiança e competição, é comum que alguns órgãos do próprio governo federal olhem a atuação dessas secretarias com desconfiança. Ou que atribuam

à agenda das secretarias especiais conteúdo por demais militante e apartado dos interesses do Estado. Além disso, o relatório indica que determinados ministérios não dedicam a devida importância à questão racial ou de gênero, por exemplo, contrariando a diretriz estabelecida pelo presidente da República para essas questões. Como poderia a SEPIIR alcançar seus objetivos diante de cenários como esse? Desta seção derivam mais duas hipóteses; a terceira pode assim ser formulada:

H₃ – As políticas públicas para a superação das desigualdades raciais não alcançam os resultados esperados em razão de sua natureza transversal e complexa.

E a quarta hipótese foi assim enunciada:

H₄ – As políticas públicas para a superação das desigualdades raciais não alcançam os resultados esperados porque não existe comprometimento de líderes políticos com sua implementação.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ontem, o movimento negro lutou pelo reconhecimento de suas demandas e pela necessidade da formulação e implementação de políticas públicas específicas que visassem à superação das desigualdades raciais no país. Nos dias atuais, alguns passos têm sido dados nessa direção. São passos tímidos, assim percebidos, especialmente, quando se observa a amplitude do hiato que ainda se para negros de brancos na sociedade brasileira. Destarte, os desafios de ontem ainda se impõem, e a eles se juntam os dilemas da implementação bem-sucedida das tão aspiradas políticas de superação das desigualdades raciais, sendo essa a conclusão a que este trabalho permite chegar.

Diante dessa realidade, sugestões para pesquisas futuras podem ser apresentadas. Para melhor compreensão das razões pelas quais as políticas públicas aqui tratadas, e outras da mesma natureza, não têm alcançado os resultados esperados, sugere-se que sejam investigadas as hipóteses formuladas neste trabalho. Pesquisas realizadas nesse sentido ampliarão o entendimento acerca dos seguintes pontos: (i) o papel que a grande mídia desempenha no processo de fixação de problemas referentes às relações raciais na agenda formal dos agentes tomadores de decisão e sua influência na formulação, implementação e avaliação das políticas e programas que visem à superação das desigualdades raciais; (ii) o papel dos agentes responsáveis pela implementação de tais ações para o sucesso ou fracasso de tais políticas; (iii) medidas a serem tomadas para evitar que a natureza complexa e transversal dessas políticas impeçam a sua efetiva implementação; e (iv) medidas a serem adotadas diante da resistência de líderes políticos influentes em valorizar tais iniciativas.

NOTAS

¹ Dados estatísticos recentes sobre as desigualdades raciais podem ser achados em: Paixão e Carvano, 2008; Brasil, 2008.

² Uma visão resumida sobre a inação do Estado brasileiro diante do racismo no período pós-escravatura até a década de 1980 pode ser vista em Jaccoud (2009); Jaccoud (2008); Theodoro (2008).

³ Para maiores detalhes, ver Sarmento (2006) e Silva Jr. (2002). Para uma visão resumida, ver Jaccoud, 2009.

⁴ Uma leitura dos volumes de 12 a 17 do periódico *Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise*, especialmente da seção intitulada Igualdade Racial, publicados pelo Ipea, evidencia o ponto em questão. Disponíveis em: <<http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/politicasocial/html/script/home.html>>.

⁵ Para a compreensão dos conceitos de racismo, preconceito, desigualdade racial e discriminação racial, ver Hasenbalg e Silva, 1992; Vale Silva, 1988; e Hasenbalg, 1979.

⁶ «En fait, «la diversité» est un argument dont la définition et le contenu restent volontairement flous. Elle est très critiquée, outre-Atlantique, où elle apparaît à bon nombre d'observateurs comme un moyen d'atténuer les effets de système du racisme et/ou comme une tentative «pour contourner les contraintes des pratiques liées aux programmes d'affirmative action». En effet, elle ne prétend pas atteindre une représentation «juste» et ses contours sont si vagues

[...] Globalement, la notion évanescence de *diversity* revalorise les pratiques libérales ou, plus précisément, le libéralisme pratique, tout en lui imposant quelques garde-fous relatifs aux effets excessifs et contre-productifs de la discrimination systémique.»

⁷ Para um relato mais detalhado das políticas que serão exemplificadas aqui e de outras que não constam deste texto, ver o livro: *Caminhos convergentes: Estado e sociedade na superação das desigualdades raciais no Brasil*, organizado por Marilene de Paula e Rosana Heringer. A obra organizada por Jonas Zoninsein e João Feres Júnior *Ação afirmativa no ensino superior brasileiro* traz ricas informações sobre valores e princípios que fundamentam ações afirmativas, constitucionalidade das cotas etnoraciais, critérios para a análise da efetividade das ações afirmativas, entre outros. Bons resumos são oferecidos pelos periódicos do Ipea.

⁸ Uma abordagem mais ampla sobre essas primeiras políticas é encontrada no capítulo sobre “Igualdade racial” do periódico *Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise*, n. 13, 2007, publicado pelo Ipea.

⁹ Dentre os citados, o programa do Instituto Rio Branco foi o único a sobreviver. Ver mais informações em: <http://www.institutoriobranco.mre.gov.br/pt-br/programa_de_acao_afirmativa.xml>.

¹⁰ Uma abordagem mais ampla sobre o tema racismo institucional, bem como sobre os programas governamentais instituídos para o seu combate, é encontrada no capítulo sobre “Igualdade racial” do periódico *Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise*, n. 14, 2007, publicado pelo Ipea.

¹¹ A parceria envolveu a SEPIR, o MPF, o MS, a Organização Pan-Americana da Saúde (Opas), o Department for International Development – ministério britânico para o Desenvolvimento Internacional e Redução da Pobreza – (DFID) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). O DFID foi a agência financiadora do Programa de Combate ao Racismo Institucional (PCRI) e o PNUD, a agência responsável pela administração dos recursos alocados para o programa. O PCRI também contou com a participação dos municípios de Salvador (BA) e Recife (PE); nesse âmbito, visava à identificação e prevenção do racismo institucional também nas áreas de educação, trabalho, cultura e acesso à justiça. O Ministério Público do Estado de Pernambuco (MPPE) também participou.

¹² Para maiores detalhes sobre o contexto em que surgiu a Lei n.º 10.639/03, seus limites e possibilidades, ver artigo de Nilma Lino Gomes em: *Caminhos convergentes: Estado e sociedade na superação das desigualdades raciais no Brasil*.

¹³ Uma análise detalhada e atualizada (até dezembro de 2008) sobre não apenas as políticas de cotas das universidades públicas, mas também as demais ações que visam a promover o acesso de estudantes oriundos de grupos discriminados ao ensino superior pode ser vista em *Caminhos convergentes: Estado e sociedade na superação das desigualdades raciais no Brasil*, livro organizado por Marilene de Paula e Rosana Heringer.

¹⁴ Uma boa narrativa sobre os embates, avanços e retrocessos para a criação da SEPIR no âmbito do governo federal é encontrada na dissertação de mestrado de Marcus Vinícius P. Gomes: *O Movimento Negro e a Secretaria Especial de Políticas de Promoção Racial: um estudo sobre a luta por sentidos sobre a desigualdade racial no Brasil*.

¹⁵ Primeira instituição de ensino do país com o objetivo de inclusão de jovens negros no ensino superior, fundada no ano de 2002.

¹⁶ Informações colhidas junto ao diretor das Faculdades Zumbi dos Palmares, em entrevista realizada no dia 22 de maio de 2009.

¹⁷ Ver Varella, 2009

¹⁸ Ver Kingdon ([1984] 1995, p. 197).

REFERÊNCIAS

ALBERTI, V.; PEREIRA, A. A. *Movimento negro e “democracia social” no Brasil*: entrevistas com lideranças do movimento negro. Rio de Janeiro: CPDOC, 2005. 15f.

_____. Articulações entre movimento negro e Estado: estratégias e experiências contemporâneas. In: Gomes, A. C. (Org.) *Direitos e cidadania*: memória, política e cultura. Rio de Janeiro: FGV, 2007. p. 93-113.

ARRUTI, J. M. Políticas públicas para quilombos: terra, saúde e educação. In: PAULA, M.; HERINGER, R. (Orgs.) *Caminhos convergentes: Estado e sociedade na superação das desigualdades raciais no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Boll, ActionAid 2009. p. 75-110.

BOXHILL, W. Promoção da igualdade racial: experiências internacionais (Canadá, Itália e Namíbia) – Equidade de emprego no Canadá. In: *Igualdade racial*: principais resultados. Brasília: Organização Internacional do Trabalho (OIT), 2006. (CD-ROM).

BRASIL. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. *Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise*, n. 13 – Edição Especial. Brasília: Ipea, 2007a.

_____. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. *Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise*, n. 14. Brasília: Ipea, 2007b.

_____. Secretaria Especial de Políticas para Mulheres. *Retrato das desigualdades de gênero e raça*. 3. ed. Brasília: Ipea, 2008.

BRASIL em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2009.

CEERT. Da opinião publicada à opinião pública; a fabricação de um consenso anticotas no Brasil. Mesa de debates ocorrida em seminário promovido pela ABI em parceria com órgãos de defesa da igualdade racial. Rio de Janeiro, 14-15 out. 2009. Site do Centro de Estudos das Relações de Trabalho e Desigualdade (Ceert).

COBB, R.; ELDER, C. D. Issues and agendas. In: THEODOULOU, S.; CAHN, M. A. *Public Policy: The Essential Readings*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1995.

DWORKIN, R. Affirmative action: does it work? In: DWORKIN,

R. *Sovereign virtue: the theory and practice of equality*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2002. p. 386-408.

FERES JR., J. Aspectos normativos e legais das políticas de ação afirmativa. In: FERES JR., J.; ZONINSEIN J. (Orgs.) *Ação afirmativa e universidade: experiências nacionais comparadas*. Brasília: UnB, 2006.

FERES JR., J.; ZONINSEIN, J. A consolidação da ação afirmativa no ensino superior brasileiro. In: ZONINSEIN, J.; FERES JR., J. (Orgs.) *Ação afirmativa no ensino superior brasileiro*. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: Iuperj, 2008. p. 35-60.

FUKS, M. Definição da agenda, debate público e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais* – BIB, n. 49, p. 79-94, 1º sem. 2000.

GOMES J. B. B. *Ação afirmativa e o princípio constitucional da igualdade*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

GOMES, M. V. P. *O Movimento Negro e a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial: um estudo sobre a luta por sentidos sobre a desigualdade racial no Brasil*. 2009a. 161 f. Dissertação (Mestrado, Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, São Paulo, 2009.

GOMES, N. L. Limites e possibilidades da implementação da Lei 10.639/03 no contexto das políticas públicas em educação. In: PAULA, M.; HERINGER, R. (Orgs.) *Caminhos convergentes: Estado e sociedade na superação das desigualdades raciais no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Boll; ActionAid, 2009b. p. 39-74.

GUIMARÃES, A. S. A. *Racismo e antirracismo no Brasil*. São Paulo: Editora 34, 1999.

HASENBALG, C. *Discriminação e desigualdades raciais no Brasil*. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

HASENBALG, C.; SILVA, N. V. *Relações raciais no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Rio Fundo Editora, 1992.

HARDY, C.; MAGUIRE, S. A discursive perspective on institutional environment and change in organizations: DDT and the Stockholm Convention. Stockholm, Sweden, 2009.

HERINGER, R.; FERREIRA, R. Análise das principais políticas de inclusão de estudantes negros no ensino superior no Brasil no período 2001-2008. In: PAULA, M.; HERINGER, R. (Orgs.) *Caminhos convergentes: Estado e sociedade na superação das desigualdades raciais no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Boll; ActionAid, 2009. p. 137-196.

JACCOUD, L. Racismo e República: o debate sobre o branqueamento e a discriminação racial no Brasil. In: THEODORO, M. (Org.) *As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição*. Brasília: Ipea, 2008. p. 131-166.

JACCOUD, L. Entre o racismo e a desigualdade: da Constituição à promoção de uma política de igualdade racial (1988-2008). In: Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. *Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise*, v. 3, n. 17 – Edição 20 Anos da Constituição Federal. Brasília: Ipea, 2009. p. 261-330.

KELLOUGH, J. E. *Understanding Affirmative Action: Politics, Discrimination and the Search for Justice*. Washington, DC: Georgetown University Press, 2006.

KING, B. G. Protest and policymaking: explaining fluctuation in congregational attention to rights, 1960-1986. *Social Forces*, v. 86, n. 1, 2007.

KING, B. G.; SOULE, S. A. Social movements as extra-institutional entrepreneurs: the effect of protests on stock prices returns. *Administrative Science Quarterly*, 52, p. 413-442, 2007.

KINGDON, J. W. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. 2. ed. New York: Harper Collins, 1995.

LIMA, V. A grande mídia e a desigualdade racial. *Jornal Carta Maior*, 17/11/2009. Disponível em: http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna_id=4475. Acesso em: 22.nov.2009.

LINDBLOM, C. *O processo de decisão política*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1981.

LOPES, O. B. O Ministério Público do Trabalho no combate à discriminação no trabalho. In: *Igualdade racial: principais resultados*. Brasília: Organização Internacional do Trabalho (OIT), 2006. (CD-ROM).

MARCA ZUMBI DOS PALMARES CONTRA O RACISMO PELA CIDADANIA E A VIDA. Por uma política nacional de combate ao racismo e à desigualdade racial. Brasília: Cultura Gráfica e Editora, 1996.

MCADAM, D.; SCOTT, W. R. Organization and movements. In: DAVIS, G. F. (Eds.) *Social Movements and Organization Theory*. New York: Cambridge University Press, 2005.

MOEHLECKE, S. Ação afirmativa: história e debates no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, n. 117, p.197-217, 2002.

MUNANGA, K. Políticas de ação afirmativa em benefício da população negra no Brasil: um ponto de vista em defesa de cotas. *Sociedade e Cultura*, n. 2, p. 31-43, 2001.

OLIVEIRA, D.; PAVAN, M. A. Identificação e estratégias nas relações étnicas na telenovela “Da cor do pecado”. Artigo apresentado ao NP13 – Comunicação e Cultura das Minorias do IV Encontro dos Núcleos de Pesquisa da Intercom. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 27., 2004. Porto Alegre. *Anais...* São Paulo: Intercom, 2004. 15 p.

PAIXÃO, M.; CARVANO, L. M. *Relatório anual das desigualdades raciais no Brasil, 2007-2008*. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2008.

PAULA, M.; HERINGER, R. Introdução. In: PAULA, M.; HERINGER, R. (Orgs.) *Caminhos convergentes: Estado e sociedade na superação das desigualdades raciais no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Boll; ActionAid, 2009. p. 5-10.

RAWLS, J. *Justiça como equidade*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

RUDDER, V. DE ; VOURECH, F. Les discriminations raciste dans les monde du travail. In: FASSIN, D.; FASSIN, É. (Dir.) *De la question sociale à la question raciale? Représenter la société française*. Paris: La Découverte, 2006.

SABATIER, P. A.; MAZMANIAN, D. A. A conceptual framework of the implementation process. In: THEODOULOU, S. Z.; CAHN, M. A. (Orgs.) *Public Policy: The Essential Readings*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1995. p. 153-173.

SILVA, N. V. Cor e processo de realização socioeconômica. In: HASENBALG, C.; SILVA, N. V. (Orgs.) *Estrutura social, mobilidade e raça*. Rio de Janeiro: Vértice, 1988.

SILVÉRIO, V. Ação afirmativa e o combate ao racismo institucional no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, n. 117, p. 219-246, 2002.

SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.) *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: Enap, v. 1, p. 21-43, 2006.

SOUZA, M. M. Pela capacidade, sem preconceito. *Jornal Valor Econômico*, 20/11/2009.

SOUZA, A. S. Ações afirmativas: origens, conceito, objetivos, e modalidades. 2006. *Jus Navigandi*. Disponível em: <http://www1.jus.com.br/DOCTRINA/texto.asp?id=9487>. Acesso em 29.ago.2010.

THEODORO, M. A formação do mercado de trabalho e a questão racial no Brasil. In: THEODORO, M. (Org.) *As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição*. Brasília: Ipea, 2008. p. 167-176.

VARELLA, S. F. *Direitos coletivos, discriminação racial e justiça: determinantes da resistência às ações afirmativas nos discursos jurídicos*. 2009. 321 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

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