

# desenvolvimento

ipea

Exemplar do Assinante

## Os avanços no combate à desigualdade racial

**Melhoria nos indicadores socioeconômicos da população negra atesta o impacto positivo das políticas afirmativas**



### Entrevista

#### Ministra da Igualdade Racial:

"No Brasil, os negros morrem mais cedo quando comparados a qualquer outro grupo social. Essa situação precisa mudar"

### O destino dos escravos depois da Abolição

Afrodescendentes foram abandonados à própria sorte, sem a realização de reformas sociais que os integrassem socialmente

### Bolívia: preservação e desenvolvimento

Evo Morales enfrenta dilema de atender base social fragmentada e definir planejamento econômico de alcance nacional

Governo Federal  
Secretaria de Assuntos Estratégicos  
da Presidência da República  
MINISTRO Wellington Moreira Franco

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

PRESIDENTE Marcio Pochmann

<http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

## desafios do desenvolvimento

[www.desafios.ipea.gov.br](http://www.desafios.ipea.gov.br)

DIRETOR-GERAL Daniel Castro

CONSELHO EDITORIAL André Gustavo de Miranda Pineli Alves,  
Antonio Semeraro Rito Cardoso, Daniel Gonçalves Oliveira, Fernanda Cristine  
Carneiro, Guilherme Dias, João Cláudio Garcia,  
Jorge Abrahão de Castro, José Aparecido Carlos Ribeiro,  
José Carlos dos Santos, Júnia Cristina Perez Conceição, Luciana Acioly da Silva,  
Márcio Bruno Ribeiro, Maria da Piedade Moraes, Marina Nery,  
Murilo José de Souza Pires, Pedro Cavalcanti, Pêrsio Marco Antônio Davison

### Redação

EDITOR-CHEFE Gilberto Maringoni

EDITORA DE ARTE Ana Caroline de Bassi Padilha

EDITOR DE ARTE/FINALIZAÇÃO Diogo Félix

REVISOR Max Gimenes

BRASÍLIA Cora Dias

RIO DE JANEIRO Marina Nery

JORNALISTA RESPONSÁVEL Gilberto Maringoni

FOTOGRAFIA Sidney Murrieta e João Viana

FOTO DA CAPA Marcello Casal Jr./ABr

CAPA Virtual Publicidade

### Colaboração

George da Guia

### Cartas para a redação

SBS Quadra 01, Bloco J, Edifício BNDES, sala 1517

CEP 70076-900 - Brasília, DF

[desafios@ipea.gov.br](mailto:desafios@ipea.gov.br)

### Impressão

Gráfica Art Printer

AS OPINIÕES EMITIDAS NESTA PUBLICAÇÃO SÃO DE EXCLUSIVA E  
DE INTEIRA RESPONSABILIDADE DOS AUTORES, NÃO EXPRESSANDO,  
NECESSARIAMENTE, O PONTO DE VISTA DO INSTITUTO DE PESQUISA  
ECONÔMICA APLICADA (Ipea).

É PERMITIDA A REPRODUÇÃO DA REVISTA,  
DESDE QUE CITADA A FONTE.

DESAFIOS (ISSN 1806-9363) É UMA PUBLICAÇÃO DO Ipea  
PRODUZIDA PELA VIRTUAL PUBLICIDADE LTDA.

**virtual**Publicidade

virtual publicidade ltda

Rua Desembargador Westphalen, 868, Curitiba-PR

Cep. 80820-100 - Fone: (41) 3018-9695

e-mail: [virtualpublicidade@virtuallp.com.br](mailto:virtualpublicidade@virtuallp.com.br)

# Carta ao leitor

A pauta principal deste número de *Desafios do Desenvolvimento* é a questão da igualdade racial. A opção se soma às comemorações do Ano Internacional dos Afrodescendentes, definido em Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) para 2011.

A entrevistada da edição é a ministra da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), Luiza Bairros. Ela relata ao repórter Jonas Valente as diversas iniciativas oficiais para combater a discriminação, notada especialmente no mercado de trabalho, no atendimento à saúde e nos índices de violência. O assunto continua na matéria "O longo combate às desigualdades raciais", assinada pela jornalista Cristina Charão. Ao longo do texto é feito um balanço dos avanços dos indicadores socioeconômicos entre a população negra, ao mesmo tempo em que se enfatiza a necessidade de ações afirmativas para que as oportunidades entre os diversos grupos sociais sejam mais equânimes. Outra matéria traça um panorama histórico das causas da abolição dos escravos, em 1888, e da integração subalterna dos afrodescendentes às novas condições sociais geradas a partir de uma sociedade que se industrializava de forma acelerada.

O jornalista Roberto Rockmann, por sua vez, mostra que os investimentos sociais do Estado cresceram mesmo durante a crise de 2008-2009. Baseado em estudos do **Ipea**, ele conclui que os gastos na área foram fundamentais para evitar o aprofundamento da crise.

Apesar disso, o Brasil ainda padece de relações de trabalho análogas à escravidão em setores modernos da economia. É o que demonstra o repórter Maurício Hashizume ao traçar um panorama de como conhecidas marcas de roupa utilizam-se da superexploração de trabalhadores migrantes em grandes centros urbanos.

A maior parte desses profissionais é originária de países da América Latina, como a Bolívia. É para lá que se volta a reportagem de Igor Fuser, experiente em coberturas no continente. O governo do país vizinho enfrentou expressivas mobilizações sociais contra a construção de uma rodovia no segundo semestre do ano, o que colocou em primeiro plano sérios dilemas entre preservação cultural e ambiental e desenvolvimento econômico.

A edição se completa com um perfil de Abdias do Nascimento, pioneiro na defesa da igualdade racial, uma matéria sobre a difusão das publicações do **Ipea** em diversos segmentos sociais e vários artigos de especialistas sobre o tema central desta edição.

Boa leitura!

**Daniel Castro**, diretor-geral da  
revista **Desafios do Desenvolvimento**

## Sumário

- Pág. 10 **Entrevista – Luiza Bairros**
- Pág. 22 **Políticas sociais – O longo combate às desigualdades raciais**
- Pág. 34 **História – O destino dos negros após a Abolição**
- Pág. 58 **Porões da modernidade – O trabalho escravo da economia global**
- Pág. 68 **Investimento social – Investimentos sociais da União crescem mesmo durante a crise**
- Pág. 78 **Internacional – Bolívia, entre a preservação e o desenvolvimento**
- Pág. 88 **Por dentro do Instituto – Estudos do Ipea tornam-se referência**

### Seções

- 6 Giro Ipea
- 8 Giro
- 48 Perfil
- 94 Observatório latino-americano
- 98 Estante
- 100 Humanizando o desenvolvimento

### Artigos

- Pág. 20 **O Brasil e o Ano Internacional dos Afrodescendentes**  
Silvio José Albuquerque e Silva
- Pág. 32 **Igualdade racial na agenda governamental: trajetória e desafios**  
Tatiana Dias Silva
- Pág. 33 **A agenda perdida: igualdade racial no Brasil**  
Marcelo Paixão
- Pág. 44 **Desigualdade racial no Brasil: um olhar para a saúde**  
Alexandre Marinho, Simone Cardoso e Vivian Almeida
- Pág. 47 **Saúde da população negra**  
Maria Inês da Silva Barbosa
- Pág. 52 **Quilombos no Brasil: a abolição suspensa na invisibilidade do direito à terra**  
Antonio Teixeira de Lima Junior
- Pág. 53 **Empata Viagem e as políticas públicas para populações afrrurrais**  
Fernanda Lira Goes
- Pág. 54 **As mulheres negras no trabalho doméstico remunerado**  
Luana Pinheiro e Nina Madsen
- Pág. 55 **Raça e classe na gestão da educação básica: a cultura na implementação de políticas públicas**  
Renisia Cristina Garcia Filice
- Pág. 56 **Escritoras negras e seu fortalecimento intelectual**  
Fernanda Felisberto
- Pág. 74 **Ouvidoria pública: a capacidade de intervir e mudar a realidade social**  
Antonio Semeraro Rito Cardoso
- Pág. 75 **Cooperação financeira no Mercosul**  
Simone Deos e Rubia Wegner
- Pág. 76 **Propostas de aperfeiçoamento do Focem**  
André de Mello, Ivan Tiago Oliveira e Samo Gonçalves



10



22



58



88

## Cooperação

### Ipea e Projeto Portinari firmam parceria



O Ipea firmou, em setembro, parceria com o Projeto Portinari, dirigido por João Candido Portinari, filho e detentor dos direitos autorais do pintor. O projeto é mantido na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ) e conta com um acervo que é resultado do levantamento e catalogação de quase cinco mil obras e 30 mil documentos relacionados a elas.

A proposta da parceria busca incorporar parte do acervo de um dos maiores pintores brasileiros ao Instituto. De acordo com João Candido, o Banco Central, a Câmara dos Deputados e os 27 prédios do TCU espalhados pelo Brasil já têm reproduções e obras originais do pintor. Segundo Fábio de Sá, chefe de gabinete do Ipea, a ideia é fazer o mesmo no Instituto, incorporando originais e reproduções.

Além disso, conforme Antonio Lassance, diretor-adjunto de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia, existe uma relação direta entre Ipea e Portinari, pois o artista retratou momentos-chave da história do Brasil, os ciclos econômicos e, principalmente, o povo, em suas condições de vida e trabalho. Em obras como o painel Guerra e Paz, o artista expressou a vocação brasileira de luta pela solução pacífica dos conflitos, fundada na proteção social, na garantia de direitos e na geração de oportunidades. Para João Candido, a relação entre o Instituto e as obras do artista é a recuperação da perspectiva daquele que já foi chamado de “o pintor de um novo mundo”.

## Igualdade Racial I

### Realidade dos quilombos brasileiros é tema de debate

O Ipea realizou, em 2011, um ciclo de debates, intitulado Ano Internacional dos Afrodescendentes. No final de outubro, o Instituto discutiu o “Acesso à terra e as comunidades quilombolas”. O evento foi organizado pela Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc).

Participaram do encontro o professor do Departamento de Geografia da Universidade de Brasília (UnB) Rafael Sanzio, o representante da Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (Conaq) Ivo Fonseca da Silva e o assessor técnico da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) da Presidência da República Ronaldo Oliveira.

O pesquisador do Ipea Antonio Teixeira Lima Jr. expôs dados sobre a realidade das comunidades quilombolas, revelando que, dos mais de 3,5 mil quilombos identificados em todo o território brasileiro, apenas 189 têm suas propriedades regulamentadas. O restante se encontra vulnerável ao avanço da agricultura comercial.

Oliveira, por sua vez, explicou aos presentes que o Programa Brasil Quilombola (PBQ) tem atualmente ações integradas nos estados do Amapá, Alagoas, Sergipe, Piauí, Pernambuco, Paraná, Paraíba, Pará, Minas Gerais, Maranhão e Bahia. O PBQ, segundo ele, prioriza as ações de afirmação de identidade, orientação produtiva e de cidadania nas comunidades de difícil acesso, que estão em conflito agrário ou impactadas por grandes obras (como hidrelétricas e a transposição do Rio São Francisco).



Fernanda Lira Goes, técnica de Planejamento e Pesquisa, fala durante debate

## Referência étnica

Sanzio destacou que o Brasil é o segundo maior país com referência étnica da África em todo o planeta. Ele explicou a necessidade de se disseminar a cultura afrodescendente no país:

“Nós, brasileiros, ainda não nos reconhecemos, por conveniência do preconceito”, afirmou o professor, ao falar sobre as estatísticas do IBGE que mostram o grande número de pessoas que se consideram pardas, em comparação àquelas que se consideram negras.

Silva, habitante de um quilombo, finalizou o debate esclarecendo que esses locais sempre se configuraram como movimento social. “Nunca fomos desorganizados”, disse. “Queremos desenvolver o país, mas as especificidades têm de ser respeitadas”, completou.

Acesse o site de igualdade racial do Ipea: [www.ipea.gov.br/igualdaderacial](http://www.ipea.gov.br/igualdaderacial)

## Livro fala sobre saúde e segurança no trabalho



Dreamstime

O livro *Saúde e Segurança no Trabalho no Brasil: Aspectos Institucionais, Sistemas de Informação e Indicadores* foi lançado, no final de setembro, pelo **Ipea**. Os capítulos da publicação se propõem a construir um quadro nacional sobre o tema saúde e segurança no trabalho (SST), estimando os custos dos acidentes de trabalho e integrando as bases de dados e os sistemas de informação.

Jorge Abrahão, diretor de Estudos e Políticas Sociais do **Ipea**, falou, durante a mesa de abertura, sobre os desafios da realização do trabalho. “Pela primeira vez, uniram-se os temas saúde, segurança

e trabalho. Antes, eram eixos de pesquisa separados”, disse.

Leonardo Rolim Guimarães, secretário de Políticas de Previdência Social (Ministério da Previdência Social), ressaltou os benefícios resultantes do investimento em qualidade de vida no trabalho. Guimarães alertou, porém, que políticas públicas relativas às questões trabalhistas, desde a prevenção até a reabilitação da saúde e segurança, precisam avançar.

Também estiveram na mesa de abertura Guilherme Franco Netto, do Ministério da Saúde, e Celso Amorim Salim, da Fundacentro (Ministério do Trabalho e Emprego). Salim afirmou que o livro é ponto de partida tanto para críticas quanto para outros desdobramentos, como novas pesquisas e ações na área.

## Habitação Social

### Desafio é zerar déficit até 2023

O Plano Nacional de Habitação (PlaHab) do Ministério das Cidades prevê zerar o déficit por novas moradias e a inadequação habitacional até 2023. O cumprimento da meta se dará por meio do estímulo ao planejamento municipal e estadual e do reconhecimento da importância da produção social da moradia – quando organizações de moradores assumem a construção das habitações –, entre outras estratégias.

O assunto foi abordado, no final de outubro, durante a divulgação do *Comunicado 118 – O planejamento da habitação de interesse social no Brasil: desafios e perspectivas*, do **Ipea**. Segundo os dados divulgados, seis Estados têm mais de 50% dos municípios contemplados por recursos destinados ao planejamento habitacional, quatro Estados têm menos de 25%, 28

municípios com mais de 100 mil habitantes (11%) não foram contemplados, e 3.058 cidades com menos de 20 mil habitantes ainda não foram atendidas.

De acordo com a pesquisa, 42% dos recursos aplicados em 2009 pelo Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social na melhoria de assentamentos precários foram destinados ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

A falta de profissionais ligados ao processo participativo da produção social da moradia é fator que dificulta a constituição de planos de habitação em municípios menores e mais afastados das capitais. Acesse o *Comunicado* completo no portal do **Ipea**: [www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br).



Dreamstime

## Projeto integra comunidades quilombolas



Quilombos, palenques, cumbes, maroons e cimarrones são denominações dadas em diferentes países da América Latina para comunidades rurais de afrodescendentes, locais que trazem o traço comum de luta contra a escravidão. Na maioria dos países, as terras remanescentes desse tipo de ocupação são disputadas atualmente por grandes proprietários ou empresas rurais.

Em 2011, Ano Internacional dos Afrodescendentes estabelecido pela Organização das Nações Unidas, essas comunidades são tema de pesquisa. O projeto Quilombos das Américas, iniciado em 2010, tem o objetivo de fazer um levantamento dos aspectos sociais, econômicos, alimentares, institucionais, tecnológicos e culturais de comunidades afrodescendentes no Brasil, Equador e Panamá. Estes grupos integram uma população de afrodescendentes que ultrapassa 140 milhões de pessoas e representam um terço da população total do continente, estimada em 450 milhões de habitantes.

A pesquisa pretende construir, a partir desses dados, uma rede de articulação de políticas públicas e cooperação entre essas localidades. A primeira etapa do projeto teve início em setembro de 2010, com a assinatura de documento de projeto de cooperação técnica no Palácio do Itamaraty. Atualmente, a coordenação das atividades é da Seppir em conjunto com a Embrapa, a Agência Brasileira de Cooperação, o **Ipea**, a ONU Mulheres, a Segib, entre outros.

## Saúde

### Cai incidência de Aids



Stock

O número de casos de Aids em crianças de até cinco anos de idade tem caído no Brasil desde 2000. A queda não ocorreu da mesma forma em todas as partes do País. Enquanto a taxa de incidência da doença entre as crianças foi reduzida no Sudeste na última década, cresceu no Norte e Nordeste. É o que mostra o *Saúde Brasil*, publicação anual do Ministério da Saúde que traz dados sobre a saúde do brasileiro.

No Brasil, a incidência da Aids nos menores de cinco anos passou de 5,4 casos para três casos por 100 mil habitantes, entre 2000 e 2009. Na Região Sudeste, a redução foi de 8,2 para 2,8. No Norte, entretanto, os casos aumentaram: passaram de 1,9, em 2000, para quatro casos, em 2009. No Nordeste, a taxa cresceu de 1,4 para 2,3.

Nessa faixa etária, a maioria dos casos de contaminação ocorre de mãe para filho durante a gravidez, a chamada transmissão vertical. O próprio Ministério da Saúde conclui, na publicação, que a oferta de pré-natal de qualidade, com o teste de HIV nas gestantes, evitaria muitos casos infantis da doença.

A meta é reduzir a transmissão vertical de 6,8%, taxa verificada em 2004, para menos de 2% até 2015. Em mais da metade dos casos, a infecção acontece durante o parto. Acesse o documento completo no site do Ministério da Saúde: [www.saude.gov.br](http://www.saude.gov.br).

## Meio Ambiente I

### Propostas brasileiras para a Rio+20

Dreamstime



As propostas do governo brasileiro para a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, Rio+20, baseiam-se em modelos de desenvolvimento global em favor da economia verde, da erradicação da pobreza e da adoção de práticas sustentáveis. As sugestões integram um texto envolvendo 25 temas, como criação de programas de proteção socioambiental global, desenvolvi-

mento, compras públicas, financiamento de estudos e pesquisas para o desenvolvimento sustentável e um protocolo internacional para o setor financeiro.

Segundo a ministra do Meio Ambiente, Izabella Teixeira, o texto foi enviado no início de novembro ao secretariado da conferência na Organização das Nações Unidas (ONU) e fará parte do documento-base para as negociações que vão ocorrer antes da Rio+20, marcada para junho de 2012.

## Petróleo

### Mais 212 mil trabalhadores até 2014



Dreamstime

A indústria do petróleo e gás deve contratar pelo menos 212 mil trabalhadores nos próximos três anos. A estimativa é do Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural (Prominp), que desenvolveu um estudo para saber qual a demanda de mão de obra da indústria do petróleo até 2014.

O Prominp é um programa do governo federal criado para treinar trabalhadores

para atuar no setor de petróleo e gás natural. Sua coordenação examina os investimentos planejados pela indústria e estima o potencial de contratações para que os projetos sejam executados.

Quando a demanda é detectada, o Prominp promove cursos de qualificação para os candidatos a vagas no setor. Mais de 78 mil trabalhadores já foram treinados desde 2006.

## Quilombos

### Manifestação em Brasília



Marcha inédita bloqueou parte da Esplanada dos Ministérios, no início de novembro. Manifestantes reivindicam demarcação e titulação de cinco mil comunidades quilombolas em todo o País. Eles reclamam que o governo não reconhece 30% das terras e é lento para certificar as demais.

A mobilização marcou o lançamento de uma Campanha Nacional pelos Direitos do Povo Quilombola, que por dois anos vai tentar chamar a atenção para uma causa que seus organizadores consideram ignorada pela sociedade.

A pauta de reivindicação do movimento foi entregue à Secretaria-Geral da Presidência pelos representantes da Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (Conaq).

# Mudanças nas regras de licenciamento ambiental

O governo federal publicou novas regras para o processo de licenciamento ambiental destinadas às áreas de petróleo e gás, rodovias, portos e linhas de transmissão de energia. Entre as mudanças estão o tratamento diferenciado aos projetos de acordo com o potencial de impacto ambiental e critérios mais claros para a definição de obras de alto e baixo impacto no meio ambiente.

Segundo o presidente do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), Curt Trennepohl, as

iniciativas foram tomadas para garantir maior segurança jurídica na análise dos processos e atender ao dinamismo do crescimento brasileiro.

As rodovias federais construídas antes da atual legislação ambiental deverão ser regularizadas em um prazo de até 20 anos. O cronograma dará prioridade às estradas de maior tráfego ou que ofereçam mais riscos de acidentes.

Em relação à área de petróleo e gás, as novas regras, que valem para a exploração em

alto-mar (*offshore*), preveem procedimentos e licenciamentos diferenciados, motivadas pela sensibilidade ambiental (medida pela distância da costa), profundidade e riqueza ambiental. A regularização dos portos vai permitir o licenciamento de intervenções de rotina, como dragagens de manutenção e aprofundamento de canais. Hoje, 35 portos das Companhias Docas federais operam sem licença. Os portos terão 120 dias para aderir ao programa de regularização e 720 dias para concluir os estudos necessários.



Dreamstime

## Igualdade Racial

# Vencedores do Prêmio Nacional Abdias Nascimento

Dreamstime



Com mais de 150 inscrições vindas de todo o Brasil, a primeira edição Prêmio Nacional Jornalista Abdias Nascimento anuncia os trabalhos vencedores. Iniciativa da Comissão de Jornalistas pela Igualdade Racial (Cojira-Rio), o prêmio estimula a cobertura jornalística qualificada sobre temas relacionados à população negra. A premiação foi criada em homenagem ao ativista histórico dos direitos humanos e um dos ícones da luta contra o racismo, o jornalista e ex-senador da República, Abdias Nascimento, cujo registro no Sindicato dos Jornalistas Profissionais do Município do Rio de Janeiro (SJPMRJ) é de 1947.

O concurso é promovido pelo SJPMRJ e conta com a parceria da Federação Nacional de Jornalistas (Fenaj), do Centro de Informações das Nações Unidas no Brasil (Unic-Rio) e do CULTNE Acervo Digital da Cultura Negra.

Veja a seguir a relação completa das reportagens premiadas, por categoria, na

1ª edição do Prêmio Nacional Jornalista Abdias Nascimento em 2011:

**FOTOGRAFIA** Domingos Peixoto, Diploma de Alforria, Jornal O Globo – RJ

**MÍDIA ALTERNATIVA OU COMUNITÁRIA** Eduardo Sales e Jorge Toledo, Supermercado ou Pelourinho, Jornal Brasil de Fato – SP  
Menção Honrosa para Leandro Uchoas, Um Quilombo no Paraíso Carioca, Jornal Brasil de Fato.

**INTERNET** Carolina Pimentel, Daniella Jinkings, Gilberto Costa, Vladimir Platonow e Wellton Máximo, Série Consciência Negra, Agência Brasil – DF

**RÁDIO** Eduardo Compan e Leandro Lacerda, O Preconceito Cronometrado, CBN – RJ

**MÍDIA IMPRESSA** Conceição Freitas, Série Negra Brasília, Correio Braziliense – DF

**ESPECIAL DE GÊNERO JORNALISTA ANTONIETA DE BARROS** Célia Regina, Mulheres Negras, Revista Raça Brasil

**TELEVISÃO** Vera Valério, Quilombola, TV Educativa – AL

## Comércio Exterior

# Café: exportação recorde



Shutterstock

A exportação mundial no ano cafeeiro 2010/2011 que corresponde ao período de outubro de 2010 a setembro de 2011 apresentou elevação de cerca de 9,4%. Passou de 93,4 milhões de sacas de 60 kg no ano anterior para 103,1 milhões neste ano. O resultado corresponde a um volume histórico recorde, segundo a Organização Internacional do Café (OIC).

No ano agrícola que terminou em setembro passado, a exportação de café arábica totalizou 66,6 milhões de sacas a mais de 5,1 milhões em comparação com o período anterior. O total exportado de café robusta foi de 36,6 milhões de sacas, 3,9 milhões a mais do que a safra antecedente. De acordo com os cálculos da OIC, o Brasil embarcou 34,3 milhões de sacas de café arábica e robusta.

# ENTREVISTA

Sépio





# Luiza Bairros

“Não podemos ficar indiferentes ao fato de que os negros morrem mais cedo quando comparados a qualquer outro grupo social”

**Jonas Valente** – Brasília

Luiza Bairros, ministra da Secretaria de Políticas para a Promoção da Igualdade Racial, fala das ações governamentais para eliminar o racismo em todas as esferas da vida nacional. Nesta entrevista ela comenta as dificuldades para a concretização de ações afirmativas, como a política de cotas, aponta as medidas necessárias para uma política de saúde justa e discorre sobre as iniciativas para outros grupos populacionais, como indígenas, ciganos e imigrantes de países do continente

**Desafios do Desenvolvimento** – Qual a importância da criação de um órgão específico para a promoção da igualdade racial? Como ele atua e, na sua avaliação, qual foi o impacto geral de sua existência ao longo dos últimos oito anos?

**Luiza Bairros** – A criação de um órgão de promoção da igualdade racial no governo federal provocou um impacto em pelo menos dois níveis. O mais evidente tem a ver com o efeito demonstração que isso causou nos governos estaduais e municipais. Há hoje quase 200 órgãos nessas duas esferas que foram criados com esse objetivo. Estamos nesse momento levando a cabo na Seppir uma das determinações do Estatuto da Igualdade Racial, de criação de um Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial, Sinapir. Por meio dele, vamos sistematizar toda essa experiência da política de promoção da igualdade racial e projetar formas de organização dela dentro do Estado brasileiro, de maneira que as competências dos governos federal, estaduais e municipais estejam bem definidas para trazer benefícios concretos para a vida das pessoas. O exemplo maior hoje é o das ações afirmativas no ensino superior. Elas propiciaram uma entrada em maior número de pessoas negras nas universidades. Mas nós

partimos de um patamar com diferenças tão agudas, que ainda se fazem necessárias medidas mais profundas para desfazer determinados gargalos na trajetória de formação das pessoas negras, especialmente hoje em relação ao ensino médio.

*O racismo brasileiro sempre se caracterizou pela seguinte contradição: as pessoas admitem sua existência, mas não se colocam entre as que discriminam e nem entre as que são discriminadas. Ao longo dos últimos anos a tendência é que a opinião pública também vá se modificando. Isso se dá pela atuação das organizações do movimento negro na sociedade e, mais recentemente, pelo fato da agenda racial ter sido institucionalizada pelos governos*

**Desenvolvimento** – Uma pesquisa da Fundação Perseu Abramo mostrou que 87% das pessoas acreditam existir discriminação racial no País, mas apenas 4% admitem a

prática. Em sua avaliação, Ministra, a sociedade brasileira avançou nos últimos dez anos em relação ao racismo?

**Luiza Bairros** – O racismo brasileiro sempre se caracterizou por este tipo de contradição: as pessoas admitem a existência do racismo, mas não se colocam entre as que discriminam nem entre as que são discriminadas. Ao longo dos últimos anos a tendência é que a opinião pública também vá se modificando. Isso se dá pela atuação das organizações do movimento negro na sociedade e, mais recentemente, pelo fato de a agenda racial ter sido institucionalizada pelos governos. Outras pesquisas realizadas mais recentemente apontam em uma direção diferenciada – como a do IBGE, em cinco regiões brasileiras, sobre as características sociorraciais da população. As pessoas opinam se o pertencimento racial exerce impacto sobre as oportunidades que elas têm na vida. Mais de 60% das respostas apontaram que sim, mostrando que isso pode tanto implicar privilégios para as pessoas brancas quanto desvantagens para as pessoas negras.

**Desenvolvimento** – E no caso de outras etnias, como indígenas, ciganos ou pessoas vindas de outros países da América do Sul? Ainda há menos consciência do que no caso dos negros?

## Perfil

A gaúcha Luiza Bairros é uma militante e pesquisadora de longa trajetória na temática da igualdade racial. Formada em Administração Pública e Administração de Empresas na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), ela consolidou sua carreira política e acadêmica em Salvador, onde reside desde 1979. Lá tornou-se uma destacada liderança do Movimento Negro Unificado (MNU), principal organização do setor. Em 1991, foi escolhida a primeira coordenadora

nacional do Movimento, cargo que ocupou até 1994.

Seu mestrado na Universidade Federal da Bahia (UFBA) teve como tema a inserção do negro no mercado de trabalho e seu doutorado foi concluído em 1997 na Michigan State University. Ao regressar ao Brasil, no ano seguinte, associou-se como pesquisadora ao Centro de Recursos Humanos da UFBA. Ajudou a criar o projeto Raça e Democracia nas Américas, que promovia o intercâmbio

entre estudantes negros brasileiros e estadunidenses.

Luiza Bairros também construiu carreira na gestão pública. No início dos anos 1990 trabalhou na Secretaria do Trabalho e Ação Social do Estado da Bahia. Durante a primeira gestão de Jaques Wagner (2007-2011), foi a titular da Secretaria da Promoção da Igualdade (Sepromi). A partir dessa experiência, foi indicada para assumir a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir).

**Luiza Bairros** – Os quilombolas vêm se colocando como atores muito importantes no debate sobre a inserção social e política da população negra. Nos outros grupos, não se percebe ainda uma presença maior do debate na esfera pública, mas existe uma tendência que isso também se modifique, na medida em que os negros conseguem avançar nas suas reivindicações e constroem uma nova maneira de entender as relações raciais no País. Com isso, vai se tornando também mais evidente para os demais grupos o tipo de discriminação que sofrem. É o caso de uma construção

# 200 órgãos

municipais e estaduais foram criados com o intuito de promover a igualdade racial

das chamadas comunidades tradicionais, que envolvem ciganos, indígenas, ribeirinhos, comunidades de terreiro e vários outros grupos. Eles se percebem cada vez mais como segmentos da população com direitos que não têm sido respeitados ao longo do tempo. Agora se veem como sujeitos com direito a políticas públicas específicas. Exemplo disso é a formação, dentro do governo federal, de comitês voltados a elas. Há um decreto [6.040, de 7 de fevereiro de 2007] que disciplina a ação governamental no que se refere a esses grupos.

**Desenvolvimento** – Que outras ações existem para essas etnias?

**Luiza Bairros** – A população indígena continua sendo responsabilidade primária da Funai [Fundação Nacional do Índio].



É o órgão que constituiu ao longo dos anos *expertise* para tratar com essas populações. No que se refere aos ciganos, é uma agenda recente dentro do governo brasileiro. E nós estamos trabalhando com essas populações a partir das demandas apresentadas por elas. É um segmento diverso, há diferentes grupos com demandas diferenciadas do ponto de vista cultural. É

preciso que seja feito dessa forma, sob pena de o Estado, ao tentar trabalhar com populações diferenciadas, corra o risco de agredir culturalmente essas comunidades. Nós temos tido muitas demandas por meio da ouvidoria da Seppir, problemas do ponto de vista da localização em determinadas áreas. Temos tentado fazer mediação e temos sido bem sucedidos com isso.

Foi construído um Centro de Referência Cigana, na cidade de Souza, na Paraíba. Ele está agora em processo de negociação com o governo estadual para que se definam os usos daquele equipamento, de modo que vários grupos ciganos possam se beneficiar da existência desse centro. As comunidades de terreiro têm sido parte

pela promoção da igualdade racial e quais iniciativas estão sendo promovidas em razão dessa questão?

**Luiza Bairros** – O Ano Internacional dos Afrodescendentes marca os dez anos da declaração do Programa de Ação da III Conferência Mundial Contra o Racismo, que aconteceu em 2001, na África do Sul. É uma forma de se criar uma motivação

feito nos últimos anos para promover a inclusão dos afrodescendentes em vários lugares do mundo. No caso brasileiro, isso ganhou uma centralidade muito grande. Vimos a oportunidade de também fazer uma proposta a partir da Seppir que mobilizasse a sociedade no sentido de mais e melhores esforços na direção da



importante da preocupação da Seppir. As medidas iniciais foram de apoio no debate e na definição das políticas de segurança alimentar no governo federal, e com rebatimento nos Estados. Essas comunidades muitas vezes atuam como referência de apoio espiritual e social dentro de comunidades empobrecidas.

**Desenvolvimento** – 2011 foi declarado o Ano Internacional dos Afrodescendentes. De que maneira isso impacta na luta

*O Ano Internacional dos Afrodescendentes marca os dez anos da Declaração e do Programa de Ação da III Conferência Mundial Contra o Racismo, que aconteceu em 2001, na África do Sul*

simbólica para uma tarefa prática muito importante: analisar o que tem sido

promoção da igualdade racial. Isso foi organizado em torno de uma campanha que se chama “Igualdade racial é pra valer”. Nela, a Seppir convoca vários setores da sociedade, agentes econômicos e sociais, privados especialmente. Estes têm tido uma participação menos proeminente nessa agenda e queremos que venham agora se abrir para essa possibilidade de ações concretas que promovam a inserção de negros naqueles espaços

onde a nossa presença ainda é muito aquém daquilo que nós representamos na população total.

**Desenvolvimento** - Uma das principais ações é o Programa Brasil Quilombola. Que balanço a senhora faz dele?

**Luiza Bairros** - O Programa Brasil Quilombola tem sete anos. Ao longo desse tempo, ele conseguiu fazer chegar a essas comunidades programas e serviços públicos inimagináveis há até pouco tempo, como o programa Luz para Todos. Algumas iniciativas de saneamento básico, mesmo naquelas intervenções mais simples, como instalação de cisternas, provocaram nesses espaços uma mudança muito grande dos estilos de vida. Também se fez um investimento significativo na área de inclusão produtiva com projetos que buscaram potencializar o tipo de atividade

agrícola desenvolvida por essas comunidades. Apesar de podermos contar com números positivos para o programa, ele carece de uma revisão das suas formas de

fazer com que esses serviços cheguem mais rapidamente nas comunidades, especialmente as obras de infraestrutura. Nós já temos um bom caminho percorrido na questão da construção de habitações, mas existe ainda uma carência evidente em relação a isso.

**60%**  
**dos entrevistados**

em pesquisa do IBGE acreditam que o pertencimento racial exerce impacto sobre as oportunidades que elas têm na vida

execução. Nós temos desenvolvido um esforço especial no sentido de envolver os governos estaduais na execução, para

**Desenvolvimento** - Mas a iniciativa depende agora do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade que o DEM apresentou no Supremo Tribunal Federal (STF) contra o Decreto 4887/2003. Ele regula a titulação e registro de terras quilombolas no País. Como o governo tem atuado para assegurar a validade dessa norma?

**Luiza Bairros** - O governo federal tem defendido, desde a gestão anterior, através da Advocacia-Geral da União (AGU), a constitucionalidade do Decreto 4887. Ele é importante do ponto de vista político e também antropológico, pois é uma legislação

Sempit



*Qualquer decisão que vise diretamente inserir os negros em vários campos da vida social será sempre uma medida política. O que se coloca são projetos distintos sobre a seguinte questão: o que queremos para este país? Que tipo de democracia vamos construir? Uma democracia racial sem os negros, como nos anos 1930?*



que incorpora as diretrizes internacionais relativas às comunidades tradicionais e como ela se aplica às comunidades quilombolas. Desde que o artigo 68 das disposições transitórias da Constituição Federal inseriu esta questão dos direitos das comunidades quilombolas à terra, nós temos no Brasil uma manifestação bastante veemente desses setores que não admitem este tipo de direito. Ainda que

**58%**  
**foi o aumento**

do número de homicídios entre a população negra de 2002 a 2008

nem todas as comunidades quilombolas tenham uma ligação direta com o período da escravidão, elas são representativas do grau de abandono a que as populações negras foram relegadas ao longo de séculos no Brasil. São inúmeros os casos de comunidades quilombolas que nunca tinham sido beneficiadas com água e luz.

**Desenvolvimento** - O STF também deve julgar ação contra as cotas raciais da Universidade de Brasília. Há diálogo com os ministros também para esta matéria?

**Luiza Bairros** - Qualquer decisão que vise diretamente à inserção de pessoas negras em vários campos da vida social será sempre uma medida política. O que se coloca são projetos distintos sobre a seguinte questão: o que queremos para este país? Que tipo de democracia vamos construir? Uma nos moldes dos anos 1930, uma democracia racial sem os negros? Eu acho que o STF entendeu bem a dimensão mais profunda que as ações afirmativas têm. Tanto é que a corte convocou audiências públicas para debater o tema. Nelas foram incluídos vários setores da sociedade além das universidades. O governo se manifestou, por meio da AGU, favoravelmente a esse tipo de conquista.

**Desenvolvimento** - Como o argumento sobre as cotas sociais influencia a discussão?

**Luiza Bairros** - O argumento das cotas sociais decorre de uma visão existente sobre a desigualdade no Brasil. Há amplos setores que ainda defendem que o fator determinante das desigualdades no País é de caráter social. Que você poderia por meio da distribuição de renda e de outros mecanismos desta natureza provocar uma mudança sensível dessas desigualdades. Há mecanismos que acabam deixando a população negra de fora dos benefícios de determinadas medidas. A nossa expectativa é que as pessoas reconheçam que ser negro na presença do racismo é uma desvantagem. Por isso, é preciso

criar medidas que não apenas combatam o racismo, como principalmente sejam capazes de alterar os efeitos negativos que ele gera nas nossas vidas.

**Desenvolvimento** – Quanto à política de saúde da população negra, ainda há críticas das entidades que acompanham o assunto de que é preciso tirar o programa do papel, estabelecer metas, como a redução da mortalidade materna de mulheres negras. Como a Seppir vem atuando junto ao Ministério da Saúde e a esses outros entes da Federação para efetivar esta política?

**Luiza Bairros** – A saúde é uma área central nas políticas públicas para a comunidade negra. Nós não podemos ficar indiferentes ao fato de que os negros morrem mais cedo quando comparados a qualquer outro grupo social. E nem sempre essa condição está relacionada a uma situação socioeconômica desvantajosa.

*Os quilombolas vêm se colocando como atores muito importantes no debate sobre a inserção social e política da população negra*

Você encontra esse padrão em brancos e negros de faixas de renda mais altas. Isso significa que existem determinadas condições que fazem com que doenças tenham entre nós um curso diferenciado, agravado por determinadas condições que, no limite, podem ser atribuídas ao racismo. Ainda não temos no Brasil uma formação de profissionais de saúde que priorize este debate. Existem pesquisas que falam quais seriam os medicamentos mais apropriados para tratar da hipertensão, por exemplo, entre negros. Outra doença com prevalência entre a população negra é o diabetes, que leva com muito mais frequência à amputação de membros inferiores. Há ainda a incidência de miomas

**23%**

**apenas**

dos funcionários dentro das 500 maiores empresas do País são negros

em mulheres negras. Isso sem falar na anemia falciforme, que é uma doença de base genética, predominante entre nós. Esses exemplos são fortes o suficiente para fazer com que o Sistema Único de Saúde (SUS) encare como fundamental a melhoria do atendimento da população brasileira como um todo, especialmente considerando que entre nós, negros, está a maior proporção de usuários do próprio



Seppir




Sistema. A Seppir vem mantendo diálogo com o Ministério da Saúde (MS), que já instituiu uma Política de Atenção à Saúde da População Negra.

**Desenvolvimento** – Uma pesquisa da Fundação Ethos e da Fundação Getúlio Vargas mostrou que dentro das quinhentas maiores empresas do País apenas 23,4% dos funcionários são negros, enquanto eles já passaram a ser a maioria da população. Nos cargos de chefia o índice baixa para 13,5%. O Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial estabelece como objetivos combater a discriminação e assegurar a equidade no ambiente de trabalho. Que ações o governo federal tem feito nesse sentido?

**Luiza Bairros** – A Secretaria de Políticas para as Mulheres já está na quarta edição do programa Selo Pró-Equidade de Gênero. Ele passou a incluir o recorte de raça. Essa ação é muito importante para mobilizar empresas para a criação de mecanismos internos nos seus processos de recrutamento e seleção de pessoal, e principalmente os mecanismos de promoção interna que levem em conta as mulheres, as mulheres negras e os homens negros. Esse é um exemplo de medidas concretas. Já há 90 empresas que aderiram ao selo. Boa parte é estatal, mas é possível perceber

uma presença cada vez maior de organizações privadas que buscam inserir uma maior diversidade racial e de gênero nos seus quadros. Além disso, eu acho que conseguimos algo bastante importante no Plano Plurianual 2012-2015, ao inserir o objetivo de enfrentamento do racismo institucional.

**Desenvolvimento** – O Mapa da Violência 2011, do pesquisador Júlio Jacobo Weiselfiz, do Instituto Sangari, revelou que a diferença entre negros e brancos, quando se fala em homicídios, vem aumentando. Em 2002, ela era de 45,8%. Em 2008 ela chega a 103,4%, ou seja, o dobro. Como a senhora explica esse fenômeno? E que iniciativas vêm sendo tomadas para reverter esse quadro?

**Luiza Bairros** – Esse fenômeno já atingiu taxas tão elevadas ao ponto de gerar uma mudança do perfil demográfico da sociedade brasileira. Uma das evidências que o Censo de 2010 trouxe é a diminuição da população masculina suplantada pelas mulheres. Na população negra essa diferença é maior ainda do que na população branca. A morte precoce entre jovens homens negros tem um papel fundamental nisso. É mais uma mostra de como a cor da sua pele determina as suas oportunidades de vida. Os dados dos homicídios evidenciam isso. O que nós temos feito em relação a esse tema é a atuação no Fórum de Direitos e Cidadania – que reúne órgãos como a Secretaria-Geral da Presidência da República, a Secretaria Especial de Direitos Humanos, o Ministério da Cultura etc. Quando a Seppir trata da mortalidade da juventude negra, estamos falando na verdade do acirramento de um processo mais amplo de criminalização da população negra que não arrefeceu mesmo diante deste período de avanços dos últimos anos. Isso revela para nós a profundidade que o racismo tem, de se tornar mais complexo e de aparecer com novas faces e disfarces mesmo quando você consegue promover a inclusão de uma parcela significativa da população. 





## O Brasil e o Ano Internacional dos Afrodescendentes

*“A história da África é importante para nós, brasileiros, porque ajuda a explicar-nos. Mas é importante também por seu valor próprio e porque nos faz melhor compreender o grande continente que fica em nossa fronteira leste e de onde proveio quase a metade de nossos antepassados... Ainda que disto não tenhamos consciência, o obá do Benim ou o angola a quiluanje estão mais próximos de nós do que os antigos reis da França para o Brasil”.*

(Alberto da Costa e Silva, “A história da África e sua importância para o Brasil”, em *Um rio chamado Atlântico*, 1996.)

Celebra-se em 2011 o Ano Internacional dos Afrodescendentes, declarado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 18 de dezembro de 2009 por meio da resolução 64/169. Sua adoção consensual representou um marco e uma exceção nas deliberações internacionais sobre a questão da promoção da igualdade racial e o combate ao racismo.

O fim do regime do *apartheid*, em 1994, coincidiu com o agravamento das tensões nacionais e internacionais sobre como lidar com o fenômeno estrutural do racismo e da discriminação racial, presente, sob diferentes roupagens, em todos os países do mundo. A superação da aberração política representada no regime segregacionista sul-africano colocou as Nações Unidas diante de um dilema. Diferentemente de outros temas da agenda internacional, o racismo e a discriminação racial a combater originam-se no interior dos Estados e são percebidos e enfrentados pelos governos de forma diferenciada.

Esse dilema viria a revelar-se com todas as suas contradições durante a Conferência Mundial contra o Racismo, realizada em Durban, na África do Sul, há pouco mais de dez anos. A excessiva importância atribuída por alguns a fatos vinculados ao passado, à reparação e ao Oriente Médio relegou a

segundo plano o consenso alcançado em torno de uma série de propostas objetivas destinadas à superação do racismo e da discriminação racial. A mesma distorção interpretativa sobre os fatos ocorridos na África do Sul em 2001 e suas conclusões levaram os Estados Unidos e diversos países europeus a boicotarem as celebrações do

*Enquanto, implicitamente, continuarmos a considerar que ser escravo era uma espécie de destino manifesto dos africanos, seguiremos abrindo mão de compreender parcela substantiva de nós mesmos*

décimo aniversário da Declaração e Plano de Ação de Durban, durante a 66ª Assembleia Geral da ONU, em 22 de setembro deste ano.

Um dos avanços conceituais e políticos mais importantes de Durban encontra-se no segundo título da Declaração. Pela primeira vez, um documento internacional de proteção dos direitos humanos reconheceu expressamente a condição de vítima de racismo, discriminação racial, xenofobia e intole-

rância correlata de afrodescendentes, entre outros grupos. Posteriormente, o Grupo de Trabalho (GT) de Especialistas sobre Afrodescendentes, instituído em cumprimento a dispositivo previsto no Plano de Ação de Durban e integrado por curto período pelo professor Roberto Martins, ex-presidente do **Ipea**, definiria o sentido do termo afrodescendente. Para o GT das Nações Unidas, este é a vítima histórica e continuada do tráfico de escravos, nos oceanos Atlântico e Índico e no Mediterrâneo, e do regime escravocrata.

O Ano Internacional dos Afrodescendentes é herdeiro direto desse processo gerado a partir da Conferência Mundial de Durban. Seu propósito declarado é fortalecer a ação nacional e a cooperação regional e internacional em benefício dos afrodescendentes. Busca ainda conferir visibilidade às contribuições sociais, culturais, políticas e econômicas que os afrodescendentes têm dado ao mundo.

A decisão do governo brasileiro de sediar, por convite da Secretaria Geral Iberoamericana, o Encontro de Chefes de Estado e de Governo, em 19 de novembro, além de reunião da sociedade civil e mesas redondas temáticas, nos dias 16, 17 e 18, justifica-se pela magnitude da contribuição africana na construção da formação social e econômica do País. O Brasil, que recebeu cerca de 40%

de todos os africanos escravizados enviados para as Américas, foi o último país a abolir a escravidão. E quando esta foi finalmente extinta, não foi acompanhada de políticas públicas que garantissem terras, educação e direitos civis plenos aos descendentes de escravos.

Há ainda no gesto brasileiro a expressão política do desejo de contribuir para a superação dos resquícios do que a historiadora Marina de Mello e Souza, em artigo publicado na *Revista de História*, em dezembro de 2008, intitulou “distanciamento radical entre o Brasil e a África”, ocorrido, em sua interpretação, “não só devido ao fim do tráfico de escravos, em 1850, e à interrupção do fluxo de entrada de africanos, mas também devido à adoção, por parte da elite política e intelectual brasileira, das ideias evolucionistas e racistas então predominantes na Europa”. Denunciada a falácia da exaltação da mestiçagem, como valor em si, e da democracia racial, como virtude civilizatória consolidada e não como ideal a ser alcançado, o Estado brasileiro começou, em especial a partir de Durban, a instituir políticas públicas que têm buscado superar as flagrantes desigualdades ainda existentes entre negros e brancos no País.

No plano regional, a realização das celebrações em Salvador adquire importância maior pelo fato de a América Latina e o Caribe possuírem a maior população afrodescendente do mundo (150 milhões a 200 milhões) e terem sido a principal região receptora da diáspora africana. No caso brasileiro, de acordo com dados do censo de 2010, 97 milhões de pessoas ou 50,7% da população declaram-se negras. Ou seja, aproximadamente metade da população afrodescendente da América


Latina e do Caribe é composta por cidadãos brasileiros. Porém, estudos de institutos de pesquisa independentes ou vinculados aos Estados revelam que os afrodescendentes representam a parcela da população mais excluída na região nos planos social, econômico e político.

*A América Latina e o Caribe possuem a maior população afrodescendente do mundo (150 milhões a 200 milhões). No caso brasileiro, de acordo com dados do censo de 2010, 97 milhões de pessoas ou 50,7% da população declaram-se negras. Ou seja, aproximadamente metade da população afrodescendente da América Latina e do Caribe é composta por cidadãos brasileiros*

Os países da América Latina têm muito a ganhar economicamente com a superação das barreiras a integração dos afrodescendentes às suas sociedades. Em 2004, o BID publicou estudo em que revelava que a ausência de políticas públicas destinadas a eliminar a exclusão social de afrodescendentes e indígenas em quatro países estudados (Brasil, Bolívia, Guatemala e Peru) gerava um alto custo econômico pago pelas respectivas sociedades. Com base na análise dos dados desagregados por raça/etnia, o autor concluiu que as economias de Brasil, Bolívia, Guate-

mala e Peru cresceriam pelo menos 12,8%, 36,7%, 13,6% e 4,2%, respectivamente, com o fim da exclusão social desses grupos. O estudo é de Jonas Zonistein e intitula-se *The Economic Case for Combating Racial and Ethnic Exclusion*, publicado em *Social Inclusion and Development in Latin America*.

Encerraria este texto com uma reflexão do historiador Manolo Florentino sobre a importância do resgate da memória da África, em toda a sua riqueza e diversidade, na formação social brasileira e, em consequência, do valor da educação como meio de superação dos preconceitos que ainda vitimam os afrodescendentes em nosso país. Essa reflexão representa uma síntese quase perfeita do que espero que venha a representar o Ano Internacional dos Afrodescendentes para o Brasil:

“A principal lacuna da história da escravidão brasileira é, paradoxalmente, a África. Nas últimas décadas, muitos historiadores mostraram o quão estéril é encarar o africano escravizado só como ‘Pai João’ ou como ‘Zumbi dos Palmares’. É tempo de deixar de pensá-lo como um marciano negro que de repente desembarcava nos portos coloniais. Enquanto, implicitamente, continuarmos a considerar que ser escravo era uma espécie de destino manifesto dos africanos, seguiremos abrindo mão de compreender parcela substantiva de nós mesmos” (Colombo, Silvia, “Florentino quer história da África na escola”, *Folha de S. Paulo*, 17/4/2000). 

---

**Silvio José** é Albuquerque e Silva é ministro da carreira de diplomata, chefe da Divisão de Temas Sociais do Ministério das Relações Exteriores. As opiniões expressas neste artigo refletem a posição pessoal do autor sobre o tema, e não obrigatoriamente as do Itamaraty.

# O longo combate às desigualdades raciais



**Cristina Charão** – de São Paulo

Avanços nos indicadores socioeconômicos da população negra atestam o impacto positivo das políticas universais. Ao mesmo tempo, os dados mostram a necessidade urgente de ações afirmativas de caráter amplo na busca por igualdade racial no Brasil. Segundo Douglas Belchior, “O jovem negro tem, hoje, oportunidades que seus pais não tiveram, mas isso não significa que elas sejam iguais”

**C**onstruir pontes que aproximem as realidades de brancos e negros no Brasil é um desafio monumental de engenharia social e econômica. Nas últimas duas décadas, políticas públicas de natureza diversa, adotadas em diferentes níveis de governo, têm sido capazes de impulsionar a construção das bases da igualdade. Indicadores socioeconômicos de toda ordem mostram uma melhoria nas condições de vida da população negra, bem como no acesso a serviços e direitos. Nesse período, homens e mulheres negras viram sua renda, expectativa de vida e acesso à educação – para citar apenas os componentes do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) – avançarem de forma mais acelerada do que as da população branca.

Entretanto, ainda não é possível vislumbrar a superação do abismo racial. Os dados disponíveis indicam um caminho: é preciso apostar em políticas de ação afirmativa de forma consistente.

A criação da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), em nível federal, a aprovação do Estatuto da Igualdade Racial e os resultados encorajadores já revelados por algumas ações indicam um rumo positivo nas políticas públicas dos últimos anos. Embora persistam

os debates acerca da constitucionalidade das ações afirmativas – especialmente nas cotas para ingresso em universidades e no serviço público –, muitos avaliam que a agenda está consolidada. “O momento é de continuidade e de ampliação”, afirma Tatiana Dias Silva, coordenadora de Igualdade Racial do **Ipea**, especialista em análises da questão racial. “Temores de que as ações afirmativas criariam um ‘racismo ao contrário’ ou ‘reduziriam o nível das universidades’ desapareceram. Os dados disponíveis desmentem tudo isso.”

**56%**  
**de aumento**

foi observado nos rendimentos médios reais da população negra, recebidos de todas as fontes, entre os anos de 1992 e 2009

**IMPACTO DAS MUDANÇAS** Os argumentos favoráveis às ações afirmativas não vêm, necessariamente, de uma avaliação acerca

do impacto específico das iniciativas em curso no País. O caráter pontual e descentralizado das políticas dificulta a identificação destas nas mudanças na vida dos negros brasileiros nos últimos anos. Há também o fato de um número cada vez maior de instituições e órgãos públicos e privados manterem programas de inclusão ou combate à discriminação e o preconceito. “A partir dos dados estatísticos, não é possível desagregar o que é impacto de ações afirmativas e o que é resultado das políticas de caráter universal”, comenta Marcelo Paixão, economista e coordenador do Laboratório de Análises Econômicas, Históricas, Sociais e Estatísticas das Relações Raciais (Laeser) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

A exceção talvez sejam os dados relativos à criação de cotas nas universidades públicas. Neste caso, é possível inferir, a partir dos editais e do Censo do Ensino Superior do Ministério da Educação, o número de estudantes afrodescendentes beneficiados pelas medidas. Segundo dados reunidos no artigo *Juventude Negra e Educação Superior*, de autoria de Adailton da Silva, Josenilton da Silva e Waldemir Rosa, no livro do **Ipea** *Juventude e Políticas Sociais no Brasil*, entre os anos de 2002 e 2009, pouco mais de 98



*“Mesmo reconhecendo que políticas universais podem ser, às vezes, mais positivas, a questão é saber se seus efeitos tiveram a capacidade de, efetivamente, enfrentar o abismo sociorracial no País. E a resposta é não”*

**Marcelo Paixão,**  
economista

mil jovens negros entraram no Ensino Superior por meio de iniciativas desse tipo ou programas de bônus sobre a nota obtida nos processos seletivos. O levantamento não inclui os afrodescendentes que porventura se beneficiaram de cotas não raciais, que utilizam critérios de renda ou estão voltadas para alunos oriundos do sistema público de ensino. O *Relatório Anual das Desigualdades Raciais no Brasil 2009-2010* (lançado pelo Laeser e pelo Instituto de Economia da UFRJ) atesta o seguinte quadro no ano de 2008: “Se, por um lado, os dados do Censo do Ensino Superior evidenciavam a existência de uma boa disseminação do número de Instituições de Ensino Superior (IES) que aderiram ao sistema de ingresso diferenciado, 26,3% do total das IES públicas do País, por outro lado, o número de vagas disponibilizadas pelo sistema de cota era de apenas 10,5%”.

Ainda que restritas e criadas por iniciativa das instituições, sem qualquer tipo de integração ou norma que sustente a reserva de vagas como política pública abrangente, as cotas, somadas a ações de caráter geral de acesso ao ensino superior – como o Programa Universidade para Todos (ProUni)

–, estão mudando o perfil do universitário brasileiro. Em 17 anos, a taxa líquida de matrícula de jovens de 18 a 24 anos – que mede o número de matriculados no nível esperado de ensino para aquela faixa etária

**23%**

**da renda**

das famílias negras advêm de programas de redistribuição de renda, como o Bolsa Família

– mais que quintuplicou entre os negros. Segundo dados levantados pelo Ipea para o *Boletim Políticas Sociais: acompanhamento e análise* nº 19, disponíveis no site criado por ocasião da programação em torno do Ano Internacional dos Afrodescendentes – [www.ipea.gov.br/igualdaderacial](http://www.ipea.gov.br/igualdaderacial) –, no ano de 1992, apenas 1,5% dos jovens negros nesta faixa etária estavam na universidade. Em

2009, eram 8,3%. Entre os jovens brancos, as matrículas líquidas triplicaram no mesmo período – de 7,2% para 21,3%. A frequência dos jovens negros na universidade, que correspondia a 20,8% da frequência dos brancos em 2002, passou a corresponder a 38,9% em 2009.

**UNIVERSAL OU NÃO** A divisão entre o peso das políticas universais e o das ações afirmativas lembra um dos debates de fundo sobre os efeitos do preconceito e da discriminação no País. Um dos argumentos contrários ao estabelecimento de políticas reparadoras baseadas em quesitos raciais é de que a exclusão social no Brasil não é determinada pela cor da pele, mas pela pobreza. Este é um dos pontos levantados pelo Democratas (DEM) na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), que questiona o sistema de cotas raciais no processo seletivo da Universidade de Brasília e que aguarda julgamento no Supremo Tribunal Federal (STF). Por essa razão, o DEM advoga que apenas critérios econômicos poderiam ser válidos para o estabelecimento de cotas em vestibulares, por exemplo.

Seguindo essa mesma lógica, programas voltados para o combate à pobreza e à redução das desigualdades sem recorte específico deveriam dar conta de acabar com as diferenças existentes entre negros e não-negros. São justamente as análises estatísticas que demonstram que os afrodescendentes são o grupo mais beneficiado pelos avanços econômicos e sociais recentes no País. Isso reforça os argumentos em favor das ações afirmativas. “Mesmo reconhecendo que políticas universais podem ser, às vezes, mais positivas, a questão é saber se seus efeitos tiveram a capacidade de, efetivamente, enfrentar o abismo sociorracial no País. E a resposta é não, não tiveram”, diz, taxativo, o economista Marcelo Paixão.



Renata Araújo/ABR

Paixão analisa a evolução dos negros no mercado de trabalho como um exemplo dos benefícios e limites das políticas universais. Segundo ele, há uma aproximação recente entre a renda do trabalho auferida por negros e brancos, mas longe de significar o fim das desigualdades. Os dados levantados pelo

Ipea para o Boletim Políticas Sociais nº 19 *Políticas Sociais: acompanhamento a análise*, mostram que os rendimentos médios reais da população negra recebidos de todas as fontes, cresceram 56% entre 1992 e 2009, ante um aumento de 39% entre os trabalhadores brancos. No entanto, a diferença entre uns e

outros continua significativa: na década de 1990, o rendimento dos negros equivalia a 50% do dos brancos; há dois anos, esta proporção passou a 57%.

**SALÁRIO MÍNIMO E BOLSA FAMÍLIA** A principal explicação para esta aproximação estaria no efeito redistributivo das políticas sociais, em especial em relação ao salário mínimo e os benefícios previdenciários. Isso porque a maior parte dos trabalhadores negros atua em setores cujos vencimentos estão atrelados ao salário mínimo.

Quando analisada a renda das famílias somando-se outras fontes além do trabalho, o resultado é o mesmo: percebe-se uma aceleração recente na diminuição das desigualdades, mas ainda insuficiente para dar conta da defasagem. Segundo análise do técnico do Ipea Sergei Soares, registrada em artigo no livro *As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil – 120 anos após a abolição* (disponível em [www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)), a razão entre a renda domiciliar *per capita*



Silviny Murrieta

*“Conceitualmente, a ação afirmativa é aquela que, a partir da identificação de uma desigualdade, cria políticas para alterar esse cenário de forma a garantir acesso a direitos, bens e serviços semelhante ao restante da população”*

**Tatiana Silva,**  
coordenadora de Igualdade Racial do Ipea



das famílias negras e a das famílias brancas iniciou um trajetória de queda constante a partir de 2001. Ao longo dos anos 1990, os brancos viviam com um ingresso 2,4 vezes maior do que os negros. Em 2007, essa proporção caiu para 2,06. No entanto, alerta Soares, mantido esse ritmo – o que não é provável –, a igualdade entre os dois grupos só seria alcançada em 2029.

Além dos fatores macroeconômicos e das políticas salariais, tanto a análise do **Ipea** como a do Laeser chamam a atenção para o peso dos programas de redistribuição de renda. O relatório do Laeser aponta que a importância dos benefícios do Bolsa Família sobre a renda das famílias negras é significativamente maior do que para as famílias brancas. Entre os afrodescendentes, o programa representa 23,1% da renda da família. Para os brancos, 21,6%. Além disso, a proporção de famílias cujo chefe é preto ou pardo beneficiadas pelo programa – 24% do total de famílias deste grupo no

*Em comparação com os jovens brancos, em 2008 o número de jovens negros vitimados por homicídios foi 134% maior*

país – é quase três vezes maior do que a das unidades familiares brancas (9,8%).

Com os rendimentos de trabalho crescendo e a maior participação nos programas de distribuição de renda, é natural que os índices de pobreza e indigência caiam rapidamente entre os afrodescendentes. No entanto, embora em números absolutos mais negros tenham ultrapassado a linha da pobreza, a redução proporcional dos índices ficou em torno de 30% para os dois grupos, mantendo as diferenças significativas. Em 1997, 57,7% dos negros brasileiros eram pobres. Dez anos depois, eram 41,7%. Entre os brancos, o percentual caiu de 28,7% para 19,7% no mesmo período.

**TRABALHO PRECÁRIO** “O fato é que as políticas macroeconômicas e as de caráter redistributivo, como o Bolsa Família, contribuíram para diminuir a desigualdade de renda, mas a distância é muito grande”, comenta Marcelo Paixão. Os limites ficam mais evidentes, diz ele, quando se analisa a possibilidade de mobilidade dos negros dentro do mercado de trabalho. “Essas políticas gerais não afetam a maneira como os afrodescendentes chegam ao mercado, nem como são tratados dentro dele. A estrutura do vínculo com cor e raça não muda”, afirma. Hoje, os negros são maioria nos setores econômicos com as piores condições laborais – agricultura, construção civil e trabalhos domésticos – e também nas posições mais precárias, sendo a maioria entre os profissionais não remunerados e assalariados sem carteira.

Em outras palavras, embora melhores as condições de vida da população negra, políticas que ignorem a questão racial não ajudam a superar a expressão real do

preconceito e da discriminação. O mesmo se dá no acesso à saúde ou no aproveitamento das oportunidades educacionais. Na área da educação, por exemplo, é possível comemorar as reduções das diferenças entre negros e brancos em relação ao número de anos de estudo formal ou nos índices de analfabetismo. A taxa de analfabetismo em 1992 era de 10,6% para brancos e 25,7% para negros; em 2009, 5,94% para brancos e 13,42% para negros. Nesse período, embora tenha caído a desigualdade, a taxa dos negros permaneceu mais que duas vezes maior que a taxa da população branca, de acordo com dados do IBGE compilados pelo Ipea.

Por outro lado, o aumento das matrículas em creches ou pré-escolas é muito maior entre crianças brancas. A entrada no

*“Apesar da  
insuficiência das  
ações até aqui adotadas,  
o sentido das iniciativas  
em curso é colocar  
em debate o tema  
da reparação histórica  
ao povo negro, algo que  
faz parte das reivindicações  
do movimento desde  
a década de 1980”*

**Douglas Belchior,**  
membro da Coordenação Geral da União de Núcleos  
de Educação Popular para Negras/os e Classe  
Trabalhadora (Uneafro Brasil)



Arquivo pessoal



Eta Fuzza/ABr



percurso escolar regular é mais atribulada para as crianças afrodescendentes.

**TAXA DE HOMICÍDIOS** Um número estarrecedor é do aumento de homicídios de negros, especialmente entre os jovens. Segundo o Mapa da Violência, editado pelo Ministério da Justiça e pelo Instituto Sangari, o número de brancos mortos vem diminuindo ao longo dos anos, enquanto os casos envolvendo negros aumentam. Em 2008, o número de jovens negros de 18 a 25 anos vítimas

de homicídio foi 134% maior do que o de jovens brancos.

Os dados evidenciam a necessidade urgente de se ampliar o combate às desigualdades raciais. “Conceitualmente, a ação afirmativa é aquela que, a partir da identificação de uma desigualdade, cria políticas para alterar esse cenário de forma a garantir acesso a direitos, bens e serviços semelhante ao restante da população”, explica Tatiana Silva, do Ipea. “Não é, necessariamente, política de cotas. Pode haver, por exemplo, a divulgação de vagas

de trabalho para públicos específicos. Ou, como no caso da saúde, focar o combate a patologias típicas da população negra.”

Na avaliação de Tatiana, apesar da consolidação das ações afirmativas como uma necessidade, há muitas iniciativas ainda realizadas de forma experimental, através de convênios e sem garantia de continuidade. “Temos uma série de reconhecimentos das desigualdades, mas há problemas na adoção de políticas públicas como a baixa adesão setorial e a pouca visibilidade das ações, que por não serem integradas no



*“Temos uma série de reconhecimentos das desigualdades, mas há problemas na adoção de políticas públicas, como a baixa adesão setorial e a pouca visibilidade das ações que por não serem integradas no seu planejamento também não podem ser monitoradas”*

**Tatiana Silva,**  
coordenadora de Igualdade Racial do Ipea

seu planejamento também não podem ser monitoradas”, comenta.

Ainda assim, há perspectivas positivas para a ampliação das ações afirmativas, considerando o contexto após a aprovação do Estatuto da Igualdade Racial, no ano passado, e a instituição do Sistema Nacional de Igualdade Racial previsto por ele. Outra janela de oportunidade é a revisão em curso do Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial. Apesar de ser considerado, como diz Tatiana, “um quadro de intenções”, a rediscussão do plano, associada aos debates sobre o Plano Plurianual, pode abrir espaço para se estabelecer uma gestão coordenada das ações afirmativas em nível federal.

# Cotas e contestações

Ações afirmativas colocaram combate ao preconceito na agenda nacional

**Cristina Charão** – de São Paulo

O resultado intangível da implementação de ações afirmativas no Brasil, segundo analistas e representantes do movimento negro, foi colocar, definitivamente, a discriminação e o preconceito na agenda pública. “Apesar da insuficiência das ações até aqui adotadas, o sentido das iniciativas em curso é colocar em debate o tema da reparação histórica ao povo negro, algo que faz parte das reivindicações do movimento desde a década de 1980”, avalia Douglas Belchior, membro da Coordenação Geral da União de Núcleos de Educação Popular para Negras/os e Classe Trabalhadora (Uneafro Brasil).

Marcelo Paixão, economista da UFRJ, afirma que “o grande impacto das medidas de ação afirmativa foi colocar o tema das

*O debate público acerca dos efeitos do preconceito e da responsabilidade do Estado sobre a promoção da igualdade ganhou impulso na esteira da Constituição de 1988*

desigualdades raciais, mudando a lógica como vínhamos discutindo a questão das desigualdades sociais no Brasil”.

O debate público acerca dos efeitos do preconceito e da responsabilidade do Estado sobre a promoção da igualdade ganhou impulso na esteira da Constituição de 1988,

seja pela revitalização do movimento negro no processo de discussão da nova Carta, seja pelo caminho aberto por ela para a criminalização do racismo.

Após um período em que o tema se volta para o reconhecimento e a penalização dos crimes raciais, em meados da década de 1990, começam a ser implementadas as primeiras políticas públicas voltadas ao combate à discriminação.

No início dos anos 2000, o governo federal começa a investir em projetos de caráter afirmativo.

Em 2002, o Itamaraty lançou o Programa de Ação Afirmativa do Instituto Rio Branco, órgão responsável pela formação dos diplomatas. O programa está baseado na concessão de bolsas a afrodescendentes em cursos

preparatórios para o processo de seleção do Instituto. Em nove anos, 17 ex-bolsistas passaram a fazer parte do corpo diplomático.

Em 2011, o Itamaraty deu um passo adiante, criando também uma cota de vagas para negros na primeira etapa do processo seletivo. “Entre as razões que levaram o Itamaraty a adotar um programa de ação afirmativa está o fato de que a diplomacia é uma carreira que sofria de uma percepção social elitista; segundo, é uma carreira que representa o País e houve o entendimento de que essas duas questões deveriam ser enfrentadas”, comenta o primeiro-secretário do Instituto, Márcio Rebouças. “Por fim, em Durban [durante a III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e as Formas Conexas de Intolerância], o Itamaraty assumiu o compromisso de promover ações afirmativas”.

Em 2003, o Ministério da Saúde lançou o Programa de Combate ao Racismo Institucional, que durou até 2006 e buscou formar gestores

para a promoção da equidade racial na área. Um ano antes, o Ministério da Educação havia criado o Programa Diversidade na Universidade, para apoiar cursinhos pré-vestibulares voltados para afrodescendentes. Foi uma primeira resposta do governo a pressões para o desenvolvimento de ações afirmativas, que cresceram a partir de iniciativas pioneiras de algumas universidades – as estaduais do Rio de Janeiro e a Universidade de Brasília (UnB) – e mesmo de órgãos públicos, como o Ministério das Relações Exteriores.

# 20%

## das vagas

no serviço público, no Estado do Rio de Janeiro são reservadas à população negra e indígena

**JULGAMENTOS** Em 2001, as universidades estaduais do Rio de Janeiro – UERJ e UENF – criaram cotas para negros nos seus processos seletivos, depois de um primeiro ano em que o vestibular de ingresso reservou vagas para alunos vindos de escolas públicas. Em 2003, a UnB aprovou a criação das cotas raciais, numa iniciativa inédita entre as federais. A medida é ainda hoje alvo de uma ação

para a promoção da equidade racial na área. Um ano antes, o Ministério da Educação havia criado o Programa Diversidade na Universi-



AVULINSONI, SEM DEPOIS DO PORTINHA

Cláudio Manganini

no STF, movida pelo DEM, que contesta a constitucionalidade de tais políticas.

“Uma pesquisa da Associação dos Juizes Federais sobre a jurisprudência em segunda

reforço político importante a favor das ações afirmativas, reconhecendo o papel do Estado na reparação dos efeitos do preconceito e da discriminação.

preparados” através das cotas rebaixaria a qualidade do ensino nas universidades. “Acompanhamos o percurso dos cotistas e provamos que eles tinham índices menores



Gilberto Maringoni

instância mostra que há prevalência do entendimento sobre a constitucionalidade das cotas na educação. A OAB também se posicionou favoravelmente ao tema. Agora, devemos começar a ver vários questionamentos em relação às cotas no serviço público”, avalia Tatiana Silva, coordenadora de Igualdade Racial do **Ipea**.”

A reserva de 10% de vagas para negros no serviço público já é realidade em alguns Estados, como o Paraná e Mato Grosso do Sul. No Rio de Janeiro, a destinação é de 20% para negros e índios. Já em Vitória (ES), a adoção das cotas nos concursos foi contestada pelo Ministério Público Estadual e suspensa pelo Tribunal de Justiça. Uma decisão favorável do STF seria um

**IMPACTO DAS AÇÕES** Em certa medida, a reação aos avanços nas políticas voltadas à promoção da igualdade racial nos últimos anos demonstra o impacto das ações afirmativas. “Fomos acusados de criar um ‘tribunal racial’, quando decidimos exigir a comprovação da declaração de afrodescendente com fotos”, comenta Dione Moura, professora Faculdade de Comunicação da UnB que coordenou a comissão responsável pela criação do programa de cotas. “Fizemos isso porque tínhamos provas concretas de que cursos pré-vestibulares e escolas estavam incentivando seus alunos brancos a se inscreverem como cotistas para desmoralizar nosso processo de seleção.”

Outra questão levantada à época, é a suposição de que a entrada de alunos “menos

de abandono do curso”, conta Dione. Segundo ela, estes alunos valorizam mais a passagem pela universidade e engajam-se de forma mais qualificada nos estudos.

Para Douglas Belchior, o debate sobre as cotas deixou “à mostra que a elite brasileira é racista”. Crítico em relação à limitação atual das ações afirmativas, ele reconhece que o fato de iniciativas estarem sendo levadas adiante repercute de forma positiva sobre a autoimagem e a perspectiva de vida dos afrodescendentes, especialmente os mais jovens. “O jovem negro tem, hoje, oportunidades que seus pais não tiveram, mas isso não significa que temos oportunidades iguais”, comenta. “Olhando para trás, o avanço é inegável. Olhando para a frente, vemos que não é tanto assim.”



## Igualdade racial na agenda governamental: trajetória e desafios

**M**arcada pela escravidão e alimentada pela subordinação e invisibilidade dos negros após a Abolição, a desigualdade racial permanece como um dos mais perversos traços da desigualdade social no País.

A questão racial, na primeira metade do século XX, foi objeto de discurso fundado em teorias racistas e no ideal de branqueamento da população, em que se baseavam políticas de incentivo à imigração europeia e de elogio à miscigenação, como perspectiva da dissolução do componente negro na sociedade brasileira. Apenas em 1951 o racismo foi alvo de intervenção governamental, por meio da Lei Afonso Arinos, ainda assim motivada pelo impacto internacional de atos discriminatórios sofridos por estrangeiros no País.

O tema passaria boa parte da segunda metade do século constringido pelo discurso da democracia racial, que não apenas afirmava a inexistência da discriminação como fenômeno ativo na sociedade brasileira, como ainda exaltava sua dinâmica, que permitia convivência harmônica entre os grupos raciais.

Diante desse contexto, a atuação de organizações do movimento negro foi intensa, denunciando as desigualdades raciais e o racismo, preservando a cultura afrodescendente e oferecendo alternativas para o projeto nacional de desenvolvimento.

Na década de 1960, embora tenham sido ratificados importantes tratados internacionais (por exemplo, a Convenção 111, concernente à discriminação em matéria de emprego e profissão, em 1968, e a Convenção Internacional sobre a eliminação de todas as formas de discriminação, em 1969), negava-se a desigualdade e a discriminação racial a ponto de se eliminar a pergunta sobre cor no Censo de 1970.

Com a redemocratização e a Constituinte de 1988, ampliou-se a mobilização em torno do combate ao racismo e às desigualdades raciais. Nesse ano, assistiu-se a mobilizações críticas acerca dos 100 anos da Abolição e à criação da Fundação Cultural Palmares, primeiro órgão federal dedicado à questão racial.

Por sua vez, a Constituição de 1988 promoveu significativos avanços: o racismo foi disciplinado como crime inafiançável e imprescritível (Art. 5); e foi reconhecida a propriedade definitiva das terras quilombolas (Art. 68 ADCT) e a diversidade cultural, como patrimônio a ser preservado e valorizado (Art. 215 e 216).


Em seguida, destacam-se as leis 7.716/1989 e 9.459/2007, respectivamente conhecidas como Lei Caó e Lei Paim, dedicadas ao combate à discriminação racial. Com a Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida, em 1995, o tema ganha novo impulso e mais espaço na agenda governamental. Em resposta, é instituído o Grupo de Trabalho Interministerial de Valorização da População Negra, no âmbito do Ministério da Justiça.

Outro marco na trajetória pela igualdade racial no país foi a III Conferência Mundial contra Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata (Durban, África do Sul, 2001), que promoveu uma evolução nas respostas governamentais ao tema. Desde então, o governo tem avançado na consolidação do combate às desigualdades raciais, à discriminação e ao racismo como área de intervenção estatal, apresentando, como alternativa de enfrentamento, uma série de ações que têm como ponto central a criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, em 2003. Todavia, permanece o desafio de compreender o racismo como estruturante das relações sociais, o que

se reflete no ainda insuficiente tratamento do tema pelas políticas públicas.

Desse modo, apesar de inegáveis conquistas, a política de promoção da igualdade racial ainda precisa alcançar centralidade nas estratégias de desenvolvimento nacional. Os negros permanecem como os menos beneficiados pelos progressos usufruídos pelo conjunto da população: são as principais vítimas de violência e estão sobrerrepresentados entre os analfabetos, entre os desempregados, entre os trabalhadores com ocupações precárias e entre os mais pobres – em que pese a redução desses indicadores no período em voga.

Aliado à urgência para reposicionamento estratégico do tema, outro importante desafio refere-se à condução setorial e operacional da política. Para tanto, é preciso avançar no desenvolvimento de uma gestão transversal que, nesse caso, deve envolver um modelo que incorpore, aos diversos campos da política pública, o combate ao racismo e a promoção da igualdade racial, por meio de abordagem multidimensional e integrada, atravessando vários campos de atuação e “ressignificando” suas respectivas atividades.

Desse modo, avançar na promoção da igualdade racial implica tanto redirecionamento do tema em nível estratégico, como o aperfeiçoamento do entendimento sobre a gestão da transversalidade e seus requisitos operacionais, seus instrumentos de ação e sua inter-relação com o ciclo das políticas públicas, desafios inadiáveis para uma gestão pública que tenha como meta o fortalecimento da democracia e da justiça social. 



## A agenda perdida: igualdade racial no Brasil

**D**urante o século passado, o tema das assimetrias nas condições de vida entre brancos e negros no Brasil permaneceu oculto ao debate público. De forma geral, pode-se dizer que até a década de 1930 as elites econômicas, culturais e políticas esperavam que esse tema pudesse ser superado através de um processo de paulatino desaparecimento dos afrodescendentes de tez escura aparente, rumo ao branqueamento da população. Desde então, esse ideário deixou de ser expressamente mencionado, tendo sido substituído pelo discurso de que aquele tema era irrelevante pelo fato de o Brasil, ou de sua sociedade, constituir uma democracia racial.

Este último termo, o da democracia racial, teve um papel muito importante na segunda etapa do processo de formação do *Nation-Building* no Brasil, acompanhando o processo de modernização de nossas estruturas socioeconômicas e institucionais. No mesmo sentido, em meados deste século, forjou-se uma compreensão de que o crescimento econômico pela via da industrialização, por si só, teria capacidade de permitir ao País a superação de antigos problemas; entre outros, as assimetrias sociais herdadas do passado.

Porém, esta forma de leitura de nossa realidade social também teve um papel muito limitado em termos de uma efetiva transformação democrática de nossa realidade.

Na medida em que se assumiu que no Brasil não havia racismo nem discriminação racial, deixou-se de lado uma necessária reflexão sobre a persistente associação entre as linhas de cor e de classe. Assim, num contexto de transformações estruturais

que o Brasil atravessou até o começo dos anos 1980, antigas assimetrias socioraciais não somente foram preservadas, como, além, aprofundadas. Tal cenário finalmente acabou sendo colocado dentro de um quadro especialmente dramático a partir daquela última década, quando as desigualdades de cor ou de raça passaram a ser operadas desde o cenário de baixo crescimento econômico.

Por mais que no período atual alguns indicadores – especialmente os que se referem ao acesso ao mercado de trabalho – tenham observado redução em termos das iniquidades de cor ou raça, o quadro ainda vem sendo marcado pelo signo das profundas diferenças nas condições de vida entre brancos e negros. Sem negar o efeito de outras variáveis, como o fator educacional, o fato é que o cenário de injustiças ainda dialoga fortemente com um modelo de relações raciais que considera normal que pessoas de cor de pele e aparências físicas distintas ocupem diferentes lugares em nossa pirâmide social.

Joaquim Nabuco, no clássico *O Abolicionismo*, apontou que não bastava extinguir a escravidão, sendo necessário acabar com sua obra. Essa compreensão veio mantendo uma incrível atualidade. Uma agenda de promoção da igualdade racial deverá necessariamente ser produzida dentro de um ambiente econômico, social e político que favoreça o crescimento e a distribuição de renda. Todavia, a experiência histórica de nosso país igualmente mostra que aquela mesma agenda dificilmente será viabilizada sem que se enfrente diretamente o problema.

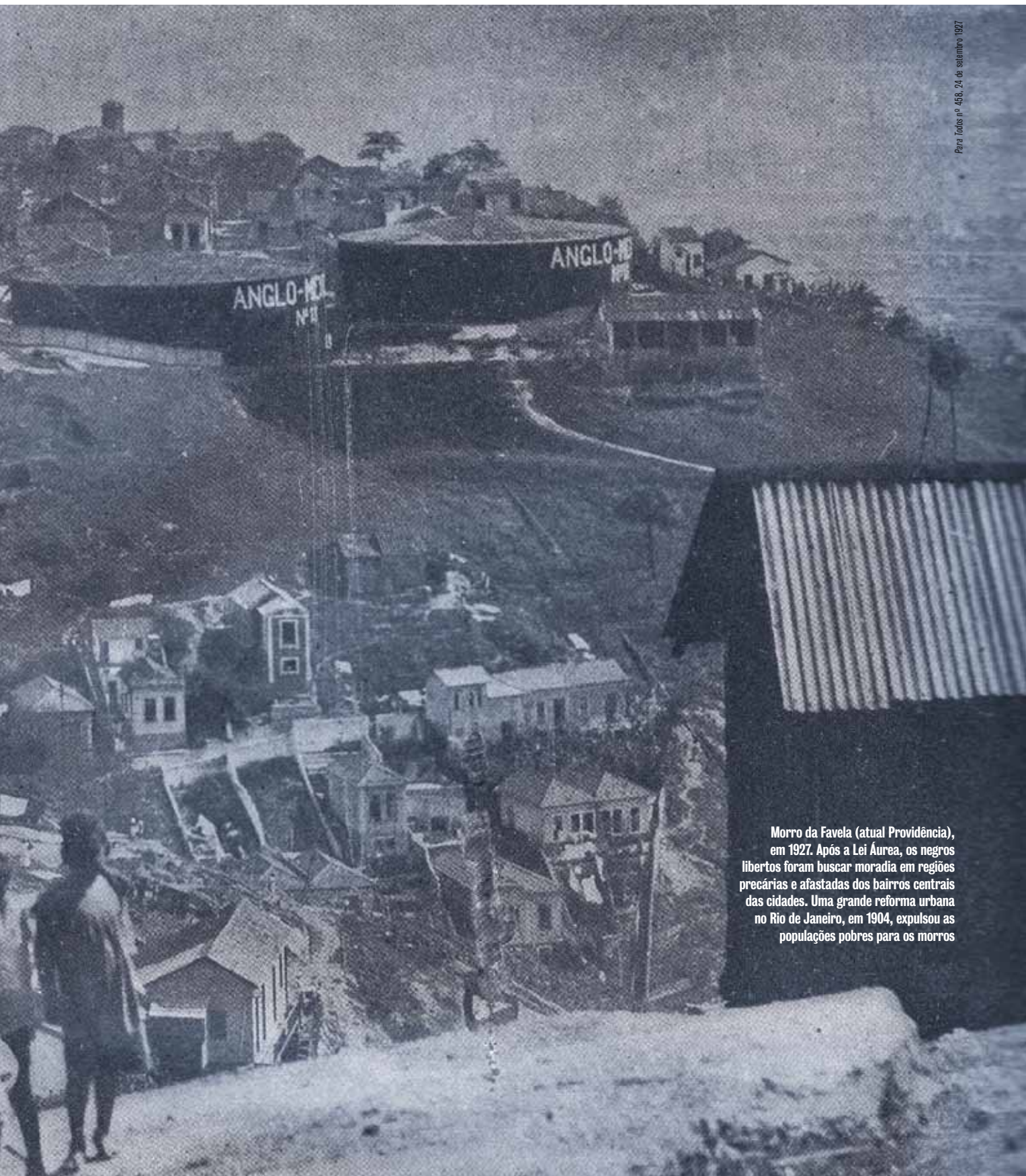
Pode-se entender que, hoje, a agenda da promoção da equidade racial se viabiliza através de dois eixos básicos. Em primeiro lugar, pela adoção de políticas públicas pró-afrodescendente de cunho transversal, acompanhando o conjunto das políticas públicas em todos os planos em que esta operar (educação, saúde, mercado de trabalho, justiça, combate à pobreza etc.). Em segundo, mediante a constituição de medidas de ações afirmativas em diversos espaços públicos como no acesso à universidade e ao mercado de trabalho estruturado, seja pelo incentivo à adoção de mecanismos voluntários, seja através de formas mais impositivas como é o caso das cotas para o acesso a determinadas oportunidades de ascensão social.

Portanto, ao se falar das políticas de promoção da igualdade racial, deve-se ter em conta que esta se potencializa com um cenário de um país que consiga crescer economicamente em meio a um processo redistributivo da renda, riqueza e acesso às oportunidades. Todavia, um modelo de desenvolvimento de características progressistas inevitavelmente deverá ter como um dos seus pilares justamente a agenda (perdida) da diversidade de cor ou raça, na qual se busque uma constante melhoria no padrão de vida da população, entretanto, expressamente associado com a denodada busca em prol da redução das disparidades nas condições de vida de brancos e negros em nosso país. **II**

**Marcelo Paixão** é economista e doutor em Sociologia. Professor do Instituto de Economia da UFRJ e Coordenador do Laboratório de Análises Econômicas, Históricas, Sociais e Estatísticas das Relações Raciais (LAESER). Bolsista de produtividade do GNPq e Jovem Cientista de Nosso Estado (FAPERJ). Entre outras contribuições, foi idealizador e co-organizador das duas edições do Relatório Anual das Desigualdades Raciais no Brasil.

# O destino dos negros após a Abolição

Gilberto Maringoni – de São Paulo



Morro da Favela (atual Providência), em 1927. Após a Lei Áurea, os negros libertos foram buscar moradia em regiões precárias e afastadas dos bairros centrais das cidades. Uma grande reforma urbana no Rio de Janeiro, em 1904, expulsou as populações pobres para os morros



A campanha abolicionista, em fins do século XIX, mobilizou vastos setores da sociedade brasileira. No entanto, passado o 13 de maio de 1888, os negros foram abandonados à própria sorte, sem a realização de reformas que os integrassem socialmente. Por trás disso, havia um projeto de modernização conservadora que não tocou no regime do latifúndio e exacerbou o racismo como forma de discriminação

**A** campanha que culminou com a abolição da escravidão, em 13 de maio de 1888, foi a primeira manifestação coletiva a mobilizar pessoas e a encontrar adeptos em todas as camadas sociais brasileiras. No entanto, após a assinatura da Lei Áurea, não houve uma orientação destinada a integrar os negros às novas regras de uma sociedade baseada no trabalho assalariado.

Esta é uma história de tragédias, descaso, preconceitos, injustiças e dor. Uma chaga que o Brasil carrega até os dias de hoje.

Uma das percepções mais agudas sobre a questão foi feita em 1964 pelo sociólogo Florestan Fernandes (1920-1995). Em um livro clássico, chamado *A integração do negro na sociedade de classes*, ele foi ao centro do problema:

*“A desagregação do regime escravocrata e senhorial se operou, no Brasil, sem que se cercasse a destituição dos antigos agentes de trabalho escravo de assistência e garantias que os protegessem na transição para o sistema de trabalho livre. Os senhores foram eximidos da responsabilidade pela manutenção e segurança dos libertos, sem que o Estado, a Igreja ou qualquer outra instituição assumisse encargos especiais, que tivessem por objeto prepará-los para o novo regime de organização da vida e do trabalho. (...) Essas facetas da situação (...) imprimiram à Abolição o caráter de uma espoliação extrema e cruel”.*

As razões desse descaso ligam-se diretamente à maneira como foi realizada a libertação.

*Para Florestan Fernandes, o fim do regime escravocrata se deu sem que senhores, Estado ou Igreja garantissem assistência e proteção aos libertos no regime de trabalho livre. Isso imprimiu “à Abolição o caráter de uma espoliação extrema e cruel”*

Várias causas podem ser arroladas como decisivas para a Abolição, algumas episódicas e outras definidoras. É possível concentrar todas numa ideia-mestra: o que inviabilizou o escravismo brasileiro foi o avanço do capitalismo no País. Longe de ser um simplismo mecânico, a frase expressa uma série de contradições que tornaram o trabalho servil não apenas anacrônico e antieconômico, mas sobretudo ineficiente para o desenvolvimento do País. Com isso, sua legitimidade passou a ser paulatinamente questionada.

**ACELERADA TRANSFORMAÇÃO** O Brasil das últimas três décadas do século XIX era uma sociedade em acelerada transformação. A

atividade cafeeira vinha ganhando o centro da cena desde pelo menos 1840. O setor exportador torna-se o polo dinâmico da economia, constituindo-se no principal elo do País com o mercado mundial. Havia outras atividades de monta ligadas à exportação, como a borracha e a cana. Mas, a essa altura, a supremacia do café era incontestável.

A partir de 1870, com o fim da Guerra do Paraguai (1864-1870), a agricultura de exportação vive uma prosperidade acentuada. Um expressivo fluxo de capitais, notadamente inglês, foi atraído para as áreas de infraestrutura de transportes – ferrovias, companhias de bonde e construção de estradas – e atividades ligadas à exportação, como bancos, armazéns e beneficiamento, todos garantidos pelo Estado.

O período marca a supremacia incontestável do império britânico. A expansão da economia internacional e a demanda crescente por matérias primas por parte dos países que viviam a Segunda Revolução Industrial resulta em um ciclo de investimentos nos países periféricos. O historiador inglês Eric Hobsbawm assinala o seguinte em seu livro *A Era dos Impérios*:

*“O investimento estrangeiro na América Latina atingiu níveis assombrosos nos anos 1880, quando a extensão da rede ferroviária argentina foi quintuplicada, e tanto a Argentina como o Brasil atraíram até 200 mil imigrantes por ano”.*

**A CAMPANHA ABOLICIONISTA** Embora rebeliões, fugas e a organização de quilombos já existissem no Brasil desde o século XVI e várias rebeliões regionais já tivessem a emancipação dos cativos em pauta, uma campanha organizada só acontece nas últimas décadas do século XIX.

A questão entra na agenda institucional a partir do final de agosto de 1880, quando é fundada a Sociedade Brasileira Contra a Escravidão. Começavam, no Parlamento, os debates sobre o projeto de libertação geral, apresentado pelo deputado pernambucano Joaquim Nabuco (1849-1910).

Uma intensa pressão popular resulta na libertação dos negros no Ceará, em 1884. Uma aguda crise na lavoura e reflexos da seca de 1877, além da ação de grupos urbanos, inviabilizaram o regime de cativo na região. Incentivado por esse desenlace, o abolicionismo toma ares de movimento em diversas províncias, como Rio Grande do Sul, Amazonas, Goiás, Pará, Rio Grande do Norte, Piauí e Paraná.

A essa altura, a libertação total dos escravos já era uma possibilidade real. A perda de legitimidade da escravidão acentuava-se especialmente nas grandes cidades. A reação vinha de setores da oligarquia cafeeira, temerosos de um solavanco nos negócios com a previsão de perda de seu “capital humano” da noite para o dia. Como as evasões tornavam-se frequentes, aumentou a repressão contra escravos fugidos em vários municípios da província do Rio de Janeiro.

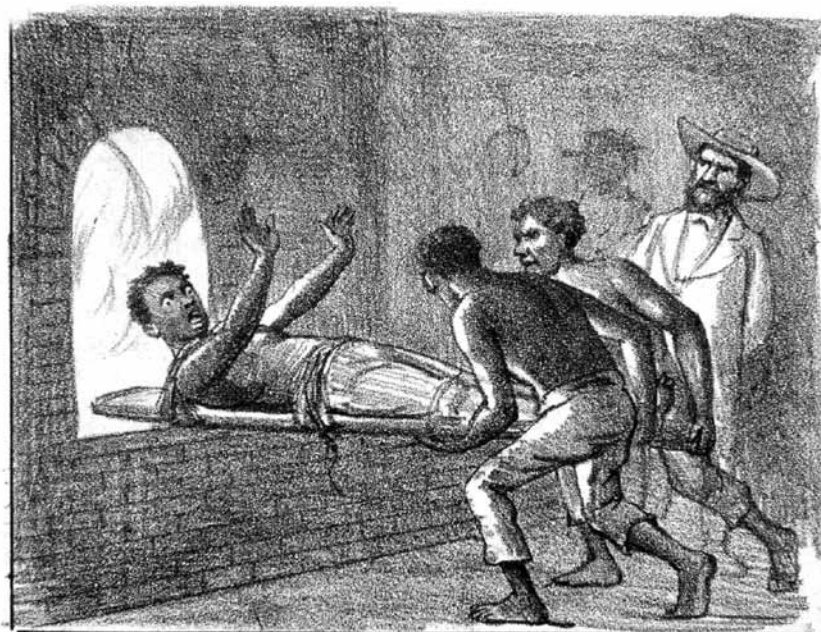
**ESCRavidÃO E MODERNIDADE** A escravidão concentrava-se nas partes mais modernas da economia e tornara-se menos relevante nos setores atrasados ou decadentes. Em 1887, o Ministério da Agricultura, em seu relatório anual, contabilizava a existência de 723.419 escravos no País. Desse total, a Região Sudeste (São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Espírito Santo), produtora de café, abarcava uma população cativa de

482.571 pessoas. Todas as demais regiões respondiam por um número total de 240.848.

Ao mesmo tempo, o País passara a incentivar, desde 1870, a entrada de trabalhadores imigrantes – principalmente europeus – para as lavouras do Sudeste. É um período em que convivem, lado a lado, escravos e assalariados. Os números da entrada de estrangeiros são eloquentes. Segundo o IBGE, entre 1871 e 1880, chegam ao Brasil 219 mil imigrantes. Na década seguinte, o número salta para 525 mil. E, no último decênio do século XIX, após a Abolição, o total soma 1,13 milhão.

Para essa economia, o negro cativo era uma peça obsoleta. Além de seu preço ter aumentado após o fim do tráfico, em 1850, o trabalho forçado mostrava-se mais caro que o assalariado. Caio Prado Jr. (1907-1990), em seu livro *História econômica do Brasil*, joga luz sobre a questão:

*“O escravo corresponde a um capital fixo cujo ciclo tem a duração da vida de um indivíduo; assim sendo, (...) forma um adiantamento a longo prazo do sobretrabalho eventual a ser produzido. O assalariado, pelo contrário, fornece este sobretrabalho sem adiantamento*



*Contam-se horrores sobre as atrocidades dos barbaros senhores. Escravos tem sido mettidos vivos em fornos incandescentes,*

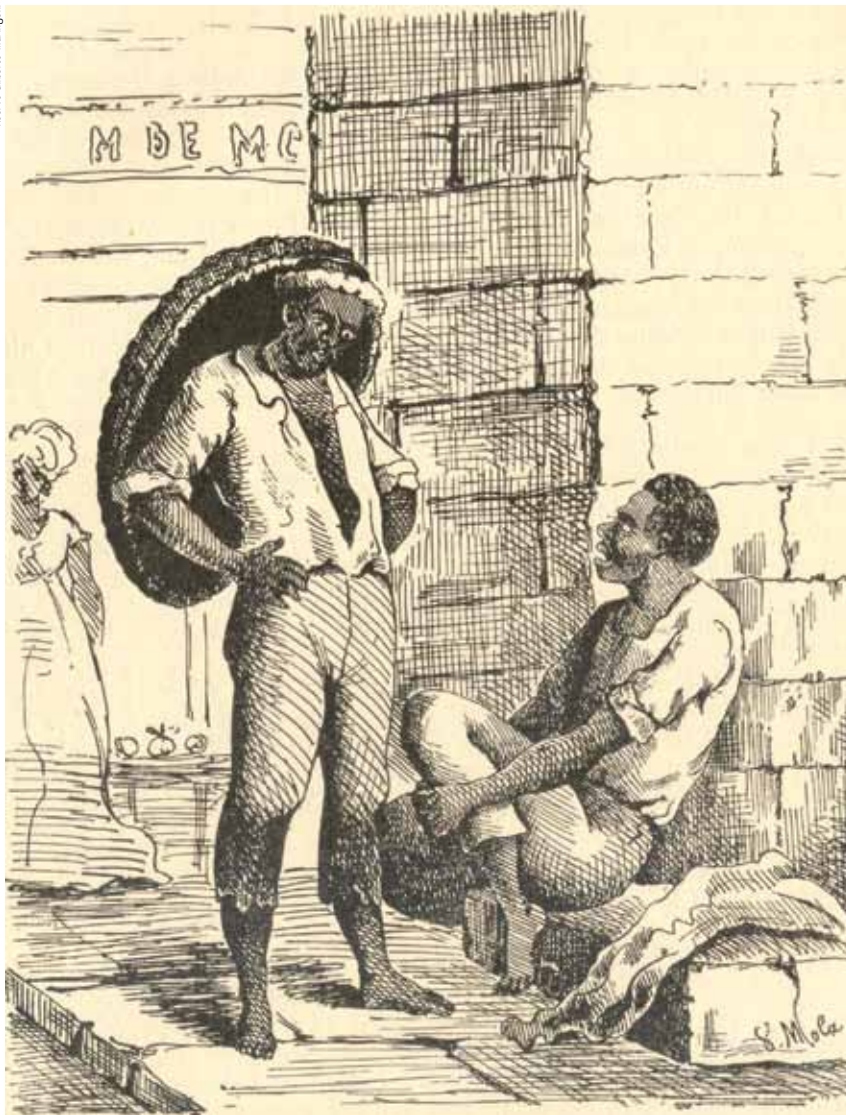
Desenho de Ângelo Agostini, Revista Illustrada nº. 427 (18 de fevereiro de 1886)

A implantação de uma dinâmica capitalista – materializada nos negócios ligados à exportação de café, como casas bancárias, estradas de ferro, bolsa de valores etc. – vai se irradiando pela base produtiva. Isso faz com que parte da oligarquia agrária se transforme numa florescente burguesia, estabelecendo novas relações sociais e mudando desde as características do mercado de trabalho até o funcionamento do Estado.

ou risco algum. Nestas condições, o capitalismo é incompatível com a escravidão”.

O economista João Manuel Cardoso de Mello escreve em seu *O capitalismo tardio* que:

*“O trabalho assalariado se tornara dominante e o abolicionismo, a princípio um movimento social amparado apenas nas camadas médias urbanas e que fora ganhando para si a adesão das classes proprietárias dos Estados não-cafeeiros, na medida em que*



Dois escravos nas ruas do Rio de Janeiro. Desenho de V. Mola, *A Vida Fluminense*, 11 de janeiro de 1868

o café passara a drenar para si escravos de outras regiões, recebera, agora, o respaldo do núcleo dominante da economia cafeeira. Abolicionismo e Imigrantismo tornaram-se uma só e mesma coisa”.

**CARA E OBSOLETA** Esta condição – da escravidão ser uma relação de trabalho obsoleta – acentuou a necessidade de sua superação, tanto no plano econômico quanto no social e político.

A Abolição não era apenas uma demanda por maior justiça social, mas uma neces-

sidade premente da inserção do Brasil na economia mundial, que já abandonara em favor do trabalho assalariado, mais barato e eficiente.

Um artigo publicado no semanário abolicionista *Revista Illustrada*, em 30 de abril de 1887, argumenta que a economia brasileira àquela altura já não dependia majoritariamente do trabalho servil:

“Pelos dados do Ministério da Agricultura, calcula-se que a cifra dos escravizados não chegue a 500 mil. Tirem-se as mulheres (50%), tirem-se os escravos das cidades, que nada produzem, e ver-se-á que o que fica para auxiliar a produção

nacional é uma cifra tão irrisória, que podemos, com orgulho, afirmar, que a produção do nosso país já é devida aos livres”.

Os números não são exatamente iguais aos do Relatório do Ministério da Agricultura, já mencionado. Mas o comentário é digno de nota.

*“O escravo corresponde a um capital fixo cujo ciclo tem a duração da vida de um indivíduo; assim sendo, (...) forma um adiantamento a longo prazo do sobretrabalho eventual a ser produzido. O assalariado, pelo contrário, fornece este sobretrabalho sem adiantamento ou risco algum. Nestas condições, o capitalismo é incompatível com a escravidão”*

**João Manuel Cardoso de Mello,**  
economista

O fim do regime de cativo em São Paulo, em fevereiro de 1888, por exemplo, é ilustrativo. Às rebeliões de escravos ao longo da década de 1880 vieram se somar o formidável fluxo de mão-de-obra imigrante que chegava para a lavoura e para a incipiente indústria, inaugurando o regime de trabalho livre. A província já iniciara uma arrancada econômica – com a construção de ferrovias, instalação de casas bancárias e aumento das exportações – que a colocaria, na segunda década do século XX, na dianteira do desenvolvimento nacional. A libertação não representou nenhum abalo de monta para a economia regional.

A situação era diversa na província do Rio de Janeiro. A região enfrentava uma crise, com vários produtores rurais endividados em bancos. A libertação poderia representar um sério abalo. Com isso, os fazendeiros fluminenses ficaram contra a libertação.

**LIMITES DO ABOLICIONISMO** Apesar da ênfase abolicionista de setores das camadas médias e mesmo das elites em alguns centros urbanos, a pregação libertária tinha limites. Eles tornam-se perceptíveis quando examinamos que tipo de campanha os ideólogos da elite pretendiam realizar. Vale a pena conhecer as ideias do mais importante intelectual da emancipação, Joaquim Nabuco. Como deputado, ele liderou a jornada no parlamento.

Um trecho de sua obra mais importante, *O abolicionismo*, escrita em 1882, é esclarecedor. Nesta, Nabuco alega ter um “mandato da raça negra” (embora escravos não votassem):

*“O mandato abolicionista é uma dupla delegação, inconsciente da parte dos que a fazem, (...), interpretada pelos que a aceitam como um mandato a que não se pode renunciar. Nesse sentido, deve-se dizer que o abolicionista é o advogado de duas classes sociais que de outra forma não teriam meios de reivindicar seus direitos, nem consciência deles. Essas classes são: os escravos e os ingênuos. Os motivos pelos quais essa procuração tácita impõem-nos uma obrigação irrenunciável não são puramente - para muitos não são mesmo principalmente - motivos de humanidade, compaixão e defesa generosa do fraco e do oprimido”.*

Rico, filho do senador José Tomás Nabuco de Araújo (1813-1878), o parlamentar é membro de uma importante família pernambucana que teve entre seus membros altos funcionários do Império. Sigamos suas concepções:

*“A propaganda abolicionista (...) não se dirige aos escravos. Seria uma covardia, inepta e criminosa e, além disso, um suicídio político para o partido abolicionista, incitar à insurreição, ou ao crime, homens sem defesa e que a lei da Lynch, ou a justiça pública, imediatamente, haveria de esmagar”.*

Por que Nabuco pensa assim? Acompanhemos:

*“A escravidão não há de ser suprimida no Brasil por uma guerra servil, muito menos*

*por insurreições ou atentados locais. (...) A emancipação há de ser feita entre nós por uma lei que tenha os requisitos, externos e internos, de todas as outras. É, assim, no Parlamento, e não em fazendas ou quilombos do interior, nem nas ruas e nas praças das cidades que se há de ganhar ou perder a causa da liberdade”.*

Sintetizemos: para Nabuco, o negro não tem consciência nem voz. Precisa de alguém para defendê-lo. É natural que quem o faça seja um branco, culto e influente. Mesmo assim, o negro não pode participar das mobilizações que visem mudar sua sina, sob pena de termos um cenário imprevisível.

**“O investimento estrangeiro na América Latina atingiu níveis assombrosos nos anos 1880, quando a extensão da rede ferroviária argentina foi quintuplicada, e tanto a Argentina como o Brasil atraíram até 200 mil imigrantes por ano”**

**Eric Hobsbawm,**  
historiador

Mesmo José do Patrocínio (1853-1905), tido como um abolicionista radical, não apresenta visão muito distinta. Pregava, no entanto, a necessidade de a campanha ganhar as ruas. O chamado *Tigre da Abolição* falava em “revolução”. Mas apontava ressalvas, dizendo ser necessária uma “aliança do soberano com o povo”:

*“É uma revolução de cima para baixo. O povo não teria força por si só para realizar a abolição da escravidão”.*

**LEGALIDADE MONÁRQUICA** As pregações de Nabuco e de Patrocínio envolviam duas vertentes principais.

A primeira é que o abolicionismo deveria ser conduzido nos estreitos limites da legalidade monárquica e escravocrata, no Parlamento e, no máximo, em salões e saraus. Deveria ser fruto de uma solução negociada entre o Estado e os fazendeiros, no espaço institucional e não no espaço social e público, sem risco de perda de controle.

A segunda é que os negros seriam sujeitos passivos nesse conflito. A essência da campanha abolicionista da chamada elite branca era clara: a emancipação deveria libertar os cativos sem tocar na ordem econômica vigente, centrada no latifúndio. Para isso, havia ao receio de que o movimento ganhasse as ruas, envolvendo seus principais interessados, os negros, e tivesse contornos de desobediência civil.

Em seu livro *Onda negra, medo branco*, Celia Maria Marinho de Azevedo chama a atenção para algumas decorrências dessa situação:

*“Tudo se passa, enfim, como se os abolicionistas tivessem dado o impulso inicial e dirigido os escravos nestas rebeliões e fugas (...). Quanto aos escravos, tem-se a impressão de que são vítimas passivas, subitamente acordadas e tiradas do isolamento das fazendas pelos abolicionistas; ou então (...) a ideia que se passa é a de que o negro, apesar de toda a sua rebeldia, estava impossibilitado de conferir um sentido político às suas ações”.*

Foi com esse caldo de cultura que se preparou a Abolição como uma intervenção restrita à libertação, sem medidas complementares, como reforma agrária, ampliação do mercado de trabalho, acesso à educação, saúde etc.

O que estava em jogo para a elite branca não era principalmente uma reforma social, mas a liberação das forças produtivas dos custos de manutenção de um grande contingente de força de trabalho confinada. A escravidão, no final do século XIX, tornara-se um obstáculo ao desenvolvimento econômico.

**A LIBERTAÇÃO** Em maio de 1888 veio a Lei Áurea e, 16 meses depois, como consequência direta das contradições que vivia o País, a República.

Com a abundância de mão de obra imigrante, os ex-cativos acabaram por se constituir em um imenso exército industrial de reserva, descartável e sem força política alguma na jovem República.

Os fazendeiros – em especial os cafeicultores – ganharam uma compensação: a importação de força de trabalho europeia, de baixíssimo custo, bancada pelo poder público. Parte da arrecadação fiscal de todo o País foi desviada para o financiamento da imigração, destinada especialmente ao Sul e Sudeste. O subsídio estatal direcionado ao setor mais dinâmico da economia acentuou

desequilíbrios regionais que se tornaram crônicos pelas décadas seguintes. Esta foi a reforma complementar ao fim do cativo que se viabilizou. Quanto aos negros, estes ficaram jogados à própria sorte.

A esse respeito, Celia Maria Marinho de Azevedo lembra que:

*“A força de atração destas propostas imigrantistas foi tão grande que, em fins do século, a antiga preocupação com o destino dos ex-escravos e pobres livres foi praticamente sobrepujada pelo grande debate em torno do imigrante ideal ou do tipo racial mais adequado para purificar a ‘raça brasílica’ e engendrar por fim a identidade nacional”.*

**AS TEORIAS DO BRANQUEAMENTO** A libertação trouxe ao centro da cena, além do projeto de modernização conservadora para a economia, o delineamento social que a elite desejava para o País. Voltemos a Joaquim Nabuco, em *O abolicionismo*:

*“O principal efeito da escravidão sobre a nossa população foi africanizá-la, saturá-la de sangue preto. (...) Chamada para a escravidão, a raça negra, só pelo fato de viver e propagar-se, foi se tornando um elemento cada vez mais considerável na população”.*

*“A força de atração destas propostas imigrantistas foi tão grande que, em fins do século, a antiga preocupação com o destino dos ex-escravos e pobres livres foi praticamente sobrepujada pelo grande debate em torno do imigrante ideal ou do tipo racial mais adequado para purificar a ‘raça brasílica’ e engendrar por fim a identidade nacional”*



O negro e o membro da elite. O primeiro, descalço, tira o chapéu, em respeito. O segundo parece alheio a quem está ao seu lado. A legenda da foto em *Fon Fon* nº 6, 18 de maio 1907 é: “Príncipe Dom Luiz [de Orleans e Bragança (1878–1921)] com o banhista Sant’Anna que o ensinou a nadar na praia do Flamengo”. A Abolição manteve libertos em posição subalterna na sociedade

**Celia Maria Marinho de Azevedo**, professora aposentada de História da Universidade de Campinas (Unicamp)

Nabuco não pregava no deserto. O mais importante defensor da imigração como fator constitutivo de uma “raça brasileira” foi Silvio Romero (1851-1914). Republicano e antiescravocrata, ele notabilizou-se como crítico e historiador literário. Romero preocupa-se em relacionar fatores físicos e populacionais do País ao desenvolvimento da cultura. Segundo ele, no Brasil, desde o período colonial, se formou uma mestiçagem original. Este seria um fator decisivo para a superação de nosso atraso, através da futura constituição de uma “raça” brasileira, com supremacia branca. Daí a necessidade da imigração europeia. Vamos às suas palavras, em 1885, na introdução do livro *Contos populares do Brasil* (1885):

“Das três raças que constituíram a atual população brasileira a que um rastro mais profundo deixou foi por certo a branca segue-se a negra e depois a indígena. À medida, porém, que a ação direta das duas últimas tende a diminuir, com o internamento do selvagem e a extinção do tráfico de negros, a influência europeia tende a crescer com a imigração e pela natural tendência de prevalecer o mais forte e o mais hábil. O mestiço é a condição dessa vitória do branco, fortificando-lhe o sangue para habitá-lo aos rigores do clima”.

Essas opiniões evidenciam o pensamento dos abolicionistas sobre a composição étnica pretendida para o País. Membros das camadas médias e altas urbanas, cultos, cosmopolitas, alguns ligados diretamente à oligarquia rural – caso de Nabuco – e em sua maioria defensores do “progresso” (os positivistas) ou do “desenvolvimento” (os liberais), a eles interessava sobretudo a modernização do país, a equiparação de hábitos de consumo aos correspondentes das camadas mais altas dos países ricos e a integração do Brasil, tanto econômica, como política e ideologicamente, aos parâmetros do liberalismo.

Não havia contradição, em fins do século XIX, em alguém se apresentar como um acendrado abolicionista e, ao mesmo tempo, manifestar um racismo ou um elitismo acen-



Desenho de Ângelo Agostini na *Revista Ilustrada* nº 427, de 18 de fevereiro de 1886: denúncia crua da escravidão

tuado. Não há vínculo entre ambas as coisas, assim como não havia compromisso algum entre a grande maioria dos abolicionistas e os negros cativos. O mais importante era não tocar na ordem institucional, que tinha como pilar central a grande propriedade da terra.

**RAÍZES DO RACISMO** O preconceito racial abolicionista tinha raízes dentro e fora do País. A propalada superioridade da raça branca era parte constitutiva da ideia de “progresso”, lembra o historiador Eric Hobsbawm.

No século XIX, os maiores países europeus passam a ser, com hierarquias variadas, centros de poder imperial, conquistando colônias na África e na Ásia. Havia um nó teórico a ser desatado: como regimes liberais, lastreados nas ideias da Revolução Francesa (1789), poderiam colonizar nações inteiras, subjugando povos e culturas a seus desígnios?

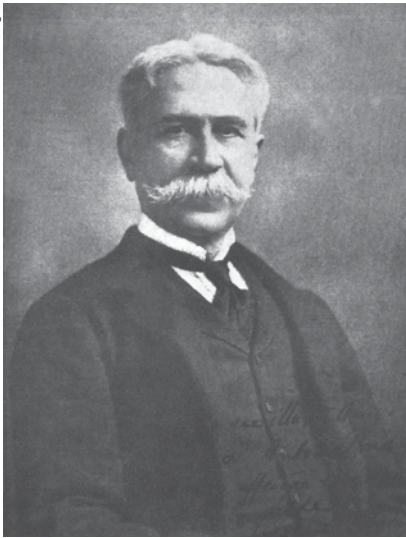
É nesse ponto que surgem as primeiras teorias racialistas para justificar a superio-

ridade intelectual, física e moral do europeu branco. O primeiro grande formulador foi o conde francês Joseph-Arthur Gobineau (1816–1882).

Diplomata, poeta, romancista e escultor, Gobineau tornou-se conhecido após a publicação de seu *Ensaio sobre a desigualdade das raças humanas* (1855). Se os outros povos eram inferiores, como poderiam ter os mesmos direitos dos europeus?

A noção de superioridade racial passara a ser legitimadora da ordem imperial, na qual o fornecimento ininterrupto e a bom preço de matérias primas era o combustível para o funcionamento da economia internacional. As teorias raciais surgiram para legitimar uma concepção de mundo que pregava liberdade, igualdade e fraternidade entre brancos e que justificava a superexploração de outras etnias.

E a ideologia do racismo passou a existir dentro de cada país, mesmo nos da periferia do sistema, como explicação determinista



Joaquim Nabuco, o principal teórico do movimento abolicionista (*Renascença* nº 4, junho de 1904)

para a dominação de classe, o desnível social e a europeização acrítica de suas camadas dominantes.

**INDESEJADOS DOS NOVOS TEMPOS** Os ex-escravos, além de serem discriminados pela cor, somaram-se à população pobre e formaram os indesejados dos novos tempos, os deserdados da República. O aumento do número de desocupados, trabalhadores temporários, lumpens, mendigos e crianças abandonadas nas ruas redundava também em aumento da violência, que pode ser verificada pelo maior espaço dedicado ao tema nas páginas dos jornais.

Escrevendo sobre esse período, Lima Barreto (1881-1922) ressalta que:

*“Nunca houve anos no Brasil em que os pretos (...) fossem mais postos à margem”.*

A descrição do historiador Luiz Edmundo (1878-1961), em seu livro *O Rio de Janeiro do meu tempo*, sobre morro de Santo Antônio e suas moradias e vielas miseráveis, poucos anos depois, mostra um pouco da cartografia humana da então capital:

*“Por elas vivem mendigos, os autênticos, quando não se vão instalar pelas hospedarias da rua da Misericórdia, capoeiras, malandros, vagabundos de toda sorte: mulheres sem arrimo de parentes, velhos que já não podem*

*mais trabalhar, crianças, enjeitados em meio a gente válida, porém o que é pior, sem ajuda de trabalho, verdadeiros desprezados da sorte, esquecidos de Deus...(...) No morro, os sem-trabalho surgem a cada canto”.*

O novo regime, apesar das promessas, não viera para democratizar a sociedade ou possibilitar uma maior mobilidade social. Por suas características acentuadamente oligárquicas, a República brasileira chegara para manter intocada uma estrutura elitista e excludente.

Por conta disso, as autoridades logo voltam-se para a repressão a diversas manifestações populares. A partir de 1890, são impiedosamente perseguidos os capoeiras, valentões, predominantemente negros e pobres, que praticavam essa modalidade de luta pelas ruas do Rio de Janeiro.

### *As teorias raciais surgiram para legitimar uma concepção de mundo que pregava liberdade, igualdade e fraternidade entre brancos e que justificava a superexploração de outras etnias*

**LARGADOS À PRÓPRIA SORTE** Em que pesem alguns episódios específicos, a base fundamental da campanha abolicionista movida por setores da elite econômica dos anos 1880 estava longe de ser um humanitarismo solidário aos negros, ou a busca de reformas sociais democratizantes. Isso tornou-se evidente com o passar dos anos, apesar de um discurso contraditório de setores das classes dominantes, simpáticos à libertação. Havia, por exemplo, o caso do projeto abolicionista de Joaquim Nabuco. Rejeitado pela Câmara dos Deputados, em fins de 1880, o texto manifestava alguma preocupação social. Seu artigo 49 definia:

*“Serão estabelecidas nas cidades e vilas aulas primárias para os escravos. Os senhores de fazendas e engenhos são obrigados a mandar ensinar a ler, escrever, e os princípios de moralidade aos escravos”.*

E havia mais. O historiador Robert Conrad assinala que:

*“Os abolicionistas radicais, como Nabuco, André Rebouças, José do Patrocínio, Antonio Bento, Rui Barbosa, Senador Dantas e outros esperavam que a extensão da educação a todas as classes, a participação política em massa e uma ampliação de oportunidades econômicas para milhões de negros e mulatos e outros setores menos privilegiados da sociedade brasileira viessem a permitir que estes grupos assumissem um lugar de igualdade numa nação mais homogênea e próspera”.*

O mesmo pesquisador assinala ainda o fato de que “durante os anos abolicionistas, a reforma agrária foi proposta frequente e urgentemente”. E lembra do plano de André Rebouças, no qual grandes proprietários venderiam ou alugariam lotes de terras a libertos, imigrantes e lavradores. Trata-se de uma modalidade de reforma que prescindia da democratização fundiária, restringindo-se às regras do mercado então vigentes.

Quando a campanha abolicionista tomou vulto, tais propostas foram pouco a pouco sendo deixadas de lado.

Quais as razões disso? Voltemos a Florestan Fernandes. Talvez a resposta esteja sintetizada neste trecho de seu livro já citado:

*“A preocupação pelo destino do escravo se mantivera em foco enquanto se ligou a ele o futuro da lavoura. Ela aparece nos vários projetos que visaram regular, legalmente, a transição do trabalho escravo para o trabalho livre, desde 1823 até a assinatura da Lei Áurea. (...) Com a Abolição pura e simples, porém, a atenção dos senhores se volta especialmente para seus próprios interesses. (...) A posição do negro no sistema de trabalho e sua integração à ordem social deixam de ser matéria política. Era fatal que isso sucedesse”.*

A história que se seguiu confirmou essas palavras. **i**



## Desigualdade racial no Brasil: um olhar para a saúde

O ano de 2011 foi instituído, pela Organização das Nações Unidas, como o Ano Internacional dos Afrodescendentes.

O objetivo é auxiliar no combate ao racismo e reduzir, ou até eliminar, as desigualdades econômicas, sociais e raciais sofridas pela população afrodescendente. Buscam-se formas para reduzir as dificuldades no acesso a serviços básicos, como educação e saúde, que intensificam o processo discriminatório. No Brasil, a ausência da variável cor, em grande parte dos sistemas de informação sobre saúde, dificulta a avaliação das condições de saúde e do atendimento aos afrodescendentes.

*No SUS, 46,2% das brancas tiveram acompanhantes no parto e apenas 27% das negras exerceram tal direito*

O Ministério da Saúde (MS), no ano de 2009, na publicação *Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher, Princípios e Diretrizes* assevera que “O recorte racial/étnico é fundamental para a análise dos indicadores de saúde e para o planejamento das ações”.

A Organização Mundial da Saúde (OMS) define saúde como “um estado de completo bem-estar físico, mental e social e não simplesmente a ausência de doença”. A saúde é um componente fundamental do nível de bem-estar social e de desenvolvimento humano. Na Constituição Federal Brasileira de 1988 é explícito o direito à saúde de todo

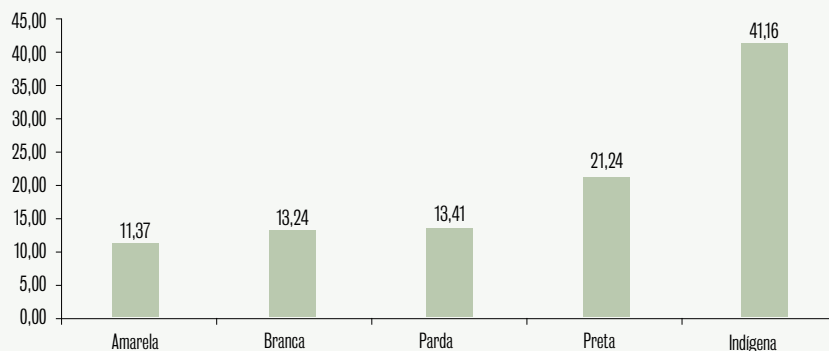
e qualquer cidadão, bem como a obrigação de o Estado prover os serviços de saúde e indistintamente, a todos os brasileiros e a todas as brasileiras.

**RETRATO SIMPLIFICADO** Vejamos um panorama simplificado das condições de saúde da população no Brasil, com recorte racial. Na Síntese de Indicadores Sociais do IBGE, ano

de 2009, percebemos que 48,4% da população brasileira é branca, 6,8% é preta, 43,8% é parda e 0,9% é indígena. Esses números indicam que mais de 50% da população brasileira, atualmente, é composta por não-brancos.

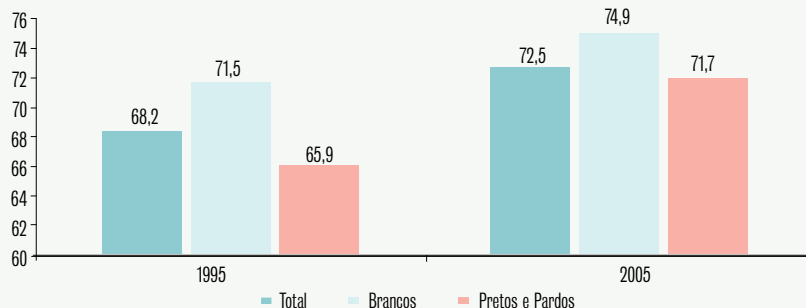
Conforme o gráfico 1, a seguir, os pretos e os pardos, após os indígenas, são aqueles com a maior taxa de mortalidade infantil.

Gráfico 1: Mortalidade Infantil por 1.000 nascidos vivos, em 2009



Fonte: Sistema de Informações de Nascidos Vivos — SINASC, Sistema de Informação de Mortalidade — SIM. DATASUS. Elaboração própria.

Gráfico 2: Esperança de vida ao nascer (em anos de vida) da população brasileira segundo os grupos de cor ou raça. Brasil, em 1995 e 2005



Fonte: Relatório Anual das Desigualdades Raciais no Brasil 2007-2008.



No gráfico 2, a seguir, vemos que pretos e pardos têm uma esperança de vida ao nascer bem menor do que os brancos.

**ATENÇÃO BÁSICA** O perfil do quadro epidemiológico brasileiro, com grande viés racial desfavorável aos afrodescendentes, é, simultaneamente, causa e efeito da conformação do sistema brasileiro de saúde, com as suas virtudes e contradições. Notadamente, ele é resultado dos desequilíbrios da Atenção Básica ofertada pelo SUS.

*A PNAD/2008 revela que 44,8% dos brancos foram ao dentista nos últimos doze meses. Esse percentual cai para 35,0% entre os pretos e para 35,8% entre os pardos*

No que se refere à saúde da mulher afrodescendente, o quadro é muito preocupante. O referido documento do MS, *Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher – Princípios e Diretrizes*, de 2009, relata resultados que deveriam ser inaceitáveis em um país que pretende ter um sistema público de saúde universal, integral, publicamente financiado e, portanto, equânime. Entre outras desigualdades, constatou-se que 5,1% de mulheres brancas não receberam anestesia no parto normal. Nas negras, ocorreu o dobro (11,1%). O SUS paga esse procedimento, com o objetivo

de diminuir o medo da dor do parto, para tentar reduzir a frequência de cesarianas. Vemos, no documento, que 77,7% das mulheres brancas foram orientadas para a importância do aleitamento materno e que apenas 62,5% das negras tiveram essa orientação. Enquanto 46,2% das brancas tiveram acompanhantes no parto, apenas 27,0% das negras exerceram tal direito.

Tais percepções são reforçadas no estudo denominado “Desigualdades raciais, socio-demográficas e na assistência ao pré-natal e ao parto, 1999-2001”, de Maria do Carmo Leal, Silvana G. N. da Gama e Cynthia B. da Cunha, publicado na *Revista de Saúde Pública da USP*, em 2005. Constatou-se



que, aproximadamente, 80% das mulheres pretas e pardas fizeram seus partos no SUS. Entretanto, 43,7% das mulheres brancas, tiveram seus filhos em maternidades privadas.

**Tabela 1: Porcentagem de mulheres sem exames ginecológicos preventivos básicos de acordo com a cor**

	Sem Papanicolau (%)	Sem Mamografia (%)	Sem Exame Clínico (%)
Branças	13,2	38,9	22,9
Pretas	17,5	49,9	33,9
Pardas	18,2	53,8	38,2

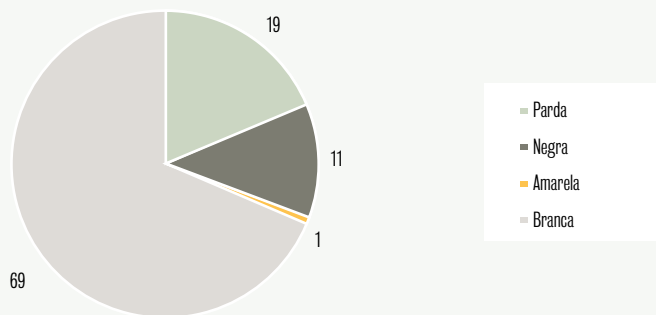
Fonte: PNAD/IBGE (2008). Elaboração própria.

**Tabela 2: Proporção dos portadores de insuficiência renal crônica declarada por algum médico ou profissional de saúde, segundo cor ou raça – Brasil, 2008**

	Frequência	%
Indígena	25	0,53
Branca	2.297	48,25
Preta	335	7,04
Amarela	23	0,48
Parda	2.078	43,65
Sem declaração	3	0,06
<b>Total</b>	<b>4.761</b>	<b>100</b>

Fonte: PNAD/IBGE (2008). Elaboração própria.

Gráfico 3 – Proporção dos receptores de transplantes de rim, segundo cor ou raça entre 1995-2004 (em %)



Fonte: Associação Brasileira de Transplantes de Órgãos – ABTO (2007).

Dependentes do SUS, as mulheres pretas, as pardas e aquelas de menor escolaridade, tiveram menor acesso e pior atenção no pré-natal. Ademais, no momento do parto, foram mais penalizadas, por não serem aceitas na primeira maternidade que procuraram (a malfadada *peregrinação*), e

*O perfil do quadro epidemiológico brasileiro, com grande viés racial desfavorável aos afrodescendentes, é simultaneamente causa e efeito da conformação do sistema brasileiro de saúde, com as suas virtudes e contradições*

receberam menos anestesia. As desigualdades foram marcantes, mesmo quando as mulheres de diferentes etnias foram comparadas nas mesmas faixas de renda e de instrução. Um exercício simples, que logramos obter ao processar os dados da referida pesquisa, é revelador. Completar o segundo grau de ensino (ou mais) pode reduzir os riscos de atendimento de má qualidade, avaliado pelas mães, em apro-

ximadamente 70% nas mulheres brancas, em mais ou menos 50% nas pardas e, no máximo, por volta de 30% nas negras. A educação, *ceteris paribus*, protege menos as mulheres afrodescendentes.

O MS, no citado *Relatório* de 2009, evidencia que, entre as principais causas de morte de mulheres por câncer no Brasil estão o câncer de mama (aproximadamente 15%) e o câncer de colo de útero (em torno de 7%). O texto aponta que o câncer de colo de útero é duas vezes mais frequente em mulheres negras do que em brancas. Entretanto, verificamos nos dados da PNAD/2008, conforme a tabela 1, que o acesso a exames ginecológicos preventivos básicos é desigual no Brasil.

Outro elemento visível, que ressalta desigualdades na Atenção Básica, é a prestação de serviços de saúde bucal. A PNAD/2008 revela que 44,8% dos brancos foram ao dentista nos últimos doze meses. Esse percentual cai para 35,0% entre os pretos e para 35,8% entre os pardos.

#### TRANSPLANTES DE ÓRGÃOS, OUTRA FACE DA DESIGUALDADE

A prestação de serviços de Alta Complexidade pode, com certos cuidados, representar as desigualdades na trajetória dos brasileiros de diferentes cores, quando eles procuram atendimento nos diversos

níveis de cuidados no SUS. As disparidades na Atenção Básica são carreadas para os níveis de maior complexidade e desaguardam na Alta Complexidade. Isso reforça o quadro de iniquidades no SUS. Esse parece ser o fenômeno que ocorre no Sistema Nacional de Transplantes do SUS, um dos maiores do mundo, e que investiu 1 bilhão de reais no ano de 2010.

Apesar de apresentarem necessidades de transplantes semelhantes, o acesso ao sistema de transplantes dos negros e pardos é muito inferior ao da população branca. Esse fato, conforme o gráfico 2, contraria as expectativas, no caso dos transplantes de rim, na medida em que os brancos não são maioria na população e nem entre os portadores de deficiência renal crônica, de acordo com a PNAD/2008.

No Gráfico 3, obtido no *Registro Brasileiro de Transplantes – 10 anos. Análise Quantitativa* da ABTO, vê-se que 69% dos transplantes de rim realizados entre os anos de 1995 e 2004 destinaram-se à população branca. Também existiria uma situação desfavorável às mulheres em geral, que recebem apenas 39% dos transplantes de rim, apesar de serem ligeira maioria da população. Então, *as mulheres negras, por serem mulheres, e por serem negras, têm uma dupla desvantagem nos transplantes*. De acordo com nosso estudo *Desigualdades de transplantes de órgãos no Brasil: análise do perfil dos receptores por sexo e raça ou cor* (Texto para Discussão 1629, **Ipea**, 2011), esse quadro de desigualdades entre etnias e entre gêneros não é muito diferente para outros órgãos sólidos. **ii**

**Alexandre Marinho** é técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

**Simone Cardoso e Vivian Almeida** são assistentes de Pesquisa do Subprograma Nacional de Pesquisa para o Desenvolvimento (PNPD).



## Saúde da população negra

(...) *Los nadie: los hijos de nadie, los dueños de nada./ Los nadie: los ningunos, los ninguneados, corriendo la liebre/ muriendo la vida, jodidos, rejodidos./ Que no son, aunque sean.(...)/ Los nadie, que cuestan menos que la bala que los mata*

Eduardo Galeano

**N**ecessário se faz recordar que Ano Internacional das/os Afrodescendentes, dentre outras conjunturas, resulta primordialmente do processo de reafirmação da agenda de Durban, negada, vilipendiada e proscria após o 11 de setembro de 2001 na agenda internacional, cujo processo de revisão não estava inscrito na agenda internacional.

A reafirmação de Durban ocorre posto que é assumida prioritariamente pelos movimentos sociais de homens e mulheres negras e indígenas das Américas e pelo governo brasileiro, com apoio do governo chileno e incidência no grupo de países da América Latina e Caribe. Vitória de *Los Nadie*.

**VITÓRIA DE LOS NADIE** Em contextos históricos estruturados pelo tripé patriarcalismo, racismo e classe, temos que considerar o papel desempenhado pelas identidades raciais. A ideia de raça é, com toda a certeza, o mais eficaz instrumento de dominação inventado nos últimos 500 anos. (Aníbal Quijano, *Família y cambio social*, 1999).

Falar de saúde da população é inserir o racismo no campo da dimensão sociocultural do processo saúde-doença, é ter o racismo como categoria analítica das condições do nascer, viver e morrer, é ter o racismo como um dos determinantes sociais de saúde.

Implica admitir que o acesso universal e igualitário constitucional é bom, mas insuficiente para a garantia dos direitos humanos em saúde da população negra.


O campo saúde da população negra é gestado fora dos marcos da academia, por iniciativa de ativistas do movimento negro e pesquisadores, particularmente de mulheres negras. Suas primeiras inserções na agenda das políticas públicas de saúde datam da década de 1980, nas esferas estadual e municipal em São Paulo. No âmbito federal, isto só ocorre em 1995, após a Marcha Zumbi dos Palmares Contra o Racismo, Pela Cidadania e a Vida, quando o governo federal cria o Grupo de Trabalho Interministerial para Valorização da População Negra/GTI e o subgrupo Saúde. Período que se caracteriza pelo descompromisso em formular e efetivar ações que respondessem à situação de saúde da população negra. Reafirma-se no pre e pós Durban com apoio do Sistema das Nações Unidas no Brasil, fase em que se produz o documento “Política Nacional de Saúde da População Negra: Uma Questão de Equidade – Subsídios para o Debate”.

A partir da criação da Seppir, novos arranjos são feitos em articulação com ativistas do movimento de mulheres e homens negros/os, pesquisadoras/es negras/os, demais ativistas do campo de direito à saúde, e Ministério da Saúde; inicia-se o processo de elaboração da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da População Negra, aprovada em novembro de 2006. Após muita pressão por parte de ativistas de saúde do movimento negro, aprova-se o plano operativo na tripartite em 2008 e a política referendada por portaria em maio de 2009.

O Plano Operativo pode ser considerado um marco histórico ao considerar o racismo como determinante social das condições de saúde da população negra, ao transversalizar o tema nas ações de saúde, ao estabelecer estratégias de operacionalização, recursos financeiros, indicadores e metas para dois períodos 2008-2009 e 2010-2011. Todos os ritos institucionais foram cumpridos.

Pouco ou nada foi feito, para dizer o mínimo, apesar dos dados agora oficiais, que demonstram, de forma cabal, que a população negra morre mais precocemente que a população branca. A juventude negra é a grande vítima da violência homicida no Brasil: em 2008 morreram proporcionalmente 103,4% mais negras/negros do que brancos/as. *Los nadie* (...)

O que isto significa? Como romper com a naturalização de que a população negra não conta, não vale? Ou, outra vez Galeano, como desconstruir estruturas onde sobejam *los nadie que cuestan menos que la bala que los mata*?

Como nos poetiza Mario Benedetti, em “Vamos Juntos”, [...] la historia tañe sonora, su lección como campana, para gozar el mañana, hay que pelear el ahora, con tu puedo y con mi quiero, vamos juntos compañero[a], ya no somos inocentes, [...] con tu puedo y con mi quiero, vamos juntos compañero[a][...] 

# Abdias Nascimento



# Vida e arte de um guerreiro

Elisa Larkin Nascimento – do Rio de Janeiro

Economista, teatrólogo, artista plástico, pesquisador, deputado, senador e acima de tudo militante político. Em 97 anos de vida, Abdias tornou-se referência internacional na luta contra o racismo e a discriminação e bateu-se de forma intransigente para que a legislação brasileira possibilitasse a integração dos afrodescendentes sem preconceito de espécie alguma

**A**bdias Nascimento nasceu em Franca (SP), em 1914. Era filho do sapateiro e músico José Ferreira do Nascimento e da doceira e ama de leite Georgina Ferreira do Nascimento. Sua família era tão pobre que, mesmo sendo filho de sapateiro, Abdias passou descalço a sua infância. Trabalhou desde os sete anos de idade. Completou o segundo grau, com diploma em contabilidade, em 1928. Aos 14 anos ele recusou um emprego bem remunerado para os padrões de sua família quando mandaram buscá-lo numa carroça onde ele deveria viajar na parte traseira com

suprimentos e animais, tratamento que não seria dado a um contador branco. Deixou Franca para a capital São Paulo, onde se alistou no Exército em 1929.

Formou-se em Economia pela Universidade do Rio de Janeiro em 1938. Ainda nos anos 1930, participou de atos públicos da Frente Negra Brasileira e organizou o Congresso Afro-Campineiro (1938), que discutiu as relações raciais na cidade de Campinas (SP). Participou da resistência contra o regime do Estado Novo, o que lhe valeu uma prisão pelo Tribunal de Segurança Nacional.

Preso em razão de incidentes de combate à discriminação racial, Abdias Nascimento criou o Teatro do Sentenciado na Penitenciária do Carandiru em 1942, em que os prisioneiros criavam, ensaiavam e apresentavam seus próprios espetáculos teatrais. Também ajudou a fundar o jornal dos prisioneiros.

**TEATRO E SEGREGAÇÃO** Abdias fundou, em 1944, o Teatro Experimental do Negro (TEN), entidade que rompeu a barreira racial na dramaturgia brasileira e foi a primeira entidade afrobrasileira a ligar

a luta pelos direitos civis e humanos dos negros à recuperação e valorização da herança cultural africana. Denunciando a segregação no teatro brasileiro, inclusive a prática de pintar atores brancos de preto para desempenharem papéis dramáticos, o TEN formou a primeira geração de atores e atrizes negros e favoreceu a criação de uma dramaturgia que focalizasse a cultura e a experiência de vida dos afrobrasileiros.

Sob a liderança de Abdias Nascimento, o TEN organizou a Convenção Nacional do Negro (Rio de Janeiro e São Paulo, 1945-46), que propôs à Assembleia Nacional Constituinte (1946) a inclusão de um dispositivo constitucional definindo a discriminação racial como crime de lesa-pátria e uma série de medidas afirmativas de combate à discriminação. O TEN realizou também a Conferência Nacional do Negro em 1949 e o 1º Congresso do Negro Brasileiro em 1950, ambos na cidade do Rio de Janeiro.

À frente do TEN, Abdias mantinha contato com os movimentos de expressão cultural e de libertação africanos e com o movimento pelos direitos civis nos Estados Unidos. Ele e os artistas e intelectuais associados ao TEN eram os principais, talvez os únicos, partidários no Brasil do Movimento da Negritude, liderado por Aimé Césaire, Léon Damas e Léopold Senghor. Entretanto, eles foram excluídos da delegação oficial brasileira ao 1º Festival Mundial das Artes Negras (FESMAN), realizado no Senegal, como afirmação internacional do valor da cultura africana e da negritude. A Carta Aberta a Dacar, escrita por Abdias Nascimento, denunciava o processo que levou a essa exclusão e foi publicada na prestigiosa revista *Présence Africaine*. Trata-se do primeiro protesto de um intelectual afrobrasileiro a ser ouvido por um público africano mundial contra a discriminação racial no Brasil.

Abdias Nascimento foi o primeiro diplomado no histórico Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), em 1957, e

concluiu pós-graduação em Estudos do Mar pelo Instituto de Oceanografia em 1961.

**INTERCÂMBIO INTERNACIONAL** A partir de 1950, ele atuou como curador do projeto Museu de Arte Negra do TEN, fruto de uma resolução do Congresso do Negro Brasileiro. A exposição inaugural se realizou no Museu da Imagem e do Som do Rio de Janeiro, no ano de 1968. Pouco depois de inaugurar a exposição do MAN, Abdias Nascimento viajou aos Estados Unidos para realizar um intercâmbio entre os movimentos norte-americano e brasileiro de promoção dos direitos da população negra. Alvo da repressão policial do regime militar, ele não pôde retornar ao País em razão da repressão política instituída a partir do Ato Institucional nº. 5, promulgado em dezembro daquele ano. Durante 13 anos, viveu no exílio nos Estados Unidos e na Nigéria.

13  
anos

foi a duração do exílio de Abdias Nascimento nos Estados Unidos e na Nigéria

Nesse período, Abdias participou de inúmeros eventos do mundo africano e em outros organizados por entidades negras nos Estados Unidos. Assim, ele introduziu a população negra do Brasil no palco da história africana mundial. Até então, nos eventos internacionais africanos não havia representação da América Central ou do Sul. Abdias Nascimento participou da reunião preparatória (Jamaica, 1973) e do 6º Congresso Pan-Africano (Dar-es-Salaam, 1974). Tomou parte no 2º Festival Mundial de

Artes e Culturas Negras e Africanas (Lagos, 1977) e no Encontro sobre Alternativas do Mundo Africano e 1º Congresso da União de Escritores Africanos (Dacar, 1976), bem como do 1º e do 2º Congressos de Cultura Negra das Américas (Cali, Colômbia, 1977; Panamá, 1980). Neste último, foi eleito vice-presidente e coordenador do 3º Congresso de Cultura Negra das Américas.

Abdias Nascimento desenvolveu, ainda fora do País, sua extensa obra de artista plástico, na maior parte pintura, trabalhando temas da cultura religiosa da diáspora africana e da resistência à escravidão e ao racismo. Suas telas foram largamente exibidas nos Estados Unidos em galerias, museus, universidades e centros culturais como o Studio Museum in Harlem, as Universidades Yale e Howard, o Museu da Associação dos Artistas Afro-Americanos, o Museu Ilé Ifé de Filadélfia e o Centro Cultural do Inner City de Los Angeles, entre outros.

Abdias permaneceu nos Estados Unidos e na África até 1981. Atuou como professor das Universidades Yale, Wesleyan, do Estado de Nova York e Ilé-Ifé (hoje Obafemi Awolowo), na Nigéria.

**MILITANTE TRABALHISTA** Militante do antigo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Abdias Nascimento atuou do exterior, ao lado de Leonel de Moura Brizola, na criação do novo partido político do trabalhismo brasileiro. Em grande parte como resultado de seus esforços, o partido incluiu o combate ao racismo e à discriminação racial como prioridade no seu programa político nacional. Abdias liderou a organização do movimento negro dentro do partido. Ele trabalhou para fazer da luta pelos direitos civis e humanos dos descendentes africanos uma causa suprapartidária e uma questão política nacional.

Retornando ao Brasil definitivamente em 1981, ele esteve à frente da fundação da Secretaria do Movimento Negro do Partido Democrático Trabalhista (PDT).

Participou, ainda, da criação do Memorial Zumbi e do Movimento Negro Unificado. Ele fundou, nesse ano, o Ipeafro – Instituto de Pesquisas e Estudos Afro-Brasileiros –, que organizou o 3º Congresso de Cultura Negra nas Américas (São Paulo, 1982) e o Seminário Nacional sobre 100 Anos da Luta da Namíbia pela Independência (Rio de Janeiro, 1984), que fizeram com que o Brasil recebesse, pela primeira vez, uma representação do Congresso Nacional Africano da África do Sul e da Organização do Povo do Sudoeste da África (SWAPO) da Namíbia. O Ipeafro criou um dos primeiros cursos de preparação de professores para a introdução da história e da cultura africanas e afrobrasileiras no currículo escolar, o curso Sankofa, que se realizou na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e na Universidade do Estado do Rio de Janeiro no período de 1984 a 1995.

Candidato nas primeiras eleições do processo de abertura democrática (para governos estaduais e municipais e para o Congresso Nacional), Abdias Nascimento assumiu em 1983 como primeiro deputado negro a defender a causa da população de origem africana no parlamento brasileiro. Na Câmara dos Deputados, ele introduziu projetos pioneiros de legislação antidiscriminatória e apresentou as primeiras propostas de ação afirmativa (PL 1332/1983).

**ATUAÇÃO PARLAMENTAR** Como deputado federal, Abdias Nascimento participou dos simpósios regionais e internacionais das Nações Unidas em apoio à Luta do Povo da Namíbia pela sua Independência (San José, Costa Rica, 1983; Nova York (1984) e foi um dos principais atores no processo de criação da Fundação Cultural Palmares, órgão do Ministério da Cultura, bem como na instituição do 20 de novembro, aniversário da morte de Zumbi dos Palmares, como Dia Nacional da Consciência Negra. Essa data tornou-se

feriado oficial em diversos municípios e Estados do Brasil e hoje é reconhecida e comemorada em escolas e centros culturais em todo o País. Integrante da Comissão das Relações Exteriores, ele propôs e articulou medidas contra o Apartheid, advogando o rompimento de relações com o regime sul-africano.

Em 1991, Abdias Nascimento se tornou o primeiro senador afrodescendente a dedicar o seu mandato à promoção dos direitos civis e humanos do povo negro do Brasil. O então governador do Rio de Janeiro Leonel Brizola, criou a Secretaria de Defesa e Promoção das Populações Afro-Brasileiras do governo daquele Estado e o nomeou titular. A secretaria existiu até 1994, sendo extinta pelo sucessor de Brizola.

*Em 1991, Abdias Nascimento se tornou o primeiro senador afrodescendente a dedicar o seu mandato à promoção dos direitos civis e humanos do povo negro do Brasil. O então governador do Rio de Janeiro Leonel Brizola criou a Secretaria de Defesa e Promoção das Populações Afro-Brasileiras do Governo daquele Estado e o nomeou titular. A secretaria existiu até 1994, sendo extinta pelo sucessor de Brizola*

Terminado o seu mandato no Senado Federal, em 1999, Abdias assumiu como primeiro titular da nova Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania do Governo do Estado do Rio de Janeiro. Em 1995, foi eleito Patrono do Congresso Continental dos Povos Negros das Américas, realizado no Parlamento Latino-Americano em São

Paulo, na ocasião do 3º Centenário da Imortalidade de Zumbi dos Palmares.

Ele participou ainda da Iniciativa Comparativa sobre Relações Humanas no Brasil, na África do Sul e nos Estados Unidos, organizada pela Fundação Sulista de Educação de Atlanta, EUA. O projeto desempenhou papel importante na construção de intercâmbios para a participação desses países na 3ª Conferência Mundial contra o Racismo realizada pela ONU em Durban, África do Sul, em 2001.

**HOMENAGENS NO EXTERIOR** No ano de 2001, o Centro Schomburg de Pesquisa das Culturas Negras, Biblioteca Pública do Município de Nova York, no Harlem, homenageou Abdias com o Prêmio da Herança Africana Mundial. Realizado na sede da ONU no 75º aniversário do Centro Schomburg, o prêmio foi criado para reconhecer, naquela ocasião, seis personalidades destacadas do mundo africano, incluindo também Katherine Dunham, Dorothy Height, Amadou Mahtar M'Bow, Billy Taylor e Gordon Parks. Ainda nesse ano, Abdias Nascimento proferiu palestra no encontro das ONGs na 3ª Conferência Mundial contra o Racismo em Durban. As Universidades de Brasília, Federal da Bahia, do Estado da Bahia, do Estado do Rio de Janeiro, e Obafemi Awolowo na Nigéria lhe outorgaram título de doutor *honoris causa*.

A partir de 2003, Abdias Nascimento participou das iniciativas de defesa da política de cotas perante os tribunais da nação, defendendo a constitucionalidade da ação afirmativa. A Unesco lhe conferiu, em conjunto com o poeta e estadista Aimé Césaire, o Prêmio Toussaint Louverture em comemoração ao bicentenário da Revolução dos Haitianos. Abdias foi indicado oficialmente ao Prêmio Nobel da Paz de 2010. Ele faleceu em maio de 2011, pouco depois de celebrar 97 anos na Escola de Samba Unidos da Villa Rica, Ladeira dos Tabajaras, Rio de Janeiro. **II**



## Quilombos no Brasil: a abolição suspensa na invisibilidade do direito à terra

A intensificação da exploração dos recursos naturais, força motriz do desenvolvimentismo brasileiro, vem conduzindo um silencioso etnocídio nos campos e áreas rurais do País. Levantamento da Comissão Pastoral da Terra (CPT) para o ano de 2010 identificou 79 conflitos envolvendo 7.446 famílias quilombolas no Brasil. Este número abrange 15 ameaçados de morte, três agredidos, três presos e um assassinado, além da destruição de roças, casas e pertences. Os sujeitos envolvidos nos conflitos são bastante heterogêneos: 34 fazendeiros, 13 empresários, oito grileiros, sete mineradoras, sete aparelhos e/ou agentes do Estado.

Em sua campanha abolicionista nas eleições de 1884, Joaquim Nabuco notava que a questão da emancipação dos escravos não poderia dissociar-se da democratização da terra. Para ele, o latifúndio era uma obra da escravidão, motivo pelo qual a abolição da escravatura só se completaria na medida em que rompesse ao mesmo tempo com o monopólio da terra e do trabalho (Joaquim Nabuco, *Campanha abolicionista no Recife*, Senado Federal, 2005).


Embora se queira fazer crer que hoje, mais de um século após a campanha abolicionista, essas questões estão superadas, seja porque o processo histórico acabou por dar a elas solução “natural” e “suave”, seja porque o próprio contexto em que seu equacionamento se propunha já tinha sido ultrapassado, o fato é que a concentração da propriedade de terras e as profundas desigualdades sociais entre negros e brancos seguem sendo problemas estruturais da sociedade brasileira.

Uma prova inequívoca disso é dada, precisamente, pelos obstáculos enfrentados, hoje, por um grupo social cuja constituição histórica precede à Lei Áurea: os quilombolas. A realidade presente dos quilombos, sobretudo no que diz respeito à proteção de suas terras, manifesta, em seu universo específico, a atualidade das questões agrária e racial. Estimativas da Fundação Cultural Palmares apontam para a existência de 3.524 territórios quilombolas no País, dos quais 1.711 já foram certificados. Em dezembro de 2010, 52.601 famílias inscritas no Cadastro Único do Programa Bolsa Família declararam-se quilombolas. O MDS estima, porém, que existam ao menos 109.036 famílias quilombolas vivendo em comunidades espalhadas por 1.211 municípios em todo o País. O processo de titulação dos territórios ocupados pelas comunidades, contudo, caminha a passos lentos: segundo informações do Incra, em 20 anos, apenas 189 comunidades foram tituladas e 120 títulos foram expedidos em 108 territórios.

Os territórios quilombolas são espaços de reprodução livre de relações sociais ligadas a modos de vida construídos como o símbolo de uma resistência que guarda um pedaço relevante da história brasileira. O direito de acesso à terra pelos quilombolas é, portanto, direito fundamental de aplicabilidade imediata.

Apesar de constituir direito fundamental, as comunidades quilombolas têm sido alvo de intensos ataques, tanto na esfera política, com o impulso aos processos diversos de expropriação territorial, quanto na esfera jurídico-legal. O decreto 4.887/2003, que

regulamenta todo o processo de titulação das terras de quilombos, é alvo de uma ação direta de inconstitucionalidade (ADI 3.239) que contesta, entre outros pontos, a constitucionalidade do uso da desapropriação dos detentores de títulos incidentes sobre áreas quilombolas e do critério de autoatribuição para a identificação dos remanescentes de quilombos. Além disso, iniciativas legislativas como os PLs 3.654/2008 e 2.228/2009 buscam anular o princípio da autodefinição ao propor a exigência de que os remanescentes de quilombos comprovem que seu território estava ocupado por seus ancestrais na época da escravatura. A própria trajetória da questão quilombola no âmbito das discussões prévias à aprovação do Estatuto da Igualdade Racial – do qual ela foi, por fim, praticamente excluída – atestam o caráter conflituoso que ela porta ainda hoje.

Passados mais de cem anos da abolição, as comunidades negras rurais ainda lutam contra os elementos estruturais do regime escravocrata. Proclamada a abolição formal da escravatura de homens e mulheres negras, restou-nos a herança de uma terra tornada cativa. Numa conjuntura demarcada pela invisibilização política da questão agrária, a emancipação das comunidades negras rurais reafirma a centralidade da terra. E, para retomar Joaquim Nabuco, o projeto abolicionista só se efetivará com a eliminação simultânea dos dois tipos contrários que compõem o vértice da sociedade brasileira: os escravos e os senhores. 





## Empata Viagem e as políticas públicas para populações afro-urbanas

O projeto Quilombo das Américas (QDA), lançado em 2010, é uma parceria entre órgãos do governo brasileiro e entidades internacionais. São elas: Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), Agência Brasileira de Cooperação (ABC), Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Secretaria Geral Ibero-Americana (SEGIB), Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (UNIFEM, sigla em inglês) e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

O objetivo é criar uma rede de articulação entre comunidades remanescentes de quilombos na América Latina com base em pesquisas comparadas, além de aprofundar o conhecimento sobre políticas públicas e a realidade dessas comunidades. Os principais eixos de análise – acesso a direitos e soberania alimentar – são referências para nivelar os trabalhos com base nos conhecimentos da historiografia, da identidade e territorialidade, do trabalho, da dimensão sócio-histórica e das transformações no manejo da agrobiodiversidade local.

No Brasil, de acordo com o artigo 2, do decreto n. 4.887/2003, consideram-se remanescentes das comunidades de quilombos “grupos étnico-raciais, segundo critério de autoatribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a existência a opressão histórica sofrida”.

Em 2004, após a definição do conceito de quilombo, houve o lançamento do Programa Brasil Quilombola (PBQ), pelo governo federal, que articulou diversas políticas direcionadas a essas coletividades.

A primeira pesquisa de campo do QDA foi realizada no Brasil, no quilombo de Empata Viagem, onde uma equipe multidisciplinar esteve por 19 dias entre os fins de agosto e início de setembro último. Empata Viagem está localizado na região de Marauá, ao sul da Bahia, palco de diversos assentamentos de populações afrodescendentes. O quilombo é formado por pequenos núcleos de matriz familiar e tem articulação e política para as próprias demandas. No município de Marauá há ainda outros quilombos, no entanto, somente Empata Viagem possui certidão de autorealhecimento da Fundação Cultural Palmares, emitida em 2005. Nenhum deles tem titulação emitida pelo Incra.

Empata Viagem tem acesso a algumas políticas públicas. Uma das principais ações é o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), com apoio da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) e da Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrário (EBDA). O PAA é um programa governamental que possibilita a compra de alimentos na própria comunidade onde serão consumidos. Em Empata Viagem, o PAA começou em 2009 e foi renovado até 2011. O programa já beneficiou quase três mil pessoas. Recebem os produtos as escolas municipais e as igrejas localizadas na região.

Outros projetos também impactam o modo de vida naquele quilombo, como o programa Luz Para Todos. As mudanças

causadas pelas políticas públicas em Empata Viagem foram essenciais para o novo cenário local. Um dos benefícios pode ser verificado com o aumento da renda média mensal por família que era de aproximadamente R\$ 400 em 2002 e ficou em torno de R\$ 1 mil em 2010, de acordo com dados da EBDA.

Ainda assim, o quilombo tem diversos desafios a superar, e o mais relevante seria a regularização da terra. As dúvidas relacionadas a esse processo, assim como a situação dos imigrantes (denominados localmente como *chegantes*), que possuem roça no território, propiciam discussões sobre o acesso à terra na Associação dos Quilombos da Região de Empata Viagem (AQREV).

Um segundo desafio está relacionado à soberania alimentar. A segurança alimentar com base na diversidade da capacidade produtiva para subsistência e para comercialização do excedente depende de diversos aspectos, como o acesso a água encanada. Esse fator, assim como o saneamento básico, torna-se relevante para as melhorias da saúde dos quilombolas. As poucas ações governamentais na região confirmam a necessidade da manutenção e do aprofundamento de instrumentos políticos específicos para o alcance do desenvolvimento humano e do crescimento inclusivo nas comunidades remanescentes de quilombos. **1**

**Fernanda Lira Goes** é técnica de Planejamento e Pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) e esteve no quilombo de Empata Viagem durante pesquisa de campo do projeto Quilombo das Américas.



## As mulheres negras no trabalho doméstico remunerado

O ano de 2011 foi marcado pela aprovação da Convenção n.189 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que trata da garantia de trabalho decente para trabalhadoras/es domésticas/os. No caso brasileiro, isso significa, sem dúvida, assegurar às trabalhadoras domésticas o acesso a um conjunto de direitos não garantidos pela Constituição Federal. Mas significa, mais do que isso, assegurar que os direitos existentes sejam, de fato, efetivados, reduzindo-se as condições de precariedade, exploração e vulnerabilidade social a que se encontram sujeitas. E significa, ainda, reconhecer e valorizar a importância deste trabalho para a reprodução social, para a geração de riquezas na economia e para a organização da sociedade nos moldes que hoje se conhece.

O trabalho doméstico é, como muito já se tem dito, uma ocupação de mulheres e, especialmente, de mulheres negras. Em 2009, enquanto apenas 1% dos homens ocupados eram trabalhadores domésticos, essa proporção alcançou 17% das mulheres, o que representa cerca de 6,7 milhões de trabalhadoras. Esta ocupação é ainda mais importante para as mulheres negras, sendo responsável pelo emprego de 21,8% dessas trabalhadoras, frente a 12,6% das brancas. A sobrerrepresentação da população feminina e negra nesta categoria está relacionada não apenas a tradicionais concepções de gênero, que representam o trabalho doméstico como uma habilidade natural das mulheres, mas também a uma herança escravista da sociedade brasileira, que se combinou com a construção de um cenário de desigualdade no qual as mulheres negras têm menor escolaridade e maior nível de pobreza e no qual o trabalho doméstico desqualificado, desregulado e de


baixos salários constitui-se numa das poucas opções de emprego.

Para além da maior presença quantitativa, o trabalho doméstico exercido pelas mulheres negras é marcado por algumas particularidades. Um primeiro fato importante a se considerar é que a feminização do mundo do trabalho, observada ao longo das últimas décadas, tem se feito possível, em parte, devido ao fato de que mulheres negras assumiram as responsabilidades domésticas de mulheres brancas com maiores oportunidades educacionais e de renda, liberando-as para uma inserção no trabalho realizado no espaço público. A entrada de mulheres no mundo do trabalho, portanto, não só não altera a divisão sexual do trabalho, como também reforça uma divisão racial do trabalho doméstico.

De modo geral, o trabalho doméstico é marcado por condições de exploração e precariedade. Porém, as condições de trabalho das mulheres negras são invariavelmente piores. Alguns dados permitem evidenciar este fato. Inicialmente, vale destacar que tem se verificado uma crescente diminuição de meninas e jovens ocupadas no trabalho doméstico remunerado. No entanto, manteve-se inalterada a diferença de inserção de mulheres negras e brancas em idade escolar, indicando a permanência da desigualdade racial como um marcador estruturante da realidade do trabalho doméstico no Brasil. Em 2009, 3,6% das mulheres brancas de idade entre 10 e 17 anos estavam ocupadas em trabalho doméstico, enquanto 4,9% das mulheres negras desempenhavam a mesma função.

Esta desigualdade estrutural também é percebida ao se analisarem os indicadores

de formalização do trabalho, ou seja, a proporção de mulheres com carteira de trabalho assinada e que se encontram protegidas contra situações temporárias ou permanentes de incapacidade para o trabalho. Neste campo, a estabilidade das diferenças também é uma marca e, em 2009, apenas 24,6% das negras contavam com carteira assinada, frente a uma taxa de 29,3% para as brancas. Por fim, em relação às desigualdades de remuneração, destaca-se que, no mesmo ano, trabalhadoras negras ganhavam, em média, R\$364,80, e trabalhadoras brancas, R\$421,60. Essa diferença é menor para o grupo das que possuem carteira assinada, o que reforça a importância da formalização do trabalho, bem como da política de valorização do salário mínimo, como estratégias de enfrentamento às desigualdades raciais e de superação da pobreza.

É com este quadro de desigualdades e exclusão que o País se depara no momento em que a ratificação de um novo instrumento de proteção da categoria está em debate. O governo brasileiro já se manifestou publicamente como favorável à ratificação. Resta, agora, transformar os compromissos políticos em políticas de fato, que permitam alterar as condições de emprego e de vida deste enorme contingente de mulheres. Os desafios são muitos, especialmente porque exigem o rompimento com valores repletos de preconceitos em relação às dimensões de gênero, de raça e de classe. 

**Luana Pinheiro** é técnica de Planejamento e Pesquisa do Ipea. Lotada na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc).

**Nina Madsen** é técnica da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República e coordenadora do Observatório Brasil da Igualdade de Gênero.



## Raça e classe na gestão da educação básica: a cultura na implementação de políticas públicas

**E**ste artigo resume os resultados de uma pesquisa de doutorado que teve como campo empírico a implementação do artigo 26-A da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) nº 9394/96. Com base no materialismo histórico dialético, ele reflete sobre o peso da cultura, enquanto convicções e visões de mundo que se materializam em práticas, por vezes, discriminatórias e excludentes quando se trata de cumprir uma ordenação legal: o ensino de História da África e da Cultura Afrobrasileira, com vistas à educação das relações étnico-raciais.

Baseada numa vasta avaliação documental, entrevistas e aproximadamente duzentos questionários aplicados a gestores, coordenadores, técnicos em educação, militantes e representantes da sociedade civil organizada, direta e indiretamente envolvidos na implementação do artigo 26-A, a cultura evidenciou-se em sua complexidade. Percebida como o concreto-pensado, destaca-se como um conceito histórico e político que resulta e formata a práxis interpelada por diferentes percepções sobre a importância da discussão racial que se ancora em convicções outras sobre as categorias raça e classe. Os sujeitos da pesquisa, considerados como gestores do artigo 26-A da Lei 10.639, em função das diferentes posturas em relação à obrigatoriedade legal, foram didaticamente organizados por algumas características recorrentes e singulares em gestores ausentes/alheios, gestores sensíveis e/ou gestores proativos. Os primeiros comportam-se como sujeitos alheios ao problema racial no País. Acreditam que as mazelas sociais

serão solucionadas com a redistribuição de recursos econômicos. Os segundos são gestores que se mostram sensíveis aos temas da diversidade e realizam, vez por outra, ações que valorizam a temática racial, todavia sem o aprofundamento e conexões sócio-históricas e culturais necessárias. Já os gestores proativos revelaram em várias falas a certeza de que a desigualdade racial é um problema a ser enfrentado na realidade brasileira. Para tanto, empenham-se para materializar a política em suas instâncias de atuação.

*Há uma desarticulação aparente entre políticas econômicas e políticas sociais.*

*Como regra, as políticas econômicas assumem a primazia em todo o planejamento governamental, cabendo às políticas sociais papel secundário*

O estudo mostrou que, em se tratando das temáticas da diversidade (gênero e sexualidade, ensino especial, indígenas, mulheres, negros e outras), em particular a questão racial, não é mais possível desmerecer o peso dos valores, das crenças, da cultura no estudo de políticas públicas e da gestão educacional. Elas se interpõem nas formas de implementar as ordenações legais. Constatou-se ainda que, na visão dos gestores, prepondera o economicismo. E que há uma desarticulação aparente entre políticas econômicas e políticas sociais.

Como regra, as políticas econômicas assumem a primazia em todo o planejamento governamental, cabendo às políticas sociais papel secundário.

O estudo da cultura negra no âmbito das políticas educacionais significou ainda um afinilamento de categorias macro de análise e exigiu um mergulho nas relações de poder e na intrincada teia dos conflitos cotidianos. Também deixou emergir, nas visões de mundo e convicções dos gestores, práticas racistas imbricadas no imaginário coletivo e nas políticas da educação básica, pondo-nos frente a frente com o lado atroz da sociabilidade brasileira, a cultura do racismo. A pesquisa constatou a descontinuidade na política educacional antirracista proposta pelo MEC, outrossim, que a pressão financeira sobre os municípios se configura como uma necessidade real e pode vir a limitar a implementação do artigo 26-A. Todavia, o quadro revela que há gestores que trabalham a temática racial a despeito de existir receita direcionada para isto ou não.

Em resumo, avaliar os encontros e desencontros na efetivação desta política antirracista permitiu refletir de que maneira a negação da existência do racismo, quando os dados estatísticos e a obrigatoriedade da LDBEN já atestam que a desigualdade racial é real, demonstra a urgência de problematizar a própria presença desta negação. A cultura negra se mostra enraizada, é estrutural, em sua negação e/ou afirmação. **1**



## Escritoras negras e seu fortalecimento intelectual

Quando refletimos sobre mulheres negras e espaço literário no Brasil, o que emerge são os objetos de análise: Bertoleza, Tia Anastácia, Rita Baiana, as várias mulheres de Jorge Amado, entre outras, todas tratadas como objetos, nenhuma como sujeito. Quando insistimos em querer provar que existem, sim, outras vozes do outro lado do papel, na condição de escritoras e não de personagens, encontramos, com boa vontade, Carolina Maria de Jesus, muito mais pela ousadia do conteúdo e sua precária condição social do que propriamente pelo reconhecimento da insurgência de uma autora. Mais timidamente temos ainda Maria Firmina dos Reis e, atualmente, Ana Maria Gonçalves e seu romance *Um defeito de cor*, muitas vezes descolado, solto da figura da escritora negra. Paradoxalmente temos Conceição Evaristo, uma unanimidade entre as(os) pesquisadoras(es) da área de relações raciais, mas ainda edificando seu lugar dentro dos espaços de tradições intelectuais brasileiras. Esta presença opaca, tímida das escritoras negras, não é diferente dos impasses enfrentados nos outros âmbitos da vida pública e privada.

Na sociedade em que vivemos, temos que lidar com a pouca valorização do trabalho intelectual. Quando este, ainda por cima, está focado em torno de pesquisadoras negras e suas temáticas, o problema se torna ainda mais complexo, já que dentro da população negra ainda está em curso a batalha pela alfabetização, visando não somente à formação do indivíduo, mas obter melhores condições de trabalho e, conseqüentemente, de vida. Sendo assim, optar por se tornar pesquisador(a) ou escritor(a) ainda é algo distante da realidade da maioria da população negra.

Entendemos que a entrada gradativa de intelectuais negras(os) nos espaços acadêmicos brasileiros tem também como proposta contribuir para a entrada e a (re)configuração de alguns marcos teóricos dentro das universidades. Sabemos que este processo não é automático, pois a travessia do lugar de objeto para o de sujeito produtor de conhecimento leva tempo. E a temporalidade, neste caso, está diretamente relacionada, também, ao domínio dos códigos, ao assenhorear de sua fala e se empoderar de seus espaços, já que o que se tem como referencial são os clássicos eurocêtricos sendo cartesianamente (re)lidos, (re)inventados, (re)interpretados, na vã tentativa de se buscar uma universalidade em situações tão particulares.

Muitas mulheres negras constroem seus percursos intelectuais partindo do ativismo nos distintos movimentos feministas, que, apesar de alguns entraves políticos, vem elaborando sua compreensão sobre o papel das mulheres negras no seu interior e vem *enegrecendo o feminismo*, como teorizou a feminista negra Sueli Carneiro.


Estas intelectuais que saem do movimento de mulheres negras trazem em suas bagagens um fortalecimento de autoestima, empoderamento e conseguem vencer a barreira de chegar à academia, na maioria das vezes em uma faixa etária diferente, bem acima da atual clientela universitária, que sai diretamente do ensino médio para as faculdades.

Este ponto é interessante, pois o que se observa é um desconforto para ambos os lados. Fica evidente pelos levantamentos apontados que a presença de mulheres negras dentro da academia acaba construindo um sentimento de *estraneirismo* nesses espaços por parte destas mulheres, pois o(a) professor(a), também, não

está acostumado a lidar com as particularidades deste grupo. A necessidade de trabalhar faz com que a participação dessas mulheres em muitas atividades acadêmicas, como seminários e congressos, fique comprometida, o que acaba gerando uma falta de aproximação com colegas e professores. Como resultado, temos que essas mulheres, em muitos casos, passam por uma instituição, mas não criam vínculos com ela.

Tomando de empréstimo as palavras de Sueli Carneiro, vemos que a academia brasileira ainda está sedimentando seu processo de *enegrecimento*, o que gera ainda dificuldades em constituir interlocutores(as) nas mais diferentes esferas. O resultado, na maioria dos casos, é a solidão. Forçar adaptações, negociações, esbarra invariavelmente em (re) condicionamento ideológico, o que implica muitas vezes subtrações e até mutilações simbólicas. E, bebendo da literatura um pouco mais para ilustrar, temos o poema de Cuti, “Saci”:

O saci tinha duas pernas  
Uma dava passo africano  
Com os anos  
A cultura  
Fez a ruptura

Por isso a literatura produzida por mulheres negras no País é uma ferramenta singular, de fortalecimento deste grupo, tanto em seu interior, como (re)significando a história das mulheres negras e da população negra para o resto do País. 

**Fernanda Felisberto** é doutora em Literatura Comparada pela UERJ. Este texto é parte da tese de doutorado da autora.



# O trabalho escravo da economia global

Maurício Hashizume – de São Paulo

Fiscalização do Ministério do Trabalho desmonta rede de trabalho cativo na maior metrópole da América Latina. Vítimas são, em sua maioria, imigrantes pobres. Grifes de luxo valem-se de empreiteiras que terceirizam mão de obra para maximizar lucros e aumentar escala de produção. Projeto de emenda constitucional sobre a matéria pode coibir abusos

Confecção clandestina em Americana (SP), que empregava trabalhadores imigrantes em condições degradantes

**U**m rumoroso flagrante realizado pela Superintendência Regional do Trabalho e Emprego de São Paulo (SRTE/SP), em plena capital do estado em meados de agosto, trouxe à baila, mais uma vez, a persistência da exploração do trabalho escravo no País. Um grupo de 15 pessoas, formado por imigrantes indígenas sem documentação vindos da Bolívia e do Peru, foi encontrado em condições de escravidão contemporânea na cidade mais rica do Brasil, em duas oficinas de costura que fabricavam peças de roupa da conhecida grife Zara. O quadro descortinado pela fiscalização trabalhista incluía trabalho infantil, contratações completamente ilegais, condições degradantes, jornadas exaustivas de até 16 horas diárias, cerceamento de liberdade (seja pela cobrança e desconto irregular de dívidas dos salários, o chamado *truck system*, seja pela proibição de deixar o local de trabalho sem prévia autorização) e até discriminação racial. Foram colhidos ainda fortes indícios (anotações em cadernos de cobranças) de tráfico de pessoas. Apesar do clima de medo, uma das vítimas confirmou que só conseguia sair do local com a autorização do dono da oficina, concedida apenas em casos urgentes, como quando teve de levar seu filho ao médico. Instaladas em sobrados – na região central e outro próximo à divisa com o município de Guarulhos (SP) –, as oficinas de costura serviam também de moradia para famílias inteiras. Os ambientes superlotados eram sujos e sem ventilação. Crianças circulavam entre as máquinas de costura, e a fiação elétrica ficava toda exposta. Era iminente o perigo de incêndio, que poderia tomar grandes proporções devido à quantidade de tecidos espalhados pelo chão e à ausência de janelas, além da falta de extintores. Após um dia extenuante de trabalho, os costureiros e seus filhos eram obrigados a tomar banho frio, pois os chuveiros permaneciam desligados para evitar a sobrecarga nas instalações elétricas, feitas sem nenhum cuidado.



Bianca PV/Repórter Brasil

**Oficina em São Paulo: trabalhadores submetidos a jornadas extensas**

**DISPARIDADE DE PREÇOS** Para cada peça feita, um dos donos da oficina, também boliviano, alegou receber R\$ 7. Os costureiros, por sua vez, ganhavam R\$ 2, repartidos entre eles. Constatou-se no dia seguinte à operação que uma blusa feita na Espanha, semelhante à que estava sendo produzida pelos escravizados, era vendida em uma loja de um *shopping center* da capital paulista por R\$ 139. Ao todo, foram lavrados 48 autos de infração dirigidos à representação da grife no Brasil, que tinha total controle da qualidade

dos produtos e chegava a absorver 91% da produção da intermediária (AHA Indústria e Comércio de Roupas Ltda.).

Tais elementos foram destacados pela fiscalização para demonstrar a responsabilidade da rede varejista de *fast fashion* sobre a base da cadeia produtiva. Divulgada conjuntamente por um programa transmitido pela TV Bandeirantes e pela ONG Repórter Brasil, por meio de seu canal de reportagens na internet, a notícia ganhou destaque imediato e cruzou fronteiras. Ocupou



*O quadro descortinado pela fiscalização trabalhista incluía trabalho infantil, contratações completamente ilegais, condições degradantes, jornadas exaustivas de até 16 horas diárias, cerceamento de liberdade e até discriminação racial*

## Definição e incidência do trabalho escravo no Brasil

Previsto no art. 149 do Código Penal, o crime de submeter alguém à condição análoga à escravidão é passível de pena de dois a oito anos de reclusão e de multa correspondente à violência praticada. O quadro de escravidão contemporânea é caracterizado pela sujeição a trabalhos forçados, jornadas exaustivas, condições degradantes de trabalho e restrições da liberdade de ir e vir, muitas vezes associadas à servidão por dívida. Dados de 1995 até o primeiro semestre de 2011, compilados pela Campanha Nacional contra o Trabalho Escravo da Comissão Pastoral da Terra (CPT), revelam que o Pará continua sendo o recordista absoluto em termos de incidência desse tipo de trabalho. Foram mais de 12 mil pessoas submetidas a condições desumanas, o que equivale a quase 30% de todas as libertações realizadas durante o período. Em seguida, aparecem Mato Grosso (com 5,7 mil libertações, que representam 13,7% do total), Goiás (3,3 mil, 7,8%), Bahia (2,9 mil, 6,9%), Maranhão (2,8 mil, 6,8%) e Tocantins (2,5 mil, 6%)

Por meio de dados recolhidos entre 1995 e 2006, o estudo “Geografias do Trabalho Escravo Contemporâneo no Brasil” (edição julho/dezembro de 2010), publicado na revista *Nera*, da Unesp, mostrou que um número significativo de libertados da escravidão nasceram nos estados do Maranhão, Piauí, Tocantins e Pará, na região conhecida como Bico do Papagaio. Outra região que se destaca nesse quesito é o Polígono das Secas, principalmente na faixa do norte de Minas Gerais e do centro e oeste da Bahia. Com base nesses números, é possível dizer que o trabalho escravo contemporâneo vem sendo encontrado e combatido ao longo da última década e meia no meio rural, em especial nas áreas de fronteira agrícola. Ocorre que, nos últimos anos, esse tipo de crime também vem sendo verificado, diante do cerco e da atenção dispensada ao tema por parte da fiscalização trabalhista, com uma frequência preocupante e crescente no meio urbano – principalmente nos setores de confecção e de construção civil.

espaço de destaque em diversos portais e veículos de comunicação e foi catapultada rapidamente ao topo das listas de assuntos mais comentados das redes sociais. Poucos dias após a divulgação do ocorrido, as ações da espanhola Inditex – que comanda a marca

**48**  
**autos**

de infração foram dirigidos à representação da Zara no Brasil

Zara, detém outras nove redes e é considerada a mais valiosa empresa têxtil do mundo – caiu mais de 4% na Bolsa de Valores de Madri. Para Giuliana Cassiano, auditora da Superintendência Regional do Trabalho e Emprego de São Paulo (SRTE/SP), que esteve à frente da fiscalização, a superexploração dos empregados, que têm seus direitos laborais e previdenciários negados, é motivada essencialmente pela ânsia de aumento das margens de lucro. “Com isso, há uma redução





O diretor-presidente da Zara Brasil, Enrique Huerta González, e o diretor global de comunicação da companhia, Jesus Echevarria, em depoimento na Câmara dos Deputados, em Brasília

## A lei atual

### Escravidão é crime, segundo o Código Penal

Art. 149 - Reduzir alguém à condição análoga à de escravo, quer submetendo-o a trabalhos forçados ou a jornada exaustiva, quer sujeitando-o a condições degradantes de trabalho, quer restringindo, por qualquer meio, sua locomoção em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto.

Pena - reclusão, de dois a oito anos, e multa, além da pena correspondente à violência.

§ 1º Nas mesmas penas incorre quem:

I - cerceia o uso de qualquer meio de transporte por parte do traba-

lhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho;

II - mantém vigilância ostensiva no local de trabalho ou se apodera de documentos ou objetos pessoais do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho.

§ 2º A pena é aumentada de metade, se o crime é cometido:

I - contra criança ou adolescente;

II - por motivo de preconceito de raça, cor, etnia, religião ou origem.

do preço dos produtos, caracterizando o *dumping* social, uma vantagem econômica indevida no contexto da competição no mercado, uma concorrência desleal”, aponta.

**40**  
**mil**

trabalhadores já foram libertados de condições análogas à escravidão no País, desde 1995

**EXPLICAÇÃO DA EMPRESA** Desde que a polêmica assumiu proporção global, a Zara vem tachando o quadro desvendado pelos agentes públicos do Estado brasileiro como “terceirização não autorizada” por parte da

fornecedora, que acabou arcando com as verbas rescisórias dos libertados.

A empresa sustenta que todos os fabricantes da marca são obrigados a assinar um código de conduta, exigindo que as subcontratações sejam comunicadas e submetidas à rede varejista. Declara ainda que mantém um programa de monitoramento da cadeia produtiva com padrões internacionais, mas

O Sindicato dos Comerciantes de São Paulo, ligado à União Geral dos Trabalhadores (UGT), organizou, no final de agosto, uma manifestação pública na Rua Oscar Freire, no coração das grifes de moda dos Jardins, bairro nobre da capital paulista, para protestar contra o trabalho escravo no setor de confecções. De acordo com a entidade, diversos problemas trabalhistas

Defesa dos Direitos da Pessoa Humana da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (Alesp) também decidiu intervir e chamou representantes da Zara Brasil e da fornecedora AHA para a prestação de esclarecimentos. Logo de início, as duas empresas declinaram dos convites, sob a justificativa de que não teria sido possível encaixar o compromisso nas respectivas



Maurício Hashizume

**Ministra Maria do Rosário: “O Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo define metas. Não se trata apenas de repressão, mas também de ações de prevenção e reinserção”**

vem se recusando a dar mais detalhes sobre as auditorias realizadas nos últimos anos. Para além da enxurrada de mensagens e comentários na rede mundial de computadores, a ampla divulgação do episódio provocou reações de diversos órgãos públicos e organizações da sociedade civil.

(relacionados ao banco de horas, a desvios de função e a quebras de contrato acerca de comissões) também vêm sendo registrados nos últimos anos pelos funcionários que atuam nas empresas envolvidas. Diante do alcance e da gravidade dos fatos apresentados à sociedade, a Comissão de

agendas. As ausências serviram para dar um impulso extra à proposta de criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) dedicada ao combate da escravidão, de autoria do deputado estadual Carlos Bezerra Jr. (PSDB), que ainda precisa vencer limites impostos pelo regimento para ser instalada.

## Pesquisas mostram que populações mais vulneráveis e sem recursos se tornam presas preferenciais de aliciadores de mão de obra

O trabalho escravo anda de mãos dadas com a pobreza. Nesse sentido, pesquisa em nível nacional realizada com base em dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para a elaboração do programa Brasil Sem Miséria, um dos carros-chefe do governo Dilma Rousseff, mostrou que o drama da exclusão aguda é bem mais intenso no campo. Foram identificadas 16,2 milhões de pessoas que sobrevivem em condições de extrema pobreza (com renda familiar mensal *per capita* de até R\$ 70), das quais 8,6 milhões vivem na área rural e 7,5 milhões nos perímetros urbanos. Como a proporção da população das cidades é bem maior que a do campo, um morador da zona rural tem cinco vezes mais chances de ser miserável que quem vive em ambientes considerados urbanos. Essa disparidade é corroborada pelo recuo, nos últimos oito anos, do número de pessoas de baixa renda nas seis principais regiões metropolitanas do país – São Paulo (SP), Rio de Janeiro (RJ), Belo Horizonte (MG), Salvador (BA), Recife (PE) e Porto Alegre (RS). Cerca de 5,7 milhões de pessoas deixaram a faixa considerada de baixa renda (até meio salário mínimo mensal de rendimento médio familiar *per capita*) entre julho de 2003 a julho de 2011. A queda de 30,9% (18,4 milhões para 12,8 milhões de pessoas) foi confirmada no *Comunicado nº 114 – Trajetórias da população de baixa renda no mercado de trabalho metropolitano brasileiro*, do Ipea.

**ORIGEM DOS LIBERTOS** De acordo com levantamentos acerca da origem dos resgatados de condições análogas à escravidão, as vítimas são oriundas, em grande medida, do meio rural. No que se refere às ocorrências de trabalho escravo urbano, as vítimas normalmente são migrantes – tanto as que são oriundas de regiões empobrecidas do Nordeste para atuar país afora em setores como o da construção civil, como as de origem estrangeira. É o caso dos sul-americanos, que quase sempre também chegam do campo e se lançam em jornadas fora de seus países em busca de melhores condições de vida. No que se refere às iniciativas direcionadas à redução da miséria rural, analistas reconhecem a relevância de metas previstas no *Brasil Sem Miséria*, como a de quadruplicar o número de agricultores familiares beneficiados pelo Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) – dos atuais 66 mil para 255 mil até 2014. A criação do Bolsa Verde, que consiste em pagamentos trimestrais de R\$ 300 por família para a preservação do meio ambiente onde esta vive e produz o seu sustento, também mereceu menções positivas.

**ACESSO À TERRA** No artigo “O Plano Brasil Sem Miséria não contempla as especificidades da pobreza rural”, Ademir Antonio Cazella e Fábio Luiz Búrigo, professores da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e pesquisadores do Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA/CPDA/UFRRJ), pontuaram que

duas áreas de ação estratégicas de enfrentamento à pobreza rural não foram priorizadas: as microfinanças específicas para essa faixa mais vulnerável de pequenos produtores e, em especial, o acesso à terra. De acordo com eles, as medidas prioritárias dificilmente atenderão “agricultores que não são proprietários de seus estabelecimentos agrícolas e as famílias rurais que vivem da prestação de serviços sazonais, e em regime de precariedade social”. Esse contingente é comumente aliciado pelos chamados “gatos” (intermediadores de mão de obra) e acaba sendo presa fácil para a ação de quem não está disposto a respeitar a dignidade dos empregados. Paralelamente a isso, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e a Secretaria de Direitos Humanos (SDH) firmaram um acordo de cooperação técnica. Através dele, materiais relacionados à prevenção do trabalho escravo fornecidos pela Secretaria são distribuídos pela capilaridade das ações do Ministério. Ainda no bojo do Brasil Sem Miséria, agentes contratados para executar o programa na área rural receberão formação e distribuirão conteúdo específico sobre a escravidão nesse meio. Segundo a ministra do SDH, Maria do Rosário, também serão executadas, por meio do acordo, ações dedicadas à reintegração dos trabalhadores resgatados. “É importante ressaltar que o Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo define metas. Não se trata apenas de repressão, mas também de ações de prevenção e reinserção”.

**DEPOIMENTO NA CÂMARA** Duas semanas depois de faltar à comissão no Legislativo estadual, executivos da Inditex compareceram à reunião da Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM) da Câmara dos Deputados, em Brasília (DF), para se pronunciar sobre o caso. Jesus Echevarria, diretor global de comunicação da companhia, pediu desculpas públicas “por não termos tido conhecimento desta situação antecipadamente, de modo a evitá-la”. Ladeados por um representante da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), Echevarria e o diretor-presidente da Zara Brasil, Enrique Huerta González, aproveitaram a ocasião para anunciar uma série de medidas tomadas pela empresa diante do ocorrido. Ressalte-se que, além da Zara, a rede Pernambucanas, as lojas Marisa, a Collins e a marca de moda jovem 775 também se envolveram em flagrantes semelhantes realizados pela SRTE/SP desde março de 2010.

**COMISSÃO ESTADUAL** O barulho gerado ajudou a chamar atenção para a importância do envolvimento das administrações estaduais e dos governos locais no enfrentamento ao problema. O contexto acabou servindo para acelerar o processo de constituição oficial da Comissão Estadual para a Erradicação do Trabalho Escravo (Coetrae/SP), que vinha em ritmo moroso. Por meio do Decreto nº 57.368, de 26 de setembro de 2011, o governador Geraldo Alckmin (PSDB) determinou o funcionamento da instância ligada à Secretaria de Justiça e Defesa da Cidadania que assumirá a tarefa de elaborar um Plano Estadual para a Erradicação do Trabalho Escravo, com referências e metas “para a prevenção e o enfrentamento do trabalho escravo no Estado de São Paulo”. A comissão reúne membros de sete secretarias estaduais, indicados de outras 16 instituições públicas (do Executivo federal, do Judiciário, do Ministério Público e de organismos internacionais) e representantes

de entidades da sociedade civil. No texto do decreto, o governador frisou que a instituição da Coetrae/SP se deu em atendimento à ratificação da Carta-Compromisso contra o Trabalho Escravo, que foi apresentada pela Frente Nacional pela Erradicação do Trabalho Escravo, ainda durante a campanha eleitoral do ano passado, a todos as candidatas e candidatos que estavam concorrendo aos governos estaduais e à Presidência da República. Durante o processo eleitoral, 12 governadoras e governadores que venceram em seus respectivos estados e a presidenta Dilma Rousseff assinaram o documento, que incorpora diretrizes e estabelece obrigações relacionadas ao combate à escravidão contemporânea. Há Coetraes no Rio de Janeiro, Mato Grosso, Tocantins, Maranhão, Piauí e Bahia. No Mato Grosso, além da instância de participação que reúne poder público e sociedade civil, existe também um fundo para apoiar iniciativas de combate à escravidão.

*Após um dia  
extenuante de trabalho,  
os costureiros e seus filhos eram  
obrigados a tomar banho frio,  
pois os chuveiros permaneciam  
desligados para evitar  
a sobrecarga nas instalações  
elétricas, feitas sem nenhum  
cuidado*

**CONFISCO DE PROPRIEDADE** A repercussão do caso envolvendo a Zara também chamou atenção para medidas que poderiam ser tomadas para endurecer a punição a escravagistas. A principal delas é a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 438/2001, que prevê o confisco de propriedades em que houver trabalho escravo. A matéria está estacionada à espera de votação em segundo turno no plenário da Câmara dos Deputados

desde agosto de 2004. Naquele ano, a PEC foi aprovada em comissão especial e em primeiro turno no mesmo plenário, muito em função do clima de comoção gerado pelo assassinato de três auditores fiscais do trabalho – Erastóstenes de Almeida Gonçalves, João Batista Soares Lage e Nelson José da Silva – e do motorista Ailton Pereira de Oliveira, no caso conhecido como “Chacina de Unai”. A espera pela aprovação da emenda se estende por 16 anos. O primeiro projeto que sugeriu a mudança da lei para efetivar a expropriação como punição pelo crime de escravidão foi protocolado ainda em 1995 pelo ex-deputado federal Paulo Rocha (PT/PA). A proposição acabou sendo apensada à PEC 438/2001, de autoria do então senador Ademir Andrade (PSB/PA), que foi aprovada no Senado Federal e, com isso, progrediu com maior celeridade. Todavia, a proposta se depara, na Câmara, com uma poderosa e articulada resistência liderada pela bancada ruralista, que perpassa a divisão entre governistas e oposicionistas e engloba congressistas de praticamente todos os blocos, coalizões e partidos.

**12**  
**governadores**

assinaram documento que incorpora  
diretrizes e estabelece obrigações  
relacionadas ao combate à escravidão  
contemporânea

Em audiência pública realizada no final de setembro na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR) da Câmara dos Deputados, Homero Pereira (PR/MT) expressou sua discordância com relação aos termos da PEC do Trabalho

Escravo, como é conhecida. Do ponto de vista do ruralista, a propriedade correria o risco de ser confiscada “à luz da interpretação de um fiscal”, com a aprovação da emenda. “Não concordamos com o conceito de trabalho escravo”, ratificou. Em vários momentos de diferentes legislaturas ao longo dos últimos anos, a PEC chegou a ser lembrada na reunião do colégio de líderes, encontro rotineiro em que a pauta de votações é negociada. Neste segundo semestre, o presidente da Casa, Marco Maia (PT/RS), incluiu a emenda na fila para possível votação. Mas não há previsão de sua entrada em pauta para votação.

# 16

## horas diárias

é a jornada de trabalho à qual imigrantes indígenas clandestinos da Bolívia e Peru eram submetidos, na cidade mais rica do Brasil

**OBSTÁCULOS AO COMBATE** Segundo o deputado federal Domingos Dutra (PT/MA), presidente da Frente Parlamentar pela Erradicação do Trabalho Escravo, mesmo que vá à votação, a chance de rejeição da PEC do Trabalho Escravo existe. “Estamos tentando viabilizar uma pesquisa para checar o posicionamento dos congressistas acerca da expropriação”, acrescenta.

Toda emenda à Constituição requer a concordância de pelo menos três quintos (308) dos 513 membros eleitos da Casa. Dutra reconhece que, mesmo com o apoio de distintos ministérios como o da Justiça (MJ), o Desenvolvimento Agrário (MDA) e o de Direitos Humanos (SDH), a proposta “ainda não conseguiu penetrar

## Glossário

### PEC do trabalho escravo (PEC 438/2001)

Emenda constitucional que prevê o confisco de propriedades onde houver escravidão contemporânea. Já aprovada no Senado, aguarda votação em segundo turno no plenário da Câmara dos Deputados.

### “LISTA SUJA” DO TRABALHO ESCRAVO

Cadastro de empregadores que foram flagrados pelo governo federal explorando mão de obra escrava. É mantido por portaria conjunta entre o Ministério do Trabalho e a SDH



Bianca Pyl/Reportar Brasil

### Denúncias de trabalho escravo obtiveram repercussão internacional

no coração do governo”. Quando se trata das disputas em torno das terras, adiciona, “as coisas não avançaram muito”. Um dos sinais disso é que sequer a função social da propriedade (que trata, por exemplo, da utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente, bem como da observância das disposições que regulam as relações de trabalho e da exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores), que consta na legislação, é cumprida. De 1995 até hoje, mais de 40 mil trabalhadores

foram libertados de condições análogas à escravidão no País. Operações na área urbana como a que resgatou imigrantes sul-americanos que costuravam blusas, vestidos e calças da Zara ajudaram a mostrar a complexidade e o alcance desse tipo de crime. E o conjunto de segmentos engajados no combate à escravidão é unânime quanto à necessidade de maior rigor na punição dos responsáveis – seja um fazendeiro da fronteira agrícola ou uma rede varejista repleta de pontos de venda – para que essa vergonha não se repita indefinidamente. **i**



Maringoni

# Investimentos sociais da União crescem mesmo durante a crise

Roberto Rockmann – de São Paulo

Estudos do Ipea mostram que ampliação dos gastos tem efeitos anticíclicos em situações de desaceleração econômica. Iniciativas transferem renda, influenciam o consumo e impulsionam produção industrial. Mas pagamento dos juros da dívida pública continuam sendo importante despesa do Estado

A área social tem ampliado sua participação na agenda de investimentos do governo federal desde 1995. Isso indica que a máquina pública está reforçando sua rede de proteção social, premissa surgida com a Constituição de 1988. Em 2010, os recursos da União destinados às áreas sociais chegaram a R\$ 566 bilhões, atingindo 15,4% do PIB – 4,2 pontos percentuais acima dos 11,2% verificados 15 anos antes.

É a segunda vez nessa série histórica – a primeira foi em 2009, quando atingiu 15,8% – que o montante supera 15% do PIB, segundo dois comunicados do Ipea, divulgados em julho e agosto último. O Instituto trabalha para lançar nos próximos meses estudos sobre os gastos sociais em municípios e Estados, que funcionarão como termômetro do nível de intensidade das políticas públicas

sociais no Brasil, permitindo comparações com outros países e a eficiência e gestão do orçamento público.

**566**  
**bilhões de reais**

dos recursos da União foram destinados às áreas sociais em 2010

“Hoje os gastos sociais da União respondem por cerca de dois terços do investimento público social feito no Brasil”, afirma o

diretor de Estudos e Políticas Sociais do Ipea, Jorge Abrahão de Castro. Entre 1995 e 2010, o gasto social federal teve alta real, já descontada a inflação, de 161,5%, saltando de R\$ 216 bilhões em 1995, para R\$ 566 bilhões, mostrando que o país está reforçando seu sistema de proteção social. Já entre 1995 e 2009, o gasto social *per capita* teve uma alta de 104% no período, o que significa que hoje um brasileiro recebe, seja na forma de transferências de renda ou de acesso a bens e serviços, o dobro de recursos sociais obtido em 1995.

**PLENOS DIREITOS** “Percebemos que os gastos sociais têm crescido, com o Estado buscando conceder plenos direitos à população e que a atuação, em 2009, com

o investimento social acelerando quando a economia regrediu, fortaleceu o mercado interno e a recuperação”, diz Lucídio Bicalho, assessor político do Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc). Nas suas contas, o índice de Gini, que mede a pobreza, caiu de 0,66 para 0,53 nesses 15 anos. “Mas ainda há uma grande parcela a ser servida”, afirma Bicalho. Hoje cerca de 16 milhões de pessoas são classificadas como extremamente pobres. A taxa de analfabetismo entre as pessoas de 15 anos ou mais de idade caiu de 17,2% em 1992 para 9,6% em 2009, patamar ainda alto. No período de 1995 a 2004, segundo dados da Unesco, a média da taxa de analfabetismo na América do Sul foi de 9,3%, enquanto no Brasil, segundo a PNAD, foi de 13,2%.

Analisando-se os dados entre 1995 e 2010, constata-se que, em grande parte do período, com exceção da crise de 2009, o gasto social federal foi pró-cíclico, ou seja, acompanhou diretamente o comportamento da economia. Em outras palavras, quando o PIB freava, o gasto social também

caía, o que contribuía para desacelerar a economia. Entre 1998 e 1999, quando o País enfrentou as crises da Indonésia e da Rússia, e uma forte desvalorização da moeda, a economia estagnou – alta de apenas 0,2% – e o investimento social subiu pouco: 2,4%, abaixo do ritmo de quase 10% anual verificado anteriormente.

# 11%

## foi a

porcentagem de elevação do gasto social em 2009, quando o PIB caiu 0,6%

Entre 2002 e 2003, quando a preocupação com a mudança de governo fez os investidores comprarem dólar a R\$ 4, o PIB elevou-se 1,1%, enquanto os recursos

destinados à área social cresceram só 1%. No entanto, segundo os estudos do Ipea, isso mudou em 2009, quando o PIB caiu 0,6%, e o gasto social se acelerou, tendo elevação de 11%, o que serviu para reduzir os impactos da incerteza internacional. “Pela primeira vez em 15 anos, tivemos um resultado anticíclico”, afirma Abrahão de Castro.

**AMPLIANDO GASTOS NA CRISE** No dia 16 de setembro de 2008, o banco americano Lehman Brothers quebrou, marcando o estopim do agravamento da crise financeira mundial, com queda de bolsas de valores de Tóquio a São Paulo e recessão nos países desenvolvidos. Para enfrentar esse momento de instabilidade e de retração do comércio mundial, o governo federal tomou uma ação inédita desde 1995, ampliando os gastos sociais da União em um momento de desaceleração da economia. O investimento social pulou de 14,19% do PIB em 2008 para 15,82% em 2009, recorde histórico do indicador. De 2008 para 2009,



*“A máquina social do governo federal apresenta um custo baixo para ser administrada.*

*Dos R\$ 566 bilhões investidos no social em 2010, só 10% foram destinados ao pagamento de salários de funcionários federais que trabalham na área”*

**Jorge Abrahão de Castro,**  
diretor de Estudos e Políticas Sociais do Ipea



o gasto na área social ganhou R\$ 55 bilhões, enquanto o pagamento de juros da dívida externa perdeu R\$ 32 bilhões.

Diante do cenário externo adverso, a política de valorização do salário mínimo foi mantida, com a confirmação de aumento real em fevereiro de 2009. Isso, além de gerar impactos diretos sobre o mercado de trabalho e sobre a renda dos trabalhadores, também afeta o valor de quase dois terços dos benefícios da Previdência Social e a totalidade

recuperação mais rápida do Brasil na crise, porque essas iniciativas transferem renda, influenciam o consumo e com isso a produção das indústrias, que passam a investir mais, abrindo-se um círculo virtuoso. Os analistas olham muito o lado das despesas, mas se esquecem dos benefícios que elas podem ter”, afirma o economista Amir Khair, especialista em contas públicas. “A manutenção do reajuste do salário mínimo deve permanecer até 2014, como acertado com as

orçamento do Ministério da Educação. O esforço para pagar os juros da dívida não é pequeno. Em 2010, apenas o governo federal fez superávit de R\$ 78 bilhões.

Grande parte do problema está na Selic, taxa básica de juros da economia. Na década de 1990, a taxa chegou a mais de 40% ao ano. Ao longo dos anos ela tem caído, chegando a setembro desse ano a 11,5%, mas o Brasil ainda está em primeiro lugar no pódio do custo de capital mais elevado do planeta. Desde a crise de 2008, emergentes e nações desenvolvidas têm cortado ainda mais os juros para estimular suas economias. Resultado: nos Estados Unidos, o juro real está negativo em 2%. Nos emergentes, está entre 1% a 2%. Já no Brasil ele está em 4,5% ao ano. “A Selic não tem influência sobre os juros do consumidor até porque em 2010, quando subiu dois pontos passando de 8,75% para 10,75%, a taxa de juros da pessoa física caiu 2,4 pontos passando de 43,0% para 40,6%”, diz Khair. “Mas a Selic tem impacto direto sobre as finanças públicas e sobre os títulos públicos, negociados no mercado e comprados pelos bancos”, destaca.

Uma redução pela metade dos juros poderia representar uma economia de R\$ 120 bilhões anuais, cerca de 3% do PIB, nas contas de Khair. “Isso melhoraria os fundamentos fiscais rumo ao equilíbrio e torna possível a redução acelerada da dívida em relação PIB. Passaríamos ainda a ter mais recursos para atender o déficit social e o de infraestrutura”, analisa o economista, frisando que essa folga permitiria ter mais recursos com a saúde, por exemplo, e não haveria necessidade de criação de um novo imposto como a CPMF. O efeito da queda da Selic também elevaria a receita do governo. Os juros mais baixos e o consumo em alta incentivariam investimentos: “Temos muito ainda a trabalhar nas finanças públicas para aumentar os investimentos sociais e melhorar a eficiência”, afirma Khair.

Para o deputado federal Alfredo Kaefer (PSDB-PR), suplente na Comissão Mista do

Ricardo Bêniel



O programa “Minha Casa, Minha Vida”, com subsídios para moradias de baixa renda e ampliação do crédito para a classe média, busca suprir um enorme déficit habitacional no país

dos benefícios de prestação continuada da assistência social. Em relação ao seguro-desemprego, foi autorizado o pagamento de duas parcelas extras aos demitidos de setores da economia considerados mais atingidos pela crise. O programa Bolsa Família também foi ampliado ao longo de 2009, com os limites de renda para elegibilidade à iniciativa reajustados duas vezes, em abril e em julho. Ainda foi lançado o programa Minha Casa, Minha Vida, com subsídios para moradias de baixa renda e ampliação do crédito para a classe média comprar seu imóvel.

Bancos públicos também abriram a torneira do crédito, enquanto os privados ficaram cautelosos. “Isso contribuiu para a

centrais sindicais, o que terá impacto sobre a economia. Mas seria preciso fazer muito mais e isso poderia ser feito com a redução dos juros”, analisa o economista.

**DESPESAS COM DÍVIDA** Se os gastos sociais têm sido crescentes, o pagamento de juros da dívida continua elevado. “Os juros são a principal despesa que a União tem e representaram entre 1995 a 2010, 7,4% do PIB”, diz Khair. A média internacional de gastos com juros é de 1,8% do PIB, ou seja, o Brasil gasta quatro vezes mais do que o mundo. Em 2010, os juros consumiram cerca de R\$ 200 bilhões em gastos da União – quase quatro vezes o



*“A manutenção do reajuste do salário mínimo deve permanecer até 2014, como acertado com as centrais sindicais, o que terá impacto sobre a economia. Mas seria preciso fazer muito mais e isso poderia ser feito com a redução dos juros”*

**Amir Khair,**  
especialista em contas públicas

Orçamento, o custo elevado da dívida interna supera despesas em vários setores importantes da economia, sendo que a União é obrigada a obter superávits primários expressivos para cobrir as contas públicas, ao mesmo tempo em que tem de reembolsar os investidores em títulos do Tesouro.

**CARGA TRIBUTÁRIA** Outro problema das contas públicas para o deputado é a alta carga tributária. O governo arrecada R\$ 35 de cada R\$ 100 na economia. “A sociedade tem de colocar um limite na carga tributária”, afirma o deputado, que é autor de uma emenda constitucional para limitar a carga tributária da União, Estados e municípios em 25% do PIB. O governo teria um prazo de dez anos para reduzir o peso dos impostos dos atuais 37% para 25%, tendo de fazer um planejamento de médio prazo. Outros países emergentes têm menos peso dos impostos sobre suas economias: Rússia 31%, Índia 20% e China 22%. A redução dos tributos incentivaria as indústrias, o consumo das famílias e também poderia representar maior eficiência do governo, que teria de fazer mais com menos.

**62**  
**bilhões de reais**  
foram investidos em saúde apenas  
no ano de 2010

Para José Aparecido Ribeiro, técnico de Planejamento e Pesquisa do **Ipea**, a questão não é tão simples. “Na comparação com os BRICs, temos uma carga tributária considerada elevada. Mas oferecemos um portfólio de políticas sociais mais abrangente do que o vigente nesses países. Já em comparação com os europeus, os nossos serviços públicos apresentam qualidade inferior – o que demandaria mais recursos, não só melhor gestão”. Segundo ele, “países como a China e a Índia são competitivos, mas outros como Finlândia e Alemanha também”. O difícil é “decidir que modelo de competitividade o Brasil almeja – e se temos condições de buscá-la a médio e longo prazos”, completa.

O aumento do gasto social federal de mais de 140% entre 1995 e 2010 foi irregular entre as áreas que integram o segmento. A fatia da Previdência Social, com o crescimento da economia, estabilidade monetária e reajuste do salário mínimo acima da inflação a partir de 2003, pulou de 4,98% do PIB em 1995 para mais de 7% em 2010. “Os gastos em previdência não podem ser vistos de forma isolada, porque eles têm benefícios em várias outras áreas, fortalecem a economia e são estratégicos no combate à pobreza”, afirma Bicalho, do Inesc.

**SAÚDE E EDUCAÇÃO** Já em saúde e educação, o quadro foi inverso, com os segmentos mantendo participação estável na economia. A saúde chegou a responder por 1,8% do PIB em 1995 e caiu para 1,53% em 1996, flutuando entre 1,58% e 1,71% até 2009, mesmo diante do crescimento do gasto social federal. Isso não é uma surpresa, segundo o estudo do **Ipea**. A criação da CPMF na segunda metade da década de 1990, cujo objetivo era servir como fonte de recursos federais adicionais para a saúde pública, acabou resultando em fonte substitutiva – ou seja, cobria a saída de outras fontes de recursos para outros setores do gasto público. Com a aprovação em 2000 da Emenda Constitucional 29, que estabeleceu regras de aplicação de gastos de Estados e municípios na área da saúde, cresceram os aportes por essas esferas, mas para a União o efeito foi outro: ao definir o volume de recursos a serem aplicados no ano por meio da correção pela variação nominal do PIB do valor apurado no ano anterior, provocou-se o efeito de virtualmente congelar os recursos federais destinados à área da saúde em termos da sua parcela no PIB. Como resultado desta trajetória, a saúde perdeu espaço frente ao conjunto do gasto social federal no período. Responsável por 15,9% do gasto social federal em 1995, caiu até chegar ao patamar de 11,5% em 2005 – onde permaneceu, flutuando entre 11,5% e 11,7% nos anos de 2005 a 2009.

A área da educação também teve comportamento irregular: em 1995, respondia por 0,95% do PIB. Em 2009 chegou a 1% da economia brasileira e superou esse nível em 2010, atingindo 1,1%. Nesse contexto, o segmento reduziu sua parcela nos gastos sociais do governo federal – de 8,5% em 1995 para 5,5% em 2005 na composição dos recursos destinados ao gasto social federal. A partir daí ocorre uma recomposição e o segmento passou a responder por cerca de 7% do investimento social federal. “O Brasil tem investido mais em educação e em saúde, mas ainda precisa fazer muito mais”, comenta Bicalho, do Inesc.

Para o deputado Geraldo Simões (PT-BA), membro da Comissão Mista do Orçamento, os gastos em saúde e educação têm sido crescentes. Em saúde, em 2002, o investimento chegou a R\$ 25 bilhões. Em 2010, o valor executado atingiu R\$ 62 bilhões e nesse ano até setembro está em R\$ 46 bilhões. Já na educação, em 2002, segundo Simões, foram aplicados R\$ 13 bilhões e em 2012 o investimento deve atingir R\$ 64 bilhões. “Mas ainda temos de trabalhar para elevar ainda mais esses montantes”, afirma Simões, analisando que, se os juros

continuarem a cair, os recursos destinados a essas duas áreas poderão aumentar. Ele frisa que a dívida líquida em relação ao PIB caiu de 60% em 2002 para 38% em 2010, e deve continuar sua trajetória de queda nos próximos anos.

A máquina social do governo federal apresenta um custo baixo para ser administrada. Dos R\$ 566 bilhões investidos no social em 2010, só 10% foram destinados ao pagamento de salários de funcionários federais que trabalham na área, afirma Abrahão, do Ipea. O nível de execução dos recursos disponíveis tem sido alta, segundo análise do orçamento da União na área social em 2010: a execução média no segmento foi de 97% (acima dos 96,5% de um ano antes), enquanto a de outras áreas ficou em 89%, segundo estudo do Instituto.

**EFICIÊNCIA DAS DESPESAS** Cabe frisar que os Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, do Trabalho e Emprego e da Previdência Social registraram, em 2010, um desempenho entre 98,2% e 99,7% de execução. Esses altos percentuais estão ligados ao fato de que suas principais

despesas correspondem a transferências quase automáticas, como o caso dos benefícios previdenciários e assistenciais, do abono salarial e seguro-desemprego e do programa Bolsa Família. Estes três ministérios são responsáveis por cerca de 70% de todo o gasto dos órgãos sociais realizado pelo governo federal em 2010.

**70%**  
**do gasto**

dos órgãos sociais provêm dos Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, do Trabalho e Emprego e da Previdência

Já em relação aos investimentos, a execução ficou em 72,7%, índice bem inferior aos 81,8% alcançados em 2009. Os Ministérios das Cidades e do Desenvolvimento Agrário, com 67,8% e 63,4%, respectivamente, ajudaram a puxar a média para baixo. O Ministério da Saúde piorou seu desempenho nesta rubrica em 2010, atingindo 68% de execução frente aos 80% do ano anterior.

“O governo tem espaço para aumentar a eficiência da máquina pública, com uma estratégia que deve focar em pesquisa, estudo e gestão. A eficiência passa pelo planejamento”, afirma Bicalho, do Inesc. Um complicador da execução é a política de superávit primário, feita pelo governo para pagar os juros da dívida interna. Para atender ao ajuste fiscal, muitos ministérios sofrem contingenciamento da receita. “Isso acaba afetando o planejamento das despesas”, diz Lucídio Bicalho. Para o economista Amir Khair, é preciso melhorar a gestão dos órgãos públicos, implementando uma mentalidade executiva. “É preciso que os gestores busquem fazer mais com menos”, ressalta. **i**

*“Na comparação com os BRICs, o País tem uma carga tributária considerada elevada. Mas oferece um portfólio de políticas sociais mais abrangente do que o vigente nesses países. Já em comparação com os países europeus, os nossos serviços públicos apresentam qualidade inferior – o que demandaria mais recursos, não só melhor gestão”*

**José Aparecido Ribeiro,**  
técnico de planejamento e pesquisa do Ipea



João Viana da Silva



## Ouvidoria pública: a capacidade de intervir e mudar a realidade social

Todas as questões abordadas nos artigos que publicamos em edições anteriores vão ao encontro da questão sobre efetividade, aqui entendida como a capacidade de intervir e mudar a realidade social. No entanto, a análise da efetividade da ouvidoria pública ainda é uma questão em aberto, não havendo informações e metodologias que permitam essa mensuração. Dessa forma, cabe aqui uma reflexão no sentido de provocar, instigar e orientar futuras análises sobre a efetividade da ouvidoria.

Partindo de sua experiência como primeiro ouvidor público do Brasil, o professor Manuel Gomes propôs uma reflexão sobre avaliação das práticas dos ouvidores públicos, mostrando como aferir a efetividade social das práticas das ouvidorias públicas no Brasil. Para tanto, dividiu a ação dos ouvidores em duas categorias.

Na categoria “função”, o professor Gomes destacou três cenários. No primeiro, a função tem definição teleológica: a função da ouvidoria é aquela que efetivamente se atribui a ela, ou seja, a defesa do cidadão e o controle da administração pública. Nesse sentido, a efetividade da ouvidoria será decorrente de seu efeito na realidade social. No segundo, a função tem definição positiva, ou seja, a repercussão que a ação da ouvidoria projeta sobre a estrutura social, o efeito do efeito. Aqui, vislumbram-se dois conjuntos de situações: i) aqueles em que o efeito último é voltado para a defesa da instituição; e ii) aqueles em que o efeito último é a defesa do cidadão. No terceiro, a função é definida segundo a mecânica do trabalho do ouvidor, o que permite classificar as ouvidorias entre as que: i) criam espaços institucionais de participação, servindo de

ponte entre a reclamação do cidadão e o núcleo de decisão política e têm atuação estrutural e poderes vinculativos; e ii) têm atuação pontual e poderes opinativos.


Na segunda categoria, “racionalidade”, Gomes enxergava dois cenários. Um presidido por uma racionalidade formal: típica do direito, científica e baseada na previsibilidade. Ouvidorias que atuam segundo uma racionalidade formal concentram mais suas ações no controle das relações legais e contratuais, tendo o seu titular uma formação jurídica. O outro cenário é presidido por uma racionalidade material, tendo na realidade o seu referente objetivo. Ouvidorias que atuam segundo uma racionalidade material buscam a equidade social e têm como norte os princípios da moralidade e da economicidade.

Acrescentaremos às reflexões de Gomes mais duas categorias, como forma de avaliar a efetividade das ouvidorias públicas: estrutura e sistema. Na categoria “estrutura”, percebe-se, de um lado, ouvidorias com estrutura burocrática – mecanicista, as quais impedem que as demandas fluam com a rapidez e a intensidade da indignação do cidadão, servindo de anteparo às mazelas da instituição. Seriam ouvidorias sem acesso direto ao centro de poder decisório. De outro lado, percebem-se ouvidorias com estrutura com tendência orgânica, flexíveis, fazendo que os reclamos do cidadão sejam levados de forma ágil ao centro do processo decisório.

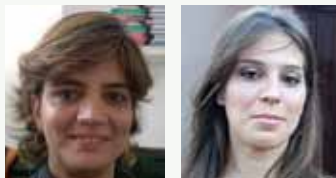
Por sua vez, a categoria “sistema” também se mostra relevante, porque as instituições não são sistemas fechados e, portanto, mantêm inúmeras relações com o ambiente externo, influenciando-o e sendo por ele influenciado. As ouvidorias também estão condicionadas

a esse tipo de ambientação. Dessa forma, os modelos de gestão de ouvidorias podem ser classificados em dois tipos: reativas – aquelas que só agem depois de provocadas, tendo como desvantagem que o prejuízo social já ocorreu – e proativas – atentas às múltiplas relações institucionais e com visão sistêmica, atuam junto ao núcleo de poder da organização, apresentando sugestões de correção de rumo e evitando, portanto, o dano.

Essas categorias nos permitem avaliar com clareza e com base na realidade se a ouvidoria possui resolubilidade ou simplesmente serve para legitimar as mazelas da instituição, amortecendo os reclames dos cidadãos. É claro que na realidade não existem modelos ideais nem puros, como os representados por essas categorias. Todo e qualquer tipo de organização vai mesclar essas características ou funções. O que vai importar na realidade é a “tendência” de ação que o sistema vai apresentar a partir de um diagnóstico. Assim, as ouvidorias públicas gravitariam em um contínuo entre a defesa da instituição e a defesa do cidadão.

Além das categorias citadas, é possível avaliar a efetividade da ouvidoria a partir da satisfação e da credibilidade de que ela desfruta perante os cidadãos, o que pode ser apurado por meio de pesquisas dirigidas. Nesse sentido, a Ouvidoria do Ipea tem importante contribuição a dar por meio das pesquisas de satisfação que realiza desde 2007, metodologia e resultados disponibilizados em seu portal – [www.ipea.gov.br/ouvidoria](http://www.ipea.gov.br/ouvidoria). 

**Antonio Semeraro Rito Cardoso** é técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Dist) do Ipea e ex-Ouvidor do Instituto.



## Cooperação financeira no Mercosul

A criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul), em 1991, esteve assentada no pressuposto de que a formação de uma área econômica aberta ensejaria a complementaridade econômica entre os países, levando a um aumento dos fluxos de comércio e investimentos. Contudo, as crises externas sequenciais do Brasil (1998-1999) e da Argentina (2001-2002), com repercussões importantes sobre as demais economias do bloco, colocaram em xeque esse modelo. Ficou claro, assim, que o efetivo aprofundamento da integração requer algum grau de coordenação entre essas economias no sentido de criar e/ou fortalecer instrumentos que deem suporte ao processo.

Apesar de existirem instituições financeiras regionais e sub-regionais latino-americanas há pelo menos 40 anos, não se verificou, ao longo de boa parte desse período, um processo de fortalecimento dessas instituições articulado com a dinâmica de aprofundamento da integração. Contudo, desde 2003, as autoridades regionais passaram a reconhecer a necessidade de avançar na integração, bem como de ampliar seu escopo para além da dimensão comercial. Cooperação financeira regional é como vem se denominando esse movimento de criação e fortalecimento de instituições ligadas à dimensão financeira dos acordos de integração. Nesse sentido, no âmbito do Mercosul, observou-se mais recentemente a criação de mecanismos voltados para a redução das assimetrias, bem como para o fomento do comércio. Ademais, instituições financeiras que não são formalmente vinculadas ao bloco, mas que fazem parte suas economias, voltaram-


-se crescentemente para o financiamento da infraestrutura e da integração.

A Corporação Andina de Fomento (CAF), que começou a operar em 1970, é uma instituição financeira multilateral sub-regional com características de banco de desenvolvimento. O capital subscrito da CAF, em 2009, era de US\$ 2,48 bilhões. Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai – os membros plenos do Mercosul – possuem, juntos, 15,78% do capital. No total de empréstimos concedidos em 2009, aos países do Mercosul coube 23,8% – US\$ 2,8 bilhões. Desde o início do século XXI essa instituição vem avançando na função de provedora de recursos de médio e longo prazo. Estes, no período 1991-2000, representavam cerca de 50% do total aprovado, enquanto em 2009 representaram cerca de 86%.

O Fundo de Convergência Estrutural (Focem) – criado em 2004, mas que tornou-se operacional apenas em 2007 – é um fundo fiscal atrelado ao Mercosul. O montante anual de contribuição ao Focem é de US\$ 100 milhões, para o qual o Brasil contribui com 70%, Argentina com 27%, Uruguai com 2% e Paraguai com 1%. Em termos de distribuição de recursos, Paraguai deve receber 48%, Uruguai 32% e Argentina e Brasil 10%. Deve ser ressaltado, assim, o caráter redistributivo do fundo, que além de financiar projetos sem exigência de reembolso o faz de modo a amenizar as diferenças estruturais, ponto importante porque um processo de integração que não contemple políticas ativas nesse sentido tende a aumentar as desigualdades.

No âmbito de um acordo de integração, mecanismos que visem facilitar o comércio intrarregional são de especial importância. É nessa perspectiva que se insere o Sistema

de Pagamentos em Moeda Local (SML), o qual entrou em vigor em 2008, entre Brasil e Argentina. No SML, a liquidação das transações para os importadores e exportadores é feita em moeda local, sendo apenas a compensação entre os bancos centrais feita em dólar. Na Cúpula do Mercosul de julho de 2009, foi ratificada a entrada no SML de Paraguai e Uruguai em 2010. Em outubro de 2008, primeiro mês de funcionamento do sistema, foram contabilizadas três operações de importação argentinas no SML. Já em dezembro de 2008, foram contabilizadas 18 operações, em dezembro de 2009 foram 168, e em outubro de 2010 estas totalizaram 370 – apontando uma tendência de crescimento, apesar de ser ainda baixo o volume de operações. No que diz respeito às importações brasileiras da Argentina, o grau de utilização é bastante inferior.

Dessa forma, foi possível observar, nos anos mais recentes, o fortalecimento de instituições voltadas para o financiamento da infraestrutura da região, ao mesmo tempo em que foram observadas novas iniciativas voltadas a incentivar o comércio, bem como a criação de mecanismos que buscam reduzir as assimetrias entre os países. De fato, entende-se que a ampliação e o reforço dessas instituições e sua maior articulação são essenciais para o aprofundamento da integração no plano produtivo e da infraestrutura. 

**Simone Deos** é bolsista do Ipea e professora do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/Unicamp) e pesquisadora do Centro de Estudos de Relações Econômicas Internacionais (Ceri/IE/Unicamp). E-mail: simonedd@uol.com.br.

**Rubia Wegner** é Mestre em Desenvolvimento Econômico do IE/Unicamp e pesquisadora do Ceri. E-mail: rubicawegner@gmail.com.



## Propostas de Aperfeiçoamento do Focem

Desde 2003, a compensação das assimetrias do Mercosul tornou-se prioridade no aprofundamento da integração regional. O Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem), criado em 2004, objetiva “financiar programas para promover a convergência estrutural, desenvolver a competitividade e promover a coesão social, em particular das economias menores e regiões menos desenvolvidas; apoiar o funcionamento da estrutura institucional e o fortalecimento do processo de integração.” Apresentamos a seguir propostas para o aperfeiçoamento do Focem.

O regulamento do Focem limita o financiamento a projetos apresentados e administrados pelo setor público. Embora isso seja justificável em relação às categorias de convergência estrutural, fortalecimento da estrutura institucional do Mercosul e coesão social, no tocante aos programas na área de “desenvolvimento da competitividade” a revisão dessa norma poderia contribuir para ampliar a demanda pelos recursos do Focem. Ademais, como o principal objetivo dos projetos nessa área consiste em elevar a competitividade das empresas do Mercosul, seria desejável a implementação de mecanismos que possibilitem uma maior participação do empresário na elaboração dos mesmos.

Outra limitação na alocação de recursos do Focem concerne a proibição de financiamento da “elaboração de estudos de viabilidade e projetos básicos.” Contudo, em países com menor capacidade institucional, como Paraguai, verificamos dificuldades na elaboração de projetos de qualidade, reduzindo o acesso aos fundos disponíveis. No Focem, o projeto deve seguir metodologia estipulada pelo Mercosul – denominada Sistema de Marco Lógico – e passar por seis

instâncias diferentes antes de ser aprovado. Assim, propomos que parte dos recursos do fundo seja empregada na capacitação de solicitantes, de forma a aumentar o número de projetos financiados e reduzir ou eliminar os recursos ociosos.


Outra medida recomendável diz respeito à transparência do Focem. É importante disponibilizar informações sobre os projetos em andamento, sobre os procedimentos para a seleção dos mesmos e sobre o estágio em que as obras financiadas se encontram. A maior transparência serviria para legitimar as políticas de combate às assimetrias no bloco, especialmente com o aumento dos recursos disponíveis.

Em se considerando o objetivo de constituição de um mercado comum, é lícito afirmar que o Focem também pode constituir poderoso instrumento para a promoção de futura convergência macroeconômica e, portanto, para o combate das assimetrias de políticas públicas. Para tanto, poderiam ser estabelecidas metas de políticas públicas a serem perseguidas como condição para uso dos recursos do Focem.

Tendo em vista que as assimetrias estruturais entre regiões subnacionais do Mercosul são tão acentuadas quanto as entre países, propomos ademais que o Focem adote um regime misto de financiamento que leve em conta parâmetros por país e por região. Os recursos destinados para as áreas de convergência estrutural, desenvolvimento da competitividade e fortalecimento da estrutura institucional do Mercosul seguiriam critérios por país, baseados no tamanho do PIB, do território, da população e da competitividade industrial. As verbas direcionadas para a coesão social, por sua vez, seriam distribuídas segundo parâmetros em que as regiões abaixo da média do

bloco, em termos de renda *per capita* e de Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), receberiam o maior aporte de recursos, independentemente do país em que estivessem localizadas, beneficiando notadamente os estados e províncias brasileiros e argentinos menos desenvolvidos e menos integrados geograficamente e economicamente ao Mercosul. Essa proposta serviria para promover maior integração destas regiões subnacionais ao bloco assim como para legitimar o processo de integração nas mesmas.

Por fim, no que diz respeito à seleção dos projetos, a atribuição ao Conselho do Mercado Comum – instância máxima do Mercosul, composta pelos ministros das Relações Exteriores e da Fazenda – da tarefa de julgar em última instância os projetos do Focem permite demasiada politização das decisões de alocação dos recursos do Focem. Seria, portanto, recomendável que o processo de aprovação de projetos envolvesse em maior medida os órgãos técnicos do Mercosul.

Em suma, na valorização da dimensão política da integração, cabe ao Brasil a liderança na oferta de recursos para o tratamento de assimetrias no bloco, em benefício sobretudo do Paraguai e do Uruguai. Daí a relevância das propostas apresentadas, que podem contribuir para melhorar os mecanismos de combate às assimetrias estruturais do Mercosul, conferindo, assim, maior apoio ao processo de integração. 

**André de Mello** é técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Deint) do Ipea. Email: andre.souza@ipea.gov.br

**Ivan Tiago Oliveira** é técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Deint) do Ipea. Email: ivan.oliveira@ipea.gov.br

**Samo Gonçalves** é Terceiro Secretário da carreira de diplomata. As opiniões aqui expressas são de caráter pessoal e não refletem a posição oficial do Ministério das Relações Exteriores. Email: samo.goncalves@itamaraty.gov.br

# Bolívia, entre a preservação e o desenvolvimento

Igor Fuser - de São Paulo

Vista da Praça de Armas em La Paz, na Bolívia

Governo Evo Morales enfrenta dilema de atender base social fragmentada e definir planejamento econômico de alcance nacional. Protestos populares contra estrada que integrará regiões pobres expõem contradições existentes também em outros países da América Latina. Para a cientista política Angelita Matos Souza, da UNESP, “até mesmo os movimentos sociais mais bem-intencionados podem se equivocar”

**Q**ual deve ser a atitude de um governo sul-americano diante do dilema entre, de um lado, respeitar o meio ambiente e consultar as comunidades indígenas nos projetos que envolvam seus territórios e, do outro, levar adiante as iniciativas estatais consideradas indispensáveis para melhorar as condições de vida da população? Entre a defesa da chamada Mãe Terra e as exigências do desenvolvimento, como se pode definir uma prioridade?

Essas perguntas, presentes na cena boliviana desde a chegada de Evo Morales à presidência, em 2006, à frente de uma ampla aliança de organizações populares, voltaram a se manifestar de forma dramática. Um prolongado impasse entre governo e movimentos sociais terminou em 23 de outubro, com a decisão presidencial de cancelar a construção de uma rodovia cujo traçado atravessaria uma reserva indígena. Morales acabou cedendo à pressão de uma marcha que levou mais de três mil manifestantes até La Paz.

O pivô do conflito é o Território Indígena Parque Nacional Isiboro Sécore (Tipnis), onde vivem 12 mil integrantes dos povos yuracaré, moxenho e chimane, espalhados em 64 comunidades. O trajeto inicial da

rodovia, ligando Villa Tunari, no departamento (província) de Cochabamba, a San Ignacio de Moxos, em Beni, visava reduzir o trajeto entre as duas localidades, que atualmente é de 900 quilômetros (três dias de viagem), para 300 quilômetros.

**300**  
**mil pessoas**

solidarizaram-se com os opositores da rodovia através do Tipnis

Em trabalho intitulado “O êxito boliviano durante a crise mundial de 2008-2009”, publicada no *Boletim de Economia e Política Internacional*, em abril de 2010 (disponível em [www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)), o economista Pedro Silva Barros, técnico de Planejamento e Pesquisa e titular da missão do **Ipea** na Venezuela, lembra o seguinte:

“A candidatura de Morales foi germinada no movimento cocalero da região

do Chapare e na luta contra a política financiada pelos Estados Unidos de erradicação da cultura da coca nos anos 1990. Ganhou impulso nas manifestações pelos direitos indígenas e contra as privatizações, particularmente a da água de Cochabamba, em 2000. Foi viabilizada por uma aliança dos novos movimentos reivindicatórios com forças da esquerda tradicional, aglutinadas no Movimento ao Socialismo (MAS)”.

**REGIÃO CARENTE** O polêmico projeto tem como objetivo integrar ao resto da Bolívia uma região amazônica carente de infraestrutura, onde a presença estatal é rarefeita e os serviços públicos só chegam de modo precário. Outro fator de estímulo à construção da rodovia é (ou era) a perspectiva de pôr fim à situação de dependência econômica de Beni em relação à vizinha Santa Cruz de la Sierra. Devido ao isolamento viário, os pecuaristas locais são obrigados a comercializar sua carne bovina por intermédio dos frigoríficos situados em Santa Cruz – o reduto político da oposição conservadora ao governo Morales. A rodovia criaria um vínculo direto entre Beni e as regiões central



e ocidental da Bolívia, sob a hegemonia política dos partidários do governo.

Mas os líderes comunitários do parque e as ONGs ambientalistas receiam que a abertura do território facilite a devastação da floresta, com o ingresso ilegal de madeireiros e de plantadores de coca. Apoiados por organizações sociais de projeção nacional, os indígenas das chamadas “terras baixas” da Bolívia lançaram-se em uma marcha, rumo a La Paz, para exigir a aplicação do seu direito à consulta prévia, previsto na nova Constituição, promulgada em 2009.

Já outras entidades indígenas e camponesas tomaram posição ao lado do governo, o que configurou uma divisão entre as forças sociais e políticas que levaram Morales ao

# 3,2 bilhões

de dólares foram investidos no setor público no ano de 2010

poder. A mesma aliança havia se formado para aprovar a nova Constituição e derrotar a sublevação separatista das oligarquias da Meia-Lua, a região mais rica do país, onde se concentram o agronegócio e a produção de petróleo e gás.

**INTRANSIGÊNCIA E NEGOCIAÇÃO** De início, as autoridades trataram os líderes indígenas do Tipnis com a intransigência expressa no comentário de Morales de que as opções, no caso da rodovia, se limitariam ao “sim ou sim”. A obra foi apresentada como um fato consumado e a oposição a ela, atribuída à interferência de ONGs a serviço de interesses tidos como imperialistas e dispostos a impedir o desenvolvimento da Bolívia. Quando a marcha já tinha se tornado um tema de destaque na cobertura midiática, o governo se dispôs a negociar. Aí foram os indígenas que recusaram o diálogo, negando-se a receber as sucessivas delegações de ministros enviadas ao seu encontro. A tensão crescente culminou, em 25 de setembro, com um episódio ainda



Gilberto Marignoni

Eleição da Assembleia Constituinte em La Paz em junho de 2006. A Carta Magna estabeleceu as bases para o Estado plurinacional

não totalmente esclarecido de repressão policial, que provocou o repúdio geral da opinião pública boliviana e foi condenado pelo próprio Morales.

A inabilidade do governo em lidar com o conflito ficou patente com a ação policial, pela qual nenhuma autoridade se responsabilizou. Dois ministros renunciaram aos seus cargos, em protesto, e as empresas de mídia, alinhadas com a oposição conservadora, aproveitaram para amplificar o estrago à imagem do governo, demonstrando uma inédita simpatia pela causa dos indígenas – os mesmos que, até pouco tempo antes, eram retratados como selvagens e inimigos do progresso.

Derrotada nas urnas sucessivas vezes, a oligarquia boliviana explora, em proveito

próprio, as ambiguidades e contradições da experiência boliviana de implantação de um projeto político nacional-popular.

**PANORAMA CONTINENTAL** Em uma perspectiva sul-americana, constata-se que Morales não está sozinho no dilema entre as demandas do desenvolvimento e a proteção socioambiental. O governo brasileiro tem enfrentado resistência à construção de hidrelétricas na Amazônia e o mesmo se passa com os projetos de mineração na Argentina e no Equador. Uma situação extrema teve lugar no Peru, em 2010, quando a queda de braço entre o então presidente Alán García e indígenas amazônicos contrários à presença de empresas petrolíferas culminou em um conflito violento com dezenas de mortes, o que acabou contribuindo para a recente vitória eleitoral de Ollanta Humala.

nacionalistas – e a autoafirmação e o pleno reconhecimento dos direitos da maioria indígena após cinco séculos sob o domínio da chamada elite branca.

Essa via “descolonizadora”, que difere parcialmente do modelo republicano-liberal, ganhou forma jurídica na definição da Bolívia como um *Estado Plurinacional* e na opção constitucional por uma visão de mundo denominada “bom viver”, em que o bem-estar social se associa à ideia da harmonia com a natureza. Valorizam-se o estilo de vida das comunidades originárias, seus idiomas e costumes ancestrais, ao mesmo tempo em que se rejeita o consumismo contemporâneo. O problema reside em conciliar a perspectiva etnoambientalista com a necessidade de elevar em curto prazo as condições materiais de existência no país mais pobre da América do Sul. Esse dilema se manifestou, com clareza, na crítica que um militante político indígena pró-Morales, Ollantay Itzamná, fez aos intelectuais brancos engajados em ONGs internacionais que se opõem aos empreendimentos desenvolvimentistas no interior do país. “Quando escuto e leio os argumentos contra o trecho de rodovia que cruza o Tipnis, me pergunto se os ambientalistas e indigenistas já sentiram na própria carne o que é viver isolado e em permanente precariedade”, escreveu. “Saberão o que é viver sem energia elétrica, sem escola, sem hospitais, sem computador, sem geladeira?”

**Tabela 1: Variação anual do Produto Interno Bruto (PIB) da Bolívia (2003–2010)**

Ano	Variação (Em %)
1993	4,2
1994	4,6
1995	4,6
1996	4,3
1997	4,9
1998	5,0
1999	0,4
2000	2,5
2001	1,6
2002	2,5
2003	1,9
2004	2,5
2005	3,7
2006	4,1
2007	4,5
2008	4,6
2009	6,1
2010	3,4

Fonte: Ministério de Economia e Finanças Públicas da Bolívia

# 2%

## das terras

dos indígenas é o que o Estado boliviano pede ao movimento popular para explorar o petróleo da Amazônia

A originalidade boliviana deriva da convergência de atores sociais que viabilizou a derrota do modelo neoliberal e o triunfo do *Movimiento Al Socialismo* (MAS) nas eleições presidenciais de dezembro de 2005. Morales chegou ao poder como o líder de uma aliança de setores populares do campo e das cidades, formada em torno de uma proposta de “refundação” do país em que se agregam a busca do desenvolvimento industrial – bandeira histórica dos

**MÃE TERRA E ESTADO** Por outro lado, a ampla adesão à marcha indígena dá a medida da ressonância que a causa indigenista-ambientalista encontra na sociedade boliviana, inclusive em setores urbanos. A mobilização agregou mais de 300 mil pessoas marcharam até La Paz em solidariedade aos opositores da rodovia através do Tipnis. “A questão da definição de prioridades é complexa pelo fato de que Evo Morales se



*“Os projetos brasileiros tanto em energia como em infraestrutura foram importantes para o desenvolvimento boliviano nas últimas duas décadas, mas a presença brasileira no país vizinho, para ser sustentável no longo prazo, precisa dar um salto qualitativo”*

**Pedro Silva Barros,**  
técnico de Planejamento e Pesquisa e titular da missão do Ipea na Venezuela

elegeu e reelegeu defendendo um programa de governo desenvolvimentista, mas que se combinava com o discurso de defesa da *Pacha Mama* (Mãe Terra), observa a antropóloga Caroline Cotta de Mello Freitas, professora na pós-graduação da Escola de Sociologia e

**Tabela 2: Transferência de renda por meio de programas sociais do Estado**

Ano	Valor (Em milhões de US\$)
2001	39
2002	39
2003	96
2004	98
2005	108
2006	138
2007	153
2008	233
2009	296
2010	313

Legenda:  
Barras em amarelo: governos anteriores  
Barras em azul: governo de Evo Morales  
Fonte: Ministério de Economia e Finanças Públicas da Bolívia

Política de São Paulo. Especialista na temática indígena boliviana, Caroline recorda que o presidente enfatizou seu compromisso de defesa da Mãe Terra na solenidade de

posse simbólica realizada em Tihuanaco, o mais famoso centro cerimonial dos povos pré-colombianos, em janeiro de 2010.

Ao forçar a mão no imbróglia da rodovia, Morales deu munição aos opositores que o denunciam como um farsante que se aproveitou do discurso da *Pacha Mama* para se fortalecer politicamente. Mas a verdade é que o governo boliviano sempre foi claro em sua visão desenvolvimentista, conforme assinala Salvador Schavelzon, pesquisador da PUC de Campinas com doutorado sobre o processo constituinte boliviano. “O projeto político do MAS não se afasta do pragmatismo que domina os outros países da região”, constata. Trata-se, aqui, de uma situação semelhante ao atual embate entre o presidente equatoriano Rafael Correa e as correntes indígenas e socioambientalistas que romperam com o governo a partir de concepções divergentes sobre o “bom viver”, igualmente sacramentado na nova Constituição do Equador.

**DEFESA DA INDUSTRIALIZAÇÃO** Mais do que o próprio Morales, o grande arauto da opção industrializante na Bolívia é o vice-presidente Álvaro García Linera. Em sua posição privilegiada como intelectual e dirigente

político, Linera enfatiza, a cada momento, a urgência do governo em proporcionar benefícios palpáveis para as multidões de desfavorecidos que constituem a base de apoio do MAS. “O tempo conspira contra os processos revolucionários”, escreveu. “Se não trazem bem-estar, as pessoas começam a se desencantar de sua obra e se tornam mais propensas a ouvir as fantasias conservadoras de quem lhes promete o paraíso por arte de magia” – isto é, a ilusão de que é possível alcançar o “bom viver” sem a geração dos excedentes econômicos necessários para satisfazer as demandas populares que a própria Constituição estabelece como direitos de todos.

**942**  
**mil bolivianos**  
tiveram acesso, nos últimos 5 anos, pela primeira vez, aos serviços de água potável

O alerta faz parte de um livreto publicado no início deste ano (*El oenegismo, enfermedad infantil del derechismo*), no qual Linera polemiza contra os que se dizem decepcionados com o “processo de mudanças”, como os bolivianos chamam a trajetória iniciada na posse de Morales. “A possibilidade do desencanto não aparece porque a revolução tenha se extraviado, como reacionariamente interpretam a direita cavernosa e seus acólitos *onguistas*, e sim porque não avança suficientemente rápido”, provoca.

Em seus livros e discursos, Linera defende a exploração das reservas de hidrocarbonetos (petróleo e gás natural) e de minérios como requisito para industrializar o país, melhorar os indicadores



A capital La Paz, vista da cidade de El Alto, a 4,8 mil metros de altitude. Governo tem urgência em proporcionar benefícios palpáveis para as multidões de desfavorecidos que constituem sua principal base de apoio

sociais e redistribuir a riqueza, aproveitando o contexto favorável da alta dos preços das *commodities* no mercado internacional. O Estado, encarado não apenas como um regulador da vida econômica e sim como um agente importante no processo produtivo, assume um papel de ponta que se expressa na reestatização de empresas estratégicas nos setores de hidrocarbonetos, mineração, eletricidade, telecomunicações, siderurgia e transportes, entre outros.

Nos primeiros cinco anos do “processo de mudança” a participação estatal na economia dobrou de 17% do Produto Interno Bruto, em 2005, para 34%, em 2010. Os investimentos públicos, nesse mesmo período, saltaram de US\$ 600 milhões anuais para US\$ 3,2 bilhões, acompanhados dos índices

# 300 quilômetros

separam a fronteira brasileira da rodovia  
que liga Cochabamba a Beni

mais elevados de crescimento econômico da América do Sul.

Tais proezas, assim como o extraordinário desempenho social nos últimos cinco anos, se devem, antes de tudo, ao decreto de nacionalização dos hidrocar-

bonetos, de 2006. A medida, pivô de uma crise diplomática com o Brasil, ampliou a participação estatal nas receitas do gás natural – principal produto de exportação – de cerca de 30% para mais de 70%, em média, com a redução drástica dos lucros das transnacionais do setor, entre elas a Petrobras, que perdeu sua posição como a maior empresa no país para a reconstruída Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), 100% estatal.

**PRESENÇA BRASILEIRA** No episódio do Tipnis, a presença de interesses do Brasil voltou a ser questionada. No calor da polêmica, Morales foi acusado de se curvar ao “subimperialismo” do país vizinho. Os argumentos: primeiro,

**Tabela 3: Indicadores sociais da Bolívia no governo de Evo Morales**

A porcentagem dos bolivianos em situação de pobreza caiu de 60,6% em 2005 para 49,6% em 2010.
A parcela da população em situação de pobreza extrema caiu, no mesmo período, de 38,2% para 25,4%. A chamada classe média aumentou de 30% para 36%, o que equivale a 1 milhão de pessoas a mais.
Em 2005, os 10% de bolivianos mais ricos detinham uma riqueza 128 vezes maior que a dos 10% mais pobres. Em 2009, essa diferença tinha se reduzido à metade, para 60 vezes.
Nos últimos 5 anos, 942 mil bolivianos tiveram acesso, pela primeira vez, aos serviços de água potável e 700 mil ao saneamento básico.
Durante o governo de Morales, a mortalidade infantil caiu de 55 em cada mil nascidos vivos para 45.
A proporção de moradias rurais com acesso à eletricidade subiu de um quinto para a metade.

de que a construção da rodovia foi entregue a uma empreiteira brasileira; e, segundo, de que a obra está incluída na planilha de projetos da IIRSA (Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana), normalmente associada ao agravamento das distorções econômicas decorrentes do modelo primário-exportador. Ocorre que, como afirmou Linera em resposta aos “desiludidos” com o governo, a rodovia entre Cochabamba e Beni termina seu percurso a mais de 300 km da fronteira brasileira, em plena selva amazônica. Portanto, nada a ver com os “corredores interoceânicos” previstos na IIRSA. E, evidentemente, o projeto dessa rodovia, assim como todas as obras viárias do governo Morales, só começou a ser levado à prática porque as autoridades da Bolívia julgaram que isso era do interesse daquele país.

Nada disso, porém, impede que se pense nas vantagens que uma cooperação bilateral mais intensa poderia trazer para a tão almejada integração sul-americana. Para Pedro Silva Barros, do **Ipea**, “os projetos brasileiros tanto em energia como em infraestrutura foram importantes para o desenvolvimento boliviano nas últimas duas décadas, mas a presença brasileira no país vizinho, para ser sustentável no longo prazo, precisa dar um salto qualitativo”. Barros vislumbra a possibilidade de que a cooperação entre os dois países se eleve a um patamar superior ao atual, com benefícios para ambas as

partes. “O desafio para o próximo período é transformar o Brasil de mero explorador e importador de recursos naturais sem valor agregado e fornecedor de serviços de engenharia em fomentador de projetos de integração produtiva, dinamizando o mercado interno boliviano e associando a política de desenvolvimento do Brasil ao do país vizinho”, afirma.

**CONFLITO SOBRE MODELO** Pelo lado boliviano, o dilema imediato – cuja resolução antecede qualquer redesenho das relações com o Brasil – é o que envolve o confronto do governo com uma parcela das entidades indígenas e das ONGs que, durante o recente período neoliberal, aliam-se ao MAS na luta contra a privatização e o uso predatório dos recursos naturais. O conflito sobre o modelo de desenvolvimento, emblemático dos impasses decorrentes da expansão do modelo extrativista, deu mostras de seu potencial explosivo em 2010, com o início das prospecções petrolíferas em terras amazônicas no norte do departamento de La Paz. Algumas das comunidades indígenas da região tentaram bloquear a entrada dos geólogos da YPFB. Diante da palavra de ordem “Uma Amazônia sem petróleo”, lançada pelo Fórum Boliviano sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Fobomade), o presidente Evo Morales perguntou em tom

de desafio: “Então, do que vamos viver?”. Em seguida emendou, referindo-se ao programa social equivalente no Brasil à Bolsa Escola: “Com que dinheiro vamos pagar o Bônus Juancito Pinto?”.

Para os descontentes que se afastaram do governo nos últimos anos, fissuras como essa são sinais de uma crise profunda no “processo de mudança”, caracterizada pelo distanciamento entre as autoridades e os movimentos sociais, violação dos princípios democráticos e falta de aplicação efetiva do texto constitucional. Já o vice Linera prefere apresentar os atritos entre o governo e parte de sua base de apoio como “contradições no seio do povo” – antiga categoria maoísta para designar as divergências não-antagônicas entre os que lutam pela transformação social.

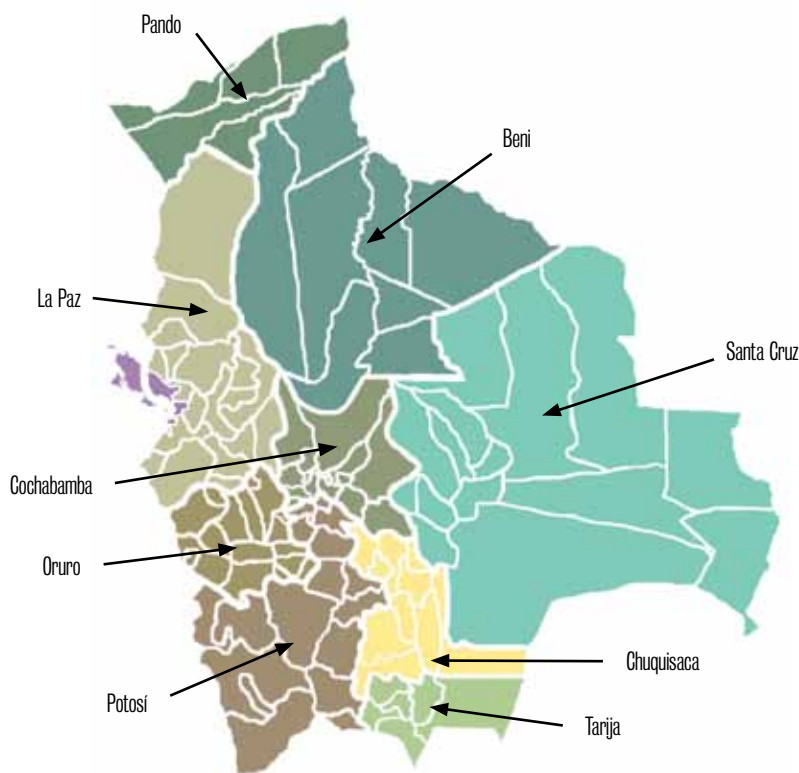
**Tabela 4: Receita estatal com a indústria do petróleo e gás natural**

Ano	Valor (em US\$ milhões)
2001	222,5
2002	187,9
2003	243,4
2004	333,3
2005	673,1
2006	1.473,7
2007	1.532,6
2008	2.098,5
2009	2.138,2
2010	2.235,3

Fonte: Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB)

**TENSÕES CRIATIVAS** Esse é o mote de sua obra mais recente, *Tensiones creativas de la Revolución*, na qual Linera enumera quatro pontos onde se manifestam as contradições dentro do bloco nacional-popular. O primeiro diz respeito à relação entre o Estado e os movimentos sociais – a ser resolvida, segundo Linera, por meio do debate democrático. O segundo foco de tensão decorre da necessidade de garantir a liderança do processo político pelos indígenas, camponeses e operários

## Bolívia: divisão político-administrativa



e, ao mesmo tempo, incorporar outros segmentos da sociedade. O terceiro tem a ver com o embate entre os interesses gerais e os interesses setoriais ou particulares – por exemplo, as greves de professores em luta por fatias da renda nacional que, segundo o governo, devem se destinar aos investimentos de infraestrutura. Por fim, Linera aponta a tensão existente entre o uso sustentável da natureza e a necessidade estatal de gerar excedentes econômicos e industrializar o país.

Como equilibrar essas duas demandas conflitantes? “Não existe uma receita”, admite Linera. Por um lado, ele reafirma o compromisso do governo em praticar o que chama de “diálogo com a natureza”, evitando os métodos predatórios dos neoliberais e do desenvolvimentismo tradicional. Por outro lado, o vice boliviano enfatiza a primazia do interesse coletivo sobre as reivindicações de grupos específicos. “Junto com o direito de

*“O governo Morales errou feio não realizando um referendo entre os atingidos, tal como estabelece a nova Constituição, e agravou o erro muitíssimo ao reprimir a mobilização indígena”*

**Angelita Matos Souza,**  
professora no campus da Unesp em Marília

um povo ao seu território existe o direito de um Estado conduzido pelo movimento popular”, afirmou, em referência à decisão de extrair o petróleo da Amazônia. “O Estado não está tomando terras dos indígenas nem permitindo que as empresas petrolíferas destruam essas áreas. Pedimos apenas 1% ou 2% para explorar, nada mais. Se isso afetar um pequeno trecho de natureza, terá

de ser feito de qualquer forma, para tornar viável a própria estabilização deste governo de camponeses, indígenas e trabalhadores.”

**SUBSÍDIOS A COMBUSTÍVEIS** A dificuldade é comunicar essas ideias a uma população acostumada a encarar com desconfiança qualquer iniciativa vinda “de cima”. É o que seu viúvo no episódio desastroso do “gasolinaço”, em dezembro de 2010. Foi quando o governo decidiu suprimir, de uma hora para outra, os subsídios estatais aos combustíveis.

Do ponto de vista econômico, essa era uma medida racional – único meio de acabar com o contrabando de derivados de petróleo para os países vizinhos. Mas o temor de uma alta dos preços dos produtos essenciais levou milhares de manifestantes às ruas, obrigando o governo a voltar atrás em menos de uma semana.

Na ocasião, o presidente pediu desculpas ao povo boliviano e invocou o lema dos neozapatistas mexicanos: “mandar obedecendo”. No episódio do Tipnis, seu governo reincidiu em tratar com indiferença um assunto que mexe intensamente com a sensibilidade popular, só recuando quando a posição oficial se tornou insustentável. Na opinião da cientista política Angelita Matos Souza, professora no campus da Unesp em Marília, “o governo Morales errou feio não realizando um referendo entre os atingidos, tal como estabelece a nova Constituição, e agravou o erro muitíssimo ao reprimir a mobilização indígena”. Angelita equilibra essa crítica com uma advertência para os riscos de uma interpretação maniqueísta dos conflitos socioambientais bolivianos. “O fato de que as forças que prioritariamente levantam a bandeira ecológica são ONGs e movimentos indígenas não é suficiente para colocar os que apoiam o governo e a construção da estrada do lado do mal”, pondera. “Até mesmo os movimentos sociais mais bem-intencionados podem se equivocar.”

# Estudos do Ipea tornam-se referência para acadêmicos e leigos

Mirlene Bezerra – de Brasília

Livros e análises do Instituto subsidiam trabalhos em todo o Brasil. Obras compõem acervos universitários e comunitários. É o caso de biblioteca montada por adolescente no interior do Rio Grande do Norte, numa história de paixão pelo conhecimento



Danilo Bezerra Vieira, 17, classifica livros na Biblioteca Comunitária Juscelino Kubitschek, em Almino Afonso (RN). Em 2008 ele começou a organizar o acervo



**U**ma biblioteca comunitária criada por um adolescente no sítio Três Altos, zona rural de Almino Afonso, um pequeno município do Rio Grande do Norte, é um exemplo de inúmeras iniciativas autônomas pela difusão do conhecimento que se espalham pelo Brasil. Curioso e entusiasmado leitor, Danilo Bezerra Vieira decidiu compartilhar com os moradores de sua localidade o conhecimento de quase 300 títulos de publicações recebidas por meio de doações. “Foi uma forma de dar a minha contribuição à sociedade”, disse o estudante do terceiro ano do ensino médio da Escola Estadual Ronald Neo Júnior do município de 4.948 habitantes a 285 km de Natal. Como sempre gostou de ler, Danilo ganhava muitos livros dos professores e, a certa altura, começou a se questionar sobre a finalidade daquele acervo guardado só para si. Foi assim que tudo começou, em 2008, quando ele tinha apenas 15 anos. “Acredito

que o conhecimento não é uma coisa que deve ficar restrita, tem que estar aberto a todos”, disse.

*Para Danilo Bezerra, fundador da Biblioteca Comunitária JK, o conhecimento não é só para entidades acadêmicas e grandes estudiosos.*

*“Pode até ser! Mas com isso a gente está provando que é para todos”*

Acomodada na sala da casa onde mora com os pais – o agricultor Francisco Vicente Vieira, 53 anos, e a dona de casa Mara Núbia Bezerra, 40 anos – a Biblioteca JK não para de crescer. Atualmente conta com 2.137 livros, todos catalogados à mão, já que o estudante

não tem computador para digitalizar os dados. O espaço, batizado em homenagem ao ex-presidente Juscelino Kubitschek, por quem o jovem nutre profunda admiração, recebeu o apoio da prefeitura local e de um empresário da região para uma pequena reforma, após a repercussão do vídeo institucional *Rotas do Ipea*, projetado na festa dos 47 anos do Instituto, em Brasília.

**LIVROS EM DESTAQUE** Os livros editados pelo **Ipea** têm destaque nas estantes. Danilo conta ter solicitado as publicações ao buscar dados sobre a crise mundial de 2008. Procurou nos *sites* da administração pública uma forma de trazer informações para sua comunidade entender um pouco do assunto. “As pessoas devem pensar que esse conhecimento é mais retido a entidades acadêmicas e a grandes estudiosos. Pode até ser! Mas com isso a gente está provando

João Viana



Danilo Bezerra Vieira, organizador da biblioteca



Da esquerda para a direita, os professores William Eufrásio Nunes Pereira e Johnatan Rafael Santana, da UFRN, conversam com as estudantes Ana Cristina Morais, Isabel Caldas Borges e Rebeca Marota. Para William, “Os dados do Ipeadata e os textos para discussão são muito ricos e dão boa fundamentação para pesquisas”

que não é só pra eles, é para todos. Uma das missões do **Ipea** não é humanizar e levar a todos o conhecimento? Então! Foi por isso que procurei o Instituto”, enfatizou.

Outra experiência que mostra a capacidade da produção do Instituto em alcançar as camadas populares foi registrada no município de Capão Bonito, em São Paulo. Desempregado e acometido pela síndrome do pânico, Alfredo Ozi Galvão não se acomodou diante das dificuldades. Além

de buscar tratamento médico, pensou em como ocupar seu tempo para driblar os sintomas da doença e ter algum rendimento para sua subsistência. Na casa que herdou dos pais, montou uma pensão para abrigar pessoas que estejam de passagem pela cidade. Como o espaço era grande, decidiu criar uma biblioteca comunitária. “É uma iniciativa boa. Fiz pelo prazer da leitura e para incentivar as pessoas a lerem mais sobre todos os temas”, justifica.

Para Alfredo, a administração pública não é a única responsável pela melhoria do País: “Cada um de nós brasileiros pode e deve doar um pouco de si, seja de forma material ou espiritual”. O agora bibliotecário só lamenta que poucas editoras – de instituições privadas ou públicas – abracem ideias como a sua e se disponham a contribuir com a doação de livros. Mas nas poucas respostas positivas que tem recebido, como aconteceu com a Livraria do **Ipea**, encontrou ânimo para persistir no projeto.

# 2.137

## títulos

de publicações recebidas por meio de doações compõem o acervo da Biblioteca JK

A reitora da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Ângela Maria Paiva, acredita que essa “descoberta” de utilização dos estudos do **Ipea** por pessoas que estão em comunidades rurais ou comunidades

*“As pessoas estão se apropriando, estão construindo um conhecimento que pode estar sustentado na mesma base que a academia se sustenta”*

**Ângela Maria Paiva,**  
reitora da UFRN





*“Em todos esses anos de pesquisa e trabalhos gerados, tornou-se impossível pensar a economia brasileira sem pensar no Ipea”*

**Ricardo Araújo,**  
professor de Economia da  
Universidade de Brasília (UnB)

distantes dos grandes centros é surpreendente. “Isso me deixa feliz, porque certamente essas pessoas estão construindo um conhecimento que pode estar sustentado na mesma base que a academia se sustenta”, ressaltou.

**PESQUISAS ACADÊMICAS** Entre os professores e pesquisadores, o Instituto tem um papel fundamental, por dar o apoio das bases de dados, dos textos para discussão, dos livros e das publicações em geral dos diversos estudiosos no Brasil, consolidando o conhecimento

científico. “Em todos esses anos de pesquisa e trabalhos gerados, tornou-se impossível pensar a economia brasileira sem pensar no Ipea”, opinou o professor de Economia da Universidade de Brasília (UnB), Ricardo Araújo.

Segundo o professor de economia da UFRN, William Eufrásio Nunes Pereira, “Os dados do Ipeadata e os textos para discussão são muito ricos e dão boa fundamentação para pesquisas”. O professor, que também coordena grupos de pesquisa sobre trabalho, desenvolvimento urbano e regional e teoria do desenvolvimento econômico acredita que,

além desses textos, há outras publicações que contribuem muito para a formação dos estudantes.

O aluno de pós-graduação e professor substituto do curso de Ciências Econômicas da UFRN, Johnatan Rafael Santana de Brito, trabalha com pesquisa, sobretudo na área de setor público e prospecção de mercado e desenvolvimento agrícola. Ele diz que os estudos divulgados pelo Instituto têm sido fundamentais para o desenvolvimento de suas pesquisas. “Minha dissertação tem base teórica sobretudo nas publicações do Ipea. Os dados são concisos, de fácil manejo, que nos permite dissecar a informações”, garante ele.

A graduanda da mesma universidade, Rebeca Marota, tem opinião parecida. Segundo a estudante, o trabalho desenvolvido pelo Instituto é muito importante. Não apenas para a academia, como para a elaboração de políticas para o desenvolvimento econômico. “Acredito que uma base como a do Ipeadata, de fácil manejo, é de grande relevância tanto para a academia como para os gestores públicos”, conta ela.

**DIVERSIFICAÇÃO DE ATIVIDADES** A ex-diretora presidente da Empresa Brasileira de Comunicação (EBC), Tereza Cruvinel, ressaltou



A casa onde se localiza a biblioteca comunitária, em Almino Afonso

que o **Ipea** sempre abordou os mais diversos aspectos da sociedade brasileira e que atualmente, como está em um nível mais complexo, tem ampliado seu raio de ação. Um exemplo disso são as coletivas públicas, criadas recentemente com o objetivo de estreitar relações com a sociedade. Com o formato de entrevista coletiva, elas possibilitam aos cidadãos – não só jornalistas – assistirem ao vivo às apresentações dos estudos desenvolvidos, tirarem dúvidas com os técnicos do Instituto, darem sugestões e fazerem críticas.

*Entre os professores e pesquisadores, o Ipea tem exercido um papel fundamental na difusão de pesquisas sobre a realidade brasileira. A instituição fornece bases de dados e informações variadas através dos textos para discussão, dos livros e das publicações em geral*

A Conferência de Desenvolvimento, este ano em sua segunda edição, também é uma mostra do quanto o órgão tem buscado sua diversificação. O evento tem como objetivo criar um espaço nacional de debates sobre o desenvolvimento, focada na produção do **Ipea**. Ela é aberta a estudantes, profissionais, agentes públicos, estudiosos, pesquisadores, especialistas, professores, legisladores, entre outros. “Tive oportunidade de realizar dentro da Conferência de Desenvolvimento o Festival da Mulher Afro, Latino-Americana e Caribenha, que foi um espaço importante de discussão racial, com recorte de gênero”, destacou a produtora cultural Jaqueline Fernandes.

Daniel Garcia Dias, estudante de Gestão de Políticas Públicas da UnB, descobriu o **Ipea** exatamente por meio dos livros sobre políticas de combate ao racismo que ganhou de amigos. Isso o fez se interessar pelas publicações e pelas informações disponibilizadas no site.

## Ultrapassando limites

Em seu artigo *Planejamento e Ipea no Brasil: de 1964 aos anos 2000 – A reconstituição de um itinerário por meio de entrevistas*, Walmir Barbosa, professor do Instituto Federal de Goiás (IFG) e doutorando em História pela Universidade Federal de Goiás, disse que no Brasil o planejamento em uma dimensão estratégica remontou ao estabelecimento do modelo econômico desenvolvimentista. E, segundo ele, a criação do **Ipea** teria ocorrido à meia idade deste modelo econômico, com um papel estratégico na construção das políticas de Estado no Brasil, em especial no âmbito do planejamento das atividades econômicas.

Mas há algum tempo o Instituto ultrapassou esses limites. “Hoje a gente já observa que as informações não se limitam à área econômica. O **Ipea** já trabalha com dados sociais, com estudos que embasam as áreas de saúde, de serviço e ciências sociais, de arquitetura e urbanismo e até de filosofia, geografia e história”, destaca a bibliotecária da UFRN, Cavalcanti.

**POLÍTICAS PÚBLICAS** No Congresso Nacional, os estudos do Instituto também têm grande difusão. A deputada Erika Kokay (PT-DF) foi categórica em dizer que o Instituto desnuda o Brasil. “Fica claro como estão as políticas públicas do nosso país. Ele nos dá parâmetros de onde é necessário potencializar determinadas políticas, onde é necessário mudar o curso”.

O líder do governo na Câmara Federal, Candido Vaccarezza (PT-SP), afirma que a produção técnica e científica do Instituto é utilizada pela comunidade política brasileira: “Todos nós já utilizamos o trabalho do **Ipea**”.

**103**  
**mil livros**

e revistas foram doados pela Livraria do Ipea somente entre os meses de janeiro e outubro deste ano

Milhões de brasileiros têm acesso às publicações do Instituto. De 2010 a 2011 o Editorial produziu 629 títulos entre livros, revistas, boletins, indicadores, notas técnicas, textos para discussão e relatórios de pesquisa. Somente de janeiro a outubro deste ano a Livraria comercializou cerca de 560 livros e doou aproximadamente 103 mil exemplares entre livros e revistas. No mesmo período, o portal registrou aproximadamente um milhão e quinhentas mil visitas e o seu perfil no twitter possui cerca de 16 mil e 600 seguidores. O Instituto realiza mais de mil eventos por ano.

O senador Cristovam Buarque (PDT-DF) afirma seguir os trabalhos do Instituto há muitos anos e que este sempre foi referência para suas pesquisas e obras. “O **Ipea** é uma instituição que o Brasil precisou, precisa e espero que siga colaborando com o País”, afirmou.

Não são apenas os aliados do governo que reconhecem o trabalho desenvolvido. É o caso do senador Álvaro Dias (PSDB-PR). Na visão do parlamentar, o **Ipea** subsidia também a oposição, que se vale das informações preciosas ali produzidas. **i**

BID I

## Infraestrutura nas escolas do continente

Gilberto Mingonni



O acesso a serviços básicos de eletricidade, água, esgoto e telefone são “altamente deficientes” nas escolas da América Latina e do Caribe. Em 40% das escolas públicas e privadas, não há biblioteca, 88% não têm laboratório de ciências, 65% não contam com salas de informática e 35% não oferecem espaço para prática esportiva. As informações são do relatório *Infraestrutura Escolar e Aprendizagem da Educação Básica Latino-Americana*, divulgado em outubro pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

O estudo traz dados de 16 países, incluindo o Brasil. Uma das conclusões é que há grande disparidade entre a infraestrutura disponível nas escolas particulares e a da rede pública. Há diferença também entre as entidades de ensino que se localizam nas cidades em relação às da área rural.

O estudo relaciona ainda a infraestrutura das escolas com o desempenho dos alunos, baseado no Segundo Estudo Regional Comparativo e Explicativo (Serce) – teste que foi aplicado em quase 200 mil alunos de três mil escolas da região. A principal conclusão mostra que os estudantes de unidades mais bem equipadas têm um melhor aprendizado. A pesquisa completa está disponível no site do BID: [www.idabid.org](http://www.idabid.org).

## Produtividade

### Indústria perde participação no PIB



A indústria vem perdendo participação na economia brasileira e também nos principais países da América Latina. Segundo o estudo *Desempenho da cadeia de valor metalmeccânica latino-americana*, da Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (Funcex), a participação da indústria manufatureira do Brasil em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) em 2010 foi 15,8%, percentual igual ao de 2009, mas inferior aos 19,2% registrados em 2004.

O mesmo fenômeno vem ocorrendo, segundo a pesquisa, em países como Argentina, Colômbia e México. A participação da indústria mexicana no PIB caiu 3 pontos percentuais entre 2000 e 2010 (de 20% para 17%). A desindustrialização passa pela perda da competitividade seja pelo câmbio, tributação, assimetria competitiva ou pela guerra comercial com a China.

Em 2005, Argentina, Brasil, Colômbia e México exportaram cerca de US\$ 1 bilhão para a China em produtos metalmeccânicos e importaram US\$ 18,3 bilhões. Em 2010, o valor das exportações praticamente dobrou. No entanto, as importações saltaram para US\$ 59,5 bilhões, elevando o déficit na balança comercial de US\$ 17,3 bilhões em 2005 para US\$ 57,5 bilhões no ano passado.

Quase 63% do que é exportado pela China para o Brasil são produtos metalmeccânicos, enquanto o Brasil exporta apenas 2,5% em produtos do setor. O estudo também confirma a queda da participação dos manufaturados na pauta de exportações. Em 2005, estes respondiam por 55% das exportações. No ano passado, o percentual caiu para 39%. O estudo completo pode ser acessado pelo site: [www.funcex.org.br](http://www.funcex.org.br).

## Meio Ambiente

### ONU divulga relatório sobre recursos naturais

O Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma) divulgou, em setembro, o relatório *Eficiência na utilização de recursos na América Latina: perspectivas e implicações econômicas*. O estudo foi desenvolvido entre 2009 e 2010 pelo Pnuma e a Rede Mercosul de Pesquisas Econômicas, em colaboração com as universidades Autônoma Metropolitana, do México, e Concepción, do Chile.

O relatório traz dados sobre energia, mudanças climáticas e uso da água e do solo. Essas questões foram analisadas com base

em pesquisas sobre políticas e iniciativas em Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai e Uruguai.

A maioria dos países analisados não integra o conceito de eficiência dos recursos em sua estratégia econômica. O estudo completo pode ser acessado no site: [www.pnuma.org.br](http://www.pnuma.org.br).



## Exportações da região crescerão 27% em 2011

O valor das exportações de bens da América Latina e do Caribe crescerá 27% em 2011, aumento similar ao apresentado no ano passado. De acordo com relatório da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), essa expansão se deve ao crescimento de 9% no volume de produtos vendidos para o exterior e de 18% nos preços dos produtos exportados pela região.

O estudo *Panorama da Inserção Internacional da América Latina e do Caribe 2010-2011* indica, no entanto, que o

valor das importações pode aumentar em 23%. Assim, no final de 2011, a região terá acumulado um superávit comercial de pouco mais de US\$ 80 bilhões.

Para a Comissão, o intercâmbio Sul-Sul, encabeçado pela China e pelo resto da Ásia emergente, é, atualmente, o principal motor do crescimento do comércio mundial. Nesses países, as exportações cresceram 17% em 2010, enquanto que nos países industrializados as vendas aumentaram 13%.



## Empresários se mobilizam pela educação

Entidades e organizações da sociedade civil de 11 países da América Latina lançaram, em setembro, movimento pela educação. O grupo quer incentivar a troca de experiência, com o objetivo de melhorar a oferta de ensino.

A maioria das entidades é formada por empresários desses países. No Brasil, o representante é o movimento Todos pela Educação, que promoveu um congresso internacional para discutir temas como formação de professores, avaliação educacional e ampliação da jornada escolar. O projeto é apoiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Participam da iniciativa a Associação Empresários pela Educação, do Peru; o Movimento Educa, da República Dominicana; o Eduquemos, da Nicarágua; Empresário pela Educação, da Guatemala; a Fundação Educação 2020, do Chile; Fundação Empresarial para o Desenvolvimento Educativo, de El Salvador; Fundação Empresários pela Educação, da Colômbia; Fundação Educativa Ricardo Ernesto Maduro Andreu, de Honduras; o Grupo Faro, do Equador; Mexicanos Primeiro, do México; Projeto EducAR 2050, da Argentina, e Unidos pela Educação, do Panamá.

## Soberania na pauta dos Judiciários

A VI Cúpula dos Poderes Judiciários da União das Nações Sul-Americanas (Unasul) reuniu, em outubro, em Brasília, representantes dos 12 países membros. A Declaração de Brasília, documento que reúne as decisões e metas acertadas, reconhece a importância de aprofundar a integração regional, com respeito à soberania e autodeterminação de cada país.

Entre as resoluções da cúpula, está a de instituir coordenadores para facilitar a

troca de informações e tratar de assuntos de interesse recíproco. A aplicação da Carta de Princípios sobre Transparência dos Poderes Judiciários da Unasul também foi assinada durante o encontro.

A declaração definiu ainda que o Supremo Tribunal de Justiça (STJ) será o coordenador executivo para as atividades das próximas reuniões. A próxima cúpula do Judiciário da Unasul será realizada em Assunção, Paraguai, em outubro de 2012.

## PNUD alerta sobre aumento da violência

Um dos grandes desafios dos líderes políticos da América Latina e do Caribe é conter a violência na região. A média anual de homicídios é 25 para cada grupo de 100 mil habitantes. No ano passado, 18 mil pessoas foram assassinadas. Apenas em 2010 foram investidos cerca de US\$ 4

bilhões em segurança pública – quantia considerada insuficiente pelos pesquisadores das Nações Unidas.

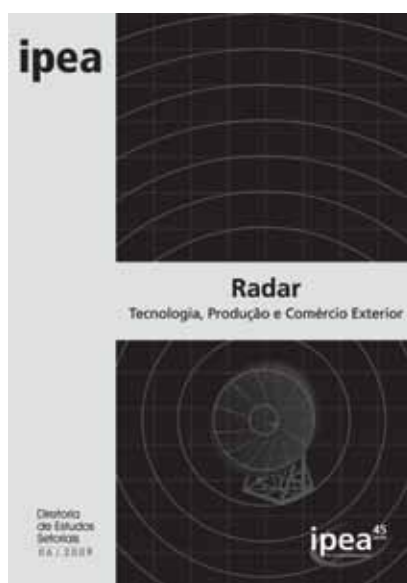
A análise é da administradora do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Helen Clark, que visitou, em setembro, a Cidade do México. A região ainda vive sob

os impactos da história recente, comum à maioria dos países, de governos autoritários e repressivos associados à violência constante. Segundo a administradora do PNUD, os governos democráticos da região estão ameaçados pelo aumento da criminalidade e também pelo que chamou de “insegurança crônica”.



**RADAR TECNOLOGIA, PRODUÇÃO E COMÉRCIO EXTERIOR Nº 15, AGOSTO DE 2011**

O mundo presencia a emergência de um novo paradigma técnico-econômico, em virtude da proliferação das tecnologias da informação e comunicação (TICs) na produção e no consumo. Em outubro de 2010, o Ipea lançou a edição nº 10 especial de telecomunicações do boletim *Radar: tecnologia, produção e comércio exterior*. Com esta edição, cujo foco é economia da informação, o Instituto complementa e amplia o escopo de estudos daquela área. Enquanto a edição nº 10 teve foco na indústria, a atual tem ênfase nos serviços, incluindo estudos que são fruto de uma parceria entre o órgão e a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel).



**NOVAS MODALIDADES DE OUVIDORIA PÚBLICA NO BRASIL**



**PESQUISA E PLANEJAMENTO ECONÔMICO (VOLUME 41, NÚMERO 2), AGOSTO DE 2011**

A Pesquisa e Planejamento Econômico (PPE) é uma publicação quadrimestral. Apresenta análises técnicas e empíricas sobre problemas econômicos elaboradas por pesquisadores do Ipea e de outras instituições. A PPE é editada nos meses de abril, agosto e dezembro. Teve início em 1971, sob o título Pesquisa e Planejamento.

O volume 41 é uma edição especial da PPE em comemoração aos 40 anos da publicação. Com sete artigos, essa edição trata, entre outros assuntos, dos impactos macroeconômicos da cobrança para o uso da infraestrutura no Brasil, da qualidade da creche no desenvolvimento infantil e da política de desenvolvimento produtivo da economia brasileira.



A coletânea traz vários textos sobre os aspectos conceituais da ouvidoria pública, abordando a diversidade e a complexidade do desenho institucional das ouvidorias no Brasil. Elas integram, em sua maioria, instâncias dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, além do Ministério Público e de entidades de fiscalização profissional. O livro apresenta também um estudo sobre o Procon que, apesar de não se tratar de uma ouvidoria, guarda importantes afinidades com elas, já que funciona como um verdadeiro *ombudsman* do consumidor. Antonio Semeraro Rito Cardoso e Rubens Pinto Lyra (organizadores). Editora UFPA.



#### RADAR TECNOLOGIA, PRODUÇÃO E COMÉRCIO EXTERIOR Nº 16, NOVEMBRO DE 2011

Essa edição do boletim *Radar* reúne sete artigos que analisam aspectos das políticas de inovação adotadas no País. Uma das metas do Plano Brasil Maior – fixada em conjunto com a Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação 2011-2014 (ENCTI) – prevê a elevação do dispêndio empresarial em pesquisa e desenvolvimento (P&D) no Brasil de um valor estimado de 0,59% do Produto Interno Bruto (PIB), em 2010, para 0,90%, em 2014. A fixação de metas como estas não diverge das práticas que têm sido adotadas, por exemplo, em países da União Europeia que, em linha com a Agenda de Lisboa, estabeleceram metas de gastos em P&D em relação ao PIB.

#### COMUNICADO DO IPEA Nº 90, MAIO DE 2011



#### RETRATO DAS DESIGUALDADES DE GÊNERO E RAÇA (4ª EDIÇÃO)

O Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça é uma publicação lançada periodicamente e que traz um amplo banco de dados com informações que permitem visualizar as desigualdades de gênero e raça na sociedade brasileira. O estudo foca os mais diferentes espaços da sociedade (educação, mercado de trabalho, acesso a bens e serviços etc.). Destaca a situação a que mulheres negras, vítimas do racismo e do sexismo, estão submetidas, possuindo os piores indicadores em praticamente todas as áreas analisadas.

A 4ª edição do estudo é fruto de uma parceria estabelecida entre o Ipea, a ONU Mulheres, a Secretaria de Políticas para as Mulheres e a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial.

#### COMUNICADO DO IPEA Nº 118, OUTUBRO DE 2011

O objetivo deste *Comunicado* é analisar os programas, ações e instrumentos atuais do Estado brasileiro sobre política habitacional para as classes de menor renda – ou habitação de interesse social (HIS) – bem como o papel da produção social da moradia. A habitação de interesse social define uma série de soluções de moradia voltada à população de baixa renda. A composição de agentes, recursos e as formas de gestão podem variar, fica clara, no entanto, a necessidade de algum tipo de subsídio financeiro, técnico ou organizacional, visto que este conceito se contrapõe ao de habitação de mercado, o qual se relaciona ao circuito da produção e das formas de investimentos.

O texto dedica-se à análise das condições de vida e de trabalho de uma importante parcela das mulheres brasileiras ocupadas: as trabalhadoras domésticas. Apesar de constituir uma realidade para muitas desde a época colonial, o trabalho doméstico remunerado somente foi reconhecido como profissão em 1972. De acordo com a legislação, o trabalho doméstico passa a ser definido como aquele “realizado por pessoa maior de 16 anos que presta serviços de natureza contínua e de finalidade não-lucrativa à pessoa ou à família, no âmbito residencial destas.” A Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), instituída em 1943, ignorou a existência desta ocupação profissional que, já naquele momento, empregava um grande contingente de brasileiras, responsáveis pelas tarefas de cuidados com casas e famílias de seus/suas patrões/patroas.





**A LUTA PELA EMANCIPAÇÃO** – As mulheres da foto participam de um projeto de abastecimento de água e saneamento básico em uma área rural do Camboja. Aprendem a fazer a manutenção do novo poço e da bomba manual instalada em sua aldeia. Tendo enfrentado a brutalidade do colonialismo francês até 1953 e a ditadura do Khmer Vermelho entre 1975 e 1978, o país é um dos mais pobres do mundo. É o 139º na escala do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) da ONU. Cerca de 30% dos 13,5 milhões de habitantes são analfabetos. A porcentagem é maior nas áreas rurais.

Como você vê o desenvolvimento? Como retratar uma face humana do desenvolvimento? Como os programas e iniciativas do desenvolvimento melhoram a vida das pessoas? A Campanha Mundial de Fotografia Humanizando o Desenvolvimento busca mostrar e promover exemplos de pessoas vencendo a luta contra a pobreza, a marginalização e a exclusão social. Chamando-se a atenção para os sucessos obtidos, a campanha pretende contrabalan-

cear as imagens frequentes que mostram desolação e desespero. Uma galeria de fotos será permanentemente localizada no escritório do IPC e será aberta para visitação pública. Uma série de exposições fotográficas também será organizada em diversas cidades ao redor do mundo.

Nós temos o prazer de anunciar as 50 fotos selecionadas pela campanha. Gostaríamos de agradecer aos participantes de mais de 100 países que nos enviaram suas fotos e

suas histórias e compartilharam sonhos e desafios. Nós agradecemos as instituições parceiras e membros do Comitê de Seleção por suas contribuições para a campanha. Todos vocês tornaram a campanha uma realidade e nos ajudaram a destacar e promover o desenvolvimento através de novas lentes. Parabéns aos participantes.

Visite o site e veja algumas das fotografias da campanha: <http://www.ipc-undp.org/photo/>

