



**UNIVERSIDADE ESTADUAL  
DE LONDRINA**

---

**LUCIANA REGINA BASILIO**

**DESIGUALDADE RACIAL E POLÍTICAS DE  
INCLUSÃO (1988-2002):  
UMA PERSPECTIVA POLÍTICA ACERCA DA CONDIÇÃO DO  
NEGRO**

---

Londrina  
2004

**LUCIANA REGINA BASILIO**

**DESIGUALDADE RACIAL E POLÍTICAS DE  
INCLUSÃO (1988-2002):  
UMA PERSPECTIVA POLÍTICA ACERCA DA CONDIÇÃO DO  
NEGRO**

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do grau de Mestre em Ciências Sociais (com concentração em Ciência Política). Curso do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais do Centro de Ciências Humanas da Universidade Estadual de Londrina.

Orientador(a): Prof. (a) Dr. (a) Luzia Helena Herrmann de Oliveira.

Londrina  
2004

**Catálogo na publicação elaborada pela Divisão de Processos Técnicos da Biblioteca Central da Universidade Estadual de Londrina.**

**Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)**

B312d Basílio, Luciana Regina.

Desigualdade racial e políticas de inclusão (1988-2002): uma perspectiva política acerca da condição do negro / Luciana Regina Basílio. – Londrina, 2004.

160f. + anexos no final da obra.

Orientadora: Luzia Helena Herrmann de Oliveira.

Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Londrina, 2004.

Bibliografia: f. 141-149.

1.Negros – Políticas públicas – Teses. 2. Negros – Inclusão social – Teses. 3. Discriminação racial – Teses. 4. Negros – Condições sociais e políticas – Teses. I. Oliveira, Luzia Herrmann de. II. Universidade Estadual de Londrina. III. Título.

CDU 316.342

316 344 347

**LUCIANA REGINA BASILIO**

**DESIGUALDADE RACIAL E POLÍTICAS DE  
INCLUSÃO (1988-2002):  
UMA PERSPECTIVA POLÍTICA ACERCA DA CONDIÇÃO DO  
NEGRO**

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof<sup>a</sup>. Doutora Luzia Helena Herrmann de Oliveira  
Universidade Estadual de Londrina

---

Prof<sup>a</sup>. Doutora Lucia Helena Oliveira Silva  
Universidade Estadual de Londrina

---

Prof. Doutor Rogério Bastos Arantes  
Pontifícia Universidade Católica São Paulo

Londrina, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2004

## AGRADECIMENTOS

Agradecer, não significa tão somente agradecer, significa para mim também retribuir o carinho e a atenção dada por todos aqueles que direta ou indiretamente contribuíram para o meu trabalho e para meu desenvolvimento, e que com certeza continuarão contribuindo.

Meu eterno agradecimento às pessoas que mais amo, meu pai José Basilio, minha mãe Vardelina P. Basilio e minha tão ilustre e brilhante irmã Juliana Regina Basilio (Pepe).

Sem amor não somos nada, sem amar perdemos tudo, obrigada Gilmar pelo carinho, pelos elogios, por ser companheiro em momentos eternizáveis e por ser amigo incondicional mesmo estando distante.

Às minhas fontes de inspiração e exemplos que pretendo seguir na vida e na profissão, meus tios José Carlos e Heronilda, sempre me apoiaram e torceram por mim.

Ao melhor presente que ganhei nestes últimos anos, meus amigos, verdadeiros amigos e companheiros da turma de mestrado Adriana e Moisés, que tão bem conhecem esta longa batalha que trilhamos na carreira que escolhemos e que não finda aqui. E aos demais companheiros de mestrado.

Agradeço à Carla e a Camila Maricato por me cederem um espaço de conforto e tranquilidade para findar este trabalho.

Quero agradecer e desejar um caminho brilhante às minhas amigas e colegas de profissão Flávia Okumura, pela leitura dos primeiros capítulos e à Letícia Helena Mamed sempre com uma palavra de atenção e conforto, em todos os momentos.

Tão somente tenho que agradecer aos meus mestres e, sobretudo, à Prof. (a) Doutora Maria José de Rezende que me orientou nos meus trabalhos iniciais e à minha orientadora a Prof. (a) Doutora Luzia Helena Herrmann de Oliveira, que se dedicou prestimosamente a um trabalho que traz um debate tão acalorado na atualidade da nossa sociedade.

Às professoras do departamento de Ciências Sociais e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Leila Jeolás e Regina Clivati, que trouxeram uma nova dinâmica na forma como pude desenvolver meu trabalho.

Ao Prof. Doutor Peter Henry Fry, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, que me disponibilizou material e sempre muito atencioso e prestativo.

Agradeço à Ong Fala Preta! de São Paulo, que tão bem me recebeu e me beneficiou com materiais e principalmente à Benedita (Bene), Soila e Simone.

Meus agradecimentos dirigem-se também ao Programa de Pós-Graduação da Universidade Estadual de Londrina, a CAPES que proporcionou bolsa por um ano e quatro meses, sem a qual talvez este trabalho se concretizaria com certa dificuldade.

Por fim quero agradecer mais uma vez a todos os que citei e aos que não citei, mas estão sempre presentes, e a mim mesma que por vezes entro em conflito e procuro me compreender, eis que estou no ofício de Cientista Social, eis que estou agradecida por fazer o que amo e não desejo parar aqui.

*O homem e a mulher forte constituem-se ambos em expressões e definições de vida das quais nenhum mestre poderá escrever ou falar, mas sentir, eis que está a razão de viver e sobreviver a cada dia em passos longos e caminhadas sem fim. Tortuosas vezes nos debruçamos em letras, palavras, estrofes, parágrafos, versos, teorias, nos deparamos com o que refletimos e o que reflete sobre nós. Na nossa existência maior, somos alvo talvez de nossas próprias críticas, às vezes cruéis e impiedosas, somos tão exigentes com nós mesmos...  
Constituímos nessa sociedade, nós, homens e mulheres, velhos e crianças, índios, brancos, negros e mestiços, uma singularidade entre ser e não ser iguais. Somos cidadãos de nosso próprio ofício. A política em tudo isso parece inexistir, mas sem dúvida são as relações mais adversas da vida, que nos levam ao caminho de existirmos enquanto homem e mulher, velhos e crianças, índios, brancos, negros e mestiços, é na diversidade da vida e nas diversas formas que a política, ou ainda a ciência política assumem que o verso e a prosa tomam seu rumo, no ambiente das diferenças e das desigualdades e nas contradições da igualdade.*

*Luciana Regina Basilio  
17 de novembro de 2004*

BASILIO, Luciana Regina. **Desigualdade racial e políticas de inclusão (1988-2002):** uma perspectiva política acerca da condição do negro. 2004. 160f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Londrina. Londrina, 2004.

## RESUMO

O presente trabalho tem em vista discutir a problemática racial no Brasil, no âmbito político. A relevância de uma discussão de tal natureza está relacionada ao crescente debate sobre a exclusão do negro e os processos de inclusão deste na sociedade brasileira no decorrer de sua história. Dessa maneira, na análise que segue foram colocados dois momentos considerados chave para o debate sobre a problemática racial e para a viabilidade de implementação de políticas de inclusão da população negra. No primeiro momento são analisados os Diários da Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988), mais especificamente a Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias. Neste período houve uma ampla movimentação política das organizações do movimento negro em conjunto com intelectuais e parlamentares para o encaminhamento de propostas de políticas de inclusão. No segundo momento foram pesquisados projetos de lei que correspondem ao período pós-constituente (1988) e ao período do governo FHC (1995-2002) - esta pesquisa foi realizada em sites oficiais da Câmara dos Deputados ([www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br)) e da Presidência da República ([www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)). Neste período há quarenta e nove projetos de lei visando à inclusão do negro. Contudo, grande parte desses projetos encontram-se arquivados, havendo apenas sete em tramitação e três que foram transformados em leis. Para análise que segue foram ressaltados dois projetos que se encontram em tramitação: PL 1866/1999 do deputado Luiz Salomão (PDT-RJ) e PL 6912/2002 do senador José Sarney (PMDB-PA). Encontram-se apensados a estes dois projetos de lei, outros seis projetos de lei. Todo o debate realizado desde a Constituinte tem em seu centro propostas com práticas diferencialistas, mas em sua essência são de caráter universalista.

**Palavras-chave:** Negros - Políticas públicas. Negros - Inclusão social. Discriminação racial. Negros - Condições sociais e políticas.

## ABSTRACT

The present work aims to discuss the racial problem in Brazil through politics point of view. The relevance of this kind of discussion is related to the growing discussing aroused by the afro-Brazilian exclusion and inclusion within the Brazilian society along its history. So, the following work analyses two different moments that were considered as key moments for the debate about the racial problem and viability for the implementation of an afro-Brazilian population inclusion policy. In the first moment, the Constitutional Diaries of the National Constitution (1987-1988) must be analysed, more specifically, the afro-Brazilian subcommittee, Indian population, disabled people and minorities. During that time, the afro-Brazilian movement was greatly mobilized along with congressmen and intellectuals in order to address the proposals of inclusion policies. In a second moment, some bills, related to the post constitutional period with President Fernando Henrique Cardoso, that were in (1995-2002) – this research was accomplished through the official sites of the Brazilian Congress ([www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br)) and the Republic Presidency ([www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)). In this time, there were forty-nine bills aiming the afro-Brazilian inclusion. However, the great majority of them are in the archives, and only three of them are still going and three became approved laws. For the following analysis two bills (that are still going) were pointed out as: PL 1866/1999 by the congressman Luiz Salomão (PDT-RJ) and PL 6912/2002 by senator José Sarney (PMDB-PA). Another six bills are attached to those two projects. It will be shown according to our material that some differentials practices, essentially universalist, have prevailed since the last Constitutional Assembly.

**Keywords:** Race discrimination.

## **TABELA DE SIGLAS**

**Ong** – Organização não Governamental

**FNB** – Frente Negra Brasileira

**TEM** – Teatro Experimental do Negro

**MNUCDR** – Movimento Negro Unificado contra a Discriminação Racial

**MNU** – Movimento Negro Unificado

**CECF** – Conselho Estadual da Condição Feminina

**CEMUFP** – Centro de Mulheres de Favela e Periferia

**GTI** – Grupo de Trabalho Interministerial de Valorização da População Negra

**PNDHU** – Programa Nacional dos Direitos Humanos

**MDB** – Movimento Democrático Brasileiro

**PT** – Partido dos Trabalhadores

**PDT** – Partido Democrático Trabalhista

**PTB** – Partido Trabalhista Brasileiro

**PMDB** – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

**PFL** – Partido da Frente Liberal

**PDS** – Partido Democrático Social

**PSB** – Partido Socialista Brasileiro

**PSDB** – Partido Social Democrata Brasileiro

**PL** – Projeto de Lei

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	10
<b>CAPÍTULO I</b> .....	17
<b>2 AS MARGENS DA EXCLUSÃO: CONSTRUINDO UMA CIDADANIA PARA POPULAÇÃO NEGRA</b> .....	18
2.1 OS DILEMAS DA CIDADANIA NEGRA .....	18
2.2 MULTICULTURALISMO OU MISTIÇAGEM: ENFRENTAMENTOS DO RACISMO À BRASILEIRA.....	23
2.3 DESIGUALDADE E NATURALIZAÇÃO DAS PRÁTICAS DE EXCLUSÃO .....	30
<b>CAPÍTULO II</b> .....	36
<b>3 A HISTÓRIA EM MOVIMENTO(S)</b> .....	37
3.1 EM BUSCA DE PERSPECTIVAS: O NEGRO EM CENA .....	37
3.2 MOVIMENTO NEGRO: RUPTURAS E REDEFINIÇÕES.....	43
3.3 A POLITIZAÇÃO DAS RELAÇÕES RACIAIS .....	52
<b>CAPÍTULO III</b> .....	65
<b>4 POLITIZAÇÃO DAS RELAÇÕES RACIAIS: ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE (1987-1988)</b> .....	66
4.1 DEBATES E CONFRONTOS NA SUBCOMISSÃO DOS NEGROS, POPULAÇÕES INDÍGENAS, PESSOAS DEFICIENTES E MINORIAS.....	66
4.2 RECUPERANDO O DEBATE : DECISÕES E ENCAMINHAMENTOS .....	87
<b>CAPÍTULO IV</b> .....	97
<b>5 AMPLIANDO O DEBATE POLÍTICO RACIAL: GOVERNO FHC (1995-2002)</b> ....	98
5.1 PROJETOS DE LEI: AS CONTRADIÇÕES NAS PRÁTICAS DIFERENCIALISTAS.....	108
<b>6 CONCLUSÃO</b> .....	113
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	116
<b>ANEXO</b> .....	123

## 1 INTRODUÇÃO

A finalidade do presente trabalho é analisar como as políticas de inclusão da população negra vêm sendo encaminhadas no Brasil. Para tanto são analisadas e discutidas as relações entre governo, partidos e os diversos grupos da sociedade civil organizada no âmbito da construção legislativa. A base da pesquisa dispõe de dois tipos de documentos: Atas da Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988) e Projetos de Lei apresentados após o período constitucional e no período do Governo FHC (1995-2002). Tais documentos encontram-se disponíveis nos sites oficiais da Câmara dos Deputados ([www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br)) e da Presidência da República ([www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)).

A escolha destes materiais foi feita no intuito de verificar três questões principais: os avanços na esfera política na implementação de políticas públicas que visam eliminar as desigualdades raciais; a participação do movimento negro assim como das demais entidades da sociedade civil organizada; a visão teórica que predomina na discussão realizada neste trabalho.

É necessário compreender a discussão sobre as desigualdades da população negra, no que diz respeito à sua redefinição nas questões referentes às políticas democráticas. Segundo Heringer (2000), o Brasil está vivendo um momento importante de reconhecimento de que as desigualdades raciais são um problema a ser enfrentado.

Debater as desigualdades raciais e as políticas de inclusão é um desafio numa sociedade com uma formação tão peculiar quanto a brasileira em que as relações raciais constituem um dos elementos-chaves dessa peculiaridade. Sendo assim, o objetivo deste trabalho é contribuir para a discussão sobre a especificidade do Brasil nesta questão, observando as posturas teóricas e políticas que têm prevalecido sobre a cidadania dos negros.

O debate em torno destas questões tem-se dado com mais intensidade, tanto pelos estudos sobre a condição do negro no Brasil, quanto pelas iniciativas do movimento negro e setores da sociedade civil organizada em favor da implementação de políticas de inclusão do negro na sociedade. Nas relações raciais de hoje, no Brasil, há um debate intensificado em torno da adoção de política de cotas pelas universidades públicas. Todavia este debate abre outras questões como: Quem é negro no Brasil? Ou ainda: O problema do negro no Brasil é um problema de raça, cor, identidade ou um problema social?

O problema do negro no Brasil está caracterizado por todos estes fatores, uma vez que há racismo, há discriminação pela cor da pele; é de identidade uma vez que esta

não está firmada, e acima de tudo é um problema social, já que grande parte da população excluída no Brasil é negra. O racismo e a cor no Brasil estão vinculados, sobretudo, aos padrões estéticos e estão presentes na forma de distinguir negros e brancos. Segundo Cavalcanti (1999), com base em dados estatísticos identificados por Oracy Nogueira no século XVIII, estávamos diante de um sistema de classificação social, o qual tinha a “aparência racial” como critério e a cor como metonímia da aparência racial. Dessa forma, chega-se à conclusão de que a discriminação racial está relacionada “a marca”, ao que é aparente no indivíduo, as suas características, o que de certa forma influencia na estrutura social, e, como afirmara Ianni (1996), vai fazendo parte da trama das relações sociais.

Sérgio Adorno (2001), em uma pesquisa realizada no município de São Paulo, acompanhou o desenrolar de cerca de dois mil processos e suas respectivas sentenças, registrados em 1990. O pesquisador afirma que tinha suspeita sobre a forma como a Justiça distribuía de modo desigual às sanções penais, o que veio a se confirmar, já que, diante dos crimes analisados, 59% dos acusados brancos foram condenados contra 68% dos réus negros. Em vista disso, levanta duas hipóteses: a de que os negros estão sendo punidos em maior proporção ou de que eles recebem sanções de acordo com a lei e de que a Justiça é mais flexível com réus brancos, chegando à conclusão de que a variável étnica interfere no desfecho das decisões judiciais.

A pesquisa realizada por Adorno visualiza um critério em virtude do qual negro e branco não são classificados racialmente, mas sim pela cor ou ainda, no mais das vezes, pela sua etnia. Para ele, a cor passa ser vista como natural sendo um dos critérios de seleção. Observando que há uma “dança das cores”, pela qual o agressor no Boletim de Ocorrência é descrito como pardo ou negro e vai “clareando” conforme vai seguindo o processo. Ou vice-versa.

Sabemos que tanto a cor quanto a raça não são critérios que podem determinar as desigualdades sociais enfrentadas pela população negra. Entre nós o termo raça é utilizado como uma classificação de brancos e negros, ou ainda como referência às práticas de preconceito e discriminação raciais. Podemos indagar, afinal: Existe racismo no Brasil? A resposta é sim, e é preciso compreender que este faz parte de uma construção ideológica e de certa forma se encontra inserido no contexto das relações raciais, nas práticas políticas e nos discursos da sociedade. Hofbauer (2003) afirma que tanto cor quanto raça devem estar incluídas numa análise contextual das relações de poder e dos mitos sociais, e que racializar as diferenças é um método possível, mas não o único.

Essas questões levantadas demonstram a complexidade que é entender as características do racismo à brasileira, e são essas mesmas questões que estão presentes na especificidade da formação da sociedade brasileira. O caminho que seguimos neste trabalho tende a revelar como a problemática racial se dá no âmbito da política institucional, levando-se em conta que o princípio universalista “todos são iguais perante a lei” não se faz valer, porquanto uma grande parte da população negra não tem acesso a bens e serviços, sendo excluídos seus direitos e sua cidadania negada.

Para que estas questões fiquem mais claras, o primeiro capítulo objetiva compreender como se dão às relações raciais no Brasil, em vista do processo histórico social de exclusão do negro, partindo do pressuposto de que o princípio de igualdade não dá conta de vencer as barreiras existentes na sociedade para inclusão do negro, e assim a política institucional torna-se o caminho para alcançá-la.

Abre-se uma discussão sobre as teorias multiculturalistas e as políticas de reconhecimento igualitário. Este modelo é ainda muito novo no Brasil, todavia a tendência da política universalista é adotar a prática diferencialista nas políticas de inclusão do negro, abrindo precedentes para que se reconheça quais nossas especificidades, se reconheça acima de tudo que somos pluriétnicos e multiculturais e que diante disto há diferenças que tendem a ser reconhecidas. Como afirma Taylor (1993), o não reconhecimento ou o reconhecimento inadequado pode causar dano, oprimindo e aprisionando os indivíduos de forma que estes se vejam afetados em sua dignidade humana e considerados cidadãos de segunda classe.

Dessa forma, o modelo teórico deste trabalho está centrado no reconhecimento da especificidade da formação da sociedade brasileira, na máxima do processo de exclusão de que os negros são vítimas, processo que, como pode ser visto no primeiro capítulo, passa por uma naturalização construída socialmente. Esta naturalização decorre principalmente de como foram estabelecidas as relações em nossa sociedade, onde o negro não vê consolidada a sua cidadania.

Segundo Adesky (2001), para grupos de cidadãos e de movimentos anti-racistas, o Estado precisa reconhecer as diferenças, visto que consideram insuficiente o princípio de igualdade de todos perante a lei. Os grupos defendem também que no Estado a prática do tratamento preferencial é tida como medida temporária, que pretende dar igualdade de oportunidades a esta camada da sociedade. No caso específico do Brasil, é papel do Estado admitir as especificidades da condição do negro, garantindo práticas que lhe possam dar oportunidades de acesso em vários setores da sociedade, não basta apenas reconhecer a falácia da democracia racial e denunciar as práticas de discriminação e preconceitos raciais.

O elemento fundamental é que as políticas de inclusão do negro sejam implementadas sem ferir o princípio universalista, reconhecendo-se que as relações raciais no Brasil se dêem por estratégias que diminuam o quadro de exclusão social em que vive a maior parte da população negra.

Essas questões serão tratadas no primeiro capítulo cujo objetivo é levar a compreender a questão da cidadania do negro, procurando mostrar a atualidade das relações raciais e suas novas perspectivas. O debate teórico em torno das relações raciais e a atuação de organizações do movimento negro têm sido importantes para suscitar reflexões sobre estas relações no campo da política institucional. O significativo avanço propiciado pelas organizações do movimento negro, qual seja, o reconhecimento das desigualdades raciais, a denúncia do mito da democracia racial e as novas perspectivas teóricas como o multiculturalismo e as políticas de reconhecimento da diferença e das práticas diferencialistas vêm redefinindo as relações raciais no Brasil, interferindo nas estratégias para diminuir o quadro de exclusão social em que vive o negro.

As organizações do movimento negro se fazem presentes reivindicando um direcionamento na questão da exclusão do negro. Todavia estas organizações em sua trajetória se redefiniram politicamente, o que influencia nas conquistas e dos negros nesta sociedade. O segundo capítulo faz um percurso histórico das organizações do movimento negro no Brasil desde os primeiros protestos, procurando deixar claro como este movimento se caracteriza politicamente. É possível perceber os avanços conquistados por este movimento, mas também suas limitações. A trajetória do movimento negro e de outras entidades da sociedade civil leva-nos a constatar que houve mais avanços que retrocessos: a partir dos anos 70, com a emergência dos novos movimentos sociais, que caracterizam uma mudança no discurso político das organizações do movimento negro, mudança esta que ainda está em curso; e na década de 80 com uma maior publicização da problemática do negro junto à sociedade e ao Estado, na construção legislativa, especialmente na Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988).

Todavia, é preciso compreender que as organizações do movimento negro sempre existiram, primeiro, como movimento de resistência contra a sociedade escravagista, e segundo, como resistência que criou uma forma de enfrentamento das questões do negro brasileiro. Estas organizações passam a assumir um papel fundamental no redirecionamento das práticas políticas para inclusão do negro, contribuindo, sobretudo, para abertura e ampliação do debate. A implementação de políticas públicas, porém, é algo que caminha muito lentamente, mas essas organizações amadureceram e ganharam um caráter de

movimento político. O capítulo três deixará claro que o papel das organizações do movimento negro, e de seus ativistas foi fundamental para que, à época da Constituinte (1987-1988) fossem encaminhadas muitas questões atuais ainda hoje, no encaminhamento de políticas públicas que visam à inclusão do negro.

A Constituinte (1987-1988) será tratada no terceiro capítulo que acompanha a discussão específica da Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas deficientes e Minorias, compreenda o debate desenvolvido acerca da condição do negro. Teve como principal destaque à participação de organizações do movimento negro e de alguns intelectuais que participaram do debate a fim de esclarecer questões históricas e atuais sobre a problemática do negro no Brasil. A Constituinte (1987-1988), como se sabe, é um momento histórico importante para o Brasil, marcando um período de redemocratização redefinindo a cultura política e a participação da sociedade civil organizada. A Assembléia Nacional Constituinte representa a transição do governo militar para um regime democrático. Em 1987, o Congresso começou seus trabalhos, com uma organização descentralizada: com subcomissões e comissões temáticas, iniciando com estudos, ouvindo a sociedade, votando relatórios preliminares e abrindo espaço para os grupos organizados trazerem suas reivindicações antes do início dos trabalhos constitucionais. Segundo Souza e Lamounier (1990), o processo constitucional e as discussões públicas que ele inspirou ampliaram o debate político no país acentuando a relevância dos temas levados à atenção dos cidadãos. Pudemos observar que a participação popular foi fundamental e também significou um avanço no que diz respeito a mudanças na cultura política. No momento de transição, em que a Constituição busca consolidar a democracia, alterando também a ordem e a cultura política do país.

Durante a Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988), foram acompanhadas as audiências públicas com participação de organizações do movimento negro, de ativistas, de intelectuais, que trabalhavam a problemática do negro, e dos constituintes. Destas audiências foram retiradas propostas de encaminhamento para a Carta Magna de 1988, destacando-se, sobretudo, a participação das organizações do movimento negro que por seus representantes apresentaram propostas como: mudança estrutural do sistema educacional; mudança na educação e nos livros didáticos, no que diz respeito ao negro no Brasil; isonomia, no mercado de trabalho, aos negros, aos mestiços, aos pardos assegurada; criminalização do preconceito e da discriminação que foram submetidas à apreciação. Todavia, como vamos acompanhar no capítulo três, nem todas foram apreciadas pela Constituição de 1988, mas muitas continuaram e continuam na pauta política, como veremos no capítulo quatro.

O quarto e último capítulo trata dos projetos de lei propostos no período pós-constituente e durante o período do Governo FHC, período em que aparece uma maior quantidade de projetos de lei, e no qual os partidos tiveram uma maior participação devido ao o número de projetos. Este período também conta com a criação de órgãos oficiais do governo como o Grupo de Trabalho Interministerial de Valorização da População Negra e com a implantação do Plano Nacional dos Direitos Humanos, que reserva um capítulo especial para população negra, e conta com a realização em Durban, na África do Sul da Conferencia Mundial Contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Intolerância Correlata, a qual contou com a participação de órgãos governamentais e não-governamentais para a preparação de um Comitê Nacional, composto de representantes do governo e da sociedade civil organizada. Neste capítulo dá-se destaque às organizações do movimento negro e também aos órgãos do governo, já que é fundamental que haja esta troca para eliminar as barreiras à inclusão do negro.

Observando os dois períodos, há de se considerar que na atualidade a adoção de políticas de ação afirmativa e suas modalidades estão ligadas a reivindicações que vêm sendo construídas historicamente e vão ganhando espaços para serem publicizadas em todos os setores da sociedade. Da Constituinte ao período atual, houve mais avanços que retrocessos, porquanto o desenvolvimento de políticas públicas está diretamente ligado ao processo constitucional e as reivindicações daquela época vão começar a se redefinir, tanto na esfera política, como no âmbito das organizações do movimento negro e da sociedade. São redefinições que alteram não só a compreensão do problema de exclusão social do negro e do racismo, mas também a prática da discriminação e preconceitos raciais. Está claro que houve muitas mudanças, mas, como será visto, as propostas em sua maioria ou não são efetivadas ou ficam por muito tempo tramitando na Câmara dos Deputados.

Refletir sobre a condição do negro no Brasil é uma tarefa que empreendi por razões pessoais minha, e é uma tarefa árdua, pois a idéia de conciliação das relações raciais mantém as diferenças apagadas e converte a história de um povo na crença de que entre nós não há nem brancos nem negros, há uma mistura, um povo mestiço. Entretanto, os dados apontam o tamanho do abismo social, mostrando que há, sim, sujeitos raciais, negros, crioulos, pardos, há raça, há cor e há também miscigenação, e todos esses elementos se misturam num processo de organização social excludente. Finalmente, quando nos propusemos este trabalho, fizemo-lo, sobretudo, porque os problemas colocados anteriormente são problemas de uma sociedade inteira e não de 45% da população, sendo, assim, um problema da estrutura social, econômica e, acima de tudo, política do país.

O desafio lançado neste trabalho é compreender como os governos, os partidos, as organizações do movimento negro e a sociedade civil vêm incorporando as propostas de políticas de inclusão e compreendendo também o enfrentamento do debate por uma tendência universalista de prática diferencialista diante da política de inclusão. A proposta deste trabalho é entender os novos questionamentos, os novos debates, numa dimensão que não se esgota aqui.

## **CAPÍTULO I**

## **2 AS MARGENS DA EXCLUSÃO: CONSTRUINDO UMA CIDADANIA PARA POPULAÇÃO NEGRA**

*Somos todos juntos uma miscigenação, e não podemos fugir da nossa etnia,  
índios, brancos negros e mestiços, nada errado em seus princípios,  
o seu e o meu são iguais  
(Chico Science, 1995).*

Quando pensamos a condição do negro no Brasil, logo nos remetemos ao doloroso processo de escravidão e à tão sonhada democracia racial; o primeiro é um marco na história do país e o segundo, um marco teórico para as Ciências Sociais. A democracia racial constitui um marco teórico nas Ciências Sociais no Brasil, tendo como seu principal expoente Gilberto Freyre, numa de suas mais importantes obras – *Casa Grande & Senzala* (1933). Quando pensa a democracia racial, Freyre reflete em torno de elementos extra-políticos, considerando assim que a discussão sobre a democracia é muito mais uma discussão em torno de elementos culturais, ou seja, de hábitos e costumes. O que está presente no pensamento de Freyre sobre a constituição da democracia racial no Brasil é justamente a tolerância, pois, para o autor, um país pode ser politicamente democrático (cita os Estados Unidos), mas intolerante racialmente. A definição de democracia defendida por ele é um dado da natureza da sociedade brasileira, fundada mais no caráter permissivo das relações raciais do que nas questões econômicas e políticas. Embora a contribuição do mito da democracia racial no Brasil não seja o ponto central deste capítulo, ela permeia algumas questões aqui levantadas. Neste capítulo, o que nos interessa é analisar a exclusão social do negro e as práticas de racismo no Brasil, com base nas concepções teóricas que hoje abarcam a problemática racial. O objetivo é discutir esta problemática através do processo de transformação histórico-social do país observando as reflexões acerca da igualdade e da cidadania da população negra.

### **2.1 OS DILEMAS DA CIDADANIA NEGRA**

A igualdade é um princípio que possibilita a todos os indivíduos gozar de bens e serviços, ter seus direitos respeitados, assim como cumprir seus deveres. Segundo Bobbio (2002), no debate político, a igualdade constitui um valor, até mesmo um dos valores

fundamentais em que se inspiram as filosofias e as ideologias políticas modernas (BOBBIO, 2002). O pressuposto da igualdade rege a política por carregar a máxima de que “todos os homens são iguais” ou, ainda, como afirma Bobbio: “todos os homens são (ou nascem) iguais”. De certa forma, o que consta na nossa sociedade, através desta premissa, é que “todos são iguais perante a lei”. Tanto os princípios da democracia quanto os da cidadania dependem da igualdade entre todos os indivíduos.

Diferentemente, a dinâmica do reconhecimento abre a possibilidade de se constituir a identidade de diferentes grupos pela pertença cultural, respeitando-se as especificidades étnicas, de gênero, culturais, raciais. O conceito de cidadania está vinculado à pertença social numa perspectiva universalista que, de certa forma homogeneiza as relações entre os indivíduos, apagando as especificidades dos diferentes grupos. Já pela pertença cultural a ênfase é dada ao reconhecimento e ao direito à diferença.

O conceito clássico de cidadania é definido numa perspectiva universalista e, conseqüentemente, dentro da pertença social, mesmo diante das diferenças entre classes sociais, e diversas etnias, a igualdade de cidadania é reconhecida. A preocupação de Marshall (19667, p.57) é com a reprodução de uma sociedade que já vinha de um processo de profundas desigualdades. Para tanto, desenvolve uma reflexão na qual busca o desenvolvimento e a distribuição de direitos como condição necessária para um maior equilíbrio do mundo capitalista. O que está em jogo é à busca de um ideal de igualdades, ou seja, a reprodução social estaria alicerçada na disseminação de igualdades mínimas. Dessa forma, estão ligados à igualdade a expansão e garantia dos direitos civis, dos direitos políticos e dos direitos sociais. Assim,

O elemento civil é composto dos direitos necessários à liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça. Este último difere dos outros porque é o direito de defender e afirmar todos os direitos em termos de igualdade como os outros e pelo devido encaminhamento processual. Isto nos mostra que as instituições mais intimamente associadas com os direitos civis são os tribunais de justiça. Por elemento político se deve entender o direito de participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo. As instituições correspondentes são o parlamento e conselhos do Governo local. O elemento social se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. As instituições mais intimamente ligadas com ele são o sistema educacional e os serviços sociais (MARSHALL, 1967, p.61-62).

A cidadania decorre de um processo histórico da construção de direitos, sejam eles civis, políticos ou sociais, com base nesses direitos todos os indivíduos gozam das mesmas condições e têm direito de participar como cidadãos, sendo admitidos como membros completos de uma sociedade. Pensando este processo histórico da construção da cidadania, cumpre citar a luta por direitos que envolve as relações das classes sociais, em que a burguesia vai emergir como primeira classe dirigente a romper com a estrutura aristocrática da sociedade e se organizar exigindo seus direitos civis. No século XVIII, a cidadania passava pela desigualdade do sistema de classes sociais, mas foi a partir da conquista destes direitos civis que os trabalhadores passaram a lutar pela conquista dos direitos políticos e sociais (Marshall, 1967).

Para Marshall (1967), a cidadania é um status concedido aos que são membros integrais de uma comunidade. Esta igualdade, firmada no conceito de cidadania, apresenta uma perspectiva de pertença social universalizante, respeitando diferenças dentro de um mesmo padrão de igualdade. Numa perspectiva que corresponde a um princípio universalizante, Marshall reflete sobre o conceito de cidadania construído de baixo para cima, à medida que os oprimidos alcançam as condições de igualdade. Dessa

O direito do cidadão nesse processo de seleção e mobilidade é o direito à igualdade de oportunidade. Seu objetivo é eliminar o privilégio hereditário. Basicamente, é o direito de todos de mostrar e desenvolver diferenças ou desigualdades: o direito igual de ser reconhecido como desigual (MARSHALL, 1967, p.101).

É interessante pensar a inserção do negro na sociedade numa dinâmica histórico-social que possibilita compreender a construção da igualdade de oportunidades e da cidadania após a Abolição. Na obra clássica de Florestan Fernandes, *A integração do negro na sociedade de classes* (1965), sem dúvida, uma das mais brilhantes reflexões sobre a problemática do negro no Brasil, na qual se inaugura um pensamento crítico do mito da democracia racial no país, bem como uma reflexão que ajuda a compreender a exclusão do negro como um processo social e historicamente constituído. Suas reflexões buscam entender as transformações histórico-sociais que alteraram a estrutura e o funcionamento da sociedade, mas, no seu entender, quase não afetaram a ordenação das relações raciais, herdadas do antigo regime. Desta forma, Florestan inaugura uma nova abordagem na qual coloca dois dilemas:

Primeiro havia o dilema da absorção da população de cor às formas de vida social organizadas imperantes na ordem social competitiva. O estado de miséria, de desorganização e de abandono em que vivia a maior parte da população, precisava ser combatido e superado (...). Segundo havia o dilema do “preconceito de cor”, ou seja, no que significa na sociedade brasileira, a perduração da velha associação entre cor e posição social ínfima, a qual excluía o “negro” de modo parcial ou total (conforme os comportamentos e os direitos sociais considerados da condição de gente) (FERNANDES, 1978, p.07).

Os dilemas levantados por Florestan no que concerne à atual exclusão do negro é que esta foi construída a partir de um processo histórico-social, que eliminou o trabalho escravo, mas criou barreiras por vezes muito difíceis de serem superadas. Desde que se viu longe das amarras da escravidão, o negro se aproximou da igualdade de direitos, da igualdade de oportunidades dadas aos cidadãos acreditando-se, desta forma, negro livre, “negro cidadão”. Todavia, a cidadania do negro ficou presa ao seu passado histórico, em vista da permanência da população negra livre nos porões da sociedade. A inclusão do negro na sociedade de classes implicaria alterações nas relações com os brancos e também uma revisão no princípio de igualdade, visto que

Assim como classificação social e inclusão na ordem social competitiva significam alterações nas relações sociais com os “brancos”, também a afirmação de sentimentos e de concepções de igualdade racial se converte num requisito psicossocial deveras importante (FERNANDES, 1963, p.161).

A análise de Florestan busca elementos na sociedade escravagista para compreender a permanência dos problemas do negro, como decorrência da condição de escravo que, mesmo com a Abolição, foi acompanhado pelo estigma da inferioridade. Florestan se preocupou em retratar a problemática do negro dentro de uma ordem socioeconômica, pois, mesmo com a modernização desta ordem, a exclusão do negro foi mantida como um fator social, econômico e também racial. Depois de quase quatro séculos de escravidão, durante vários ciclos econômicos, em que as relações de produção se alteraram, e a sociedade estratificou-se, o negro livre permaneceu preso aos padrões impostos pela sociedade escravagista, não sendo absorvido pelas novas relações de produção. O negro livre

passou de uma ordem escravocrata excludente para uma sociedade capitalista igualmente excludente e mantenedora de uma estrutura econômica e social essencialmente branca<sup>1</sup>.

A Abolição daria aos negros o direito de se inserirem na sociedade de classes com as mesmas condições que os outros cidadãos, todavia, o princípio da igualdade não se instaurou e não se estendeu a todos os indivíduos. Dessa forma, a cidadania também ficou restrita à população branca. Segundo Florestan, ao estabelecer-se o trabalho livre, os negros viram-se desprovidos de meios com os quais pudessem se afirmar como uma categoria social específica ou se integrar às categorias sociais abertas à sua participação. Como mostra o autor, no que diz respeito à participação, a partir do momento em que o negro se torna livre ele se torna cidadão. Entretanto, não constitui uma categoria social, com direitos iguais.

Vários dados apontam para o caminho apresentado acima. Na cidade de São Paulo, no século XIX após a Abolição, os trabalhadores estrangeiros somavam 71,2% nos setores constituídos pela rápida expansão urbana; nos setores da industrialização eles ocupavam 82,5%. Outros dados mais recentes ilustram o abismo social e a pouca mobilidade social da população negra. Na maioria das vezes quando um negro consegue destacar-se, ele ganha menos que um branco. Por exemplo, 12,7% dos chefes de família de cor branca ganha até meio salário mínimo e 14,1% ganha mais de 5 salários mínimos, enquanto 26,2% dos chefes de família de cor negra ganha até meio salário mínimo e apenas 3,4% ganha mais de 5 salários<sup>2</sup>. Com os pardos a situação não é diferente.

As evidências apontam para um abismo social que se instaurou em decorrência dos fatores históricos de manutenção de exclusão e marginalização do negro. Pode-se constatar uma disparidade entre negros e brancos, no que concerne à mobilidade social, havendo limites para uma igualdade de oportunidades para a população negra. Devido ao cenário histórico (escravidão/pós-abolição) que não deixa de ter continuidade, torna-se mais difícil minorar as desigualdades sociais e, também compreender as diferenças culturais, étnicas e raciais. É sabido, que no Brasil, ainda constitui-se problema estabelecer uma igualdade de oportunidades, graças a qual todos possam exercer sua cidadania. Nessa perspectiva, os conflitos não correspondem às diferenças raciais ou étnicas, mas sim às sociais.

---

<sup>1</sup> A escravidão teve um caráter de mercado: a “herança da escravidão” é um dos fatores que contribuem para a desvalorização do negro e também para o estigma da incapacidade e da inferioridade. Para integrar-se na ordem social vigente era difícil, tendo em vista as mazelas de sua identidade ainda indefinida.

<sup>2</sup> Menos Iguais – além da injustiça social cor dificulta vida dos negros. Folha de S. Paulo, 22 out 2001 (Folha Trainee, página pesquisa/extraída do PNAD 1999 e DIEESE 2000) Página Especial I.

## **2.2 MULTICULTURALISMO OU MESTIÇAGEM: ENFRENTAMENTOS DO RACISMO À BRASILEIRA**

Com raiz na escravidão, a discriminação e o preconceito raciais não deixaram de ser práticas constantes na sociedade atual, de forma que ainda ficam evidentes as injustiças. Considerando-se essas questões, para compreender o problema no Brasil é necessário que estes elementos sejam publicizados tanto por vertentes teóricas quanto por um debate que se estenda à sociedade civil.

No que diz respeito à atualidade da problemática do negro, destacam-se as reflexões de Antônio Sérgio Guimarães (2001), nos tópicos em que explica as desigualdades entre brancos e negros através de formas sociais de como o racismo provoca estas desigualdades. Para o autor, a “democracia racial” brasileira e o ideal de mestiçagem apresentados por Gilberto Freyre (e outros como Marvin Harris e Donald Pierson) vão ressaltar que no Brasil não existem raças e sim cores:

(...) no Brasil, era a aparência física e não a origem que determinava a cor de alguém; a falsa impressão de que, no Brasil, não se poderia discriminar alguém com base na sua raça ou cor, posto que não haveria critérios inequívocos de classificação de cor; a idéia de que os mulatos e negros mais claros e educados fossem sempre economicamente absorvidos, integrados cultural e socialmente e cooptados politicamente pelo establishment branco; o consenso de que a ordem hierárquica racial, ainda visível no país, fosse apenas um vestígio da ordem escravocrata em extinção (GUIMARÃES, 2001, p.391).

Na verdade, a cor, mais do que a raça esteve presente no processo de estratificação social, desenvolvendo discriminação e preconceito raciais calcados no estereótipo. Para Guimarães, houve um aprofundamento do debate em torno da ideologia racial brasileira com a denúncia da discriminação e do preconceito contra negros e das desigualdades sociais fundadas na raça. A vertente universalista, na qual se encaixam as reflexões de Guimarães, entra em choque com a concepção multiculturalista sobre relações raciais no Brasil, ao enfatizar a mestiçagem. Assim diz o autor:

No caso brasileiro, o multiculturalismo tem uma releitura própria. No plano cultural, significará o direito de não ser absorvido de modo genérico, como “brasileiro”, mas ser respeitado como “africano”, ou “afro-descendente”, no plano político, ser tratado como sujeito de direitos e não apenas como objeto das leis. Em termos de produção cultural brasileira, seja científica, seja literária, o multiculturalismo sustenta-se em bases muito frágeis (GUIMARÃES, 2001, p.393).

Como mostra Semprini, o multiculturalismo foi a consequência de uma mistura social, de dimensões identitárias e étnicas, e se tornou um critério importante de estruturação do espaço público norte-americano. A forma como os americanos enxergam sua sociedade, fazendo emergir novas configurações sociais, é consequência do multiculturalismo, ou em outras palavras:

O acesso ao espaço público de novas personagens, portadoras de culturas e de reivindicações diversas, desagrega a homogeneidade do espaço e coloca o problema da preservação da continuidade deste, ao mesmo tempo em que aceita a sua crescente heterogeneidade. A injeção no seio do espaço público – definido tradicionalmente por parâmetros políticos – de fatores socioculturais abala a distinção entre as esferas privada e pública, que havia sido uma das condições da emergência do espaço público. Certas instâncias que uma visão política teria consideração como privadas acham-se projetadas no coração do espaço público e vice-versa (SEMPRINI, 1999, p.131-132).

Semprini coloca quatro modelos de desenvolvimento do indivíduo no espaço multicultural:

1º) Modelo político-liberal clássico – que distingue as esferas pública e privada, tornando o espaço público neutro e homogêneo;

2º) Modelo liberal multicultural – que propõe o reconhecimento do papel central das dimensões étnicas e culturais na formação do indivíduo enquanto ser moral e cidadão. Nestas relações, as esferas pública e privada se alteram;

3º) Modelo multicultural maximalista – que vem sendo sustentado pelos grupos que reclamam a separação ou autonomia política completa. Este modelo nega qualquer possibilidade de existência de uma esfera comum, independentemente de qualquer conteúdo. Esse grupo pressupõe a separação social. Para o autor, este modelo, tanto quanto o primeiro, não oferece solução verdadeira ao desafio da diferença;

4º) Multiculturalismo combinado – neste modelo o gerenciamento das diferenças é a principal preocupação, tendo como referência o econômico.

Segundo Semprini, esses modelos pressupõem a possibilidade de um espaço multicultural.

Os quatro modelos apresentados não esgotam todas as configurações possíveis de um espaço multicultural. Eles mostram, todavia a dificuldade de conceber um espaço autenticamente multicultural onde os diferentes grupos poderiam ver atendidas suas reivindicações de reconhecimento e identidade, preservando ao mesmo tempo a possibilidade de existência de uma dimensão coletiva – ultrapassando os horizontes da etnia – e de instituições igualitárias e democráticas (SEMPRINI, 1999, p.14).

As correntes que têm bases nas teorias culturalistas, multiculturalistas ou ainda multirracionalistas tendem a não responder às questões relacionadas à exclusão social, dando ênfase acima de tudo à compreensão da cultura e à recuperação desta. Os debates que têm como tema as desigualdades entre brancos e negros no Brasil apresentam dois pólos: em um predomina a noção de que a exclusão da população negra refere-se às diferenças de oportunidades decorrentes de um passado histórico mal administrado, que continuou a marginalizar a população negra. O critério cor, baseado no estereótipo, também constitui um elemento que contribui para a exclusão social, uma vez que o estereótipo é a marca da diferença. A outra vertente do debate teórico afirma que é preciso redefinir o modelo brasileiro de relações raciais a partir de uma revalorização da identidade negra. Expõe Bernardino (2002):

Para que esse desiderato seja cumprido, requer-se o desenvolvimento do sentimento de pertencimento a um grupo racial, assim como um auto e alter reconhecimento positivo de quem é negro no Brasil. A partir daí, seriam construídas condições para se rediscutir, quiçá superar o mito da democracia racial (BERNARDINO, 2002, p.247).

A diversidade cultural tem-se constituído um problema central das sociedades contemporâneas, e o multiculturalismo se apresenta como estratégia política. Os opositores do multiculturalismo consideram tal proposta ou uma política ingênua, pois parte de uma falsa consciência acerca dos reais problemas culturais, ou ainda um estímulo à fragmentação da vida social. Já entre seus defensores, alguns o consideram como uma

estratégia política de integração social, outros acreditam que a possibilidade de uma luta política multicultural só será possível através de formas etnocêntricas. Gonçalves, afirma:

(...) o multiculturalismo desde sua origem aparece como princípio étnico que tem orientado a ação de grupos culturalmente dominados aos quais foi negado o direito de preservarem suas características culturais. Esta é, portanto, uma das condições que favoreceu a emergência de movimentos multiculturalistas. No início, esses expressavam, exclusivamente a reivindicação de grupos étnicos. A partir da segunda metade de nosso século abarcam um universo cultural mais amplo. Contam com a aliança de outras minorias ou de outros grupos culturalmente dominados e, juntos, reagem por meio de suas organizações políticas, para serem reconhecidos e respeitados quanto aos seus direitos civis (GONÇALVES, apud. GONÇALVES & SILVA, 1998, p.20).

Para Gonçalves & Silva (1998), no processo de formação das sociedades de classe, o preconceito e a discriminação são mecanismos de exclusão do sistema capitalista e, assim, a luta para miná-los tem o objetivo de atingir a estrutura econômica excludente. Portanto, o multiculturalismo é uma forma de combater as diferenças no âmbito político, desencadeando debates que vão além da diversidade cultural ou, ainda, se utilizam desta.

A valorização da identidade, do reconhecimento, do falso reconhecimento e da falta de reconhecimento é expressão da teoria de Taylor (1993), a qual afirma que a formação da identidade apresenta dois tipos de discurso do reconhecimento os quais se encontram interligados: a esfera íntima e a esfera pública. A primeira é onde a formação da identidade acontece num processo dialógico, e a segunda diz respeito à interpretação de que a identidade se constitui num diálogo que confere maior peso à política do reconhecimento igualitário.

Segundo Taylor, é preciso que as identidades particulares obtenham reconhecimento das instituições públicas. Ao refletir sobre a política do reconhecimento, o autor está caminhando rumo à política contemporânea, a que possibilita usufruir de meios com os quais possa desenvolver o reconhecimento da identidade de diversos grupos, visto que:

(...) por el falso reconocimiento de otros, y así, un individuo o un grupo de personas puede sufrir un verdadero daño, una auténtica deformación si la gente o la sociedad que lo rodean le muestran, como reflejo, un cuadro limitativo, o degradante o despreciable de si mismos. El falso reconocimiento o la falta de reconocimiento puede causar daño, puede ser una forma de opresión que aprisione a alguien en un modo de ser, deformado y reducido<sup>3</sup> (TAYLOR, 1993, p.43-44).

Há de se levar em conta, diante do reconhecimento e da falta de reconhecimento, não apenas a constituição da identidade, mas também a construção da cidadania, pois um indivíduo só é cidadão a partir do momento em que se sente parte de uma sociedade. O princípio da teoria de Taylor é o princípio da “política da dignidade igualitária”, em que se utiliza o conceito de dignidade num sentido igualitário, no que diz respeito à dignidade dos seres humanos e a dignidade de cidadão.

Es obvio que este concepto de la dignidade es el único compatible con una sociedade democrática, y que era inevitable que el antiguo concepto del honor cayera en desuso. Pero esto tambien significa que las formas del reconocimiento igualitário han sido esenciales para la cultura democrática<sup>4</sup> (TAYLOR, 1993, p.46).

No seu entender é essencial, para uma sociedade que se pretenda democrática, o desenvolvimento do reconhecimento igualitário, através de um processo que efetive a auto-afirmação individual e a atração da esfera pública. Segundo Taylor, na visão liberal os indivíduos são tratados como auto-suficientes para exercer sua capacidade de autodeterminação, não havendo intervenção do Estado. O papel social que as pessoas desenvolvem está ligado ao exercício da cidadania, ao lugar que ocupam na sociedade e ao fato de como se reconhecem como grupo. Na perspectiva tayloriana, se quisermos compreender a conexão entre a identidade e o reconhecimento, temos que levar em conta a condição humana, sendo importante que cada indivíduo desenvolva um contato com sua identidade. Para construirmos a identidade, é necessário sabermos quem somos e de onde

---

<sup>3</sup> (...) por falso reconhecimento de outros e de si, um indivíduo ou um grupo de pessoas pode sofrer um verdadeiro dano, uma autêntica deformação se as pessoas da sociedade que o rodeiam mostram como reflexo, um quadro limitativo, ou degradante ou depreciável de si mesmo. O falso reconhecimento ou a falta de reconhecimento pode causar uma forma de opressão que aprisione alguém num modo de ser falso, deformado e reduzido (TAYLOR, 1993, p.43-44).

<sup>4</sup> É óbvio que este conceito da dignidade é o único compatível com uma sociedade democrática, e era inevitável que o antigo conceito de honra caísse em desuso. Mas isto também significa que as formas de reconhecimento igualitário tem sido essenciais para a cultura democrática (TAYLOR, 1993, p.46).

viemos. Assim como os desejos e opiniões são parte das relações entre pessoas, parte da identidade desenvolve-se no relacionamento com os outros:

Mi própria identidade depende, em forma crucial, de mis relaciones dialógicas com los demás. (...) La identidad socialmente derivada dependia, por su natureza misma, de la sociedad. Pero em épocas anteriores el reconocimiento general estaba integrado en la identidad socialmente derivada, por virtud del hecho mismo de que se basaba en unas categorías sociales que todos daban por sentadas. Pero la identidad original, personal, e internamente derivada no goza de este reconocimiento a priori<sup>5</sup> (TAYLOR, 1993, p.55-56).

A política do reconhecimento deve efetivar-se, num plano íntimo, mediante a conscientização de que a identidade pode ser constituída e, num plano social, pelo estabelecimento de uma política de reconhecimento igualitário. Apesar dos dois planos serem essenciais no âmbito da cultura e da política, é no plano social, que eles têm maior relevância. É sobremaneira essencial que este plano desenvolva formas de conduzir a um reconhecimento justo e igualitário, diante das diversidades e das pluralidades étnicas, raciais e culturais das sociedades contemporâneas.

Esta é uma das perspectivas em que se insere a problemática racial brasileira, que se vem redefinindo até chegar a uma discussão mais consciente sobre a situação dos negros no país. A questão racial no Brasil insere-se na política do reconhecimento pelo discurso e pela prática, com a publicização desta questão, saindo o debate de um plano interior (de dentro do movimento negro) para o plano exterior, que diz respeito principalmente à esfera política.

A proposta trazida pelo multiculturalismo é o reconhecimento das diferenças, da particularidade de valores, sejam eles culturais, étnicos ou raciais. Segundo essa visão, apesar do alto grau de desigualdade racial, o Brasil ainda preservou muito da cultura negra. A existência entre nós de elementos desta cultura, não quer dizer que inexistam barreiras raciais, na verdade, a preservação desta cultura é uma forma de resistência.

O reconhecimento presente no multiculturalismo tem que permear todas as esferas da sociedade, desde a cultural até a política. O reconhecimento no campo político seria

---

<sup>5</sup> Minha própria identidade depende, de forma crucial, de minhas relações dialógicas com os demais (...) A identidade socialmente derivada dependia, por sua natureza mesma, da sociedade. Mas em épocas anteriores o reconhecimento nunca representou um problema, dado que o reconhecimento em geral estava integrado em uma identidade socialmente derivada, por virtude de fato, mesmo se baseando em categorias sociais que todos levavam em consideração. Mas a identidade original, pessoal, e internamente não gozam deste reconhecimento à priori (TAYLOR, 1993, p.55-56).

sobremaneira importante, visto que nas relações raciais atuais, no Brasil, a atuação das organizações do movimento negro tem buscado maior efetividade da legislação e a legitimidade de uma igualdade de oportunidade diante do Estado<sup>6</sup>. O princípio da igualdade implica também a busca pela valorização das identidades etnoculturais, mediante a consolidação de uma sociedade justa e igualitária.

É extremamente complicado, num país como o Brasil, garantir as diversidades étnicas, culturais e raciais, mas é justamente por causa dessa dificuldade que as torna necessária uma garantia por parte do Estado que faça funcionar mecanismos políticos de enfrentamento à pluralidade. Vale dizer, o que se propõe é o reconhecimento das diferenças, sem que se esqueça a dimensão coletiva da sociedade.

O que o multiculturalismo pretende é uma política identitária, feita por grupos muito diferentes entre si, os quais reivindicam maior visibilidade cultural e social, universalizando o espaço público; o que este objetiva é que as questões das minorias se insiram na política do Estado e que este amplie sua atuação de maneira a responder às minorias étnicas, culturais e raciais. Segundo Semprini, as questões trazidas pela política identitária devem levar em conta as especificidades dos negros, enquanto minorias, visto que:

As questões de fundo levantadas por esse tipo de demanda são as da alteração do espaço social e das condições históricas e socioeconômicas que tenham provocado o surgimento de certos grupos ou movimentos sociais. Essas reivindicações sinalizam, por fim, a importância, nas sociedades contemporâneas, da questão do reconhecimento do outro (SEMPRINI, 1999, p.59-60).

As reflexões de Semprini sobre o multiculturalismo referem-se à sociedade norte-americana na sua formação. Diferentemente de Taylor, Semprini se pauta por uma perspectiva multicultural levando em conta as implicações políticas desta. Enquanto Taylor vê de uma perspectiva que valoriza o ser humano, a dignidade, não dando tanta relevância às implicações políticas do multiculturalismo, para Semprini, o multiculturalismo pode comprometer a unidade social e política ou, ainda, subverter a dinâmica da integração, levando os indivíduos a se fecharem no seu grupo de pertença. Há uma preocupação política com a fragmentação da sociedade, pois as instituições públicas teriam um problema duplo ao adotarem políticas de reconhecimento, ou ação afirmativa, podendo causar uma discriminação positiva ou, ainda, um racismo às avessas. Dessa forma,

---

<sup>6</sup> Ver sobre a atuação do Movimento negro, no segundo capítulo deste trabalho, A história em Movimento(s).

Uma discriminação, mesmo “positiva”, modifica de modo substancial o modelo operatório que deveria reger uma sociedade liberal. Indicando quais são as finalidades propostas e aplicando-se as políticas necessárias à sua consecução, ela introduz um objetivo de ordem moral. Ora, a distinção entre o que pertence ao campo da moral e ao campo da ação política está no coração de uma sociedade liberal (SEMPRINI, 1999, p.130).

Contudo, o abismo social que se instaurou historicamente na sociedade brasileira é fruto da ausência de medidas públicas que pudessem dar à população negra a dignidade e o respeito que lhe foram negados. Portanto, o que está em jogo, na verdade, não é o “racismo às avessas” ou a “discriminação inversa”, mas sim valores democráticos, de igualdade e de justiça, que incluam toda a sociedade.

### **2.3 DESIGUALDADE E NATURALIZAÇÃO DAS PRÁTICAS DE EXCLUSÃO**

Muitos teóricos não incluem a problemática racial brasileira na política de reconhecimento das diferenças, que desembocaria numa forma de reconhecimento dos afro-descendentes. Segundo Costa e Werle (1997), esta transposição cria dificuldades dos termos do debate do multiculturalismo para o contexto brasileiro:

De saída, parece-nos fundamental constatar uma dificuldade básica na transposição dos termos do debate sobre o multiculturalismo para o contexto brasileiro. Refere-se aqui à natureza do desrespeito e das formas como se manifesta a privação de reconhecimento das populações afro-descendentes em nosso país. Na discussão sobre o multiculturalismo trata-se, como se mostrou, de disputas caracterizadas primariamente por seu caráter cultural, da busca de preservação e reconhecimento de identidades culturais preexistentes e razoavelmente diferenciadas. No caso brasileiro, trata-se, de um lado, de uma ambígua valorização assimilacionista do que se entende como legado cultural africano e, de outro, de uma marcante hierarquização das oportunidades sociais e econômicas, impondo-se aos afro-descendentes uma posição subalterna (COSTA & WERLE, 1997, p.172).

Na mesma direção, Jessé Souza (1997) afirma que apesar da presença da herança africana na expressão da cultura popular, as instituições brasileiras mantiveram-se marcadamente ibéricas, a nossa história é história do ponto de vista eurocêntrico. Para ele, reconhecer as diferenças, preservar a cultura, ter um sentimento de pertença cultural, étnico e

racial é avançar pela perspectiva democrática, é valorizar a nossa história em suas singularidades, com a percepção do quão diverso é o país e o quanto isso contribui também para valorizarmos e preservarmos elementos que são específicos da sociedade brasileira como um todo.

O reconhecimento positivo de quem é negro toca justamente no ponto-chave que constitui um problema da nossa identidade nacional, que consiste em saber definir como essa identidade através dos elementos étnicos ou raciais e se seria possível desenvolver o sentimento de pertença, no Brasil. No nosso país, com relação à ideologia racista, seja na sua vertente do “embranquecimento”<sup>7</sup> da sociedade, seja no mito da democracia racial, vemos que entre nós a mestiçagem não é apenas uma teoria, mas a realidade. As perguntas levantadas por Freyre na obra *Casa-Grande & Senzala* (1933) trazem questões pertinentes, como: Quem somos? Como fomos formados? De onde viemos? Quais são as singularidades dos brasileiros enquanto povo, enquanto nação? No Brasil as diferenças que prevalecem são as gradações cromáticas, “cor”.

A constituição de uma nação depende de que determinados grupos se reconheçam como negros, índios, judeus, homossexuais, mas é preciso que o Estado desenvolva metas que possam acompanhar a complexidade desse fato. Segundo Costa, há um desafio para a democracia colocado pela diversidade cultural, que constitui um conjunto de problemas na relação entre cultura e política:

Trata-se aqui das múltiplas fontes e arenas nas quais se desenvolvem as lutas por reconhecimento das diferenças de grupos sócio-culturais determinados. O que se quer dizer é que as questões colocadas – seja pelas disputas de gênero, pelo multiculturalismo e mesmo por grupos que buscam a validação pública de novos padrões de comportamento – apresentam um cerne comum: todas elas colocam em questão os limites da cidadania moderna fundada na garantia formal da igualdade entre os diferentes indivíduos (COSTA, 2001, p.470).

As sociedades modernas, ao se depararem com a questão da diferença, seja ela étnica, racial ou de gênero, entre outras, deixam a desejar quando não dão espaço para que, em seu âmbito, sejam desenvolvidos mecanismos que interfiram com legitimidade. Ao

---

<sup>7</sup> Vários autores do pensamento social brasileiro encaminharam suas reflexões em torno do progresso do Brasil, levando em consideração o desenrolar do processo de formação do povo e da nação, devido à permanência do negro e de mestiços na sociedade e à mistura das raças. Para autores como Oliveira Vianna e Nina Rodrigues, o progresso e a mudança social, tão necessários para o país, só seriam possíveis pelo do embranquecimento da sociedade, por uma mentalidade que contempla um ponto de vista eurocêntrico, a fim de uma sociedade branca, nos padrões que não se encaixam a formação tão peculiar do povo brasileiro.

mesmo tempo que cabe aos indivíduos, em sua diversidade, reivindicar seus direitos, cabe ao Estado atender essas reivindicações. Na verdade, cabe ao Estado, por meio de políticas públicas, e dos grupos organizados, politizar a inclusão das minorias sociais, tornando-as parte fundamental no processo de construção da cidadania.

No que tange à orientação de políticas públicas, não basta resolver a questão da desigualdade econômica para que haja a inclusão de diferentes grupos sociais, sejam eles étnicos, raciais ou culturais, mas é necessário que haja uma maior politização dessas novas problemáticas que estão diretamente ligadas à construção da igualdade, da cidadania e da democracia, atentando-se para a participação das minorias sociais na esfera pública. Cabe ao Estado atender às reivindicações da sociedade, mas fica um problema: Qual o posicionamento do Estado em face das diferenças étnicas, raciais, culturais, enfim, em relação às minorias sociais?

Assim como os discursos políticos contemporâneos se refazem, ou tendem a se refazer, diante dos conflitos e das desigualdades sociais, também as ações dos governos devem ser refeitas. Em vista disso, temos um cenário que envolve a sociedade brasileira diante das relações raciais. O Brasil é uma sociedade onde as tensões raciais não são levadas ao extremo no campo físico, mas sim no campo moral, uma vez que o racismo no país é escamoteado. Os padrões vigentes na sociedade patriarcal tenderam a se tornar cada vez mais presos à mentalidade que internalizou a história do negro, de um ponto de vista do branco, sem identificar que no Brasil a questão da raça, da cor e ainda a questão étnica embaralham muitas outras questões.

Nessa perspectiva, pensar a cidadania do negro é pensar não apenas a trajetória histórica do negro, mas, sobretudo a trajetória política da sociedade brasileira em busca de alternativas para as suas desigualdades. O ponto de partida se fez pelo caminho histórico e incontestável da escravidão, mas, concomitante ocorre um processo de naturalização das práticas de racismo, bem como de exclusão social do negro. Portanto, para compreender esta problemática, é preciso entender o processo de naturalização das desigualdades ou, remeter-se às reflexões de Jessé Souza (2003) sobre o processo de formação das sociedades periféricas modernas (nova periferia), que diz respeito à sociedade brasileira.

Para o autor, há de se levar em consideração que na nova periferia, em que se situa o Brasil, elementos como desigualdades étnicas, raciais, culturais e de minorias sociais estão presentes no cenário pela própria formação desta sociedade e por um processo de longa duração ou permanência desses problemas. O paradigma teórico de Jessé Souza (2003)

procura empreender uma discussão que rompe com as noções presentes no pensamento social brasileiro clássico, pois pensar a moderna periferia é romper com os paradigmas já existentes. Sua tese consiste em criar novas perspectivas para pensar as desigualdades, as injustiças e a construção da cidadania, uma vez que elementos do passado, como personalismo, familismo e patriarcalismo, se misturam a elementos do presente. Ou seja,

As mazelas sociais de países periféricos como o Brasil, como a desigualdade e sua naturalização, massiva marginalização de setores expressivos da população e dificuldades de consolidação de uma ordem democrática e de mercado competitiva e eficiente, seriam explicáveis a partir dessa expansão pré-moderna de modelos familísticos para todas as esferas sociais. (...) Seria por conta dessa soberania do passado sobre o presente que nos confrontamos com solidariedades verticais baseadas no favor, subcidadania para a maior parte da população e abismo material e valorativo entre as classes e as raças que compõem nossa sociedade (SOUZA, 2003, p.13).

Segundo Jessé Souza, esforços teóricos são empreendidos para recuperar contextos históricos que cerceiam a realidade, mas que de certa forma não contribuem para compreender questões da modernidade periférica<sup>8</sup>. Para tanto, compreende alguns aspectos da especificidade histórica através da escravidão brasileira, principalmente no que diz respeito às reflexões de Gilberto Freyre:

A sociedade brasileira colonial foi produto direto da sua instituição fundamental, a escravidão, que estruturava de forma típica todas as esferas da sociabilidade. Apenas a escravidão, além da língua comum, se constituía como força centrípeta dos vínculos interregionais e estamentais desarticulados. Em Gilberto Freyre, na obra de quem a questão recebe seu tratamento mais sistemático, a visão sobre a especificidade da escravidão brasileira alterna entre considerações fragmentárias e avulsas acerca do sadomasoquismo da relação senhor/escravo e uma ênfase indisfarçada do tema do encontro cultural e da mestiçagem. A ênfase neste último aspecto, por secundarizar o elemento de opressão e subordinação sistemática, é ideológica e serve aos interesses políticos da “Nation Building” que então se operava na época (SOUZA, 2003, p.21).

A análise que Jessé Souza faz de Gilberto Freyre é que este, ao enfatizar duas visões distintas da escravidão brasileira (o sadomasoquismo da relação entre senhor e

---

<sup>8</sup> O autor procura romper com a tese da continuidade orgânica com Portugal, noção que estaria presente no patriarcalismo de Raimundo Faoro em *Os donos do Poder* - 1942; no familismo emotivo ou homem cordial de Sérgio Buarque de Holanda em *Raízes do Brasil* - 1936 e ainda na ideologia da singularidade de Gilberto Freyre em *Casa - Grande & Senzala* - 1933 (SOUZA, 2003).

escravo e a louvação da mestiçagem), em Casa-Grande & Senzala constrói sua tese da peculiaridade social brasileira da escravidão, que, segundo Jessé, é a grande contribuição de Freyre. Dessa forma, Jessé busca contrapor as idéias de Freyre utilizando-se dos argumentos deste sem, no entanto endosá-los. Segundo o autor,

É precisamente esta singularidade que me parece ser característica do contexto maior que abrange a “nova periferia”, embora com especificidades nacionais importantes. Nesse sentido, o meu uso de sua extensa obra será guiado pela tentativa de usar Freyre contra Freyre, ou seja, pretendo usar aspectos da sua obra na dimensão descritiva sem necessariamente compartilhar com as generalizações e avaliações que o próprio Freyre retira deste mesmo material empírico. Pretendo construir a tese da singularidade da formação social brasileira – sempre no sentido de oposição à tese da continuidade orgânica com Portugal – especialmente pela ênfase na importância da instituição da escravidão entre nós, instituição esta meramente pontual e historicamente limitada em Portugal, como de resto em toda a Europa (SOUZA, 2003, p.102).

A crítica que Jessé faz a Gilberto Freyre diz respeito ao modo como se dá essa continuidade através do tema da mestiçagem, na qual ele desenvolve a noção de plasticidade do português, plasticidade que permite ao português uma interpenetração cultural sem perder sua substância original, permitindo que, ao mesmo tempo, o português seja ele e o outro. Mais do que ressaltar os conceitos utilizados na construção dessa especificidade brasileira na obra Casa-Grande & Senzala, é preciso compreender que o equilíbrio entre os antagonismos e a ambigüidade cercearam, em todos os momentos, a forma como se desenvolveu o poder pessoal na figura do patriarca e também como se instituiu a escravidão brasileira.

Essa forma específica e peculiar que o poder pessoal e familístico assumiu não se limitou às relações entre escravos e senhor de terras. Mesmo livres, os negros se encontravam à margem da sociedade, e sua única chance estava em ocupar funções nas franjas do sistema, situação que sugeriu a Jessé mencioná-los a “ralé nacional”,

Seres humanos a rigor dispensáveis, na medida em que não exercem papéis fundamentais para as funções produtivas essenciais e que conseguem sobreviver nos interstícios e nas ocupações marginais da ordem produtiva. Este tipo humano, como o do escravo, também espalhou-se por todo território nacional e representava, em meados do século XX, cerca de 2/3 da população nacional (SOUZA, 2003, p.122).

A formação da raça nacional como povo que emerge na história brasileira na transição da sociedade escravocrata para a ordem competitiva é tema das reflexões de Florestan Fernandes. Segundo Jessé, Florestan é o autor que mais se aproximou da construção de um paradigma que possibilitasse dar conta dos problemas das sociedades modernas periféricas. Ele concorda com Florestan quanto ao processo de exclusão social e econômica do negro, afirmando que suas reflexões procuram empreender uma análise de como o “povo” emerge na história brasileira. A concepção de povo ou de gente, levantada por ele, está intimamente ligada à noção de cidadania.

Para o negro sem oportunidade de classificação social burguesa ou proletária, restava os interstícios e as franjas marginais do sistema como forma de preservar a dignidade do homem livre: o mergulho na escória proletária, no ócio dissimulado, ou ainda, na vagabundagem sistemática e na criminalidade fortuita ou permanente. (...) A ânsia em libertar-se das condições humilhantes da vida anterior tornava-o, inclusive, especialmente vulnerável a um tipo de comportamento reativo e ressentido em relação às demandas da nova ordem. Assim, o liberto tende a confundir as obrigações do contrato de trabalho da venda dos direitos substantivos à noção de pessoa jurídica livre (SOUZA, 2003, p.155).

Para Jessé Souza, a desorganização da sociedade escravocrata constitui uma concepção de “povo” ou “gente” que emerge dos porões e lá permanece mesmo com a Abolição. A estrutura servil da sociedade brasileira foi desagregada, mas a concepção de cidadania também se desagregou pelo processo escravista, e a Abolição, que seria a base para que a cidadania se desenvolvesse, ficou incompleta. Aí estão os elementos do processo de naturalização das desigualdades, bem como das práticas de racismo no Brasil.

A repressão e a superexploração do contingente escravo estão ligadas ao estigma que atribuiu ao negro noções de inferioridade e incapacidade ligadas à aparência física e à cor e também à relação de dominação que se estabeleceu. Todavia, se eliminarmos a cor entre nós, há de permanecer elementos de uma história que subtraí aos ex-escravos e a seus descendentes a possibilidade de conquistar sua cidadania e uma igualdade baseada em pressupostos de sociedades democráticas. Para Jessé Souza, a cor da pele age como uma ferida adicional à auto-estima do sujeito em questão.

## **CAPÍTULO II**

### 3 A HISTÓRIA EM MOVIMENTO(S)

*São herdeiros de todos os erros nacionais e internacionais de descaso de todos nós pelas causas públicas e de nossos erros na percepção da organização da sociedade*  
(Cunha Junior, 1952)

Atualmente assistimos a uma atuação constante das organizações do movimento negro no plano político, seja através do próprio Movimento Negro Unificado (MNU), das Organizações não Governamentais (ONGs), seja de partidos políticos e outros setores organizados da sociedade civil. Para que melhor possamos entender a dinâmica política das organizações do movimento negro, é essencial acompanhar a trajetória desses movimentos, principalmente a partir de 1920, e também nos remetermos a um momento histórico importante, qual seja, a emergência de novos movimentos sociais na década de 70. A década de 70 marcou sobremaneira a cena histórica no que concerne à participação da sociedade civil na política, com implicações de lutas específicas (movimentos homossexuais, ecológicos, de mulheres, de negros, etc.) em busca da conquista da cidadania, bem como da ampliação das reivindicações no espaço público e nos debates políticos.

#### 3.1 EM BUSCA DE PERSPECTIVAS: O NEGRO EM CENA

A literatura sobre movimentos sociais no Brasil é vasta, principalmente no que diz respeito à orientação destes a partir da década de 70. Todavia, presenciamos uma discussão ainda limitada sobre a trajetória do movimento negro. Para Abdias do Nascimento, o registro histórico do movimento negro no Brasil é precário, em decorrência da própria trajetória de uma comunidade destituída de poder econômico e político e de um movimento composto de entidades que não dispunham de recursos financeiros. Mas, mesmo com a precariedade da infraestrutura, prevaleceu à resistência da comunidade negra em busca de reconhecimento de seus direitos como cidadãos. Além do registro histórico deixar lacunas, há

questões a serem respondidas sobre a ideologia que acompanha o desenvolvimento deste enquanto organização política (não apenas cultural).

Lélia Gonzales, uma das maiores militantes do movimento negro, já havia dito que este movimento se constituía numa série de movimentos com compromissos ideológicos e estratégias políticas sem coesão, ou seja, tanto como movimento, quanto como série de movimentos, ela não tinha uma coerência e um direcionamento político (HANCHARD, 2001).

Segundo ela, houve no decorrer da formação do movimento negro uma organização muito mais baseada na representação cultural dos negros do que numa representação política que viesse a dar um avanço nas conquistas dentro do Estado. Observa-se uma fragmentação no movimento, resultado de uma má organização entre as matrizes política e cultural desse grupo:

O desafio sempre presente para o movimento é a unificação da cultura com a política, o que é mais importante, a diferenciação entre a cultura como folclore e a cultura como base valorativa da atividade ético-política. (...) não existe uma correlação necessária entre as práticas cultural e política de nenhum movimento social, inclusive do movimento afro-brasileiro. As diversas tendências e conflitos internos do movimento em torno dessa questão resultaram na sua fragmentação e, conseqüentemente, em referências irônicas – como “o movimento negro é um movimento dos negros” – por parte de alguns de seus próprios movimentos (HANCHARD, 2001, p.122-123).

A fragmentação, a falta de coesão política e as tensões do movimento negro contribuíram para que este não tivesse uma ideologia coerente na representação no Estado, o que também decorre do excesso de culturalismo que ordenava as demais atividades. Em uma pesquisa sobre o movimento negro, especificamente nas suas atividades no Rio de Janeiro e São Paulo, entre 1945 e 1988, Hanchard percebeu inúmeras facções e grupos, o que demonstrava a falta de estratégia entre eles. No ano de 1988, no estado do Rio de Janeiro havia 76 grupos ligados ao movimento negro no estado de São Paulo 138 grupos. Para o autor, o culturalismo afastou o movimento negro de estratégias que possibilitariam uma mudança política, com atividades que estavam mais ligadas a um protesto simbólico e de fetichização da cultura afro-brasileira (HANCHARD, 2001).

É interessante observar que organizações de protesto negro existiam desde a época que antecedeu a Abolição, com movimentos de resistência, como o Quilombo dos

Palmares, é também interessante observar que sua organização sempre esteve voltada para práticas culturalistas, mesmo em sua organização política.

Algumas referências apontam que havia documentos que datavam de 1906 e 1914, mas foi a partir de 1920, com a iniciativa de alguns negros de criar jornais como O Clarim, O Getulino, O Patrocínio, Alvorada, Ebano, (entre outros), que o protesto negro ganhou novos rumos. A imprensa negra criou um modo de organização que buscava estar atenta aos acontecimentos sociais da população, trazendo uma maneira específica de retratar o cotidiano do negro, visto que:

...a imprensa branca não ia cuidar de dar informações sobre as atividades que essa comunidade tinha. Daí surgiu a imprensa negra. Havia também nossos literatos, nossos poetas que queriam publicar os seus trabalhos e essa imprensa fazia essa função: de servir de meio de comunicação (MOURA, 1976, p.149).

As atividades ligadas às reivindicações da população negra nesta época correspondiam a uma forma de organização das atividades culturais, ou melhor, à organização das irmandades religiosas, dos clubes e das associações recreativas e a uma imprensa que tinha o papel principal de divulgação de eventos ligados a essas atividades. Nessa época, o papel que a imprensa negra desempenhava era de simplesmente anunciar os acontecimentos sociais negros, não manifestando uma ideologia que publicizasse ou denunciasse a exclusão social do negro. Contudo, a veiculação destes jornais tinha uma importância fundamental, na afirmação do negro, bem como na manutenção da sua cultura, embora eles fossem desprovidos de uma ação política. A imprensa negra contava com doações daqueles que publicavam, pois financeiramente os jornais eram extremamente fracos. Isso interferia na periodicidade dos mesmos, apesar de que pela solidariedade, a imprensa negra sobreviveu em São Paulo por quase vinte anos:

Os jornais negros veiculavam basicamente informações de acontecimentos sociais e literatura, para depois irem tomando conotações de reivindicações racistas. Isto aconteceu em face do aguçamento do preconceito de cor e da luta de classes em São Paulo, o que levou os negros a transformarem o conteúdo dos seus jornais que passaram a se manifestar sobre o problema (MOURA, 1978, p.153).

Mesmo limitada ao objetivo de criar uma sociabilidade entre os negros, a imprensa negra já vinha demonstrando uma organização com caráter de resistência, buscando um espaço que aos poucos passaria do campo étnico-cultural para o da política.

Em meados de 1930, com um protesto mais consciente, os jornais começaram a tratar dos problemas que oprimiam a população negra, denunciando o racismo, a violência e a situação de marginalização em que esta vivia. A iniciativa desses jornais abriu espaço para a criação da primeira organização étnica, a Frente Negra Brasileira (FNB)<sup>9</sup> que consistia num movimento marcadamente político, chegando a se transformar em partido político. Como afirma Abdias do Nascimento,

A Frente Negra Brasileira representava, sem dúvida, a maior expressão da consciência política afro-brasileira da época, consciência essa formada ao reagir contra o mais evidente aspecto do racismo, a sistemática segregação e exclusão à base de critérios raciais. Tratava-se de uma consciência e uma luta de caráter integracionista, à procura de um lugar na sociedade “brasileira”, sem questionar os parâmetros euro-ocidentais dessa sociedade nem reclamar uma identidade específica cultural, social ou étnica (NASCIMENTO; LARKIN NASCIMENTO, 2000, p.206).

A FNB foi criada em 16 de setembro de 1931, em São Paulo, tendo como líder José Correia Leite. A Frente mantinha uma organização estrutural que os jornais não tiveram, sendo também um ponto de articulação e influência para outros grupos étnicos. A Frente foi um movimento de repercussão nacional e internacional: em 1936 transformou-se em partido político, mas, em 1937, veio o Estado Novo e Getúlio Vargas extinguiu os partidos políticos os quais a Frente Negra Brasileira. Os negros pretendiam organizar-se a fim defender políticas favoráveis às suas reivindicações:

Sua ideologia, mais articulada do que a dos grupos negros que a precederam, era fundamentalmente calcada nos valores vigentes de ascensão social, acreditando que o negro venceria a medida que conseguisse firmar-se nos diversos níveis das ciências, das artes e da literatura. Cabia, também, à Frente Negra orientar os seus membros, pois o negro segundo os seus dirigentes desde a abolição vinha se ressentindo de “melhores noções de instrução e educação”. Essa ideologia era praticamente a plataforma do partido político (MOURA, 1978, p.156).

---

<sup>9</sup> A FNB em São Paulo chegou a congrega cerca de 200 mil negros, tendo sido a maior expressão de resistência negra organizada deste século. A FNB tinha como objetivo o encaminhamento de propostas na área da educação e a integração dos negros à sociedade brasileira (ALBERTO, Luiz. As relações raciais no Brasil e as perspectivas

E ainda:

Politicamente apesar de conter algumas dissidências socialistas, a FNB era majoritariamente de direita, de corte fascista, incluindo mesmo um grupamento paramilitar. Assim, em 1932, os negros relutam em formar com a revolução constitucionalista paulista, de cunho regionalista e separatista, implementa algumas políticas ao encontro das suas reivindicações (GUIMARÃES, 2001, p.87-88).

A Frente assumia, em seus discursos e publicações, uma campanha nacionalista contra separatismos, bolchevismos, socialismos, apoiando o governo Vargas a trancar as portas do país, a fim de que os negros pudessem conquistar, no país, sua posição de direito. Dessa forma, a Frente era acima de tudo uma organização política (ANDREWS, 1991; GUIMARÃES, 2001).

A Frente negra compartilhava com o integralismo um insolente desdém pela democracia liberal e uma aberta admiração pelo fascismo europeu, embora ambas as organizações freqüentemente proclamassem rejeitar as filosofias políticas estrangeiras. Num editorial de 1933 saudando a ascensão do poder de Adolf Hitler, Arlindo Veiga dos Santos congratulou-o por resgatar a Alemanha das mãos do “cosmopolitismo judaico” e do “ópio entorpecente de 14 anos de república liberal democrática”. Ensaios publicados no jornal da Frente, a Voz da Raça, relatavam em termos altamente positivos os êxitos do nazismo e do fascismo e instalar disciplina e patriotismo em seus povos (ANDREWS, 1991, p.34).

Não obstante a extinção da Frente Negra Brasileira em 1937 surgiram outras atividades dando continuidade ao movimento de protesto, à resistência e à organização do negro. Um desses movimentos foi o Teatro Experimental do Negro (TEN), que surgiu no Rio de Janeiro entre as décadas de 40 e 60, tendo como principais líderes Alberto Guerreiro Ramos e Abdias do Nascimento. Este último se tornara um político militante na questão racial e, para ele, o TEN não era apenas uma entidade com objetivos artísticos, antes surgira como uma entidade de organização social para as “pessoas de cor”<sup>10</sup>, buscando elevar o nível cultural desse grupo. O TEN tinha características voltadas para o desenvolvimento da arte, estando mais ligado ao plano cultural; contudo, o movimento foi adquirindo novas

---

para o próximo século. In: Tirando a máscara: ensaios sobre o racismo no Brasil. São Paulo, Paz e Terra. 2000 p.283-307).

<sup>10</sup> O termo pessoas de cor era muito utilizado em meados das décadas de 20 e 30 para apontar quem era negro, sendo utilizado tanto por negros quanto pelos brancos.

características e se tornando um movimento de estímulo à participação não só artística, mas também política do negro:

A orientação política desse movimento ficou expressa no modo extenso de definir “negros”, para neles incluir mulatos e pardos, tal como já acontecia em São Paulo e no Sul, fazendo com que, longe de ser uma minoria, o negro fosse o povo brasileiro. Povo significa também aqueles excluídos do pleno gozo dos direitos civis e sociais como acesso à educação, ao emprego e a assistência médica – constitucionalmente garantidos pela ordem jurídico-política (GUIMARÃES, 2001, p.93).

O TEN teve papel fundamental, no que diz respeito ao desenvolvimento artístico da cultura negra, valorizando a história através das montagens de peças e resgatando a auto-estima do negro<sup>11</sup>. Mantendo uma atuação político-cultural, o TEN patrocinou vários eventos sócio-políticos do movimento negro, como a Convenção Nacional do Negro (1945-1946), a Conferência Nacional do Negro (1948-1949) e o 1º Congresso do Negro Brasileiro (1950). O TEN talvez tenha sido o movimento que mais dinamizou as reivindicações dos negros, utilizando-se da arte da dramaturgia, que ao mesmo tempo conscientizava e politizava a questão racial, fazendo do palco cenário de luta e resistência.

A partir dos anos 70, o protesto negro retoma a sua luta anti-racista, orientado pela experiência de movimentos como a Frente Negra Brasileira e o Teatro Experimental do Negro. Sem dúvida, a década de 70 foi marcada não apenas pela criação do Movimento Negro Unificado e sua atuação, mas também por uma redefinição da organização social e política das organizações do movimento negro e por uma luta mais incisiva dos setores populares da sociedade brasileira diante da emergência dos novos movimentos sociais. São esses novos movimentos sociais que abrem espaço para uma nova sociabilidade política nas décadas de 70 e 80, ampliando a participação política de novos personagens e criando melhores condições para o exercício da democracia.

O movimento negro se enquadra na perspectiva de criação de um sujeito novo com o intuito de organizar ações sócio-políticas, fazendo com que suas reivindicações se façam reconhecidas e redefinindo seu próprio papel como agente social coletivo. Segundo

---

<sup>11</sup> Enquanto movimento teatral o TEN produziu muitos espetáculos. O primeiro desses trabalhos foi a peça O Imperador Jones de Eugene O’Neil, ainda produziu Todos os filhos de Deus Têm asas, O moleque sonhador e Onde está marcada a Cruz. Estimulou o aparecimento de dramaturgos negros, como Filhos de Santo de José de Moraes Pinho; Aruanda de Joaquim Ribeiro; O filho pródigo de Lúcio Cardoso; Sortilégio (Mistério Negro) de Abdias do Nascimento; O anjo negro de Nelson Rodrigues; Auto da Noiva de Rosário Fusco; O castigo de Oxalá de Romeu Crusoé; Além do rio de Agostinho Olavo; Sinfonia da favela de Ironides Rodrigues; Pedro Mico de Antônio Callado, entre outras (NASCIMENTO; LARKIN-NASCIMENTO, 2000, pp.208-209).

Sader, o sujeito novo é histórico e, tende a romper com a tradição sócio-política, fazendo a política criar novos lugares para exercitar-se. São as lidas cotidianas o palco onde se dão as formas de desigualdades e é neste mesmo espaço que se dão também as reivindicações. Assim é que os movimentos sociais ampliam sua luta, saindo da esfera privada para a esfera pública e criando espaços no campo da política institucional.

### **3.2 MOVIMENTO NEGRO: RUPTURAS E REDEFINIÇÕES**

A partir de 1970, as organizações do movimento negro vêm ampliando sua participação como movimento político, ampliação esta que se dá devido à denúncia das formas de preconceito e discriminação às quais a população negra está sujeita. Tais denúncias levaram o movimento a exigir, dos poderes públicos, que coibissem essas práticas.

Os novos movimentos sociais fizeram surgir uma nova cultura política, uma nova concepção de cidadania que, segundo Dagnino, tem o caráter de estratégia política. Para a autora, há duas dimensões que presidem a emergência da nova noção de cidadania, qual seja:

Em primeiro lugar, o fato de que ela deriva e, portanto, está intrinsecamente ligada à experiência concreta dos movimentos sociais tanto os de tipo urbano – e aqui é interessante anotar como cidadania se entrelaça com o acesso à cidade quanto os movimentos de mulheres, negros, homossexuais, ecológicos, etc. na organização desses movimentos sociais, a luta por direitos tanto o direito à igualdade como o direito à diferença – constitui a base fundamental para a emergência de uma nova noção de cidadania. Em segundo lugar, o fato de que essa experiência concreta se agregou cumulativamente uma ênfase mais ampla na construção da democracia, porém, mais do que isso, na sua extensão e no seu aprofundamento (DAGNINO, 1994, p.104).

O movimento negro invadira a esfera pública levantando a bandeira política em defesa dos direitos da população negra, bem como da democracia. A construção de um espaço público ligado aos interesses comuns e particulares, respeitando-se as diferenças e especificidades de cada grupo. Dessa forma:

Os movimentos negros, na sua pluralidade de formas organizativas, têm tentado demonstrar e qualificar os sentidos do que é, efetivamente, público dentro do discurso do interesse público. Por exemplo, as denúncias no cotidiano das discriminações em geral e, em especial, da discriminação racial e do racismo e a exigência de tratamento igualitário para todos, independentemente de sexo, credo e raça, têm sido uma das grandes contribuições históricas dos negros brasileiros e da diáspora africana para o processo democrático. É consenso, entre os estudiosos da questão social no mundo contemporâneo, o papel central desempenhado pelo movimento dos direitos civis dos negros norte-americanos, na democratização americana. No Brasil, os movimentos negros e alguns intelectuais têm observado que a democratização só se aprofundará na medida em que a sociedade brasileira reconhecer e procurar equacionar com medidas concretas sua dívida histórica com a população negra (SILVÉRIO, 2003, p.323).

A busca pela cidadania, e também, pela igualdade de oportunidades tem feito com que, no decorrer da trajetória dos movimentos de protesto negro, venham surgindo mais sujeitos engajados. Todavia, os movimentos sociais no Brasil vêm levantando questões referentes, por exemplo, a identidade, gênero e raça e, levando-as para os debates políticos. Os movimentos sociais caracterizam-se principalmente por propor mudanças sociais, que, no entanto, mudanças ocorrem a longo prazo. A mudança social proposta pelos movimentos sociais é a que objetiva alterar as relações de dominação que prevalecem em nossa sociedade:

Examinando-se as distintas definições que se podem localizar sobre a ação política não institucionalizada, nota-se que o movimento social refere-se a um fenômeno articulador da relação sujeito-objeto. Ora bem, seja no plano da ação prática, seja no campo da produção de conhecimento científico, a presença deste ator coletivo, principalmente na contemporaneidade, permite-nos chegar à identificação das situações mais favoráveis a mudança social. Tomando-se como referência essas abordagens, pode-se acrescentar ainda que a noção de movimento social refere-se às lutas sociais que se opõem às relações de dominação (SILVA, 2003, p.111).

As relações de dominação também refletem a questão da mobilidade social que é intrínseca ao problema do racismo, ou seja, o racismo em si é conseqüência de um processo de exclusão social, e a questão do racismo não deve estar fora dos problemas gerais que impedem a mobilidade social da população negra,

Isso significa que não podemos perder de vista que o racismo carrega conteúdos morais e psicológicos, os quais influem nos processos de formação das redes anti-racismo. Assim, quando a perseguição da mudança social se articula com a busca de construção da identidade autodeterminada a mobilização transforma-se em força motora do engajamento pessoal em movimentos sociais (SILVA, 2003, p.117).

Em 1964, com o golpe militar, assistimos a um recuo das organizações negras e de outros movimentos populares brasileiros. Mas nos anos 70 eles conseguiram ganhar espaço novamente, e em 1978 o protesto negro recuperou seu impulso com o surgimento do Movimento Negro Unificado (MNU). São visíveis as conquistas obtidas pela militância anti-racista; os espaços vêm sendo ocupados com uma reivindicação que ganha cada vez mais impulso. O surgimento do MNU intensifica a luta do negro e a levará ao plano da política institucional, tanto pela ação política de alguns militantes, quanto pela agenda de reivindicações do próprio movimento, que se mobiliza rumo à estruturação política do país. Afirma Andrews:

Ao mesmo tempo, movimentos originados da sociedade civil têm tido impactos recíprocos significativos nas políticas e instituições do Estado, ajudando a levar adiante as repetidas transições de regime que o Brasil vem experimentando desde 1889; da monarquia (1822-1889), para a república oligárquica (1891-1930) para a ditadura corporativista (1930-1945), para república populista (1946-1964), para ditadura militar (1964-1985) e para a Terceira República. A história do protesto negro é mais um aspecto da dialética Estado-sociedade, embora um aspecto cuja importância tem variado substancialmente ao longo do tempo: alia na década de 1880, baixa na primeira metade do século XX, aumentando depois nas décadas de 1970 e 1980 (ANDREWS, 1991, p.28).

A partir de 18 de junho de 1978 deu-se a unificação desses movimentos que foi consolidada num Ato Público, em São Paulo, reunindo três mil negros nas escadarias do Teatro Municipal. A convocação deste ato se deu em decorrência de acontecimentos trágicos: a morte do trabalhador negro Robson Silveira da Luz torturado por policiais da Delegacia de Guaianazes, São Paulo; a expulsão, no mês de maio, de quatro atletas negros no time juvenil do Clube Regata Tietê; o assassinato de Milton Lourenço, negro e operário, por um policial (MOURA, 1980)<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> A carta foi lançada por algumas entidades da comunidade negra da época, como: Jornal Afro-Latino-Americano, Grupos de Artistas Negros, Associação Brasil Jovem, Grupo de Atletas Negros, jornal "Abertura" e "Afro-latinoamérica", do Rio de Janeiro.

A carta convocatória para o Ato Público colocava:

Não podemos mais calar. A discriminação racial é um fato na sociedade brasileira, que barra o desenvolvimento do negro, destrói a sua alma e a sua capacidade de realização como ser humano.

O documento encerra dizendo:

Não podemos mais aceitar as condições em que vive o homem negro, sendo discriminado da vida social do país, vivendo no desemprego, subemprego e nas favelas. Não podemos mais consentir que o negro sofra perseguições constantes da polícia sem dar uma resposta (MOURA, 1980, p.171-172).

A criação do Movimento Negro Unificado Contra a Discriminação Racial (MNUCDR) deu outra substância a um movimento que já vinha se consolidando desde 1970. Segundo Andrews, esse novo movimento expressava a frustração dos negros em relação à ascensão social que, mas obstante o grau de instrução e qualificação, lhes vinha sendo negado. Em vista disso,

Seus ativistas trabalharam duro para obter apoio nas favelas da periferia urbana, mas sua retórica e aspirações muitas vezes pareciam um tanto distante da vida dos negros pobres e de classe trabalhadora, que enfrentavam os problemas imediatos e esmagadores da pobreza, do crime e da fome (ANDREWS, 1991, p.35).

Apesar de exercer um importante papel em defesa da população afro-brasileira, o movimento não conseguiu agregar a massa, talvez porque o protesto negro, desde suas primeiras reivindicações, se constituía movimento de uma “elite negra”. Elite negra porque seus ativistas se encontravam politizados em face da questão racial e também porque se tratava de um movimento de minoria. Para esses ativistas era mais fácil caminhar pelos setores da sociedade.

Para a maioria dos negros que vivia e ainda vive na periferia e que enfrentam os problemas no dia-a-dia, a conscientização e a politização da questão racial não é algo palpável, visto que a realidade passa por um processo que deturpa e interrompe as formas de conscientização. Um exemplo disso é o movimento abolicionista que, segundo Andrews (1991), se desfez e a classe média negra voltou-se para a busca da mobilidade através do

embranquecimento cultural e biológico, ou para o mundo circunscrito de clubes e festas que excluía libertos e membros do proletariado negro.

Pode-se observar que o protesto negro sempre oscilou muito no que diz respeito à participação política; todavia, o MNU conseguiu inserir na agenda política nacional questões pertinentes a toda população negra, abrindo um amplo debate na sociedade brasileira sobre como enfrentar a discriminação racial (ANDREWS, 1991). Desde as primeiras ações do MNU até a atualidade, houve algumas rupturas e também surgiram outros debates, bem como outras entidades que dentro da luta anti-racista debatiam questões ainda mais específicas, como é o caso das mulheres negras.

As mulheres negras na história de formação do país talvez tenham desempenhado um papel fundamental e de muita expressão no que diz respeito à resistência. Foram elas que, mesmo com a Abolição, por vezes sem opção e para sua sobrevivência, permaneceram entre as “paredes da casa-grande”. Este quadro refletiu muito a condição social da mulher negra, que em sua maioria permaneceu em serviços domésticos. As estatísticas confirmam que os negros têm os salários mais baixos no mercado de trabalho.. Segundo Hanchard (2001), estudos sobre os livros didáticos demonstram que os homens negros são representados como tipos musculosos, cheios de energia e força física e com o intelecto reduzido. Já as mulheres negras são retratadas como uma espécie de “super mulher”, imagem, segundo o autor encontrada nas evocações das mulheres de ascendência africana em toda literatura ocidental.

Inseridas no movimento feminista, as mulheres negras reivindicam direitos específicos das mulheres (gênero), todavia há uma reivindicação que vai além da compreensão do gênero,

Enfrentando diversos desafios colocados a partir das suas relações com o movimento negro e com o movimento feminista, a construção de uma articulação das mulheres negras no nível nacional tem sido adiada em função de diferentes interesses políticos que perpassam este movimento social. Os acontecimentos internacionais, todavia, têm impulsionado positivamente a construção deste movimento (ROLAND, 2000, p.237).

São Paulo é, sem dúvida, um dos principais cenários dos movimentos sociais e também das organizações de mulheres negras. Em 1993, Franco Montoro nomeou trinta conselheiras para integrar o Conselho Estadual da Condição Feminina (CECF), que foi o primeiro órgão governamental dos direitos da mulher, dando margem ao surgimento de

outros conselhos. Segundo Roland (2000), tudo estaria perfeito, se o conselho não fosse composto apenas por mulheres brancas. Todavia, houve uma mobilização de mulheres militantes do movimento negro que desencadeou a criação do Coletivo de Mulheres Negras de São Paulo e a nomeação de duas mulheres negras para compor o Conselho Estadual da Condição Feminina (CECF),

...com base na experiência do Conselho da Condição Feminina, e após muita articulação política, logrou-se a criação do Conselho de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra, o qual, até hoje, foi sempre presidido por homens. Este episódio nos parece emblemático do processo de surgimento do movimento de mulheres negras brasileiras, embora o Coletivo de Mulheres Negras de São Paulo não tenha sido o primeiro grupo de mulheres negras criado no Brasil nos tempos mais recentes. Ele coloca em cena alguns personagens, possibilidades e dilemas que compõem parte importante do enredo do então nascente movimento de mulheres negras brasileiras: (a) o Coletivo foi criado principalmente a partir de mulheres militantes oriundas do movimento negro; (b) o fato que as mobiliza ocorre no âmbito da questão de gênero, mas configurando discriminação racial; (c) por sua condição de gênero, fato que as coloca na mesma categoria que as demais mulheres, as mulheres negras, a partir de uma demanda de representação, abrem um diálogo com o Estado antes que os homens do movimento negro; (d) as relações com as mulheres brancas e o movimento feminista se dão a princípio num clima de grande tensão, freqüentemente substituído por uma postura paternalista (ROLAND, 2000, p.238).

Roland (2000), fez um levantamento histórico sobre os diversos grupos de mulheres negras que surgiram na década de 1980<sup>13</sup>. A organização do movimento de mulheres negras reforça a constituição de um novo sujeito político que compreende, além da raça, as reivindicações referentes ao gênero. Como o movimento feminista, as mulheres negras viam suas reivindicações desaparecerem, uma vez que a questão central das feministas

---

<sup>13</sup> São eles: Aqualtune (RJ) ligado ao Instituto de Pesquisas da Cultura Negra, criado em 1978; Nzinga/Coletivo de Mulheres Negras (RJ) criado em 1983; Coletivo de Mulheres Negras da Baixada Santista/Casa de Cultura da Mulher Negra, criada em 1986; Grupo de Mulheres Mãe Andresa, criado em 1986 no Maranhão; Centro de Mulheres de Favela e Periferia (CEMUF), fundado no Rio de Janeiro em 1986; Grupo de Mulheres Negras do Espírito Santo que existiu de 1987 a 1992; Maria Mulher grupo do Rio Grande do Sul, criado em 1987; Coletivo de Mulheres Negras de Belo Horizonte, criado em 1987, em 1993 passou a se chamar Nzinga – Coletivo de Mulheres Negras de Belo Horizonte; Geledés – Instituto da Mulher Negra, criado em 1988 e que anteriormente pertenceu ao Coletivo de Mulheres Negras de São Paulo; Comissão de Mulheres Negras de Campinas, criado em 1989, e em 1992 foi renomeado Comissão de Mulheres Negras Laudelina de Campo Mello em homenagem à fundadora da Associação de Empregadas Domésticas de Santos; Coletivo de Mulheres Negras do Distrito Federal, criado em Brasília, em 1990; Coletivo de Mulheres Negras de Salvador, formado por mulheres de diversas organizações negras; Criola (RJ), criado em 1992; Eleeko – Instituto da Mulher Negra, criado em 1993, em 1994 torna-se um programa do Griot – Centro Pedagógico pela Reterritorialização Negra; Associação de Mulheres Negras – Oborin Dudu, do Espírito Santo, criada em 1995; Quilombolas grupo de Campinas, criado em 1996; Fala Preta! Organização de Mulheres Negras, criada em 1997 pelo Programa de Saúde do Geledés.

estava ligada à sua condição de gênero. Com o surgimento de um movimento específico de mulheres negras foi possível constatar não apenas uma forte defesa de suas questões, mas até mesmo uma intensificação das reivindicações do movimento negro, que passou a denunciar a exclusão social dos negros e, a buscar a conquista da cidadania. Assim,

É neste contexto de denúncia das desigualdades sociais sob uma perspectiva de raça que as mulheres negras irão se organizar. Isto quer dizer que, a princípio, irão se organizar não como movimento autônomo de mulheres negras, mas como integrantes do movimento de mulheres e homens negros, constituindo, em algumas situações, núcleos de mulheres. Foi necessário algum tempo, o final dos anos 80, para que as mulheres negras viessem a construir nacionalmente o seu movimento autônomo. (...) Os movimentos de mulheres negras vão mostrar a inserção específica das negras no mercado de trabalho, em geral, no setor de serviços; vão denunciar que as mulheres negras formam a maior parte da população analfabeta do país, que a educação formal apresenta imagens estereotipadas e parciais sobre o período da escravidão e que as mulheres negras são excluídas das formas de representação política (SOARES, 2000, p.270).

Sueli Carneiro, líder do Geledés e uma das principais expressões do movimento de mulheres negras considera que as mulheres negras são “um show à parte”. Um exemplo disto foi sua atuação na III Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerâncias Correlatas, realizada em Durban em agosto/setembro de 2001. Entre as iniciativas desenvolvidas pela Articulação de Mulheres Negras Brasileiras Pró-Durban, havia as organizações de mulheres negras, coordenadas pelo Criola (RJ), Geledés (SP) e Maria Mulher (RS), com papel fundamental no processo de reconhecimento das desigualdades étnicas, raciais e de gênero perante os governos. Dessa forma,

...a articulação alertava para as múltiplas formas de exclusão social a que as mulheres negras estão submetidas, em consequência da conjugação perversa do racismo e do sexismo, as quais resultam em “uma espécie de asfixia social com desdobramentos negativos sobre todas as dimensões da vida”. Esses se manifestam em seqüelas emocionais com danos à saúde mental e rebaixamento da auto-estima; numa expectativa de vida menor, em cinco anos, em relação às mulheres brancas, num menor índice de nupcialidade; e, sobretudo no confinamento nas ocupações de menor prestígio e remuneração. Mais tarde, tais constatações foram desdobradas na publicação Nós, Mulheres Negras, elaborada a partir de múltiplas contribuições de mulheres negras de todo o país. Esse diagnóstico exaustivo sobre as condições de vida das mulheres negras de todo o país, contem um rol de reivindicações que se constituem em um programa de ação política para as mulheres negras para mais de uma década (CARNEIRO, 2002, p.211).

O movimento de mulheres negras tem cumprido papel fundamental no enfrentamento da questão racial. Diante do Estado no respeitante a políticas públicas, vem-se organizando de forma autônoma tanto em relação ao movimento feminista quanto em relação ao movimento negro, mas continuando a luta anti-racista. Todavia, elas não se confundem com as feministas brancas e têm uma forma própria de organização e uma independência que marca presença no cenário nacional e internacional em questões como as de igualdade de diferença entre mulheres negras e brancas, introduzindo a categoria raça e gênero, e fazendo compreender o processo de exclusão (SOARES, 1994/2000; ROLAND, 2000).

Outro setor da sociedade civil organizada que vem se destacando sobremaneira são as organizações não-governamentais (ONGs), que vêm ganhando espaço na luta anti-racista principalmente no que concerne à educação. As ONGs seguem, de certa forma a mesma trilha da organização das mulheres negras, visto que

A atuação independente das ONGs afro-brasileiras em todo o país evoluiu de forma significativa nas décadas de 1980 e 1990. Essas ONGs preenchem, em parte o vazio deixado pelo Estado ao não executar políticas públicas voltadas para essa população. As ONGs trabalham em diversas áreas, notadamente direitos humanos e saúde. A área de educação constitui outro exemplo (NASCIMENTO; LARKIN NASCIMENTO, 2000, p.226).

As organizações não-governamentais fazem reivindicações, sobretudo no campo dos direitos das minorias dos negros, das mulheres, dos índios, do meio ambiente, atuando ainda na democratização dos meios de comunicação e na taxaço do capital financeiro, além de outras atuações. Conquistam um espaço próprio incentivando a mobilização e a organização de amplos setores da sociedade e atuando de forma diversa das tradicionais dos partidos, sindicatos, parlamentos, governos (SADER, 2003).

Heringer (2000) procurou acompanhar como a questão racial vem sendo tratada pelas organizações não governamentais. Segundo a autora, as ONGs são os principais atores políticos contemporâneos. Sem dúvida, contam-se entre os principais atores, no que diz respeito a um enfrentamento da problemática racial redefinindo o debate no espaço público. Em grande parte, são elas que definem seus espaços de atuação. Aos poucos se faz sentir a presença das ONGs que se caracterizam principalmente pela busca da democracia e da cidadania:

São na sua maioria entidades que se organizam em torno de temas de caráter mais universal e que historicamente identificam-se com a luta pela democratização do país e pela ampliação da cidadania. Se analisamos a trajetória destas organizações, observamos a ênfase na denúncia e no combate de questões nacionais abrangentes, tais como: a concentração fundiária e a luta pela reforma agrária; a constituição de um Estado de Direito, legal e legítimo; a realização de eleições diretas em todos os níveis; as transformações econômicas recentes e seus reflexos no mundo do trabalho; a luta contra o desemprego; a mobilização pela ética; a questão da fome e da segurança alimentar (HERINGER, 2000, p.344).

Outros temas, como a questão racial foram adentrando a agenda das ONGs. Em um levantamento sobre a atuação das ONGs, Landim constatou os significativos números: serviço ao movimento popular: 447; mulher: 196; movimento negro: 565. Há um grande número de ONGs atuando diante da problemática do negro o que vem alterando o direcionamento das reivindicações e que também vai interferir no direcionamento das políticas públicas, pois, conquanto não sejam órgãos governamentais, suas ações pretendem refletir no plano político, visto que

No plano político, a atuação das chamadas “ONGs específicas” em muitos casos confunde-se com a própria atuação política do movimento negro, já que possuem estratégias semelhantes de denúncia e intervenção. Mais recentemente, algumas têm se destacado na apresentação de propostas específicas no campo das políticas públicas e da legislação e numa atuação mais incisiva no encaminhamento de questões junto ao Poder Judiciário (HERINGER, 2000, p.346).

A perpetuação do protesto negro é fruto da resistência e da organização do negro, e é também uma forma de resgatar sua identidade e sua cultura. É a busca constante de um espaço na sociedade, mas um espaço onde ele possa exercer sua cidadania, onde tenha os mesmos direitos que o resto da população. Com o fortalecimento do protesto negro, principalmente a partir da década de 70, a consolidação de sua identidade e cultura vem crescendo com a luta cotidiana da população negra, fazendo com que suas reivindicações integre a agenda política brasileira.

Pode-se observar que, na trajetória das organizações do movimento negro, houve rupturas que acompanharam o processo político do Brasil, rupturas também no que diz respeito à matriz culturalista que acompanhou o desenvolvimento destas organizações,

fazendo com que houvesse uma redefinição política da problemática racial e ao mesmo tempo se legitimasse uma representação no aparelho do Estado.

### **3.3 A POLITIZAÇÃO DAS RELAÇÕES RACIAIS**

Abordar a questão racial no âmbito político é procurar compreender as mudanças no comportamento político, no que se refere à sociedade como um todo, é o mesmo que compreender como, no decorrer da formação política do país, está inserido o processo histórico de luta do negro. Como foi visto, o movimento negro ressurgiu apesar do poder autoritário, durante a década de 70.

Guimarães (1999), faz uma importante colocação ao refletir sobre a política de integração e a política de identidade, no que diz respeito à política brasileira. Como foi dito no primeiro capítulo, o problema racial pode ser entendido de várias maneiras:

A primeira delas refere-se ao modo como assuntos relativos às diferenças raciais da população brasileira são tratados ou abordados pelos políticos e pelas políticas públicas. Podemos, também, reportá-la à maneira como algumas minorias raciais se organizam politicamente, seja em termos da construção de um sentimento étnico particular, seja em termos institucionais e partidários; ou, ainda, circunscrevê-la à forma particular como diferentes contingentes raciais foram absorvidos numa única identidade nacional brasileira (GUIMARÃES, 2001, p.79).

Para o autor, as relações raciais só podem ser compreendidas num contexto político a partir do momento em que as práticas de discriminação e preconceitos raciais sejam entendidas como tarefas do Estado que tem o dever de combatê-las, redefinindo sua ideologia política e também do movimento negro. A questão levantada por Guimarães poderia ainda ser uma alusão à representação político-racial, no que diz respeito, tanto ao voto negro como à atuação dos governantes negros. Johnson III (2000) chama atenção para a representação racial e política no Brasil, demonstrando que há uma sub-representação no Congresso de políticos negros,

Em termos de representação descritiva, a porcentagem de afro-brasileiros na população em geral é muito maior que sua porcentagem no Congresso. O conceito de sub-representação diz respeito à diferença entre a porcentagem de negros na população geral e a porcentagem de negros no Congresso. (...) Por outro lado, os brancos estão sobre representados no Congresso uma vez que são a esmagadora maioria congressional (JOHNSON III, 2000, p.12).

Este quadro mostra uma desproporção entre a população e o número de políticos negros no Congresso, pois a metade da população brasileira é negra, mas a representação política dos negros está longe de corresponder a essa porcentagem. Podemos usar como exemplo dois estados brasileiros que têm mais da metade da população negra, a Bahia e o Maranhão, os quais, porém, jamais elegeram um governador negro e são sub-representados no Legislativo. O jornal *Folha de S. Paulo*<sup>14</sup> traz uma reportagem com dados significativos sobre a representação política do negro. Na época, no Poder Judiciário não existiam negros; entre os ministros da República apenas um se dizia negro; na Câmara dos Deputados dentre os 513 deputados, somente 73 se manifestaram como negros; e no Senado 9 de 81 senadores.

Segundo Guimarães (2001), o negro brasileiro, se comparado com o negro na África do Sul e nos EUA, se encontra em situação pior, pois nestes países o negro tem participação no poder político e no poder econômico, ao contrário do Brasil. Para Benedita da Silva (PT-RJ) ex-ministra da Ação Social do Governo de Luís Inácio Lula da Silva, há um estereótipo sobre quem pode ser inteligente e competente, em virtude do qual somente homens brancos e ricos podem exercer o poder. Benedita da Silva (PT-RJ) é uma das representantes dos negros no cenário político, sendo a primeira mulher negra a governar um estado da federação brasileira.

Como deputada federal, Benedita da Silva (1991-1995) organizou encontros formais e informais com parlamentares negros no Congresso, com o objetivo de formar uma convenção de congressistas negros (JOHNSON III, 2000). Para o então deputado Chico Valente (PT), a criação desta convenção não ocorreu porque muitos políticos tinham sentimentos ambíguos em relação à sua identidade racial. Mais do que isso, a barreira tem sido historicamente ideológica, no que se refere à participação política, pois mesmo entre os esquerdistas havia divergências quanto a defender a luta do negro porque julgava-se que haveria contradições em relação ao racismo.

---

<sup>14</sup> No centro de comando do país, a igualdade é branca e restrita, *Folha de S. Paulo*, 13 out 2001, disponível no site [www.uol.com.br/folha/treinamento](http://www.uol.com.br/folha/treinamento).

(...) os afro-brasileiros estão dramaticamente sub-representados no Congresso em relação a sua proporção na população geral; e essa sub-representação e os fatores políticos e culturais relacionados a ela reduzem enormemente a eficácia dos afro-brasileiros no Congresso. Os parlamentares negros do Congresso têm tentado introduzir algumas importantes mudanças na política brasileira. Políticos negros encorajam políticos brancos e o público mais amplo a confrontar o racismo e a desigualdade racial, e se organizam formal e informalmente dentro dos partidos políticos e instituições governamentais, buscando políticas públicas que levem em conta o fator racial, além de advogar um novo e mais proeminente papel para os negros na política e na sociedade brasileira (JOHNSON III, 2000, p.02).

Podemos destacar a participação político-partidária de um dos maiores militantes da população negra no contexto político, Abdias do Nascimento (PDT), que, no exercício de seu mandato político se dedicou exclusivamente à luta anti-racista. Assumiu como deputado federal seu primeiro mandato em 1983, tornando-se o primeiro político negro no Congresso Nacional a defender os direitos humanos e civis dos negros no Brasil. A atuação de Abdias do Nascimento antes da Constituinte de 1988 já tinha o objetivo de preparar o campo para futuras conquistas da população negra através de um trabalho político-didático. Dessa forma, a atuação política de Abdias aos poucos se tornava uma bandeira contra o racismo na esfera política, institucionalizando as reivindicações da população negra. Neste depoimento pode-se notar o modo de atuação de Abdias:

Apontando o 13 de maio como “mentira cívica”, propus a criação de uma Comissão do Negro (Projeto de resolução nº 58-A, de 1983) na Câmara dos Deputados. Assinalei a importância de Zumbi no dia 20 de novembro, aniversário de sua morte e Dia Nacional da Consciência Negra (Projeto de Lei nº 1550, de 1983). No Projeto de Lei 1661, de 1983, propus definir o racismo como crime de lesa-humanidade. Creio que uma das mais importantes medidas do meu mandato foi a de abrir, no Congresso Nacional, o precedente de uma proposta que hoje ganha cada vez mais destaque: a instituição de políticas públicas específicas para a população de origem africana, através da chamada ação afirmativa, ou ação compensatória na linguagem de meu Projeto de Lei nº 1332, de 1983. Este projeto estabelece mecanismo de compensação do afro-brasileiro após séculos de discriminação, entre elas a reserva de 20% de vagas para mulheres negras e 20% para homens negros na seleção de candidatos ao serviço público; bolsas de estudos; 40% de empregos na iniciativa privada e incentivos às empresas que contribuírem para eliminação da prática de discriminação racial; incorporação ao sistema de ensino e à literatura didática e paradidática da imagem positiva da família afro-brasileira, bem como a história das civilizações africanas e do africano no Brasil<sup>15</sup> (NASCIMENTO; LARKIN-NASCIMENTO, 2000, p.222-223).

<sup>15</sup> Esses termos que apareciam antes do período da Constituinte (1987-1988), continuam permeando as propostas presentes no Legislativo.

A atuação de Abdias ainda se estende à questão das relações do Brasil com a África do Sul, e à defesa dos direitos dos povos da Namíbia e dos países africanos de língua portuguesa e à prestação de solidariedade com as lutas de libertação dos povos africanos (NASCIMENTO & LARKIN NASCIMENTO, 2000).

A presença política do negro é importante, uma vez que pode ampliar o debate em torno das desigualdades raciais, não é, todavia o fator decisivo na elaboração de políticas públicas concernentes à população negra. Não é porque o político é negro, que vai representar os interesses da população negra. Pode-se constatar que estes nem sempre estão presentes na representação político-racial; primeiro, porque a criação de políticas públicas pode estar muito mais relacionada ao voto dos eleitores e, segundo, porque, nos termos utilizados por Hanchard, não há clareza política.

Politicamente era difícil organizar o movimento negro de forma que este e os partidos se entendessem quanto às propostas. Durante a democracia populista (1945-1964), o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) fez uma tentativa inovadora formando um grupo que, no entanto, acabou não obtendo sucesso (NASCIMENTO & LARKIN NASCIMENTO, 2000). Entre 1964 e 1985, época do governo militar, as liberdades civis eram controladas assim como a atuação dos negros. Havia dois partidos políticos permitidos pelos militares: um pró-regime, a ARENA, e um opositor permitido, o MDB. No MDB havia um grupo de negros que, em São Paulo, criou o Conselho de Participação de Desenvolvimento da Comunidade Negra. Em 1979, com a reforma partidária, o então MDB tornou-se PMDB, e foi o primeiro partido a colocar a temática racial no seu programa. Mesmo com divergência em torno da ideologia anti-racista dos movimentos de protesto negro, eles lutavam para inserir-se nos partidos de forma que:

....ativistas negros começaram a lutar por reconhecimento de vários partidos políticos. Como estratégia para dividir a oposição e prolongar o regime autoritário, o governo militar permitira a organização de múltiplos partidos. A oposição de fato se dividiu, mas os militares não anteciparam que alguns líderes opositores abraçariam a questão racial e tentariam se mobilizar e incorporar negros (JOHNSON III, 2000, p.11).

Entre estes políticos podemos destacar Leonel Brizola (PDT), no Rio de Janeiro, e Franco Montoro (PMDB), em São Paulo. Brizola foi o primeiro político a considerar a questão racial um problema nacional importante, postulando um “socialismo

moreno” como forma de articular raça, classe e redistribuição de riqueza e poder (JOHNSON III, 2000; NASCIMENTO & LARKIN NASCIMENTO, 2000; SANTOS, 2000).

A década de 80 foi marcada pela abertura política, imperando a luta pela liberdade de imprensa e de manifestação e pela convocação da Assembléia Nacional Constituinte (SANTOS, 2000). O divisor de águas no cenário político brasileiro se dá quando os militares deixam o governo em 1985, iniciando-se a fase da transição democrática. Nesse momento houve a possibilidade de aumentar a presença de líderes negros em partidos nacionais, assim como uma maior abertura às reivindicações das organizações do movimento negro.

O Movimento Social Negro, em todas as suas vertentes, batalhava também por aquelas reivindicações. Com a criação de novos partidos, os grupos negros se instalaram no interior dos mesmos, a fim de engrossarem a luta racial em uma nova trincheira. Isso se dá, sobretudo no Partido dos Trabalhadores (PT) e no Partido Democrático Trabalhista (PDT) Leonel Brizola. (...) Tanto no Estado em São Paulo – local de nossa atuação – onde foi eleito o governador Franco Montoro, como no Rio de Janeiro, que elegeu Leonel Brizola, fatos políticos relevantes se deram. Em São Paulo, em agosto de 1984, por reivindicação do grupo de negros do MDB, partido vitorioso em 1982, foi criado pelo Governo Estadual o Conselho de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra (SANTOS, 2000, p.66).

Como podemos observar, a participação de partidos políticos amplia a reivindicação de determinados grupos sociais, mas, a ação destes está sempre ligada à pressão de determinados grupos. O embate entre os atores políticos (governos, partidos) e a sociedade civil tem sido importante na ampliação da participação política. No caso específico do movimento negro, o caminho da democracia teria que levar em conta as suas reivindicações:

A democracia não se fará plena se não houver uma atenção específica por parte do Estado – e da sociedade – à questão da discriminação e das desigualdades raciais existentes no país. Para isso, consideramos fundamental o envolvimento de diferentes atores políticos na luta por maior equidade racial no Brasil, fazendo que esta tarefa não esteja circunscrita à atuação do movimento negro e das ONGs específicas. A atuação isolada destas organizações pode levar à reprodução, simbólica e materialmente, da discriminação (LANDIM, apud HERINGER, 2000, p.353).

A inserção da problemática racial no campo político tem como objetivo reivindicar uma igualdade de oportunidades em todos os setores da sociedade. O debate sobre isso passou a acontecer de modo mais consciente no período de convocação da Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988), especificamente com a comissão que elaborou o anteprojeto constitucional – a chamada Comissão Afonso Arinos. Esta comissão foi criada por Tancredo Neves logo que foi eleito, com o intuito de elaborar um anteprojeto constitucional que ajudaria na Constituinte. Todavia, esta comissão não contava com a participação de um número significativo de negros nem com militantes, conforme afirma Santos:

Nenhum negro fôra convocado para aquela comissão, que ganhou o apelido de Arinos em virtude de ser dirigida pelo jurista Afonso Arinos. A ausência de pelo menos um negro provocou comoção da militância, especialmente em São Paulo. Franco Montoro, à época um dos políticos mais fortes do país, intercedeu junto ao presidente Sarney, que nos nomeou para fazer parte daquele colegiado cujo nome correto era Comissão Provisória de Estudos Constitucionais e que estava vinculada à Presidência da República. A maioria dos membros era formada por juristas famosos. Contudo, alguns poucos não versados no campo do Direito como eu, o escritor Jorge Amado, o empresário Antônio Ermínio de Moraes, o economista Walter Barelli e o sociólogo Gilberto Freyre (este último sempre ausente por motivos de saúde, faleceu sem tomar posse) também atuaram naquele importante colegiado, que foi amplamente aproveitado depois pelo Congresso Constituinte que em 1988 redigiu a Constituição atual. Além de criminalizar a discriminação racial – reivindicação unânime do Movimento Social Negro -, diversos capítulos básicos como Direitos Fundamentais, Educação e Cultura (que depois foram aproveitados pela Constituição de 1988) foram incluídos por nós no esboço constitucional feito pela Comissão Arinos (SANTOS, 2000, p.68-69).

É importante lembrar que a discriminação racial no Brasil é proibida por legislação criminal desde 1951, porém, a Constituinte (1987-1988), deu uma nova roupagem à questão ao dar um tratamento político e jurídico mais efetivo, com iniciativas de organizações do movimento negro.

A Lei nº560/1950, uma das primeiras iniciativas em oposição às práticas de racismo, do deputado federal Afonso Arinos, incluía, entre as contravenções penais as práticas de preconceito de raça ou cor<sup>16</sup>. Todavia, a primeira Lei a tratar da discriminação racial foi a

---

<sup>16</sup> As condutas proibidas pela Lei Afonso Arinos são as seguintes: recusar admissão em hotel, pensão, estalagem ou estabelecimento da mesma finalidade; recusar a venda de mercadorias em lojas de qualquer gênero, ou a atender clientes em restaurantes, bares, confeitarias e locais semelhantes, abertos ao público, onde sirvam alimentos, bebidas, refrigerantes e guloseimas; recusar entrada em estabelecimento público de diversão ou esporte, bem como em salões de barbearias ou cabeleireiros; recusar a inscrição de alunos em estabelecimento de ensino de qualquer curso ou grau; obstar a alguém o acesso a qualquer cargo do funcionalismo público ou ao

Lei Afonso Arinos, Lei nº1390/51 que, em 1985, sofre sua primeira alteração pela Lei nº7437 de 20/12/85, punindo também as discriminações por sexo e estado civil. Com a promulgação da Constituição em 1988 foi sancionada em 1989 a Lei nº7716 de 15/01/89, de autoria do deputado Carlos Alberto Caó (PT), disposta no art.5º inciso XLIII da Carta de 1988, estabelecendo penas mais pesadas para a prática do racismo, que passou a constituir crime inafiançável de até cinco anos de reclusão.

A Lei nº7716/89 (Lei Caó) teve sua primeira alteração em 1990, com a Lei nº8081, definindo como crime o incentivo à discriminação ou o preconceito de raça, cor, religião, etnia ou procedência nacional, pelos meios de comunicação ou publicação de qualquer natureza, a discriminação ou preconceito de raça, cor, religião, etnia ou procedência nacional. A segunda alteração de autoria do deputado federal Paulo Paim (PT-RS) ( Lei Paim), a partir da Lei nº9459 de 13/07/97 ampliou a Lei Caó, definindo, no art.1º, punição aos crimes por discriminação ou preconceito de raça e de cor que não estavam referidos nas legislações anteriores, criando também um novo tipo penal, a chamada injúria racial no art.140 do parágrafo terceiro, que define a injúria como ofensa ao decoro ou a dignidade, com pena de seis meses de detenção ou multa.

À época da Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988), houve um significativo avanço na organização do movimento negro, uma importante participação de intelectuais que trabalhavam relações raciais a fim de esclarecerem questões pertinentes aos problemas enfrentados pelos negros nesta sociedade. A Constituição de 1988 teve uma importância significativa na esfera política, acrescentando alguns novos direitos.

Nas últimas décadas, o debate sobre as relações raciais no Brasil tem tomado diversos rumos no que diz respeito à implementação de políticas públicas que visem eliminar as barreiras enfrentadas pela população negra. Analisar as relações raciais na esfera política é compreender de que maneira o Estado vem caminhando para estabelecer uma igualdade de oportunidades para a população negra, ao mesmo tempo que percebe como a estrutura política e jurídica vem mudando nessa direção.

Um exemplo disto seriam ações afirmativas tais como, a reivindicação de cotas para as minorias sociais (negros, portadores de deficiência, mulheres, índios, etc.), visando a inclusão das mesmas, já que, segundo seus defensores, a política universalista, por si só não lhes tem dado acesso a bens e serviços. As modalidades de políticas de ação

---

serviço em qualquer ramo das forças armadas; negar emprego ou trabalho a alguém em autarquia, sociedade de economia mista, empresa concessionária de serviço público ou empresa privada (MARTINS, 2000, pp.426).

afirmativa constituem metas para que as políticas públicas possam ser um mecanismo que possibilite um grau de cidadania mínima aos excluídos.

A implementação de ação afirmativa desencadeia um debate em torno das questões referentes a raça e racismo, a grupos étnicos e culturais e a minorias sociais. O debate teórico em torno da ação afirmativa no Brasil se desencadeia de duas formas: uma culturalista, ou melhor, multiculturalista, e outra que decorre de um processo histórico de exclusão social do negro. A primeira tende a valorizar a dinâmica do reconhecimento, ao passo que a segunda tende a ressaltar que a exclusão dos negros decorre de um processo histórico que tende a priorizar as diferenças dentro das desigualdades sociais sem privilegiar diferenças étnicas, culturais, raciais etc.

Em favor da adoção de ações afirmativas, temos no Brasil a recente proposta das universidades públicas em estabelecer cotas para negros<sup>17</sup>. O fato é que se ela se enquadra na perspectiva da igualdade de oportunidades, isso nada mais é do que o próprio princípio de igualdade revestido da especificidade das reivindicações em favor de determinados grupos sociais.

A interferência política dos atores envolvidos diretamente – governo, partidos e, sobretudo, a sociedade civil organizada, não se esquecendo o papel fundamental das ONGs – tem sido o principal instrumento para a formulação da legislação. Há nesses grupos uma representação e uma pressão que faz com que os dispositivos jurídicos sejam acionados. Um exemplo disso é o SOS Racismo, implantado em vários estados brasileiros. Para o Geledés – Instituto da Mulher Negra o serviço do SOS Racismo possibilitou o enfrentamento do problema racial na esfera jurídica, visto que,

Em poucos anos de atendimento jurídico às vítimas de discriminação racial, o SOS Racismo pôde demonstrar à sociedade brasileira e à população negra que a discriminação racial é um fenômeno sistemático, desconhecido da esfera jurídica pela falta de vontade política para o enfrentamento da problemática racial. Nesses anos de atividades introduzimos no Poder Judiciário em São Paulo um número de ações judiciais não encontrado nos quarenta anos pesquisados. A existência desses casos concretos permitiu-nos abrir o debate com as esferas jurídicas do Estado de São Paulo e com as principais instituições da sociedade civil sobre a questão racial (CARNEIRO, 2000, p.312).

---

<sup>17</sup> Trata-se de uma experiência no país, já que o problema em si não seriam as cotas, mas quais seriam os critérios que adotados para implementação desta..

A partir do momento em que se insere no campo da política institucional, o movimento negro exige do Estado um tratamento que é específico à sua condição, combatendo as formas de preconceito e discriminação. Isso é o que prevê a política de igualdade. Para que isso ocorra é necessário que haja sensibilidade no enfrentamento às formas veladas de desrespeito à diferença.

Medidas como política de cotas e outras ações são implantadas diretamente pelos “diferentes grupos”. Segundo a corrente que defende as ações afirmativas, há necessidade de reconhecimento das diferenças na esfera política. Essa defesa deve ser levada adiante, pois as políticas ditas universalistas não dão conta das especificidades de determinados grupos e acabam “apagando as diferenças”. A adoção de política de cotas para a população negra, além de ser uma reivindicação deste grupo (enquanto minoria social), é um exemplo de que isto traz consigo o reconhecimento das diferenças e, sobretudo, um reconhecimento de que este contingente da população vem sendo historicamente excluído. Por isso, a adoção de medidas deste tipo nada mais é do que um meio de implantar ações afirmativas, além de ser uma forma de superar estas diferenças frente ao Estado democrático.

Com efeito, as políticas universalistas surgiram acompanhando o ímpeto revolucionário popular contra as velhas formas de privilégios. Hoje, ao contrário, percebe-se que são os grupos sociais oprimidos (índios, negros e mulheres) que procuram reivindicar o reconhecimento de sua diferença e denunciam que as políticas universalistas (vistas até então como um progresso da humanidade) são na verdade formas ideológicas que enfatizam a igualdade para perpetuar o privilégio de poucos (SELL, 2002, p.16).

Segundo Sell, utilizar o mecanismo de ação afirmativa, ainda que com boas intenções, seria pôr em risco o princípio da igualdade, já que este surgiu historicamente como uma barreira às distinções odiosas de raça, cor e sexo. A dificuldade em aceitar o mecanismo de ação afirmativa é também o risco de fragmentar a sociedade ou, de certa forma, criar uma discriminação positiva. Afinal, qual projeto político seria ideal diante da especificidade dos grupos sociais, uma vez que cor, raça, sexo e religião não podem ser utilizados como critérios diferenciadores, embora sejam causadores das formas de exclusão social?

Ao refletir sobre o reconhecimento dos diferentes numa perspectiva política, Munanga (1996) apresenta outra posição distinguindo duas formas de ação que correspondem às lutas contra o racismo: uma discursiva e retórica e outra traduzida em leis. A primeira compreende os discursos produzidos pelos estudiosos engajados, militantes e políticos,

podendo-se entender aqui o movimento negro, as ONGs e os partidos. A segunda compreende a prática de organizações e programas de intervenção orientados e definidos pelos governos e poderes políticos constituídos, entendendo-se nesse caso o Executivo e o Legislativo, bem como os órgãos ligados a eles. Para ele, ambos os discursos, embora apresentem alguns pontos positivos, cometem o erro de ignorar as diferenças biológicas e culturais fundamentais da população negra no enfrentamento dos problemas. Essa tese vai ao encontro da teoria do multiculturalismo, que reconhece três diferenças, nem tanto biológicas, mas de valores, identidade cultural e étnica

Dessa forma, segundo ele, a percepção política do movimento negro deve focar não só a luta pela ampliação da cidadania e por direitos, mas também questões anteriores, ligadas principalmente a fatores históricos que as produziram ou que permanecem nesse novo contexto, deve, outrossim, pensar a realidade racial de acordo com as especificidades culturais, étnicas e de identidade.

A publicização das questões relacionadas à população negra tem levado as organizações do movimento negro a uma maior ação política, fazendo-as criar espaços de reivindicação política, cobrando do Estado, dos governos e dos partidos, exigindo o reconhecimento da existência de práticas discriminatórias, influenciando na atuação do legislativo de forma a minorar essas práticas, e denunciando as desigualdades raciais:

Tais denúncias e exigências fazem parte de um contexto mais amplo de lutas que exigiam uma mudança no tratamento da questão social por parte do Estado brasileiro. Este processo dinâmico tem permitido visualizar uma disputa entre um projeto político que continua a apostar na tradição autoritária e outro que aponta para a necessidade de atualização democrática no processo de tomada de decisão dos rumos do país. O primeiro insiste na inovação e ou adequação do sistema produtivo sem dar a devida importância para as implicações sociais de uma modernização sem modernidade, o segundo, ao visualizar nas lutas sociais os efeitos causados pela persistente insatisfação dos setores populares com os rumos do país, reconhece que vivemos uma “nova” sociabilidade política (SILVÉRIO, 2003, p.321).

Segundo Silvério (2003), essa nova sociabilidade política pode enquadrar-se no princípio de reconhecimento das diferenças étnicas, raciais, culturais, propiciando uma nova construção democrática, que respeite as diferenças de determinados grupos, criando mecanismos como ações afirmativas e suas modalidades, e objetivando uma maior condição de acesso a bens e serviços.

Munanga é, na atualidade, um dos principais expoentes das reflexões em torno da problemática racial, e também um dos principais defensores da adoção de política de cotas. Ele defende tomando como modelo as experiências vividas por outros países como Estados Unidos, Inglaterra, Canadá, Alemanha, que adotaram as políticas de ação afirmativa como meta. Esses países reconhecem as diferenças dos grupos excluídos e discriminados, e podem ser tomadas como exemplo para o Brasil. Todavia, o autor ressalta que serviriam apenas de inspiração, tendo em vista as peculiaridades culturais e históricas do Brasil e, ainda, levando-se em conta determinantes importantes na adoção de cotas, a relação entre raça e condições socioeconômicas.

Para Munanga, pesquisas demonstram, por exemplo, que se o ensino básico e fundamental atendesse às necessidades de seus alunos dando-lhes condições de competir, no vestibular em pé de igualdade, com os alunos dos colégios particulares bem abastados, os negros levariam cerca de 32 anos para atingir o atual nível dos brancos. As reflexões de Munanga giram em torno desse cruzamento entre raça e indicadores socioeconômicos, fundamentando sua defesa de política de cotas no Brasil.

Seria fundamental que a questão fosse encaminhada para desatar o nó que há entre raça e categoria social, uma vez que o debate sobre ação afirmativa não fica restrito ao âmbito teórico ou jurídico, mas estende-se também à política. O desafio lançado pela ação afirmativa, ou pela sua modalidade de política de cotas, está na fragmentação da sociedade, ou ainda numa questão que constitui o ponto-chave deste desiderato: Quais os critérios a serem utilizados para implementação desse mecanismo no Brasil?

A questão da ação afirmativa no Brasil vai além da questão multiculturalista, porquanto mostra as diferenças e busca cumprir um dispositivo do princípio de igualdade, além de redefinir o papel das políticas públicas.

Ao Estado deveriam caber nesse processo, a promoção e o fortalecimento de políticas de ação afirmativa, da identidade cultural dos afro-descendentes, transformando as diferenças – hoje razão de discriminação e de desigualdade – em “fonte de compensação e reparação”. O acesso diferenciado dos afro-descendentes aos bens públicos ao mesmo tempo que compensaria as desigualdades efetivas resultantes da “inoperância prática da idéia de que os indivíduos são portadores de direitos iguais”, deveria, portanto estimular os afro-descendentes a construir plenamente sua identidade étnica, de sorte a, de alguma forma, restabelecer a coincidência entre o legado cultural africano e a população afro-descendente, o elo entre cultura e raça (COSTA & WERLE apud GUIMARÃES, 1997, p.175).

Guimarães, um dos precursores na denúncia do mito da democracia racial, reconhece na pertença cultural um mecanismo para a luta política pela igualdade de oportunidades, atribuindo à identidade cultural um papel político fundamental.

Para ele, assim como o mito da democracia racial foi criado não apenas pelo Estado, mas também pela sociedade, a questão do reconhecimento da diferença deve ser publicizada pelo Estado e pelo movimento negro como forma de criar uma identidade cultural dos negros e garantir a igualdade de oportunidades. As relações raciais no Brasil estão se modificando, uma vez que as questões são publicizadas. Mesmo assim, ainda constituem um desafio para a democracia, em face da complexidade destas relações. Para Costa (2001), o pleno reconhecimento das diferenças não deve ficar restrito à esfera da cultura, mas adentrar as instituições político-jurídicas.

Habermas (2002), ao discutir sobre a luta por reconhecimento, reflete acerca das constituições modernas nas quais, segundo ele, está presente a idéia que vem do direito racional, em virtude do qual os cidadãos, por decisão própria, se ligam a uma comunidade de jurisconsortes livres e iguais. Ou ainda, uma constituição pode ser entendida como projeto histórico de cada geração, e, então, o que está em jogo, são as reivindicações históricas, que constituem a luta por direitos legítimos, nos quais estão implicados agentes coletivos que se defendem contra a desconsideração de sua dignidade. Para Habermas, o Estado de direito e a democracia só são possíveis através de condições de vida sociais e iguais com respeito às diferenças culturais:

Pessoas, inclusive pessoas de direito só são individualizadas por meio da coletivização em sociedade. Sob essa premissa, uma teoria dos direitos entendida de maneira correta vem exigir exatamente política de reconhecimento que preserva a integridade do indivíduo inclusive nos contextos vitais que conformam sua identidade (HABERMAS, 2002, p.235).

Desta forma, Habermas preconiza uma integração das instituições sociais e políticas pelos movimentos sociais, para atuar diante dos diferentes grupos e atores sociais, em assuntos referentes aos princípios que regulam a vida em sociedade, aos direitos e deveres e à cidadania, justiça e distribuição de bens e serviços. As sociedades modernas exigem um enfrentamento da heterogeneidade, exigem que haja distinção nas particularidades dos grupos e das culturas, de seus valores e identidades. Ao mesmo tempo demandam o reconhecimento.

Em geral a discriminação não pode ser abolida pela independência nacional, mas apenas por meio de uma inclusão que tenha suficiente sensibilidade para a origem cultural das diferenças individuais e culturais específicas. O problema das minorias “inatas”, que pode surgir em todas as sociedades pluralistas, agudiza-se nas sociedades multiculturais. Mas quando estas estão organizadas como Estados democráticos de direito, apresentam-se, todavia, diversos caminhos para se chegar a uma inclusão “com sensibilidade para as diferenças”: a divisão federativa dos poderes, uma delegação ou descentralização funcional e específica das competências do Estado, mas acima de tudo, a concessão de autonomia cultural, os direitos grupais específicos, as políticas de equiparação e outros arranjos que levem a uma efetiva proteção das minorias. Através disso, dentro de determinados territórios e em determinados campos políticos, mudam as totalidades fundamentais dos cidadãos que participam do processo democrático, sem tocar nos seus princípios (HABERMAS, 2002, p.166).

O que está em jogo nas sociedades multiculturais é um desafio democrático que consiste em reconhecer as diferenças, vale dizer, consiste em não causar transtornos aos demais cidadãos e acima de tudo em não ferir o princípio da democracia. Todavia, é necessário que a igualdade de direitos caminhe num plano político que não fragmente e antes atenda às necessidades, fundindo os interesses democráticos da sociedade como um todo.

É por esta tendência em politizar a inclusão do negro e ainda em levar para a esfera política a luta anti-discriminação que vamos procurar compreender como, na esfera da construção legislativa, tanto partidos quanto o Legislativo e o Executivo vêm adotando, em seus discursos e ações, os termos “negro”, “afro-brasileiro”, “afro-descendente”, “multiétnico” e “multicultural” no encaminhamento de políticas públicas condizente as políticas universalistas e diferencialistas.

Assim sendo, para um bom encaminhamento de todas essas relações entre organizações do movimento negro, governos, estados e partidos, serão utilizados os documentos oficiais da Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988) ao período do Governo FHC (1995-2002), além das redefinições dos discursos e práticas políticas acerca da condição do negro.

## **CAPÍTULO III**

## **4 POLITIZAÇÃO DAS RELAÇÕES RACIAIS: ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE (1987-1988)**

*Com efeito, toda política democrática que pregue ideais de liberdade e igualdade não saberia escapar à exigência de criar um ambiente jurídico que respeite todos os grupos e comunidades em sua diversidade cultural, dando-lhes os sentimentos, e também os meios materiais de pertencer a uma comunidade nacional mais vasta.*  
(Adesky, 2003)

Um dos maiores avanços políticos do movimento negro ocorreu durante a Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988), possibilitando uma ampla discussão e participação dos negros na publicização dos problemas por eles enfrentados. A Constituição de 1988 traz alguns novos direitos, como a natureza pluricultural do país (Art. 215 §1º e § 2); e a determinação de demarcar as terras remanescentes de quilombos (art.68, Disposições Transitórias), foi feito pela Fundação Cultural Palmares, vinculada ao Ministério da Cultura determinando racismo como crime inafiançável e imprescritível (Art. 5º, inciso XLI e XLII).

Para compreendermos que caminhos seguiram os partidos, bem como a participação da sociedade civil na questão dos direitos dos negros, foram utilizados os Anais da Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988), mais precisamente os da Comissão da Ordem Social, onde está inserida a Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias. O principal objetivo é compreender como as questões relativas à população negra foram encaminhadas nesta Subcomissão, através dos debates e discursos parlamentares, assim como analisar a participação das organizações do movimento negro na construção legislativa constitucional.

### **4.1 DEBATES E CONFRONTOS NA SUBCOMISSÃO DOS NEGROS, POPULAÇÕES INDÍGENAS, PESSOAS DEFICIENTES E MINORIAS**

Este capítulo pretende descrever a posição das organizações do movimento negro, dos partidos e das demais entidades da sociedade civil organizada, bem como a relação entre estes na construção legislativa. Para tanto, servimo-nos do Diário da Assembléia

Nacional Constituinte (1987-1988), onde estão registrados os debates da Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, desde sua instalação. Foram analisadas cinco reuniões desta Subcomissão, relacionadas à população negra, realizadas no período de 07 a 25 de maio de 1987.

Quando se analisa a questão racial, objeto dos debates ocorridos na Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988), e se acompanha a discussão da Subcomissão dos Negros, das Populações Indígenas, das Pessoas Deficientes e das Minorias, é importante ressaltar a participação dos ativistas das organizações do movimento negro e dos intelectuais, que juntos denunciaram a chamada “democracia racial”, enfatizando a natureza da formação da sociedade brasileira. Há ainda outro elemento a ser ressaltado, qual seja, o encaminhamento do debate que acompanha uma trajetória histórico social de exclusão do negro e, reafirma a necessidade de formular políticas públicas de inclusão social.

O que estava em jogo no debate da subcomissão era a participação da sociedade civil organizada e, no caso específico dos negros, a compreensão da problemática racial, graças ao desenvolvimento de políticas de inclusão, compreendidas como elemento fundamental para construção da nação brasileira. Portanto, esta problemática diz respeito à sociedade como um todo. Outro foco do debate estava concentrado na defesa de uma política universalista em oposição a uma política universalista diferencialista. A primeira, correspondendo ao princípio clássico de igualdade de todos perante a lei, enquanto a segunda compreendendo o princípio de igualdade, mas reconhecendo as diferenças. A visão multiculturalista, a qual foi tratada no primeiro capítulo não aparece no debate nem no encaminhamento das proposta, o que prevalece é a política universalista com tendência à prática diferencialista, uma vez que se pretende a integração do negro, a partir de políticas inclusivas.

Na Subcomissão, o representante da visão universalista foi o deputado Alcení Guerra (PFL-PR) constituinte e relator do anteprojeto. Ele foi um dos parlamentares que assumiu uma posição favorável às reivindicações das organizações do movimento negro e demais representantes como *segregacionistas*, como será referido mais adiante.

Os discursos proferidos na Subcomissão podem ser caracterizados da seguinte forma: de tendência universalista em defesa da igualdade de todos perante a lei, sustentando a assimilação das diferenças apagando-as; e de tendência universalista diferencialista em defesa da igualdade de todos, mas exigindo que as diferenças sejam reconhecidas, reconhecendo-se assim elementos diferenciadores como identidade, raça,

cultura, etnia, religião, embora atentando para as diferenças e especificidades de determinados grupos.

A primeira reunião da Subcomissão foi realizada em 07 de abril de 1987, e destinou-se à eleição do presidente e vice-presidente. Compunham a subcomissão os seguintes parlamentares: Benedita da Silva (PT-RJ), Hélio Costa (PMDB-MG), Edivaldo Motta (PMDB-PB), Ivo Lech (PMDB-RS), José Carlos Sabóia (PSB-MA), Nelson Seixas (PDT-SP), Renan Calheiros (PMDB-AL), Salatiel Carvalho (PFL-PE), Wilma Maia (PDS-RN), Alcení Guerra (PFL-PR), Jalles Fontoura (PFL-GO), José Moura (PFL-PE), Aécio de Borba (PDS-CE), Doreto Campanari (PMDB-SP) e Bosco França (PMDB-RS). Foi eleito presidente da Subcomissão com onze votos, o constituinte Ivo Lech (PMDB-RS); para vices-presidentes, com onze votos, respectivamente Doreto Campanari (PMDB-RS) e Bosco França (PMDB-SE); e para relator o constituinte Alcení Guerra (PFL-PR).

À época da Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988), o PMDB constituía o partido com a maior bancada parlamentar, e nesta Subcomissão, onde contava com quatro parlamentares, o mesmo número que o PFL. Já o PDT, o PT, o PDS e o PSB, conciliavam com apenas um parlamentar na subcomissão.

Entre os constituintes desta Subcomissão era grande o compromisso com a questão das minorias, ao passo que entre os outros membros da Assembléia Nacional Constituinte e a imprensa reinava o desinteresse. Como afirmou o constituinte Hélio Costa (PMDB-MG), havia a percepção de que a maior cobertura da imprensa e dos próprios parlamentares era dada às Subcomissões que tratavam de assuntos ligados a interesses de grandes grupos econômicos e financeiros.

Eu lamento profundamente que esta Comissão tenha sido uma das Comissões mais preteridas de todas existentes aqui na nossa Assembléia Nacional Constituinte. E digo isto em face de uma observação que fiz, na semana passada. Enquanto as outras Comissões tinham seus lugares disputados, como todas as forças, esta Comissão tinha apenas três membros designados. E lamento mais ainda que, como jornalista profissional, no momento em que V. Ex<sup>a</sup>, que é representante de uma minoria preterida, sacrificada, esquecida, abandonada neste país. (...) Quero que faça constar em Ata, por favor, esta minha palavra de solidariedade com V. Ex<sup>a</sup>, no momento em que assume esta posição; com os Membro da Mesa e com os Membros desta Comissão que têm uma missão social a cumprir neste País; criar legislação, para que as minorias do nosso País, deixem de ser apenas um instrumento da nossa sociedade e passem a ser, agora parte dela (Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, 1988, p.180)<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Palavra do Constituinte Deputado Hélio Costa/PMDB-MG.

A importância desta questão foi salientada pela constituinte Benedita da Silva (PT-RJ) e por outros membros da Subcomissão, como pode ser notado no primeiro discurso do presidente da subcomissão, ao afirmar a importância dos trabalhos a serem desenvolvidos:

Meus companheiros portadores de deficiência física no Brasil, neste momento tenho a certeza de que, se pudessem estar aqui, estariam agradecendo. Também sei e tenho consciência de que este trabalho na Comissão das minorias é um grande desafio que se coloca à frente de todos nós. Temos a questão do negro, as questões das populações indígenas, as sérias questões das pessoas portadoras de deficiência, e também as questões das minorias. Tenho dito sempre que se fala da dívida social, a dívida que temos de resgatar. Esta Subcomissão talvez contemple o direito destas minorias, não segregando-as em um capítulo à parte da Constituição o que seria uma segregação legal, mas que, em cada capítulo da carta do Brasil novo que vamos escrever, esteja lá, sem discriminação, juntamente com direitos e garantias de todos os cidadãos, os direitos destas minorias sobre as quais vamos aqui nos deter (Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, 1988, p.179)<sup>19</sup>.

Os discursos dos constituintes deixaram claro que a instalação desta subcomissão foi de importância nacional, devendo a questão das minorias constar na cena política como um avanço da ordem jurídica do país, mas um avanço que acompanhasse os direitos e garantias de todos sem que houvesse uma fragmentação dos interesses dos cidadãos. Segundo os constituintes Ivo Lech (PMDB-RS) e Alceni Guerra (PFL-PR), cabia à subcomissão resgatar a dívida com essas minorias, visto que:

O assunto que vamos abordar aqui, para incluir na nova ordem jurídica nacional, é um assunto que foi menosprezado por gerações e gerações de brasileiros. Acho que cabe a nós, nestes primeiros trinta dias, na feitura do nosso relatório, todos nós, e depois no prazo que durarem os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, resgatarmos essa dívida que a Nação inteira, por um século e meio, tem com as minorias no Brasil (Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, 1988, p.180)<sup>20</sup>.

A segunda reunião da Subcomissão foi realizada em 09 de abril de 1987, com a presença dos constituintes: Ivo Lech (PMDB-RS), José Carlos Sabóia (PDT-SP), Alceni Guerra (PFL-PR), Benedita da Silva (PT-RJ), Edivaldo Motta (PMDB-PA), Nelson

---

<sup>19</sup> Palavra do Constituinte Deputado Ivo Lech/PMDB-RS.

Seixas (PDT-SP), Doreto Campanari (PMDB-SP), José Moura (PFL-PE) e Anna Maria Rattes (PMDB-RJ). Também estiveram presentes nessa reunião representantes das minorias: Paulo Roberto Moura, do Movimento dos Portadores de Deficiência; José Carlos Pimentel, do Movimento Negro; Jorge Miles da Silva e Carlos Junstino Marcos, do Movimento Indígena. Eles assistiram aos debates dos parlamentares, todavia não fizeram uso da palavra.

Uma das principais questões levantadas nesta reunião dizia respeito à participação dos representantes das minorias nas audiências públicas, que estava prevista pelo Regimento Interno da Assembléia Nacional Constituinte. Cabia à Subcomissão determinar o número de representantes que deviam ser de no mínimo cinco a um máximo de oito audiências públicas. A Subcomissão acolheu o número máximo de representantes: dois para representantes de organizações do movimento negro, dois para representantes das organizações das populações indígenas, dois para pessoas deficientes e dois representantes envolvidos com as questões de gênero. Determinou-se, porém que as audiências públicas acontecessem antes do início dos trabalhos dos constituintes, possibilitando, assim, uma ampla abertura aos representantes dos movimentos sociais. Entendia-se que esta participação representava um avanço democrático porquanto abria-se à ser civil organizada a participação nos debates. Havia consenso quanto à importância da participação da sociedade através dos representantes dos grupos.

Em relação à problemática do negro, o que nos interessa são as audiências públicas, que ocorreram na 7ª e na 10ª reunião da Subcomissão, realizada a 28 de abril e 04 de maio de 1987, respectivamente. A primeira audiência pública contou com a participação dos seguintes constituintes: Doreto Campanari (PMDB-SP), Alcení Guerra (PFL-PR), Benedita da Silva (PT-RJ), Edivaldo Motta (PMDB-PA), Bosco França (PMDB-SE), Hélio Costa (PMDB-MG), Renan Calheiros (PMDB-AL), Salatiel Carvalho (PFL-PE), Almir Gabriel (PMDB-PA), Carlos Alberto Caó (PDT-RJ), Edmilson Valentim (PcdoB-RJ), Anna Maria Rattes (PMDB-RJ) Domingos Leonelli (PMDB-BA), Haroldo Sabóia (PMDB-MA), Osmir Lima (PMDB-AC), Ruy Nedel (PMDB-RS). Destaque foi dado à participação da antropóloga da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Lélia Gonzales, e da filósofa Helena Teodoro, à época professora de Pós-Graduação e Didática no ensino superior da Universidade Gama Filho, membro da Sociedade dos Estados da Cultura Negra no Brasil e coordenadora da Comissão Especial de Cultura Afro-Brasileira do município do Rio de Janeiro<sup>21</sup>, assim como

---

<sup>20</sup> Palavra do Constituinte Deputado Alcení Guerra/PFL-PR.

<sup>21</sup> A antropóloga Lélia Gonzales e a filósofa Helena Teodoro foram convidadas para a primeira audiência pública com o fito de provocar um debate acadêmico em torno da problemática do negro no Brasil, levantando

a outros representantes de organizações do movimento negro: Maria das Graças dos Santos – Movimento Negro Unificado (MNU); Murilo Ferreira – Fundação Afro-Brasileira do Recife; Lídia Garcia Mello – Centro de Estudos Afro-Brasileiros de Brasília (CAEB); Orlando Costa – Instituto Nacional Afro-Brasileiro; Januário Garcia – Instituto de Pesquisa da Cultura Negra; Mauro Paré – Fundação Sango. Na segunda audiência pública participaram os constituintes: Ivo Lech (PMDB-RS), Ruy Nedel (PMDB-RS), Benedita da Silva (PT-RJ), José Carlos Sabóia (PSB-MA), Alcení Guerra (PFL-PR), Moema São Thiago (PDT-CE), Lídice da Mata (PcdoB-BA), Domingos Leonelli (PMDB-BA) e foram convidados representantes e ativistas das organizações do movimento negro: o teatrológo B. de Paiva (que participou do Teatro Experimental do Negro), Hugo Ferreira, da Experiência Comunitária (ECO), Ricardo Dias, coordenador de cultura da Secretaria Municipal de Osasco e do Conselho da Comunidade Negra de São Paulo e João Jorge, do Movimento Negro.

A primeira e a segunda audiência pública procuraram delimitar o debate, com a participação de organizações do movimento negro, de professores universitários e constituintes. No discurso da antropóloga ficou claro que a principal questão é o problema da nação brasileira:

Vamos constatar, então, que grande risco sofre a nossa sociedade. Vejam estou falando de sociedade o tempo inteiro, não falei em nenhum momento em nação brasileira, uma vez que o projeto de nação brasileira, ainda é o projeto de uma minoria dominante, o projeto do qual a população, o povo, isto é, o conjunto dos cidadãos não participam e neste conjunto de cidadãos temos 60% que são negros. E para criarmos uma nação, temos que criar o impulso comum de projeto com relação ao futuro. E para podermos ter impulso com relação ao futuro temos que conhecer nosso passado (Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, 1988, p.121)<sup>22</sup>.

Segundo ela, a sociedade criou uma visão alienada de si mesma, uma visão imposta, ou em outras palavras, a cultura política brasileira é uma imposição da elite dominante. Como foi colocado no primeiro capítulo, há no Brasil uma naturalização de práticas de desigualdade, e a falta de um projeto político determina o país a uma continuidade histórica nas relações de poder. O projeto de nação insiste em estruturas, na esfera política, de forma que as desigualdades sejam eliminadas e as minorias sejam incluídas neste projeto.

---

questões históricas relativas à esfera política. Vale ressaltar que as professoras também eram representantes de organizações do movimento negro.

<sup>22</sup> Palavra de Lélia Gonzales.

(...) falar de sociedade brasileira; falar de um processo histórico e de um processo social é falar justamente da contribuição que o negro traz para esta sociedade, por outro lado é falar de um silêncio e de uma marginalização de mecanismos que são desenvolvidos no interior desta sociedade, para que ela se veja a si própria como uma sociedade branca, continental e masculina, diga-se de passagem. Ao levarmos em consideração que a ideologia é veiculada nos meios de comunicação – na escola, nas teoria de prática pedagógicas – vamos constatar o quê? Sabemos sempre que à escolha de um sistema de representação, de classificação, valorização e de significação nos remete sempre a uma cultura dominante (Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, 1988, p.120)<sup>23</sup>.

Para ela, mesmo na época da Abolição, o projeto político da sociedade brasileira não incluía o negro, e os mecanismos desenvolvidos foram de manutenção do negro na condição de cidadão de segunda classe, e de sua permanência na periferia do sistema. Podemos observar que as palavras de Lélia Gonzales defende um projeto de inclusão do negro a partir da própria trajetória histórico-social de exclusão do mesmo. Mais que isso, ela ressalta a cordialidade, marcada pela ideologia do paternalismo, da sociedade patriarcal, ainda, como ressaltou Jessé Souza (2003), o projeto político do Brasil tem que romper com a continuidade Portugal/Brasil:

Sabemos, perfeitamente, o espanto que caracteriza esses senhores do poder, seja ele político, econômico, quando, por exemplo, o trabalhador brasileiro se organiza e faz uma greve. É um espanto: “Afiml somos tão bons por que estão fazendo greve? Estamos cansados de ouvir isso. Por que? Porque o tipo de ideologia que marca as nossas relações é a do paternalismo. Então nós, negros, temos que nos manter em nosso lugar, como já disse Millor Fernandes: “No Brasil não existe racismo, porque o negro reconhece seu lugar” (Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, 1988, p.121)<sup>24</sup>.

Não se pode negar que a sociedade brasileira ainda hoje reflete as influências de uma sociedade marcada pelas relações patriarcais e paternalistas, e a forma de desenvolver um projeto de nação é calcado nesses elementos. Todavia, há de se levar em conta que a formação do país, é acompanhada por um processo de miscigenação que engloba elementos da cultura, definidos pela forma como se desenvolveram as relações entre brancos e negros, e entre mulatos e mestiços. Com efeito, é o que afirma Jessé Souza (2003), os interesses em manter a escravidão permitiram a manutenção da unidade do território brasileiro

---

<sup>23</sup> Palavra de Lélia Gonzales.

<sup>24</sup> Palavra de Lélia Gonzales.

e a escravidão determinou o modo de vida peculiar do homem livre, o que deve ser levado em conta. Mais do que a própria singularidade da formação da sociedade brasileira, deve se considerar que o processo de exclusão desenvolvido historicamente criou diferenças que aprofundam as desigualdades. A participação de Lélia Gonzáles é exatamente neste sentido:

Por isso, num momento como este, nós, membros da comunidade negra, vimos colocar, se possível para toda a sociedade, esta situação de uma sociedade, de um país onde as diferenças são vistas como desigualdades. Onde o fato de ser índio, portanto, diferente do branco, significa ser inferior ao branco. Onde o fato de ser mulher, portanto diferente do homem, significa ser inferior ao homem. Uma sociedade profundamente injusta, porque hierárquica. Uma sociedade, onde, efetivamente, as relações de classe custam a se estabelecer, embora nos pólos mais avançados da produção econômica essas relações tenham se desenvolvido e, evidentemente se espalhado por aí (Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, 1988, p.122)<sup>25</sup>

Como foi colocado pela antropóloga Lélia Gonzales, o projeto de construção da nação brasileira está diretamente relacionado à história do negro no país, uma vez que a história do país é uma história deitada pela elite dominante. O processo histórico foi pautado na questão racial que contribuiu para o projeto de construção da nação e, sobretudo para o projeto de cidadania do negro. Nessa perspectiva, enquanto persistirem todos os tipos de exclusão, não há construção possível. Não se é cidadão de uma etnia, como ressalta Adesky (2001), mas de uma nação; então, para o projeto de nação do Brasil, devesse existir os elementos de nossa especificidade, como já foi ressaltado no primeiro capítulo. Para Helena Teodoro:

No momento em que se lança um país novo, temos que pensar realmente em construir alguma coisa. Pensar em alguma coisa implica divisão de poder. Violência e história estão muito ligadas e mais do que nunca como podemos pensar em soberania, sem pensar no povo soberano? E que povo soberano é esse que se divide, soberania para uns, poder para uns e nada para outros. Essa é a grande violência simbólica que o negro vem sofrendo em nosso país. O poder político é exatamente uma função social que vai consistir em tomadas de decisões soberanas. Até que ponto nosso povo tem tomado decisões soberanas? E como podemos permitir que isso aconteça? (Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, 1988, p.122-123)<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Palavra de Lélia Gonzales.

<sup>26</sup> Palavra de Helena Teodoro.

O papel da Constituição segundo a filósofa Helena Teodoro, é dar ao negro a condição de cidadão, condição de estar apto para todos os atos da vida civil, livre de qualquer estigma. Há várias questões para serem compreendidas: a pluralidade do país e o princípio universalista. Este, no dizer Helena Teodoro, “só aceita os princípios e valores europeus como sendo valores nossos”; questiona-se o lugar da população negra. O projeto de nação e de soberania inclui a cultura negra, pois o negro, ao viver neste país desenvolve elementos de cultura negra. O que se precisava ser entendido, no momento da feitura da Constituição, era pensar como o povo podia manter a dignidade como povo.

Notamos que tanto o discurso da antropóloga Lélia Gonzales quanto o da filósofa Helena Teodoro falam da natureza plural do país, ressaltando a tradição de escamotear as diferenças existentes na sociedade brasileira ou, se possível apagá-las. O objetivo principal destas falas está em demonstrar que os problemas criados no discurso da história são fundamentais para compreender o processo de exclusão; e que o caminho para inclusão está na adoção de políticas públicas, apontando também para um paralelo entre o reconhecimento das diferenças e a dignidade de um povo, e entre o significado da diferença e a aceitação do diferente, ou seja:

O que significa o outro? O outro não existe, o Brasil tem tido toda uma tradição de homogeneizar, de fazer com que se escamoteiem as diferenças, mas não há violência maior do que não querer ver as diferenças. Quando temos uma Subcomissão do negro, quando falamos na necessidade de estabelecer as alianças só se faz aliança quando há necessidade realmente de se trabalhar com as diferenças. (...) Mas o que significa, objetivamente, isso? O que significa não haver diferença e não aceitar o diferente? Significa a compreensão das religiões afro-brasileiras, a compreensão da cultura negra como a realidade do povo brasileiro; a compreensão de que a nossa escola não é nossa, é do outro. porque a escola brasileira precisa encontrar-se com o povo brasileiro. Nós não precisamos continuar detectando que a escola está afastada do povo, é uma escola isolada (Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, 1988, p.123-124)<sup>27</sup>.

Podemos observar que o significado atribuído por Helena Teodoro à diferença está dentro da perspectiva ressaltada no primeiro capítulo, a questão da diferença tem que ser vista, acima de tudo, como valor a ser reconhecido, valor este ligado objetivamente à dignidade – onde o povo brasileiro corresponde ao cidadão brasileiro. Os valores de cultura negra têm que estar presentes em vários setores, ressaltando-se que estes devem ser assimilados e trabalhados na escola. Dessa forma, a educação aparece como a

garantia do reconhecimento destes valores e, principalmente, como elemento de construção da cidadania, estabelecendo o diálogo entre a prática diferencialista e a igualdade presente na política universalista:

Modificar a escola, incluir nos currículos a história do negro do Brasil e a história do negro em África. Estabelecer uma relação de igualdade, entre os cultos afro-brasileiros com os cultos católicos e protestantes. É uma necessidade efetiva para que nós possamos ver um Brasil real. Essa Subcomissão tem uma responsabilidade muito grande, a meu ver. Porque é a responsabilidade de construir um novo Brasil; de construir a possibilidade de se entender que este País é um país plural e que nós temos que fazer alianças temos que dar um pulo muito grande, de sair de uma ótica, que é uma ótica unificada, posta no liquidificador, homogênea, para uma ótica heterogênea. Porque a riqueza está no diferente, não está no igual (Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, 1988, p.124)<sup>28</sup>.

Aqui aparece uma proposta, debate sobre a inserção nos currículos escolares de disciplinas da História do Negro do Brasil e da África<sup>29</sup>, como caminho para a igualdade, estudando-se não apenas elementos de uma história já conhecida, mas elementos da cultura em suas diversas formas: religião, comida, modo de vestir (não apenas samba e carnaval). É o que afirma o teatrólogo B. de Paiva<sup>30</sup>,

Precisamos, urgentemente, que o negro brasileiro não se destaque apenas no samba e no futebol. E que a procedência étnica dos brasileiros não se consolide numa polarização entre uma cultura branca e uma cultura preta. O Brasil é um país que logrou, até agora, espontaneamente, compatibilizar sua multiplicidade racial por sua básica unidade cultural. Essa compatibilização espontânea, entretanto, está esgotando rapidamente todas as suas possibilidades. Ou o Brasil incorpora prontamente a sua população negra a níveis superiores da cultura ocidental, ou a diferenciação de raças que, em princípios, tem caráter potencialmente positivo, conduzirá, ao contrário, a uma dicotomização cultural que seria fatal para a unidade nacional brasileira (Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, 1988, p.133)<sup>31</sup>.

---

<sup>27</sup> Palavra de Helena Teodoro.

<sup>28</sup> Palavra de Helena Teodoro.

<sup>29</sup> Ver no capítulo IV a aprovação do PL 259/1999, da deputada Esther Grossi (PT-RS), que dispõe sobre a obrigatoriedade da inclusão, no currículo oficial, da Temática História e Cultura Afro-Brasileira.

<sup>30</sup> B. de Paiva teatrólogo que participou do Teatro Experimental do Negro e convidado como representante das organizações do movimento negro.

<sup>31</sup> Palavra do Constituinte Deputado B. de Paiva.

A redefinição da problemática do negro também é a redefinição da identidade nacional, em virtude da participação do negro na sociedade brasileira. A Constituição é vista aí como um mecanismo de construção desta nacionalidade.

Helena Teodoro insiste na necessidade de ver um país real, na necessidade de delegar à Subcomissão o papel de construir um Brasil novo, o que significa inserir o negro na sociedade. A inserção se daria por caminhos políticos, uma vez que a igualdade que temos não pressupõe uma heterogeneidade, mas sim uma homogeneidade ao apagar valores que precisam ser ressaltados.

Quando levantamos no primeiro capítulo a importância de reconhecermos as diferenças, evidenciamos também o papel da esfera política, já que este reconhecimento tem que estar em todas as esferas da sociedade, o que quer dizer que se deve criar, mecanismos de ação anti-racista e de valorização de elementos que apontem para inclusão do negro reconhecendo-se as diferenças.

Entre as duas pesquisadoras havia consenso sobre a importância de designar uma Subcomissão específica na Constituinte para tratar das reivindicações da população negra, e isso significou um avanço político, visto tratar-se de um problema de relevância política e nacional. Para elas, a Constituição era vista como um caminho para a construção da cidadania e da democracia, através da inclusão dos negros.

O negro tem que ter espaço em todos os lugares dentro da Igreja, dentro da umbanda, dentro do candomblé, dentro da Igreja Protestante ou fora de qualquer Igreja; dentro do Partido Comunista, dentro do Partido Verde, dentro do Partido do Governo, PMDB, PFL, todos os partidos, em qualquer espaço que qualquer brasileiro tenha condição de entrar. O negro é cidadão brasileiro e tem que ter os direitos de cidadão brasileiro. Esse é o maior desafio que eu encontro nesta Comissão. Como fazer com que o negro no Brasil tenha condições de cidadão? Essa é a grande resposta de que nós precisamos. Condição de cidadania plena, condição de estar presente como garçom em qualquer restaurante de luxo, porque a África do Sul tem apartheid sim. Se você chegar em Jonesburgo, em qualquer restaurante cinco estrelas, a frequência é só de brancos, mas os cozinheiros e os garçons são negros. Em qualquer restaurante cinco estrelas no Brasil os frequentadores são brancos, os garçons também, e os cozinheiros, estrangeiros, franceses. Nós não temos o mínimo respaldo para nada neste País. Se nós encontramos na universidade vinte professores em quatro mil professores. A minha universidade é a Gama Filho, tem aproximadamente 2.800 professores. Nós somos 5 negros. Na pós-graduação só eu, mais ninguém.(...)Como nós podemos fazer com que o País cresça sem ter vergonha de si mesmo? Pintar este quadro não é fácil, mas estabelecer condições legais para que isso corra, eu acho que é uma missão que precisa ser feita nessa Constituição. A nossa esperança está depositada nos Senhores. A nossa esperança, não em nome do negro brasileiro. Se o País crescer, nós vamos crescer juntos com ele. Eu não acredito que o país possa crescer sem levar o seu povo em consideração. Nós

vamos ficar com um projeto de nação que não é o nosso, até quando? Um país não pode ser forte e rico, sem que cada um se considere forte e rico (Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, 1988, p.125)<sup>32</sup>.

Esta fala coloca muito bem o projeto de nação como o entendem Helena Teodoro e Lélia Gonzales, um projeto no qual o negro tenha condição de fazer suas reivindicações, e sobre o qual todos os cidadãos possam dar seu parecer, um projeto afinal de alcance de todos. O projeto de nação é um projeto de cidadania plena. Ao se referir ao apartheid, comparando Brasil e África do Sul, Helena Teodoro afirma que há uma realidade dualista no Brasil, de forma que também vivemos um apartheid. Para ela os processos de inserção têm que ocorrer em todos os setores da sociedade – escolas, partidos, igrejas, terreiros, todos são espaços de construção da cidadania. Ela aponta a Constituição e a atuação dos parlamentares como fator importante para o negro brasileiro.

O constituinte Hélio Costa (PMDB-MG) também concorda que há necessidade de criação de espaços tanto no Congresso como na sociedade onde as minorias sociais possam reivindicar sua dignidade.

... podemos fazer com que o negro deixe de ser um instrumento da sociedade brasileira e passe a ser parte dela. Até hoje, parece que o negro no Brasil não foi além desse instrumento. Os exemplos que temos nos outros países nos levam a acreditar que existe este espaço, existem condições para que se possa fazer o progresso social, englobando não só os negros, mas também os portadores de deficiência físicas, os idosos, os índios, as minorias, de um modo geral, que não são realmente representadas dignamente no Congresso ou na sociedade de um modo geral (Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, 1988, p.133)<sup>33</sup>.

Segundo Maria da Graça, líder do Movimento Negro Unificado (MNU), uma questão difícil de ser enfrentada pela Constituinte é o encaminhamento de uma proposta efetiva de mudança, que dê espaço para participação das organizações do movimento negro, onde lhes seja dada oportunidade para mudar. Mas, para que a mudança possa ser alcançada, é necessário que a proposta vise acabar com o mito da democracia racial, devendo este ser considerado a barreira mais forte a ser derrubada

---

<sup>32</sup> Palavra de Helena Teodoro.

<sup>33</sup> Palavra do Constituinte Deputado Hélio Costa/PMDB-MG.

É esse que eu acho que é o ponto fundamental, a barreira mais forte da gente tentar esta mudança, porque a luta está aí desde 1500, quando chegou o primeiro negro escravizado aqui. E desde aí, luta-se e nada se consegue mudar. Então, eu desejaria saber o seguinte: como iniciar esta luta, tentando derrubar este mito da democracia racial, instigando até a sociedade brasileira a assumir o seu racismo? Acho que isto seria primordial. Seria uma coisa assim mais aberta, mais direta para podermos discutir e tentar fazer uma mudança. Porque eu acredito que com isto ainda camuflado, com esta coisa toda de se tentar negar, de se insistir na democracia racial, não se vai conseguir nem mostrar as nossas reivindicações. Por que, quando não se reconhece o racismo como é que se vai reconhecer reivindicações contra? Então eu acho que a minha pergunta seria, neste caso, como fazer para que a sociedade brasileira assumisse abertamente o racismo existente no País. Seria através de uma educação, de uma mudança estrutural de um sistema educacional (Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, 1988, p.126)<sup>34</sup>.

Para o constituinte Ivo Lech (PMDB-RS), o reconhecimento de que a sociedade brasileira é racista é plausível, mas, a sua maior preocupação é que as políticas específicas para inserção do negro, não sejam aceitas pela sociedade, que talvez não esteja preparada, significando para ela um choque a efetivação destas políticas.

Não sei se teremos força política para cumprir um preceito constitucional desse nível. Aí, vem a questão que coloquei no início; de toda essa consciência da cidadania negra, do cidadão negro, teremos força política para com que isso se torne uma realidade, na prática, a nível do respeito aos direitos do cidadão. Mas, por outro lado, estou ficando cansado de ver a luta dos homens e mulheres negros neste país não se viabilizar politicamente, porque o preconceito, a negação dos direitos, a negação de uma identidade histórica, que é a própria negação da nossa história, é muito forte na consciência racista deste país. Ela é elaborada intelectualmente. Ela é elaborada teoricamente por uma parte dos nossos cientistas político, que neste momento fazem toda uma revisão dessa proposta ideológica, firmada principalmente da década de 40 até a década de 60 (Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, 1988, p.132)<sup>35</sup>.

Desta forma, o constituinte Ivo Lech (PMDB-RS), questiona a própria estrutura política empenhada em fazer cumprir a lei. Fica então visível que a luta não cessa, e que é uma luta histórica. O constituinte faz uma reflexão interessante ao referir-se à ideologia firmada nas décadas de 40 e de 60, o próprio mito da democracia racial, retomado tantas

<sup>34</sup> Palavra de Maria da Graça/MNU.

<sup>35</sup> Palavra do Constituinte Deputado Ivo Lech/PMDB-RS.

vezes, e tido como ponto de partida da revisão desta problemática voltada a conscientizar e viabilizar politicamente propostas que não se constituem negação de direitos.

Gostaria somente de colocar uma última questão: é possível avançarmos nas conquistas democráticas, democratizarmos este país, se não conseguirmos envolver a população branca, que luta pela democracia, os grupos organizados, os movimentos sociais, se eles não perceberem que não existirá democracia neste país enquanto existir racismo, enquanto a desigualdade for baseada na existência de um sinal que diferencie o branco de outras minorias – minoria a nível da decisão, da participação no poder, não em termos populacionais (Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, 1988, p.132)<sup>36</sup>.

Essa questão pode ser levantada em dois sentidos: primeiro é necessário que a questão do negro se torne uma questão nacional, uma questão de democracia; e segundo, ela tem que envolver a maioria da sociedade. Neste sentido, a proposta consiste em unir. E, quando a questão é operar mudanças efetivas ele propõe um processo de mudança que diz respeito às relações estabelecidas.

Segundo Hugo Ferreira, integrante da Experiência Comunitária (ECO), o racismo é um processo ideológico, originado na escravidão, que caracteriza a situação em que o negro se encontra e que a Constituinte poderia resolver pelo menos em parte

Vemos que a questão de como poderia ser feito isto na Constituinte. Vemos a questão da criminalização do racismo. Que todo crime de racismo fosse criminalizado. A pessoa poderia, pela Constituinte – seria um crime,, não deveria pagar fiança. Acho que esta questão que colocamos aos Constituintes não é uma questão emocional. Toda a carga emocional foi colocada, de repente também a questão do mercado de trabalho deveríamos – aí colocarmos a questão da isonomia – a quantidade colocada no mercado de trabalho aos negros, aos mestiços, aos pardos deveria ser assegurada como vai ser assegurada às mulheres. Isto força realmente a diminuir a mortalidade, o preconceito e a discriminação (Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, 1988, p.133)<sup>37</sup>.

Mas nem todos acreditam no poder da Constituinte. Para Murilo Ferreira da Fundação Afro-Brasileira do Recife, a constituição não contemplaria nem de longe a vida cotidiana do negro. Ele dirige, então, seus questionamentos diretamente à filósofa Helena Teodoro:

---

<sup>36</sup> Palavra do Constituinte Deputado Ivo Lech/ PMDB-RS.

Gostaria, então, de saber da Sr.<sup>a</sup>, talvez até confirmando mais a sua fala, porque sempre a Constituição constitui-se, num produto abstrato em oposição a essa dinâmica do dia-a-dia. Talvez essa Constituição crie, sempre, uma camisa de força, uma redoma, uma maneira de ver o povo, uma maneira de ver o negro. Talvez seja interessante lembrar as várias Constituições, as várias Constituintes que teve este Brasil, não sei quantas seis, sete. Quer dizer, eu gostaria de saber da Sra., continuando, o que a Sra. poderia propor, ou o que a gente poderia encontrar, em termos de que como Constituição não criaria uma visão estratificada, uma visão congelada do povo negro, principalmente, se existiria algum país no mundo, ou se existiria alguma democracia onde a Constituição teria mecanismos para acompanhar a dinâmica desse dia-a-dia (Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, 1988, p.126)<sup>38</sup>.

Helena Teodoro responde:

Qualquer tipo de lei vai surgir sempre do costume do povo. Então, você tem uma lei de um determinado grupo, quando aquele grupo aceita as regras daquele jogo. Então lida-se com determinadas normas e com determinadas regras, para conviver. Essas regras, então, são determinadas pelo próprio fulcro em sua dinâmica. Então, as leis primeiras surgiram dos costumes dos povos. Dentro da realidade brasileira quando nós tivemos a nossa primeira Constituição? Com a Independência em 1822, vamos ter a primeira Constituição em 1824. (...) Então, isso realmente tem influências muito sérias na nossa realidade, porque nós já partimos desde o início, com uma Constituição que seriam as leis fundamentais de vida do povo, que não se pautava na realidade do povo, mas sim nos interesses do grupo de cúpula. Modificar isso, fazer com que os escravos naquela época, em 1824, deixassem de ser escravos em 1987, ou deixem de ser escravos agora, é complicado, porque na realidade a sociedade brasileira é uma sociedade que sempre foi dirigida de cima para baixo. Quem sempre manipulou o poder não foram os representantes do povo, mas as pessoas que eram donas de terra, os proprietários de terras e as pessoas que tinham poder e influência política (Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, 1988, p.126-127)<sup>39</sup>.

Estas duas falas mostram pontos de vista diferentes sobre a importância da Constituinte na elaboração de políticas anti-racistas e na Constituição quanto à sua efetividade. A primeira fala demonstra uma preocupação com a legitimidade e efetividade da Constituição, ou seja, apresenta uma certa dúvida de que a lei tenha força para impor seu cumprimento para que haja possibilidade de mudança na estrutura da sociedade. Já para Helena Teodoro, se há lei sobre o racismo é porque há interferência na forma como a

---

<sup>37</sup> Palavra de Hugo Ferreira.

<sup>38</sup> Palavra de Murilo Ferreira.

<sup>39</sup> Palavra de Helena Teodoro.

sociedade enfrenta o racismo. Isso implica numa consciência política que leva os problemas do cotidiano para todas as esferas da sociedade, inclusive para a esfera legal. A diferença das duas falas está justamente no que foi ressaltado pela filósofa, a saber, que para a Constituição expressar a realidade do povo brasileiro é necessário uma mudança na prática de vida do povo brasileiro. Desta forma, a Constituinte, é para ela, um espaço onde os representantes das organizações do movimento negro podem operar mudanças. Enquanto, a fala de Murilo Ferreira não dá credibilidade ao processo de mudança na estrutura da sociedade a partir da Constituinte e da própria Constituição:

Para que nós possamos ter uma democracia real é preciso que essa Constituição expresse a realidade do povo brasileiro, nós temos que mudar também a prática de vida do povo brasileiro. Não se mudam os hábitos de um povo só pela Constituição. Por isso essa dimensão de nossa luta, por isso que nós temos que lutar por uma mudança de educação na escola, uma mudança na família, na comunidade, porque ninguém vai deixar de ser racista por causa de uma lei que diz que ele vai ser preso se ele for racista (Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, 1988, p.127)<sup>40</sup>.

A questão levantada por Murilo Ferreira da Fundação Afro-Brasileira do Recife diz respeito ao abismo entre a questão prática e a lei, vale dizer, entre as determinações da Constituição e os problemas a serem enfrentados, uma vez que a Constituição não alcançaria todos os setores que precisam ser mudados. Para ele, a mudança fundamental se dá em outros setores da sociedade, pois a aplicabilidade da lei não altera o comportamento da sociedade em relação às práticas de racismo. E reafirma:

Aqui nós sempre recebemos direto o comportamento do sistema, direto para a informação. Então, não há elaboração de nada. As coisas sempre são ditas de cima para baixo e nada é, na realidade, vivido. Então, nós temos uma sociedade que tem um nível real e um nível formal. O nível formal é o nível da lei, é o que está escrito, mas ninguém faz; e o nível real é o que a gente vive. Então, todos são iguais perante a lei. Está lá, mas todos são desiguais, na realidade. (...) Então, para a gente poder mudar isso tem que ser todo um processo de consciência do próprio povo e toda uma revisão de cada um de nós como agente da história, porque já é um processo que se abre, que vem desde o início da primeira Constituição brasileira e da própria organização do Estado brasileiro, que foi um Estado organizado autoritariamente, de cima para baixo e que mantém essa tradição de autoritarismo ainda, infelizmente (Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, 1988, p.127)<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> Palavra de Murilo Ferreira.

<sup>41</sup> Palavra de Murilo Ferreira.

Nesta ótica, a tomada de decisão quanto às mudanças da sociedade está no comportamento do povo, está em como este se posiciona; o povo precisa posicionar-se e a estrutura só vai se alterar quando se inverter a ordem das coisas. Murilo propõe uma revisão que implica atitude e consciência.

No Brasil ninguém sabe dos seus direitos; é preciso trabalhar em cima dos nossos direitos e apontando isso legalmente, na Constituição. É preciso estar com a Constituição na ponta da língua e a todo momento a ela reportar-se, como sendo um documento realmente que represente a nossa realidade, os nossos anseios, a nossa vontade. Isso é fundamental como estratégia, senão ela não vai funcionar de maneira alguma (Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, 1988, p.128)<sup>42</sup>.

Entretanto, apesar das diferenças, tanto a fala de Murilo Ferreira, quanto à fala das professoras Helena Teodoro e Lélia Gonzáles denunciam uma estrutura de sociedade que historicamente decide de cima para baixo e insistem na necessidade de uma mudança de comportamento que deve vir daqueles que estão excluídos: uma tomada de consciência da sociedade, uma transformação vinda das bases; numa demonstração de conhecerem seus direitos exigindo que sejam respeitados.

Nesta discussão, uma postura bem diversa foi assumida pelo constituinte e relator da Subcomissão, Alceni Guerra (PFL-PR): a de que numa Constituição não deve haver privilégios, entendendo que as reivindicações das organizações do movimento negro trazem propostas que levam ao segregacionismo, mas reconhecendo ao mesmo tempo que a sociedade brasileira tem sua especificidade. A integração que o deputado propõe não visa dar direitos específicos a determinados grupos. Nisso consiste a diferença entre o posicionamento do constituinte e a postura das professoras quanto às necessidades da população negra:

Então me parece que o aspecto dramático de segregação colocado aqui, talvez seja um aspecto geracional, de geração, ou um aspecto circunstancial, local, geográfico. De qualquer maneira, como constituinte, como relator, nós somos obrigados a abrir o coração e fazer com que essas palavras nos toquem. Não gostaria que fosse assim, mas se for entenda que as colocações enfáticas têm o inverso da medalha. Confesso que não gostei nem um pouquinho da interpretação que tive das explicações, talvez a minha interpretação esteja errada, como não integração. Me parece que, realmente, a democracia, em qualquer lugar do mundo, tem que ser plurirracial, porque existem muitas raças. (...) E não estaria disposto a propiciar, a colaborar para que a nossa Constituição tivesse qualquer artigo que propiciasse o favorecimento a qualquer segmento racial. Nem ao negro, nem ao branco,

---

<sup>42</sup> Palavra de Lélia Gonzales.

nem ao amarelo, nem ao índio. Eu acho que a igualdade perante a lei é de absoluta justiça. Liberdade com igualdade (Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, 1988, p.129)<sup>43</sup>.

O posicionamento do constituinte e relator Alceni Guerra (PFL-PR) diz respeito diretamente ao que as pesquisadoras Lélia Gonzales e Helena Teodoro haviam colocado. As próximas duas falas contribuirão para tornar claro o ponto de acirramento deste confronto:

Eu havia dito aqui que sabia que seria muito difícil para os não negros entenderem o racismo no Brasil. Primeiro porque são normais, são naturais para o homem branco brasileiro determinadas situações; e ele nunca passou por restrições objetivas como passam os negros. Determinadas vivências, só se entende quando se passa por elas. (...) O que nós queremos é que a cultura negra seja reconhecida como tal, não é para separar, não é para fazer o jogo inverso do racismo. Eu não acredito que cultura nenhuma seja superior à outra, mas acredito que cada cidadão possa ter o direito de ter sua história, de ter a sua identidade, de ter o seu ethos. Então, se eu sou resultado de negros africanos, de japoneses, de portugueses, eu quero conhecer o lado dos portugueses, eu quero conhecer o lado dos japoneses, o lado dos africanos. Porque privilegiar um grupo e não privilegiar outro? O que nós queremos é igualdade. Acho que o nosso companheiro não entendeu bem o sentido de nossas palavras. Quando nós pensamos em compor, fazer alianças, mas não colocar no liquidificador fazendo coisa nenhuma, porque colocar tudo no liquidificador é fazer uma salada que não é nada (Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, 1988, p.130)<sup>44</sup>.

O sentimento de Helena Teodoro é um sentimento que vai além da sua militância e do seu trabalho de pesquisadora, é um sentimento que envolve sua própria vida. Entende-se, pois ela lida com uma questão relevante qual seja, ao negro, desde a abolição restou contentar-se com uma cidadania de segunda classe. Para ela a sociedade nega o preconceito, mostra-se também politicamente intolerante com as diferenças. A partir do momento em que não se têm estratégias políticas que possam incluir os negros, também se nega à história ou, ela tende a passar por esse processo de naturalização, apagando as diferenças ou tornando-as invisíveis.

O princípio da igualdade orienta as reivindicações das organizações do movimento negro, e a exigência de políticas diferencialistas pauta-se pela idéia de que o negro e a cultura negra tenham o mesmo tratamento, as inserem em condições, as mesmas

---

<sup>43</sup> Palavra do Constituinte Deputado Alceni Guerra/PFL-PR.

oportunidades que o branco e sua cultura, como enfatiza a fala de Ricardo Dias, coordenador da Cultura a Secretaria Municipal de Osasco e membro do Conselho da Comunidade Negra de São Paulo:

Então a nível de isonomia o que é que nós precisamos? Precisamos de acesso à educação, precisamos de acesso ao ensino, acesso à tecnologia e isso tudo nós não temos conseguido. Infelizmente, a nossa cultura negra, que é como já lhes disse, o maior componente da cultura negra, hoje, ela continua sendo transmitida de geração para geração na base da tradição oral, enquanto que agora o mundo caminha a nível da informática. Como é que nós podemos fazer frente a esse estado de coisas (Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, 1988, p.135)<sup>45</sup>.

Sendo assim, à Constituição cabe não apenas defender o princípio de igualdade, mas também dar condições para que os negros possam ter as mesmas oportunidades, pois sabe-se que, enquanto o combate à discriminação e às formas de exclusão do negro não se dêem pela aplicação da legislação, torna-se difícil uma legitimidade política em torno da problemática do negro.

Não se acaba com a discriminação, com o racismo por decreto. Nós só vamos conseguir fazer frente à discriminação através da mobilização permanente do negro, não só do negro, como de todos os segmentos da população que se sentem discriminados e marginalizados. Esta é a única maneira, porque, senão, o princípio da isonomia que consta lá da Constituição: Todos são iguais perante a lei, será reformado, constará da próxima Constituição e continuará sendo letra morta (Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, 1988, p.135)<sup>46</sup>.

(...) não sou daqueles completamente pessimistas que acham que a Constituinte e a Constituição nada têm a dizer a respeito desta crise civilizatória, e, portanto, por conseqüência, a respeito da questão negra, a respeito da discriminação, a respeito do preconceito, a respeito do racismo, a respeito da alienação do seu próprio ser, a respeito do recalque e da cultura negra, da cultura indígena, etc., etc. Acho que, mesmo com as suas limitações, a Constituinte tem alguma coisa a dizer, alguma contribuição a dar nessa direção. Parece-me, por exemplo, que, como preceito, a nova Constituição poderia incluir o de considerar, definir o Brasil como um país multirracial e pluricultural. Será muito difícil encaminharmos leis ordinárias que punam o racismo, que criminalizem a discriminação racial e etc., sem um preceito constitucional que abra espaço para isso, que sirva de base, que

---

<sup>44</sup> Palavra de Helena Teodoro.

<sup>45</sup> Palavra de Ricardo Dias.

<sup>46</sup> Palavra de Ricardo Dias.

sirva de justificativa, que sirva de preceito, exatamente, a estas leis. E acredito que, de alguma maneira, poderia constar na Constituição um preceito que redefinisse o Brasil e que permitisse ao Brasil, nessa definição, se reencontrar consigo mesmo (Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, 1988, p.137)<sup>47</sup>.

Como foi ressaltado no segundo capítulo, a trajetória de reivindicação do movimento negro é entendida como ponto central no cenário político, através do próprio papel que os negros assumem na política, redefinindo atitude da sociedade, como um todo, em torno das políticas de inclusão do negro, aspectos que posteriormente vão interferir no próprio posicionamento das organizações e dos partidos políticos. Em posição contrária estava o deputado Alcení Guerra:

A situação do negro no Brasil não é um problema de Constituição, é um problema de educação. Aí, sim, nós poderemos proporcionar que, nos locais onde não há integração, nos locais onde há esse crime odioso da segregação, sublimar ou objetiva, ela possa ser corrigida, através de um processo de educação. A cultura virá depois, virá junto com o andar do processo educacional. Mas, confesso aos senhores surpreendido, que fui colocado, de repente, no anverso da medalha. Me lembrei de algumas pessoas segregacionistas, que têm na alma essa coisa feia da segregação racial, hoje, aqui, quando eu vi, até com uma firmeza posso dizer, excessiva, se pregando a anteposição da raça negra, da cultura negra, às outras culturas e às outras raças, no Brasil (Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, 1988, p.129)<sup>48</sup>.

A fala do constituinte Alcení Guerra (PFL-PR) aponta a educação como um caminho para inclusão do negro, mas a Constituição não é vista por ele como parte deste processo, e por isso a todo momento ele afirma que a “igualdade é para todos”,

Na lei ordinária, propiciar que a educação seja ampla, democrática, aberta, de acesso fácil a todas as pessoas é até algo mais, providenciando que os segmentos da sociedade organizada, universidades, os segmentos do ensino onde se detecte que haja uma predisposição para isso, a lei possa ser rigorosa, dando o direito desse acesso (Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, 1988, p.130)<sup>49</sup>.

---

<sup>47</sup> Palavra de Joel Rufino.

<sup>48</sup> Palavra do Constituinte Deputado Alcení Guerra/PFL-PR.

<sup>49</sup> Palavra do Constituinte Deputado Alcení Guerra/PFL-PR.

Contra-pondo-se ao posicionamento do constituinte, a antropóloga Lélia Gonzales, além de apontar que a educação é um caminho para inclusão do negro, insiste que a educação deve vir também seguida de elementos da cultura negra, e que elementos políticos dependem de uma Legislação:

Gostaria de chamar a atenção para um aspecto fundamental aqui, e que é uma proposta essencial nossa, de movimento negro: dizer que a questão do negro no Brasil não é uma questão de Constituição, mas de educação – e que depois a cultura vem – é desconhecer o que é cultura, em primeiro lugar; em segundo lugar, é ter uma visão muito atrasada, muito de senso comum a respeito do que seja a cultura. Desde as Constituições de 1934 e 1946, estão dizendo que todos somos iguais perante a lei. Nós queremos, sim, mecanismos de resgate que possam colocar o negro efetivamente numa situação de igualdade porque, até o presente momento somos iguais perante a lei, quem somos nós? Somos as grandes populações dos presídios, da prostituição, da marginalização no mercado de trabalho (Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, 1988, p.130)<sup>50</sup>.

Como resposta Alcení argumenta:

Professora Lélia Gonzales, quero fazer uma pequena inferência porque está havendo alguns conceitos diferentes. Acho que a Educação e a Cultura são inseparáveis. Acho que a educação formal e informal podem influenciar na Cultura, podem sepultá-la e podem torná-la grandiosa. Eu gostaria de objetivamente, analisar, dizendo – além do que disse – que senti-me gratificado por Ter provocado o debate, que é uma das funções do Relator, tirar de vocês o que a gente pode tirar – à Professora Lélia – se me permite, Professora – , aos Srs. Constituintes, aos Srs. e Sr<sup>a</sup>., que se os meus companheiros Constituintes concordarem, no meu relatório, eu terei muito prazer em propor à Subcomissão os princípios de isonomia de que falou aqui a Professora (Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, 1988, p.131)<sup>51</sup>.

À época da Constituinte (1987-1988), a questão da educação já aparecia como forma de incluir o negro na sociedade. Quando, por exemplo, a antropóloga Lélia Gonzales diz o que “queremos sim mecanismos de resgate”, nessa exigência já está colocando políticas específicas ao negro. Ela revela a necessidade de políticas específicas. A filósofa Helena Teodoro vai no mesmo sentido:

---

<sup>50</sup> Palavra de Lélia Gonzales.

<sup>51</sup> Palavra do Constituinte Deputado Alcení Guerra/ PFL-PR.

Uma das coisas seria pensar que 1% do Orçamento da União deveria ser para a cultura, e que inclusive não se colocasse como obrigatoriedade para exercício de profissão no Brasil nível superior. Isso acaba com os artistas negros, praticamente, que não têm oportunidade de ir à escola, porque a obrigatoriedade de um ator ter que fazer faculdade para ser ator, de uma artista ter belas-artes para ser pintor, acabar com essa diferença de artesão e artista, acabar com essa história de que o artista precisa ter nível superior dentro de uma realidade como a nossa, que é uma realidade de analfabetos. Uma preocupação básica com a alfabetização e com uma literatura voltada para a pós-alfabetização. Uma valorização da tradição oral, da leitura oral, uma valorização dos nossos, velhos, dos nossos contos tradicionais, e uma valorização das religiões afro-brasileiras e logicamente uma divulgação de toda uma forma de ser negro. Quer dizer, eu comecei porque isso a gente precisa de dinheiro, e logicamente seria essa determinação de 1% do Orçamento da União para a difusão de cultura e basicamente de cultura ligada à realidade do Brasil, que seria a cultura negra (Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, 1988, p.128)<sup>52</sup>

Outro ponto importantíssimo é colocado pelo constituinte José Carlos Sabóia (PSB-MA), quando mostra a possibilidade de implementação de políticas específicas

Com relação aos negros, eu sinto o mesmo tipo de impotência, de limitação. Eu fico em dúvidas se realmente nós temos condições políticas de avançarmos nessa Constituinte. Por que eu coloco essa minha preocupação? O movimento negro, como toda a organização que teve neste país, a partir principalmente dos anos setenta, me deixa uma preocupação de que não consegue fazer um movimento de massa em todo o país. E, à medida que não há movimento de massa, apesar de toda a seriedade, de toda a dedicação, de toda luta política das diversas facções, dos diversos segmentos do movimento negro, nós não conseguimos transformar essa ação política, essa ação de consciência, essa visão histórica. Não me vem à cabeça a possibilidade, ainda, de direito à cidadania do Brasil, que o negro não tem realmente, como é que nós podemos dar esse salto para a luta política de massa. (...) Como é que nós vamos fazer com que a população brasileira, representada bem ou mal nesse mosaico que são os constituintes deste país, se sensibilize por uma questão básica? Como nós vamos constituir uma democracia e instituições democráticas, se nós continuarmos alijando, negando os direitos básicos, a identidade da maioria da populações, no caso, os negros? (Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, 1988, p.132)<sup>53</sup>.

No segundo capítulo, ressaltamos justamente que a questão do movimento negro não constitui um movimento levado por uma massa organizada politicamente, e sim por uma elite mais instruída, e isso é um ponto fundamental, porque os movimentos organizados

---

<sup>52</sup> Palavra de Helena Teodoro.

ao longo da história têm conseguido avançar em suas reivindicações. Todavia, as organizações do movimento negro desempenharam papel fundamental na Constituinte (1987-1988), a qual tenha sido talvez o momento histórico por ele estar se consolidando e por ter-se conscientizado a sociedade de que o problema do negro é um problema nacional, por ele ser considerado “cidadão de segunda classe”.

Para o constituinte José Carlos Sabóia (PSB-MA), a dificuldade estava no encaminhamento de um projeto de igualdade de direitos, igualdade que estava negada ao negro. Segundo o constituinte, para que lhe fossem assegurados os direitos, seria necessário que a população brasileira reconhecesse o racismo:

(...) no Brasil, as vagas nas escolas públicas, as vagas nas escolas privadas, as vagas nas igrejas, se quiserem radicalizar, serão divididas proporcionalmente. Será um choque! As vagas no mercado de trabalho serão divididas proporcionalmente. Não sei se teremos força política para cumprir um preceito constitucional desse nível. Aí, vem a questão que coloquei no início; de toda essa consciência de cidadania negra, do cidadão negro, teremos a força política para fazer com que isso se torne uma realidade, na prática, a nível do respeito aos direitos do cidadão. Mas, por outro lado, estou ficando cansado de ver a luta dos homens e mulheres negras neste país não se viabiliza politicamente, porque o preconceito, a negação dos direitos, a negação de uma identidade histórica, que é a própria negação da nossa história, é muito forte na consciência racista deste país. Ela é elaborada intelectualmente. Ela é elaborada teoricamente por uma parte dos nossos cientistas políticos, que neste momento fazem toda uma revisão dessa proposta ideológica, firmada principalmente da década de 40 até a década de 60 (Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, 1988, p.132)<sup>54</sup>.

Outra posição que reflete, já à época da Constituinte, a questão de cotas:

Acho que chegou o momento de a Assembléia Nacional Constituinte, onde faz novamente a Constituição deste país, deixar claro que o Brasil é um País onde ninguém, em sã consciência, pode dizer que não tenha alguma percentagem de sangue negro – inclusive eu –, não saiba viver intensamente a necessidade de se criar condição para que essa minoria tão sacrificada durante tantos anos possa ser protegida, na realidade, pelos dispositivos constitucionais. O sistema de cotas nos empregos funcionou nos Estados Unidos. Qualquer empresa tem que prestar esclarecimentos, porque se a maioria da sociedade onde ela está situada é negra, porque os seus empregados não são negros em sua maioria, ou onde tiver uma representação negra, seja em qualquer proporção, ela tem que ser considerada pelo empregador. Quando nós rodamos pelo interior, nós vemos que

---

<sup>53</sup> Palavra do Constituinte Deputado José Carlos Sabóia/PSB-MA.

<sup>54</sup> Palavra do Constituinte Deputado José Carlos Sabóia/PSB-MA.

lamentavelmente se você tiver dois candidatos a um emprego, por menor que seja, um branco e um negro, inevitavelmente o branco será preferido (Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, 1988, p.133)<sup>55</sup>.

Estas duas falas enfatizam que a questão do negro constitui um problema político posta para os constituintes e as organizações do movimento negro, sobre a adoção ou não de políticas afirmativas. O constituinte Hélio Costa (PMDB-MG) colocou a questão das cotas como um caminho, já que o Brasil tem uma maioria negra, que constitui; no entanto, uma minoria política. Nessa altura, inclusão do negro foi o que os dois constituintes propuseram a filósofa Helena Teodoro e a antropóloga Lélia Gonzáles, ao reclamarem que, apesar da instauração da democracia, a sociedade ainda não fez propostas efetivas que pudessem solucionar as desigualdades e reverter o status de “cidadão de segunda classe”, a que são relegados, tanto índios quanto negros.

Segundo o constituinte José Carlos Sabóia (PSB-MA), é possível avançar nas conquistas democráticas e democratizar o país, desde que toda população envolvida nesta luta os grupos organizados, os movimentos sociais, esteja ciente de que não existirá democracia enquanto existir racismo.

O constituinte Carlos Alberto Caó (PDT-RJ) afirma que a questão do negro vai além da sua Subcomissão específica;

Achamos, por exemplo, que uma Subcomissão que trata dos direitos e garantias individuais deve, necessariamente, repousar a sua reflexão sobre a questão do negro. Uma Comissão que trata da ordem econômica, que é o elemento classificatório de mais de 80% da população economicamente ativa, negra, deve igualmente preocupar-se com essa questão. E a nossa Comissão, não só no que se refere à Ciência e Tecnologia, mas basicamente no que se refere à Comunicação, ou seja, a discussão do uso dos meios de comunicação de massa no nosso país, deve abrir um espaço para discussão das discriminações e desigualdades raciais que são diária e amplamente patrocinadas pelos meios de comunicação (Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, 1988, p.133)<sup>56</sup>.

---

<sup>55</sup> Palavra do Constituinte Deputado Hélio Costa/PMDB-MG.

<sup>56</sup> Palavra do Constituinte Deputado Carlos Alberto Caó/PDT-RJ.

Todos esses elementos envolvem não apenas um grupo, mas a sociedade como um todo, no interesse da democratização. É o que diz Carlos Alberto Caó<sup>57</sup> (PDT-RJ):

Então creio que todos nós que temos responsabilidades de natureza social, compromissos com a transformação da nossa sociedade não apenas do Estado, mas também da sociedade – porque ela é cruel, ela é desigual. E todos nós temos compromissos, temos que pensar esta questão do negro não como uma questão meramente social, não uma questão meramente econômica, pois é, talvez, uma das maiores questões políticas condicionadas da formação de uma efetiva democracia política em nosso país. Estou cada vez mais convencido, meus companheiros e minhas companheiras, que nós podemos elaborar belíssimos instrumentos normativos, um conjunto, um elenco de leis que consagrem a isonomia, que estabeleça restrições de natureza penal às desigualdades e às discriminações raciais (Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, 1988, p.134)<sup>58</sup>.

A questão levantada pelo deputado Carlos Alberto Caó (PDT-RJ) diz respeito à possibilidade de transformação e de mudança da estrutura da sociedade, compreendendo que as desigualdades se dão em todos os níveis. As leis, nesse caso, atuam como instrumentos que, além de penalizar algumas práticas, podem ainda estabelecer princípios de isonomia social corrigindo as desigualdades.

Como foi ressaltado por Lauro Lima<sup>59</sup>, há uma dificuldade de passagem do discurso das organizações do movimento negro para uma visão prática da questão racial no Brasil, o que de certa forma influencia também na tomada de decisão política e no posicionamento da sociedade.

A minha participação e a minha luta a nível de movimento negro se resumem hoje em dois caminhos principais; um é trazer para este Panteon aí, que foi criado aqui atrás, o Zumbi dos Palmares, como um herói nacional, e outro é ver o Brasil inteiro comemorando 20 de novembro, que a gente chama hoje de “O dia nacional da consciência negra”, como uma data importante para a Nação brasileira, não só para os movimentos brasileiros, mas para a Nação

---

<sup>57</sup> Carlos Alberto Caó deputado pelo PDT, do estado do Rio de Janeiro, convidado a participar da Subcomissão, foi membro à época da Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988) na Comissão da Família, Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação e Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação. Autor da emenda que considera crime inafiançável a discriminação racial, foi um parlamentar dinâmico na Constituinte. Atuou na defesa da democratização dos meios de comunicação, na defesa dos direitos sociais dos trabalhadores e na defesa dos pleitos dos movimentos negros (DIAP, 1988, p.499).

<sup>58</sup> Palavra do Constituinte Deputado Carlos Alberto Caó/PDT-RJ.

<sup>59</sup> Lauro Lima dos Santos Filho, psicólogo, professor da Associação do Ensino Unificado do Distrito Federal, conselheiro e representante do Memorial Zumbi.

brasileira (Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, 1988, p.136)<sup>60</sup>.

A análise da primeira audiência pública demonstra que a questão do negro ficou entendida como uma questão central para a democracia brasileira e que o interesse das organizações do movimento negro não era segmentar ou segregacionar, mas sim manter o direito de todos respeitando também as diferenças dos grupos. Segundo a antropóloga Lélia Gonzales, esses tópicos colocados ao mesmo tempo constituíam a questão básica dos direitos e garantias fundamentais. Como foi ressaltado no primeiro capítulo, a necessidade de adoção de medidas compensatórias é entendida no Brasil como uma questão fundamental para a constituição da cidadania e para que os negros tenham igualdade de oportunidades.

#### **4.2 RECUPERANDO O DEBATE : DECISÕES E ENCAMINHAMENTOS**

Recuperar o debate é a finalidade deste item, para que fique claro como as propostas foram encaminhadas à Assembléia Nacional Constituinte, tanto pelas organizações do movimento negro, quanto pelas pesquisadoras e pelos constituintes, quando ocuparam as reflexões e quando foram debatidas, sendo entendidas como encaminhamento para posteriores decisões. É o que será mostrado no quadro abaixo. As propostas colocadas no quadro são apresentadas nas duas audiências públicas da Subcomissão dos Negros Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias. Foram retiradas do debate que envolveu representantes de diversas organizações do movimento negro, constituintes e intelectuais. Vale lembrar que as propostas elencadas no quadro foram apresentadas durante os discursos de cada um dos proponentes. Elas não foram, naquele momento, submetidas à apreciação, todavia, como vamos verificar neste capítulo o encaminhamento e os resultados obtidos em forma de lei têm como base o debate estabelecido.

---

<sup>60</sup> Palavra de Lauro Lima.

**PROPOSTAS ENCAMINHADAS À ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE  
(1987-1988)**

<b>REPRESENTANTES</b>	<b>PROPOSTAS</b>
Maria da Graça dos Santos – Movimento Negro Unificado (MNU)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mudança estrutural do sistema educacional, visando enfrentar o racismo.</li> </ul>
Lélia Gonzales (Antropóloga/Pesquisadora)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aos meios de comunicação cabe: informar a população com programas educativos;</li> <li>▪ Estabelecer mecanismos na Comissão dos Direitos e Garantias do Indivíduo na questão do preso comum e da comunidade negra;</li> <li>▪ Estabelecer mecanismos de resgate para garantir o princípio de isonomia;</li> <li>▪ Instituir com as empresas para que criem vagas para negros</li> </ul>
Lídia Melo – Centro de Estudos Afro-Brasileiros (CAEB), Brasília	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Operar mudança na educação e nos livros didáticos, no que diz respeito ao negro no Brasil.</li> </ul>
Helena Teodoro (Filósofa/Pesquisadora)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Promover mudança na Educação;</li> <li>▪ Destinar 1% do Orçamento da União para a cultura, para trabalhar a cultura ligada à realidade do Brasil, entendendo-se aqui a cultura negra;</li> <li>▪ Reconhecer que somos iguais, mas reconhecer a diferença mantendo a pluralidade;</li> <li>▪ Modificar a escola, incluir nos currículos a história do negro do Brasil e a história do negro da África;</li> <li>▪ Garantir a liberdade e a igualdade entre os cultos afro-brasileiros e os cultos católicos e protestantes.</li> </ul>
Deputado Carlos Alberto Caó (PDT-RJ)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Elaborar instrumentos normativos, um conjunto, um elenco de leis que consagrem a isonomia, que estabeleçam restrições de natureza penal às desigualdades e às discriminações raciais.</li> </ul>
Deputado Alcení Guerra (PFL-PR)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Propor à Subcomissão os princípios liberais dos direitos civis e sociais.</li> </ul>
Deputado José Carlos Sabóia (PSB-MA)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Levantar a questão das vagas em escolas públicas e privadas e no mercado de trabalho para serem divididas proporcionalmente.</li> </ul>
Lauro Lima (Professor/Psicólogo)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Propor na Educação e revisão dos livros didáticos;</li> <li>▪ Estabelecer o dia 20 de novembro, como o dia nacional da Consciência Negra, como uma data importante para a nação brasileira.</li> </ul>
Hugo Ferreira – Eco (Experiência Comunitária)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Garantir isonomia no mercado de trabalho, aos negros, aos mestiços, aos pardos deveria ser assegurada;</li> <li>▪ Criminalizar o preconceito e a discriminação;</li> <li>▪ Acabar com o racismo na educação, favorecendo os currículos com História da</li> </ul>

	África; ▪ Propor reforma agrária, em relação às terras de remanescentes de escravos.
Deputado Ivo Lech (PMDB-RS)	▪ Promover estudo e ensino da cultura e história do negro; ▪ Propor adoção de políticas públicas compensatórias.
Joel Rufino – (Historiador/Pesquisador)	▪ Criminalizar dos atos de discriminação racial.
Deputado Domingos Leoneli (PMDB-BA)	▪ Construir mecanismos legais contra a discriminação.

No quadro vamos verificar que a maioria das propostas visam mudar a estrutura escolar, reformar o currículo das escolas, reformular os livros didáticos vale dizer, as mudanças devem ser feitas através da educação, vista esta como uma das maneiras de mudar a mentalidade da sociedade e eliminar as barreiras decorrentes das práticas de discriminação e preconceitos raciais. Este é o primeiro ponto. O segundo ponto é a criação de vagas, tanto no mercado de trabalho, quanto em escolas públicas e privadas. O terceiro ponto é a criação de mecanismos de resgate, mecanismos específicos contra a discriminação e assistência compensatória. Estes dispositivos consistem em ações afirmativas, uma vez que se entende que o problema do negro necessita de políticas específicas. O quarto é a criminalização das práticas de racismo. O quinto tem como fim interligar os meios de comunicação como caminho educativo. O sexto é a proposta de reforma agrária, tendo-se em vista as terras de remanescentes de escravos. O sétimo e último é o reconhecimento de uma sociedade plural.

Algumas reivindicações das organizações do movimento negro, à época da Constituinte (1987-1988), vão apresentadas posteriormente. Nessas o movimento negro aparece como um movimento político mais organizado e as políticas públicas começam a ser pensadas como um mecanismo para o negro ser incluído na sociedade. Na Constituinte, para o historiador Joel Rufino, assim como para outros ativistas, o texto constitucional deveria recomendar a inclusão da história e da cultura do negro, assim como a dos índios no ensino brasileiro.

As propostas elencadas no quadro em sua maioria vão estar presentes como Projetos de Lei a partir da década de 90, ou seja, a Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988) foi um momento decisivo no que diz respeito à participação popular, tendo papel fundamental para elaboração de propostas posteriores à Constituição de 1988. Observamos que a questão da educação, apontada como uma das principais alternativas para inserção do negro na sociedade atual, vai aparecer, da década de 90 em diante como um dos elementos

fundamentais. A atualidade desta iniciativa se dá pelo caminho das cotas em universidades públicas.

Embora a Carta Magna de 1988 consagre algumas reivindicações já feitas à época da Constituinte, foi a partir da década de 90 que o debate ganhou força politicamente. Na Subcomissão, vejamos o substitutivo apresentado pelo relator e deputado Alcení Guerra (PFL-PR) e aprovado pela Subcomissão:

## **DIREITOS E GARANTIAS**

Art. 1º A sociedade brasileira é pluriétnica, ficando reconhecidas as formas de organização, nacional dos povos indígenas.

Art. 2º Todos, homens e mulheres são iguais perante a lei, que punirá como crime inafiançável qualquer discriminação atentória aos direitos humanos e aos aqui estabelecidos.

§ 1º Ninguém será prejudicado ou privilegiado em razão de nascimento, etnia, raça, cor, sexo, trabalho, religião, orientação sexual, convicções políticas ou filosóficas, ser portador de deficiência de qualquer ordem e qualquer particularidade ou condição social.

§ 2º O Poder Público, mediante programas específicos, promoverá a igualdade social, econômica e educacional.

§ 3º Não constitui discriminação ou privilégio a aplicação pelo Poder Público, de medidas compensatórias, visando à implementação do princípio constitucional de isonomia a pessoas ou grupos e vítimas de discriminação comprovada.

§ 4º Entendem-se como medidas compensatórias àquelas voltadas a dar preferência a determinados cidadãos ou grupos de cidadãos, para garantir sua participação igualitária no acesso ao mercado de trabalho, à educação, à saúde e aos demais direitos sociais.

## **NEGROS**

Art. 3º Constitui crime inafiançável subestimar, esclareotipar ou degradar grupos étnicos mesmo, por meio de palavras, imagens ou representações, através de quaisquer meios de comunicação.

Art. 4º A educação dará ênfase à igualdade dos sexos, à luta contra o racismo e todas as formas de discriminação, afirmando as características multiculturais e pluriétnicas do povo brasileiro.

Art. 5º O ensino de “História das Populações Negras, Indígenas e demais Etnias que compõem a nacionalidade Brasileira” será obrigatório em todos os níveis da educação brasileira, na forma que a lei dispuser.

§ 6º Caberá ao Estado, dentro do sistema de admissão nos estabelecimentos de ensino público, desde a creche até o segundo grau, a dotação de uma ação compensatória visando à integração plena das crianças carentes, a adoção de auxílio suplementar para alimentação, transporte e vestuário, caso a simples gratuidade de ensino não permita, comprovadamente, que venham a continuar seu aprendizado.

Art. 7º O Estado garantirá o título de propriedade definitiva das terras ocupadas pelas comunidades negras remanescentes dos Quilombos.

Art. 8º Lei ordinária disporá sobre a fixação de datas comemorativas de alta significação para os diferentes segmentos étnicos nacionais.

Art. 9º O País não manterá relações diplomáticas e não firmará tratados, acordos ou convênios com países que desrespeitem os direitos constantes da “Declaração Universal dos Direitos do Homem”, bem como não permitirá atividades de empresas desses países em seu território.

Dos preceitos acima colocados foram contemplados na Carta Magna de 1988:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XLI – a lei punirá qualquer discriminação atentória dos direitos e liberdades fundamentais

XLIII – a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão nos termos da lei.

Art.215 O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às frentes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

§ 1º O estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.

§ 2º A lei disporá sobre a fixação de datas comemorativas de alta significação para os diferentes segmentos étnicos nacionais.

Das Disposições Transitórias

Art.68 Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras e reconhecida a propriedade definitiva devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.

Tanto o que estava previsto no quadro, quanto o que foi lido pelo relator, só vão ser contemplados a partir da década de 90 com propostas de Projetos de Lei. É o caso, por exemplo, da inserção de História da África nos currículos escolares e o das Medidas Compensatórias (Ações Afirmativas, na modalidade de Cotas, colocadas na educação e no mercado de trabalho). Essas medidas encontram-se, implementadas, arquivadas ou ainda em tramitação, como vamos mostrar no Capítulo IV.

## **CAPÍTULO IV**

## 5 AMPLIANDO O DEBATE POLÍTICO RACIAL: GOVERNO FHC (1995-2002)

*Porque existem desigualdades, é que se aspira à igualdade real ou material que busque realizar a igualização das condições desiguais...*  
(José Afonso da Silva, 2002).

Em seu discurso de posse, o então presidente da República Fernando Henrique Cardoso deu um novo direcionamento ao tratamento dado pelo Estado à problemática da discriminação racial, em que pela primeira vez na história, o presidente da República assumiu a existência do problema racial, reconhecendo o papel do movimento negro brasileiro ao redefinir a questão no Brasil<sup>61</sup>. Em 2 de junho 1996, no Seminário “Multiculturalismo e racismo: o papel da ação afirmativa nos estados democráticos contemporâneos”, promovido pelo governo federal, que reuniu intelectuais para debater um modelo de engenharia social baseado nas políticas de ação afirmativa reafirmou-se o compromisso com a problemática racial. A realização do Seminário corresponderia às intenções do governo de colocar em pauta as chamadas políticas compensatórias:

Há sempre um lado que fica aberto para a aventura do espírito. Não há nada de inevitável com as nossas relações, com os modos pelos quais vamos lutar contra o preconceito, (...) compensar as desigualdades (...). Há inúmeros fatores a serem tomados em consideração, mas vamos acreditar, sempre, que existe a possibilidade de inovar, de criar uma coisa que não esteja ainda prevista na análise pura e simples do que já ocorreu (...). Vamos apostar, portanto, na possibilidade de uma renovação que contenha um elemento de intervenção. (...) a complexidade da nossa formação cultural deve ser usada de maneira criativa. Aqui temos discriminação, aqui temos preconceito, mas (...) não é o mesmo tipo de preconceito de outras formações culturais (...). Por isso, nas soluções para esses problemas não devemos simplesmente imitar. (...). A nossa ambigüidade, as características não-cartesianas do Brasil, que dificultam em tantos aspectos, também podem ajudar em outros. Devemos buscar soluções que não sejam pura e simplesmente (...) a cópia de soluções imaginadas para situações onde também há discriminação (e) preconceito, mas num contexto diferente do nosso. É melhor, portanto, buscarmos uma solução mais imaginativa (CARDOSO, apud: GRIN, 2001, p.180-181).

---

<sup>61</sup> GRIN, Mônica. Ação Afirmativa e ajustes normativos: o Seminário de Brasília. Novos Estudos Cebrap. n.59, p.172-192, mar.2001.

Em sua fala o presidente Fernando Henrique Cardoso discorre sobre a complexidade da formação do Brasil, levando em consideração que os problemas raciais do país estão ligados a esta complexidade. Quando aponta para a resolução dos problemas, está reconhecendo que no país há, sim, uma especificidade e que é preciso que se tenha clareza para buscar outras alternativas, reconhecendo os problemas enfrentados pela população negra, em decorrência da discriminação e preconceitos raciais. Ao reconhecer a existência do racismo no Brasil, o presidente aponta para uma solução que seja própria das especificidades da formação da sociedade brasileira, seguindo um modelo próprio sem imitar experiências de países como os EUA.

No período do Governo FHC (1995-2002) ocorreram avanços consideráveis referentes à inclusão do negro, avanços visíveis no que concerne a propostas de políticas de inclusão e, sobretudo, à visibilidade do debate sobre ação afirmativa, principalmente em uma das suas principais modalidades, a política de cotas. Vale ressaltar que neste governo foram criados, no âmbito do Poder Executivo, em 1995, o Grupo de Trabalho Interministerial de Valorização da População Negra (GTI), que surgiu por ocasião das comemorações do tricentenário da morte de Zumbi dos Palmares. O destaque foi dado aos temas da reparação e das políticas afirmativas na agenda do movimento negro. O grupo foi criado com o fim de discutir políticas públicas para a população negra. Segundo Santos (2003), algumas lideranças e entidades do movimento negro defendem a idéia da reparação, como uma forma de indenização pecuniárias aos afro-descendentes, outras propõem a criação de cotas, como forma de integração e inclusão da população negra.

Em 13 de maio de 1997, foi criado o Plano Nacional dos Direitos Humanos, que reserva um capítulo especial para a população negra, estabelecendo metas de curto, médio e longo prazos:

Em cerca de metade das 22 propostas são descritas ações com os seguintes termos: “apoiar”, “estimular”, “incentivar” e “facilitar”, indicando apoio indireto a atividades de outros órgãos do governo ou de organizações da sociedade civil. Das onze propostas restantes, três destinam-se a incluir ou aperfeiçoar o registro da cor nos sistemas públicos de informação, o que vem gradativamente sendo feito. Duas propostas referem-se à preservação e fomento à produção cultural da comunidade negra. Existem duas metas não implementadas, de caráter geral, uma delas visando revogar normas discriminatórias ainda existentes na legislação infraconstitucional. Incluem-se também no plano de medidas visando à divulgação de documentos e legislação antidiscriminatória (HERINGER, 2001, p.313-314).

Percebe-se que esta movimentação se dá por conta não apenas da iniciativa do governo, mas também pelo envolvimento das organizações do movimento negro e da sociedade civil, procurando-se criar mecanismos que dêem viabilidade para o cumprimento da legislação na adoção de políticas de promoção da igualdade, como: desenvolver ações afirmativas para o acesso dos negros aos cursos profissionalizantes, a universidades e às áreas de tecnologia de ponta; formular políticas compensatórias que promovam, social e economicamente, a população negra (HERINGER, 2001).

No mesmo período, aconteceu o processo preparatório de participação do Brasil na III Conferência Mundial Contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Intolerância Correlata (Durban, de 31 de agosto a 07 de setembro de 2001) que contam com a participação de órgãos governamentais e não-governamentais. Para isso, foi designada a preparação de um Comitê Nacional, composto por representantes de órgãos do governo e da sociedade civil organizada. A questão das cotas em universidades não foi a questão central em Durban, o que estavam reivindicando os representantes brasileiros era a promoção de justiça e mudanças que ocorressem gradativamente interferindo nos índices das áreas de educação, saúde, trabalho, renda e moradia, que separam brancos e negros no país. Após Durban, houve um maior enfoque à questão racial no Brasil; contudo, é na esfera governamental que se esperam mudanças na aprovação de leis que promovam a igualdade.

Tanto o Grupo Interministerial de Valorização da População Negra, quanto o Plano Nacional de Direitos Humanos e ainda as reuniões preparatórias para Conferência de Durban e a participação do Brasil na mesma demonstram que a relação entre as organizações do movimento negro e o Governo são fundamentais para avançar na problemática racial brasileira. Esse diálogo existente entre ONGs, movimento negro e Governo é fundamental para que as políticas públicas de inclusão do negro adentrem na esfera política e na agenda do Governo se consolidem, consolidando também a questão da cidadania negra.

Outro aspecto levantado neste capítulo são os projetos de lei apresentados no Congresso Nacional durante o período de 1988-2002, visando a inclusão do negro. Para tanto, foram pesquisados os sites da Câmara dos Deputados e do Planalto, respectivamente [www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br) e [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br), a fim de analisar o conteúdo das propostas, bem como demonstrar a situação dos mesmos. Espera-se que haja o envolvimento dos partidos nas propostas.

Nesse período foram apresentados 49 projetos de lei, dos quais foram destacados 7 que se encontram em tramitação: PL 1643/1999, de autoria do deputado Antero

Paes de Barros (PSDB-MT); PL 1866/1999, de Luiz Salomão (PDT-RJ); PL 1588/1999 de Luiz Sergio (PT-RJ); PL 3614/1999, de Luiz Alberto (PT-BA); PL 6912/2002, do senador José Sarney (PMDB-AP); PL 6630/2002, proposto pelo Senado Federal. Os projetos de lei serão relacionados de acordo com a perspectiva colocada no primeiro capítulo, qual seja, a universalista e a multiculturalista. A partir daí podemos verificar que há um meio termo na perspectiva assumida nas propostas dos projetos de lei, que consiste na prática diferencialista diante da política universalista. Em alguns casos, as especificidades das propostas ultrapassam o limite do diálogo entre a política universalista e a prática diferencialista fazendo com que certas medidas se tornem inviáveis.

Os dados que compreendem o período do Governo FHC (1995-2002), demonstram que há um maior número de propostas e também uma maior diversificação entre elas. A partir de 1988 houve um aumento no número de partidos e o PT é um dos partidos que aumentou consideravelmente a sua participação desde a Constituinte. A problemática racial foi ampliada dentro dos partidos e, como já afirmava Florestan Fernandes (1989), o papel dos partidos de esquerda e, principalmente, do PT, seria crucial para combater a exclusão social do negro,

	PT	PDT	PMDB	PSDB	PFL	PL	PTB	PMN	PcdoB	Poder Executivo	Senado Federal	Total
<b>1988-1991</b>	2	1	3	1	1	1						09
<b>1992-1994</b>	5											05
<b>1995-1998</b>	9		2						1			12
<b>1999-2002</b>	7	5	4		4			1		1	1	23
<b>Total</b>	23	6	9	1	5	1		1	4			49

Fonte: Sites oficiais da Câmara dos Deputados ([www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br)) e da Presidência da República ([www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)).

**Quadro I (ver anexo):** Propostas apresentadas por partido e ano

O que está em jogo nesta questão levantada pelo autor é, acima de tudo, como o debate sobre a problemática racial se coloca no campo da política institucional levado por partidos. O papel do PT, no que diz respeito às políticas de inclusão da população negra, tem sido fundamental, como pode ser observado no quadro. Os partidos de esquerda estão mais envolvidos com essas questões, todavia constatamos que há uma diversidade de partidos envolvidos nos projetos. A esquerda é maioria, mas não é a única, uma vez que também há autores de projetos em partidos como o PMDB e o PFL, mesmo que o destaque seja dado à

atuação dos partidos de esquerda. O PSDB do presidente Fernando Henrique Cardoso apresentou apenas um projeto e o Executivo Federal nenhum.

Outro aspecto importante, diante do que já havia sido colocado no primeiro capítulo, é que uma parte dos projetos insere-se nas propostas diferencialistas, através de “Política de Ação Afirmativa”. Em sua principal modalidade, as cotas vão ao encontro de reivindicações do movimento negro brasileiro. A partir do Governo FHC, elas vão sendo publicizadas com mais intensidade. Antes da Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988) já haviam projetos de lei que visavam à inclusão do negro numa perspectiva diferencialista:

- PL 76/1983, do deputado Jorge Leite (PMDB-RJ) que institui Dia do “acorda Zumbi” a ser comemorado no dia 20 de novembro de cada ano e dá outras providências;

Quatro anos mais tarde:

- PL 293/1987, da então deputada Benedita da Silva (PT-RJ), que declara feriado nacional o dia 20 de novembro, aniversário da morte de Zumbi dos Palmares. Esse dia é consagrado pela comunidade afro-brasileira como “Dia Nacional da Consciência Negra”.
- PL 1332/1983, do deputado Abdias do Nascimento (PDT-RJ), que dispõe sobre ação afirmativa compensatória, visando implementar o princípio da isonomia social do negro em relação aos demais segmentos étnicos da população brasileira. Estes dois projetos foram arquivados

Na atualidade, os projetos de lei retomam essas propostas. Vamos notar que propostas que visavam declarar o 20 de novembro feriado em decorrência da morte do líder Zumbi dos Palmares voltam a aparecer na Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988), como reivindicação das organizações do movimento negro. Posteriormente, o PL 1588/1999, que se encontra em tramitação, retoma a proposta. Esta é uma reivindicação que atravessa décadas e serve para refletir que apesar do movimento ter se politizado ainda há, no Brasil resistências quanto a aceitar a diversidade da inclusão do negro.

Embora os avanços sejam significativos, no sentido de projetos de lei que visam o processo de inclusão do negro, podemos observar que dos 49 projetos apresentados no período de 1988 a 2002, 57% fora arquivado, 6% transformado em lei, 29% apensado e 8% encontra-se tramitando (em conjunto com seus apensos).

	ARQUIVADOS	APENSADOS	TRANSITANDO	TRANSFORMADO EM LEI
1988-1991	8	-	-	-
1992-1994	5	-	-	-
1995-1998	10	2	-	2
1999-2002	5	11	7	1
<b>TOTAL</b>	28	13	7	3

Fonte: Sites oficiais da Câmara dos Deputados ([www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br)) e da Presidência da República ([www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)).

**Quadro II (ver anexo):** Situação dos projetos de lei apresentados no período de 1988 a 2002.

A maior publicização destas questões na atualidade pode-se atribuir a dois fatores: primeiro, à ampla movimentação social dos grupos organizados e, segundo, ao jogo de força dos partidos no Legislativo, na elaboração de políticas de inclusão.

Das propostas encaminhadas do período de 1988 a 2002 encontram-se tramitando sete projetos de lei com seus apensos:

PROJETOS	EMENTA	AUTOR/ PARTIDO	APENSADOS	ÚLTIMA AÇÃO
PL 3614/1997	Estabelece a obrigatoriedade da identificação étnico-racial nos serviços de saúde públicos e privados.	Deputado Luiz Alberto (PT-BA)	PL 3875/1997	23/06/2004
PL 1643/1999	Estabelece reserva de vagas nas universidades públicas para alunos egressos da rede pública de ensino.	Deputado Antero Paes de Barros (PSDB-MT)	PL 5325/2001 PL 6399/2002	15/12/2004
PL 1866/1999	Dispõe sobre medidas de ação compensatória para implementação do princípio de isonomia social do negro.	Deputado Luiz Salomão (PDT-RJ)	PL 3003/2000 PL 3004/2000 PL 3147/2000 PL 5293/2001	13/05/2004
PL 1588/1999	Declara feriado nacional Dia da Consciência Negra a ser alterado anualmente na data de 20 de novembro em alusão à morte do líder Zumbi dos Palmares.	Deputado Luiz Sérgio (PT-RJ)	PL 1686/1999	18/06/2003
PL 6630/2002	Dá nova redação ao § 1º do artigo 19 da Lei nº10260, de julho de 2001 (dispõe sobre o fundo de financiamento ao estudante do ensino superior) para atribuir prioridade absoluta aos alunos afro-descendentes e ameríndios.	Senado Federal		09/06/2004
PL 6763/2002	Acrescenta um parágrafo ao art. 39 da lei nº 9433, de 8 de janeiro de 1997, para incluir representantes da Fundação Palmares e de comunidades	Deputado Luiz Alberto (PT-BA)		12/06/2003

	remanescentes de Quilombos nos Comitês de Bacia Hidrográfica.			
PL 6912/2002	Institui ações afirmativas em prol da população brasileira afro-descendente.	Senador José Sarney (PMDB-PA)	PL 3198/2000 PL 3435/2000 PL 6214/2002	14/12/2004

Fonte: Sites oficiais da Câmara dos Deputados ([www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br)) e da Presidência da República ([www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)).

### **Quadro III (ver anexo):** Projeto de lei em tramitação

A análise desses projetos em tramitação mostra que eles visam à inclusão do negro, tendo base o princípio universalista com a prática diferencialista. Por exemplo, vamos destacar o PL 1866/1999, do deputado Luiz Salomão (PDT-RJ), e o PL 6912/2002, do senador José Sarney (PMDB-AP).

O PL 1866/1999 dispõe sobre medidas de ação compensatória para implementação do princípio de isonomia social do negro, ou seja, visa criar mecanismos de garantia da igualdade em favor da população negra. A proposição principal do PL 1866/1999 resgata o projeto da autoria do senador Abdias do Nascimento (PDT-SP), que propõe:

- Reserva às pessoas negras de 40% das vagas no serviço público e nas universidades e escolas técnicas públicas;
- 50% das vagas no Instituto Rio Branco, no alistamento militar e nos cursos de formação de oficiais militares;
- modificar os currículos dos cursos escolares de história brasileira para destacar as contribuições dos africanos, bem como facultar o estudo das religiões de origem africana e das línguas Yoruba e Kswahili.

Da proposta inicial do senador Abdias do Nascimento para a proposta do deputado Luiz Salomão (PDT-RJ) não houve maiores alterações; todavia, a proposta do primeiro pressupõe um certo radicalismo, quando do estudo das religiões de origem africana e das línguas. Outro ponto a ser destacado é que o projeto original propõe percentuais de vagas apenas em serviços públicos e escolas públicas e o PL 1866/1999 abrange todas as empresas privadas e todos os órgãos e entidades da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Além disso, coloca o prazo de vinte anos para que a igualdade seja alcançada, no mínimo 40% entre homens e mulheres afro-descendentes, proporcionalmente em todos os postos de chefia nos respectivos quadros de servidores. Vencendo o prazo de vinte anos, a lei pode estender-se por mais dez anos. Ao PL 1866/1999 foram pensados os seguintes projetos:

- PL 3004/2000, do deputado Paulo Lima (PFL-SP), que dispõe sobre a reserva de vagas para vestibulandos negros em universidades públicas, prevendo vinte por cento das vagas;
- PL 3147/2000, do deputado Luiz Bitencourt (PMDB-GO), que dispõe sobre reserva de vagas em empresas. Ao contrário dos dois projetos acima citados, este se refere a órgãos privados;
- PL 5293/2001, do deputado Vivaldo Barbosa (PDT-RJ), que garante direitos à população negra de reparos aos danos causados pela escravidão;
- PL 6213/2002, do deputado Pompeo de Mattos (PDT-RJ), que propõe que as escolas públicas reservem 25% das vagas para afro-descendentes. É importante ressaltar que as propostas sobre adoção de cotas variam em seus percentuais de vagas, mas todas têm o mesmo caráter.

O substitutivo do PL 1866/1999, do deputado e relator Isaías Silvestre, foi aprovado, mas os quatro projetos apensados foram rejeitados na aprovação do substitutivo. Segundo a justificativa, o PL 1866/1999 é mais abrangente, preconizando as propostas apresentadas pelos outros quatro. Observamos, no entanto, que o PL 5293/2001 apresenta certos pareceres que geram polêmica, uma vez que todos os brasileiros têm direito à educação básica (ensino fundamental e médio) e acesso à escola pública e gratuita.

O Relator Isaías Silvestre afirma que o PL nº 5293/2001 teria sido rejeitado por não promover a justiça social e sim por inverter as posições de injustiçados e privilegiados. Ao invés de promover a justiça acaba beneficiando um grupo podendo, muitas vezes criar conflitos, segregação e separatismo. O PL 1866/1999 foi aprovado na forma de seu substitutivo<sup>62</sup>, mas encontra-se em tramitação com os projetos apensos, acima relacionados, rejeitados.

Antes de analisar o PL 6912/2002, proposto pelo senador José Sarney (PMDB-AP) é importante colocar o PL 3198/2000, um projeto amplo de autoria do deputado Paulo Paim (PT-RS), que visa principalmente incluir a dimensão racial nas políticas públicas desenvolvidas pelo Estado. O Estatuto da Igualdade Racial foi apensado ao projeto do senador José Sarney. A proposta do deputado Paulo Paim coloca:

- no mínimo 20% de cotas para negros nas universidades públicas, nas empresas com mais de 20 funcionários e em concursos públicos federais, estaduais ou municipais;
- pelo menos 30% das vagas dos partidos e coligações partidárias para negros;
- 25% dos negros no elenco de filmes e programas de TV;

- 40% nas campanhas publicitárias;
- indenização de R\$ 102 mil, a título de reparação, a cada um dos afro-descendentes;
- inclusão da disciplina História Geral da África e do negro no Brasil, no currículo obrigatório de todas as escolas;
- criação de Ouvidorias Permanentes em Defesa da Igualdade Racial;
- direito à propriedade definitiva de terras remanescentes de quilombos.

O Estatuto da Igualdade Racial foi proposto em junho de 2000. No dia 02 de dezembro de 2003 foi aprovado por unanimidade o substitutivo do deputado Reginaldo Germano (PFL-BA), na Comissão Especial da Câmara Federal. Para o deputado Reginaldo Germano, o Estatuto corrige uma injustiça histórica:

Nós estamos criando um fundo que possa fazer exatamente aquilo que não foi feito no 13 de maio de 1888, quando a Princesa Isabel assinou a Lei Áurea, e tirou da escravidão legal e lançou na clandestinidade aqueles que eram escravos, sem condições de sobrevivência. Com a aprovação do Estatuto e a criação do Fundo nós vamos poder financiar a preparação em cursinhos, para que os afro-brasileiros possam chegar em igual condição ao curso de uma universidade<sup>63</sup>.

O Estatuto da Igualdade Racial foi apensado ao PL 6912/2002<sup>64</sup> do Senador José Sarney (PMDB-AP) e tramita em conjunto. O PL 6912/2002 institui ações afirmativas em prol da população afro-descendente. O principal objetivo desta proposta é implementar a justiça social preconizada pela Constituição, criando assim mecanismos de inclusão do negro:

- mediante a disponibilização de 20% das vagas para afro-descendente em todas as faculdades do Brasil, em concursos públicos, cabendo às instituições públicas e privadas de ensino superior subsidiar o progresso acadêmico dos estudantes beneficiados de forma a garantir máxima paridade entre seus percentuais de ingresso nos cursos e os de diplomação;
- e mediante incentivo à candidatura de afro-descendente a cargos eletivos, para que atingisse um grau de representatividade consentâneo com a realidade étnica da população a ser representada.

Observa-se que da proposta do Estatuto da Igualdade Racial do deputado Paulo Paim (PT-RS) ao substitutivo do deputado e relator Reginaldo Germano (PFL-BA), fez-

<sup>62</sup> O Substitutivo do PL nº 1866/1999 segue em Anexo 2.

<sup>63</sup> Reportagem extraída do site [www.agenciartamaior.com.br](http://www.agenciartamaior.com.br), 03 de dezembro de 2002.

se referência principalmente ao uso das terminologias negro e afro-brasileiro. Este Estatuto vem apensado ao PL 6912/2002, que utiliza o termo afro-descendente. As alterações no uso das terminologias representam uma mudança na forma como a própria sociedade tem tratado a questão do negro. Todavia, a essência dos projetos não são alteradas, como exposto abaixo:

- No Estatuto da Igualdade Racial – § 3º Para efeito deste Estatuto, consideram-se afro-brasileiros as pessoas que se classificam como tais e/ou como negros, pretos, pardos ou definição análoga.
- No PL 6912/2002 – Parágrafo Único. Para efeitos desta Lei, considera-se afro-descendente todo brasileiro que assim se declare, ressalvadas outras exigências estabelecidas em regulamento.

Estes dois projetos destacados agrupam elementos que criam mecanismos de inserção do negro em todas as áreas: na educação, cultura, esporte, lazer, saúde, trabalho, meios de comunicação. As propostas abarcam as reivindicações de ativistas das organizações do movimento negro e indicam, sobretudo, a politização da questão racial. A principal característica destes projetos é instituir um plano no qual as questões referentes ao negro sejam levadas ao âmbito da política institucional, de forma a se reconhecer a particularidade da exclusão social do negro, desenvolvendo-se mecanismos de inclusão. Tais medidas se caracterizam por práticas diferencialistas.

Outro ponto importante a ser ressaltado é a diferença que há entre os projetos arquivados (57%) e os transformados em lei (6%). Apenas três projetos do período de 1988 a 2002 foram transformados em lei. São eles: PL 259/1999 da deputada Esther Grossi (PT-RS), que obriga incluir, no currículo oficial da rede de ensino, a temática “História e Cultura Afro-Brasileira”. Ela altera a Lei nº 9.364, de 20 de dezembro de 1996, LDB (Lei de Diretrizes e Bases). Foi aprovado com cortes. Esta lei foi a primeira lei assinada pelo presidente Luís Inácio Lula da Silva, em 09 de janeiro de 2003. Observa-se que, da data de proposição do PL 259/1999 ao seu sancionamento, houve um período de três anos e dez meses. E que este projeto depende não somente do aparato legal para entrar em funcionamento, mas também de uma reformulação dos livros didáticos e dos conteúdos elaborados pelos professores para ser trabalhado em sala de aula;

- PL 1059/1995 do deputado Marcelo Barbieri (PMDB-SP), que dispõe sobre a oficialização, no território nacional, do “Hino à Negritude”;

---

<sup>64</sup> Segue Anexo 3 o substitutivo do Estatuto da Igualdade Racial, do deputado e relator Reginaldo Germano (PFL-BA) e o PL 6912/2002 do senador José Sarney (PMDB-AP) ao qual o Estatuto encontra-se apensado.

- PL 1911/1996 da deputada Benedita da Silva (PT-RJ), que inscreve o nome de Zumbi dos Palmares no livro “Heróis da Pátria”. Estes dois últimos projetos de lei não se referem à inclusão do negro como a maioria dos projetos que prevêm mecanismos de ação compensatória, ações afirmativa, cotas, mas visam reconhecer e reafirmar a história do negro no país. Outro detalhe a ser destacado é que ambos os projetos tramitaram por apenas um ano até serem transformados em lei.

Dentro do que dispõe o princípio da universalidade, o Estado tende a conduzir suas estratégias, suas políticas, visando beneficiar a todos igualmente. Todavia, essa política está se inserindo no reconhecimento das diferenças de certos grupos, sejam eles étnicos, religiosos, culturais, raciais, de gênero. O modelo seguido pelos projetos acima, em sua prática política diferencialista, conforma-se à política universalista, ou seja, não pretende segregar, mas sim manter a igualdade de todos reconhecendo as diferenças de determinados grupos.

### **5.1 PROJETOS DE LEI: AS CONTRADIÇÕES NAS PRÁTICAS DIFERENCIALISTAS**

Quando abordamos a questão do negro e levamos em conta os projetos de lei de inclusão, observamos a existência de duas lógicas nas propostas, e vemos que a prática multiculturalista não se conjuga com a política universalista, uma vez que ela coloca medidas que por vezes se tornam inviáveis. Como foi visto no primeiro capítulo, há duas perspectivas maiores: uma universalista e outra multiculturalista. O modelo dominante, universalista, baseia-se no esquecimento das múltiplas origens, anulando as diferenças; o modelo multiculturalista é minoritário e recusa qualquer escala universal de valores entre as culturas e os povos. Como vimos, os projetos propostos e, principalmente, os que se encontram em tramitação, embora sejam diferencialistas, apresentam o caráter de inclusão e não pretende criar qualquer tipo de segregação ou ferir a política universalista. Portanto, não pretende dividir o país em raças ou etnias.

Mas alguns projetos de lei caracterizam-se por propostas tão específicas que podem criar um tipo de segregação, não constituindo elo entre o universalismo e a prática diferencialista. Elas vão na direção da afirmação de Adesky (2001) em torno da comunicação e do diálogo entre as duas correntes:

De fato, essa posição, que recusa incondicionalmente qualquer possibilidade de comunicação e de diálogo, dá origem ao nacionalismo xenófobo, ao fundamentalismo religioso, ao integrismo étnico que valorizam o enclausuramento em torno de si mesmo. Ela representa uma forma intolerante que contraria o entendimento e a negociação, absolutizando as diferenças de um grupo para outro. Dessa barreira intransponível, baseada na absolutização da diferença coletiva, derivam os racismos diferencialistas, os separatismos, as segregações, os extremismos que subentendem a erradicação da negação, as ideologias de purificação étnica etc. Secundariamente, o diálogo impossível ou a recusa de relações conduz ao fanatismo, ao radicalismo, cuja lógica inelutável só pode instaurar o conflito aberto (ADESKY, 2002, p.221).

No caso, foram destacados os projetos de lei: 3003/2000, do deputado Paulo Lima (PFL-SP); 3892/1997, do deputado Marcelo Barbieri (PMDB-SP); 3910/1997 do deputado Paulo Paim (PT-RS), que têm em suas propostas referências às práticas diferencialistas, mas não dialogam com a política universalista. É preciso reconhecer que, em certos casos, não há este diálogo e, no caso específico dos projetos abaixo citados, faz-se referência a dois planos: nas disparidade socioeconômicas e, conseqüentemente, nas disparidades sociais. Vejamos:

- O PL nº3003/2002 estabelece reserva de parcela nos assentamentos de reforma agrária em favor de pessoas de cor negra. A parcela que se entende por “sem terra” já constitui um grupo excluído, ao qual é negado o direito de cidadania. Dentro desta parcela, favorecer pessoas de cor negra, voltando à questão do privilégio ao invés da justiça social;
- PL nº3910/1997, dispõe sobre ação da União no incentivo à pesquisa de doenças etno-raciais e programas de educação e saúde a elas relativos. O problema do negro, ou da população negra, certos tipos de doenças não decorre especificamente do fator etno-racial, mas sim das condições precárias em que vive parte desta população, da mesma forma que pessoas não-negras, que vivem na mesma situação, estão expostas a doenças semelhantes. Então, na verdade, as medidas políticas a serem tomadas dizem respeito à melhoria de atendimento à saúde pública brasileira, atendendo a todas as pessoas de baixa renda.

Estes três projetos de lei demonstram que a prática diferencialista tanto pode constituir uma medida de justiça social e de inclusão, sem privilégios, como pode extrapolar a capacidade que tem o Estado de implementar políticas de inclusão do negro.

No Brasil, o argumento que prevaleceu não foi o dos grupos culturais ou de comunidades étnicas diferenciadas, mas o de um grupo historicamente excluído. Na questão do negro o que prevalece, no Brasil, é que o negro passou por um processo de exclusão e marginalização construído histórica e socialmente, o qual também naturalizou as práticas de preconceito e discriminação raciais. É preciso avançar em direção à ideologia universalista, já que se inaugura uma nova perspectiva em termos de reivindicações no tocante às práticas diferencialistas. Tais reivindicações não são atuais, mas, no que se refere à implementação de políticas pública e em meio às contradições sociais, emerge uma nova ou novíssima cultura política, que pretende a equidade e a democracia.

Politicamente, porém persiste uma barreira. Senão vejamos: Qual a justificativa plausível para que os projetos de lei sejam arquivados? Ou, ainda, qual a justificativa para tanta demora no andamento dos projetos? Em certa medida, voltamos às questões da Assembléia Nacional Constituinte que, durante os debates da Subcomissão do Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, não havia uma grande participação e interesse dos constituintes pela discussão.

Atualmente, dos 49 projetos de lei descritos neste trabalho, 28 foram arquivados e destes, dez foram arquivados nos termos do Art. 105<sup>65</sup>, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Um foi arquivado nos termos do Art. 133<sup>66</sup>. Dois foram arquivados nos termos do Art.137, parágrafo 01<sup>67</sup>. Todos os projetos de lei, antes de serem votados em

---

<sup>65</sup> Art. 105 – Finda a legislatura, arquivar-se-ão todas as proposições que no seu decurso tenham sido submetidas à deliberação da Câmara e ainda se encontrem em tramitação, bem como as que abram crédito suplementar, com pareceres ou sem eles, salvo as:

I – com pareceres favoráveis de todas as Comissões;

II – já aprovadas em turno único, em primeiro ou segundo turno;

III – que tenham tramitado pelo Senado, ou dele originárias;

IV – de iniciativa popular;

V – de iniciativa de outro Poder ou do Procurador Geral da República;

Parágrafo Único – A proposição poderá ser desarquivada mediante requerimento do autor, ou autores, dentro dos primeiro cento e oitenta dias da primeira sessão legislativa ordinária da legislatura subsequente, retomando a tramitação desde o estágio em que se encontrava. (Regimento Interno da Câmara dos Deputados consolidado até a Resolução nº23/2004 atualizado em 26/05/2004.

<sup>66</sup> Art. 133 – Ressalva a hipótese de Interposição do recurso de que trata o §2º artigo anterior, e executados os casos em que as deliberações dos órgãos técnicos não têm eficácia conclusiva, a proposição que receber pareceres, quanto ao mérito, de todas as Comissões a que for distribuída será tida como rejeitada e arquivada definitivamente por despacho do Presidente, dando-se conhecimento ao Plenário, e, quando se tratar de matéria em revisão, ao Senado.

Parágrafo Único. O parecer contrário à emenda não obsta a que a proposição principal siga seu curso regimental.

<sup>67</sup> Art. 137. Toda proposição recebida pela mesa será numerada, datada, despachada às Comissões competentes e publicadas no Diário da Câmara dos Deputados e em avulso, para serem distribuídos aos deputados, às Lideranças e Comissões.

§1º Além do que estabelece o art. 125, a Presidência devolverá ao Autor qualquer proposição que seja:

I – não estiver devidamente formalizada em termos;

II – versar matéria:

a) alheia à competência da Câmara;

Comissão específica, passam pela apreciação da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Segundo Hédio Silva Júnior, os projetos de lei ligados à inclusão do negro, ou ainda de políticas de promoção de igualdade racial, nos termos usados pelo autor, naufragavam no início do processo legislativo, quando submetidos à apreciação da Comissão de Constituição e Justiça,

O argumento invariavelmente invocado era o de que propostas de “cotas” seriam incompatíveis com o princípio enunciado da Constituição Federal. No entanto, tratava-se de argumentos menos jurídicos, e, sobretudo ideológicos, ademais um exame jurídico brasileiro revela que políticas de promoção da igualdade não representam nenhuma novidade na experiência jurídica brasileira (SILVA JÚNIOR, 2003, p.112-113).

Como foi ressaltado neste capítulo e como pode ser visto no anexo 1, mais da metade foi arquivada e apenas 8% encontra-se em tramitação. Podemos colocar uma possibilidade para o arquivamento: talvez a razão cujo o princípio de igualdade da Constituição Federal. Muitos projetos de lei são considerados inconstitucionais pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, porque as medidas de ação compensatória ou de políticas de inclusão são consideradas privilégios ou são consideradas medidas que tendem a segregar, não a incluir. Se a Constituição de 1988 tivesse incorporado a proposta levada à Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, a criação de mecanismos de regaste para garantir o princípio de isonomia social, que já consistia na adoção de políticas compensatórias, hoje com esse mecanismo atuando legalmente, impede que a Justiça barre as propostas de prática diferencialista, derrubando o argumento de que as medidas são inconstitucionais.

Outro ponto a ser observado é a morosidade da tramitação. Apesar de os projetos representarem expressivamente políticas que visam incluir o negro, eles promovam inúmeros debates. Por mais avanços que estes debates tenham proporcionado ou venham proporcionar, é importante ressaltar que a sociedade, assim como o Estado, ainda não se encontram suficientemente maduras para aceitar esses projetos, ao contrário das organizações

---

b) evidentemente inconstitucional;

c) regimental.

§2º Na hipótese do parágrafo anterior, poderá o Autor da proposição recorrer ao Plenário, no prazo de cinco sessões da publicação do despacho, ouvindo-se a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania em igual prazo caso seja provido o recurso, a proposição voltará à Presidência para o devido trâmite.

do movimento negro que, de forma geral, ampliam sua participação na esfera política e tendem a cobrar efetividade destas propostas.

Mesmo com mecanismos e redefinições na questão do negro no Brasil, há muito que avançar, visto que muitas desigualdades e problemas referentes às práticas de preconceito e discriminação raciais ainda persistem. A luta vem-se dando para incorporar as práticas diferencialistas à política universalista, mostrando-se que tratar diferentemente contribui para que a igualdade e conseqüentemente a democracia se consolidem.

## 6 CONCLUSÃO

À luz de um debate teórico político acerca da condição do negro no Brasil, podemos verificar que há certas concepções em que são possíveis ações políticas que visam à inclusão do negro na sociedade brasileira. No Brasil, atualmente, parece haver uma ligação entre a política universalista e a prática diferencialista, vale dizer, no âmbito político a inclusão do negro vem-se dando nestas duas perspectivas, uma vez que o longo processo de escravidão deixou resquícios profundos na sociedade brasileira e dele decorrem práticas de preconceito e discriminação raciais e de exclusão social do negro. Assim, a construção da cidadania negra está diretamente vinculada a um processo histórico no qual a exclusão e a marginalização dos indivíduos negros foram socialmente construídas. Ou seja, a partir de um processo histórico que eliminou o trabalho escravo, mas criou barreiras por vezes muito difíceis de serem superadas. A solução apresentada abre possibilidade à prática diferencialista e mesmo havendo limites entre esta e a política universalista, é o princípio de igualdade necessário e fundamental que está em jogo.

A forma como se deu o processo de exclusão e marginalização do negro contribuiu para que as desigualdades e as práticas de preconceito e discriminação raciais sejam vistas como naturais, mas também fez com que as relações raciais fossem redefinidas, mediante a busca de alternativas no âmbito da política institucional que reconheçam o processo histórico-social de exclusão do negro e viabilizem políticas de inclusão.

A análise das políticas de inclusão do negro no período da Constituinte (1987-1988), no período pós-constitucional e no período do Governo FHC (1995-2002), nos revela que desde 1988 há um processo de politização que vem assumindo a luta institucional por direitos. Avanços significativos no âmbito político com propostas que visam à inclusão do negro. Todavia, é possível identificar, no período de 1988 a 2002, que estes avanços correspondem a uma maior abertura no debate sobre a condição do negro, abertura esta que ainda não está presente na aprovação destas políticas. O debate estabelecido entre os atores governamentais e a sociedade civil tem levado a uma maior politização das questões, mas como pudemos constatar no decorrer do trabalho muitas medidas que foram propostas, mesmo antes do período constitucional, continuaram e continuam sendo propostas e algumas foram arquivadas. Como está colocado no quadro (anexo 1) de projetos de lei no período de 1988 a 2002, 49 projetos de lei foram propostos, dos quais 57% encontram-se arquivado, 6% foi transformado em lei, 29% encontra-se apensado e apenas 8% encontra-se em tramitação

com seus respectivos apensos, isto é, a maior parte desses projetos são arquivados. A hipótese levantada é que os mesmos, ao invés de criarem uma política de inclusão, ferem o princípio universalista e acabam se tornando privilégios; outra hipótese é a de que muitas medidas são tidas como segregacionistas ao invés de inclusivas.

No intenso debate sobre as relações raciais no Brasil, que se tem aprofundado principalmente pela adoção de políticas de cotas, por algumas universidades públicas, as hipóteses são confirmadas porquanto estas políticas, desde as discussões têm mobilizado toda sociedade a qual por vezes considera que tais políticas causam um outro tipo de discriminação, segregando ou podem vir a criar “guetos”. Como vimos no decorrer deste trabalho, o princípio universalista, no que se refere à inclusão do negro, tem uma tendência diferencialista, uma vez que há o reconhecimento de que a exclusão, em que vive a maior parte da população negra, decorre de uma trajetória histórica e socialmente construída.

Isto vem comprovar que a sociedade e o Estado ainda não se encontram suficientemente maduros para que tais medidas sejam efetivadas. Ao contrário do que aconteceu e ainda acontece com as organizações do movimento negro em geral, que historicamente seguiram um percurso no qual transformaram as reivindicações do dia-a-dia em reivindicações que invadiram a política institucional, e hoje estas organizações têm uma ampla movimentação social e política e desempenham um papel fundamental no diálogo entre o que a população negra reivindica e o que a política institucional propõe.

Observamos que, no âmbito da política institucional, houve uma ampliação do debate entre atores governamentais, caracterizado principalmente pela ampla movimentação social e política das organizações do movimento negro, pelo modo como a sociedade também vem se colocando e, principalmente, pelo reconhecimento de que as práticas de discriminação e preconceito raciais estão ligadas a um processo de naturalização, o qual constitui, fundamentalmente, um problema de caráter nacional, que implica num problema político. O período de 1988 a 2002 é um período em que há uma ampla movimentação das organizações do movimento negro e dos partidos, na elaboração de políticas de inclusão do negro, que tendem a constituir a ponte fundamental entre a política universalista e a prática diferencialista.

A questão da inclusão do negro na sociedade não é uma reivindicação atual, é uma reivindicação que caminha junto com a história do negro no Brasil. É patente que as medidas políticas que são tomadas e as que ainda estão por vir são resultado de um processo político que ainda tem um longo caminho. A compreensão de um debate político institucional

leva-nos a defender a inclusão, uma vez que a questão do negro está intimamente ligada pela forma como esta sociedade foi constituída.

Assim, os problemas decorrentes desta formação tão peculiar, as práticas de discriminação e os preconceitos raciais, originados destas, excluem e marginalizam o indivíduo negro, levando a percepção de que este problema é um problema nacional.

Sendo assim, cabe também ao Estado reconhecer este problema e promover políticas que eliminem barreiras de acesso e dêem as oportunidades a que todos têm direito. Por isso, como os negros reivindicam mecanismos de inclusão, e como o princípio universalista clássico não dá conta dessa inclusão, há um diálogo possível com a prática diferencialista. O que tem prevalecido no Brasil não é uma política de inclusão cujo objetivo não é que pretende fragmentar. A prática diferencialista nesta sociedade não está em reconhecer uma etnia, uma raça, uma identidade ou uma cor (como pressupõem elementos da teoria multiculturalista); ela está pautada, sobretudo, no entendimento de que o que se tem é uma sociedade mestiça. Então, prevalecendo elementos de uma sociedade mestiça, o que está em jogo, daí por diante, é a forma como esta nação se constitui ao rever elementos próprios de sua formação. Assim, a inclusão do negro abrange a sociedade como um todo e se torna uma questão política, uma vez que a unidade nacional também é parte de um projeto democrático.

## REFERÊNCIAS

ADESKY, Jacques d'. Pluralismo étnico e multiculturalismo: racismos e anti-racismo no Brasil. Rio de Janeiro: Pallas, 2001.

ANDREWS, George R. Negros e brancos em São Paulo 1888-1988. São Paulo: Edusc, 1998.

ANDREWS, George R. O protesto político em São Paulo – 1888-1998. Estudos Afro-Asiáticos, n. 21, p.27-48, dez. 1991.

ARAÚJO, Ari. Por um pensamento negro-brasileiro – a reversibilidade do espelho. Estudos Afro-Asiáticos, n. 12, p.63-91, ago. 1996.

BOBBIO, Norberto. Igualdade e Liberdade. Tradução: Carlos Nelson Coutinho. 5ed Rio de Janeiro: Ediouro, 2002.

CARNEIRO, Sueli. Estratégias legais para promover a justiça social. In: Tirando a máscara: ensaios sobre o racismo no Brasil. (org.) Antônio Sérgio A. Guimarães/ Lynn Huntley. São Paulo: Paz e Terra, p.311-323, 2000.

CARNEIRO, Sueli. A batalha de Durban. Revista Estudos Feministas. vol 10, n.01, p.209-214, jan. 2002

CAVALCANTI, Laura Viveiros de Castro. Preconceito de marca: etnografia das relações raciais. Tempo Social/Revista de Sociologia. São Paulo, v.11, n. 01, p.97-110, maio 1999.

Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5/10/1988, - São Paulo: Editora Fisco e Contribuinte 1988.

Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988/ obra coletiva de autoria da Editora Saraiva – 18. ed. atual. e ampliada. – São Paulo: Saraiva, 1988. – (Coleção Saraiva de legislação).

COSTA, Sérgio. A mestiçagem e seus contrários: etnicidade e nacionalidade no Brasil contemporâneo. Tempo Social/Revista de Sociologia da USP. São Paulo: 13(1), p. 143-157, maio 2001

COSTA, Sérgio. Complexidade, diversidade e democracia: alguns apontamentos conceituais e uma alusão à singularidade brasileira. In: Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea. (org.) Jessé Souza. Brasília: Editora Unb, p.461-479, 2001.

COSTA, S & WERLE, D. L. Reconhecer as diferenças: liberais, comunitaristas e as relações raciais no Brasil. Novos Estudos Cebrap. São Paulo: n° 49, p.159-178, nov. 1997

DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: Anos 90 – política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, p.103-115, 1994.

DASSIN, Joan. Comentário sobre Peter Fry. In: Democracia, Violência e Injustiça. (org.) Juan Méndez/ Guillermo O'Donnell/ Paulo Sérgio Pinheiro. São Paulo: Paz e Terra, p.233-240, 2000.

FERNANDES, Florestan. A Integração do negro na sociedade de classes. 3 ed. São Paulo: Ática, 1978.

FERNANDES, Florestan. O significado do protesto negro. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1989 – (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo; v.33).

FERNANDES, Florestan. A sociedade escravagista no Brasil. In: Circuito Fechado. São Paulo: Hucitec, 1976.

FERNANDES, Florestan. 25 anos depois: o negro na era atual. In: Circuito Fechado. São Paulo: Hucitec, 1976.

FERNANDES, F. & BASTIDE, R. Brancos e negros em São Paulo. Nacional, 1971.

FRASER, Nancy. Da distribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça na era pós-socialista. In: Democracia hoje: novos desafios para teoria democrática contemporânea. (org.) Jessé Souza. Brasília, Ed Unb, p.245-282, 2001.

FREYRE, Gilberto. Casa-grande & Senzala. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1981.

FREYRE, Gilberto. Casa-grande & Senzala. São Paulo: Circuito do Livro, 1987.

FREYRE, Gilberto. Sobrados e mucambos. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1961.

FRY, Peter. Cor e Estado de Direito no Brasil. In: Democracia, Violência e Injustiça. (org.) Juan E. Méndez/ Guilherme O'Donnell/ Paulo Sérgio Pinheiro. São Paulo: Paz e Terra, p.207-231, 2000.

GONÇALVES, L. A. O. & SILVA, P. B. G. O jogo das diferenças o multiculturalismo e seus contextos. Belo Horizonte: Atlântica, 1998.

GRIN, Mônica. Ação Afirmativa e ajustes normativos: o Seminário de Brasília. Novos Estudos Cebrap. São Paulo: n. 59, p.172-192, mar. 2001

GUIMARÃES, Antônio Sérgio A. Raça e os estudos de relações raciais no Brasil. Novos Estudos Cebrap, n. 54, p.147-156, jul.1999.

GUIMARÃES, Antônio Sérgio A. Apresentação. In: Tirando a máscara: ensaios sobre o racismo no Brasil. (org.) Antônio Sérgio A. Guimarães/ Lynn Huntley. São Paulo: Paz e Terra, p.17-30, 2000

GUIMARÃES, Antônio Sérgio A. Racismo e restrição de direitos individuais: a discriminação racial publicizada. Estudos Afro-Asiáticos n. 31, p.51-78, out. 1997.

GUIMARÃES, Antônio Sérgio A. Classes, raças e democracia. São Paulo: editora 34, 2001.

GUIMARÃES, Antônio Sérgio A. Nacionalidade e novas identidades raciais no Brasil: uma hipótese de trabalho. In: Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea. Brasília: Editora Unb, p.387-414, 2001.

GUIMARÃES, Antônio Sérgio A. Baianos e paulistas: duas “escolas” de relações raciais?. Tempo Social/Revista de Sociologia da USP. São Paulo. v.11, n. 01, p.75-95, maio 1999.

HABERMAS, Jürgen. Inserção – inclusão ou confinamento? In: A inclusão do outro: estudos de teoria política. São Paulo: Edições Loyola, p.147-176, 2002

HABERMAS, Jürgen. A luta por reconhecimento no Estado democrático de direito. In: A inclusão do outro: estudos de teoria política. São Paulo: Edições Loyola, p.229-267, 2002.

HANCHARD, Michael George. Orfeu e o Poder: o movimento negro no Rio e São Paulo (1945-1988). Rio de Janeiro: ed Uerj. Tradução: Vera Ribeiro, 2001.

HERINGER, Rosana. A agenda anti-racista das ONGs brasileiras no anos 90. In: Tirando a máscara: ensaios sobre o racismo no Brasil. (org) Antônio Sérgio A. Guimarães/ Lynn Huntley. São Paulo: Paz e Terra, p.343-358, 2000.

HERINGER, Rosana. Mapeamento de ações e discurso de combate às desigualdades raciais no Brasil. Estudos Afro-Asiáticos, n. 02, p.291-334, 2001.

JOHNSON III, Ollie A. Representação racial e política no Brasil: parlamentares negros no Congresso Nacional (1983-1999). Estudos Afro-Asiáticos, n. 38, p.7-29, dez. 2000.

JÚNIOR, Hédio Silva. Ação afirmativa para negros (as) nas universidades: a concretização do princípio constitucional da igualdade. In: Educação e ações afirmativas: Entre a injustiça simbólica e a injustiça econômica. (org.) Petronilha Beatriz Gonçalves e Silva/ Valter Roberto Silvério. Brasília: Inep, p.99-114, 2003.

JUNIOR, Henrique Cunha. Textos para o movimento negro. 1 ed. São Paulo: EDICON, 1992.

KARNER, Harmut. Movimentos sociais: revolução no cotidiano. In: Uma revolução no cotidiano: os novos movimentos sociais na América do Sul. (org.) Ilse Scherer Warren/ Paulo J. Krischke. São Paulo: Brasiliense, p.19-34, 1987.

KINZO, Maria D'Alva Gil. O quadro partidário e a Constituinte. In: De Geisel a Collor. (org.) Bolívar Lamounier. São Paulo: Idesp, p.81-104, 1990.

MARSHALL, T.H. Cidadania e classe social. In: Cidadania, classe social e status. Tradução: Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, p.57-112, 1963.

MARTINS, Sérgio da Silva. Direito e combate à discriminação racial no Brasil. In: Tirando a máscara: ensaios sobre o racismo no Brasil. (org.) Antônio Sérgio Guimarães/Lynn Huntley. São Paulo: Paz e Terra, p.411-434, 2000.

MONTEIRO, Fabiano Dias. Retratos em branco e preto, retratos sem nenhuma cor: a experiência do disque-racismo da Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro, UFRJ (Dissertação de Mestrado), 2003.

MOREIRA, Diva. Reflexões sobre mudança sócio-racial no Brasil. In: Racismos contemporâneos. (org.) Ashoka Empreendedores sociais e Takano Cidadania. Rio de Janeiro: Fascínio Ed. p.63-92, 2003

MOURA, Clóvis. Organizações negras. In: São Paulo: o povo em movimento. (org.) Paul Singer e Vinícius Caldeira Brant. São Paulo, p.143-175, 1980.

MUNANGA, Kabengele. O anti-racismo no Brasil. In: Estratégias e políticas de combate à discriminação racial. (org.) Kabengele Munanga. São Paulo: Edusp/ Estação Ciência, p.79-84, 1996.

MUNANGA, Kabengele. Políticas de Ação Afirmativa em benefício da população negra no Brasil – um ponto de vista em defesa das cotas. Textos- Ciências Sociais, n. 02, UE, p.01-13, fev. 2003

NASCIMENTO, Abdias do & NASCIMENTO, Elisa Larkin. Reflexões sobre o movimento negro no Brasil, 1938-1997. In: Tirando a máscara: ensaios sobre o racismo no Brasil (org.) Antônio Sérgio A. Guimarães/ Lynn Huntley. São Paulo: Paz e Terra, p.203-235, 2000.

PEREIRA, João B. Borges. Racismo à Brasileira. In: Estratégias e políticas de combate à discriminação racial. (org.) Kabengele Munanga. São Paulo: Edusp/ Estação Ciência, p.75-78, 1996.

ROLAND, Edna. O movimento de mulheres negras brasileiras: desafios e perspectivas. In: Tirando a máscara: ensaios sobre o racismo no Brasil. (org.) Antônio Sérgio A. Guimarães/ Lynn Huntley. São Paulo: Paz e Terra, p.237-256, 2000.

SADER, Eder. Quando novos personagens entraram em cena: experiências e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo 1970-1980. São Paulo: Paz e Terra. 2 ed, 1995.

SANSONE, Lívio. Racismo sem etnicidade: políticas públicas e discriminação racial em perspectiva comparada. In: Dados – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, v.41, n. 4, p.751-783, 1998.

SANTOS, Hélio. Uma avaliação do combate às desigualdades raciais no Brasil. In: Tirando a máscara: ensaios sobre o racismo no Brasil. (org.) Antônio Sérgio A. Guimarães/ Lynn Huntley. São Paulo: Paz e Terra, p.53-74, 2000.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. Questão racial no Brasil. In: Negras imagens: ensaios sobre cultura e escravidão no Brasil. (org.) Lilia Moritz Schwarcz/Letícia Vidor de Souza Reis. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo: Estação Ciência, p.153-177, 1996.

SELL, Sandro César. Ação Afirmativa e Democracia Racial: uma introdução ao debate no Brasil. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2002.

SEMPRINI, Andrea. Multiculturalismo. Bauru-SP: EDUSC – tradução Laureano Pelegrin, 1999.

SILVA, Maria Palmira da. O alcance político dos movimentos sociais de combate ao racismo no Brasil. In: De preto a afro-descendente: trajetos de pesquisa sobre o negro, cultura negra e relações étnico-raciais no Brasil. (org.) Lúcia Maria d Assunção Barbosa/ Petronilha Beatriz Gonçalves e Silva/ Valter Roberto Silvério. São Carlos: EDUFSCar, p.109-135, 2003.

SILVA, Nelson do Valle. Extensão e natureza das desigualdades raciais no Brasil. In: Tirando a máscara: ensaios sobre o racismo no Brasil. (org.) Antônio Sérgio A. Guimarães/ Lynn Huntley. São Paulo: Paz e Terra, p.33-52, 2000.

SILVÉRIO, Valter Roberto. Ação afirmativa: percepções da “casa grande” e da “senzala”. In: De preto a afro-descendente: trajetos de pesquisa sobre o negro, cultura negra e relações étnico-raciais no Brasil. (org.) Lúcia Maria de Assunção Barbosa/ Petronilha Beatriz Gonçalves e Silva/ Valter Roberto Silvério. São Carlos: EDUFSCar, p.321-341, 2003.

SILVÉRIO, Valter Roberto. Ação afirmativa e o combate ao racismo institucional no Brasil. Artigo em formato PDF, p.01-14, nov. 2002.

SOUZA, Amaury de LAMOUNIER, Bolívar. A feitura da Constituição: um reexame da cultura política brasileira. In: De Geisel a Collor. (org.) Bolívar Lamounier. São Paulo: Idesp, p.81-104, 1990.

SOUZA, Jessé. A construção social da subcidadania: para uma Sociologia Política da Modernidade Periférica. Belo Horizonte/ Editora UFMG – Rio de Janeiro/ IUPERJ, 2003.

TAYLOR, Charles. El multiculturalismo y “la política del reconocimiento”. Tradução: Mônica Utrilla de Neira. México: Fondo de Cultura Economica, 1993.

VIANNA, Luiz Werneck. O pensamento de esquerda e a questão racial. Estudos Afro-Asiáticos. Rio de Janeiro, n. 12, p.07-38, ago. 1986.

WARREN, Ilse-Scherer. O caráter dos novos movimentos sociais. In: Uma revolução no cotidiano: os novos movimentos sociais na América do Sul. (org.) Ilse Scherer Warren/ Paulo J. Krischke. São Paulo: Brasiliense, p.35-53, 1987.

**FONTE DOCUMENTAL**

Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias. Ata da 1ª Reunião (instalação). Diário da Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988), Brasília Ano 1, n.53, p.179-181, maio 1987. (Suplemento)

Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias. Ata da 7ª Reunião (1ª audiência pública). Diário da Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988), Brasília Ano 1, n.62, p.120-147, maio 1987. (Suplemento)

Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias. Ata da 10ª Reunião (2ª audiência pública). Diário da Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988), Brasília Ano 1, n.63, p.132-143, maio 1987. (Suplemento)

Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias. Ata da 15ª Reunião. Diário da Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988), Brasília Ano 1, n.101, p.174-177, julho 1987. (Suplemento)

Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias. Ata da 16ª Reunião. Diário da Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988), Brasília Ano 1, n.103, p.151-165, julho 1987. (Suplemento)

## **ANEXO**

**QUADRO DOS PROJETOS DE LEI APRESENTADOS NO PERÍODO  
POSTERIOR À ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE (1988-2002)**

PROJETO	PROPOSTA DO PROJETO	LOCAL DE PROPOSIÇÃO	AUTOR/ PARTIDO	DATA DA PROPOSIÇÃO	SITUAÇÃO ATUAL
PL 549/1988	Autoriza o poder executivo a constituir a Fundação Cultural Zumbi dos Palmares (FCP), e das providências. Explicação: Fundação Cultural Zumbi dos Palmares	Poder Executivo	Poder Executivo		ARQUIVADO
PL 678/1988	Estabelece a inclusão de materiais da História Geral da África e da História do Negro no Brasil como disciplinas integrantes do currículo escolar obrigatório	Câmara dos Deputados	Paulo Paim (PT/RS)	20/04/1999	ARQUIVADO
PL 718/1988	Autoriza o poder executivo a promover a elaboração e execução de pesquisa com a finalidade que menciona. Explicação: Objetivando institucionalizar historiografia que resgata a importância do papel das massas escravizadas, fuga de escravo, quilombo, crise da escravidão no Brasil, rebelião, insurreições servis e abolição.	Câmara dos Deputados	Benedita da Silva (PT/RJ)		ARQUIVADO
PL 1253/1988	Tipifica e pune o racismo, nos termos do artigo quinto inciso XLII da constituição. Explicação: Assegurando a aplicação de dispositivos da nova constituição federal, definindo crimes de racismo contra negros, índios ou mestiços e instituindo as penalidades por motivo de discriminação racial, conforme previsto no artigo quinto, inciso XLII).	Câmara dos Deputados	Daso Coimbra (PMDB/RJ)		ARQUIVADO
PL 1429/1988	Dispõe sobre as datas comemorativas de significação étnica. Explicação: O dia 13 de maio em homenagem ao negro; 19 de abril dia do Índio e 28 de janeiro ao imigrante).	Câmara dos Deputados	José Camargo (PFL/SP)	09/12/1988	ARQUIVADO
PL 2102/1989	Regulamenta o parágrafo segundo do artigo 215 da Constituição. Explicação: Regulando a nova Constituição Federal, artigo 215, parágrafo segundo, fixando 19 de abril, 22 de abril e 20 de novembro data nacional comemorativa da raça indígena, raça branca e raça negra, respectivamente).	Câmara dos Deputados	Daso Coimbra (PMDB/RJ)	24/04/1989	ARQUIVADO
PL 2524/1989	Define o crime de racismo e estabelece a sua penalologia, regulamentando o inciso XLII do artigo quinto da constituição. Explicação: Definindo como crime inafiançável à discriminação racial, motivada pelo preconceito de cor, atingindo quaisquer raças e componentes mestiços, regulamentando dispositivos da nova constituição federal).	Câmara dos Deputados	Freire Junior (PMDB/TO)	07/06/1989	ARQUIVADO
PL 4932/1990	Disciplina a participação do negro em espetáculos cênicos. Obrigando a participação de artistas negros, na proporção mínima de trinta por cento, em espetáculos cênicos compreendendo teatro, circo, televisão, cinema e as exibições de canto e música instrumental com ingresso pago.	Câmara dos Deputados	José Luiz de Sá (PL/RJ)		ARQUIVADO
PL 3791/1993	Dispõe sobre a inclusão da presença de negros nas produções das emissoras de televisão e filmes e peças publicitárias. Explicação: Realizadas por agência de publicidade e por produtora independente; entendendo-se por produção televisiva a	Câmara dos Deputados	Benedita da Silva (PT-RJ)	01/07/1993	ARQUIVADO

	novela, seriado, ou outro programa produzido e veiculado por emissora de televisão; e entendendo-se por pertencente à raça negra os negros pardos).				
PL 4339/1993	Dispõe sobre a instituição de cota mínima para os setores etno-raciais, socialmente discriminados em instituições de ensino superior. Poder conclusivo das comissões – Artigo 24, inciso II.	Câmara dos Deputados	Benedita da Silva (PT/RJ)	02/12/1993	ARQUIVADO
PL 3808/1993	Dispõe sobre a participação de negros e pardos nas programações televisivas e peças publicitárias veiculadas nos meios de comunicação.	Câmara dos Deputados	Cyro Garcia (PT-RJ)	03/06/1993	ARQUIVADO
PL 3809/1993	Dispõe sobre a participação de artistas e modelos de raça negra nos filmes e peças publicitárias encomendados e/ou realizados pelo governo federal	Câmara dos Deputados	Cyro Garcia (PT-RJ)	01/07/1993	ARQUIVADO
PL 4339/1993	Dispõe sobre a instituição de cota mínima para os setores etno-raciais, socialmente discriminados em instituições de ensino superior.	Câmara dos Deputados	Benedita da Silva (PT-RJ)	02/12/1993	ARQUIVADO
PL 859/1995	Dispõe sobre a obrigatoriedade da inclusão, no currículo oficial da rede de ensino, da disciplina ‘História da Cultura Afro-Brasileira’ e da outras providências. – Poder conclusivo das Comissões – Artigo 24, inciso II.	Câmara dos Deputados	Humberto Costa (PT/PE)	24/08/1995	ARQUIVADO
PL 1034/1995	Institui o Dia Nacional da Consciência Negra e da outras providências.	Câmara dos Deputados	Haroldo Lima PCdoB/BA	03/10/1995	ARQUIVADO
PL-1059/1995	Dispõe sobre a oficialização, no território nacional, do ‘Hino a Negritude’. – Poder conclusivo das Comissões – Artigo 24, inciso II.	Câmara dos Deputados	Marcelo Barbieri (PMDB/SP)	06/10/1995	TRANSFORMADO NA LEI 9421/1996
PL 1239/1995	Garante a reparação com indenização para os descendentes de escravos no Brasil.	Câmara dos deputados	Deputado Paulo Paim (PT-RS)	21/11/1995	ARQUIVADO
PL 1911/1996	Inscreeve o nome de Zumbi dos Palmares no livro ‘Heróis da Pátria’.	Câmara dos Deputados	Benedita da Silva (PT/RJ)	29/05/1996	TRANSFORMADO NA LEI 9315/1996
PL 573/1997	Institui o dia nacional da Consciência Negra. Explicação: A se comemorado no dia 20 de novembro.	Câmara dos Deputados	Haroldo Lima (PCB/BA)		ARQUIVADO
PL 3614/1997	Estabelece a obrigatoriedade da identificação etno-racial nos serviços de saúde públicos e privados.	Câmara dos Deputados	Luiz Alberto (PT-BA)	11/09/1997	APENSADO AO PL 3875/1997
PL 3875/1997	Dispõe sobre a identificação etno-racial nos sistemas de informação de Seguridade Social.	Câmara dos Deputados	Paulo Paim (PT-RS)	19/11/1997	APENSADO AO PL 3614/1997
PL 3892/1997	Dispõe sobre a oficialização no território nacional do “Hino à Negritude”.	Câmara dos Deputados	Marcelo Barbieri (PMDB-SP)	20/11/1997	ARQUIVADO
PL 3910/1997	Dispõe sobre ação da União no incentivo à pesquisa de doenças etno-raciais e programas de educação e saúde a elas relativos.	Câmara dos Deputados	Paulo Paim (PT-RS)	25/11/1997	ARQUIVADO
PL 4370/1998	Dispõe sobre a representação racial e étnica nos filmes e peças publicitárias veiculadas pelas emissoras de televisão.	Câmara dos Deputados	Paulo Paim (PT-RS)	07/04/1998	ARQUIVADO
PL 668/1998	Define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor.	Câmara dos Deputados	Carlos Alberto Caó (PDT/RJ)		ARQUIVADO
PL 4568/1998	Cria o Conselho Nacional de Promoção de Igualdade e Oportunidades (CNPIO).	Câmara dos Deputados	Luiz Alberto (PT-BA)	28/05/1998	ARQUIVADO
PL 4567/1998	Cria o Fundo Nacional para Desenvolvimento de Ações Afirmativas (FNDAA).	Câmara dos Deputados	Deputado Luiz Alberto (PT-BA)	28/05/1998	ARQUIVADO
PL 259/1999	Dispõe sobre a obrigatoriedade da inclusão, no currículo oficial da Rede de Ensino, da temática “História e Cultura Afro-Brasileira” e dá outras providências.	Câmara dos Deputados	Esther Grossi (PT-RS)	11/03/1999	TRANSFORMADO NA LEI 10.639/2003

PL 1588/1999	Declara feriado nacional Dia da Consciência Negra a ser alterado anualmente, na data de 20 de novembro, em alusão à morte do líder Zumbi dos Palmares.	Câmara dos Deputados	Luiz Sérgio (PT-RJ)	31/08/1999	APENSADO AO PL 1686/1999
PL 1935/1999	Acrescenta o inciso VI do art. 1º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplinando a ação civil pública como instrumento processual adequado para reprimir ou impedir danos causados aos grupos raciais, étnicos e religiosos.	Câmara dos Deputados	Benhur Ferreira (PT-MS)	26/10/1999	ARQUIVADO
PL 571/1999	Altera a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, acrescentando dispositivo ao seu art. 7º. Estabelecendo como prioridade, no atendimento hospitalar do SUS os pacientes com risco relacionado à idade, à raça, ao gênero às condições sócio-econômicas e culturais, incluindo o combate ao câncer de próstata, com incidência nos homens negros.	Câmara dos Deputados	Dr. Hélio (PDT-SP)	07/04/1999	ARQUIVADO
PL 1866/1999	Dispõe sobre medidas de ação compensatória para implementação do princípio de isonomia social do negro.	Câmara dos Deputados	Luiz Salomão (PDT-RJ)	14/11/1999	TRAMITANDO
PL 1686/1999	Declara feriado nacional o dia 20 de novembro, aniversário da morte do líder negro, Zumbi dos Palmares.	Câmara dos Deputados	João Caldas (PMN/AL)		APENSADO AO PL 1588/1999
PL 2289/2000	Dispõe sobre a realização de exames para diagnóstico de hemoglobinopatias e assistência aos portadores e dá outras providências.	Câmara dos Deputados	Paulo Paim (PT-RS)	06/01/2000	APENSADO AO PL 1866/1999
PL 2651/2000	Dispõe sobre a política de valorização social dos diversos Segmentos étnicos nacionais.	Câmara dos Deputados	Arolde de Oliveira (PFL-RJ)	23/03/2000	APENSADO AO PL 4370/1998
PL 3003/2000	Estabelece reserva de parcelas nos assentamentos de Reforma Agrária em favor de pessoas de cor negra.	Câmara dos Deputados	Paulo Lima (PFL-SP)	11/05/2000	ARQUIVADO
PL 3004/2000	Dispõe sobre a reserva de vagas para vestibulandos negros nas universidades públicas.	Câmara dos Deputados	Paulo Lima (PFL-SP)	11/05/2000	APENSADO AO PL 1866/1999
PL 3147/2000	Dispõe sobre a reserva de vagas para trabalhadores da raça negra nas empresas.	Câmara dos Deputados	Luiz Bittencourt (PMDB-GO)	31/05/2000	APENSADO AO PL 1866/1999
PL 3198/2000	Institui o Estatuto da Igualdade Racial, em defesa dos que sofrem preconceito ou discriminação em função da sua etnia, raça e/ou cor, e dá outras providências.	Câmara dos Deputados	Paulo Paim (PT-RS)	07/06/2000	APENSADO AO PL 6912/2002
PL 3435/2000	Altera a redação do § 3º do art. 10 da Lei nº 9.504, de 30 de dezembro de 1997, para instituir cotas para candidaturas de afro-descendente.	Câmara dos Deputados	Paulo Paim (PT-RS)	08/08/2000	APENSADO AO PL 3198/2000
PL 5293/2001	Garante à população negra direitos, na tentativa de reparar os danos causados pela escravidão.	Câmara dos Deputados	Vivaldo Barbosa (PDT-RJ)	05/09/2001	APENSADO AO PL 1866/1999
PL 5321/2001	Acrescenta dispositivo à Lei nº 7998, de 11 de janeiro de 1990, para assegurar que parcela dos recursos alocados em ações de qualificação profissional, no âmbito do Programa do Seguro Desemprego, seja destinada a população afro-brasileira.	Câmara dos Deputados	Nair Lobo (PMDB-GO)	13/09/2001	ARQUIVADO
PL 5325/2001	Cria condições para a instalação do regime de cotas sociais pelas universidades públicas.	Câmara dos Deputados	Dr. Hélio (PDT-SP)	13/09/2001	APENSADO AO PL 1643/1999
PL 5447/2001	Dispõe sobre o reconhecimento às comunidades remanescentes dos quilombos das terras que ocupam na forma do art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT.	Câmara dos Deputados	Jairo Carneiro (PFL-BA)	27/09/2001	ARQUIVADO
PL 6214/2002	Institui mecanismos de incentivo ao acesso de setores étnoraciais				

	historicamente discriminados em estabelecimentos de ensino público estadual e federal de ensino superior. Explicação: Estipulando em 20% as vagas nas Universidades Públicas Federais e Estaduais aos estudantes afro-brasileiros e índios.	Câmara dos Deputados	Pompeo de Mattos (PDT-RS)		APENSADO AO PL 3198/2000
PL 639/2002	Reserva 15% das vagas nos cursos de graduação das instituições de ensino superior para população afro-descendente.	Senado Federal	Damião Feliciano (PMDB-PB)	26/03/2002	APENSADO AO PL 1643/1999
PL 6630/2002	Dá nova redação ao § 1º do artigo 19 da Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001 (dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior), para atribuir prioridade absoluta aos alunos afro-descendentes e ameríndios.	Câmara dos Deputados	Senado Federal	23/04/2002	TRAMITANDO
PL 6763/2002	Acrescenta um parágrafo ao art. 39 da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, para incluir representantes da Fundação Palmares e de comunidades remanescentes de quilombos nos Comitês de Bacia Hidrográfica.	Câmara dos Deputados	Luiz Alberto (PT-BA)	09/05/2002	TRAMITANDO
PL 6912/2002	Institui ações afirmativas em prol da população brasileira afro-descendente	Senado Federal	José Sarmey (PMDB-PA)	06/06/2002	TRAMITANDO

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

**PROJETO DE LEI N.º 1.866, DE 1999**  
(Apeços os PLs n.º 3.004/2000, n.º PL 3.147/2000,  
n.º 5.293/2001 e n.º 6.213/2002)

Dispõe sobre medidas de ação compensatória para a implementação do princípio da isonomia social do negro.

**Autor:** Deputado Luiz Alfredo Salomão

**Relator:** Deputado Isaías Silvestre

## I - RELATÓRIO

A proposição principal resgata projeto da autoria do ilustre Senador Abdias Nascimento. Seriam reservadas às pessoas negras quarenta por cento das vagas no serviço público e nas universidades e escolas técnicas públicas. No Instituto Rio Branco, no alistamento militar e nos cursos de formação de oficiais militares, o percentual seria de cinquenta por cento. Além disso, os currículos dos cursos escolares de história brasileira e geral seriam modificados para destacar as contribuições dos africanos, bem como se facultaria o estudo das religiões de origem africana e das línguas Yoruba e Kiswahili. Sinteticamente, são estas as principais medidas preconizadas pelo PL n.º 1.866/99.

O primeiro apeço, o Projeto de Lei n.º 3.004, de 2000, é menos abrangente do que a proposição principal, pois tão-somente prevê a reserva de vinte por cento das vagas nas universidades públicas para o ingresso de vestibulandos negros, durante o prazo de dez anos.

Enquanto os dois primeiros projetos têm abrangência restrita ao setor público, o PL n.º 3.147/2000 determina que ao menos dez por cento dos empregados das empresas sejam da raça negra.

A Comissão de Educação, Cultura e Desporto opinou pela aprovação da proposição principal, ressalvando sua técnica legislativa e o elevado percentual de quotas, e pela rejeição dos dois apensos já citados. Quando as três proposições já se encontravam nesta Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, foram apensados mais dois projetos.

O PL n.º 5.293, de 2001, é bem mais abrangente que os demais, pois prevê não apenas a reserva, em todos os estabelecimentos de ensino, de um terço das vagas para afrodescendentes, como ainda a concessão de residência digna para toda família em que ao menos um dos cônjuges seja de ascendência africana e ainda, conforme a faixa etária, os seguintes direitos:

- entre 5 e 18 anos, escola secundária completa;
- entre 18 e 25 anos, custeio das despesas com o curso pré-vestibular escolhido;
- entre 18 e 30 anos, curso universitário.
- entre 18 e 65 anos, trabalho digno;

Finalmente, o PL n.º 6.213, de 2002, prevê que as escolas da rede pública reservem vinte e cinco por cento das vagas para afro-brasileiros.

Os cinco projetos somente poderão ser emendados em Plenário.

## II - VOTO DO RELATOR

A exclusão social que aflige as pessoas negras tende a se perpetuar de modo perverso, já que as oportunidades de educação formal lhes são sobremaneira limitadas, o que vicia, até mesmo, os concursos vestibulares e os de acesso aos cargos e empregos públicos. O que dizer, então, das vagas nas instituições de ensino particulares e dos empregos oferecidos pela iniciativa privada?

Historicamente, a renda média dos negros é inferior àquela da população como um todo. Poucas são as crianças negras que podem freqüentar uma escola particular. Muitas, aliás, sequer podem freqüentar uma escola pública e gratuita, seja por precisar trabalhar ou por viver em regiões de difícil acesso. Tais dificuldades se agravam no acesso aos cursos superiores. Por tudo isso, a competição pelas oportunidades de trabalho é extremamente desfavorável aos negros.

Constata-se, lamentavelmente, que apenas por meio da “discriminação positiva” será possível garantir a igualdade de direitos para os cidadãos negros. Todavia, discordamos da limitação do alcance das medidas compensatórias ao setor estatal, já que a discriminação racial é um problema de toda a sociedade. Tanto nas instituições de ensino públicas como nas particulares há de se reservar vagas para o preenchimento preferencial por negros, desde que estes, na segunda hipótese, possam arcar com as despesas inerentes.

Além disso, não é aceitável que as quotas do quadro de pessoal reservadas aos negros não sejam cumpridas pelas empresas privadas, pois são justamente estas que empregam o maior contingente de trabalhadores. Ademais, a objetividade e a impessoalidade inerentes aos concursos públicos já proporcionam relativa proteção à discriminação racial no âmbito estatal. Por conseguinte, é justamente na iniciativa privada que a intervenção legal se revela mais necessária.

Concordamos com as propostas consubstanciadas na proposição principal e nos apensos, à exceção do PL n.º 5.293, de 2001, o qual, em lugar de promover a justiça social, apenas inverteria as posições entre injustiçados e privilegiados. Entendemos que reformas sociais de tal magnitude precisam ser implementadas progressivamente, e não de forma abrupta. Por tal razão e também pela necessidade de aglutinar as várias propostas, apresentamos substitutivo que contempla sugestões oferecidas pelo Escritório Nacional Zumbi dos Palmares.

Por todo o exposto, **voto pela aprovação do Projeto de Lei n.º 1.866, de 1999, na forma do substitutivo anexo, e pela rejeição dos Projetos de Lei n.º 3.004, de 2000, n.º 3.147, de 2000, n.º 6.213, de 2002, e n.º 5.293, de 2001.**

Sala da Comissão, em                      de                      de 2004.

Deputado Isaías Silvestre  
Relator

**COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO****PROJETO DE LEI N.º 1.866, de 1999**

Dispõe sobre medidas de ação compensatória para a implementação do princípio da isonomia social do afrodescendente.

**SUBSTITUTIVO**

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1.º Todas as empresas privadas e todos os órgãos e entidades da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios terão o prazo de vinte anos para alcançar a meta de equidade de, no mínimo, 40% (quarenta por cento), entre homens e mulheres afrodescendentes, proporcionalmente, em todos os postos de trabalho e cargos de chefia, nos respectivos quadros de servidores.

§ 1º Os concursos públicos para provimento de cargos públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios reservarão até 40% (quarenta por cento) das vagas oferecidas às pessoas afrodescendentes.

§ 2º As instituições da rede pública de ensino fundamental, médio e superior reservarão até 40% (quarenta por cento) das vagas para estudantes afrodescendentes.

§ 3º As universidades e instituições de pesquisa científica e tecnológicas federais e estaduais deverão prover seus cargos com professores, técnicos e cientistas estrangeiros, de acordo com as regras do *caput*.

§ 4º As empresas privadas concessionárias e permissionárias de serviços públicos ficam obrigadas a praticar o princípio da contratação equânime dos afrodescendentes em seus quadros de funcionários.

§ 5º Serão consideradas afrodescendentes, para fins desta lei, todas as pessoas que se declararem negras, mulatas ou pardas.

Art. 2.º Os órgãos da administração pública direta e indireta, fundações, empresas públicas e sociedade de economia mista da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ficam obrigados a promover, prioritariamente, os servidores afrodescendentes, assim como destinar eqüitativamente as oportunidades de aperfeiçoamento técnico e qualificação profissional ao longo da carreira.

Art. 3.º A cada cinco anos, o Instituto Brasileiro de Análise Sócio Econômica - IBGE realizará um censo a fim de avaliar o nível de equidade dos servidores públicos, levando em consideração nível de remuneração, ocupação horizontal dos cargos públicos e exercício de cargos de chefia.

Parágrafo único. O censo também se estenderá às universidades, às instituições de pesquisas científicas e tecnológicas e às empresas privadas concessionárias e permissionárias dos serviços públicos.

Art. 4.º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão adotar outras medidas que forem necessárias para a implementação desta Lei, no limite de suas competências.

Art. 5.º Ao término dos 20 (vinte anos), a presente lei se estenderá por mais 10 (dez) anos.

Art. 6.º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em                    de                    de 2004.

Deputado Isaías Silvestre  
Relator

**COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A APRECIAR E PROFERIR PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 3.198, DE 2000, QUE “INSTITUI O ESTATUTO DA IGUALDADE RACIAL, EM DEFESA DOS QUE SOFREM PRECONCEITO OU DISCRIMINAÇÃO EM FUNÇÃO DE SUA ETNIA, RAÇA E/OU COR, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.**

**SUBSTITUTIVO  
AO PROJETO DE LEI Nº 3.198, DE 2000**

Institui o Estatuto da Igualdade Racial.

O Congresso Nacional decreta:

**TÍTULO I  
DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES**

Art. 1º Esta Lei institui o Estatuto da Igualdade Racial, para combater a discriminação racial e as desigualdades raciais que atingem os afro-brasileiros, incluindo a dimensão racial nas políticas públicas desenvolvidas pelo Estado.

§ 1º Para efeito deste Estatuto, considera-se discriminação racial toda distinção, exclusão, restrição ou preferência baseada em raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica que tenha por objeto anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício, em igualdade de condições, de direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural ou em qualquer outro campo da vida pública.

§ 2º Para efeito deste Estatuto, consideram-se desigualdades raciais as situações injustificadas de diferenciação de acesso e gozo de bens, serviços e oportunidades, na esfera pública e privada.

§ 3º Para efeito deste Estatuto, consideram-se afro-brasileiros as pessoas que se classificam como tais e/ou como negros, pretos, pardos ou definição análoga.

§ 4º Para efeito deste Estatuto, consideram-se políticas públicas as ações, iniciativas e programas adotados pelo Estado no cumprimento de suas atribuições institucionais.

§ 5º Para efeito deste Estatuto, consideram-se ações afirmativas os programas e medidas especiais adotados pelo Estado para a correção das desigualdades raciais e para a promoção da igualdade de oportunidades.

Art. 2º. É dever do Estado e da sociedade garantir a igualdade de oportunidades, reconhecendo a todo cidadão brasileiro, independente da raça ou cor da pele, o direito à participação na comunidade, defendendo sua dignidade e seus valores religiosos e culturais.

Art. 3º Além das normas constitucionais relativas aos princípios fundamentais, aos direitos e garantias fundamentais, aos direitos sociais, econômicos e culturais, o Estatuto da Igualdade Racial adota como diretriz político-jurídica a reparação, compensação e inclusão das vítimas da desigualdade e a valorização da diversidade racial.

Art. 4º. A participação dos afro-brasileiros, em condições de igualdade de oportunidades, na vida econômica, social, política e cultural do país será promovida, prioritariamente, através de:

I - inclusão da dimensão racial nas políticas públicas de desenvolvimento econômico e social;

II - adoção de medidas, programas e políticas de ação afirmativa;

III - modificação das estruturas institucionais do Estado para o adequado enfrentamento e a superação das desigualdades raciais decorrentes do preconceito e da discriminação racial;

IV - promoção de ajustes normativos para aperfeiçoar o combate à discriminação racial e às desigualdades raciais em todas as suas manifestações individuais, estruturais e institucionais;

V - eliminação dos obstáculos históricos, sócio-culturais e institucionais que impedem a representação da diversidade racial nas esferas pública e privada;

VI - estímulo, apoio e fortalecimento de iniciativas oriundas da sociedade civil direcionadas à promoção da igualdade de oportunidades e ao combate às

desigualdades raciais, inclusive mediante a implementação de incentivos e critérios de condicionamento e prioridade no acesso aos recursos e contratos públicos;

VII - implementação de programas de ação afirmativa destinados ao enfrentamento das desigualdades raciais nas esferas da educação, cultura, esporte e lazer, saúde, trabalho, mídia, terras de quilombos, acesso à justiça, financiamentos públicos, contratação pública de serviços e obras e outras.

Parágrafo único. Os programas de ação afirmativa constituir-se-ão em imediatas iniciativas reparatórias, destinadas a iniciar a correção das distorções e desigualdades raciais derivadas da escravidão e demais práticas discriminatórias racialmente adotadas, na esfera pública e na esfera privada, durante todo o processo de formação social do Brasil e poderão utilizar-se da estipulação de cotas para a consecução de seus objetivos.

Art. 5º. Os poderes executivos federal, estaduais, distrital e municipais instituirão, no âmbito de suas esferas de competência, conselhos de defesa da igualdade racial, de caráter permanente e deliberativo, compostos por igual número de representantes de órgãos e entidades públicas e de organizações da sociedade civil representativas da população afro-brasileira.

Parágrafo único. A organização dos conselhos será feita por regimento próprio.

Art. 6º. Compete aos conselhos de defesa da igualdade racial a formulação, coordenação, supervisão e avaliação das políticas de combate à desigualdade e à discriminação racial.

Art. 7º. O Conselho Nacional de Defesa da Igualdade Racial, instituído pelo Poder Executivo federal, nos termos do art. 4º, promoverá, em conjunto com os Ministros de Estado, as articulações intraministeriais e interministeriais necessárias à implementação da política nacional de combate à desigualdade e à discriminação racial.

Art. 8º. O Poder Executivo federal garantirá a estrutura física, os recursos materiais e humanos e a dotação orçamentária para o adequado funcionamento do Conselho Nacional de Defesa da Igualdade Racial.

Art. 9º O relatório anual dos Ministros de Estado previsto no art. 87, parágrafo único, III, da Constituição Federal, conterà informações sobre as políticas públicas, programas e medidas de ação afirmativa efetivadas no âmbito de sua esfera de competência.

## **TÍTULO II DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS**

### **CAPÍTULO I DO DIREITO À SAÚDE**

Art. 10. O direito à saúde dos afro-brasileiros será garantido pelo Estado mediante políticas sociais e econômicas destinadas à redução do risco de doenças e outros agravos.

Parágrafo único. O acesso universal e igualitário ao Sistema Único de Saúde para promoção, proteção e recuperação da saúde da população afro-brasileira será proporcionado pelos governos federal, estaduais, distrital e municipais com ações e serviços em que sejam focalizadas as peculiaridades dessa parcela da população.

Art. 11. O quesito raça/cor será obrigatoriamente introduzido e coletado, de acordo com a autoclassificação, em todos os documentos em uso no Sistema Único de Saúde, tais como:

- I – cartões de identificação do SUS;
- II – prontuários médicos;
- III – fichas de notificação de doenças;
- IV – formulários de resultados de exames laboratoriais;
- V – inquéritos epidemiológicos;
- VI – estudos multicêntricos;
- VII – pesquisas básicas, aplicadas e operacionais;
- VIII – qualquer outro instrumento que produza informação estatística.

Art. 12. O Ministério da Saúde produzirá, sistematicamente, estatísticas vitais e análises epidemiológicas da morbimortalidade por doenças geneticamente determinadas ou agravadas pelas condições de vida dos afro-brasileiros.

Art. 13. O Poder Executivo incentivará a pesquisa sobre doenças prevalentes na população afro-brasileira, bem como desenvolverá programas de educação e de saúde e campanhas públicas de esclarecimento que promovam a sua prevenção e adequado tratamento.

§ 1º. As doenças prevalentes na população afro-brasileira e os programas mencionados no *caput* deste artigo serão definidos em regulamento pelo Ministério da Saúde.

§ 2º. As doenças prevalentes na população afro-brasileira e os programas mencionados no *caput* deste artigo constarão dos currículos dos cursos da área de saúde.

§ 3º Os órgãos federais de fomento à pesquisa e à pós-graduação criarão, no prazo de doze meses, linhas de pesquisa e programas de estudo sobre a saúde da população afro-brasileira.

§ 4º O Ministério da Educação promoverá os estudos e as medidas administrativas necessárias à introdução, no prazo de dois anos, de matérias relativas à saúde da população afro-brasileira como temas transversais nos currículos dos cursos de saúde do ensino médio e superior.

Art. 14. Os estabelecimentos de saúde, públicos ou privados, que realizam partos, farão exames laboratoriais nos recém-nascidos para diagnóstico de hemoglobinopatias, em especial o traço falciforme e a anemia falciforme.

§ 1º O Sistema Único de Saúde deve incorporar o pagamento dos exames citados neste artigo em sua tabela de procedimentos.

§ 2º Os gestores municipais ou estaduais do Sistema Único de Saúde organizarão serviços de assistência e acompanhamento de pessoas portadoras de traços falciforme e crianças com diagnósticos positivos da anemia falciforme mediante:

I – aconselhamento genético para a comunidade, em especial para os casais que esperam filhos;

II – acompanhamento clínico pré-natal e assistência a partos das gestantes portadoras do traço falciforme;

III – medidas de prevenção de doenças nos portadores de traço falciforme, garantindo vacinação e toda a medicação necessária;

IV – assistência integral e acompanhamento da doença falciforme nas unidades de atendimento ambulatorial especializado;

V – integração na comunidade dos portadores de doença falciforme, suspeitos ou comprovados, a fim de promover, recuperar e manter condições de vida sadia aos portadores de hemoglobinopatias;

VI – realização de levantamento epidemiológico no território sob sua jurisdição, através de rastreamento neonatal, para avaliação da magnitude do problema e plano de ação com as respectivas soluções;

VII – cadastramento de portadores do traço falciforme.

§ 3º O gestor federal do Sistema Único de Saúde propiciará, por meio de ações dos seus órgãos:

I – o incentivo à pesquisa, ao ensino e ao aprimoramento científico e terapêutico na área de hemoglobinopatias;

II – a instituição de estudos epidemiológicos para identificar a magnitude do quadro de portadores de traço falciforme e de doença falciforme no território nacional;

III – a sistematização de procedimentos e a implementação de cooperação técnica com estados e municípios para implantação de diagnósticos e assistência integral e multidisciplinar para os portadores de doença falciforme;

IV – a inclusão do exame para diagnóstico precoce da doença falciforme (eletroforese de hemoglobina) na regulamentação do teste do pezinho em neonatos;

V – o estabelecimento de intercâmbio entre universidades, hospitais, centros de saúde, clínicas e associações de doentes de anemia falciforme visando ao desenvolvimento de pesquisas e instituição de programas de diagnóstico e assistência aos portadores de doenças falciformes;

VI – ações educativas em todos os níveis do sistema de saúde.

§ 4º O Poder Executivo regulamentará o disposto nos parágrafos acima, no prazo de cento e oitenta dias a contar da publicação desta Lei.

Art. 15. O Ministério da Saúde, em articulação com as secretarias estaduais, distrital e municipais de saúde, implantará, no prazo de um ano, o Programa de Agentes Comunitários de Saúde e, em dois anos, o Programa de Saúde da Família, ou programas que lhes venham a suceder, em todas as comunidades de remanescentes de quilombos existentes no país.

Parágrafo único. Os moradores das comunidades de remanescentes de quilombos terão acesso preferencial aos processos seletivos para a constituição das equipes dos Programas referidos no caput.

Art. 16. O quesito raça/cor será obrigatoriamente introduzido e coletado, de acordo com a autotranscrição, em todos os documentos em uso nos sistemas de informação da Seguridade Social.

Art. 17. Dê-se ao art. 54 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, a seguinte redação:

“Art. 54. O assento de nascimento deverá conter:

.....

2) o sexo e a cor do registrando;

..... (NR)”

## **CAPÍTULO II**

### **DO DIREITO A EDUCAÇÃO, CULTURA, ESPORTE E LAZER**

Art. 18. A população afro-brasileira tem direito a participar de atividades educacionais, culturais, esportivas e de lazer, adequadas a seus interesses e condições, garantindo sua contribuição para o patrimônio cultural de sua comunidade e da sociedade brasileira.

§ 1º Os governos federal, estaduais, distrital e municipais devem promover o acesso da população afro-brasileira ao ensino gratuito, às atividades esportivas e de lazer e apoiar a iniciativa de entidades que mantenham espaço para promoção social dos afro-brasileiros.

§ 2º Nas datas comemorativas de caráter cívico, as instituições de ensino procurarão convidar representantes da população afro-brasileira para debater com os estudantes suas vivências relativas ao tema em comemoração.

Art. 19. Para o perfeito cumprimento do artigo anterior os governos federal, estaduais, distrital e municipais desenvolverão campanhas educativas, inclusive nas escolas, para que a solidariedade aos membros da população afro-brasileira faça parte da cultura de toda a sociedade.

Art. 20. A disciplina “História Geral da África e do Negro no Brasil” integrará obrigatoriamente o currículo do ensino fundamental e médio, público e privado.

Parágrafo único. O Ministério da Educação elaborará o programa para a disciplina, considerando os diversos níveis escolares, a fim de orientar a classe docente e as escolas para as adaptações de currículo que se tornarem necessárias.

Art. 21. Os órgãos federais e estaduais de fomento à pesquisa e à pós-graduação criarão linhas de pesquisa e programas de estudo voltados para temas referentes às relações raciais e questões pertinentes à população afro-brasileira.

Art. 22. O Ministério da Educação incentivará as universidades a:

I – apoiar grupos, núcleos e centros de pesquisa, nos diversos programas de pós-graduação, que desenvolvam temáticas de interesse da população afro-brasileira;

II – incorporar nas matrizes curriculares dos cursos de formação de professores temas que incluam valores respeitantes à pluralidade étnica e cultural da sociedade brasileira;

III – desenvolver programas de extensão universitária destinados a aproximar jovens afro-brasileiros de tecnologias avançadas;

IV – estabelecer programas de cooperação técnica com as escolas de educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e ensino técnico para a formação docente baseada em princípios de equidade, de tolerância e de respeito às diferenças raciais.

Art. 23. É obrigatória a inclusão do quesito raça/cor, a ser preenchido de acordo com a autoclassificação, em todo instrumento de coleta de dados do censo escolar promovido pelo Ministério da Educação, para todos os níveis de ensino.

**CAPÍTULO III**  
**DO DIREITO À LIBERDADE DE CONSCIÊNCIA E DE CRENÇA E AO LIVRE**  
**EXERCÍCIO DOS CULTOS RELIGIOSOS**

Art. 24. O reconhecimento da liberdade de consciência e de crença dos afro-brasileiros e da dignidade dos cultos e religiões de matriz africana praticados no Brasil deve orientar a ação do Estado em defesa da liberdade de escolha e de manifestação, individual e coletiva, em público e em privado, de filiação religiosa.

Art. 25. O direito à liberdade de consciência e de crença e ao livre exercício dos cultos religiosos afro-brasileiros compreende:

I - a prática de cultos e a celebração de reuniões relacionadas à religiosidade afro-brasileira e a fundação e manutenção, por iniciativa privada, de lugares reservados para tais fins;

II - a celebração de festividades e cerimônias de acordo com os preceitos de religiões afro-brasileiras;

III - a fundação e a manutenção, por iniciativa privada, de instituições beneficentes ligadas a convicções religiosas afro-brasileiras;

IV - a produção, a aquisição e o uso de artigos e materiais adequados aos costumes e às práticas fundadas na religiosidade afro-brasileira;

V - a produção e a divulgação de publicações relacionadas com o exercício e a difusão da religiosidade afro-brasileira;

VI - o ensino das religiões afro-brasileiras;

VII - a coleta de contribuições financeiras de pessoas naturais e jurídicas de natureza privada para a manutenção das atividades sociais e religiosas das religiões afro-brasileiras;

VIII - a capacitação, a eleição e a designação dos dirigentes das religiões afro-brasileiras de acordo com suas próprias necessidades e dogmas.

#### **CAPÍTULO IV DO FUNDO DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL**

Art. 26. Fica criado o Fundo Nacional de Promoção da Igualdade Racial para a implementação de políticas públicas que tenham como objetivo promover a igualdade de oportunidades e a inclusão social dos afro-brasileiros, especialmente nas seguintes áreas:

I - promoção da igualdade de oportunidades em educação e emprego;

II - financiamento de pesquisas nas áreas de educação, saúde e emprego voltadas para a melhoria da qualidade de vida da comunidade afro-brasileira;

III - incentivo à criação de programas e veículos de comunicação destinados à divulgação de matérias relacionadas aos interesses da comunidade afro-brasileira;

IV - incentivo à criação e manutenção de microempresas administradas por afro-brasileiros;

V - concessão de bolsas de estudo a afro-brasileiros para a educação fundamental, média, técnica e superior;

VI - apoio a programas e projetos dos governos federal, estaduais, distrital e municipais e de entidades da sociedade civil para a promoção da igualdade de oportunidades para os afro-brasileiros;

VII - apoio a iniciativas em defesa da cultura, memória e tradições africanas e afro-brasileiras.

Art. 27. O Fundo Nacional de Promoção da Igualdade Racial será composto de recursos provenientes da Lei Orçamentária da União e de:

I - cento e vinte e cinco milésimos das receitas correntes da União, excluídas as transferências para os estados, o Distrito Federal e os municípios e as receitas tributárias;

II - um por cento do prêmio líquido dos concursos de prognósticos;

III - transferências voluntárias dos estados, do Distrito Federal e dos municípios;

IV - doações voluntárias de particulares;

V - doações de empresas privadas e organizações não-governamentais, nacionais ou internacionais;

VI - doações voluntárias de fundos congêneres, nacionais ou internacionais;

VII - doações de Estados estrangeiros, por meio de convênios, tratados e acordos internacionais;

VIII - custas judiciais arrecadadas em processos que envolvem discriminação racial ou racismo

IX - condenações pecuniárias, nos termos do previsto nos artigos 13 e 20 da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.

Parágrafo único. As doações de empresas, no valor de até um por cento do Imposto de Renda que devam recolher para a Receita Federal, poderão ser deduzidas no ano base da declaração de ajuste anual do imposto de renda, desde que efetuadas até a data da entrega da declaração.

Art. 28. O Fundo Nacional de Promoção da Igualdade Racial será administrado pelo Conselho Nacional de Defesa da Igualdade Racial, instituído pelo Poder Executivo Federal, nos termos do art. 4º desta Lei.

Art. 29. Entre os afro-brasileiros beneficiários do Fundo Nacional de Promoção da Igualdade Racial terão prioridade os que sejam identificados como pretos, negros ou pardos no registro de nascimento e que, de acordo com os critérios que presidem a formulação do Índice de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, se situem abaixo da linha de pobreza.

## **CAPÍTULO V DA QUESTÃO DA TERRA**

Art. 30. O direito à propriedade definitiva das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, assegurado pelo art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, se exerce de acordo com o disposto nesta Lei.

§ 1º. Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, para fins desta Lei, os grupos portadores de identidade étnica de preponderância negra, encontráveis em todo o território nacional, identificáveis segundo

categorias de autodefinição dos agentes sociais em jogo.

§ 2º. São terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos todas as terras utilizadas para a garantia de sua reprodução social, econômica, cultural e ambiental.

Art. 31. O procedimento administrativo para o reconhecimento das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos será iniciado mediante requerimento das comunidades interessadas, formulado por escrito ou verbalmente ao órgão do governo federal ou estadual competente, devendo os órgãos responsáveis priorizar os remanescentes das comunidades dos quilombos expostos e sujeitos a perderem suas terras.

Parágrafo único. Este procedimento poderá ser iniciado de ofício pelos órgãos federais ou estaduais competentes ou a requerimento do Ministério Público Federal ou estaduais ou das entidades representativas dos movimentos sociais negros no Brasil.

Art. 32. O procedimento administrativo de reconhecimento das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos deverá ser realizado no prazo de noventa dias e será constituído de um Relatório Técnico e do decreto de declaração das terras como sendo de remanescentes das comunidades dos quilombos.

Parágrafo único. Fica assegurado aos remanescentes das comunidade dos quilombos indicar representantes assim como assistentes técnicos para acompanhar todas as fases do procedimento administrativo. No caso, o órgão do governo federal poderá solicitar a participação de profissionais de notório conhecimento sobre o tema para subsidiar os procedimentos administrativos de identificação e reconhecimento.

Art. 33. O Relatório Técnico destinado à orientação do processo administrativo deverá conter:

I – a identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos com as respectivas formas de organização e utilização das terras e recursos naturais para a garantia de sua reprodução social, econômica, cultural e ambiental;

II – a caracterização das terras ocupadas e sítios históricos, com as suas respectivas plantas;

III – a circunscrição judiciária ou administrativa em que se encontra a

área;

IV - o rol de confinantes e de quem possuir justo título de propriedade na área a ser demarcada e titulada aos remanescentes das comunidades dos quilombos;

V – parecer conclusivo propondo ou não a edição de decreto de reconhecimento das terras ocupadas como sendo dos remanescentes das comunidades dos quilombos.

Parágrafo único. Tratando-se de terras devolutas estaduais e não havendo instrumentos legais e órgão responsável no Estado, caberá ao órgão do governo federal realizar todo o procedimento administrativo, remetendo-o posteriormente ao órgão estadual de terras para proceder o processo de regularização fundiária e titulação.

Art. 34. Concluído o Relatório Técnico e sendo o parecer favorável, deverá ser publicado no Diário Oficial da União (D.O.U) o decreto de reconhecimento das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, que produzirá os seguintes efeitos legais:

I – reconhece os remanescentes das comunidades dos quilombos enquanto segmentos sociais especialmente protegidos, portadores de identidade étnica, consoante artigo 68, do Ato Das Disposições Constitucionais Transitórias;

II – obriga aos escritórios dos cartórios a tornar disponíveis aos remanescentes das comunidades dos quilombos ou seus representantes todos os documentos, registros, atas, livros e contratos relacionados às terras ocupadas;

III – veda qualquer tipo de remoção dos remanescentes das comunidades dos quilombos, salvo catástrofe ou epidemia que ponha em risco a comunidade ou relevante interesse nacional devidamente comprovado, desde que ouvidas as comunidades atingidas e autorizado pelo Congresso Nacional.

Parágrafo único. Na hipótese de remoção, o governo federal deverá assentar os remanescentes das comunidades dos quilombos em área próxima com as mesmas características, bem como indenizar previamente a propriedade da terra, os recursos naturais utilizados, os cultivos e as benfeitorias, os sítios arqueológicos e os bens imateriais.

Art. 35. Publicado o decreto de reconhecimento das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, deverá ser realizado o processo de regularização fundiária, que se constituirá de demarcação e titulação das terras ocupadas

aos remanescentes, nos termos da legislação fundiária vigente.

Parágrafo único. Compete aos órgãos dos governos federal ou estaduais prestarem assistência jurídica aos remanescentes das comunidades dos quilombos, propondo as respectivas ações na justiça quando for necessário.

Art. 36. Acrescente-se o seguinte artigo 2º-B à Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993:

“Art. 2º-B. São consideradas passíveis de desapropriação para fins de reforma agrária as terras a serem demarcadas e tituladas aos remanescentes das comunidades dos quilombos.”

Art. 37. O órgão do governo federal competente ou o órgão estadual, concluído o processo de regularização fundiária, deverá expedir os respectivos títulos de propriedade aos remanescentes das comunidades dos quilombos.

Art. 38. É facultado aos órgãos do governo federal, para o cumprimento das disposições contidas nesta Lei, celebrar convênios, contratos, acordos ou instrumentos similares de cooperação com órgãos públicos ou instituições privadas.

Art. 39. Os trabalhos de identificação e reconhecimento realizados anteriormente à promulgação desta Lei poderão instruir os procedimentos administrativos do decreto.

Art. 40. Para o cumprimento do disposto no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e da presente Lei, os governos federal, distrital e estaduais elaborarão e desenvolverão políticas públicas especiais voltadas para o desenvolvimento sustentável dos remanescentes das comunidades dos quilombos.

Parágrafo único. O Ministério do Desenvolvimento Agrário, ou o órgão que lhe venha a suceder, será responsável pela execução de políticas públicas especiais voltadas para o desenvolvimento sustentável das comunidades dos quilombos.

Art. 41. Os remanescentes das comunidades dos quilombos poderão

se beneficiar do Fundo para a Promoção da Igualdade Racial previsto nesta Lei.

## **CAPÍTULO VI DO MERCADO DE TRABALHO**

Art. 42. A implementação de políticas voltadas para a inclusão de afro-brasileiros no mercado de trabalho será de responsabilidade dos governos federal, estaduais, distrital e municipais, observando-se:

I - o instituído neste Estatuto;

II - os compromissos assumidos pelo Brasil ao ratificar a Convenção das Nações Unidas para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (1968);

III - os compromissos assumidos pelo Brasil ao ratificar a Convenção nº 111, de 1958, da OIT - Organização Internacional do Trabalho, que trata da Discriminação no Emprego e na Profissão;

IV - a Declaração e o Plano de Ação emanados da III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Intolerâncias Correlatas.

Art. 43. Os governos federal, estaduais, distrital e municipais promoverão ações que assegurem a igualdade de oportunidades no mercado de trabalho para os afro-brasileiros, realizarão contratação preferencial de afro-brasileiros no setor público e estimularão a adoção de medidas similares pelas empresas privadas.

§ 1º. A igualdade de oportunidades será lograda mediante a adoção de políticas e programas de formação profissional, de emprego e de geração de renda voltados para os afro-brasileiros.

§ 2º. A contratação preferencial na esfera da administração pública far-se-á através de normas já estabelecidas e/ou a serem estabelecidas por atos administrativos.

§ 3º. Os governos federal, estaduais, distrital e municipais estimularão, através de incentivos, a adoção de iguais medidas pelo setor privado.

Art. 44. O Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao

Trabalhador – CODEFAT formulará e destinará recursos próprios para políticas, programas e projetos voltados para a inclusão de afro-brasileiros no mercado de trabalho.

Art. 45. As ações de emprego e renda contemplam o estímulo à promoção de empresários afro-brasileiros através de financiamento para a constituição e ampliação de pequenas e médias empresas e programas de geração de renda.

Art. 46. A contratação preferencial na esfera da Administração Pública Federal, que deverá ser implementada em um prazo de 12 meses, obedecerá às seguintes diretrizes:

I - para a aquisição de bens e serviços pelo setor público, assim como nas transferências e nos contratos de prestação de serviços técnicos com empresas nacionais e internacionais e organismos internacionais, será exigida a adoção de programas de promoção de igualdade racial para as empresas que se beneficiem de incentivos governamentais e/ou sejam fornecedoras de bens e serviços;

II - o preenchimento de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS da Administração Pública Centralizada e Descentralizada observará 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 e/ou, quando for o caso, estadual, observados os dados demográficos oficiais.

Art. 47. O § 2º do art. 45 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 45.....

.....

§ 2º No caso de empate entre duas ou mais propostas, e após obedecido o disposto no § 2º do art. 3º desta Lei, a classificação dará precedência ao licitante que tiver programa de promoção de igualdade racial em estágio mais avançado de implementação; persistindo o empate, ela será feita, obrigatoriamente, por sorteio, em ato público, para o qual todos os licitantes serão convocados, vedado qualquer outro processo.

..... (NR)”

Art. 48. A inclusão do quesito cor/raça, a ser coletado de acordo com a autotclassificação, será obrigatória em todos os registros administrativos direcionados aos empregadores e aos trabalhadores do setor privado e do setor público, tais como:

- I – formulários de admissão e demissão no emprego;
- II – formulários de acidente de trabalho;
- III – instrumentos administrativos do SINE - Sistema Nacional de Emprego, ou órgão que lhe venha a suceder;
- IV – Relação Anual de Informações Sociais - RAIS, ou registro que lhe venha a suceder;
- V – formulários da Previdência Social;
- VI - todos os inquéritos do IBGE ou de órgão que lhe venha a suceder.

Art. 49. Os artigos 3º e 4º da Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, passam a vigorar acrescidos dos seguintes parágrafos:

“ Art. 3º .....

Pena: .....

Parágrafo único. Incorre na mesma pena quem, por motivo de discriminação de raça ou de cor ou de origem nacional ou étnica obstar a promoção ou a concessão de qualquer outro benefício decorrente da relação funcional. (NR)”

“Art.4º .....

Pena:.....

§ 1º Incorre na mesma pena quem, por motivo de discriminação de raça ou de cor ou práticas resultantes de preconceito de descendência ou origem nacional ou étnica:

- I – deixar de conceder os equipamentos necessários ao empregado em igualdade de condições com os demais trabalhadores;
- II – impedir ascensão funcional do empregado ou obstar outra forma de benefício profissional;

III – proporcionar ao empregado tratamento diferenciado no ambiente de trabalho, especialmente quanto ao salário.

§ 2º. Ficará sujeito à pena de multa e prestação de serviços à comunidade, incluindo atividades de promoção da igualdade racial, quem, em anúncios ou qualquer outra forma de captação de trabalhadores, exigir boa aparência do candidato ou a respectiva fotografia no currículo, com vistas à seleção para ingresso no emprego. (NR)”

Art. 50. Os artigos 3º e 4º, da Lei nº 9.029, de 13 de abril de 1995, passam a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 3º. Sem prejuízo do prescrito no artigo anterior e dos dispositivos legais que tipificam os crimes resultantes de preconceito de etnia, raça e/ou cor, as infrações do disposto nesta Lei são passíveis das seguintes cominações:

I - .....

II - .....(NR)”

“Art. 4º O rompimento da relação de trabalho por ato discriminatório, nos moldes desta Lei, além do direito à reparação pelo dano moral, faculta ao empregado optar entre:

I - .....

II - ..... (NR)”

Art. 51. As empresas contratantes ficam proibidas de exigir, juntamente com o currículo profissional, a fotografia do candidato a emprego.

## **CAPÍTULO VII DO SISTEMA DE COTAS**

Art. 52. Fica estabelecida a cota mínima de vinte por cento para a população afro-brasileira no preenchimento das vagas relativas:

I – aos concursos para investidura em cargos e empregos públicos na administração pública federal, estadual, distrital e municipal, direta e indireta;

II – aos cursos de graduação em todas as instituições de educação

superior do território nacional;

III – aos contratos do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES).

Parágrafo único. Na inscrição, o candidato declara enquadrar-se nas regras asseguradas na presente lei.

Art. 53. Acrescente-se ao artigo 10 da Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997, o §3º-A, com a seguinte redação:

“Art. 10.....

.....

§ 3º-A. Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação deverá reservar o mínimo de trinta por cento para candidaturas de afro-brasileiros.

..... (NR)”

Art. 54. As empresas com mais de 20 empregados manterão uma cota de no mínimo vinte por cento para trabalhadores afro-brasileiros.

## **CAPÍTULO VIII DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO**

Art. 55. A produção veiculada pelos órgãos de comunicação valorizará a herança cultural e a participação dos afro-brasileiros na história do país.

Art. 56. Os filmes e programas veiculados pelas emissoras de televisão deverão apresentar imagens de pessoas afro-brasileiras em proporção não inferior a vinte por cento do número total de atores e figurantes.

Parágrafo único. Para a determinação da proporção de que trata este artigo, será considerada a totalidade dos programas veiculados entre a abertura e o encerramento da programação diária.

Art. 57. As peças publicitárias destinadas à veiculação nas emissoras de televisão e em salas cinematográficas deverão apresentar imagens de pessoas afro-brasileiras em proporção não inferior a vinte por cento do número total de atores e figurantes.

Art. 58. Os órgãos e entidades da administração pública direta, autárquica ou fundacional, as empresas públicas e as sociedades de economia mista, ficam obrigados a incluir cláusulas de participação de artistas afro-brasileiros, em proporção não inferior a vinte por cento do número total de artistas e figurantes, nos contratos de realização de filmes, programas ou quaisquer outras peças de caráter publicitário.

§ 1º. Os órgãos e entidades de que trata este artigo incluirão, nas especificações para contratação de serviços de consultoria, conceituação, produção e realização de filmes, programas ou peças publicitárias, a obrigatoriedade da prática de iguais oportunidades de emprego para as pessoas relacionadas com o projeto ou serviço contratado.

§ 2º. Entende-se por prática de iguais oportunidades de emprego o conjunto de medidas sistemáticas executadas com a finalidade de garantir a diversidade de raça, sexo e idade na equipe vinculada ao projeto ou serviço contratado.

§ 3º. A autoridade contratante poderá, se considerar necessário para garantir a prática de iguais oportunidades de emprego, requerer auditoria e expedição de certificado por órgão do Poder Público.

Art. 59. A desobediência às disposições desta Lei constitui infração sujeita à pena de multa e prestação de serviço à comunidade, através de atividades de promoção da igualdade racial.

Art. 60. A Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, passa a vigorar acrescida do seguinte artigo:

“Art. 20-A. Tornar disponível na rede Internet, ou em qualquer rede de computadores destinada ao acesso público, informações ou mensagens que induzam ou incitem a discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional.

Pena: reclusão de um a três anos e multa.

Parágrafo único. O juiz poderá determinar, ouvido o Ministério Público ou a pedido deste, ainda antes do inquérito judicial, sob pena de desobediência, a interdição das respectivas mensagens ou páginas de informação em rede de computador.”

## **CAPÍTULO IX DAS OUVIDORIAS PERMANENTES NAS CASAS LEGISLATIVAS**

Art. 61. O Congresso Nacional, as Assembléias Legislativas estaduais, a Câmara Legislativa do Distrito Federal e as Câmaras Municipais instituirão Ouvidorias Permanentes em Defesa da Igualdade Racial, como órgãos pluripartidários, para receber e investigar denúncias de preconceito e discriminação com base em etnia, raça e ou cor e acompanhar a implementação de medidas para a promoção da igualdade racial.

Parágrafo único. Cada Casa Legislativa organizará sua Ouvidoria Permanente em Defesa da Igualdade Racial na forma prevista pelo seu Regimento Interno.

## **CAPÍTULO X DO ACESSO À JUSTIÇA**

Art. 62. É garantido às vítimas de discriminação racial o acesso à Ouvidoria Permanente do Congresso Nacional, à Defensoria Pública, ao Ministério Público e ao Poder Judiciário em todas as suas instâncias, para a garantia do cumprimento de seus direitos.

Art. 63. O Conselho Nacional de Defesa da Igualdade Racial constituirá Grupo de Trabalho para a elaboração de Programa Especial de Acesso à Justiça para a população afro-brasileira.

§ 1º O Grupo de Trabalho contará com a participação de estudiosos do funcionamento do Poder Judiciário e de representantes da Ordem dos Advogados do Brasil, de associações de magistrados e de associações do Ministério Público, conforme determinações do Conselho Nacional de Defesa da Igualdade Racial.

§ 2º O Programa Especial de Acesso à Justiça para a população afro-brasileira, entre outras medidas, contemplará:

I - a inclusão da temática da discriminação racial e desigualdades raciais no processo de formação profissional das carreiras jurídicas da Magistratura, Ministério Público e Defensoria Pública;

II - a criação de varas especializadas para o julgamento das demandas criminais e cíveis originadas de legislação antidiscriminatória e promocional da igualdade racial;

III - a adoção de estruturas institucionais adequadas à operacionalização das propostas e medidas nele previstas.

Art. 64. Para a apreciação judicial das lesões e ameaças de lesão aos interesses da população afro-brasileira decorrentes de situações de desigualdade racial, se recorrerá à ação civil pública, disciplinada na Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.

§ 1º Nas ações referidas neste artigo prevalecerão:

I – o critério de responsabilidade objetiva;

II – a inversão do ônus da prova, cabendo aos acionados provar a adoção de procedimentos e práticas que asseguram o tratamento isonômico sob o enfoque racial.

§ 2º As condenações pecuniárias e multas decorrentes das ações tratadas neste artigo serão destinadas ao Fundo de Promoção da Igualdade Racial.

### **TÍTULO III DAS DISPOSIÇÕES FINAIS**

Art. 65. As medidas instituídas nesta Lei não excluem outras em prol da população afro-brasileira que tenham sido ou venham a ser adotadas no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal ou dos municípios.

Art. 66. O Poder Público criará instrumentos para aferir a eficácia social das medidas previstas nesta Lei e efetuará seu monitoramento constante, com a emissão de relatórios periódicos.

Art. 67. Esta Lei entra em vigor noventa dias após sua publicação.

Sala da Comissão, em            de            de 2002.

Deputado REGINALDO GERMANO  
Relator

Institui ações afirmativas em prol da população brasileira afro-descendente.

O Congresso Nacional decreta:

**Art. 1º** Esta Lei institui ações afirmativas em prol da população brasileira afro-descendente a fim de implementar a justiça social preconizada pela Constituição Federal.

Parágrafo único. Para efeitos desta Lei, considera-se afro-descendente todo brasileiro que assim se declare, ressalvadas outras exigências estabelecidas em regulamento.

**Art. 2º** O Poder Público promoverá campanhas informativas e educativas que valorizem a cultura afro-brasileira e sensibilizem a população do País para vivenciar a efetiva igualdade racial.

Parágrafo único. No cumprimento do disposto no *caput* conceder-se-á atenção prioritária ao conteúdo dos livros didáticos a fim de livrá-los de toda e qualquer referência moldada pelo preconceito de raça, cor ou etnia.

**Art. 3º** Os partidos políticos e as coligações partidárias criarão mecanismos de incentivo à candidatura de afro-descendente a cargos eletivos, com a finalidade de atingir um grau de representatividade consentâneo com a realidade étnica da população a ser representada.

**Art. 4º** Será destinada cota mínima de 20 % (vinte por cento) para os candidatos afro-descendentes que apresentem a qualificação exigida:

I – no preenchimento de cargos e empregos públicos da administração pública direta, indireta e fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

II – no acesso a vagas nos cursos de nível superior ministrados em qualquer das instituições públicas e privadas de ensino localizadas no território nacional;

III – na assinatura dos contratos do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies).

§ 1º O acesso dos candidatos aos benefícios previstos no *caput* obedecerá a critérios estabelecidos em regulamento, observado o pressuposto do procedimento único de inscrição e seleção.

§ 2º Até que o Poder Executivo regulamente esta Lei, para participar da cota, o candidato deverá declarar-se, ainda, de cor preta ou parda.

§ 3º Os órgãos públicos e as instituições de ensino levarão em conta a constituição étnica da população abrangida pela circunscrição de seus respectivos entes federativos ao fixar o percentual aplicável ao caso concreto.

**Art. 5º** Na hipótese do não-preenchimento da cota prevista no art. 4º, as vagas assim remanescentes no processo seletivo serão revertidas para o aproveitamento dos demais candidatos devidamente qualificados.

**Art. 6º** A cota a que se refere o art. 4º será empregada durante 50 (cinquenta) anos, contados a partir do primeiro dia de vigência desta Lei.

**Art. 7º** As instituições públicas e privadas de ensino superior conceberão e implantarão mecanismos capazes de subsidiar o progresso acadêmico dos estudantes beneficiados que apresentem fraco desempenho, de forma a garantir a máxima paridade entre

os seus percentuais de ingresso nos cursos e os de diplomação.

**Art. 8º** Os serviços de registro civil procederão, gratuitamente, e a pedido, ao lançamento e à alteração da cor e das características étnico-culturais no assento de nascimento do interessado, obedecendo a recorte racial padronizado em regulamento.

§ 1º A obrigação imposta no *caput* também se estende aos institutos de identificação civil no tocante aos documentos pessoais.

§ 2º O interessado poderá efetuar o pedido de lançamento ou de alteração da cor e das características étnico-culturais a qualquer tempo, devendo ser representado ou assistido pela mãe, pelo pai ou por responsável caso ainda não tenha atingido a maioridade civil.

§ 3º As alterações de que tratam o *caput* deste artigo serão averbadas e posteriormente publicadas, gratuitamente, pela imprensa oficial.

**Art. 9º** Os levantamentos censitários e as pesquisas estatísticas feitos por órgãos da administração pública direta, indireta e fundacional da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios efetuarão o registro da cor dos entrevistados conforme padronização a ser instituída em regulamento.

Parágrafo único. A obrigação de introduzir o recorte racial nas estatísticas estende-se também às entidades privadas.

**Art. 10.** Dê-se ao art. 54 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, a seguinte redação:

“Art. 54. O assento de nascimento deverá conter:

.....  
2º) o sexo, a cor e as características étnico-culturais do registrando, obedecido ao recorte racial padronizado em regulamento;  
.....” (NR)

**Art. 11.** O art. 27 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso V:

“Art. 27. ....  
.....  
V – qualificação social.” (NR)

**Art. 12.** A Lei nº 8.666, de 1993, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 30-A:

“Art. 30-A. A documentação relativa à qualificação social limitar-se-á a:

I – plano de inclusão funcional de trabalhadores afro-descendentes, com o estabelecimento de metas e cronograma relativos ao ingresso nas diversas carreiras e ao acesso a postos hierárquicos diferenciados;

II – certificado, emitido pelo órgão público competente, de cumprimento das metas e do cronograma fixados no plano referido no inciso I;

III – prova de reserva de percentual de vagas para os trabalhadores afro-descendentes nos cursos de treinamento, atualização e aperfeiçoamento oferecidos no ano de apresentação da proposta.”

**Art. 13.** O § 2º do art. 32, o art. 36 e o § 2º do art. 45 da Lei nº 8.666, de 1993, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 32. ....

.....  
 § 2º O certificado de registro cadastral a que se refere o § 1º do art. 36 substitui os documentos enumerados nos arts. 28 e 29, exclusive aqueles de que tratam os incisos III e IV do art. 29, obrigada a parte a declarar, sob as penalidades cabíveis a superveniência de fato impeditivo da habilitação, e a apresentar o restante da documentação prevista nos arts. 30, 30-A e 31 desta Lei.

.....” (NR)

“Art. 36. Os inscritos serão classificados por categorias, tendo-se em vista a especialização, subdivididas em grupos, segundo a classificação técnica e econômica avaliada pelos elementos constantes da documentação relacionada nos arts. 30, 30-A e 31 desta Lei.

.....” (NR)

“Art. 45. ....

.....  
 § 2º No caso de empate entre 2 (duas) ou mais propostas, e após obedecer ao disposto no § 2º do art. 3º desta Lei, a classificação dará precedência ao licitante que apresentar plano de inclusão funcional de afro-descendentes em fase mais adiantada do cronograma; persistindo o empate, ela será feita, obrigatoriamente, por sorteio, em ato público, para o qual todos os licitantes serão convocados, vedado qualquer outro processo.

.....” (NR)

**Art. 14.** As medidas instituídas nesta Lei não excluem outras em prol da população brasileira afro-descendente que tenham sido ou venham a ser adotadas no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

**Art. 15.** O Poder Público criará instrumentos para aferir a eficácia social das medidas previstas nesta Lei e efetuará seu monitoramento constante, com a emissão de relatórios periódicos.

**Art. 16.** Esta Lei entra em vigor 180 (cento e oitenta) dias após sua publicação.

Senado Federal, em            de junho de 2002

Senador Ramez Tebet  
 Presidente do Senado Federal