



UNIVERSIDADE  
ESTADUAL DE LONDRINA

---

MÔNICA DE SOUZA CZIGLER

**ESTATUTO DA IGUALDADE RACIAL:  
DA EXCLUSÃO A UMA NOVA CONTRATUALIDADE**

---

Londrina  
2011

MÔNICA DE SOUZA CZIGLER

**ESTATUTO DA IGUALDADE RACIAL:  
DA EXCLUSÃO A UMA NOVA CONTRATUALIDADE**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Ciências Sociais, da Universidade Estadual de Londrina, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre.

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Ana Cleide Chiarotti  
Cesário

Londrina  
2011

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

C998e Czigler, Mônica de Souza.

Estatuto da igualdade racial: da exclusão a uma nova contratualidade / Mônica de Souza Czigler. – Londrina, 2011. 105f.

Orientador: Ana Cleide Chiarotti Cesário.

Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Londrina, Centro de Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciências de Alimentos, 2011.

Inclui Bibliografia.

1. Discriminação racial – Estatuto legal, leis, etc – Teses. 2. Negros – Segregação – Teses 3. Negros – Condições sociais – Teses 4. Relações raciais

CDU: 323.118

MÔNICA DE SOUZA CZIGLER

**ESTATUTO DA IGUALDADE RACIAL:  
DA EXCLUSÃO A UMA NOVA CONTRATUALIDADE**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Ciências Sociais, da Universidade Estadual de Londrina, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Ana Cleide Chiarotti  
Cesário

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Ana Cleide Chiarotti Cesário  
UEL – Londrina - PR

---

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Ana Maria Chiarotti de Almeida  
UEL – Londrina - PR

---

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Teresinha Bernardo  
PUCSP - São Paulo - SP

Londrina, 24 de agosto de 2011.

Aos meus pais, Dalto e Neuza (ambos, *in memoriam*),  
e à minha irmã Márcia,  
essenciais à minha formação.

## AGRADECIMENTOS

Quando um trabalho chega ao fim, não se trata mais de nossas reflexões e escolhas. É um processo de muitos diálogos, questionamentos e ideias com pessoas, leituras, olhares. Por isso, são muitos os agradecimentos.

Em primeiro lugar, agradeço minha orientadora, Ana Cleide, pela dedicação e amizade em todas as etapas deste trabalho. Agradeço pelo incentivo e pela confiança e, sobretudo, pelo entusiasmo com a pesquisa.

À professora Ana Maria, por ter me acompanhado na graduação com seus ensinamentos e dedicação.

Aos meus pais Dalto (*in memoriam*) e Neuza (*in memoriam*) pelo que inspiraram meu sentimento e visão de mundo.

À minha irmã Márcia, mulher que admiro pela solidariedade e companheirismo e ao Márcio, cunhado com quem posso contar sempre.

Ao meu companheiro Thiago, pelo amor, incentivo e confiança e por compartilhar as interrogações que a vida nos coloca.

À família que me acolheu em São Paulo, Sueli e Orlando, sogros e amigos queridos, sempre dispostos a ajudar.

Aos/as amigos/as, em especial Bruna, Nádia, Fabrizia e Gisele, pelas discussões críticas e incentivos.

À Misha, parceira de todos os momentos, companheira incondicional.

À Coordenação de Aperfeiçoamento Pessoal de Nível Superior (CAPES), pela bolsa concedida.

Ao Programa Nacional de Cooperação Acadêmica (PROCAD), por possibilitar o contato com muitas pesquisas e ideias através do intercâmbio entre UEL e PUC-SP.

Aos professores e funcionários da UEL, pela atenção dispensada aos alunos.

Obrigada a todos por esta realização

**“As leis não bastam.  
Os lírios não nascem da lei.  
Meu nome é tumulto, e escreve-se na pedra.”**

Carlos Drummond de Andrade

CZIGLER, Mônica de Souza. **Estatuto da igualdade racial**: da exclusão a uma nova contratualidade. 2011. 105f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Londrina. Londrina, 2011.

## RESUMO

Este trabalho interpreta o Estatuto da Igualdade Racial na forma de Projeto de Lei (PL) e, em seguida, como Lei Aprovada. Utilizamos a teoria e método da Análise do Discurso (AD) de linha francesa para interpretar as relações raciais no Brasil, seus desdobramentos e embates relacionados ao Estatuto. Privilegiar o discurso como objeto de análise e a entrada na produção de sentidos permitiu relacioná-lo com a exterioridade social conflituosa e polêmica, sobretudo no que se refere às cotas. Dessa forma, o Estatuto surge como acolhimento de várias demandas do Movimento Negro pela promoção da igualdade racial no país, visto que a população negra encontra-se à margem do Contrato. Por meio do instituto das Ações Afirmativas, algumas matérias que o PL propôs foram silenciadas na Lei aprovada como, por exemplo, Direitos da Mulher, Cotas para ingresso em Universidades Públicas e a questão da Identidade Negra. Uma interpretação que, por um lado mostra os conflitos e os argumentos antagônicos sobre relações raciais e, por outro, mostra que a desigualdade a que os negros estão relegados também é permeada por luta por direitos em busca de uma nova contratualidade, ampliando a cidadania.

**Palavras-chave:** Estatuto da igualdade racial. Ações afirmativas. Discurso. Silêncio.



CZIGLER, Mônica de Souza. **Statute of Racial Equality**: from exclusion to a new contractuality. 2011. 105p. Dissertation (Master's degree in Social Sciences) – Universidade Estadual de Londrina. Londrina, 2011.

### **ABSTRACT**

This work interprets the Statute of Racial Equality in the form of Law Project (LP) and, thereafter, as Approved Law. We use the method and theory of French oriented Discourse Analysis (DA) to interpret the racial relations in Brazil, their developments and clashes related to the Statute. We privilege the discourse as analysis object and the ingress in the production of meanings has allowed relate it to the conflicting and controversy social exteriority, particularly with regard to quotas. Thus, the Statute rises as the refuge of several demands of Black Movement towards the promotion of racial equality in the country, since the black population finds itself outside the Contract. Through the institute of Affirmative Actions, some matters proposed by the LP have been silenced in the approved law such as Women Rights, Quotes for the admission into Public Universities and the issue of Black Identity. An interpretation which, on the one hand shows the conflicts and the opposing arguments on the racial relations and, on the other hand, shows that the inequality to which black people are relegated is also permeated by rights struggles on the quest of a new contractuality, extending the citizenship.

**Keywords:** Statute of racial equality. Affirmative actions. Discourse. Silence.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- AD** – Análise do Discurso
- ADTC** – Disposições Constitucionais Transitórias
- AIE** – Aparelhos Ideológicos do Estado
- ARE** – Aparelhos Repressivos do Estado
- CCJ** – Comissão de Constituição, cidadania e justiça
- DEM** – (Partido) Democratas
- DIEESE** – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
- FD** – Formação Discursiva
- FNB** – Frente Negra Brasileira
- IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- INCRA** – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
- IPHAN** – Instituto do Patrimônio Artístico Nacional
- IPEA** – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
- MNU** – Movimento Negro Unificado
- MN** – Movimento Negro
- PL** – Projeto de Lei
- PT** – Partido dos Trabalhadores
- SEPPIR** – Secretária Especial de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República
- SINAPIR** – Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial
- TEM** – Teatro Experimental do Negro

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	9
<b>1 ANÁLISE DO DISCURSO DE LINHA FRANCESA – TEORIA E MÉTODO</b> .....	14
1.1 PRODUZINDO SENTIDOS.....	19
1.2 DISCURSO, LUTA POR DIREITOS E CIDADANIA .....	25
<b>2 CONDIÇÕES MATERIAIS DE PRODUÇÃO DO ESTATUTO DA IGUALDADE RACIAL</b> .....	36
<b>3 A PASSAGEM DO TEXTO PARA O DISCURSO – UMA INTERPRETAÇÃO DO ESTATUTO DA IGUALDADE RACIAL</b> .....	44
3.1 DA POLISSEMIA À CONTENÇÃO – A ANÁLISE DO TEXTO JURÍDICO DO PL DO ESTATUTO DA IGUALDADE RACIAL .....	54
<b>4 O DISCURSO DO ESTATUTO DA IGUALDADE RACIAL: LEI 12.288/10 E O SILÊNCIO</b> .....	82
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	95
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	101

## INTRODUÇÃO

A análise do Projeto de lei do Estatuto da Igualdade Racial<sup>1</sup>, do ano de 2006, e o texto final da lei 12.288/10, aprovada e sancionada pelo Presidente Lula em 2010 é o objeto desta pesquisa. Por meio dos textos, objetos empíricos, tocamos em questões polêmicas da sociedade brasileira como relações raciais e luta por direitos. Estes temas estão materializados nos textos do PL e da Lei como, por exemplo: cotas raciais, demarcação de terras quilombolas, instalação de ouvidorias que amparem vítimas de racismo e discriminação.

O PL e a Lei 12.288/10 compõem um interdiscurso marcado pela formação discursiva jurídico-política, mas também fortemente perpassado por embates político-ideológicos que envolvem a luta por direitos e a cidadania dos negros no Brasil.

Dessa forma, para a interpretação dos sentidos produzidos pelos discursos do PL e da Lei, o arcabouço teórico/metodológico da Análise do Discurso de linha francesa (AD), o qual tem como principal articulador Michel Pêcheux, será utilizado de modo que o discurso seja o objeto central deste trabalho, possibilitando uma abordagem que, apesar de privilegiar a instância do simbólico, permite aprofundar aspectos importantes que compõem a realidade do objeto investigado.

A orientação teórico-metodológica fundamental da análise do discurso é considerar a exterioridade social “no texto”, ou seja, o texto envolvido pela história e pelas relações sociais, o que viabiliza a utilização deste método para nós pesquisadores das Ciências Sociais. Desse modo, a AD não é simplesmente um estudo linguístico, pois não se estuda a língua fechada nela mesma, mas sim o discurso, que é um objeto que provém de uma realidade histórica determinada.

O discurso na presente pesquisa é entendido como fruto de um processo permeado por ação política. É nesse sentido que a circulação da fala tem um papel importante na compreensão desse processo, o que significa dizer que os sujeitos, ao se articularem politicamente, estão ao mesmo tempo agindo e produzindo sentidos por meio do discurso. Por isso a AD torna-se fundamental, nas análises dos textos do PL e da Lei, para entendê-los enquanto resultados de uma

---

<sup>1</sup> Daqui por diante o Estatuto da Igualdade Racial será denominado também por PL, ou seja, projeto de lei.

trajetória histórica de luta empreendida pelo movimento negro<sup>2</sup> por garantia da igualdade racial e por ampliação de direitos.

Os discursos são compreendidos a partir da questão central e norteadora da pesquisa: – Ao considerarmos que a população afro-brasileira está à margem da cidadania plena em nosso país, o PL e a Lei 12.288/10 constituem projeto de uma nova contratualidade envolvendo os direitos dos negros frente ao Estado e a sociedade no Brasil. Constituem uma forma de luta por direitos ou ampliação dos direitos já existentes em benefício da população negra.

Para interpretar os discursos, torna-se imprescindível procurar em seu texto a presença da historicidade que permite a produção de sentidos e significados acerca das mudanças propostas. Através do texto, podemos apontar para o interdiscurso, ou seja, para sua exterioridade social e para a materialidade dos sentidos por ele produzidos.

O PL 3.198/2000, que dispõe sobre o Estatuto da Igualdade Racial, surgiu no ano 2000, proposto pelo Senador Paulo Paim (PT-RS) quando ainda era deputado. Trata-se de um instrumento normativo em busca de promoção da igualdade racial, pois defende direitos fundamentais como acesso à saúde e à educação. Faz parte de uma discussão pública que envolve temas como formação étnicorracial brasileira, identidade nacional, desigualdades raciais, tanto pela ótica dos direitos normativos como substantivos.

Além disso, o PL pauta uma questão polêmica e controversa que alimenta um tenso debate nacional e que diz respeito à política de cotas raciais e, em especial, as de ingresso nas universidades públicas. Debate que acaba por ofuscar a importância de outras questões, como o direito à propriedade da terra aos remanescentes quilombolas e a criação do Fundo Nacional de Promoção da Igualdade Racial.

Em torno das cotas raciais, existe um discurso polifônico em que muitas vozes se fazem ouvir, revelando disputas entre posições político-ideológicas. O embate discursivo que se trava sobre as ações afirmativas, na forma de cotas

---

<sup>2</sup> Movimento negro, neste trabalho, significa luta dos negros ou não negros, em busca de resolver problemas que afetam a população afro-brasileira, no que diz respeito à discriminação e ao preconceito racial e seus efeitos como, por exemplo, a marginalização dessa parcela da população no sistema educacional, político, econômico, social, cultural. Assim, uma concepção orientada pelo eixo da resistência, enfrentamento e da afirmação política face às desigualdades raciais.

para ingresso nas universidades públicas, produz uma fissura na formação discursiva sobre a “democracia racial”, discurso até então hegemônico.

Os argumentos favoráveis às cotas funcionam como contragolpes ideológicos às antigas discursividades. Compõem um novo discurso sobre a questão racial e revela a luta por direitos e cidadania, hoje deflagrada por grupos organizados da sociedade civil que se orientam pela percepção da desigualdade de classes e, sobretudo, das assimetrias que permeiam as relações entre brancos e negros.

Assentam tais desigualdades e relações assimétricas em condições materiais de existência de alcance sócio-histórico que repercutem nos âmbitos cultural, político e jurídico. Esse novo cenário discursivo contribui para a busca de afirmação política dos afro-brasileiros, cuja inserção na nossa sociedade, desde a sua origem, sempre se mostrou injusta e desigual.

Desse modo, o PL surge no bojo de um amplo campo discursivo não consensual sobre desigualdade racial e promoção da população negra que envolve a política, a academia e a sociedade civil. O autor do documento, hoje Senador, Paulo Paim PT/RS, ao justificar a elaboração do Estatuto com base em fatores históricos, pauta a questão em termos do binômio inclusão/exclusão que está na essência do contrato político. Após lembrar as condições históricas pelas quais o negro foi explorado, violentado, escravizado, afirma, “[...] *de dominados os negros passaram a excluídos. Situação que permanece até os dias de hoje*”. (PAIM, 2006).

Esta afirmação expressa o que o autor avalia sobre a condição dos negros no Brasil que, mesmo diante das normas constitucionais em vigor, garantidoras de cidadania, vivem à margem do contrato.

Assim, o PL reúne um conjunto de propostas para garantia dos direitos da população afro-brasileira, abarcando reivindicações do movimento negro ao longo de sua prática, sobretudo após a década de 1980. Uma militância que, ao se posicionar contra o racismo e a desigualdade social que afetam os afro-brasileiros, acentua critérios de raça e não os universalistas<sup>3</sup> referentes às classes (GUIMARÃES, 2008).

---

<sup>3</sup> *O princípio da universalidade refere-se à responsabilidade dos governos de assegurarem a todas as pessoas, sem distinção de qualquer tipo, o acesso aos serviços públicos e aos direitos sociais: saúde e educação pública e gratuita, todos os direitos da previdência e da assistência social.* (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2005, p. 27).

Este trabalho se orienta pelo conceito da equidade que

Configura um princípio de justiça redistributiva, proporcional, que se pauta mais pelas necessidades das pessoas e coletivos e por um senso reparador de dívidas, do que pela sua igualdade formal de todos diante da lei. Representa o aprofundamento do princípio da igualdade formal de todos diante da lei. Ele implica que pessoas e coletivos que se encontram em circunstâncias especiais ou que são diferentes sejam tratados de forma especial ou diferente. (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2005, p. 29).

O PL está longe de se restringir ao sistema de cotas para acesso ao ensino superior, vai muito além quando propõe uma sistematização de atendimento específico para a população negra pelo Sistema Único de Saúde; questões que contemplam a mulher negra; a criação do Fundo Nacional de Promoção da Igualdade Racial para promoção da igualdade de oportunidade em diversas áreas. (PAIM, 2006, p.4).

Como se observa, esta pesquisa se inscreve em uma dinâmica atual da política brasileira que coloca em sua agenda a questão do racismo e da discriminação. Ademais, seu desafio consiste em liberar os sentidos produzidos pelo PL, uma vez que o documento acolhe muitas iniciativas do movimento negro, transformando-as em propostas de marcos normativo-jurídicos e instituição de novos direitos – que na verdade são garantias e desdobramentos de direitos formais já existentes – com vistas à superação das persistentes desigualdades em que se encontra a população afro-brasileira.

No decorrer da pesquisa, após mais de dez anos da elaboração e tramitação do PL nas instâncias legislativas, ele foi votado e aprovado pela Câmara dos Deputados em 09 de setembro de 2009; aprovado em 16 de junho de 2010 pelo Senado e sancionado em 20 de junho de 2010 pelo Presidente Lula.

O cotejo do PL com o texto aprovado mostra que a Lei fica esvaziada dos pontos mais importantes e polêmicos. A Lei deixou de fora a ação afirmativa na modalidade de cotas para diversas atividades; a definição do atendimento do SUS (Sistema Único de Saúde) pelo critério de raça; direitos específicos que atendam as especificidades da mulher negra.

Após a aprovação, percebemos que o Estatuto, mesmo esvaziado em suas principais propostas, ainda terá força de lei para garantir a promoção e proteção da comunidade afro-brasileira em alguns campos como, por exemplo,

institui o Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Sinapir); incentiva atividades rurais específicas da população negra já moradora no campo e reconhece a capoeira como esporte que terá recursos públicos para seu desenvolvimento.

Diante desta mudança no decorrer da pesquisa, optamos por continuar com a proposta inicial de analisar o texto do PL, por expressar as várias reivindicações do movimento negro, enquanto o texto atual – o estatuto já na forma de lei – será analisado como um novo contrato, dando a ver os novos direitos instituídos e o que deixou de fora em relação ao PL.

Assim, com o intuito de contribuir com interpretação sobre o embate político-ideológico que envolve racismo, discriminação e políticas públicas com recorte racial, este trabalho estrutura-se da seguinte maneira: o primeiro capítulo tratará da teoria e método adotados, a Análise do Discurso, para entendimento da produção de sentidos tanto do PL como da Lei e demais textos analisados, trata-se da relação com a exterioridade social e outros discursos.

No segundo capítulo serão analisadas as condições materiais de produção do Estatuto, isto é, os acontecimentos históricos que estão na raiz do projeto de lei, fatos concretos sobre escravização dos negros até a conquista da cidadania/liberdade, por meio da Lei Áurea e as “exceções” existentes nos marcos constitucionais – constituição do Império e da Primeira República – que justifiquem a criação de uma lei ordinária à Constituição Cidadã de 1988 em benefício da população negra brasileira, bem como o debate que antagoniza com muitas das disposições do documento.

O terceiro capítulo se ocupará da análise propriamente dita do documento pela perspectiva da AD, por meio da construção de um dispositivo analítico que responda questões sobre política, direitos e cidadania referentes à população negra, encerrando com análise comparativa entre o PL e o Estatuto aprovado, na perspectiva da contratualidade, isto é, dando a ver o que foi incluído e o que foi deixado de fora, bem como as possíveis repercussões no processo de inclusão da população negra na sociedade brasileira.

A análise propiciará uma relação do PL com outras formações discursivas, como, por exemplo, do movimento negro. Espera-se que o trabalho possa indicar novas questões a serem pesquisadas sobre as relações desiguais e assimétricas que envolvem a questão racial no Brasil.



## 1 ANÁLISE DO DISCURSO DE LINHA FRANCESA – TEORIA E MÉTODO

Embora existam muitos trabalhos, no meio acadêmico, sobre as relações raciais no Brasil, pretendemos ampliar a compreensão da questão por meio da análise do discurso do PL do Estatuto da Igualdade Racial bem como da Lei 12.288/10, já aprovada e sancionada, que o institui.

A opção em trabalhar com Análise de Discurso de linha francesa, criada por Michel Pêcheux se deve, especialmente, por se tratar de uma teoria e método que consideram a exterioridade social dentro do texto.

Esta teoria e método, que tem o discurso como principal objeto de conhecimento toma como ponto de partida os processos ideológicos em confluência com os fenômenos linguísticos, ou seja, a língua materializa sentidos ao entrar em contato com diferentes ideologias.

As autoras Cesário e Almeida (2010) explicam que Pêcheux inicia seus estudos com a tentativa de aplicar as teses de Althusser nos estudos do discurso. Lança mão de Marx e Freud para estabelecer a relação entre sujeito e ideologia. Além disso, retorna à Saussure e aborda a língua como sistema sobre o qual os processos discursivos ocorrem, propondo uma fusão entre sujeito, história e ideologia. Sua perspectiva teórica, baseada em três campos disciplinares – Marxismo, Lingüística e Psicanálise – revela que todo o processo discursivo se coloca, em última instância, numa relação ideológica de classes, trata-se da teoria materialista do discurso.

Nesse sentido, não podemos dizer que a AD se forma pela interdisciplinaridade, mas pela relação entre estes três campos do saber, por meio da ligação entre língua, sociedade/história e ideologia para a compreensão do discurso – aquele que só pode ser compreendido, enquanto processo significativo, em constante relação com sua exterioridade.

É assumindo que a linguagem, além de sistema, é interação social, em uma constante relação com o político para a produção de sentidos, que decidimos abordar os documentos nessa perspectiva discursiva.

A Análise de Discurso surgiu, segundo Helena Nagamine Brandão (2004), por volta dos anos 1960, com a intenção de agregar aspectos históricos às análises de textos e aos processos de significação. Por esse motivo, a AD sofre (...)

*um deslocamento teórico, [...] que vai recorrer a conceitos exteriores ao domínio de uma lingüística imanente para dar conta de análises de unidades mais complexas da linguagem.* (Brandão, 2004, p. 15).

Eni Orlandi (2000) considera que a AD tem como finalidade produzir conhecimento a partir do texto perpassado por sua materialidade social, ou seja, a discursividade. Estudar o discurso não significa simplesmente abordar o texto através da perspectiva lingüística enquanto sistema, mas relacionar a linguagem com uma realidade histórica determinada, ou seja, no seu contexto histórico de produção. Dessa forma

A linguagem enquanto discurso não constitui um universo de signos que serve apenas como instrumento de comunicação ou suporte de pensamento; a linguagem enquanto discurso é interação, e um modo de produção social; ela não é neutra, inocente e nem natural, por isso o lugar privilegiado de manifestação da ideologia. [...] Como elemento de mediação necessária entre o homem e sua realidade, a linguagem é lugar de conflito, de confronto ideológico, não podendo ser estudada fora da sociedade, uma vez que os processos que a constituem são histórico-sociais. (BRANDÃO, op. cit., p 11).

Estudar o discurso possibilita abrir novos questionamentos para nós, pesquisadores das Ciências Sociais, pois considerando a relação da língua, ideologia e história, a significação da língua só é possível em sua relação com a exterioridade social, ou seja, o discurso enquanto fenômeno social.

Por isso, o problema central da AD é relacionar a linguagem ao seu contexto histórico de produção para a interpretação dos sentidos. O documento do PL e a Lei aprovada serão compreendidos pelos discursos, objeto em movimento inserido em uma materialidade social, quais sejam, as relações sociais e políticas acerca da população negra do Brasil.

Em uma proposta em que o político e o simbólico se confrontam, essa nova forma de conhecimento coloca questões para a Linguística, interpelando-a pela historicidade que ela apaga, do mesmo modo que coloca questões para as Ciências Sociais, interrogando a transparência da linguagem sobre a qual elas se assentam. Dessa forma, os estudos discursivos visam pensar o sentido dimensionado no tempo e no espaço das práticas do homem, descentrando a noção de sujeito e relativizando a autonomia do objeto da Linguística. (ORLANDI, op. cit. p. 16).

Dessa forma, Brandão (2004) explica que a delimitação da AD, enquanto campo teórico e metodológico, necessita de dois conceitos fundamentais: discurso e ideologia, à medida que a constituição dos sentidos no discurso se dá através de mecanismos ideológicos, pois está imbricada com intenção ou intenções no ato da fala.

A AD se propõe saber como o texto significa e não o que ele significa. Ao conceber o texto em sua discursividade, a ela o coloca em movimento com suas condições materiais de produção a partir de uma questão norteadora da pesquisa, estabelecendo, assim, o *corpus* da análise.

Numa relação entre língua, ideologia e discurso, podemos afirmar que o discurso é o lugar no qual a ideologia se materializa através da língua. Em nosso cotidiano, as palavras circulam livremente, com muitos sentidos, como se todos eles sempre estivessem lá, em um contínuo processo de significação em nós e para nós.

Entretanto, os atos de fala não são meros processos de transmissão de informação e sim processos complexos de significação nos quais, ao falar, o indivíduo se constitui em sujeito, afetado pela língua, história, ideologia numa relação contínua que abre o caminho do discurso.

Desse modo, se a Análise de Discurso é herdeira de três regiões do conhecimento – Psicanálise, Linguística, Marxismo – não o é de modo servil e trabalha uma noção – a de discurso – que não se reduz ao objeto da linguística, nem se deixa absorver pela Teoria Marxista e tampouco corresponde ao que teoriza a Psicanálise. Interroga a Linguística pela historicidade que ela deixa de lado, questiona o materialismo perguntando pelo simbólico e se demarca da Psicanálise pelo modo como, considerando a historicidade, trabalha a ideologia como materialmente relacionada ao inconsciente sem ser absorvida por ele. [...] A análise de discurso, trabalhando na confluência desses campos de conhecimento, irrompe em suas fronteiras e produz um novo recorte de disciplinas, constituindo um novo objeto que vai afetar essas formas de conhecimento em conjunto: esse novo objeto é o discurso. (ORLANDI, op. cit. p. 20).

O sentido do discurso, como afirmamos até aqui, é sustentado pela base da história na AD, essa formação do sentido não pode ser separada da constituição do sujeito que se dá ao passo que ele é interpelado pela ideologia, conceito da teoria marxista extraído por Pêcheux da obra de Althusser. Brandão (2004) explica que Althusser em *Ideologia e Aparelhos Ideológicos de Estado* (1970)

fala sobre os mecanismos de dominação na sociedade capitalista para garantir sua reprodução.

Para ele, a classe dominante garante a reprodução das condições materiais, ideológicas e políticas através do Estado e de seus Aparelhos Repressivos de Estado (ARE) como o exército, tribunais, prisões e os Aparelhos Ideológicos de Estado (AIE) como igreja, escola, família. Assim, pela repressão ou pela ideologia, a classe dominada se submete às explorações.

[...]Althusser se opõe à concepção simplista de ideologia como representação mecânica da realidade; para ele, o problema da ideologia se coloca de outra forma: a ideologia é a maneira pela qual os homens vivem a sua relação com as condições reais de existência, e essa relação é necessariamente imaginária. Acentua o caráter imaginário, o aspecto, assim dizer, 'produtivo' da ideologia, pois o homem produz, cria formas simbólicas de representação da sua relação com a realidade concreta. (BRANDÃO, op. cit., p. 24).

Assim, pela convergência de três áreas do saber em grande destaque na década de 1960 – Linguística, Psicanálise e Marxismo – a AD se constitui tendo como objeto de estudo o discurso. Com o intuito de ter uma relação menos ingênua com linguagem, a AD permite que, ao falar e ouvir, possamos fazer questionamentos sobre os sentidos cristalizados que, aparentemente, sempre estiveram lá, como se a linguagem fosse transparente e neutra. De acordo com Orlandi (2000, p. 20), para a AD:

- a) a língua tem sua ordem própria, mas só é relativamente autônoma (distinguindo-se da Linguística, ela reintroduz a noção de sujeito e de situação de análise da linguagem);
- b) a história tem seu real afetado pelo simbólico (os fatos reclamam sentidos);
- c) o sujeito de linguagem é descentrado, pois é afetado pelo real da língua e também pelo real da história, não tendo o controle sobre o modo como elas afetam. Isso redundaria em dizer que o sujeito discursivo funciona pelo inconsciente e pela ideologia.

Nessa perspectiva de colocarmos algumas questões sobre as maneiras de ler, conscientes de que estamos comprometidos com sentidos, abordaremos os discursos do PL e da Lei 12.288/10. Isso significa compreendê-los

na passagem do texto para o processo de enunciação, um momento em que o pesquisador ultrapassa a superfície linguística.

Para tanto, recomenda a AD que a pesquisa parta de uma questão ou questões de modo que os encaminhamentos investigativos sejam dados por meio do dispositivo teórico, quais sejam os conceitos da AD. Há também a necessidade da construção de um dispositivo analítico, aquele que diz respeito à formação do pesquisador e tenha uma ligação íntima com a questão que norteia a pesquisa.

Ao estabelecer a questão que nos guiará pelos caminhos discursivos desta pesquisa: O PL (2006) e a Lei que instituíram o Estatuto da Igualdade Racial compõem um interdiscurso marcado pela formação discursiva jurídica, mas fortemente perpassado por embates político-ideológicos que envolvem a luta por direitos e cidadania dos negros no Brasil – é imprescindível delimitar nosso *corpus* de análise.

É certo que nossa pesquisa tem como porta de entrada o PL do Estatuto da Igualdade Racial e a Lei 12.288/10 aprovada e sancionada. Entretanto, esse hipertexto nos leva a relacioná-lo com outras leis que estão em seu interdiscurso e fazem parte do mesmo *corpus* de análise. Estamos falando, por exemplo, da Constituição de 1988, um documento que marca a democratização do Brasil. É a partir dele que emerge o princípio da igualdade, a Carta não trata de questões específicas, mas abre a perspectiva de elaborar leis que regulamentem estas questões como é o caso do Estatuto da Igualdade Racial.

No artigo 3º, inciso IV diz “que *promover o bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação*”. (Constituição da República Federativa do Brasil). Nesse desvão no texto da Constituição, cabe a possibilidade de elaborar regras que tenham um caráter de promoção social com recorte racial.

O importante é destacar que, para a AD, compreenderemos os discursos do PL e da Lei aprovada fazendo gestos de interpretação que sejam condizentes com o nosso dispositivo analítico. Não cabe a este trabalho esvaziar os sentidos, ou melhor, encontrar uma chave de interpretação. A AD, enquanto teoria e método, procura perceber os limites como parte do processo de significação.

O dispositivo analítico, concebido pelo próprio analista, comporta elementos que respeitam a natureza do material analisado – de natureza jurídica,

mas que, na essência, é política, além da questão que colocamos – os sentidos sobre direitos, novos direitos e a substancialidade da cidadania da população afro-brasileira.

### 1.1 PRODUZINDO SENTIDOS

As condições de produção do Projeto de Lei do Estatuto da Igualdade Racial se dão através do desvelamento do processo que o colocou em funcionamento. Aspectos sócio-históricos e políticos como a conjuntura política na qual ele foi produzido e acontecimentos históricos anteriores a ele, mas que fazem sentido por ele (nele), aspectos ideológicos que envolvem a questão, escapando ao processo de naturalização dos sentidos quase sempre vivenciado pelos sujeitos.

O quadro institucional no qual esse discurso se inscreve, a memória do dizer que está subjacente a ele, as relações de forças e a inescapável relação entre língua e história são outros aspectos que também fazem parte das condições de produção – uma categoria de análise do nosso dispositivo teórico.

Aquilo que já está lá, no ato da enunciação, cristalizado, porém, sem ser percebido pelo sujeito, chama-se interdiscurso ou memória do dizer. É aquilo que fala em nós, fala antes de nós, mas que, ao dizer, temos a noção de sermos a origem daquilo que dizemos.

Ou seja, é o que chamamos de memória discursiva o saber discursivo que torna possível todo dizer e que retorna sob a forma de pré-construído, o já-dito que está na base do dizível sustentando cada tomada de palavra. (ORLANDI, op. cit., p.31).

Os sentidos marcam os sujeitos, se constituem neles e o interdiscurso abre caminho para, na análise dos documentos, verificar qual a filiação desses dizeres, as memórias, sua historicidade, denunciando como ele se compromete política e ideologicamente.

No âmago do interdiscurso tem-se o *pré-construído*, conceito da AD que indica a história no interdiscurso, o já-dito, exterior e anterior ao discurso do PL, mas que tem efeito sobre ele. Por isso, tudo o que já se disse, em algum momento histórico, sobre abolicionismo, racismo, ações afirmativas, direitos da população negra, de certa forma, afeta a significação do PL e da Lei, ou melhor, significa neles.

Ao dizer, Paulo Paim convoca alguns sentidos anteriores e exteriores àquilo que disse, afetado pela história e pela língua – o interdiscurso – o pré-construído.

[...] no jogo da língua, que se vai historicizando aqui e ali, indiferentemente, mas que marcada pela ideologia e pelas posições relativas ao poder – traz em sua materialidade os efeitos que atingem esses sujeitos apesar de suas vontades. O dizer não é propriedade particular. As palavras não são só nossas. Elas significam pela história e pela língua. O que é dito em outro lugar também significa nas 'nossas' palavras. O sujeito diz, pensa que sabe o que diz, mas não tem acesso ou controle sobre o modo pelo qual os sentidos se constituem nele. (id. Ibid., p. 32).

Para Orlandi, nos colocamos em redes de sentidos já existentes, ao passo que a ideologia, por meio do inconsciente age em nós. Relacionamo-nos com a língua e a história exteriorizando nossos dizeres de acordo com representações simbólicas que nos atravessam ideologicamente.

Pêcheux, em sua obra *Semântica e Discurso Uma Crítica à Afirmação do Óbvio* (1997), afirma que há uma questão muito importante no conceito de pré-construído, trata-se de uma cisão entre o pensamento e o objeto de pensamento, ou seja, algo que existe antes do pensamento do sujeito, mas de um domínio que ele não o pensa para pensar em seu próprio objeto.

O autor fala em *impensado ao pensamento, mas que pré-existe ao sujeito*. Para ele, esta separação é fundamental para que o objeto de pensamento se processe, é o motor para o funcionamento do discurso. (PÊCHEUX, op. cit., 102).

É na relação direta com a ideologia e a história que o processo de produção de sentidos e significados se dá. Como vimos até aqui, fazendo o movimento de dentro do texto dos documentos para fora, relacionando-os com suas condições de produção e com seu pré-construído, os abordaremos em discursividade, mas, compreendê-los, segundo Orlandi, também necessita identificar a *Formação Discursiva* ou FD como chamaremos esse conceito a partir de agora.

A FD é aquela que delimita o que pode ser dito a partir de um contexto histórico dado ou mesmo da própria posição de quem fala. Orlandi defende que a FD é uma região do interdiscurso e que sempre estará filiada a uma formação ideológica, “dá ao analista a possibilidade de estabelecer regularidades no funcionamento do discurso”. (ORLANDI, op. cit., p.43).

Ao analista do discurso cabe procurar regras que colocam limites àquilo que pode ser dito em uma formação discursiva. Sentidos, enunciados, estratégias de falas que escapam, dispersos no discurso, devem ser identificados em suas FDs, identificando regularidades discursivas.

O lugar ocupado pelo autor do PL, sujeito de enunciados possíveis sobre ações afirmativas, igualdade e luta por direitos, graças às condições discursivas do momento histórico – as condições de produção, mas, além delas, essas condições enunciativas são propiciadas dada a circulação de falas de uma determinada época em que sentidos sejam apropriados pelos sujeitos.

Esses elementos discursivos, filiados a um momento histórico determinado, são elementos que constituem as formações discursivas. Nesse sentido é que o discurso se revela como instrumento de luta política, visto que o sujeito que fala não escolhe seu enunciados simplesmente por meio de suas ideias, mas através de regiões discursivas concretas e uma situação histórica dada. Trata-se da disputa do poder materializada no discurso.

O processo de constituição dos sentidos só é possível através da FD, ao passo que, o sujeito, ao dizer, se inscreve em determinada FD numa relação com uma ou mais formações ideológicas. Nesse sentido, Pêcheux explica que uma palavra pode ter vários sentidos quando localizada em diferentes FDs no processo discursivo:

[...] seu sentido se constitui em cada formação discursiva, nas relações que tais palavras, expressões ou proposições mantêm com outras palavras, expressões ou proposições da mesma formação discursiva. De modo correlato, se admite que as mesmas palavras, expressões e proposições mudam de sentido ao passar de uma formação discursiva a outra, é necessário também admitir que palavras, expressões e proposições literalmente diferentes podem, no interior de uma formação discursiva dada, ter o mesmo sentido [...] a condição para que cada elemento seja dotado de sentido. (PÊCHEUX, op. cit., p. 161).

No processo discursivo dos documentos em questão – textos pertencentes à FD jurídica –, de acordo com Pêcheux, os sentidos só poderão ser compreendidos ao identificarmos as FDs que os atravessam e suas formações ideológicas correspondentes.

O PL do Estatuto da Igualdade Racial, bem como a Lei produzem uma discursividade de luta pela igualdade racial e resistência ao processo histórico



marcado por desigualdades no Brasil, esta discursividade convoca para si alguns sentidos anteriores e exteriores produzidos pelo movimento abolicionista, movimento negro, ações afirmativas, ou seja, aspectos que se inscrevem necessariamente em uma FD do campo da política.

Deste processo, emergem formações ideológicas que concordam na identificação que fazem da desigualdade concreta, institucional e simbólica instalada no Brasil, mas se contrapõem no modo como combatê-la. Mesmo com muitos discursos que circulam no PL – movimento negro, abolicionismo, questão de gênero, questão da terra - ele assume uma FD específica de transformação dessa desigualdade por meio de políticas compensatórias e ações afirmativas.

Nesse sentido, a AD torna-se fundamental enquanto teoria e método para buscar no texto, objeto empírico de análise, seu processo discursivo e, inerentes a ele, conflitos, disputas, ideologia. A produção dos sentidos no PL se dá na formação discursiva jurídica, porém em duas instâncias.

A primeira na discursividade do preâmbulo, isto é, na argumentação e na trama dos efeitos de sentidos e efeitos ideológicos, que esse discurso, mais livre permite ao autor produzir. Nessa instância o encontro da língua com o discurso e a ideologia se dá a ver com seus matizes axiológicos e imagéticos, levando o autor a se mostrar e se constituir como sujeito.

E a segunda instância, claramente marcada pela contenção própria do discurso jurídico e pela estrutura da lei e da norma, porém, carregada de sentidos valorativos e ideológicos de oposição e negação ao discurso conservador do tipo liberal, caracterizando-se como proposta de lei que acolhe a proposta de novos direitos reveladores de contra poderes instituídos na sociedade e que buscam aprovação no âmbito do Estado.

É surpreendente o contraste entre o PL e a Lei do Estatuto na sua forma final e aprovada. Enquanto o primeiro é rico de historicidade, revelando uma discursividade livre e polissêmica, o segundo é contencioso e formal. Contudo, esses dois perfis não revelam apenas o funcionamento discursivo, mas, sobretudo, conteúdos ideológicos que se opõem.

A Lei aprovada e sancionada traz apenas alguns pálidos sentidos e significados defendidos pelo PL, e se parece muito mais com um decálogo de normas (algumas gerais e mesmo vagas) que poderão reger, orientar ou mesmo

regular políticas públicas de promoção da igualdade racial. Um decálogo que está longe de instituir novos direitos aos afro-brasileiros.

Para que isso venha ocorrer, tudo indica que nos desvãos dessa discursividade, na sua forma pétrea de transformar o direito em lei – petrificando e imobilizando as possibilidades de avanço – sejam procurados “equivocos” e “falhas” que possibilitem instituir novas propostas tanto em nível federal como estadual. Estamos nos referindo ao artigo 4º que faz referência a ações afirmativas. Esse é um sentido que não foi totalmente apagado ou silenciado pela Lei, portanto suscetível de ser retomado, como no mito de Sísifo<sup>4</sup>, consubstanciando-se novamente, desta feita, quem sabe, como projeto de lei complementar ou nas instituições que podem apelar para um preceito constitucional, o da autonomia, como é o caso das Universidades.

A categoria *silêncio* do nosso dispositivo teórico tornou-se essencial, ao passo que, no primeiro momento, analisaremos o PL do Estatuto da Igualdade Racial para, em seguida, analisarmos o Estatuto já na forma de Lei aprovada e sancionada – Lei 12.288/10. Isto porque, para a AD, o *silêncio* é constitutivo de todo o discurso já que para todo o dizer existem não-ditos que também significam. O silêncio é algo que atravessa o enunciado e não aquilo que se contrapõe às palavras. Ele “[...] *não tem conotação passiva ou negativa, mas sim como cerne do funcionamento de todo discurso.*” (ORLANDI, 1997, p.12).

Observando as condições de produção do discurso, o analista concebe o espaço simbólico que significa naquele discurso, é nesse sentido que o caráter incompleto da língua permite que significados implícitos e silêncios façam parte do discurso, ou melhor, signifiquem nele.

---

<sup>4</sup> Sísifo, personagem da mitologia grega, era considerado muito astuto e conseguiu enganar a morte, contrariando uma ordem de Zeus que, com raiva, ordenou novamente que Sísifo fosse levado para as regiões infernais. Ele conseguiu escapar e voltar para o seu corpo de forma inteligente, por isso foi condenado a um castigo: *consistia em rolar uma pedra até o alto de um morro, mas quando já se encontrava bem avançado na encosta, a pedra, impelida por uma força repentina, rolava de novo para a planície. Sísifo a empurrava de novo morro acima, coberto de suor, mas em vão.* (BULFINCH, 2000, p. 321). Esta punição tratava-se de um trabalho inútil e sem esperança. Um esforço para levantar uma pedra enorme, subir morro acima e, depois, vê-la descer com sua força. Recomeçar a tarefa e repeti-la inúmeras vezes. De acordo com a interpretação de Albert Camus (2008, p. 86-88), é nessa hora de descida e recomeço aquela da tomada de consciência. *Toda alegria silenciosa de Sísifo está aí. Seu destino lhe pertence. Seu rochedo é a sua questão (...). A própria luta em direção aos cimos é suficiente para preencher um coração humano.* Esta tarefa não era inútil, pois era nesse movimento de subir e descer que Sísifo compreendia o sentido de sua própria história.

O *silêncio*, para Orlandi (1997) é necessário à significação, pois sem silêncio não há sentido visto que, pela perspectiva da AD, a linguagem não é somente escrita e falada. Muito mais que isso, os sentidos são materializados na língua somente em sua relação com a exterioridade social – língua, história e ideologia.

Considerando a historicidade do PL e da Lei aprovada é que os silêncios constitutivos desses discursos serão compreendidos por se tratar de construções de significação.

Compreender o silêncio não é, pois, atribuir-lhe um sentido metafórico em sua relação ao dizer (“traduzir silêncios em palavras), mas conhecer os processos de significação que ele põe em jogo. Conhecer os seus modos de significar. [...] A linguagem [...] não pode ter o estatuto de paradigma ou de centro para o qual se orientam tanto a significação do silêncio quanto sua explicação. (ORLANDI, 1997, p. 52).

Eni Orlandi explica ainda que não podemos confundir o *silêncio* com uma ausência de palavras, uma vez que as palavras estão carregadas de silêncio que é uma condição para a produção de sentidos – trata-se do silêncio constitutivo, ou seja, quando o mecanismo que coloca em funcionamento o conjunto do que é preciso não dizer para poder dizer.

A mesma autora ainda fala sobre o silêncio como fruto de interdição política, censura, aquele que não permite que os sentidos ecoem. A censura tenta impedir a elaboração histórica dos sentidos e movimento do processo de identificação dos cidadãos, impedindo o movimento de identidade dos mesmos em relação com os sentidos, prejudicando a história.

No entanto, há a reinstalação dos movimentos dos sentidos através do silêncio ao passo que silenciemos algumas palavras falando em outras, usando como recurso a figura de linguagem metafórica, deslizando os sentidos.

Nossa autora adverte, pois o silêncio não é o mesmo que o implícito, aquele explicado pela semântica como o que permite deixar entender, sem dizer. O implícito depende do que foi dito para significar, ao contrário do silêncio. “(...) o *implícito* e o *não-dito* que se definem em relação ao dizer. O *silêncio*, ao contrário, não é o *não-dito* que sustenta o dizer, mas é aquilo que é apagado, colocado de lado, excluído.” (ORLANDI, op. cit., p. 106).

Desse modo, abordar nosso objeto de análise trabalhando com o conceito de silêncio torna-se essencial, posto que não se trata de sentidos passivos, sem intenção de dizer, mas um silêncio constitutivo de sentido uma vez que o abordaremos em sua discursividade, ou seja, em sua relação com a história e a ideologia.

Cumpra dizer que a AD faz diferenciação entre duas formas de silêncio: o silêncio fundador e a política do silêncio. Este último tem dois desdobramentos, o silêncio constitutivo e o silêncio local.

O silêncio fundador é o princípio da significação. Ao falar, o sujeito estabelece um vínculo com o silêncio, ele é uma condição para significação, denunciando uma relação de incompletude que o sujeito estabelece com a linguagem.

A política do silêncio ou o silêncio constitutivo do discurso é aquele que, ao dizermos algo necessariamente apagamos outras formas de dizer o mesmo, interditando alguns sentidos que podem se tornar indesejáveis. Portanto, podemos estabelecer uma relação com o que não foi dito, ou o que foi silenciado pelo sujeito. É por esse motivo que a AD defende que o silêncio é parte constitutiva do discurso, faz sentido naquilo que dizemos, pertence à ordem da produção de sentidos.

O silêncio produz efeitos de sentidos que abrem a possibilidade de deslocamento do discurso analisado para uma relação com outros discursos que fazem sentido nele. Abordar o silêncio nessa perspectiva significa superar a relação ingênua que, no cotidiano, temos com a língua, dando a impressão que os acontecimentos são transparentes, mas, sabemos que são opacos.

## 1.2 DISCURSO, LUTA POR DIREITOS E CIDADANIA

A escravidão que durou quase 400 anos deixou marcas profundas na população afro-brasileira. Composto quase a metade da população, os negros (pretos e pardos) estão em grande desvantagem em muitos indicadores sociais como renda, níveis de escolaridade, acesso aos serviços de saúde, mortalidade infantil, expectativa de vida.

Além disso, os negros são maioria nos índices de criminalidade, população de rua e carcerária. Marcos Augusto Maliska (2009) faz um recorte de

dados oficiais do IBGE com viés racial e nos mostra, em seu artigo *Análise da Constitucionalidade das Cotas para Negros em Universidades Públicas*, que o censo do ano 2000 apontou para uma desigualdade acentuada entre brancos e negros no Brasil:

Os brancos somam (dados de 2000) 53% da população, enquanto os negros (pretos e pardos) 45%. Dos 45% que formam a comunidade negra brasileira, 38% são pardos e 7% são pretos. A taxa de analfabetismo atingiu 8% dos brancos e 18% dos negros. Os brancos estudam em média 6,9 anos e os negros 4,7 anos. [...] 47% da população negra é pobre contra 22% da população branca. Os negros são a maioria dos trabalhadores sem carteira assinada (17% contra 12% de brancos). (MALISKA, 2009, p. 59-60).

A Constituição de 1988 é um longo documento, de caráter liberal, visando à garantia dos direitos do cidadão, entretanto ela não resolveu alguns problemas bastante sérios em nosso país como as desigualdades sociais, acessos aos serviços de saúde e educação. Mais do que as Constituições que a antecedem, a de 1988 ampliou os direitos sociais, entretanto as desigualdades permanecem, sobretudo, de natureza regional e racial. (CARVALHO, 2009).

Este documento se revela comprometido, já em seu preâmbulo, com o princípio da igualdade e com direitos fundamentais do homem. Trata-se de enunciado que é a “voz” dos parlamentares, colocando-se como autores do texto constitucional e, na condição de *representantes do povo*, afirmam compromisso com *a instituição do Estado Democrático*.

Ao invés de se referir ao Estado de Direito, o texto, ao nos remeter ao Estado Democrático, produz um sentido de que a democracia se assenta no *exercício dos direitos sociais e individuais*, indicando que tais direitos não são simplesmente outorgados, porém vivenciados pelos cidadãos. Uma alusão ao binômio direito formal e substancial. Enquanto o Estado assegura os direitos formais, a sociedade é o terreno onde os cidadãos dão substancialidade a eles. Interessante também destacar que princípios fundamentais como *liberdade, segurança, igualdade e justiça*, entre outros, são qualificados como *valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos*.

Aqui também se produz um sentido ampliado de democracia, uma vez que não apenas a igualdade qualifica a democracia, mas também a *pluralidade*, característica marcante da sociedade brasileira, vocábulo que vai servir de efeito de

sustentação para que o mesmo enunciado trate o qualificativo *sem preconceitos* como ideal de sociedade justa.<sup>5</sup>

Nesse sentido é que o artigo 3º da Constituição abre espaço para que a igualdade não seja um dado e sim que por meio da lei ela seja buscada com a finalidade de regular situações de desigualdades:

Artigo 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II – garantir o desenvolvimento nacional;

III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV – promover o bem de todos sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (TAVARES, 2005, p.4)

A percepção de que o país é marcado por persistentes desigualdades e injustiças sociais, leva seus autores – parlamentares que se colocam como representantes do povo – na Carta de 1988, em alguns trechos, apontar para a necessidade de melhor fundamentar a República.

O artigo 3º e seus incisos é o melhor exemplo, por tratar dos *objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil*. Os verbos “construir” e “promover” aparecem sinalizando o processo de conquista de cidadania como devir e possibilidade de uma sociedade mais justa e igualitária, mas denuncia, também, um presente marcado pela exclusão e pela desigualdade. Além de abrir espaço, no âmbito jurídico, para demandas específicas como a questão da afirmação dos direitos étnicorraciais, o mesmo artigo compromete a República a *promover o bem* desses segmentos sociais, dando origem a Lei 7.716/89, já incorporada ao texto original 12.288/10, que instituem severas punições aos crimes de preconceito de

---

<sup>5</sup> Todas as palavras em destaque referem-se ao texto do Preâmbulo da Constituição da República Federativa do Brasil. O Supremo Tribunal Federal, através da ADIn 2.076/AC, DJ de 08/08/2003, Ementário 2.118-1, destaca que o preâmbulo não tem força de lei, portanto está fora do âmbito do Direito, trata-se do campo da política, uma vez que expressa ideologias do processo constitucional. Nesse sentido, o pequeno texto que antecede a Carta Constitucional é muito importante para este trabalho que se ocupa de discurso e ideologia. Para tanto, ver em TAVARES, André Ramos. *Constituição do Brasil Integrada com a legislação e a jurisprudência do STF*. São Paulo: Saraiva, 2005. A Constituição está também disponível, integralmente, no site do senado: <http://www.senado.gov.br/legislacao/>.

raça e cor, bem como atos de discriminação, inclusive, definindo tais crimes e penas a eles aplicáveis.<sup>6</sup>

Já se foi o período do Brasil das Constituições nominais, que retratavam um país que não existia. Hoje os grupos sociais reivindicam seus legítimos direitos e a extensão da cidadania aos grupos marginalizados é a condição fundamental para se consolidar o processo democrático brasileiro. (MALISKA, 2009, p. 58).

Apesar de nossa Carta Constitucional ser considerada “cidadã” e se fundar em princípios do liberalismo, o Brasil continua a ser atravessado por desigualdades e exclusões materiais que carregam em seu âmago o traço étnicorracial.

Nesse sentido, o que importa é ressaltar que o Contrato estabelecido em 1988 pode ser compreendido como referencial e instrumento que justificava as reivindicações, pois permitiu o surgimento do Estatuto da Igualdade Racial, através, principalmente, da legitimidade que o Artigo 3º confere às lutas originadas na sociedade civil, por garantia e ampliação de direitos já instituídos formalmente.

É desse modo que o PL, uma proposta de lei ordinária,<sup>7</sup> acolhe demandas de uma importante parcela da sociedade brasileira, resultante de uma luta histórica de grupos organizados, com caráter de promover a inclusão dessa população que se encontra à margem do contrato. Não há, portanto, como interpretar e compreender o Estatuto e suas implicações sócio-políticas, sem explicitar a sua origem e intertextualidade jurídica, relacionadas ao texto constitucional.

Boaventura de Sousa Santos (1999) explica que o contrato social se origina da necessidade de regular o estado de natureza dos homens livres na modernidade. A ideia de construir a sociedade civil ordenada pelo contrato, deixando

---

<sup>6</sup> A Lei 7.716/89, também chamada Lei do Racismo ou Lei Caó, define como crime as práticas de racismo e discriminação de raça ou cor. Esta lei passou por alterações de modo considera também como crime, o preconceito contra religião, etnia e procedência nacional. Em 1997, esta lei passou por alteração, pois acrescentou o artigo 140 do Código Penal 2.848 de 1940, considera como crime de injúria e/ou qualquer ofensa à dignidade de outro. No ano de 2010, essa lei foi incorporada ao Estatuto da Igualdade Racial – Lei 12.288/10. Essas e outras informações constam no site do senado <http://www.senado.gov.br/legislacao/> - acesso em 20/02/2011.

<sup>7</sup> Lei ordinária é aquela que *lhe exige a maioria absoluta para aprovação. (...) sua aprovação é por quorum simples e está sujeita à sanção.* A lei ordinária é uma espécie normativa que trata de matérias como nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais, além da organização do Poder Judiciário e o Ministério Público. Cf. em BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

para trás o estado natural é um ponto de confluência na teoria dos principais pensadores contratualistas modernos: Hobbes, Locke e Rousseau. Assim, cada um ao seu modo, explica os motivos pelos quais os indivíduos abrem mão da liberdade natural para terem garantidas no contrato, regras comuns que estabeleçam a vida em sociedade.

A celebração do contrato social traz consigo as obrigações da sociedade moderna e, com ela, algo bastante contraditório, posto que ocorre entre homens livres. Para tanto, Santos explica que o estabelecimento do contrato significa a racionalização das relações sociais e políticas na modernidade e, mais do que isso, o Contrato Social se forma ao regular relações econômicas, políticas, sociais e culturais sob forte tensão estabelecida pelo binômio inclusão/exclusão. Isto porque o contrato opera nessa lógica que se assenta na separação entre os incluídos e excluídos, mas sua legitimidade está no seio da total inclusão, lugar de sua validade.

Implícito à noção de contrato está a ideia de que os indivíduos abrem mão da sua liberdade individual em nome de um conjunto de regras comuns que estrutura a vida em sociedade.

Entre o medo e a esperança circula o pensador Thomas Hobbes ao traçar os caminhos do contratualismo na obra *Leviatã ou a Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil* (2000). Ele defende que, anterior ao Estado de Direito, os homens viviam em sociedade, mas sem organização, numa relação pautada no medo do outro. Assim, como em um estado de vigilância absoluta, os homens viviam prontos para atacar caso se sentissem ameaçados.

Hobbes chama de um estado de guerra generalizado, todos contra todos, trata-se de um estado de guerra, para ele, baseado numa estratégia de ação bastante racional, visto que o homem em seu estado natural não tem alternativa. É a defesa da própria vida, já que a tensão que existe na convivência entre os homens seja algo inerente a vida social natural, cada um é governado por sua própria razão e em defesa de sua própria vida.

A permanente guerra civil do pensador pode finalizar com o surgimento do Estado com poderes plenos para que a sociedade dos cidadãos se constitua junto com ele. Somente o Estado absoluto pode garantir a paz entre os



homens, o poder do governante deve ser ilimitado, caso contrário a condição de guerra permanecerá.

A instalação do Estado se dá por meio de um pacto que deve ser firmado por todos os súditos, concordando com o pacto que confere a um homem ou assembléia de homens, o poder soberano de governar e proteger todos os súditos.

O sentido de liberdade em Hobbes é inerente à instalação do contrato, posto que para os súditos, ao abrirem mão do direito de natureza, o fazem para proteger suas vidas, mas se isso não ocorrer, é aí que cabe aos súditos fazer valer a liberdade de não mais obedecer ao soberano. Assim, em uma relação dicotômica, a esperança aparece para completar o medo no Estado hobbesiano e garantir a obediência dos súditos que pactuam com o soberano para preservação da vida e da garantia de segurança.

O caminho de John Locke para construir sua teoria contratualista se diferencia de Hobbes. Em sua obra *Segundo Tratado Sobre o Governo* (1983), Locke afirma que o único meio de estabelecer governo é pelo consentimento dos governados. Partindo do estado natural, assim como Hobbes, Locke especifica nessa obra o estado de natureza, o contrato social e o estado civil.

O Estado de Natureza é marcado pela liberdade e igualdade entre os indivíduos que, de forma pacífica, conviviam nesse estágio pré-político e social desfrutando da propriedade. Locke coloca a propriedade privada no âmbito dos direitos naturais ao lado da vida e da liberdade, anteriores à instituição do Estado e que não podem ser violados por ele.

O motivo que leva os indivíduos a estabelecerem o contrato, segundo Locke, se deve aos inconvenientes que a violação da propriedade privada traz ainda no estado natural. Assim, o pacto estabelece a passagem do estado de natureza para a sociedade política ou civil. Formada por um corpo político, seu objetivo é proteger a propriedade privada e impedir possíveis invasões estrangeiras.

O consentimento entre os homens ao estabelecer o pacto tem o intuito de reafirmar e proteger os direitos já existentes no estado de natureza e, independente da forma de governo que se escolha, a finalidade é preservar a propriedade privada.

Para Rousseau, que também se ocupa do tema da passagem do estado de natureza, marcado pela desigualdade que se instala na sociabilidade sem

regulamentação, para o estado civil, em sua obra *O Contrato Social* (1983), encaminha sua teoria diferente de Hobbes e Locke.

A celebração do contrato vem para associar os indivíduos que abrem mão da sua liberdade natural para ganhar a liberdade civil e estabelecer o princípio da igualdade pela submissão à vontade geral por meio de um processo de elaboração de leis no qual todos os indivíduos fazem parte.

Por medo, consentimento ou vontade geral, o que está na base da teoria contratualista é um acordo entre os homens que garanta a igualdade formal e, por consequência, deixe para trás o estado de natureza e a desigualdade. Esse acordo de leis positivas garantiria a cidadania na dimensão formal, mas não a sua realização de fato.

O contrato, baseado em critérios de inclusão e, por consequência, exclusão, não inclui a natureza, ou apenas inclui a natureza humana para lhe impor regras de convívio social. Pode ainda deixar de fora as mulheres, estrangeiros, grupos étnicos, além disso, a vida privada e interesses pessoais também ficam à margem do contrato. (SANTOS, 1999).

Assim, mesmo nas democracias, o contrato encontra sua legitimidade desde que não tenha excluídos, mas, na atualidade, existem, de forma crescente, indivíduos que não tem cidadania plena garantida no plano material. O princípio formal da igualdade se choca com as exclusões produzidas no plano concreto baseadas em critérios econômicos ou mesmo por marcadores da diversidade.

O caso da população negra no Brasil é que está à margem do contrato por sua situação de classe, já que é composta majoritariamente por pobres e isso influencia diretamente no acesso à cidadania, mas o marcador de diferença corporal, a cor da pele, os coloca, também, em situação de desigualdade.

Antes, em uma sociedade liberal burguesa, como era a brasileira, orientada pela relação entre senhores e escravizados<sup>8</sup>, os negros eram dominados e

---

<sup>8</sup> Assim como em muitos trabalhos sobre relações raciais no Brasil, utilizamos neste trabalho o termo escravizados no lugar de escravos. Isto se deve a uma mudança epistemológica adotada por vários estudiosos, a exemplo de Kabengelê Munanga e Ana Helena Ithamar Passos. O motivo desta mudança é associar a palavra a sua ação correspondente como forma de expressar a realidade social. Cf. em PASSOS, Ana Helena Ithamar. *De escravizado a cidadão: O negro no pós-abolição e a construção de uma política de branqueamento*. In: *Construindo a Igualdade Racial*. São Paulo: Coordenadoria de Assuntos da População Negra – CONE, 2010.

explorados com o fundamento na inferioridade da raça, diferente de Locke que sustenta a escravidão como alternativa à morte no estado de guerra. De fato, no contrato de 1824, a constituição do Império, exclui os negros libertos de processos eleitorais caracterizando *exceção* na lei, tal como teorizado por Giorgio Ágambem na obra *O poder soberano e a vida nua I*.

Artigo 94. Podem ser Eleitores, e votar na eleição dos Deputados, Senadores, e Membros dos Conselhos de Província todos, os que podem votar na Assembléa Parochial. Exceptuam-se (...)  
II . Os libertos. (CONSTITUIÇÃO POLÍTICA DO IMPÉRIO DO BRAZIL DE 25 DE MARÇO DE 1824)

Todos os cidadãos brasileiros da época podiam votar em eleições primárias, mas os libertos não podiam votar nas *Assembléas Parochiais*, como o artigo citado nos mostra. Mas, em 1881, a Câmara dos Deputados aprovou uma lei que limitou a participação da população nas eleições ao excluir os analfabetos deste processo, o resultado foi a exclusão de quase 90% da população brasileira da participação política por meio das eleições. (CARVALHO, 2009).

Esse panorama histórico indica que a liberdade enquanto fundamento para os direitos civis não teve seu devido valor em uma sociedade sem tradição de participação cidadã para mudanças sociais e políticas significativas, como se as práticas excludentes fossem naturalizadas pela população, vítimas das exceções na lei.

Para Ágambem (2004), a *vida nua*, anteriormente à margem da ordem política vem ocupando, de modo progressivo, o espaço da política sob a forma de *exceção* à regra, legitimada pelo poder soberano. Isso porque o poder soberano pode decidir e controlar os corpos, politizando a vida biológica pela via da exceção.

Interlocutor de Foucault, Ágambem lança mão do conceito de biopolítica e explica que a entrada da *zoé* (vida nua) na esfera da *polis* é um acontecimento fundador da modernidade de modo que “[...] a política parece hoje atravessar um duradouro eclipse [...]” (ÁGAMBEM, *ibid.*, p.12).

O eclipse a que o nosso autor se refere, nos permite imaginar que, com a entrada da lua na frente do sol, vivemos hoje sob uma sombra que atinge a vida política e a vida nua misturadas, que a sombra não nos permite enxergar, mas

sabemos que lá está o controle dos corpos que os coloca à margem de uma sociedade regida por direitos, mas legitimado pelo poder soberano.

Entre os anos de 1824 e 1888, medidas decisivas, como mostraremos adiante, foram tomadas em direção à abolição da escravatura, afinal, um país que vislumbrava a República e a independência, não comportava mais, em sua organização social, o sistema escravista, além do que, quase nenhum país do mundo ainda mantinha essa forma de exploração nefasta e produtora de desigualdades.

Sobre o fim do tráfico negreiro, havia algumas discussões com contornos econômicos, já que o Brasil não tinha em sua sociedade civil e política a estrutura necessária para corresponder à expansão do modo de produção capitalista no mundo.

Em que pese a discussão de cunho econômico sobre a abolição dos escravizados, ela teve outros contornos referentes à formação de valores humanos, valores morais da nação e a preocupação com as “mazelas” culturais que os libertos poderiam trazer para os costumes da elite branca. (BERTÚLIO, op.cit., p.32).

Por conta da pressão internacional, sobretudo da Inglaterra, para o fim da escravatura e, mais do que isso, devendo-se à pressão do movimento abolicionista, surgiram as primeiras Leis que estabeleciam a liberdade dos escravizados sob alguns critérios. Estamos falando da Lei de proibição do tráfico negreiro ou Eusébio de Queiroz de 1831, a lei do Ventre Livre de 1871 e a lei dos sexagenários de 1885.

A Lei Eusébio de Queiroz proibia o tráfico negreiro, designando que os indivíduos aprisionados na costa da África eram livres, mas, caso desembarcassem em terras brasileiras, seriam considerados produtos de contrabando e, portanto, ficariam sob a tutela do Governo, submetidos aos seus mandos.

A Lei do Ventre Livre, aparentemente abolicionista, também merece ressalvas, pois considerava que todos os nascidos de mãe escrava seriam livres, o proprietário da mãe tinha duas alternativas ao nascimento, manter a criança sob cativo e trabalho forçado até 21 anos ou entregá-la ao governo. A Lei dos Sexagenários regulamenta que os escravizados que atingirem os 60 anos de idade

estarão livres, mas, ao cargo da indenização que seus proprietários tem direito, fica o escravo obrigado a trabalhar por mais 3 anos.<sup>9</sup>

Essas leis tidas como as primeiras abolicionistas do Império não passavam de um engodo, já que devido aos maus tratos que os negros sofriam enquanto escravizados, sua expectativa de vida não passava de 30 anos, aproximadamente.

Além disso, o escravo que obtinha sua liberdade, chamado liberto e não cidadão, nunca foi beneficiado com políticas públicas que o colocasse no exercício de direitos sociais, políticos e individuais, ao contrário, a categoria *liberto* utilizada para desarticular o negro, que já havia conseguido sua liberdade, da condição de cidadão livre aparece na Constituição de 1824 demarcando a *área de exceção* na lei, o que não ocorre na Constituição de 1891, entretanto

[...] não modifica o *status quo* da população negra que, completamente desamparada do Estado e fora das relações de trabalho formal [...] passa, em sua maioria, a formar o contingente de mendigos e desabrigados, à mercê das forças de segurança do Estado e alvo privilegiado da polícia. (BERTÚLIO, 2009, p. 37)

Com a proclamação da República em 1889 e a elaboração da Constituição de 1891 a exceção na lei foi superada, ao passo que a categoria *liberto* não aparecia de modo flagrante. Com pretensos valores republicanos, o documento propunha igualdade entre os indivíduos, mas acentuava a exclusão dos escravizados ao regulamentar a cidadania política:

Artigo 70 – São eleitores os cidadãos maiores de 21 anos que se alistarem na forma da lei.  
§1º - Não podem alistar-se eleitores para as eleições federais ou para as dos Estados:  
1º os mendigos;  
2º os analfabetos; [...] (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL, 1891).

A abolição da escravatura e a Constituição de 1891 são marcos iniciais para o reconhecimento jurídico do indivíduo negro como cidadão do Brasil,

---

<sup>9</sup> Lei de proibição do tráfico de 1831; Lei do Ventre Livre 2.040/1871; Lei dos Sexagenários 3.270/1885. Cf. em BERTÚLIO, Dora Lúcia de Lima. *Racismo e Desigualdade Racial no Brasil*. In: *Cotas Raciais no Ensino Superior Entre o Jurídico e o Político*. BERTÚLIO, Dora Lúcia de Lima; DUARTE, Evandro C. Piza; SILVA, Paulo Vinícius Baptista da. (Coords.) Curitiba: Juruá, 2009.

todavia, a consolidação dos princípios de uma democracia republicana não aconteceu. A exclusão do indivíduo negro se dava de modo velado, na Carta Republicana, visto que os mendigos e analfabetos em sua maioria eram negros libertos.

## 2 CONDIÇÕES MATERIAIS DE PRODUÇÃO DO ESTATUTO DA IGUALDADE RACIAL

Para compreender o discurso do Estatuto da Igualdade Racial é indispensável procurar em seu texto características históricas que são exteriores e anteriores a ele, mas que também fazem parte da produção material de sentidos e significados. O texto do PL, material empírico desta pesquisa, é o espaço no qual se estabelecem os sentidos. Através da análise do texto abre-se a porta para a discursividade e para a produção de sentidos, ou seja, para o movimento discursivo e sua relação com a historicidade.

O sujeito que enuncia, Senador Paulo Paim (PT-RS), fala de algum lugar e com determinadas condições de produção, de modo que sua fala seja sustentada por sentidos já existentes e que fazem sentido nele e por ele.

Nesta pesquisa, o principal objeto de análise é o texto do PL e o texto da Lei 12.288/10, as interpretações possibilitarão compreender a produção material de sentidos acerca das relações raciais no Brasil. Dessa forma pode-se indicar o interdiscurso, aquilo que remete à anterioridade e à exterioridade do PL e da Lei, são sentidos e significados estabelecidos antes e fora dos documentos e que se relacionam com ele. São sentidos sobre igualdade racial, liberdade, inclusão, cidadania e direitos.

Para interpretar os documentos e abrir o espectro das condições de produção, é imprescindível considerar a trajetória do autor e fazer um trabalho descritivo do objeto – o PL e a lei 12.288/10.

Paim, autor do documento, é negro, filho de metalúrgico e de uma dona de casa, nascido em Caxias do Sul-RS, se formou metalúrgico pelo SENAI, mas afirma que lutou para enfrentar dificuldades ao longo de sua história de vida e de sua militância política marcada pela defesa de direitos *de todos aqueles que, de alguma forma, são discriminados em nossa sociedade*.

Atuou no movimento sindical, foi eleito, em 1986, deputado estadual pelo PT-RS, entre os dez mais votados. Ele afirma que *discursos emocionados aliados a uma prática irrepreensível levaram-me à conquista de mais um mandato em 1990, desta vez, ficando entre os três mais votados do estado*. Em 1994 e 1998, foi eleito deputado federal, tendo sua trajetória marcada por levantar questões sobre

racismo e discriminação, em 2002 elegeu-se senador para dar continuidade ao seu trabalho que, segundo ele, está pautado *na luta para demonstrar que ainda é possível acreditar numa sociedade mais justa e mais fraterna*.<sup>10</sup>

O Estatuto da Igualdade Racial é um projeto de lei ordinária. Trata-se da primeira proposta de lei do país que tem por objetivo promover a população afro-brasileira, ou seja, até os dias de hoje, mais de 120 anos da abolição se passaram e todas as leis com viés racial tinham por objetivo reprimir a prática do racismo, um caráter repressivo e não preocupado com a inclusão desta parcela da população. Sua primeira versão, de número 3.198, foi elaborada no ano 2000, com alterações em 2003 e 2006.

Composto por 32 páginas, 85 artigos e um preâmbulo de seis páginas que nos permite perceber a luta engajada que o autor empreendeu ao longo da vida ou, como ele mesmo diz, um *discurso apaixonado*. Uma formação discursiva (FD) política influenciada pelas condições materiais de existência do autor, conforme descritas acima, que se inscrevem em uma formação ideológica de classes, pela sua participação em movimentos sindicais e sua filiação político partidária ao PT, mas com viés racial.

O PL se insere em uma conjuntura social e política que pré-figura sua elaboração. Elemento do interdiscurso, o pré-construído com o qual o PL se relaciona refere-se a acontecimentos que estabeleceram redes de sentidos e significados sobre relações raciais e abriram a perspectiva de circulação da fala sobre superação do racismo para a conseqüente superação de desigualdades.

Guimarães (2004) assinala um ponto importante acerca das relações raciais no Brasil: a partir da década de 1970, somente, é que os movimentos sociais e intelectuais começam a se articular em torno da categoria racismo. Nesse sentido, ele, o racismo, passa a ser visto como algo determinante para a produção e reprodução de desigualdades.

Uma obra fundamental, que marca a superação, de ordem teórico-metodológica, entre obras que contemplavam questões raciais é *Discriminação e desigualdades raciais* (1979) de Carlos Hasenbalg. Pela primeira vez, surge uma formulação teórica que coloca a questão da raça como central na análise que efetua.

---

<sup>10</sup> Todas as informações e palavras do próprio Senador Paulo Paim em destaque foram retiradas do site [www.senadorpaim.com.br](http://www.senadorpaim.com.br).



Hasenbalg vai dizer que a situação desfavorecida dos negros está diretamente ligada à construção ideológica do racismo *que se realiza através de um conjunto de práticas materiais de discriminação racial*. (GUIMARÃES, 2004 apud. HASENBALG).

A obra de Hasenbalg causou impacto no meio acadêmico, mas, por outro lado, era convergente com os argumentos do Movimento Negro da época. O autor avançou as discussões acadêmicas já que ele defendia que as desigualdades entre brancos e não brancos não se explicavam somente pela escravidão.

As exclusões nas esferas da educação e trabalho, por exemplo, foram se modificando e se reconstruindo ao longo do desenvolvimento capitalista brasileiro, visto que os mecanismos de exploração do povo negro variavam entre sua situação de classe e raça, relegando esta parte da população ao quase não acesso à bens simbólicos e materiais.

*Pari passu*, ao longo da década de 1970, surgem o Movimento Negro Unificado Contra a Discriminação Racial, núcleos de estudos, conselhos e secretarias voltadas para a população negra e suas questões específicas.

O processo de redemocratização do Brasil possibilitou a prática política reivindicatória no espaço público, além disso, muitos estudos acadêmicos sobre a questão racial surgem sobre relações sociais assimétricas em que a população negra está imersa (MAIO; SANTOS, 2004). Esses estudos sobre as desigualdades entre brancos e negros no país reforçaram a construção de enunciados argumentativos sobre a necessidade de adotar medidas, no plano jurídico, voltadas para o combate à discriminação e ao racismo brasileiro.

O Movimento Negro (MN) merece especial destaque nas condições de produção dos documentos em questão, pois o autor atribui a ele (Movimento Negro) as conquistas em benefício dos negros do Brasil e ainda afirma que o Estatuto da Igualdade Racial acolhe muitas das reivindicações do próprio movimento.

De fato nosso documento abrange questões sobre saúde, educação, trabalho e justiça, são perspectivas de luta que fazem parte do ideário do movimento negro, pois busca resolver problemas em nossa sociedade que marginalizam ou incluem os negros de forma precária:

[...] existem vítimas de processos sociais, políticos e econômicos excludentes; existe o conflito pelo qual a vítima dos processos excludentes proclama seu inconformismo, seu mal estar, sua revolta, suas esperanças, sua força reivindicativa e sua reivindicação corrosiva. (MARTINS, 1997, p 14).

De acordo com Martins (*idem*), o processo social, econômico e político excludente da história do Brasil produziu muitas disparidades. Entretanto, ao discutir a questão pela perspectiva da inclusão precária e não da exclusão, abre-se a possibilidade de luta pela transformação social.

A luta pela transformação social sempre foi uma constante para o MN que, mesmo com a instalação do regime republicano no Brasil, não houve muitos ganhos materiais e simbólicos para a população desfavorecida, sobretudo os negros. Havia muitas limitações políticas para escolha de governantes e, por isso, os ex-escravizados se agrupavam em grêmios e associações para pressionar os governantes por melhores condições de vida em sociedade. A base para a formação desses grupos era a perspectiva de classe.

Além das agremiações, o surgimento da imprensa negra foi determinante para transmitir informações que não havia em outra parte, uma imprensa alternativa àquelas dominantes. Esses jornais tinham como foco os principais problemas que afetavam os negros nos âmbitos do trabalho, habitação, educação. Problemas bastante atuais que estão previstos no objeto de análise.

A Frente Negra Brasileira da década de 1930 teve um avanço no que tange à articulação política, chegou a ter mais de 20 mil associados:

A entidade desenvolveu um considerável nível de organização, mantendo escola, grupo musical e teatral, time de futebol, departamento jurídico, além de oferecer serviço médico e odontológico, cursos de formação política, de artes e ofícios, assim como publicar um jornal, o *A Voz da Raça*. (DOMINGUES, 2007, p. 106)

A FNB se consolidou em um partido político que defendia em seu programa ideológico nacionalismo exacerbado e autoritário, a exemplo do contexto mais amplo que comportava Hitler e Mussolini. Todavia, com a instauração do Estado Novo em 1937, todos os movimentos sociais foram esvaziados diante da repressão política e, junto estava o movimento negro.

Outro ponto importante de luta empreendida pelos afro-brasileiros na década de 1940 foi o Teatro Experimental do Negro que teve como principal liderança Abdias do Nascimento. Mais do que formar um grupo de teatro com atores negros, formular um jornal chamado *Quilombo* e se preocupar com a alfabetização dessa população, o TEN defendia os direitos civis dos negros e reivindicava a criação de leis contra a discriminação para o Brasil.

O Movimento Negro Unificado - MNU surgiu com a ascensão de outros movimentos populares no final da década de 1970 e assumiu um discurso radical contra preconceito e discriminação racial. Articulava suas falas em torno da questão da negritude e do marxismo.

O MNU defendia as seguintes reivindicações mínimas: desmistificação da democracia racial brasileira; organização política da população negra; transformação do Movimento Negro em movimento de massas; formação de um amplo leque de alianças na luta contra o racismo e a exploração do trabalhador; organização para enfrentar a violência policial; organização nos sindicatos e partidos políticos; luta pela introdução da História da África e do Negro no Brasil nos currículos escolares bem como a busca pelo apoio internacional contra o racismo no país. (DOMINGUES, 2007, p. 114).

Portanto, diante de exclusões sociais ou inclusões precárias como defende Martins (1997), parte da população negra, ao longo da história do Brasil, não me manteve passiva. Baseados em identidade racial, classe e nas privações concretas a que estavam relegados, os afro-brasileiros se articularam no cenário político brasileiro em busca de superação de desigualdades.

Nesse sentido, entendemos que a formulação do Estatuto da Igualdade Racial é fruto de múltiplas modalidades de protestos, enfrentamentos e reivindicações que o movimento negro estabeleceu e estabelece, hoje, na forma de diálogo entre o Estado e a sociedade civil.

A Constituição de 1988 abriu espaço político para que a população negra levasse suas demandas para o espaço público. Articuladas em torno da categoria 'racismo', exigiram (e exigem) políticas públicas de enfrentamento e superação de relações sociais, políticas e institucionais racistas. É uma nova dinâmica que compreende uma invenção democrática de participação e organização das demandas pela própria sociedade.

A lei 7716, do ano de 1989, definiu como crime as práticas de racismo e discriminação de raça ou cor. Mais tarde, no ano de 1997, essa mesma lei

sofreu modificações e passou a criminalizar preconceito de etnia, religião ou procedência nacional, ou seja, após 100 anos de abolição do negro no Brasil, é que o racismo foi considerado crime inafiançável, imprescritível e sujeito à pena de reclusão.

Nesse contexto, o debate sobre ações afirmativas surge e se assenta no argumento de que se a proibição da discriminação e do racismo não é suficiente para garantir a igualdade, é indispensável adotar políticas de promoção das populações desfavorecidas (PIOVESAN, 2006).

Assim, ao longo dos anos 1990 as ações afirmativas no Brasil geravam, e ainda geram muitas controvérsias. No entanto, o tema entra na agenda política em 1995, no Governo de Fernando Henrique Cardoso, dentro do Programa Nacional de Direitos Humanos, do Ministério da Justiça. Surge um discurso do poder público que reconhece a necessidade de valorização e promoção da população negra. “[...] *a luta contemporânea dos negros pelos direitos sociais inerentes à democracia brasileira passou a ter como mote a luta por cidadania e respeito aos direitos humanos*” (GUIMARÃES, 2004, p.10).

Em 2001 ocorre a Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e formas Correlatas de Intolerância, em Durban, África do Sul, acontecimento político de grande visibilidade.

Para o Brasil, esta conferência foi a grande balizadora para a adoção de ações afirmativas, pois o documento oficial brasileiro apresentado à Conferência revelou, para além das fronteiras nacionais, suas estruturas racistas e a necessidade em estabelecer políticas de promoção racial. Além disso, Durban foi essencial para a criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) em 2003, importante avanço político, pois é a única secretaria voltada para relações raciais de nível ministerial em toda a América.

A criação da lei 10.639/2003 modificou a lei anterior, 9.394/1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - e refere-se ao ensino de História e Cultura Afro-brasileira nos ensinos fundamental e médio, contemplando a luta histórica dos negros, da escravidão aos dias de hoje, com o intuito de adentrar no universo simbólico de produção e reprodução do racismo e da discriminação, combatendo-os. (MAIO; SANTOS, 2004).

As narrativas racistas que, desde o início do século XX, protagonizaram a cena discursiva brasileira, hoje dividem espaço com um contra-discurso de resistência que foi possível graças a uma trajetória de luta e afirmação política da população afro-descendente.

Dessa forma, o embate instalado no Brasil entre aqueles que são contra as medidas práticas de combate ao racismo, ou aos efeitos do racismo, e aqueles que são favoráveis se encontram em duas formações ideológicas distintas.

A circulação livre de falas não consensuais ou, até mesmo, antagônicas, traz para o discurso sobre a população negra formulações já ditas e já apagadas da memória inscrevendo sujeitos em seus lugares sociais.

A partir dessa nova visão, a própria noção de política que envolve as relações raciais mudou, pois se passou a acreditar que a igualdade racial e (...) *a unidade do povo brasileiro só pode ser garantida pela cidadania; a democracia é o exercício de direitos e repousa sobre a garantia de igualdade de oportunidades.* (GUIMARÃES, 2008, p. 179).

Todavia, com a implementação da política de cotas para negros em algumas universidades públicas brasileiras e a discussão, no Congresso Nacional, tanto do PL de Cotas Raciais como do PL Estatuto da Igualdade Racial, verifica-se que a sociedade brasileira como um todo diverge quanto às medidas práticas de combate ao racismo e à discriminação.

Isso fica claro no cenário de embate discursivo que se revela por meio de dois manifestos, envolvendo intelectuais, artistas e membros da sociedade civil, intitulados “Todos têm direitos iguais na república” contra as ações afirmativas e, “Em favor da lei de cotas e do Estatuto da Igualdade Racial”, em 2006, publicados em vários jornais.

São manifestos com bases argumentativas antagônicas sobre políticas que adotam critérios raciais, e concretizam, por meio de seus discursos, uma cisão ideológica na intelectualidade do país. (GUIMARÃES, 2008; NASCIMENTO, 2006).

Ao contrário do que dizem alguns argumentos contra as cotas como, por exemplo: “[...] *a escolha é pelo mérito e todos concorrem em igualdade de condições, como determina a Constituição e como é o caso de todos os outros*

*concursos públicos*”.<sup>11</sup> O Estatuto da Igualdade Racial e seus partidários defendem que não há igualdade de condições. Eles se baseiam em dados concretos de nossa população sobre desigualdades.

Em meio a um debate discursivo no campo ideológico brasileiro e às desigualdades sociais substantivas decorrentes do racismo com raízes históricas, o Estatuto da Igualdade Racial se consubstancia como uma proposta de superação da desigualdade racial por meio da garantia dos direitos já existentes e pela instituição de novos direitos.

Os avanços na conquista de direitos reivindicados pelo documento dizem respeito à saúde pública; à educação em níveis fundamental, médio e superior – no que concerne ao ensino propriamente dito e seu acesso –; à propriedade da terra; ao mercado de trabalho. Portanto seu impacto, em certa medida, é de caráter estrutural, inclusive quando se avalia que sua aprovação beneficiaria quase a metade da população brasileira.

O Estatuto da Igualdade Racial é compreendido como parte constitutiva do processo de luta contra o racismo, à discriminação e ao preconceito. Assim, ele reúne um conjunto de propostas/ações para garantia dos direitos da população afro-brasileira, abarcando reivindicações do movimento negro constituído de sujeitos sociais que buscam incorporar na vida concreta as conquistas dispostas nas matérias do Estatuto da Igualdade Racial.

---

<sup>11</sup> DURHAM, Eunice; GOLDEMBERG, José. *Cotas nas Universidades Públicas*. In: FRY, Peter; MAGGIE, Yvonne; MONTEIRO, Simone; SANTOS, Ricardo Ventura (Orgs.). *Divisões Perigosas: Políticas Raciais no Brasil Contemporâneo*. Civilização Brasileira: Rio de Janeiro, 2007.

### 3 A PASSAGEM DO TEXTO PARA O DISCURSO – UMA INTERPRETAÇÃO DO ESTATUTO DA IGUALDADE RACIAL

Antes de iniciarmos a interpretação dos textos propriamente ditos, cumpre explicitar o quadro teórico de referência para análise, formulado sob inspiração da teoria de matriz marxista, do tipo estrutural, concebida por Michel Pêcheux e influenciada por Louis Althusser. A análise, portanto baseada na interpretação dos sentidos e nos efeitos ideológicos produzidos pelo texto, tem sempre como referência o quadro teórico composto pelas seguintes instâncias:

Formação ideológica recobre as formações discursivas e, a dominante atualmente, é jurídico-capitalista orientada por valores burgueses. A anterior, de traço liberal burguês, era orientada pela dominação entre senhores e escravizados, sob a égide do Estado Imperial.

- a) Formação discursiva: são as regionalizações do discurso: FDs jurídica, política, de cunho universalista, com ênfase no fator racial, etc.
- b) Formação social: condições materiais de existência determinando relações de classe e de raça. No Brasil Império, a escravidão caracteriza o sistema de dominação a que está submetida a população negra. No Brasil atual, o Estado é de talhe liberal com Democracia representativa e a população negra encontra-se à margem do contrato, criando contra-poderes, lutando por direitos, por meio de ações afirmativas e instituindo *espécies normativas* como o Estatuto da Igualdade Racial.

Iniciando a interpretação pelo PL, percebe-se que o documento, como já foi dito, estrutura-se em dois momentos: o preâmbulo, marcado por uma linguagem livre e polissêmica, por conta da força argumentativa e persuasiva do autor e a proposta de lei marcada por uma linguagem contenciosa, devida à formação discursiva jurídica a que pertence.

O que chama atenção do analista, já de início, é o título dado à proposta: *Estatuto da Igualdade Racial: Inclusão da Nação Negra*. Note-se que, apesar de se tratar de um projeto de lei com o objetivo de inclusão e de afirmação

de direitos, o título acentua o *Fenômeno Social Total*<sup>12</sup>, aqui traduzido por **Nação Negra**, e não simplesmente pela perspectiva da cidadania civil vinculada à ideia de indivíduo e de direitos individuais.

Paim incita o debate em torno da ideia de que a nação brasileira deveria comportar a *nação negra*. Ao utilizar o vocábulo nação, traz à discussão um conceito da política que é fundamento para a legitimação do Estado moderno, uma ideia de que as sociedades politicamente organizadas têm como base a comunidade de indivíduos ligados pela mesma língua, tradições, identidades, religiões e o pertencimento étnicorracial.

Embora o título seja uma chamada para a existência dessa nação negra, também pauta a necessidade de que ela seja incorporada ao Estado nacional com vistas à igualdade. Falar sobre nação significa trazer para o âmbito da proposta as condições históricas de existência da população negra no Brasil.

No primeiro parágrafo do preâmbulo, Paim relaciona a questão da igualdade racial à sua própria história de vida e afirma que ao buscar *proposições e saídas para assuntos por demais importantes*, o faz pensando em todo o povo brasileiro, revelando mais uma vez a ideia que tem a respeito da população negra no Brasil como base constitutiva do povo brasileiro. (PAIM, *ibid.*, p. 1).

Ainda nesse primeiro parágrafo, o autor já faz menção à escravidão e à maneira como os negros eram aprisionados *em suas terras na África* e trazidos para o Brasil. Um fragmento de texto com fortes sentidos negativos atribuídos ao tráfico negreiro: “[...] *tal como animais, eram escravizados e trazidos para cá nos navios negreiros. Os negros – a não ser com raríssimas exceções –, não tinham e não têm vez nem voz*”.<sup>13</sup>

No segundo parágrafo, Paim elege uma figura central da história dos negros no Brasil, “*nossa referência mais pontual [...] o grande líder Zumbi dos Palmares que passa a simbolizar a luta pela liberdade e cidadania do povo negro no Brasil*”. Para o autor do PL, os princípios defendidos por Zumbi foram como *uma*

---

<sup>12</sup> O conceito de *Fenômeno Social Total* [...] isto é, põem em jogo, em certos casos, a totalidade da sociedade e as instituições... todos esses fenômenos são, ao mesmo tempo, jurídicos, econômicos, religiosos, e mesmo estéticos, morfológicos, etc. São todos, são sistemas sociais completos, cujo funcionamento tentamos descrever. [...] Consideramos conjuntamente o todo, podemos perceber o essencial, o movimento do todo [...]. MERCIER, 1974, p. 80)

<sup>13</sup> A partir de agora, todas as frases em destaque que aparecerem sem referência foram retiradas do preâmbulo do PL do Estatuto da Igualdade Racial, ou seja, são palavras do autor do documento, Senador Paulo Paim.



*bandeira* que tremulou já na luta que resultou na Lei Áurea e continua a orientar os ideais de liberdade até hoje.

Os princípios defendidos por Zumbi, segundo Paim, são a origem dos vários movimentos de emancipação que, desde o abolicionismo, produziram uma união entre intelectuais, militantes, brancos e negros, homens e mulheres, anônimos ou não, pela liberdade e inclusão dos negros na sociedade brasileira. Citando vários militantes da causa negra<sup>14</sup>, Paim atribui a Zumbi a origem de uma resistência ao pensamento de raiz escravocrata e racista.

O autor utiliza recursos argumentativos de convencimento favoráveis às ações afirmativas presentes no documento, sua fala define claramente que a luta pela igualdade e cidadania da população negra deve ser adotada por todo o povo brasileiro. Ele afirma que ao longo de muito tempo, igualdade e cidadania, ou *ideais de liberdade* são o foco de hoje e de ontem, quando já eram princípios abolicionistas.

Para Paim, após a abolição dos escravizados, a luta pela liberdade ainda continua, os negros não são mais escravizados ou dominados como ele mesmo diz, mas devem continuar lutando pela igualdade, pois estão à margem da cidadania plena. A expressão *luta pela liberdade*, usada pelo autor, indica sua relação com sentidos e princípios abolicionistas do passado, *peças que se levantaram contra o pensamento racista*.

Evocando sentidos do abolicionismo, o autor acentua a figura de Joaquim Nabuco, personagem que de acordo com Francisco Weffort (2006) assume proeminência no movimento abolicionista. Nabuco defendia o fim da escravatura, pois segundo ele, diferente de outros países, o Brasil foi afetado totalmente pela escravidão. Para falar em termos sociológicos, Weffort utiliza *fenômeno social total*, como se falar do Brasil e falar de escravidão fosse a mesma coisa.

As falas de Nabuco e de Paim convergem para uma mesma produção de sentidos, o de convocar todas as pessoas, ou melhor, o povo brasileiro, para a luta contra a escravidão, para o primeiro, e para o enfrentamento do racismo, para o segundo. Um e outro sempre enfatizando o *fenômeno social total*.

---

<sup>14</sup> Paim cita Joaquim Nabuco, Castro Alves, Rui Barbosa, José do Patrocínio, André Rebouças, Luís Gama, Antônio Bento na primeira página do preâmbulo do PL.

Assim, a fala de Paim, marcada por uma memória do dizer que se inscreve no movimento abolicionista, traduz a luta pela inclusão da população negra brasileira como decorrente da luta do povo brasileiro. A noção de *povo* aparece na obra de Joaquim Nabuco, tendo como peça crucial o negro: *A raça negra nos deu um povo, construiu nosso país*. (WEFFORT *apud*. NABUCO, 2006, p. 216).

Ao alcançar a liberdade, nenhum direito foi garantido aos libertos, afirma Paim no preâmbulo do PL, dizendo que a batalha norteadada por princípios abolicionistas ainda existe, algo que Nabuco anunciou antes da abolição, até hoje, o que perdura é a *obra da escravidão*, ou seja, as desigualdades produzidas nos mais de 300 anos de escravidão que só poderá ser superada com uma *educação viril e séria*. Fortemente influenciado pelo movimento abolicionista, Paim atualiza, em seu texto, enunciados que circulavam à época dos movimentos de emancipação do negro no Brasil.

Ainda no início do preâmbulo, Paim faz referência às interferências da política externa contra a escravidão, citando o *Bill Aberdeen*<sup>15</sup> inglês e mostrando que mesmo diante das pressões externas, o sistema escravocrata perdurava no país.

A partir dessa situação descrita, o senador relaciona a opressão vivida pelos negros naquele momento já a sua condição racial: “*Os abolicionistas queriam mostrar à sociedade da época que os negros eram simplesmente seres humanos e a cor da pele era a única diferença*”. Este enunciado é um efeito-sustentação para a frase que vem na sequência que relaciona a condição de escravo e negro à necessidade de *justiça*, palavra que lhe dá acesso à FD jurídica.

Lembra os dezessete anos de lutas e perseguição entre a Lei do Ventre Livre e a Abolição e considera, neste primeiro momento, que com a Lei Áurea *os negros estavam libertos*.

Na sequência questiona a liberdade alcançada que não garante direitos a terra, educação e trabalho remunerado. Aqui aparece um implícito, isto é, que a liberdade, um direito fundamental à cidadania civil, não constitui verdadeiros cidadãos se não der acesso a outros direitos garantidores da inclusão social como a

---

<sup>15</sup> *Bill Aberdeen* foi uma lei do Governo Britânico que proibia o tráfico negreiro entre América e África no ano de 1845.

propriedade, a educação e o trabalho, ou seja, outras dimensões da cidadania, pela concepção de Marshall.<sup>16</sup>

Ao fazer uma análise da evolução dos direitos por uma perspectiva histórica que resulta na conquista de direitos sociais, Marshall coloca que qualquer pessoa, independente de sua posição social, tem direito de viver uma vida plena e obter um rendimento razoável. É nesse sentido que, para que haja materialidade na máxima igualdade para todos a incorporação dos direitos sociais é fundamental.

A concepção de cidadania de Marshall comporta três estágios que são concernentes ao desenvolvimento histórico inglês: a conquista dos direitos civis no século XVIII que se refere às liberdades individuais; a conquista dos direitos políticos no século XIX referentes ao voto, participação política e ocupação de cargos públicos; a incorporação de direitos sociais no século XX, estes de referem à oferta de serviços públicos nas áreas de educação, saúde, moradia, previdência social, todos aqueles que respondem as necessidades básicas dos indivíduos. Em resumo, a cidadania para este autor trata-se de um “status concedido”.

Paim considera que a abolição provocou uma mudança nas relações de antagonismo entre as oligarquias e as *classes mais baixas* – agora ampliadas pelos negros libertos –, uma vez que acirrou a luta de classes no plano ideológico, fortalecendo o racismo, *uma nova arma encontrada pelos escravocratas*. Para ele a condição dos negros de dominados, durante a escravidão, com a Lei Áurea, passa a ser de excluídos. Exclusão que, segundo o autor do projeto, permanece até hoje.

Todavia, Paim admite que a conquista da liberdade iniciou um processo de *pequenas conquistas* – no plano jurídico – que foram avançando *lentamente, passo a passo*.

O texto, nesse momento, produz o que a AD denomina de “equivoco” que na verdade produz um efeito ideológico. O que parece ser uma “falha” – *infelizmente a batalha entre os que defendem os princípios abolicionistas e os escravocratas perdura* – não passa de uma acentuação do conflito racial, hoje assentado nas relações de classe, por um anacronismo, ou seja, determinado ainda

---

<sup>16</sup> T. H. Marshall concebe a cidadania como [...] *um status concedido àqueles que não são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o status são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao seu status*. Para o autor, a cidadania é dividida em três partes: civil, política e social. A primeira é composta por aquilo que compete à liberdade individual. A segunda refere-se ao poder de participação na política, como o direito de ser eleitor, por exemplo. No terceiro caso, a social diz respeito ao mínimo de bem

por relações de escravo e senhor, como se a ordem escravocrata perdurasse de fato.

O efeito de sentido que o autor parece querer produzir no leitor é o de que, embora a formação social e as formas de opressão tenham mudado, a instância da formação ideológica continua a se manifestar como se fosse decorrência não da formação social capitalista, mas da formação social escravista.

Em relação às pequenas conquistas, o autor relaciona um conjunto de leis que fizeram avançar o princípio da igualdade. Contudo, são leis aprovadas com o intuito de coibir e penalizar as manifestações de racismo, preconceito e discriminação.<sup>17</sup> Esse argumento torna-se efeito-sustentação para diferenciar o conteúdo do Estatuto em relação a essas leis, uma vez que são de natureza punitiva, ele, o PL vai mostrar seu conteúdo afirmativo.

Com o intuito de negar a cor como critério de avaliação da capacidade do homem, o argumento do senador, sem se referir às categorias branco e negro, também se coloca no plano biológico ao afirmar: “*Todos sabemos que a cor não determina a capacidade de um ser humano, ela é apenas uma diferença, assim como o tamanho dos pés, como a cor dos olhos, como a altura, como a forma dos cabelos*”.

Note-se que para refutar um marcador biológico de discriminação e de tratamento desigual, a cor da pele, que perpassa as relações entre negros e brancos, Paim introduz a noção de diferença, um novo sentido produzido e que pode ser útil na discussão sobre o tratamento igualitário perante a lei ou mesmo na questão da equidade.

O senador assume sua negritude ou condição étnicorracial quando diz: *Temos orgulho de sermos o que somos [...]*. E, na sequência, o enunciado produz um contraste entre o grupo que representa e a sociedade a que pertence.

[...] mas é vergonhoso vivermos em um mundo onde os negros são tratados como seres inferiores. Lamentamos pelo atraso e pelas marcas que esse tratamento, sinônimo de desumanidade, registram (sic) na história de nossa Nação.

---

estar social e econômico e estão intimamente ligados com os acessos à saúde, educação e outros serviços sociais. Cf. em MARSHALL, T. H. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978. p. 76

<sup>17</sup> Para estas informações, ver nota de rodapé de número 4, na página 20 deste trabalho.

O termo Nação, em maiúscula, tem o sentido de *fenômeno social total*, contudo, cindido em decorrência do atraso e marcas produzidos pelo tratamento desumano dado aos negros.

O PL é apresentado pelo seu autor como meio de eliminação do racismo, do preconceito e das discriminações. Informa que a proposta já teve aprovação no Senado e que no momento o esforço é de aprovação na Câmara dos Deputados.

Como se estivesse buscando justificativa para a narrativa anterior sobre as lutas históricas pela emancipação do negro, Paim afirma que *a resistência faz com que recordemos as dificuldades dos abolicionistas do passado*. Sem se referir à resistência parlamentar à aprovação do PL, nesse momento, o sujeito do enunciado deixa claro para quem fala. Sua argumentação dirige-se aos parlamentares, em especial, aos deputados federais, à instância parlamentar em que a resistência ao PL é mais forte.

O texto do preâmbulo encerra, dessa forma, uma primeira parte em que seu autor busca se colocar como sujeito de um longo processo histórico de luta pela emancipação do negro no Brasil e como as práticas políticas desse movimento repercutiram na instância do Legislativo, por meio de um conjunto de leis aprovadas com o objetivo de combater as formas de discriminação, preconceito e racismo.

A segunda parte do preâmbulo faz uma síntese do conjunto de ações e medidas que compõem o PL, que segundo Paim, se adotadas, garantiriam direitos fundamentais e “outros direitos” à população afro-brasileira.

Dessa forma, Paim admite que o Estatuto tem como objetivo a garantia de direitos fundamentais, tidos como universais, bem como a criação de novos direitos, muitos deles específicos e destinados à reparação de injustiças históricas decorrentes da escravidão e da exclusão a que estiveram submetidos os negros no Brasil, denominados por ele de “outros direitos”.

Este também é um efeito ideológico decorrente de uma forma de silêncio que a AD trata, isto é, o silêncio constitutivo por meio do qual uma palavra é colocada no lugar de outra para que o sentido indesejável seja calado. Num momento de resistência de aprovação da Lei, em que o debate ideológico se exacerba, é melhor dizer “outros direitos” do que “ações afirmativas”, “política de

reparação” ou “discriminação positiva”. Nesse resumo das ações e medidas do PL, já é possível perceber os principais avanços:

- a) Referentes aos direitos fundamentais, aparecem a garantia dos direitos da mulher negra, o direito à liberdade de consciência e de crença dos afro-brasileiros, bem como liberdade de cultos e religiões de matriz africana. Ainda como direito fundamental aparece o acesso à terra aos remanescentes de quilombos.
- b) No que diz respeito aos direitos sociais, o acesso universal e igualitário ao SUS para promoção, proteção e recuperação da saúde dessa parcela da população; a necessidade de avanço nos direitos sócio-culturais sendo respeitadas atividades educacionais, culturais, esportivas e de lazer, adequadas aos interesses e condições dos afro-brasileiros; garantia de veiculação nos órgãos de comunicação da herança cultural e da participação dos afro-brasileiros na história do Brasil.
- c) Propostas de inclusão por meio de ações afirmativas: sistema de cotas como correção das desigualdades raciais, constituem as medidas mais polêmicas do PL.
- d) Algumas medidas relativas a uma política voltada para a promoção da igualdade racial e contra as formas de discriminação, preconceito e racismo, como criação de uma disciplina específica que integrará o currículo fundamental e médio (público e privado); criação de Ouvidorias para permitir que as vítimas de discriminação racial sejam ouvidas; políticas de inclusão dos afro-brasileiros no mercado de trabalho; criação do fundo Nacional de promoção da Igualdade Racial.

A terceira parte do preâmbulo retoma o recurso argumentativo que destaca a condição adversa da população negra, todavia com base nas suas condições materiais de existência atuais – com utilização de dados e indicadores estatísticos –, sem perder de vistas os condicionamentos históricos.

Essa última parte do preâmbulo, inicia com um forte argumento econômico, portanto de condições materiais de produção, quando afirma que o Brasil *tornou-se uma das maiores economias por meio do trabalho de brancos,*

*Índios e negros*, e, na sequência, justifica o porquê do desejo dos negros verem a sua história reconhecida, registrada e respeitada. O porquê do pleito de *políticas públicas e privadas que abram espaços para a nossa gente tão sofrida*.

Os parágrafos subsequentes são todos reveladores da situação dos negros no Brasil, baseados sempre nas estatísticas sócio-econômicas e diagnósticos sobre as persistentes desigualdades da sociedade brasileira. Institutos de pesquisa como IPEA, Dieese e IBGE são citados como fontes dos dados apresentados.

O texto, então, ocupa-se em retratar a situação da população negra nesse quadro de desigualdade e injustiças sociais: a presença dos jovens negros nas listas dos assassinados e marginalizados, como maioria nas prisões, entre desempregados e entre os que dependem de salário mínimo; os negros em geral como os mais pobres, menos escolarizados, os com menores salários e os em maior número lançados na informalidade.

Uma série de comparações baseadas em levantamentos estatísticos entre negros e brancos são feitas: enquanto que a proporção de negros abaixo da linha de pobreza é de 50%, a dos brancos é 25%; entre os indigentes, a população negra vem se mantendo, desde 1995, num percentual em torno de 25%, bem superior ao dos brancos que é de 10%. Em relação ao aumento de expectativa de vida no país, o texto indica que *uma pessoa negra, nascida em 2000, viverá, em média, 5,3 anos menos que uma branca*.

Essa parte do preâmbulo encerra com uma serie de dados sobre a situação de desvantagem dos afro-brasileiros em relação aos brancos no mercado de trabalho.

A utilização de informações, passíveis de serem quantificadas, produz no leitor, sentidos relacionados à “objetividade e cientificidade” dando maior consistência aos argumentos de defesa do Estatuto que, na essência são políticos e ideológicos. Esse conjunto de argumentos encerra-se com o seguinte enunciado: *Para dar fim a esses indicadores e aos pensamentos discriminatórios, foi que, em conjunto com o Movimento Negro, pensamos o Estatuto. Queremos ocupar os espaços que nos foram negados*.

A última parte do preâmbulo revela discursividade claramente ideológica, com o autor do texto se colocando como sujeito político da luta contra a

discriminação e o racismo ou sujeito político do próprio Movimento Negro, acentuando os aspectos mais polêmicos do Projeto de Lei, até então não explicitados.

O Estatuto é definido como *um conjunto de ações afirmativas, reparatorias e compensatórias [...] ações que devem emergir de todos e de cada um.*

Ao definir o PL, seu autor sugere que ele deve envolver os Poderes do Estado, especialmente o Legislativo e Executivo, mas também a sociedade e “cada um”, explicitando que passa por um processo de mudança na consciência individual, *do ser humano que habita em cada um de nós.* As ações afirmativas são definidas como *frentes de luta contra o racismo na educação, no mercado de trabalho, nos meios de comunicação e em diversas outras áreas.*

Considera que a consciência humana não se reduz a um processo individual de rejeição das desigualdades raciais, mas além de pressupor um debate interno dentro de nós mesmos, trata-se da *consciência de cada um que se expande para o coletivo.* Paim acentua a importância do aprofundamento do debate sobre a questão racial resultando no *bem coletivo.* Como legislador, defende a lei como instrumento importante na *guerra contra a hipocrisia, contra preconceitos enraizados, contra a imposição da violência e de sofrimentos, enfim, contra discriminações pelo que quer que seja.*

Na seqüência, o senador revela uma discursividade marcada por um embate ideológico contra, como ele mesmo define, os conservadores de hoje que são os mesmos escravocratas da época da abolição.

Desse momento, até o final do preâmbulo, o discurso produzido é atravessado pela memória de um dizer que remonta, novamente, ao abolicionismo, ao feito heróico de Zumbi, como efeitos de sentidos com vistas à legitimidade das idéias defendidas pelo autor do projeto.

Da mesma forma, Paim relaciona as propostas de ações afirmativas do Estatuto às batalhas pelos direitos civis empreendidas em 1964 nos EUA, sinalizando para um atraso de quase meio século do Brasil em relação à sociedade norte-americana. Paim não se considera só em sua luta, lembrando as duas marchas sobre Brasília ocorridas em 2005. O texto produzido pelo parlamentar evoca uma vez mais a figura do herói desejando:



Vida longa às idéias de Zumbi dos Palmares e de todos aqueles que tombaram, mas que perpetuaram seus ideais em defesa dos negros, dos brancos, dos índios, das mulheres, dos homossexuais, dos idosos e todos os que são discriminados. Que a força de todos esses grandes guerreiros, seja nossa inspiração, nossa fonte de energia para os dias de luta que ainda vamos enfrentar.

Embora o preâmbulo apresente sentidos que circulam entre a discursividade jurídica, a sócio-econômica e a política, o que lhe confere uma inserção muito clara na exterioridade discursiva, seu autor produz uma imagem muito forte, no âmbito simbólico, quando condena o discurso escravocrata e conservador ao esquecimento.

Ao longo da História deste país os nomes dos escravocratas desapareceram. Já os nomes dos libertadores estão em todos os versos, nas poesias, nos livros, estão marcados na mente de todas as gerações. Aos escravocratas de ontem e aos conservadores de hoje, deixamos o silêncio da vida e o anonimato da História.

### 3.1 DA POLISSEMIA À CONTENÇÃO – A ANÁLISE DO TEXTO JURÍDICO DO PL DO ESTATUDO DA IGUALDADE RACIAL

Enquanto projeto de lei ordinária, o PL do Estatuto da Igualdade Racial respeita a estrutura de tal espécie normativa, por isso é composto de títulos como: Das Disposições Preliminares, Dos Direitos Fundamentais e Das Disposições Finais. F

Focar a análise no núcleo central do PL, composto por 11 capítulos e 85 artigos, significa adentrar na sua discursividade jurídica propriamente dita, diferente do texto anteriormente analisado, referente ao Preâmbulo, que embora faça parte da peça jurídica, revela um discurso polissêmico, marcado, de modo explícito, pelo posicionamento político-ideológico do autor.

No título I, *Das Disposições Preliminares*, percebe-se que iniciar uma lei ordinária dessa forma, além de ser procedimento padrão da prática jurídico-normativa, significa também ressaltar o que o PL considera primordial para a regulamentação do objeto. A palavra *preliminar* sinaliza para a necessidade do texto em antecipar, de modo claro, os objetivos e finalidades da Lei como forma de

introduzir os *Direitos Fundamentais*, tópico que, na sequência, articula o Projeto de Lei Complementar à Lei Maior, a Constituição.

É assim que nas *Disposições Preliminares*, o tema desigualdade racial ganha destaque ligando-se à discriminação racial, como se configura, para quem se volta e como resulta em exclusão.

No artigo 1º, o autor denuncia a necessidade de combater a desigualdade racial no Brasil por meio de políticas públicas e outras ações provenientes do Estado. O “equivoco” mencionado na análise do preâmbulo, aquele que fala em “outros direitos” para não falar em ações afirmativas, aparece logo no primeiro artigo do PL. O autor, ao falar sobre *outras ações* silencia momentaneamente a expressão *ações afirmativas* e, como decorrência, os sentidos negativos atribuídos a ela.

Algumas expressões correntes na contenda sobre a questão racial no Brasil são definidas no artigo 2º, trata-se de *discriminação racial, desigualdade racial, afro-brasileiros, políticas públicas e ações afirmativas*. Já neste artigo, aquele silêncio constitutivo do discurso que evidenciamos até o momento, dá lugar, pela primeira vez, à fala clara e direta do autor sobre *os fins do Estatuto*, explicitando o termo *ações afirmativas*. É a passagem do discurso polissêmico e subjetivo do preâmbulo para uma linguagem jurídica concisa e direta.

Embora, já no título do PL, o autor produza um sentido claro de que ele trata, especialmente, da questão racial, entendendo a *discriminação racial* como decorrente de ações que são qualificadas na forma nuançada pela *distinção, exclusão, restrição ou preferência*, todas elas baseadas em *raça, cor*, mas também em fatores *étnicos* e de *origem nacional*.

Contudo estes últimos fatores passam para um segundo plano ao longo de todo o documento. À medida que o texto avança, os sentidos atribuídos à desigualdade de oportunidades restringem-se aos afro-brasileiros e não mais às outras minorias, além dos negros.

O inciso II do artigo 2º define a *desigualdade racial* como a diferença de acesso aos bens, serviços e oportunidades, explicitando que tal diferença se dá no âmbito da vida pública e privada.

Diante da necessidade de definir preliminarmente aqueles que serão beneficiados pelo Estatuto, Paim qualifica, no Inciso III, a expressão *afro-brasileiro*,

como sendo a auto-declaração como negro, preto ou pardo, deixando claro o critério racial.

Os incisos IV e V não só definem respectivamente o que são *Políticas públicas* – aquelas provenientes do Estado, caracterizadas por ações e programas institucionais. As ações afirmativas são definidas como aquelas dirigidas para correção de desigualdades raciais, promoção da igualdade de oportunidades, também provenientes do Estado. Produz, portanto um efeito de sentido que o Estatuto tem por finalidade promover e corrigir desigualdades históricas.

Nos artigos 3º e 4º, o autor afirma que é dever do Estado e da sociedade garantir a igualdade de oportunidades aos cidadãos independentemente da etnia, raça ou cor da pele. Tal garantia seria por meio da participação cultural, econômica, educacional, *defendendo sua dignidade e seus valores religiosos e culturais*.

Como se observa nesta passagem, o texto evidencia que a igualdade de direitos se dá pela inclusão nos vários âmbitos da cidadania e, também, pela afirmação de diferenças por meio da defesa dos valores culturais cidadania sócio-cultural. Os sentidos que o autor produz, ao utilizar o verbo *defender*, significam que os valores culturais de matriz africana, por exemplo, ocupam lugar social não reconhecido como parte constitutiva de um projeto de nação brasileira. Para tanto, sugere que, além da inclusão da *Nação Negra* no âmbito dos direitos fundamentais, por meio do exercício pleno da cidadania, o Estatuto servirá também para a promoção de valores culturais com recorte racial.

Os programas de cunho econômico, social, político e cultural aparecem no documento como meios de promoção da população afro-brasileira. No artigo 5º, como prioridade, a *igualdade de oportunidades* é apontada como uma condição imprescindível à inclusão almejada pelo Estatuto. Políticas públicas de desenvolvimento econômico e social, segundo o inciso I do mesmo artigo, devem ter o recorte racial, já as ações afirmativas, que aparecem no inciso II, por sua vez, devem estar voltadas ao combate à discriminação e racismo.

O Estado, segundo o PL, deverá adequar suas estruturas institucionais para o enfrentamento do preconceito e discriminação e aperfeiçoar a legislação encarregada de combater o racismo em seus mais diversos

desdobramentos individual, institucional e estrutural, tal como os incisos III e IV do mesmo artigo.

O autor, no inciso V, reconhece que as desigualdades têm raízes históricas situadas na escravidão, mas se reproduzem travestidas de outros obstáculos socioculturais e institucionais na atualidade em esferas pública e privada que devem ser transformadas e superadas. Paim ainda defende que as iniciativas da sociedade civil para a promoção da igualdade racial devem ter apoio do Estado, priorizando o acesso de recursos e contratos públicos para esta parcela da população.

As ações afirmativas se constituem em um meio de promoção da equidade em esferas entendidas como afetadas pela desigualdade como educação, cultura, esporte, lazer, saúde, trabalho, meios de comunicação, acesso à terra e à justiça.

Como meio de compensar e reparar as desigualdades históricas as quais a população negra foi relegada, o autor defende, no § 1º do mesmo artigo, a adoção de Ações Afirmativas *“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 o processo de formação social do Brasil e poderão utilizar-se da estipulação de cotas para a consecução de seus objetivos”*.

Até aqui, percebemos que os sentidos produzidos na segunda parte do preâmbulo, no qual o autor argumenta como as desigualdades raciais devem ser enfrentadas, tomam forma, através do texto jurídico. Nesse sentido, de forma mais contenciosa, o autor deixa claro quais são os fins do Estatuto da Igualdade Racial.

Contudo não é só da garantia de direitos que o Estatuto trata, mas também da formatação de instâncias de representação da sociedade civil, junto ao Estado, nas três instâncias do governo republicano, sendo que à instância federal cabe a implementação de políticas públicas e de recursos com vista à promoção da igualdade racial.

Os artigos 6º e 7º das disposições preliminares autorizam os Poderes Executivos federal, estaduais, municipais a instituir Conselhos de Promoção da Igualdade Racial e a União com a tarefa de repassar recursos para os

programas que tenham sido criados pelos Conselhos para combates as desigualdades e discriminação racial.

De acordo com o artigo 8º o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial se encarregará de articulações intraministeriais e interministeriais para o combate à discriminação e às desigualdades de cunho racial de tal forma que o Poder Executivo garantirá a estrutura física e recursos materiais e humanos para viabilizar o Conselho Nacional. O balanço sobre políticas públicas voltadas para a população afro-brasileira deverá aparecer no relatório anual dos Ministros de Estado, conforme previsto na Constituição Federal.

Estas disposições preliminares do PL do Estatuto da Igualdade Racial parte do seu texto jurídico, demarca o modo como quer combater a discriminação racial e promover a população afro-brasileira. Sua formação discursiva com ênfase no fator racial o inscreve em uma posição político-ideológica autorizada a falar sobre ações afirmativas como meio de combater desigualdades e promover a população afro-brasileira.

Por meio de Conselhos, ações afirmativas e instâncias de *policy making*, o PL considera as condições materiais de existência dos negros, à margem do contrato, como justificativa para instituir novos direitos em benefício desta parcela da população.

A análise das disposições preliminares permite visualizar regionalizações discursivas nos sentidos produzidos pelo autor. Seu texto, que pertence a uma discursividade jurídica, é atravessado por várias formações discursivas (FDs) conforme o processo argumentativo vai tomando corpo em torno da defesa de ações de resistência e medidas de enfrentamento do racismo e discriminação, bem como de propostas de ações voltadas à promoção da população negra do Brasil.

As falas circulam, no começo, em torno da categoria raça como definidora de políticas públicas e outras ações do Estado.

Por um lado, a FD de inclusão social, claramente marcada no texto, revela uma parcela da população à margem dos direitos já existentes em nossa sociedade e que, por isso, precisa ser incluída por meio de políticas públicas que garantam a cidadania.

Por outro, emerge do discurso o aspecto histórico de desfavorecimento dos negros por conta de sua situação de escravizados e a necessidade de políticas de reparação por parte do Estado, portanto uma FD compensatória consubstanciada em ações afirmativas.

Mais do que isso, os efeitos de sentido que o autor causa ao dizer que o PL visa *combater a discriminação racial e as desigualdades estruturais e de gênero que atingem os afro-brasileiros*, significam não somente a escravidão como única justificativa para adoção políticas afirmativas, como também a situação atual dos negros em nosso país, excluídos pela falta de oportunidades, preconceito e discriminação.

A discursividade do documento, mesmo em seu texto jurídico, mantém a marca própria do autor que deixa que suas falas circulem entre o passado e o presente.

Nessas mesmas disposições preliminares, propriamente no artigo 2º, a preocupação do autor é delimitar a finalidade do Estatuto, ou seja, definindo o que é discriminação e desigualdade; quem serão os beneficiados e quais medidas e objetivos traçados.

Podemos indicar, a partir da análise feita do Preâmbulo e das Disposições Preliminares que as categorias raça/racismo se referem aos negros de nosso país, entretanto, no texto jurídico, o autor assume que, além dos negros, muitos indivíduos em nossa sociedade sofrem com a discriminação racial pelas razões descritas acima, mas a raça tem proeminência sobre etnia e nacionalidade neste documento, visto que, mais adiante, fica claro quem são os afro-brasileiros e é assim que ficamos autorizados à interpretar que são estes últimos o foco central do Estatuto.

Ao fazer a diferenciação entre políticas públicas e ações afirmativas o texto sugere duas FDs distintas, a primeira que pode ser vista como parte constitutiva das políticas públicas usuais (acesso à saúde, habitação, cultura, esporte, lazer, etc.) e a segunda de caráter mais específico já que assume um sentido compensatório buscando a afirmação de direitos, tanto os formalmente já existentes (os fundamentais) quanto os novos a instituir (cotas).

As duas FDs mencionadas acima ressoam nos artigos 3º, 4º e 5º quando reconhecem que o Estado deve garantir igualdade de oportunidades a todos

os cidadãos brasileiros em várias dimensões da cidadania como a civil, política e social, mas também quando afirma que *a diretriz político-jurídica de reparação e compensação* das vítimas da desigualdade reaparece.

Entretanto, é do artigo 5º até o fim, no artigo 10, que identificamos no discurso alguns pontos de deriva que nos permitiram interpretar a partir de outras formações discursivas, além dessas que já citamos.

Quando o documento afirma que se deve *aperfeiçoar o combate à discriminação racial e às desigualdades raciais*, tal como aparece no inciso IV do artigo 5º, o predicado *aperfeiçoar* atribuído à palavra combate nos remete às leis de punição às práticas de racismo. É nesse momento que a FD da sanção e punição se revela. Além de incluir e promover a *nação negra*, o Estatuto também está preocupado com a criminalização das práticas racistas apontando para a necessidade de melhorar a lei, na formalidade e substancialidade. Portanto, um pré-construído, já que essas leis antecedem as ações afirmativas e o próprio Estatuto.

Nessa discursividade do PL desigualdade racial em nosso país, cabe ressaltar o recorte de gênero sobre a desigualdade da mulher brasileira agravada pela situação étnicorracial, ou seja, o preconceito contra a mulher que permeia as relações sociais em nossa sociedade é acentuado pela condição racial – a cor da pele.

Por último, emerge do texto uma FD de representação política da população negra no âmbito do Estado, isto é, um segmento da sociedade civil organizado em torno de questões relacionadas à exclusão e discriminação racial, nas esferas *federal, estaduais, distrital e municipais*.

Trata-se de uma exigência para que o Estado se estruture com a finalidade de formular e executar políticas públicas além de estabelecer pontos de encontros com a sociedade civil por meio, por exemplo, da instalação de Conselhos de Promoção da Igualdade Racial. Uma medida que revela uma FD de política institucional, aquela que comporta representantes da sociedade civil para deliberar questões pertinentes à população afro-brasileira.

Esta primeira parte da análise sobre as *Disposições Preliminares* do Estatuto revela que apesar da proeminência do gênero jurídico, o texto é polissêmico, acolhendo sentidos acerca da inclusão social, políticas públicas, punição e criminalização do racismo. Contudo, o que produz o sentido do novo são

as ações afirmativas, direitos compensatórios, uma invenção democrática na busca da ampliação da cidadania e da garantia não apenas de direitos formais, mas essencialmente da conquista de direitos substanciais.

O *Título II*, que leva o nome de *Direitos Fundamentais*, trata de uma segunda parte do PL que mostra para quais áreas as políticas públicas e ações afirmativas mencionadas na primeira parte serão direcionadas.

A expressão *Direitos Fundamentais* revela uma preocupação do PL em beneficiar os negros em áreas nas quais eles não são sujeitos de direitos de acordo com o ideário da cidadania moderna.

No entanto, a mesma expressão nos causa um efeito de sentido: direitos fundamentais são aqueles originários, da própria natureza do homem, para ter uma existência livre e com igualdade, “[...] *esta área de liberdade não é senão a reprodução, no campo das leis, de uma série de direitos que preexistiam à própria formação do Estado (jusnaturalismo)*”<sup>18</sup> Da necessidade de garantir os direitos proclamados constitucionalmente é que, ao longo da história, outros direitos foram conquistados, ampliando a dimensão da cidadania civil para as dimensões que conhecemos hoje como direitos políticos e sociais.

É compreensível, pois, que se tenha procurado em uma época mais moderna, conferir um caráter substancial a certas liberdades, proporcionando-lhes não somente a garantia da Constituição, mas também os meios para exercê-las. (BASTOS, op. cit., p. 156).

O PL reafirma direitos fundamentais, sem qualificá-los em suas especificidades, uma vez que a Constituição Federal já o faz, portanto uma forma de implícito, relacionando-os às “ordens” sociais, política, econômica, cultural, etc., produzindo um efeito de sentido no leitor que se trata de uma nova contratualidade.

Direitos conquistados ao longo da história, em sociedades democráticas, surgem no PL como se fossem originários, significando para quem o analisa como inexistentes para a população afro-brasileira. Direitos fundamentais na Constituição são os que dão origem ao contrato, isto é, os naturais, originários, abrangentes.

O PL, de certa forma, revela um interdiscurso, a memória da escravidão de uma população até então com inclusão precária no Contrato Social.



Por isso a ênfase nos direitos fundamentais relacionados às diferentes ordens como registra o texto constitucional. Mesmo após a abolição,

[...] milhões de negros foram libertados e a maioria saiu das senzalas para favelas e cortiços. Sem acesso a emprego moradia, educação, muitos negros libertos tornaram-se mão de obra barata nos centros urbanos, caindo muitas vezes na marginalidade. (DIMENSTEIN, 2008, p. 60)

Entretanto, Guimarães (2002) ainda reforça que a condição de desigualdade dos negros não se deve somente ao passado e, sim, tem seus desdobramentos atuais capazes de reproduzir uma sociedade de *negros pobres*.

O autor lança mão de um conceito cunhado por Carlos Hasenbalg e Nelson do Valle Silva chamado *ciclo cumulativo de desvantagens* dos negros. Este conceito explica a situação concreta atual dos negros em nossa sociedade pela via da herança escravista mas, também, *em cada estágio da competição social, na educação e no mercado de trabalho, somam-se novas discriminações que aumentam tal desvantagem.*(p. 67).

Do ponto de vista das desigualdades causadas pelo passado de escravidão e também pelos desdobramentos da discriminação que se revelam na atualidade é que a expressão *Direitos Fundamentais* faz sentido nesta análise.

Em um mesmo patamar, Paim coloca direitos que são originários – de acordo com o jusnaturalismo – como liberdade e propriedade, e também coloca direitos que foram conquistados ao longo do tempo, decorrentes de ampliação de cidadania, como direito à saúde, educação, cultura, etc.

No capítulo I, *Do direito à saúde*, o autor entende esse direito como aquele que deve ser garantido pelo Estado mediante políticas destinadas à redução do risco de doenças por meio de *ações e serviços focalizados em peculiaridades dessa parcela da população*. Para que isso ocorra, o documento propõe, no artigo 12, que o quesito raça/cor, de acordo com a auto-classificação, apareça nos documentos de uso do Sistema Único de Saúde, tais como cartão de identificação do SUS, prontuários médicos, resultados de exames laboratoriais e qualquer outro instrumento que produza informação estatística.

---

<sup>18</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 1992, p. 156

Os sentidos produzidos por essa primeira parte indicam que a situação precária que os negros se encontram, na atualidade, influencia no seu acesso à saúde, um direito social entendido, no PL, como direito fundamental, originário. Além disso, o autor enfatiza a importância de se qualificar essa população pelo quesito cor para produção de dados estatísticos em nosso país (Inciso VIII do Art. 12).

Tendo em vista que a discussão sobre negros e brancos, cotas para ingresso em universidades e tantas outras questões abordadas pelo PL que causam polêmicas na sociedade civil, no meio acadêmico e político, a reivindicação do PL sobre adotar instrumentos que produzam informações estatísticas trazem para a superfície desta discussão um sentido de insuficiência de argumentos que favoreçam o debate para a adoção de políticas direcionadas, portanto, a necessidade de se conhecer um problema para adotar práticas de enfrentamento.

Sabemos que há fontes de dados estatísticos como pesquisas acadêmicas e o próprio IBGE, no entanto, esta parte do documento deixa transparecer a necessidade de mais dados sobre saúde pelo viés racial, e isto esbarra em uma situação bastante delicada da nossa sociedade, a questão da existência de raças humanas no sentido biológico.

O artigo 13 traz em seu texto a necessidade de produção de dados estatísticos, pelo Ministério da Saúde, sobre *doenças geneticamente determinadas ou agravadas pelas condições de vida dos afro-brasileiros*. O que revela duas faces dessa abordagem, se por um lado, podemos perceber matizes de *biopolítica* no documento, não de uma ordem instituída de controle dos corpos, mas de argumentos biologizantes justificadores de conquista de direitos até então inexistentes, conteúdos que apontam para a diferença biológica entre as raças, o que deve ser contemplado pela lei. O *Do direito à saúde* por outro lado, o autor do documento considera que as condições materiais de existência da população negra do Brasil influenciam diretamente no acesso à saúde e ao exercício pleno de sua cidadania social, ou a garantia do direito fundamental *saúde*.

Em outras palavras, Paim acentua a questão polêmica das raças humanas em seu caráter biológico e não apenas como uma construção social, tendo em vista que são duas nuances que dividem os espaços discursivos. Implícitas neste artigo, podemos evidenciar duas abordagens distintas: a primeira delas, que

trata de predisposições genéticas para políticas públicas de saúde, devem estabelecer um meio de titularidade de direitos pelo critério de raça/cor, e a segunda, que se refere às condições materiais de existência da população afro-brasileira e agrava a falta de acesso à saúde.

O artigo 14 funciona no texto como efeito-sustentação do conteúdo biológico da lei ao afirmar que pesquisas sobre doenças prevalentes na população afro-brasileira devem ser incentivadas pelo Poder Executivo, além disso, ele *deve desenvolver programas de educação e de saúde e campanhas públicas de esclarecimento que promovam a prevenção e adequado tratamento.*

O sentido que se revela nesse fragmento é o caráter inédito dessa abordagem sobre as doenças prevalentes na população negra, daí a necessidade de esclarecimentos sobre as especificidades do grupo. Ao contrário do que dizem os argumentos da FD universalista, contra as ações afirmativas<sup>19</sup>, pois defendem que tais políticas “birracializariam” o Brasil, o PL evidenciou que, pela primeira vez os negros, por meio de lei, serão favorecidos no que tange às especificidades, com conteúdo biológico, da sua saúde.

Trata-se de buscar a equidade no acesso às políticas públicas de saúde, orientação inspirada no argumento de que é possível dar tratamento igual a desiguais desde que tal orientação seja decorrente do princípio de justiça social.

Contudo, no artigo 15 é que as especificidades biológicas dos afro-brasileiros são colocadas as claras. Trata-se da necessidade de diagnóstico de hemoglobinopatias, *em especial o traço falciforme e a anemia falciforme*<sup>20</sup>. O autor argumenta que se deve dar visibilidade ao problema de cunho genético, que tem sua prevenção e diagnóstico desconhecidos pela população e por profissionais da saúde. Um problema de cunho biológico que, por razões sócio-econômicas, no plano concreto, e discriminatórias, no plano simbólico, foi silenciado.

O autor não trata de “doenças raciais”, como a questão aparece “traduzida” pelos opositores do Estatuto, já que no texto do PL os sentidos sobre o traço falciforme são mais sobre os agravos que a falta de acesso à saúde e à

---

<sup>19</sup> Para melhor compreensão desses argumentos contra ações afirmativas, conferir em GRIN, Mônica. *O Estatuto da Igualdade Racial: uma questão de princípios*. In: FRY, Peter; MAGGIE, Yvonne; MONTEIRO, Simone; SANTOS, Ricardo Ventura (Orgs.). *Divisões Perigosas: Políticas Raciais no Brasil Contemporâneo*. Civilização Brasileira: Rio de Janeiro, 2007.

informação trazem para os negros no Brasil. O discurso jurídico do capítulo I revela um encontro de sentidos sobre a condição econômica dos negros que influencia diretamente no acesso à saúde e a situação racial com o sentido biológico e seus desdobramentos.

Para tanto, o autor detalha como os gestores do SUS devem encaminhar as políticas de prevenção e tratamento dos portadores do traço falciforme: “*atualização de procedimentos do SUS, informação para o grupo de risco, oferecimento de vacinação e medicação necessária, ações educativas acerca do tema*”. Colocar tudo isso em prática requer identificação do grupo de risco pelo critério racial, algo que se confronta com a FD de cunho universalista. O resultado será analisado na Lei aprovada, após a análise do PL, como forma de comparar aquilo que foi proposto com o que foi conquistado.

Sobre a saúde da mulher, o PL entende que sejam necessárias medidas de prevenção, atendimentos em regiões rurais e quilombolas referentes a epidemias e tipos de câncer que atingem mulheres. Para aquelas que estão em situação de violência, serão assistidas nas áreas psíquica, jurídica e social.

No capítulo II, chamado *Do Direito à Educação, à Cultura, ao Esporte e ao Lazer*, os primeiros sentidos aparecem como um resgate daquilo que apontamos no início da análise do preâmbulo: a inclusão da *Nação Negra*. O texto do PL é perpassado por sentidos da necessidade de afirmação étnicorracial dos negros como parte constitutiva da nação brasileira. No artigo 19, o autor diz: “*A população afro-brasileira tem o direito a participar de atividades [...] culturais, garantindo sua contribuição para o patrimônio cultural de sua comunidade e da sociedade brasileira*”.

Atividades educacionais, culturais, esportivas e de lazer devem ser proporcionadas à população negra, mas também devem ter conteúdos próprios da cultura de matriz africana trazida ao Brasil no descobrimento. A capoeira, por exemplo, a partir do que está previsto no PL, deve ter seus mestres reconhecidos pública e formalmente pelo seu trabalho, dando espaço para atuar como instrutores em instituições de ensino públicas e privadas.

---

<sup>20</sup> Para conceitos e detalhes sobre o que é e como se manifesta o traço falciforme e a anemia falciforme, conferir em [www.aafesp.org.br](http://www.aafesp.org.br) – Associação de Anemia Falciforme do Estado de São Paulo. Uma pesquisa pela internet também traz outros sites de esclarecimentos sobre o tema.

Mais uma vez, no artigo 21, os sentidos da inclusão da *Nação Negra* agora são traduzidos por *História Geral da África e do Negro no Brasil* como disciplina obrigatória para o ensino fundamental e médio, público e privado. Muitos dos argumentos presentes no preâmbulo do documento sobre como o Brasil deve incluir a *Nação Negra* como peça fundamental para entender suas raízes, culturas, costumes e crenças fazem parte, de modo silencioso implícito, deste artigo.

Os sentidos produzidos por esse capítulo revelam a preocupação do PL em dar lugar a outras falas sobre a história do Brasil no espaço escolar. Não se trata de normalizar o ambiente pedagógico, provendo-o de regras e sanções contra práticas racistas e discriminatórias, mas de introduzir nos currículos pedagógicos conteúdos sobre a história e cultura afro-brasileiras, bem como a preservação de uma memória coletiva formada também de silêncios e esquecimentos.

Ao privilegiar a análise dos excluídos, dos marginalizados e das minorias, a história oral ressaltou a importância das memórias subterrâneas que, como parte integrante das culturas minoritárias e dominadas, se opõem à memória oficial, no caso, à memória nacional. [...] essas memórias subterrâneas que prosseguem seu trabalho de subversão no silêncio e de maneira quase imperceptível afloram em momentos de crise em sobressaltos bruscos [...]. A memória entra em disputa. (POLLAK, 1989, p. 4)

Os sentidos revelados por esse segundo capítulo é de uma disputa aberta entre a produção de um passado que compõe a memória nacional com a necessidade de incluir os valores culturais dos afro-brasileiros, por meio de uma memória coletiva, no rol da cultura brasileira.

A educação e o ensino da história da África darão sua contribuição para que a população descubra outras faces da história que, até então, ocuparam um lugar subterrâneo. A FD de inclusão social com viés étnicorracial e afirmação do direito a *uma outra educação* prevalece nesta parte do discurso.

Este capítulo ainda prevê que os órgãos de fomento à pesquisa e à pós-graduação ficam autorizados a criar linhas de pesquisa sobre relações raciais e, ainda, o Ministério da Educação autorizado a apoiar centros e núcleos de pesquisa que contemplem temáticas sobre a pluralidade étnica brasileira.

Entendendo que os afro-brasileiros passam ao largo de cursos sobre tecnologias avançadas, o PL prevê que programas de extensão universitária devem ter a finalidade de aproximar jovens negros desse âmbito de conhecimento, algo que

acontece às pessoas mais favorecidas atualmente no Brasil, dado que nos permite colocar o viés de raça também determinado pela posição de classe.

Sobre o racismo propriamente dito, o Capítulo II, no Art. 23 destaca a necessidade de formação específica para que os docentes saibam abordar as diferenças raciais baseados no princípio da *equidade*.

Os dados sobre a educação com recorte racial só serão levantados se o quesito raça/cor aparecer nos prontuários escolares, bem como o quesito de gênero, assim como está previsto no artigo 24 deste capítulo, similarmente ao que ocorre no capítulo I, sobre a saúde.

A necessidade de quantificar a população afro-brasileira reaparece agora no que se refere à educação com o intuito de obter dados para direcionar as políticas de inclusão social para o exercício da cidadania, mas, também para produzir números que corroborem com os argumentos do PL.

No capítulo III, as disposições são sobre *Do Direito à Liberdade de Consciência e de Crença e ao livre Exercício dos Cultos Religiosos*. O texto deste capítulo se inicia com a preocupação central de assegurar a cidadania civil daqueles que escolherem religiões de matrizes africanas praticadas no Brasil ao dizer que: *O reconhecimento da liberdade [...] deve orientar a ação do Estado em defesa da liberdade de escolha de manifestação e filiação religiosa [...]*.

No artigo 26, o PL faz uma lista em seus incisos daquilo que entende pelo *livre exercício das religiões afro-brasileiras*: ter espaços para as celebrações, ter instituições beneficentes ligadas à religião, produzir e usar materiais religiosos condizentes aos costumes, poder divulgar as diversas espiritualidades afro-brasileiras, direito à coleta financeira para as atividades religiosas, acesso aos meios de comunicação para a divulgação das religiões afros.

Este artigo é marcado pela liberação de sentidos que reivindicam reconhecimento de religiões que compõem um cenário plural de nosso país, que fazem parte de um patrimônio cultural, fazem parte da nação. É um primeiro momento deste capítulo que causa efeito de sentido de exigência por reconhecimento das religiões afro-brasileiras como parte constitutiva da cultura brasileira e, como patrimônio a ser preservado.

Desse ponto de vista é que o autor revela a necessidade de garantir a liberdade civil de escolha religiosa para, em seguida demonstrar que em nosso

país, com predominância cristã, há pessoas que seguem religiões de origem africana, que se apropriam e se identificam com elas.

A utilização da expressão “predominância cristã” trata-se de interpretação decorrente da análise dos incisos do artigo 26 do PL. Se pensarmos que o PL reivindica para as religiões de matrizes africanas existentes hoje no Brasil tudo aquilo que outras religiões de matrizes européias cristãs já possuem, por um lado podemos pensar que as religiões afro-brasileiras querem ocupar, no rol cultural brasileiro, o mesmo nível das outras religiões e, por outro, uma disputa por espaço cultural que se revela no discurso.

A partir disso, podemos pensar no projeto de identidade religiosa, que a sociedade brasileira tem, ou melhor, aquele projeto de identidade religiosa que durante muito tempo ocupou lugar hegemônico e que hoje se revela lugar de disputa pelo capital cultural, instância simbólica da história da nossa sociedade.

A proposta de direitos iguais aos adeptos de religiões de matrizes africanas em relação aos adeptos de outras religiões está presentes no PL, nos artigos 27 e 28. São artigos que dizem que aqueles que praticam tais religiões podem se ausentar do trabalho para suas práticas podendo compensar posteriormente e, além disso, aqueles pacientes em hospitais poderão ser assistidos de acordo com sua crença. Sabemos que esses são direitos já assegurados aos praticantes de religiões cristãs.

O combate à intolerância religiosa é matéria do artigo 29. Ele aborda os seguintes aspectos. O primeiro inciso, diz respeito a coibir abordagens fundadas em religiões afro-brasileiras, por meios de comunicação, que exponham seus praticantes à intolerância.

O segundo tem o objetivo de *“inventariar, restaurar e proteger documentos, obras e outros bens de valor artístico cultural, monumentos, mananciais, flora e sítios arqueológicos vinculados às religiões de matrizes africanas”*. O terceiro se ocupa de garantir a igualdade de representação religiosa em *“comissões, conselhos e órgãos, bem como em eventos e promoções de caráter religioso”*.

Os sentidos produzidos pelo inciso I indicam sua relação com uma FD de orientação punitiva do racismo, enquanto que o inciso II se relaciona a uma FD de promoção étnicorracial. Este inciso mostra uma discursividade sobre

identidade afro-brasileira relacionada à identidade nacional, uma vez que reúne elementos indispensáveis ao sentimento de pertencimento ao patrimônio cultural brasileiro e à memória coletiva.

Por fim, o inciso III traz para a análise uma FD de representação política que estabelece pontos de encontro entre a sociedade civil e o Estado, com vistas à participação em espaços da política institucional, contudo sem perder de vistas o caráter da política instituída nos espaços públicos.

*Do Financiamento das Iniciativas de Promoção da Igualdade Racial* é o título do capítulo IV. Ele propõe que no planejamento e orçamentos da União, tenham recursos destinados à implementação de ações afirmativas, ou seja, a criação de um fundo com verbas para financiar políticas de promoção da igualdade racial, já previstas no artigo 5º deste PL.

A discursividade jurídica é atravessada, novamente, pela FD das ações afirmativas e políticas compensatórias. Em vários incisos do artigo 31, há a indicação de para quais áreas as ações afirmativas devem ser direcionadas: *“educação e emprego, pesquisas em educação, saúde e empregos voltadas para promover a qualidade de vida da população negra do Brasil, iniciativas de ingresso e a manutenção da permanência dos negros na educação em vários níveis”*.

A análise mostra medidas que, se colocadas em prática, produzirão igualdade de oportunidades com ampliação da cidadania social dos afro-brasileiros.

O plano de financiamento para ações afirmativas também tem um caráter de promoção étnicorracial, como mostra o inciso VII que diz: *apoio a iniciativas em defesa da cultura, memória e tradições africanas e afro-brasileiras*.

Defender a cultura e a memória afro-brasileiras significa uma (re)significação do passado sobre o sofrimento da população negra, mas, significa também iniciar um processo pela valorização de componentes africanos para a identidade nacional. É nesse sentido que grupos marginalizados em nossa sociedade terão espaços para circulação de falas constitutivas de uma identidade positiva relacionada a cor, cultura e religiosidade.

Por fim, o artigo 34 estabelece que a utilização do fundo de financiamento obedeça a critérios étnicorraciais, sobretudo o de declaração da cor *no registro de nascimento*, relacionados ao grau de pobreza da população negra a que pertence. Um critério de cor relacionado à classe social.



Portanto, uma discursividade que se divide, neste artigo, em sentidos que marcam a situação dos negros duplamente excluídos: pela discriminação racial e pela situação sócio-econômica. O que significa dizer que o racismo acentua desigualdades e o acesso aos direitos sociais.

O capítulo V trata *Dos Direitos da Mulher Afro-brasileira* com duas questões centrais: saúde e violência. O texto, no artigo 35, afirma que a mulher afro-brasileira será beneficiária deste estatuto, atendendo as especificidades da sua condição. Aponta para o reconhecimento de que as desigualdades sociais são acentuadas em nosso país pela discriminação racial, que se somada à discriminação de gênero, agrava a desigualdade de condições e oportunidades.

O discurso, nesse momento do PL, é marcado por três categorias: raça, classe e gênero, indicando obstáculos ao acesso da mulher negra a direitos e serviços essenciais como são a saúde e a segurança. Este capítulo se ocupa, portanto em superar tais obstáculos à participação na vida política, econômica e social, afetando negativamente o exercício da cidadania.

Partindo da constatação de que as mulheres negras se encontram numa situação de sub-cidadania, a discursividade do PL parece colocá-las como se estivessem ainda à margem do contrato, reivindicando para elas os direitos mais fundamentais que estão na origem do contrato que são: o direito à vida e à segurança.

O inciso I do artigo 35 diz que pesquisas que tracem o perfil epidemiológico da mulher negra devem ser promovidas *a fim de tornar mais eficazes as ações preventivas e curativas*. O inciso II traz a preocupação com as vulnerabilidades das mulheres negras moradoras das áreas rurais do país, para tanto a prevenção de câncer ginecológico e de mama deve ser através de *atendimento em postos de saúde em áreas rurais e quilombolas*.

A interpretação dessa parte do PL indica que, se a mulher negra, de modo geral, sofre exclusão por sua situação de raça e classe, as mulheres negras residentes em áreas rurais ainda têm outro agravante, além dos citados acima: a falta de acesso à saúde dificultada por condições físico-territoriais, pela falta de transporte público, distância, acesso às informações preventivas.

O PL busca legislar sobre o tratamento que o Estado deve oferecer às mulheres vulneráveis à violência, conforme o inciso III do artigo 35. Por sua vez,

o inciso IV fala sobre o combate ao tráfico de mulheres negras para exploração sexual, indício de que tal contravenção ocorre com maior frequência entre essas mulheres. Entendemos que a interpretação desses sentidos sobre a mulher afro-brasileira estejam relacionados à FD dos direitos fundamentais da vida, da propriedade do corpo e da segurança.

O capítulo seguinte, o VI ocupa-se *Do Direito dos Remanescentes das Comunidades dos Quilombos às suas Terras*. Esse título nos permite interpretar que o autor do documento defende a idéia de que, para aqueles que têm alguma ligação comunal ou coletiva de caráter biográfico ou histórico com os que empreenderam luta e resistência em Quilombos, a eles deve ser garantido o direito à propriedade da terra. Esta interpretação se deve ao termo *remanescentes* associado ao termo *comunidades*, palavras que instalam um ponto de deriva no discurso, permitindo tal interpretação.

Como a história da ocupação e distribuição de terras no Brasil é bastante conflituosa, este capítulo é extenso e minucioso, comportando 22 artigos sobre como a União deve encaminhar essa matéria.

Desse modo, esta interpretação acentuará os aspectos mais relevantes da análise realizada.

O artigo 39, por exemplo, diz que *o direito à propriedade definitiva das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, assegurado pelo artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal (ADCT), se exerce de acordo com o disposto nesta lei*. Como se observa, é o projeto de lei ordinária, agora, regulamentando uma disposição transitória da Lei Maior.

Isso indica que Paim tem o cuidado de vincular o direito dos quilombolas e a propriedade definitiva da terra à Constituição Federal.

O ato no qual o autor se apóia, é uma medida normativa que restringe o significado do termo *remanescentes* para somente aqueles que permanecem ocupando as terras de antigos quilombos. No ADCT da Carta Constitucional de 1988<sup>21</sup>, encontramos o Art. 68 que diz “*Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos*”.

De modo, diferente ao que define o Art. 68 da ADCT que qualifica por remanescentes dos quilombos somente aqueles que se mantêm no local, Paim considera também aqueles que, por critérios de autodefinição se dizem remanescentes.

No parágrafo 1, ainda do Art. 39 do PL, ele afirma que a pessoa deve ter ancestralidade negra *relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida*. Uma medida que se mostra consonante com seus argumentos do preâmbulo, posto que suas falas circulam sempre entre o passado e o presente, como um enfrentamento que ainda perdura.

O sentido da titularidade da terra não é definido mais pelo fundamento do direito à terra – sua posse e o trabalho nela desenvolvido – mas o que conta é o princípio da tradição de luta e resistência.

Para que a União emita títulos de propriedade definitiva da terra aos remanescentes de quilombos, os parágrafos 2 e 3 deste mesmo artigo definem quais terras são essas, ou seja, quais os *critérios de territorialidade*.

Ganha importância a propriedade como um espaço de garantia da *reprodução física, social, econômica e cultural* vinculado a uma memória de um passado formador de identidades no presente com vistas a um projeto de futuro. Segundo esses mesmos parágrafos, cabe aos remanescentes indicarem a medição e demarcação das terras.

O artigo 40 trata dos procedimentos administrativos da demarcação, titulação e registro das terras, devendo os órgãos competentes priorizarem o atendimento daquelas comunidades quilombolas, que no presente se encontram expostas a situação de conflito. Trata-se de situação prevista no PL e que estaria a denunciar o quanto a questão da terra no Brasil é permeada por fortes tensões, remetendo-nos aos sentidos dos Quilombos do passado, onde homens que se associavam em oposição a estrutura escravocrata viveram em comunidades de resistência.

O fato do PL priorizar os negros remanescentes que se encontram em situação de conflito pela disputa da terra, indica que a situação de tensão do passado continua no presente, com uma nova configuração, isto é, como parte de uma formação social em que predominam estruturas latifundiárias, permanecendo o

---

<sup>21</sup> Cf. em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_28/artigos/Art\\_Claudio.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_28/artigos/Art_Claudio.htm).

negro, agente de um processo de resistência a exemplo do índio, camponeses e ambientalistas.

Segundo o documento, cabe ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA – a responsabilidade por encaminhar os processos administrativos de *identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desintrusão, titulação e registro*, cabendo aos remanescentes quilombolas o direito à participação direta em todas as fases do procedimento, pois são eles que irão também indicar quais os limites territoriais que darão conta de preservar costumes, tradições e as atividades econômicas. Já a Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República (SEPPIR) deve prestar assistência ao Ministério do Desenvolvimento Agrário para viabilizar a garantia desse direito.

O Ministério da Cultura terá uma ligação nesse processo, previsto no artigo 43, no que tange a identidade cultural, no sentido de preservar e resgatar os valores tradicionais da população afro-descendente, fato revelador de que o PL não defende somente as condições técnicas de demarcação das terras, mas sobretudo a preservação da identidade dos remanescentes dos quilombos e sua produção e reprodução cultural. Essa parte do texto denota envolvimento de vários órgãos do aparelho de Estado tanto com a regulamentação da questão da terra envolvendo os negros quanto com a história da *Nação Negra*, seu registro e reconhecimento.

De conteúdo polêmico, os artigos 46, 47 e 48 dispõem sobre o caso das áreas de posse particular e pública e a instauração do procedimento de desapropriação para a garantia de direito a propriedade da terra com *fins étnicos*. Para aqueles imóveis que não puderem ser desapropriados, cabe a legislação vigente orientar a compra, mas, de antemão, o PL prevê que o INCRA, para fins de estudo, poderá *ingressar no imóvel mediante comunicação prévia*.

Após a demarcação das terras, a titulação coletiva ocorrerá, de modo que não será possível vender, penhorar ou alienar. A referência à *titulação coletiva* da terra faz com que o leitor coloque a linguagem do PL “em questão” buscando sentidos não aparentes nesta expressão. A interpretação nos leva a outros sentidos que não os explicitados – *vender, penhorar ou alienar* – pois permite visualizar uma nova forma de organização em que a propriedade coletiva oferece

aos remanescentes quilombolas oportunizando também o trabalho coletivo e um modo de vida comunal.

Há fortes indícios no texto que as tradições, a resistência e a vida em comum produzem laços de valores e de compartilhamento entre esses herdeiros negros dando-lhes uma identidade coletiva. Tanto que o Art. 49 abre a possibilidade de identificar “o outro” quando dispõe sobre o reassentamento de *famílias de agricultores ocupantes não quilombolas*.

O Art. 51 trata de como os beneficiários serão isentos do pagamento de despesas com cartórios de registro de imóveis, produzindo um efeito de sentido que tal isenção se deve tanto ao fator renda como ao fato de se tratar de herdeiros legítimos.

Uma vez mais a importância do quilombo como patrimônio cultural e parte da memória nacional é explicitada no documento por meio do Art. 53, ao prescrever que a preservação do patrimônio histórico será mediada pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN.

O capítulo VII, *Do Mercado de Trabalho*, trata de políticas para a inclusão dos afro-descendentes de acordo com compromissos assumidos pelo Brasil, em nível internacional, junto a Convenção das Nações Unidas para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial de 1968; junto à Convenção nº 111, de 1958, da Organização Mundial do Trabalho e a Declaração e por meio do Plano de Ação emanados na III Conferência Mundial Contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Intolerâncias Correlatas.

Nos nove artigos que compõem este Capítulo, algumas questões ganham relevância. A primeira delas, diz respeito à igualdade de oportunidades que deve ser promovida por meio de contratações preferenciais de afro-brasileiros no setor público e criar estratégias similares para estimular as mesmas contratações no setor privado.

A segunda refere-se ao investimento na formação profissional dessa parcela da população, medida importante para promover a igualdade, um modo do PL reconhecer que as condições materiais de existência dos negros estão marcadas

pela defasagem no acesso à formação profissional, ou pelo *ciclo cumulativo de desvantagens*, explicação de cunho sociológico já citada.<sup>22</sup>

O artigo 64 dispõe do financiamento para pequenas e médias empresas, a fim de promover empresários afro-brasileiros. Quando se compara este artigo aos artigos do capítulo anterior, percebe-se a heterogeneidade do documento uma vez que propõe desde a preservação e reprodução de um modo de vida comunal no campo até medidas de incentivo ao pequeno capital.

Ainda sobre o mundo do capital e do trabalho envolvendo parceria de empresas com o Estado, o documento no seu Art. 65 propõe que *as empresas que se beneficiem de incentivos governamentais ou sejam fornecedoras de bens e serviços, será exigida a adoção de programas de promoção da igualdade racial*.

Novamente, uma das intenções recorrentes no texto surge no Art. 67, isto é, a produção de dados estatísticos decorrentes da auto-declaração, agora no mundo do trabalho. O quesito raça/cor deverá aparecer em documentos como: *formulários de admissão e demissão, formulários da Previdência Social e Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)*.

O tema talvez mais polêmico, controverso e inovador do PL é tratado no Capítulo VIII intitulado *Do Sistema de Cotas*. De imediato, percebe-se estar diante de uma FD de reparação, com políticas compensatórias para aquelas pessoas que sofreram, no passado, escravizados e ainda sofrem, nos dias de hoje, à margem do Contrato.

Há intelectuais que se opõem às cotas propostas pelo PL, instalando uma formação discursiva e ideológica antagônica aos argumentos contidos no documento formulado pelo Senador Paim, como demonstra o argumento de Schwartzman (2007):

O estatuto abole o princípio constitucional da igualdade de todos perante a lei e cria uma nova categoria de cidadãos, os afro-brasileiros, definidos de forma vaga e arbitrária [...] presumivelmente relegando os demais, de forma implícita, a uma categoria de branco-brasileiros. (p. 109).

---

<sup>22</sup> Ver conceito na página 57 deste trabalho.

Schwartzman acentua o aspecto da “birracionalização”, argumento recorrente dos quem se posicionam contra as cotas e contra o Estatuto, secundariza questões como equidade, políticas compensatórias, ações afirmativas com vistas à ampliação da cidadania e inclusão social, todas presentes no PL. Seus argumentos dão relevância ao aspecto formal dos direitos, a critérios universais, não se atendo ao principal objetivo do PL que é a igualdade de oportunidades.

No artigo 70 está previsto que o Poder Público adotará legislação específica para implementar ações afirmativas para *assegurar o preenchimento por afro-brasileiros de quotas mínimas das vagas relativas* de várias áreas propostas nos incisos. O discurso deste artigo é marcado por sentidos de exclusão, na atualidade, dos negros em várias áreas políticas, econômicas e sociais. E, como demonstra o autor Barcelos (1993),

A pesquisa sociológica no Brasil [...] tem apontado a raça como variável importante na alocação dos indivíduos, ao longo da escala social. As desigualdades raciais na educação são parte desse processo. O rendimento na pré-escola, o acesso à escola, o ritmo de progressão escolar, bem como o tipo de escola (pública ou privada), o turno frequentado e a duração da jornada escolar são substancialmente diferentes para os grupos raciais. Pretos e pardos obtêm piores índices educacionais. (p. 16).

Nossa interpretação sobre o sistema de cotas presente no PL permite destacar tanto os direitos formais como os substanciais, tendo em vista que a população negra, sofre preconceito e discriminação ora relacionados a cor, ora relacionados às condições materiais de existência adversas. Todavia, há de se levar em conta ainda uma forma naturalizada de preconceito e discriminação próprios das interações sociais cotidianas que Wieviorka denomina de *racismo institucional*.

Nas democracias em que o racismo é combatido, proibido por lei, a discriminação transita de formas mais ou menos veladas, a ponto de se poder, como vimos forjar o conceito de racismo institucional para dar conta de certos mecanismos cegos, aparentemente sem atores. Suas expressões menos visíveis podem ser na realidade senão maciças, ao menos bastante salientes. (WIEVIORKA, 2007, p. 69).

O sistema de cotas definido nesse Capítulo, na realidade qualifica várias modalidades: “*aos cursos de graduação em todas as instituições públicas federais de educação superior; aos contratos do Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior – FIES; ao preenchimento de cargos e empregos*

*públicos, ao acesso às instituições públicas estaduais, distritais e municipais, de educação superior*". Novamente o critério gênero associado ao critério raça, uma vez que o § 5º assegura o *princípio da proporcionalidade de gênero entre os beneficiários* das cotas.

Além disso, ao final, no artigo 72, leis específicas federais, estaduais, distrital e municipais poderão regulamentar incentivos fiscais para empresas que mantenham cotas de afro-brasileiros de vinte por cento.

O capítulo IX, *Dos Meios de Comunicação*, se inicia com o artigo 73, produzindo sentidos sobre afirmação étnicorracial, visto que as produções veiculadas pelos órgãos de comunicação devem valorizar *a herança cultural e a participação dos afro-brasileiros na história do País*.

São os mesmos sentidos liberados nos capítulos II, sobre educação e III, sobre liberdade religiosa. Trata-se de mecanismos que permitam à identidade negra se inscrever na memória nacional e contribuir para o reconhecimento da participação dos afro-brasileiros na história do Brasil. A valorização dessas heranças culturais pelos meios de comunicação de massa é entendida pelo PL como uma forma de dar visibilidade a essa memória silenciada.

Para isso, os artigos 74, 75 e 76, estabelecem que a valorização dessa herança cultural dos negros deve ser estabelecida por meio de ações afirmativas na sua modalidade de cotas.

Para os programas veiculados por redes de TV, estes devem ter vinte por cento do total de atores e figurantes negros, o mesmo percentual é exigido para campanhas publicitárias.

O capítulo é finalizado, no artigo 77, estabelecendo uma medida disciplinar de caráter punitivo para aqueles que não cumprirem as cotas estabelecidas para a promoção da igualdade racial. Esta medida se caracteriza por multa e prestação de serviços à comunidade. Tal medida revela que embora o PL dê proeminência a políticas de promoção da população negra, dispõe também de sanções punitivas para aqueles que não se disponham à adoção de ações afirmativas.

O Capítulo X se ocupa *Das Ouvidorias Permanentes nas Casas Legislativas*. É um momento discursivo do PL que busca estabelecer pontos de



encontro entre a sociedade civil e o Estado com a finalidade de combater o preconceito.

Ao estabelecer um canal direto de denúncias entre vítimas de discriminação e órgãos capazes de encaminhar providências referentes aos problemas, o documento busca dar voz às vítimas, silenciadas por constrangimentos ou por não saberem como agir diante do racismo. Dessa forma as ouvidorias podem proporcionar a consciência do direito de acesso à justiça, tema do próximo capítulo do PL.

*Do Acesso à Justiça*, capítulo XI. O artigo 79 prevê que vítimas que se manifestarem contra práticas racistas devem ter o direito de acesso gratuito à *Ouvidoria Permanente do Congresso Nacional*, à *Defensoria Pública*, ao *Ministério Público* e ao *Poder Judiciário em todas as suas instâncias*.

Tal direito é consubstanciado pela ação do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial, conforme o artigo 80, que fica *autorizado a constituir grupo de trabalho para elaboração de programa especial de acesso à justiça para a população afro-brasileira*. Ele será formado por estudiosos, representantes da Ordem dos Advogados do Brasil, associações do Ministério Público e da sociedade civil que atuam na defesa dos direitos humanos dos negros.

Além da formação desse grupo, o PL identifica a necessidade de preparar todos os profissionais envolvidos, incluindo a temática da discriminação racial e desigualdades raciais nos processos de formação e, também, a adequação institucional capaz de dar conta das regulamentações deste capítulo. Ainda, para defender e promover os afro-brasileiros de práticas discriminatórias, o mesmo artigo 80 propõe a criação de varas judiciárias especializadas nessas causas e delegacias para apurar as denúncias.

Se podemos afirmar que o PL caminha entre as desigualdades concretas e assimetrias decorrentes de sistemas simbólicos, no discurso desse capítulo de acesso à justiça, os sentidos que prevalecem são os de caráter subjetivo. Se colocadas em práticas, essas medidas interpelarão os indivíduos vítimas de racismo em sujeitos de ação, rompendo com a lógica de submissão e assujeitamento a que muitos estão acometidos.

O PL é finalizado com o Título III – *Das Disposições Finais*. O artigo 83 afirma que a aprovação dessa lei não excluirá nenhuma outra já existente, em

benefício da população afro-brasileira. Já o artigo 84 traz que o poder público criará mecanismos para aferir a eficácia das medidas previstas no PL.

O efeito de sentido que esta passagem causa é de que, mesmo com a existência de leis, como a nossa Carta Constitucional Democrática de 1988, muitos ainda estão à margem do contrato e não tem necessidades básicas garantidas, nesse sentido, podemos afirmar que a lei por ela mesma não produzirá a inclusão imediata dos marginalizados e, tampouco, criará uma sociedade “birracializada”, anti-democrática com uma parcela da população apartada por uma lei.

O PL se encerra com um texto denominado “Justificação” que deve ser compreendido como parte do debate parlamentar do qual participava o seu autor. A exemplo do preâmbulo, trata-se de texto em que Paim reafirma suas posições político-ideológicas dando-lhe a mesma característica polissêmica do primeiro. Portanto, diferencia-se do texto jurídico contencioso.

O parlamentar fala sobre suas intenções, suas idéias, reafirmando suas propostas diante da conjuntura brasileira, dando maior destaque às questões mais polêmicas e que enfrentaram maior resistência no debate para a aprovação da lei.

Como intenção, Paim destaca a defesa dos *discriminados por etnia, raça ou cor*, mas também afirma que um dos seus objetivos é *fomentar o debate contra o preconceito racial* existente no Brasil.

Sobre as idéias presentes no PL, seu autor credita-as ao Movimento Negro, afirmando que são fruto de uma construção feita por ele, em parceria com a militância negra e deixa o texto aberto a outros brasileiros de outras origens étnicas também alvos de discriminação a contribuírem com novos conceitos no mesmo documento.

Como parte das justificativas, Paim evoca, mais uma vez, os quinhentos anos de *grilhões da discriminação e do preconceito racial*. Como formas de combate a esse sistema de dominação, o autor utiliza como metáfora à escravidão, o enfrentamento que levava à perda da *vida*, e no sistema capitalista atual, a história de *marginalização e miséria* surge como forma de resistência.

Essa parte de justificativas trata de um tipo de dominação simbólica que, ao garantir privilégios de grupos hegemônicos, reproduz também à ideologia da

discriminação. Portanto, sugere que a questão racial se articula à ideologia geral da sociedade. *“Nas escolas recebemos verdades prontas, conceitos acabados, estereotipados pela ótica ideológica, utilizada pelos grupos dominantes, para manter seus privilégios, seu poder, os benefícios que gozam, as oportunidades culturais que usufruem”.*

O sistema de cotas é apresentado como minimizador dos *efeitos nocivos do preconceito sobre as populações discriminadas [...] e busca de uma política de igualdade de oportunidades.*

Paim afirma ter consciência que o sistema de cotas *fixa um direito* e ainda poderiam quebrar os *círculos fechados das elites intelectuais, econômicas e políticas.* Afirma ainda estar consciente das profundas discussões a que as cotas *estarão submetidas* e que os argumentos contrários iriam, desde *a temporalidade do sistema até conceitos de livre promoção do indivíduo, de sua liberdade, vontade e competência.*

A esses possíveis argumentos contrários, Paim contra argumenta que tais justificativas somente teriam consistência *se todos tivessem as mesmas oportunidades.* Considera que a sociedade brasileira não é igual e *tratar pessoas de fato desiguais como iguais só amplia a distância inicial entre elas mascarando e justificando a perpetuação de iniquidades.*

Paim lembra que em PL anterior nQ 678/88 de sua autoria já havia proposto ações afirmativas em benefício dos afro-brasileiros, proposta aprovada pela Câmara, porém arquivada pelo Senado. Atribui crédito à ex-senadora Benedita da Silva quando afirma que no referente à idéia de compensação econômica aos remanescentes dos quilombos, a redação do seu projeto se baseou em projeto construído anteriormente por ela.

Marca posição em relação a algo já cristalizado que consiste em ver a cultura afro-brasileira expressada apenas nas práticas religiosas, musicais e na culinária. Ao contrário, afirma querer ver *a cultura do negro inserida nas escolas, no mercado de trabalho, nas universidades, pois o negro faz parte do povo brasileiro.*

Paim demonstra entender a socialização do indivíduo em três etapas de encontro com a verdade. A primeira verdade é apresentada na infância, portanto sentida, mas não questionada. A segunda, da revelação, quando se percebe a imposição de uma grande mentira.

A terceira, acompanhada da dignidade humana, a verdade da transformação. Diz que sua posição é orientada por essa terceira verdade, ou seja, a vontade de *transformar a realidade em que sempre viveram os que sofreram discriminação*. Reafirmando sua crença numa legislação de defesa dos direitos da cidadania igualitária, mas que toque o coração de cada cidadão, Paim encerra a parte de justificação do PL com a poesia de Banduxe Adinimodó:

Quando eu por aqui passei/na época em que seus ancestrais  
tentavam construir essa pátria/  
Encontrei índios sendo massacrados/  
Portugueses degredados e negros exportados.  
Vi sangue/ suor e lágrimas de três raças se destruindo/  
Mas vi uma nação se construindo.  
Vi aquele sentimento que faz de um rincão, uma nação/  
Mas vi o sangue do negro ser derramado em vão/  
Nas senzalas/ mocambos, quilombos, favelas e prisão.  
Agora vejo os filhos de Zumbi/ afilhados de Tiradentes,  
De uma pátria pretendentes serem enganados/  
Da terra espoliados, vítimas de ardentes/ do poder pretendentes/  
Fazendeiros bajulados.  
Aí, eu pergunto – Valeu a pena a abolição?  
Por que ainda não aboliram esta desumana servidão?  
Não será pois desta maneira que teremos um Brasil definitivo E sim  
uma convulsão/ vez que jamais vamos morrer agora/  
Pois nosso coração arde de vontade  
E exige que a vida voe.//

## 4 O DISCURSO DO ESTATUTO DA IGUALDADE RACIAL: LEI 12.288/10 E O SILÊNCIO

O Estatuto da Igualdade Racial, Lei 12.288/10, sancionado pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 20 de julho de 2010 passou por mais de 10 anos de tramitação, desde sua primeira versão, em 2000, até sua aprovação em 2010.

Diferente do PL de 2006 que analisamos no capítulo anterior, composto por 85 artigos, a Lei aprovada é composta por 65 artigos que se distribuem da seguinte forma:

Título I – *Disposições Preliminares*

Título II – *Dos Direitos Fundamentais*

- Capítulo I – *Do Direito à Saúde;*
- Capítulo II – *Do Direito à Educação, à Cultura, ao Esporte e ao Lazer;*
- Capítulo III – *Do Direitos à Liberdade de Consciência e de Crença e ao Livre Exercício dos Cultos Religiosos;*
- Capítulo IV – *Do acesso à Terra e à Moradia Adequada;*
- Capítulo V – *Do Trabalho;*
- Capítulo VI – *Dos Meios de Comunicação.*

Título III – *Do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial –*

*SINAPIR*

- Capítulo I – *Disposição Preliminar*
- Capítulo II – *Dos Objetivos;*
- Capítulo III – *Da organização e Competência;*
- Capítulo IV – *Das Ouvidorias Permanentes e do Acesso à Justiça e à Segurança;*
- Capítulo V – *Do Financiamento das Iniciativas de Promoção da Igualdade Racial.*

Título IV – *Disposições Finais.*

Uma primeira abordagem, de cunho apenas quantitativo, nos mostra que na Lei aprovada houve uma diminuição vinte Artigos em relação ao PL. Capítulos que tratavam de matérias importantes desapareceram, sendo que

algumas foram diluídas em outros. Foi o caso dos Capítulos *Dos Direitos da Mulher Afro-brasileira; Do Sistema de Cotas; Do Direito dos Remanescentes das Comunidades dos Quilombos às suas Terras*.

Nesta parte da análise, daremos maior relevância para os aspectos que ficaram de fora da lei aprovada e, também, para os sentidos que foram resignificados ou silenciados nesse processo de aprovação.

A diminuição de 20 Artigos demonstra o quanto a Lei ficou lacônica em relação ao Projeto e o quanto foi acalorado o debate das oposições que ao final conseguiram agir no texto pela perspectiva da política do silêncio.

Do ponto de vista do debate parlamentar, não podemos dizer que se trata do silêncio local, uma vez que, para Orlandi (2000) “*é a censura, aquilo que é proibido dizer em certa conjuntura [...] As relações de poder em uma sociedade como a nossa produzem sempre a censura de tal modo que há sempre silêncio acompanhando as palavras*”. (p.83).

Como houve debate regido pelos princípios da democracia representativa, tratar-se-ia, ainda para a mesma autora, do silêncio constitutivo, aquele que usa uma palavra para apagar outras, cotas, por exemplo, substituída por ações afirmativas.

Sabemos que a discussão parlamentar sobre o Estatuto da Igualdade Racial foi bastante controversa e que, ao final do seu trâmite, o resultado foi de uma negociação entre o Congresso Nacional, o Poder Executivo e o Movimento Negro.

O texto da lei foi acatado, como aparece no site de notícia do Senado<sup>23</sup>, pela Comissão de Constituição Justiça e Cidadania (CCJ), portanto, teve uma votação simbólica no Senado. Para evitar que o projeto continuasse pendente de votação, foram aceitos cortes feitos pela relatoria do Senador Demóstenes Torres (DEM-GO).

Os Artigos destinados a reserva de vagas para negros, sobre cotas foram todos suprimidos pelo relator que ainda rejeitou políticas nacionais de saúde específicas para a população negra. Sobre as últimas, Demóstenes Torres afirma:

---

<sup>23</sup> <http://www.senado.gov.br/noticias/principal.aspx>

Trata-se de posição ultrapassada que foi derrubada pelas descobertas recentes da genética. Mesmo doenças ditas raciais, como a anemia falciforme, decorrem de estratégias evolucionárias de populações expostas a agentes infecciosos específicos. Nada tem a ver com a cor da pele.<sup>24</sup>

Como Paim, no PL, usou argumentos baseados em fatores genéticos, todavia combinando-os com as condições sócio-econômicas adversas em que se encontram os negros no país, Demóstenes, para justificar sua posição contrária, acentua apenas os argumentos raciais, de modo contundente sugerindo anacronismo da parte do Senador.

A exemplo da análise feita do PL, faremos agora a descrição/interpretação da Lei 12.288/10, o Estatuto da Igualdade Racial.

No Título I, *Disposições Preliminares*, o artigo 1º esclarece que o Estatuto se destina a *efetivação da igualdade de oportunidades, a defesa dos direitos étnicos e o combate à discriminação e às demais formas de intolerância étnica*.

Além da abordagem sobre a promoção racial com base em *direitos étnicos*, ainda no artigo 1º, outros sentidos sobre as relações raciais são liberados como o *combate à discriminação racial e às demais formas de intolerância étnica*. O que indica que a Lei 12.288/10 tratará de promover a *população negra*, ainda que punir práticas racistas e discriminatórias.

Ressalta aos olhos do analista a natureza não apenas repressiva e punitiva do instrumento jurídico, mas o seu caráter afirmativo que por meio da igualdade de oportunidades busca a conquista de direitos e ampliação de cidadania aos negros brasileiros.

Dos incisos que compõem ainda esse artigo, as mudanças importantes em relação ao PL são o modo como a Lei acabou por tratar a questão de *gênero* e a introdução da expressão *população negra*.

No parágrafo do artigo 1º, lê-se *Para efeito deste Estatuto, considera-se o que a Lei entende por discriminação racial ou étnicorracial; desigualdade racial; **desigualdade de gênero e raça; população negra; políticas públicas e ações afirmativas***.

---

<sup>24</sup> Cf. em <http://www.senado.gov.br/noticias/relator-suprimiu-reserva-de-vagas-para-negros-nas-eleicoes.aspx?parametros=derrubada+pelas+descobertas>

No inciso III, a *desigualdade de gênero e raça* é considerada como *assimetria existente no âmbito da sociedade que acentua a distância social entre mulheres negras e os demais segmentos sociais*.

A lei aprovada 12.288/10 reconhece, nesse inciso, as desigualdades de gênero e raça em nossa sociedade. Entretanto, no PL do Estatuto, havia um capítulo por inteiro para tratar *Dos Direitos da Mulher Afro-brasileira*. Note-se que tal supressão demonstra o quanto é polêmico associar *raça e gênero*.

Lembrando Boaventura de Sousa Santos (1999), a *lógica operativa do contrato*, o binômio inclusão/exclusão está em constante *tensão com sua lógica de legitimação*, posto que não há incluídos se não houver excluídos. Ainda para o mesmo autor, o Contrato se legitima a partir da total inclusão dos indivíduos.

De fato, a Lei aprovada reconhece as desigualdades que afetam as mulheres negras, mas se demonstra tímida ao legislar sobre elas uma vez que não tratou da matéria com a mesma importância do PL.

A lei aprovada está em consonância com o IBGE quando deixa de utilizar a expressão *afro-brasileiro* que dá lugar à expressão *população negra* entendida como *aquele conjunto de pessoas que se autodeclaram pretas e pardas, conforme o quesito cor ou raça*.

Mais do que preocupação em estar uniformemente ligado ao IBGE no entendimento de quem serão os beneficiados com este Estatuto, o documento convoca a população para estabelecer um elo identitário com a palavra *negro* e seus significados.

Sabemos que considerar traços físicos como feições, textura do cabelo, cor da pele é importante para identificação da negritude, mas trata-se também de uma decisão política dos indivíduos em se assumirem como negros, tornando-se sujeitos de *direitos étnicos*.

Dessa forma, o efeito de sentido que o Estatuto desperta, ao utilizar a categoria *população negra*, é tanto o de pertencimento ao grupo social como o de predispor a lutar por direitos específicos.

Efeito de sentido, contudo, que não se sustenta ao longo do documento, uma vez que seu relator retira expressões como “*identidade negra*” e “*escravidão*”, apagando conteúdos políticos essenciais do texto e produzindo um efeito ideológico quando introduz na discussão um possível maniqueísmo ao PL.



No Brasil, a existência de valores nacionais, comuns a todas as cores quebra o estigma da classificação identitária maniqueísta. Encontram-se elementos da cultura africana em praticamente todos os ícones do orgulho nacional, seja na identidade que o brasileiro tenta construir, seja na imagem do país difundida no exterior.<sup>25</sup> (Senador Demóstenes Torres)

O art. 3º dispõe que o Estatuto da Igualdade Racial *adota como diretriz jurídico-política a inclusão das vítimas de desigualdade étnicorracial, a valorização da igualdade étnica e o fortalecimento da identidade nacional brasileira.*

Comparando com o mesmo artigo do PL, nota-se que foram suprimidas as palavras *compensação* e *reparação*, o que pode produzir um efeito de sentido que tais palavras possam ter sido silenciadas por remeterem à escravidão e de certa forma produzirem sentido semelhante ao significado das cotas.

Retornando ao inciso VI do artigo 1º, temos a definição de *Ações Afirmativas* do Estatuto: “*os programas e medidas especiais adotadas pelo Estado e pela iniciativa privada para a correção das desigualdades raciais e para a promoção da igualdade de oportunidades*”.

Tanto no PL como na Lei aprovada, esta definição aparece da mesma forma, entretanto, sabemos que o significado atribuído para as *Ações Afirmativas* vai além de promover a população negra, pois remonta ao *objetivo de corrigir os efeitos presentes da discriminação praticada no passado*. (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2005, p. 24).

A palavra *reparação* que foi apagada da diretriz político-jurídica do Estatuto da Igualdade Racial não impede que seus sentidos surjam da expressão *Ações Afirmativas* utilizada neste documento.

No Título II, *Dos Direitos Fundamentais*, o Capítulo I que se ocupa *Do Direito à Saúde*, suprime duas questões que constavam no PL.

A primeira supressão importante decorre da identificação da população negra em documentos do SUS como carteiras de identificação, prontuários e exames médicos, como consta no PL.

O principal direcionamento do PL quando aborda o quesito *raça* pode parecer de criar mecanismos para produção de dados estatísticos desta parcela da população. Entendemos ser mais do que isso, um meio para que a população ganhe voz e tome a decisão política de se posicionar como sujeitos de

---

<sup>25</sup> Conferir nota anterior.

direitos, com base em sua auto-declaração, assumindo sua identidade. De acordo com Santos (idem), muitas vezes foram caladas no processo de nacionalização da identidade cultural:

Conhecimentos, memórias, universos simbólicos e tradições diferentes daqueles que foram eleitos para ser incluídos e controvertidos em nacionais foram suprimidos, marginalizados ou descaracterizados, e com eles os grupos sociais que os sustentavam. (SANTOS, 1999, p. 40).

Não se trata, como defendem alguns autores, de forçar que as pessoas escolham identidades que se restrinjam a poucas opções como é o caso da “identidade branca” ou a “identidade negra”. Mas de acolhimento na legislação daquilo que é espontâneo na nossa sociedade.<sup>26</sup>

O silenciamento pela Lei do quesito raça em documentos do SUS com vistas a produção de dados estatísticos, como apregoava o PL, fica implícito, permitindo uma interpretação nos desvãos do texto quando o inciso II do artigo 8º, que dispõe sobre objetivos da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra, registra promover: “*a melhoria da qualidade dos sistemas de informação do SUS no que tange à coleta, ao processamento e à análise de dados desagregados por cor, etnia ou gênero*”.

Desfazendo-se a noção de que a auto declaração só poderia ser dito daquela forma. A frase citada acima é um indício de que quando se trata de políticas públicas de saúde voltadas para o negro no Brasil, o critério raça assume relevância incontestável.

Da mesma forma, tendo em vista que todo o dizer tem uma relação com o não dizer, afirmamos que o *traço falciforme*, elemento do discurso do PL sobre doença geneticamente determinada pela raça, foi silenciada na lei aprovada.

Contudo, o inciso IV do artigo 8º sobre *a inclusão do conteúdo da saúde da população negra nos processos de formação e educação permanente dos trabalhadores da saúde* permite que o conteúdo sobre o *traço falciforme* também possa ser vislumbrado, embora não esteja mais inscrito de modo explícito no texto.

---

<sup>26</sup> Podemos tomar como exemplo o autor José Carlos Miranda e seu texto *Um estatuto para dividir e cotas para Iludir [...] a aplicação desse projeto será dividir a nação brasileira, criando uma oposição legal entre negros e brancos de todo país*. Cf. em MIRANDA, José Carlos. *Um estatuto para dividir e cotas para iludir*. In: FRY, Peter; MAGGIE, Yvonne; MONTEIRO, Simone; SANTOS, Ricardo Ventura (Org.). *Divisões Perigosas: Políticas Raciais no Brasil Contemporâneo*. Civilização Brasileira: Rio de Janeiro, 2007. p. 317.

Isso, para a AD, não é um acidente, já que a linguagem é lugar de muitos sentidos. É dessa forma que falamos de um jeito para não falar de outro e, assim, administramos os sentidos e evitamos aqueles indesejáveis.

Entretanto, como a Lei, em última instância é o resultado do PL submetido a emendas, alguns sentidos, mesmo os indesejados permanecem.

Os sentidos do PL sobre a questão *traço falciforme* que a Lei silenciou pode ser em decorrência do que seus opositores afirmam, em alguns casos sugerindo mera invenção, mas a análise do texto mostra que a própria Lei, mesmo não se referindo ao *traço falciforme* acabou orientada pelo princípio da equidade, por incluir políticas públicas que atendam as necessidades específicas da população negra.

No Capítulo II, *Do Direito à Educação, à Cultura, ao Esporte e ao Lazer*, a seção I, *Disposições Gerais*, corrobora com o que consta no PL, de modo que os sentidos liberados anteriormente sobre a contribuição da população negra para o patrimônio histórico brasileiro são reiterados.

Em seguida, na Seção II, *Da Educação*, o texto não difere do PL, pois aprova a maioria do que foi proposto, a exemplo do *estudo da História Geral da África e da História da população negra no Brasil*.

Nesta seção, o que mais chama a atenção é o artigo 15, quando dispõe que *o poder público adotará programas de ações afirmativas*. É a segunda vez que o termo aparece. Primeiro quando é definido nas disposições preliminares e agora aplicado à educação.

Nota-se aqui, uma forma de dizer no lugar de outra já que os sentidos da expressão resultam de um deslizamento, um efeito metafórico. Um jogo de sentidos: já que não se quer dizer cotas, diz-se ações afirmativas na educação.

Mesmo não legislando sobre Sistema de Cotas, o artigo 16 desta mesma Seção, dispõe sobre avaliação dos *programas de ações afirmativas* nas Escolas. *O Poder Executivo Federal, por meio dos órgãos responsáveis pelas políticas de promoção da igualdade e de educação, acompanhará e avaliará os programas de que trata esta seção*.

Referente à Cultura, nota-se que a Lei abre a Seção III, texto exclusivo de tratamento da matéria, diferente do PL que a tratou juntamente com Educação, Esporte e Lazer. Algumas questões culturais que, no PL eram tratadas

no Capítulo sobre **Propriedade da terra**, relacionando-se ao modo de vida e à sociabilidade dos Quilombos na Lei, receberam tratamento mais específico, perdendo-se o que almejava o PL, ou seja, que a cultura negra ocupasse o lugar que lhe era devido na cultura nacional.

O exemplo dessa mudança é o artigo 18, que traz para o âmbito da Seção III, a cultura quilombola. *É direito de ser assegurado aos remanescentes das comunidades dos Quilombos o direito à preservação de seus usos, costumes, tradições quilombolas e manifestos religiosos, sob a proteção do Estado.*

Sobre o Esporte e o Lazer, a Seção IV acaba por conferir preeminência à capoeira. Por meio do artigo 22 que vincula esse esporte ao artigo 217 da Constituição Federal.

No Capítulo III referente à *Liberdade de Consciência e de Crença e ao Livre Exercício dos Cultos Religiosos*, a Lei praticamente corroborou o PL. Apenas o inciso VIII do artigo 24 orienta o cidadão como comunicar ao Ministério Público as atitudes e práticas de intolerância religiosa com vistas à abertura de ação penal.

O Capítulo IV, por tratar de assunto dos mais polêmicos, *Do Acesso à Terra e à Moradia Adequada*, merece análise mais atrelada ao PL, mesmo porque (re) significa o modo de acesso dos remanescentes de quilombos à terra.

Dos oito artigos que compõem essa Seção I, é o artigo 31 que, ao qualificar os remanescentes que tem direito às terras quilombolas, sinaliza também para um pré-construído presente no discurso que envolve a questão da terra no Brasil.

Enquanto que, no PL, o acesso às terras dos quilombos se dava *segundo critérios de autodefinição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida*; na Lei o acesso e a propriedade definitiva é dado aos remanescentes que *estejam ocupando suas terras*.

O pré-construído a que nos referimos é o que orienta a desapropriação da terra para fins de assentamento e a não produtividade. A Lei parece estar apoiada nesse efeito de sustentação quando restringe a propriedade da terra quilombola aos remanescentes que nela permaneceram habitando, sugerindo

que nela também permaneceram produzindo mesmo que seja para fins de subsistência.

A Seção oferece também, por meio de seus artigos, o formato dos programas e políticas voltados para essa parcela da população negra que, na essência não diferem dos programas de extensionismo rural.

Como a Seção I exclui os remanescentes negros moradores negros das cidades e localidades diferentes dos Quilombos, a Lei, diferentemente do PL, cria uma Seção II, neste mesmo Capítulo, intitulada *Da Moradia*. Tal mudança está explicada no artigo 35 que se refere à necessidade de “*assegurar o direito à moradia adequada da população negra que vive em favelas, cortiços, áreas urbanas subutilizadas, degradadas ou em processo de degradação, a fim de reintegrá-las à dinâmica urbana e promover melhorias no ambiente e na qualidade de vida*”.

Uma vez mais se percebe outro efeito de sustentação no texto. Para que a grande propriedade rural não seja ameaçada, os programas de habitação de cunho universalistas também têm como objetivo reintegrar os sem tetos à *dinâmica urbana*, evitando que se engajem no movimento sem terra.

Cumpram ressaltar uma vez mais que todos os artigos que se voltavam ao modo de vida quilombola e à memória dessas comunidades foram suprimidos, bem como os que estabeleciam critérios de demarcação, territorialidade e órgãos que deveriam mediar tais processos.

No Capítulo V, intitulado *Do Trabalho, igualdade de oportunidades* é a palavra de ordem desta parte da matéria. Os compromissos assumidos na Lei referem-se a duas áreas distintas.

A primeira delas trata de trabalho, emprego e formação profissional da população negra quando o Art. 38 dispõe que a *implementação de políticas voltadas para a inclusão da população negra no mercado de trabalho será de responsabilidade do poder público*.

Em segundo lugar, sobre o mundo do capital e trabalho, a Lei dispõe no artigo 41 *ações de emprego e renda, promovidas por meio de financiamento para constituição e ampliação de pequenas e médias empresas e de programas de geração de renda, contemplarão o estímulo à promoção de empresários negros*.

A contradição identificada na análise do PL sobre a preservação de uma vida comunal do campo nas terras dos remanescentes quilombolas e o

incentivo ao pequeno capital desaparece. Na Lei aprovada, a questão relativa ao pequeno capital, ganha relevância e encobre a questão da propriedade coletiva.

O fato do relator da Lei rejeitar cotas, não impede que sentidos sobre elas apareçam na matéria. O artigo 39, por exemplo, prevê que o *“Poder Público promoverá ações que assegurem a igualdade de oportunidades no mercado de trabalho para a população negra, inclusive mediante a implementação de medidas visando à promoção da igualdade nas contratações no setor público e o incentivo à adoção de medidas similares nas empresas e organizações privadas”*.

O efeito de sentido que este artigo causa é que a *implementação de medidas* podem ser traduzidas, na regulamentação do Estatuto, como ações afirmativas na modalidade de cotas para contratação preferencial da população negra. São significados possíveis de serem retomados no próprio silêncio, entendendo que tais *ações que assegurem a igualdade de oportunidades* podem ter ocupado o lugar, no discurso, da expressão *cotas*.

A mesma apreensão dos sentidos através do silêncio ocorre no Capítulo VI, intitulado *Dos Meios de Comunicação* tendo em vista que, se para o PL, a palavra que vigorava neste capítulo era *cota*, para a Lei aprovada, o que se torna relevante e proeminente, no §2º do artigo 46 é *iguais oportunidades de emprego* entendida como *o conjunto de medidas sistemáticas executadas com a finalidade de garantir a diversidade étnica, de sexo e de idade na equipe vinculada ao projeto ou serviço contratado*.

Este *conjunto de medidas* presente no discurso pode carregar consigo uma multiplicidade de sentidos que alargam possibilidades de ressurgir *cotas*. Na tentativa de recusa de alguns sentidos, instala-se o não-dito deixa-se entender, mas sem explicitar.

Depois da supressão da palavra *cota*, o que ganha relevância neste Capítulo é a valorização cultural da população negra de duas maneiras: a primeira delas trata se reconhecer que os negros possuem *herança cultural e participação na história do País* e, por esse motivo, *a produção veiculada por órgãos de comunicação devem valorizá-la*. E, em segundo lugar, no artigo 46, *a participação dos negros* deverá ser incluída *nos contratos de realização de filmes, programas ou quaisquer outras peças de caráter publicitário*.

Se, por um lado, as cotas foram suprimidas da matéria, por outro, o Estatuto entende que os negros no Brasil não estão representados em meios de comunicação de modo que, para que isso ocorra, ao invés de cotas, participarão por *contratos*.

O Título III chamado *Do sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial* – SINAPIR – é algo inédito da Lei aprovada em relação ao PL. Fruto das emendas elaboradas pelo relator da Lei, Senador Demóstenes em conjunto com o autor da matéria, Senador Paim, a criação do SINAPIR produz um efeito de sentido de que somente agora, com a Lei aprovada, é que houve a necessidade de elaborar uma estratégia de gerenciamento das medidas que buscam promover igualdade étnica e combater práticas racistas.

Já em seu Capítulo I, do Título III, intitulado *Disposição Preliminar*, o texto aborda *uma forma de organização e de articulação voltadas à implementação do conjunto de políticas e serviços destinados a superar as desigualdades étnicas existentes no País, prestados pelo poder público federal*.

A idéia vinculada a palavra *Sistema* aponta para a necessidade de estabelecer um funcionamento para aquilo que a matéria prevê. A partir do SINAPIR é que serão colocadas em prática as medidas previstas no *Capítulo II*, chamado *Dos Objetivos*, que se resumem em *promover a igualdade étnica e o combate às desigualdades sociais resultantes do racismo, inclusive mediante adoção de ações afirmativas*.

No Capítulo III, chamado *Da Organização e Competência*, os sentidos sobre a promoção da população negra superam aqueles de caráter punitivo para o racismo. Dessa forma, esta *incorporação da política nacional de promoção da igualdade étnica* disposta no SINAPIR, necessita organização enfocada em palavras relativas à ordem da gestão pública como: *metas, diretrizes, estratégias, ações, participação da sociedade civil e recursos*.

Portanto, é possível interpretar que uma das *metas* ou *estratégias* será instalar mecanismos de acesso à justiça para a população negra, como demonstra o *Capítulo IV*, intitulado *Das Ouvidorias Permanentes e do Acesso à Justiça e à Segurança*.

No artigo 51 deste Capítulo os sentidos sobre promover igualdade e punir o racismo se mesclam novamente quando dispõe que: “o *poder público federal*

*instituirá, na forma da lei e no âmbito dos Poderes Legislativo e Executivo, Ouvidorias Permanentes em Defesa da Igualdade Racial, para receber e encaminhar denúncias de preconceito e discriminação com base em etnia ou cor e acompanhar a implementação de medidas para a promoção da igualdade racial”.*

É fato que o *Acesso à Justiça e a Instalação de Ouvidorias* já eram preocupação do PL e foram preservadas pelo Estatuto aprovado, a novidade é que agora eles tomam forma de um sistema com *objetivos, metas e a participação da sociedade civil*.

Um encaminhamento dado pela Lei no que tange ao *Acesso à Justiça* que acentua três segmentos da população negra, assim prioriza que as mulheres negras vulneráveis à violência recebam especial atenção do Estado e, além disso, objetiva *coibir a violência policial incidente sobre a população negra*, e, por fim, os jovens negros que estejam em *conflito com a lei e expostos a experiência de exclusão social*, para eles o Estado elaborará ações para ressocializá-los.

O Capítulo V, intitulado *Do Financiamento das Iniciativas de Promoção da Igualdade Racial* é o último que compõe o SINAPIR. Ele trata de como o sistema deve introduzir iniciativas e programas voltados para a população negra no Planejamento orçamentário da União. Inserções nos *planos plurianuais e dos orçamentos anuais da União deverão ser observadas as políticas de ação afirmativa e outras políticas públicas que tenham como objetivo promover a igualdade de oportunidades e a inclusão social da população negra*.

Para tanto, tais políticas contemplam áreas como educação, emprego, moradia, saúde, cultura, renda, desenvolvimento agrário e iniciativas empresariais de pessoas *autodeclaradas negras*.

Além dos orçamentos da União, o artigo. 57 deste mesmo capítulo esclarece que os financiamentos de ações afirmativas podem ser provenientes de doações voluntárias de *particulares, empresas privadas, Estados estrangeiros por meio de tratados e acordos internacionais*.

Por fim, o Título IV, chamado *Disposições Finais*, tem como núcleo central o artigo 59 que dispõe sobre o *Poder Executivo Federal criar instrumentos para aferir a eficácia social previstas nesta lei*.

Tal assertiva não poderia ser diferente, uma vez que essa é uma atribuição do Poder Executivo, mas também uma consequência quase natural de um



processo de promoção da população negra em nosso país que, nos últimos anos, tem mostrado que o Governo Federal tem se colocado na vanguarda do processo, adiantando-se com suas políticas em relação até mesmo ao Poder Legislativo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho se ocupou do discurso do Estatuto da Igualdade Racial. Como afirma o ex-ministro das relações raciais Elói Ferreira de Araújo<sup>27</sup>, trata-se de uma ferramenta ou um *diploma de ações afirmativas* para combater e superar desigualdades históricas e contemporâneas a que os negros estão relegados.

Ele ainda se refere ao Estatuto como um marco histórico, visto que após 1888, ano da abolição da escravidão, nenhuma lei criou dispositivos para promover e incluir a população negra do país.

De fato, as relações raciais no Brasil constituem campo bastante tenso na atualidade. O Estatuto da Igualdade Racial é uma lei que tem como base de sustentação, sobretudo, o critério *raça* para políticas públicas e ações afirmativas. Trata-se de um cenário que não é mais composto apenas por discussão e sim de uma perspectiva de atitudes e ações da própria sociedade civil organizada, a exemplo do Movimento Negro, e também do Estado, com vistas à superação de desigualdades.

Por esse motivo é que o Estatuto constitui um marco histórico tão importante como a Lei Áurea em que a população negra começa a ser inserida não somente nos aspectos culturais ou *no bater tambor*, como diz Ferreira Araújo, mas como sujeitos de direitos econômicos e sociais.

Quando se iniciou a investigação, o Estatuto ainda era um projeto que tramitava há vários anos no Congresso Nacional, mas nada garantia que ele fosse aprovado de imediato. Por isso, este trabalho analisou discursos do Estatuto, primeiro como Projeto de Lei e, em seguida, como Lei 12.288/10 aprovada.

Propusemos trabalhar com a Análise de Discurso de linha francesa para agregar aspectos históricos às análises dos textos do PL e da Lei e compreender os processos de significação. As discursividades tomaram forma com a materialidade social indispensável às análises que não se detiveram apenas aos processos linguísticos.

---

<sup>27</sup> Após a sanção do Estatuto da Igualdade Racial, Elói Ferreira de Araújo concedeu uma entrevista que está disponível em: <<http://blog.planalto.gov.br/index.php?s=el%C3%B3i+ferreira+de+ara%C3%BAjo>>. Todas as palavras em destaque foram transcritas a partir do áudio desta entrevista.

No 1º capítulo sobre a AD, enquanto teoria e método, explicamos como a língua se relaciona com a história e a ideologia na constituição dos sujeitos no ato de fala. Por isso o PL e a Lei foram compreendidos como processos de enunciação que escapam ao processo de naturalização dos sentidos sobre as relações raciais e ações afirmativas.

Nossa questão inicial é que a interpretação dos documentos nos levaria a uma discursividade reveladora de processo histórico da população negra do Brasil, oprimida durante a escravidão e, após a abolição, permanecendo às margens do Contrato.

O 2º capítulo se ocupou, portanto em discorrer sobre as condições materiais de produção do Estatuto da Igualdade Racial. São características históricas exteriores e anteriores aos documentos, mas que fazem parte da produção de sentidos.

A conjuntura social, política e histórica, que significa por meio dos documentos, nos remete à prática do Movimento Negro Brasileiro, aos significados sobre racismo no Brasil, às ações afirmativas, sobretudo na modalidade cotas, aspecto que gerou mais discussão no país.

De fato, a relação que a análise nos levou a fazer, inevitavelmente, do PL e da Lei com a exterioridade histórico-social, mostrou que a abolição colocou os negros brasileiros numa situação de inclusão precária frente ao Contrato Social da nação.

A proposta de um Estatuto da Igualdade Racial nos pareceu a possibilidade da instituição de uma nova contratualidade para esse amplo segmento da população brasileira. Portanto, o que nos moveu foi o desafio de buscar “uma porta de entrada” no PL, por meio de uma pergunta: Quais as possibilidades projetadas para os negros pelo PL referentes à inclusão e conquista de cidadania?

Tendo como referência a AD, a interpretação buscava não apenas a compreensão do documento enquanto texto, mas em especial na sua discursividade, ou seja, relacionado à história dos negros no país, às interdiscursividades e às ideologias que envolviam a questão, visto que toda a enunciação é de natureza social e, por consequência, ideológica.

Quando a análise do PL se encontrava adiantada o Estatuto, após anos de discussão e trâmite no Congresso, finalmente foi aprovado e sancionado em 20 de julho de 2010, pelo Presidente Luis Inácio Lula da Silva.

A partir de então, o objeto ganhou densidade e maior complexidade, já que passamos a analisar também o Estatuto enquanto lei aprovada 12.288/10, comparando-o com o PL.

Por meio de sentidos e efeitos de sentidos e mais as formações discursivas que identificamos no 3º capítulo, o **PL** expressou as condições da população negra do país e, no geral, propôs inclusão social com base em argumentos de reparação e compensação de um passado de opressão. Seus enunciados estavam voltados para uma série de exclusões que tinham raízes nos quase 400 anos de escravidão.

Além disso, propôs medidas de promoção desta parcela da população, porém bastante controversas e polêmicas como as cotas que foram rebatidas por defensores dos direitos formais, baseados em políticas universalistas.

Por sustentar seus argumentos, em vários momentos, no critério raça, provocou forte reação em setores da intelectualidade que denunciaram a “birracialização” e o perigo do aprofundamento do conflito entre raças no Brasil.

Por fim, o PL instalou o debate parlamentar que, segundo o ex-ministro, não esteve apenas atrelado ao Estatuto, mas aos assuntos sobre relações raciais de modo geral. Houve posicionamentos políticos de alguns partidos e Ferreira Araújo destaca o Partido Democratas como principal opositor às políticas de promoção da igualdade racial. *O Partido Democratas (DEM) ingressou com três ações no Supremo Tribunal Federal (STF) contra a população negra, especificamente. A primeira é contra o Prouni, que levou cerca de 350 mil jovens pretos e pardos à universidade brasileira, a outra ação é contra a titulação das terras quilombolas e a terceira é contra a política de cotas nas universidades públicas. Essas três ações foram representadas no STF pelo DEM, que também foi o maior obstáculo no Congresso para a aprovação do Estatuto da Igualdade Racial.*<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Trecho retirado de entrevista do ex-ministro Elói Ferreira de Araújo concedida ao site Portal Vermelho. Conferir em [http://www.vermelho.org.br/eleicoes2010/noticia.php?id\\_noticia=140507&id\\_secao=8](http://www.vermelho.org.br/eleicoes2010/noticia.php?id_noticia=140507&id_secao=8)

Assim, como mostramos no 4º capítulo, com a análise da Lei 12.288/10 que dispõe sobre o Estatuto, esta aprovação só foi possível graças ao acordo feito pelo autor da matéria, Senador Paulo Paim (PT-RS) com o relator, Senador Demóstenes Torres (DEM-GO). Mesmo suprimindo importantes assuntos no tocante às cotas, aos direitos da mulher negra e aos sentidos que reconhecem os negros como vítimas de atrocidades históricas, a aprovação e sancionamento ocorreram.

A **Lei aprovada**, decorrente de debate parlamentar, suprimiu vários artigos, silenciando propostas e temas importantes como cotas, acesso à propriedade das terras quilombolas.

Apagou termos que remetiam ao passado de escravidão e resistência à opressão vivida pelos negros, tendo em vista desarticulá-los de qualquer consciência de luta política engajada.

Suprimiu políticas de saúdes específicas para os negros, silenciando os sentidos de raça que a relacionam com o critério biológico. Sabemos que o debate feito por intelectuais veem um perigo na utilização do termo raça que, a despeito de fortalecer identidades e consciência de direitos, seria responsável pela acentuação do racismo brasileiro.

Mesmo reconhecendo que a raça e gênero são fatores determinantes para produção e reprodução de desigualdades, esta matéria foi silenciada na lei aprovada.

Contudo, ao silenciar, outras formas de dizer aparecem na Lei. Ao invés de cotas, as *ações afirmativas* ganham proeminência e por vezes, a palavra *contratos* também aparece; *população negra*, expressão que se alinha ao IBGE, que se utiliza da palavra negro para designar pretos e pardos, ocupa o lugar de afro-brasileiros; direito étnico ocupa o espaço que antes era dado para *dimensão racial* nas políticas públicas.

Apesar de tudo, o Estatuto acentuou sobremaneira a *igualdade de oportunidades*, acabou por admitir a necessidade de programas de saúde voltados para a população negra, admitiu vínculo entre gênero e raça e a garantia da posse da terra aos remanescentes de quilombos que permaneceram ocupando aqueles territórios, além da criação do fundo para financiamento das disposições para a promoção da igualdade racial.

A percepção desses sentidos nos leva a afirmar, a exemplo do depoimento de ex-ministro Elói Ferreira de Araújo, que apesar do termo cotas não constar do estatuto, as ações afirmativas aparecem como um instituto jurídico mais abrangente do que as cotas, possível de ser aplicado a outras matérias como vagas de trabalho, acesso à propriedade da terra. *O Estatuto introduz no meio jurídico brasileiro as possibilidades para a promoção da igualdade racial no mundo do trabalho , no mundo do empreendimento, no mundo das comunicações e da utilização dos meios de comunicação, para a juventude, para a população negra como um todo. Ele cria as condições para a promoção da igualdade.*<sup>29</sup>

Sobre a regulamentação da matéria, Ferreira Araújo, no momento em que o Estatuto entrou em vigor, afirmou que as cotas poderiam ser retomadas pelo regulamento da lei. De fato, a palavra cotas foi retirada, mas o instituto ações afirmativas mantido abrindo a possibilidade de volta da modalidade cotas – por meio de regulamentação por leis complementares ou medidas administrativas.

Dessa forma, analisamos o Estatuto não como um novo contrato acabado, mas uma contratualidade em processo, uma lei formada por regras que reafirmam o Estado de Direito, abrindo possibilidade, através da liberdade, de instituição de lutas por novos direitos e ampliação da cidadania, orientada não apenas pelo princípio da igualdade, mas pela afirmação das diferenças com vistas ao tratamento igual.

A Lei 12.288/10 é uma novidade para a sociedade brasileira, visto que, após 122 anos da abolição, esta é a primeira lei desta natureza – promoção da igualdade racial. O instituto das Ações Afirmativas será regulamentado, dando segurança jurídica, de acordo com os dispositivos que o documento apresenta para alcançar avanços concretos em áreas como saúde, educação e trabalho.

Como disse o ex-ministro<sup>30</sup>, tínhamos à época da aprovação uma representação de 81 Senadores e apenas 1 era negro – o autor dessa matéria. De 513 deputados, apenas 18 negros. Portanto, o Estatuto foi aprovado por não negros que também querem uma sociedade mais justa e menos desigual. Trata-se de uma Lei para toda a população e não apenas para os que se autodeclaram negros.

---

<sup>29</sup> Cf. em <http://blog.planalto.gov.br/index.php?s=el%C3%B3i+ferreira+de+ara%C3%BAjo>

<sup>30</sup> Cf. em <http://blog.planalto.gov.br/assunto/eloi-ferreira-de-araujo/>

Longe de instalar a “birracialização” – como expressaram seus opositores –, o ódio entre raças e acentuar o conflito, o Estatuto institui a possibilidade de novos direitos que incluem, promovem e conferem dignidade, incentivando a tolerância e a solidariedade na sociedade brasileira.

## REFERÊNCIAS

- BARCELOS, Luiz Claudio. **Educação e desigualdades raciais no Brasil**. 1993. Disponível em: <[www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/cp/arquivos/938.pdf](http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/cp/arquivos/938.pdf)> Acesso em: 13 jul. 2011.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 1992.
- BERTÚLIO, Dora Lúcia de Lima. **Racismo e desigualdade racial no Brasil**. In: \_\_\_\_\_; DUARTE, Evandro C. Piza; SILVA, Paulo Vinícius Baptista da. (Coord.) *Cotas Raciais no Ensino Superior Entre o Jurídico e o Político*. Curitiba: Juruá, 2009.
- BRANDÃO, Helena Nagamine. **Introdução à análise do discurso**. Campinas-SP: Editora da Unicamp, 2004.
- BULFINCH, Thomas. **O livro de ouro da mitologia histórias de deuses e heróis**. Rio de Janeiro: Ediouro, 1999.
- CAMUS, Albert. **O mito de Sísifo**. Rio de Janeiro: Record, 2008.
- CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.
- CESÁRIO, Ana Cleide Chiarotti; ALMEIDA, Ana Maria Chiarotti. **Discurso e ideologia: reflexões no campo do Marxismo estrutural**. In: *Acta Scientiarum. Human and Social Sciences*. v. 32, n. 1, p. 1-8, 2010.
- BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da república dos Estados Unidos do Brasil de 24 de fevereiro de 1891**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao91.htm)>
- \_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da república federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>
- \_\_\_\_\_. Constituição (1924). **Constituição política do império do Brasil de 25 de março de 1924**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao24.htm)>
- DIMENSTEIN, Gilberto. **Dez lições de sociologia para um Brasil cidadão**. São Paulo: FTD, 2008.
- DOMINGUES, Petrônio. **Movimento Negro Brasileiro: Alguns Apontamentos Históricos**. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/tem/v12n23/v12n23a07.pdf>. 2007.>
- GUIMARÃES, Antonio Sérgio Alfredo. **Classes, raças e democracia**. São Paulo: Editora 34, 2002.



\_\_\_\_\_. Preconceito de cor e racismo do Brasil. **Revista de Antropologia**, v. 47, São Paulo, 2004.

\_\_\_\_\_. **Novas inflexões ideológicas no estudo do racismo no Brasil**. In: JUNIOR, João Feres; ZONINSEIN, Jonas. (Org.) Ação afirmativa no ensino superior brasileiro. Belo Horizonte/MG : Ed. UFMG; Rio de Janeiro/RJ: IUPERJ, 2008.

MAIO, Marcos Chor; SANTOS, Ricardo Ventura. **Raça, ciência e sociedade**. Rio de Janeiro: Fiocruz: Centro Cultural Banco do Brasil, 1996.

MALISKA, Marcos Augusto. **Análise da constitucionalidade da cotas para negros em universidades públicas**. In: BERTÚLIO, Dora Lúcia de Lima; DUARTE, Evandro C. Piza; SILVA, Paulo Vinícius Baptista da. (Coord.) Cotas Raciais no Ensino Superior Entre o Jurídico e o Político. Curitiba: Juruá, 2009.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MARTINS, José de Souza. **Exclusão social e a nova desigualdade**. São Paulo: Paulus, 1997.

MERCIER, Paul. **História da antropologia**. Rio de Janeiro: Eldorado, 1974.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Programa estratégico de ações afirmativas: população negra e aids**. Agosto, 2005.

ORLANDI, Eni P. **Análise de discurso: princípios e procedimentos**. Campinas, SP: Pontes, 2000.

\_\_\_\_\_. **As formas de silêncio: no movimento dos sentidos**. Campinas, SP: UNICAMP, 1997.

PAIM, Paulo. **Estatuto da igualdade racial**. 2006. Disponível em: <[http://www.cedine.rj.gov.br/legisla/federais/Estatuto\\_da\\_Igualdade\\_Racial\\_Novo.pdf](http://www.cedine.rj.gov.br/legisla/federais/Estatuto_da_Igualdade_Racial_Novo.pdf)>.

\_\_\_\_\_. **Lei 12.288/10 Estatuto da igualdade racial**. 2010. Disponível em <[http://planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12288.htm](http://planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12288.htm)>

PIOVESAN, Flavia. **Direito internacional dos direitos humanos e igualdade étnicorracial**. In: PIOVESAN, Flavia & SOUZA, Douglas. Ordem Jurídica e Igualdade Étnicorracial. Brasil. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República – SEPPIR, 2006.

PÊCHEUX, Michel. **Semântica e discurso: uma crítica à afirmação do óbvio**. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 1997.

POLLAK, Michael. Memória, esquecimento, silêncio. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v.2, n.3, 1989, p. 3-15.

REIS, João José; SILVA, Eduardo. **Negociação e conflito a resistência negra no Brasil escravista**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

SCHWARTZMAN, Simon. **Das estatísticas ao Estatuto da Raça**. In: FRY, Peter; MAGGIE, Yvonne; MONTEIRO, Simone; SANTOS, Ricardo Ventura (Org.). *Divisões Perigosas: Políticas Raciais no Brasil Contemporâneo*. Civilização Brasileira: Rio de Janeiro, 2007.

TAVARES, André Ramos. **Constituição do Brasil integrada com a legislação e a jurisprudência do STF**. São Paulo: Saraiva, 2005.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Questão racial no Brasil**. In: SCHWARCZ, Lilia Moritz; REIS, Letícia Vidor de Souza (Org.) *Negras Imagens: Ensaio sobre cultura e escravidão no Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo: Estação Ciências, 1996.

WEFFORT, Francisco C. **Formação do pensamento político brasileiro**. São Paulo: Ática, 2006.

WIEVIORKA, Michel. **O racismo, uma introdução**. São Paulo: Perspectiva, 2007.

#### **BIBLIOGRAFIA CONSULTADA**

CESÁRIO, Ana Cleide Chiarotti; ALMEIDA, Ana Maria Chiarotti de. (Org.) **Diálogos com o patrimônio cultural e a memória coletiva: ações extensionistas**. Londrina: SETI, 2010.

BERTULIO, Dora Lucia de Lima. **Ação afirmativa no ensino superior**. In: PACHECO, Jairo Queiroz; SILVA, Maria Nilza (Org.). *O negro na Universidade: o direito à inclusão*. Brasília, DF: Fundação Cultural Palmares, 2007.

BERTÚLIO, Dora Lúcia de Lima; DUARTE, Evandro C. Piza; SILVA, Paulo Vinícius Baptista da. (Coord.) **Cotas raciais no ensino superior entre o jurídico e o político** Curitiba: Juruá, 2009.

COSTA, Emília Viotti da. **Da senzala à colônia**. São Paulo: Brasiliense, 1989.

DIAS, Manuel Nunes. **Expansão Européia e descobrimento do Brasil**. In: MOTA, Carlos Guilherme (Org.). *Brasil em perspectiva*. São Paulo: DIFEL, 1982.

FÉLIX, João Batista de Jesus. **Pequeno histórico do movimento negro contemporâneo**. In: SCHWARCZ, Lilia Moritz; REIS, Letícia Vidor de Souza (Org.) *Negras Imagens: Ensaio sobre cultura e escravidão no Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo: Estação Ciências, 1996.

FOUCAULT, Michel.(1979) **Verdade e poder**. In: \_\_\_\_\_. *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Graal, 2002.

FRY, Peter; MAGGIE, Yvonne; MONTEIRO, Simone; SANTOS, Ricardo Ventura (Org.). **Divisões perigosas: políticas raciais no Brasil contemporâneo**. Civilização Brasileira: Rio de Janeiro, 2007.

GORENDER, Jacob. **A escravidão reabilitada**. São Paulo: Ática, 1990.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou a matéria, forma e poder de um estado eclesiástico civil**. São Paulo: Editora Ícone, 2000.

SÈVE, Lucien. **Método estrutural e método dialético**. In: BALLEST, René; CHARLES, Daniel. *Estruturalismo e Marxismo* (Org.). Rio de Janeiro, RJ: Zahar, 1968.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

NASCIMENTO, Alexandre do. **Os manifestos, o debate público e a proposta de cotas**. Disponível em: <<http://www.alexandrenascimento.com>> Acesso em: 10 jul. 2009.

NOVAIS, Fernando A. **O Brasil nos quadros do antigo sistema colonial**. In: MOTA, Carlos Guilherme (Org.). *Brasil em perspectiva*. São Paulo, SP: DIFEL, 1982.

ORLANDI, Eni. **Maio de 1968: os silêncios da memória**. In: ACHARD, P. et al. *Papel da memória*. Campinas-SP: Pontes, 2007. pp. 59-71.

PASSOS, Ana Helena Ithamar. **De escravizado a cidadão: O negro no pós-abolição e a construção de uma política de branqueamento**. In: *Construindo a Igualdade Racial*. São Paulo: Coordenadoria de Assuntos da População Negra – CONE, 2010.

PÊCHEUX, Michel. **Papel da memória**. In: ACHARD, P. et al. *Papel da memória*. Campinas-SP: Pontes, 2007. p. 49-57.

REZENDE, Maria José de. **As desigualdades no Brasil: uma forma de violência insuperável? As reflexões de Manuel Bonfim, Euclides da Cunha, Fernando de Azevedo e Josué de Castro**. In: SHILLING, Flavia. (Org.) *Direitos Humanos e Educação Outras palavras, outras práticas*. São Paulo: Cortez, 2005.

ROUSSEAU, Jean Jacques. **O contrato social**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo**. In: HELLER, Agnes. *A crise dos paradigmas em ciências sociais e os desafios para o século XXI*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1999.

WEFFORT, Francisco C. (Org.) **Os clássicos da política**. v. 1. São Paulo: Ática, 2010.

WIEVIORKA, Michel. **O racismo, uma introdução**. São Paulo: Perspectiva, 2007.