



O Processo de Aprovação do Estatuto da Igualdade Racial

Lei nº 12.288, de 20 de Julho de 2010

O Processo de Aprovação do Estatuto da Igualdade Racial

Lei nº 12.288, de 20 de Julho de 2010

Publicação do Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc)

SCS Qd. 01, Ed. Márcia, 13º Andar – Cobertura - CEP 70307-900 – Brasília (DF), Brasil
Fone: (61) 3212-0200 Fax: (61) 3212-0216 - E-mail: protocoloinesc@inesc.org.br - Site: www.inesc.org.br

Realização:



Apoio:

FORD FOUNDATION

Autores:

Sales Augusto dos Santos, João Vitor Moreno e
Dora Lúcia Bertúlio.

Revisão:

Paulo Henrique de Castro.

Projeto Gráfico e Diagramação:

www.pixel-indesign.com

Conselho Diretor:

Márcia Anita Sprandel, Eva Teresinha Silveira
Faleiros, Fernando Oliveira Paulino,
Jurema Pinto Werneck, Luiz Gonzaga de Araújo.

Colegiado de Gestão:

Atila Roque, Iara Pietricovsky de Oliveira,
José Antônio Moroni.

Coordenadora da Assessoria:

Nathali Beghin

Assessoria:

Alessandra Cardoso, Alexandre Ciconello,
Cleomar Manhas, Edélcio Vigna,
Eliana Magalhães, Lucídio Barbosa e
Márcia Acioli.

Assistente de Direção:

Ana Paula Soares Felipe

Assessoria Administrativo-Financeira:

Adalberto Vieira dos Santos, Eugênia Christina A.
Santana, Isabela Mara dos S. da Silva, Ivone Maria
da Silva Melo, Josemar Vieira dos Santos, Maria
José de Moraes, Maria Lúcia Jaime, Miria Thereza
B. Consiglio, Ricardo Santana da Silva, Rosa Diná
G. Ferreira.

Apoio Institucional:

ActionAid, Charles Stewart Mott Foundation,
Christian Aid, Climate Works Foundation
membro do Climate and Land Use Alliance
(CLUA), Department for International
Development (Dfid), Evangelischer
Entwicklungsdienst (EED), Fastenopfer, Fundação
Avina, Fundação Banco do Brasil, Fundação Ford,
Fundo das Nações Unidas para Infância (Unicef),
Instituto Heinrich Böll, International Budget
Partnership, KinderNotHilfe (KNH), Norwegian
Church Aid, Oxfam Novib, Oxfam, União
Europeia, ONU Mulheres.

FICHA CATALOGRÁFICA

SANTOS, Sales Augusto dos; SANTOS, João Vitor Moreno dos; e BERTÚ-
LIO, Dora Lúcia.

O processo de aprovação do Estatuto da Igualdade Racial, Lei n.º 12.288, de
20 de julho de 2010. Brasília, 2011. Brasília: INESC, 2011.

76 p.

1. Legislação Antidiscriminação; 2. Estatuto da Igualdade Racial; 3. Relações
Raciais; 4. Ações Afirmativas.

Sumário

Apresentação	05
Introdução	07
1. O primeiro quinquênio: propondo o Estatuto da Igualdade Racial	11
1.1. Parlamentares negros e a questão racial.....	11
1.2. A primeira versão do Estatuto	14
1.3. A segunda versão do Estatuto e sua aprovação no Senado Federal	17
2. A conjuntura sociopolítica durante o primeiro quinquênio.....	23
3. O segundo quinquênio: esvaziando o Estatuto	35
3.1. A reação conservadora: a interação entre intelectuais, sindicalistas, parlamentares e a grande mídia contra o Estatuto da Igualdade Racial	35
3.1.1 “A debilidade” da contrarreação e a falta de apoio do governo Lula à aprovação do projeto do Estatuto na Câmara dos Deputados	45
3.2. O retrocesso na Câmara dos Deputados: substitutivo do Senado – 2005 <i>versus</i> o substitutivo da Câmara – 2009	52
3.3. Considerações sobre os resultados da discussão legislativa sobre o ideário racista da sociedade brasileira: o projeto e a Lei.....	58
3.3.1.O retorno do Estatuto à Casa iniciadora: o substitutivo da Câmara, PL n.º 6.264/2005, <i>versus</i> a versão aprovada no Senado, SCD n.º 213/2003.....	62
4. Conclusão	69
5. Referências.....	75

Apresentação

Esta publicação é fruto do compromisso assumido pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) de desenvolver ações e projetos com foco no combate ao racismo. A análise das políticas públicas sob a lente do orçamento e também das relações de poder baseadas na discriminação racial tem sido objeto de um grande esforço institucional. Neste contexto se situa o contrato de consultoria feito entre o Inesc e o professor Sales Augusto dos Santos sobre a tramitação do Estatuto da Igualdade Racial no Parlamento brasileiro. O objetivo foi a produção de um documento que evidenciasse a discussão da questão racial dentro do Parlamento tendo o Estatuto como exemplo.

A proposta inclui a análise dos discursos e pareceres, entre outros fatos, que embasaram as principais decisões e acordos que ocasionaram a aprovação da versão final, transformada na Lei n.º 12.288/2010. Foi dada ênfase à fase final da tramitação nos últimos dois anos. Foi também elaborado um quadro comparativo com as principais modificações sofridas pelo Estatuto ao longo de sua tramitação. Além disso, foi fundamental a identificação dos componentes ideológicos (racistas, sexistas e patrimonialistas) que emergiram das principais peças analisadas. Por último, era importante qualificar os acordos realizados para as votações do Estatuto da Igualdade Racial.

Para o Inesc aprofundar o conhecimento das dinâmicas de discussão e aprovação de determinadas pautas, é crucial orientar o trabalho de incidência política no Parlamento. A questão da sub-representação tem sido objeto de várias ações da instituição: pesquisas, audiências públicas e seminários realizados com o propósito de mostrar aos próprios parlamentares como a composição do Legislativo precisa ser modificada para realmente refletir a diversidade que compõe a sociedade brasileira. O aperfeiçoamento do sistema representativo é urgente. A sub-representação de segmentos importantes da sociedade (como negros, mulheres e indígenas) coloca em cheque a representatividade do Parlamento e compromete pautas importantes para esses grupos sociais.

Por outro lado, a super-representação distorce os resultados do debate de pontos importantes da agenda do País, beneficiando as mesmas elites que sempre dominaram a cena política. O homem branco, heterossexual, cristão e empresário predomina e determina o que é ou não discutido e o que é ou não aprovado. A pauta que interessa à população negra, que constitui a maioria da nossa popula-

ção, fica de fora ou precisa de dez anos para ver o Estatuto da Igualdade Racial aprovado.

No entanto, ao longo destes anos, foram feitas muitas modificações que descaracterizaram os principais pontos do projeto. O debate interno ao Parlamento foi contaminado pela tese de que no Brasil não existe racismo, argumento defendido por alguns setores da mídia e até mesmo intelectuais. Tanto é que a palavra “raça” foi retirada do texto final e ações previstas para combater o racismo foram também excluídas da proposta original. A questão da raça foi substituída em vários pontos pelo conceito de etnia, o que não é a mesma coisa.

Boa parte do movimento negro saiu insatisfeita da votação final quando o próprio autor do projeto original manifestou seu descontentamento com o desfecho. O estudo realizado e aqui exposto confirma a tese de que uma pequena bancada de parlamentares negros faz toda a diferença na hora de defender interesses específicos da população negra. Não é possível enfrentar toda a oposição às teses de defesa da necessidade de combater o racismo com somente 8% da composição do Parlamento.

A leitura do presente texto nos leva a verificar que o comportamento das bancadas partidárias muitas vezes se mostra contraditório com relação às suas trajetórias e aos seus programas. No entanto, o apoio dado pelo PFL (hoje DEM), no início da tramitação do Estatuto, revela o compromisso dos senadores baianos do grupo do já falecido senador Antônio Carlos Magalhães (ACM) com suas bases, cuja maioria era formada por pessoas negras, dadas as características da população do Estado da Bahia. Após a morte de ACM, as próprias lideranças do seu partido foram as responsáveis pela maioria dos cortes que acarretaram a aprovação de uma lei totalmente aquém do que pretendia a proposta original e do que merecia a população negra do País.

Ao final do processo, fica evidente a falta de apoio político da base aliada do governo de então, que sempre mostrou um presidente sensível à necessidade de medidas de reparação à população negra no Brasil. O seu partido, o PT, também não fez muito esforço para defender o que o próprio partido tinha defendido na versão original do senador Paulo Paim, autor da proposta.

A análise aqui apresentada evidencia que o xadrez político muitas vezes demonstrado dentro do ambiente do Parlamento nem sempre é o que parece ser ou o que se espera que seja. Somente uma reflexão mais profunda que busque entender todas as questões que naquele momento moveram as relações políticas e partidárias poderá esclarecer os resultados a que se chegou. Afinal, já foi dito que a política é como as nuvens: muda rápido.

Ao publicar este texto, o Inesc espera contribuir com o debate público sobre a polêmica questão do racismo na sociedade brasileira e fornecer subsídios para o melhor entendimento das entranhas do Parlamento brasileiro, para assim ajudar a fortalecer o combate à sub-representação política.

Boa leitura!

Introdução

Este livro tem como objeto a análise do processo de aprovação da Lei n.º 12.288, de 20 de julho de 2010, que instituiu o Estatuto da Igualdade Racial, assim como alterou as Leis n.º 7.716/1989, n.º 9.029/1995, n.º 7.347/1985 e n.º 10.778/2003. Ao contrário do que pregam alguns cientistas sociais, este Estatuto não é fruto de geração espontânea. Ele não surgiu de um vácuo sociopolítico, ou seja, sem história de luta dos movimentos negros e/ou de seus aliados, dentro e fora do parlamento brasileiro, por políticas de promoção da igualdade racial, menos ainda de um vácuo de propostas relativas aos marcos normativos que dizem respeito à questão racial brasileira. A proposta formal deste Estatuto – apresentada pelo parlamentar Paulo Paim (PT/RS) – foi, em realidade, um agregado de várias outras proposições que objetivavam a igualdade racial por meio de legislação. Entre estas outras proposições apresentadas também e anteriormente por vários outros parlamentares, podemos citar, por exemplo, a do ex-deputado federal e ex-senador Abdias do Nascimento, histórico militante do Movimento Negro (cf. Santos, 2007). Conforme afirmado pelo próprio senador Paulo Paim (PT/RS), na justificativa da primeira versão do Estatuto da Igualdade Racial, apresentada em 7 de junho de 2000, por meio do Projeto de Lei n.º 3198/2000, da Câmara dos Deputados, **“as ideias até aqui introduzidas são frutos da construção feita em grande parte pelo movimento negro**. Isto não quer dizer que outros brasileiros também discriminados por raça, cor, etnia, procedência, origem, sexo e religião não possam introduzir novos conceitos que contribuam para o combate ao preconceito”¹ [*grifo nosso*].

Envolvendo vários atores sociais e, conseqüentemente, vários interesses sociopolíticos, a discussão sobre o Estatuto da Igualdade Racial não foi tranquila nem rápida. Ela levou uma década para ser “finalizada”: vai de 7 de junho de 2000 a 16 de junho de 2010. Mais ainda, pode-se dividir didaticamente este decênio em dois quinquênios aproximadamente. O primeiro, que vai de 7 de junho de 2000 a 9 de novembro de 2005, tem uma trajetória em geral positiva de avanços e apoios parlamentares importantes

1 PL n.º 3.198/2000, publicado no Diário da Câmara dos Deputados de 16 de junho de 2000, página 32.132. Outra afirmação também corrobora a nossa hipótese de que a proposta de Estatuto da Igualdade Racial do senador Paulo Paim foi fundamentada nas reivindicações dos movimentos negros, não surgindo de um vácuo sociopolítico. Na Audiência Pública realizada em 26/09/2005 na sede do grupo afro Ilê Aiyê, na cidade de Salvador, estado da Bahia, a ativista Olívia Santana, então secretária municipal de Educação, fez a seguinte afirmação: “Ele [*o Estatuto da Igualdade Racial*] é uma iniciativa do senador Paulo Paim, tem a relatoria do senador Rodolpho Tourinho Dantas, **mas é, acima de tudo, uma construção do movimento negro brasileiro, da história de existência do movimento negro brasileiro**” (Cf. Notas Taquigráficas da Audiência Pública da Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal sobre o Estatuto da Igualdade Racial, 2005: 102, *grifo nosso*).

matérias e reportagens que tinham como um de seus temas o Estatuto, sendo que a mais antiga que encontramos foi ao ar na edição de 26 de março de 2004, cujo título foi: “Polêmica: sistema de cotas para negros pode ser empregado no serviço público federal”, e a mais recente, em 20 de julho de 2010, era intitulada assim: “Lula sanciona Estatuto da Igualdade Racial”.

Há outras informações que ratificam a nossa convicção de que a pesquisa para a elaboração deste livro não foi prejudicada em face principalmente de nossa opção pela utilização e análise da cobertura do *Jornal Nacional*, da TV Globo. Por um lado, uma pesquisa realizada em 2002, pelo Instituto de Estudos e Pesquisas em Comunicação (Epcom), indicou que 39% dos brasileiros não leem revista ou só têm acesso a elas uma vez por trimestre. Mais ainda: **48% dos brasileiros não leem jornais ou só têm acesso a eles uma vez por semana**. A referida pesquisa informa também que, embora cresça rapidamente o número de usuários da *internet*, ainda são muitos os excluídos, informação que é corroborada pelo levantamento do Ibope/NetRatings de 2005. Este demonstrou que “11,4 milhões de pessoas no Brasil acessavam a *internet* regularmente, grupo que faz parte dos 18,3 milhões de pessoas que de alguma maneira podem ter acesso à *internet*, seja no trabalho, na casa de amigos, etc.” (Possebon, 2007, pp. 295 e 287).

Por outro lado, não se pode esquecer da importância significativa da televisão aberta nos dias de hoje. Ela é um dos principais equipamentos ou instrumentos de informação e de divulgação cultural, uma vez que, como nos lembra o professor Jesús Martín Barbero, “os mentores das novas condutas são os filmes, **a televisão**, a publicidade, que começam transformando os modos de vestir e terminam provocando uma ‘metamorfose dos aspectos morais mais profundos’” (Barbero, 2006, pp. 66-67, *grifo nosso*). Sendo assim, deve-se lembrar também que a televisão está presente em praticamente todos os lares brasileiros e pode ser considerada um dos raros meios de acesso à informação, à cultura e até mesmo ao conhecimento para a maioria da população brasileira. E, mais ainda, este meio de comunicação ocupa lugar central no processo de construção da hegemonia racial vigente, agindo como mediador, indicando e sugerindo posições para as condutas dos indivíduos (cf. Hall, 1997). Some-se a isso o fato de a Rede Globo ser a líder de audiência no Brasil, cobrindo 98,44% do território brasileiro, sendo assistida diariamente por 120 milhões de pessoas. Não bastasse isso, a TV Globo é a terceira maior rede de televisão aberta do mundo, assim como também é a melhor produtora de telenovelas.³ Assim, diante do imenso poder de influência da TV Globo e do *Jornal Nacional*, o mais assistido no Brasil – e, conseqüentemente, com enorme força de persuasão sobre mais de 120 milhões de pessoas que assistem à referida rede de televisão diariamente –, pensamos que a difusão da sua ideologia racial, ao que tudo indica, é muito mais ampla, profunda e impactante na sociedade brasileira do que as dos jornais supracitados, uma vez que o *Jornal Nacional* entra em praticamente todos os lares brasileiros, ao contrário dos jornais escritos.

3 Disponível em: <<http://www.midiainteressante.com/2008/11/as-maiores-emissoras-de-televisao-do.html>> e <[www://pt.wikipedia.org/wiki/Rede_Globo#cite_note-0](http://pt.wikipedia.org/wiki/Rede_Globo#cite_note-0)>.

A partir das fontes supracitadas, assim como de alguns documentos legislativos, incluindo o “Processo do Estatuto da Igualdade Racial”, e do levantamento bibliográfico de caráter interdisciplinar que fizemos sobre o assunto, pudemos analisar os discursos, as ações, entre outros fatos, que embasaram as principais decisões e os acordos que propiciaram a aprovação da versão final, que foi transformada na Lei n.º 12.288/2010. Algo que veremos a partir de agora.

1. O primeiro quinquênio: propondo o Estatuto da Igualdade Racial

1.1. Parlamentares negros e a questão racial

Ao propor o Estatuto da Igualdade Racial, o senador Paulo Paim estava buscando formalizar direitos que a população negra ainda não tinha. Porém, antes de analisarmos o processo de aprovação do Estatuto, vale acrescentar que não foi somente o senador Paulo Paim que se aliou aos movimentos negros e às suas lutas por igualdade racial de fato e de direito. Outros parlamentares negros seguiram a mesma trajetória de se aliar aos movimentos negros, como o ex-deputado federal Carlos Santana (PT/RJ),⁴ o deputado federal Vicentinho (PT/SP) e a atual deputada federal e ex-senadora Benedita da Silva (PT/RJ). Com a participação, no Congresso Nacional, dos parlamentares Paulo Paim, Luiz Alberto e Benedita da Silva, juntamente com a participação anterior e emblemática de Abdias do Nascimento, a discussão da questão racial e a apresentação de propostas antirracismo aumentaram sobremaneira nos últimos anos do século XX. E foi a partir também dessa base de proposições sobre a antidiscriminação que Paulo Paim elaborou e propôs o Estatuto da Igualdade Racial.

Embora a maioria dos parlamentares afro-brasileiros⁵ do Congresso Nacional da legislatura 1995-1998 evitasse discutir a questão racial (cf. Santos, 2000), o resultado da atuação dos quatro últimos parlamentares supracitados, no que diz respeito às relações raciais brasileiras, pode ser observado por meio da aprovação ou tramitação de vinte e cinco projetos de lei contra o racismo entre 1995 e 1998 (Cardoso, 1998: 79-89). Algo extraordinário, se considerarmos que, no período de três décadas, de 1950 a 1979, foram apresentados apenas doze projetos de lei relativos a esse tema (cf. Escosteguy, 2003: 81). Mesmo se considerarmos que a demanda por justiça e igualdade racial no Brasil carece de muito mais empenho dos legisladores do que o que foi apresentado na legislatura referida, ainda não é exagero reconhecer que os parlamentares negros Paulo Paim, Luiz Alberto e Benedita da Silva fizeram um trabalho à altura do que vinha fazendo o ex-deputado federal Abdias do Nascimento (cf. Santos, 2007).

4 Este deputado foi presidente da Comissão Especial destinada a proferir parecer ao PL n.º 6.264, de 2005, na Câmara dos Deputados, que “institui o Estatuto da Igualdade Racial”. Em entrevista que nos concedeu, Carlos Santana afirmou que se iniciou na discussão da questão racial após aprendizado, no Congresso Nacional, com o ex-senador Abdias do Nascimento (Carlos Santana, 2010).

5 Havia dezoito parlamentares afro-brasileiros na legislatura 1995-1998 (Cf. Santos, 2000).

Os referidos parlamentares negros, salvo Abdias do Nascimento, chegaram ao Congresso Nacional como aliados afro-brasileiros dos Movimentos Sociais Negros, mas seus mandatos não defendiam, e ainda não defendem, **prioritariamente** os direitos da população negra, como foram os mandatos do ex-deputado federal e ex-senador Abdias do Nascimento.⁶ Mas especialmente após a “Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida”, de 20 de novembro de 1995, realizada em Brasília, eles tornaram-se e têm sido aliados especiais e engajados na luta antirracismo, uma vez que têm se preocupado com a discussão da questão racial, contratando inclusive militantes ou quadros político-intelectuais dos Movimentos Sociais Negros para assessorá-los no campo de discussão da questão racial brasileira (cf. Santos, 2007). Por exemplo, o então deputado federal Paulo Paim (PT/RS) contratou o ativista negro Edson Lopes Cardoso, que era coordenador editorial do jornal afro-brasileiro “Ìrohìn”, como “assessor de Relações Raciais” (Cardoso, 1998: 80). Deste modo, mesmo não tendo na sua origem militante-política uma participação orgânica em entidades dos Movimentos Sociais Negros, não foi sem lastro na discussão das relações raciais brasileiras que o parlamentar Paulo Paim apresentou na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei (PL) n.º 3.198, de 7 de junho de 2000, e depois no Senado Federal o Projeto de Lei do Senado (PLS) n.º 213, de 29 de maio de 2003, visando à criação do Estatuto da Igualdade Racial, objeto de nossa pesquisa.

Alavancada pela marcha citada algures e pela politização da questão racial, a presença de parlamentares negros no Congresso Nacional brasileiro, especialmente do ex-deputado federal e atual senador Paulo Paim (PT/RS), do deputado federal Luiz Alberto (PT/BA) e da deputada federal e ex-senadora Benedita da Silva (PT/RJ), proporcionou um aumento substancial do debate sobre a questão racial no Poder Legislativo e, consequentemente, na agenda política brasileira, construindo um ambiente ou uma conjuntura para a proposição do Estatuto da Igualdade Racial.

Tal conjuntura foi forjada durante décadas, assim como a base considerável de proposições sobre o tema da igualdade racial para a elaboração do Estatuto, embora a base tenha sido impulsionada sobremaneira a partir da última década do século passado. Segundo pesquisa realizada pelo cientista político Carlos Eugênio V. Escosteguy (2003), foram apresentados 117 (cento e dezessete) projetos de lei na Câmara dos Deputados, de 1950 a 2002, sobre a questão racial brasileira. Destes 117, 32 (trinta e dois) foram apresentados na década de 1980 e 73 (setenta e três) foram apresentados entre 1990 e 2002 (Escosteguy, 2003: 81). Ou seja, foi principalmente a partir da entrada destes três parlamentares negros, Paulo Paim (PT/RS), Luiz Alberto (PT/BA) e Benedita da Silva (PT/RJ), no Congresso Nacional, juntamente com o trabalho que já vinha sendo realizado pelo ex-parlamentar Abdias do Nascimento, que a questão racial começou a ser debatida de forma mais consistente no âmbito do Poder Legislativo brasileiro. Conforme o cientista político Carlos Escosteguy:

6 O deputado federal Luiz Alberto (PT/BA) também é um representante legítimo e orgânico dos Movimentos Sociais Negros, tendo inclusive sido coordenador nacional do Movimento Negro Unificado (MNU). Todavia, os seus mandatos parlamentares não foram utilizados **exclusivamente** para defender os direitos da população negra.

As iniciativas legislativas na esfera racial não são incorporadas por todos os deputados de uma determinada legenda; ao contrário, a questão racial é preocupação de um número muito pequeno de deputados que ativamente absorvem e formulam propostas visando à maior equidade social no âmbito das relações raciais. Levando-se em consideração (...) todo o período em análise – 1950 a 2002 –, percebemos que a questão racial é absorvida por apenas alguns poucos atores políticos na esfera congressual. Nessa temática, o campeão de apresentação de projetos legislativos foi o deputado petista Paulo Paim, que apresentou 18 proposições, representando aproximadamente 15% do total das iniciativas parlamentares. Em segundo e terceiro lugares, respectivamente, tivemos outros dois deputados petistas – Luiz Alberto, do PT/BA, e Benedita da Silva, do PT/RJ – responsáveis pela apresentação de, respectivamente, aproximadamente 11% e 6% do total de proposições. Em quarto lugar, surge o nome do deputado Abdias do Nascimento, deputado pelo PDT do Rio de Janeiro, com mais de 5% do total de iniciativa legislativa *[na esfera racial]* (Escosteguy, 2003: 85).

Várias são as áreas ou esferas de abrangência das propostas apresentadas na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal pelos parlamentares negros, entre as quais podemos citar as áreas de educação, emprego, segurança, saúde, cultura, comunicação, terras remanescentes de quilombos e liberdade religiosa. Como exemplo, no que diz respeito à educação, foram apresentadas 11 (onze) proposições que defendiam o sistema de cotas para os negros nos vestibulares das universidades públicas, principalmente. E, conforme o cientista político Carlos Escosteguy, poucas propostas de cotas para negros nos vestibulares das universidades incluíram as instituições de ensino superior privado (Escosteguy, 2003: 94-95).

Com a participação ativa de parlamentares afro-brasileiros engajados na luta antirracismo, percebe-se, assim, o quanto a discussão da questão racial e a apresentação de propostas antirracismo aumentaram sobremaneira nos últimos anos do século XX, bem como o quanto a questão racial tem deixado de ser um assunto exclusivo da esfera privada e vem se transformando em um assunto da esfera pública também. Foi em função de tudo isso que o parlamentar Paulo Paim (PT/RS) apresentou no Congresso Nacional a proposta do Estatuto da Igualdade Racial.

Antes que se vá direto à discussão da primeira versão do Estatuto, deve-se lembrar que o senador Paulo Paim não tinha e não tem a sua agenda exclusivamente ligada à questão racial, como teve o ex-parlamentar Abdias do Nascimento (PDT/RJ).⁷ A origem de luta daquele senador pró-igualdade e pró-justiça sociorracial na sociedade brasileira não foi construída diretamente *da, por e pela* igualdade racial, ou seja, na militância ou no ativismo nos movimentos sociais negros. A base do senador Paulo Paim é composta principalmente de operários, metalúrgicos, trabalhadores em geral,

7 Diferentemente do senador Paulo Paim (PT/RS), entre outros parlamentares afro-brasileiros, o ex-deputado federal Abdias do Nascimento teve militância praticamente exclusiva nos Movimentos Sociais Negros. Suas campanhas eleitorais tinham apelo antirracismo e de busca da igualdade racial explícitos. Por exemplo: o seu lema de campanha eleitoral para o parlamento brasileiro, em 1982, tinha uma invocação explicitamente racial ou, se se quiser, um discurso exclusivamente “racializado” para os padrões sociorraciais brasileiros da época, qual seja, “O Negro no Poder” (Santos, 2007).

aposentados ou militantes do movimento sindical brasileiro, que são mais receptivos ao discurso classista ou da luta entre capital *versus* trabalho do que ao discurso antirracismo explícito ou à luta contra a discriminação e a desigualdade raciais. Ou seja, em termos de luta pró-igualdade racial, pode-se dizer que o senador Paim não é um decano, como o é o atual deputado federal Luiz Alberto (PT/BA), que já foi inclusive coordenador nacional do Movimento Negro Unificado (MNU). Comparando-o com este último ou com o ex-parlamentar Abdias do Nascimento, o senador Paulo Paim é mais um dos aliados dos movimentos negros e não um dos seus militantes orgânicos.

Isso não lhe tira méritos na luta por igualdade racial. Ao contrário: demonstra que o senador Paulo Paim tem escutado o clamor da população negra por justiça e igualdade de direito e de fato ou mesmo se inspirado no ex-deputado federal e ex-senador Abdias do Nascimento, militante da Frente Negra Brasileira (FNB) e fundador do Teatro Experimental do Negro (TEN) na primeira década do século passado (cf. Santos, 2007). Com sua atuação no parlamento, este último buscou construir formalmente uma sociedade igualitária em todas as esferas da vida social, especialmente no que diz respeito às nossas relações raciais.

Desta forma, assessorado por um dos expoentes dos quadros nacionais dos movimentos negros, Edson Lopes Cardoso, assim como obtendo certa solidariedade ou apoio de uma “rede de proteção” racial fornecida por outros parlamentares negros do Congresso Nacional, o senador Paulo Paim (PT/RS) elabora e propõe na Câmara dos Deputados o primeiro projeto relativo ao Estatuto da Igualdade Racial, como se verá a seguir.

1.2. A primeira versão do Estatuto

A primeira apresentação formal do Estatuto da Igualdade Racial no parlamento brasileiro foi em 7 de junho de 2000. Este projeto, ao ser formalmente apresentado na Câmara dos Deputados, recebeu o número 3.198/2000 e tinha a seguinte ementa: “Institui o Estatuto da Igualdade Racial, em defesa dos que sofrem preconceito ou discriminação em função de sua etnia, raça e/ou cor, e dá outras providências”.

A seguir, foi criada uma comissão especial destinada a apreciar e proferir parecer ao referido projeto de lei. Mas a comissão especial foi instalada somente em 12 de setembro de 2001. A comissão apresentou um substitutivo ao PL 3.198/2000, cujo autor/relator foi o então deputado federal Reginaldo Germano (PFL/BA),⁸ que é negro. Substitutivo este que foi aprovado pela citada comissão em 3 de dezembro de 2002, sendo em seguida o projeto submetido ao Plenário da Câmara, mas nunca apreciado.

Comparando-se o projeto original do Estatuto, o que foi apresentado formalmente em 7 de junho de 2000, com o substitutivo que foi aprovado pela comissão especial em 3 de dezembro de 2002,

8 O Partido da Frente Liberal (PFL), com ideologia de direita, foi fundado em 24 de janeiro de 1985. Em 28 de março de 2007, mudou de nome e passou a se chamar Democratas (DEM). Deve-se destacar que o PFL era uma dissidência do antigo Partido Democrático Social (PDS), que apoiava a ditadura militar (1964-1985). Este último foi sucessor da antiga Aliança Renovadora Nacional (Arena).

percebe-se que o primeiro era um embrião que iria começar a se desenvolver, por meio das discussões entre os parlamentares, assim como na sociedade brasileira, especialmente da parte mais interessada, a população negra, e de sua parte organizada, os movimentos negros. O que de fato ocorreu, conforme havia previsto o senador Paulo Paim (PT/RS), autor do projeto.

Ao se comparar esses dois projetos, o original com o substitutivo, verifica-se que o primeiro, de autoria do deputado federal Paulo Paim (PT/RS), tinha 36 artigos, enquanto o substitutivo, proposto pelo relator Reginaldo Germano (PFL/BA), tinha 67 artigos. Ou seja, a proposta do relator ampliou significativamente o projeto original do parlamentar Paulo Paim, quase dobrando o número de artigos do projeto. A ampliação do Estatuto aconteceu, entre outros fatores, porque foram incorporados ao projeto original novos artigos ou proposições. De igual forma, muitos artigos do projeto original receberam uma nova redação, embora alguns artigos ou proposições, bem como capítulos, tenham sido suprimidos.

Por outro lado, na proposta original do senador Paulo Paim já havia algumas técnicas de implementação de ação afirmativa, como, por exemplo, o sistema de cotas para negros em instituições de ensino superior (artigos 11 e 23), nos serviços públicos e privados (artigos 20 e 22), em vagas de partidos políticos para candidaturas a cargos eletivos proporcionais (artigo 21), em filmes e programas veiculados pelas emissoras de televisão e em peças publicitárias (artigo 24). Além disso, já havia também a tentativa de reconhecimento e titulação das terras dos remanescentes das comunidades de quilombos (artigos 15 e 16). Todos estes artigos do PL 3.198/2000 receberam novas redações e/ou foram ampliados para garantir direitos à população negra, assim como para tornar viável a constitucionalidade, a juridicidade e a técnica legislativa, bem como a adequação financeira e orçamentária do projeto, garantido desse modo o seu mérito.

Como exemplo dessas mudanças amplas, assim como da ampliação de direitos, podemos citar a tentativa de regulamentar o processo de titulação das terras dos remanescentes das comunidades de quilombos, que tinha apenas dois artigos no projeto original, o 15 e o 16, e passou a ter doze no projeto substitutivo do deputado Reginaldo Germano (dos artigos 30 ao 41, constantes do capítulo “Da Questão da Terra”). Essas mudanças melhoraram significativamente a proposta de regulamentar a titulação de terras aos remanescentes de quilombos.

Melhorias de proposições e/ou direitos também podem ser observadas no capítulo V do projeto original, “Da Profissionalização e do Trabalho”, que tinha três artigos (17, 18 e 19). Estes basicamente objetivavam alterar as Leis n.º 7.716, de 5 de janeiro de 1989,⁹ e n.º 9.029, de 13 de abril de 1995,¹⁰ assim como proibir a exigência de fotografia de candidatos a empregos em seus *curriculum vitae*. No projeto substitutivo do deputado Reginaldo Germano (PFL/BA), o referido capítulo passou a ter outro nome: “Do Mercado de Trabalho”. Tais proposições foram mantidas e outras foram

9 Lei que define os crimes resultantes de preconceito de raça ou cor.

10 Lei que proíbe a exigência de atestados de gravidez e esterilização, entre outras práticas discriminatórias, para efeitos admissionais ou de permanência da relação jurídica de trabalho, e dá outras providências.

incorporadas, como o inciso III do artigo 42 – que trata da necessidade de que o Brasil ratifique e respeite a Convenção n.º 111, de 1958, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que trata da discriminação no emprego e na profissão –, e o inciso IV do artigo 42, que aborda a necessidade de que o País respeite e implemente as orientações e os compromissos assumidos enquanto signatário do documento estabelecido na “III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Intolerâncias Correlatas”, realizada do dia 31 de agosto a 8 de setembro de 2001 em Durban, na África do Sul.

Houve também no citado capítulo (“Do Mercado de Trabalho”) a introdução de dois outros artigos que estabeleciam ações afirmativas, como a contratação preferencial de trabalhadores(as) negros(as) no setor público em todos os seus níveis (federal, estadual, distrital e municipal) (artigo 43), assim como um artigo que estabelecia uma cota de 20% para o preenchimento de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores (DAS) da administração pública federal (artigo 46, inciso II). A propósito das cotas, buscou-se uma melhor redação para o capítulo “Do Sistema de Cotas”, assim como para o capítulo “Dos Meios de Comunicação”, no qual também havia propostas de cotas para que negros(as) sejam incluídos(as) nos filmes, nas peças publicitárias e nos programas veiculados pelas emissoras de televisão.

Figuram, ademais, no substitutivo, três outras mudanças ou novas proposições significativas. A primeira foi a introdução de alguns parágrafos no artigo primeiro para definir: (a) a discriminação racial; (b) as desigualdades raciais; (c) os(as) afro-brasileiros(as); (d) as políticas públicas; e (e) as ações afirmativas (artigo 1º, §§ 1º a 5º). A segunda foi a inclusão do capítulo “Do Direito à Liberdade de Consciência e de Crença e ao Livre Exercício dos Cultos Religiosos”, a fim de proteger e tirar da marginalidade a prática das religiões de matrizes africanas (artigos 24 e 25). A terceira mudança proposta pelo substitutivo do deputado Reginaldo Germano (PFL/BA), que consideramos um avanço em relação ao projeto original do então deputado Paulo Paim (PT/RS), foi a proposição de um capítulo intitulado “Do Fundo de Promoção da Igualdade Racial” (artigos 26 a 29), que objetivava, de acordo com o artigo 26, financiar e implementar “políticas públicas que tenham como objetivo promover a igualdade de oportunidades e a inclusão social dos afro-brasileiros” em várias áreas, como, por exemplo, na educação e no emprego.

As mudanças ao projeto original propostas pelo substitutivo ampliaram o projeto e o melhoraram significativamente, de forma que até foram endossadas e ratificadas pelo autor do PL 3.198/2000, o deputado federal Paulo Paim (PT/RS), como se verá a seguir. Entretanto, não se pode esquecer de um “detalhe”: todas essas modificações e ampliações de direitos propostas à população negra foram apresentadas por um deputado federal baiano do então PFL, atual Democratas (DEM), partido este que “mutilou” o Estatuto em sua fase final de aprovação.

1.3. A segunda versão do Estatuto e sua aprovação no Senado Federal

No final do ano de 2002, o deputado federal Paulo Paim foi eleito senador pelo PT do estado do Rio Grande do Sul. Em 1º de fevereiro de 2003, ele investiu-se no cargo de senador da República.

Como o substitutivo ao PL 3.198/2000 não andava, ou seja, não tramitava na Câmara dos Deputados, o que o impedia de ir ao plenário para a votação definitiva na Casa iniciadora, o já senador Paulo Paim (PT/RS) resolveu apresentar formalmente no Senado Federal uma nova proposta do Estatuto da Igualdade Racial.¹¹ Contudo, a nova proposição assumiu o mesmo texto do substitutivo do deputado Reginaldo Germano ao projeto original outrora apresentado na Câmara dos Deputados. Ou seja, percebendo que o seu projeto havia sido aperfeiçoado e melhorado com as alterações da comissão especial durante a tramitação na Câmara dos Deputados, o senador Paulo Paim endossou e ratificou todas as mudanças e/ou inovações feitas pela referida comissão. Desta forma, o senador Paulo Paim foi coerente com a afirmação feita na justificativa do projeto: “sabemos que esta proposta poderá ser questionada e, conseqüentemente, aperfeiçoada para que no dia de sua aprovação se torne um forte instrumento de combate ao preconceito racial e favorável às ações afirmativas em favor dos discriminados”.¹² Eis que surge, apresentado formalmente ao Senado Federal pelo referido senador, o Projeto de Lei do Senado (PLS) n.º 213/03, de 29 de maio de 2003.

Entretanto, para aprová-lo no Senado Federal, o senador Paulo Paim precisaria de muita habilidade e articulação política. Em outros termos, precisava construir apoios de fato e não somente protocolares. E ele o conseguiu, pois o projeto do Estatuto da Igualdade Racial obtém sua aprovação no Senado Federal em 9 de novembro 2005, encerrando-se aí sua trajetória em geral positiva de avanços e apoios importantes nas duas Casas do Congresso Nacional, que abrangeu praticamente um quinquênio (de 7 de junho de 2000 a 9 de novembro de 2005).

Entre tais apoios se destacaram grandes nomes da política nacional, tais como Roseana (PFL/MA) e José Sarney¹³ (PMDB/AP) e, especialmente pela atuação, a liderança política do senador Antônio Carlos Magalhães (PFL/BA). Ele, juntamente com os outros dois senadores pela Bahia que compunham seu grupo político, César Borges (PFL/BA) e Rodolpho Tourinho (PFL/BA), somou forças com o senador Paulo Paim (PT/RS) para aprovar o Estatuto da Igualdade Racial no Senado em 2005.

11 Um dos argumentos do senador Paulo Paim para apresentar no Senado Federal o mesmo projeto que ele já havia apresentado na Câmara dos Deputados era que, segundo ele, a pressão nas duas casas do Congresso Nacional poderia propiciar a aprovação do Estatuto da Igualdade Racial. Conforme afirmação do próprio senador Paulo Paim: “Quando eu vim para o Senado, eu reapresentei o projeto da Câmara. E foi com essa pressão nas duas Casas que nós conseguimos aprovar o Estatuto do Idoso, que também foi de nossa autoria”. Mais ainda: “(...) o Estatuto da Igualdade Racial está tramitando (...) nas duas Casas. Aprovado numa, ele vai para outra, e é apensado. Só agiliza, não atrasa” (cf. Notas Taquigráficas da Audiência Pública da Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal sobre o Estatuto da Igualdade Racial, realizada em Salvador, 2005: 89 e 97).

12 PL n.º 3.198/2000, publicado no Diário da Câmara dos Deputados de 16 de junho de 2000, página 32.132. Vide também a justificativa do PLS 213/03, de 29 de maio de 2003.

13 O senador José Sarney (PMDB/AP), antes da apresentação da primeira versão do Estatuto da Igualdade Racial pelo deputado Paulo Paim, em 2000, já havia apresentado o PLS 650/1999, que “institui ações afirmativas em prol da população brasileira afrodescendente”. Ou seja, o senador José Sarney teoricamente já era de posição favorável à temática das ações afirmativas para os “afro-brasileiros”.

Para ser aprovado no Senado, o PLS 213/2003 tinha de passar por quatro comissões, na seguinte ordem: (1) Comissão de Assuntos Econômicos (CAE); (2) Comissão de Educação (CE); (3) Comissão de Assuntos Sociais (CAS); e (4) Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), cabendo à última, a mais importante, a decisão terminativa. Ou seja, caso não fosse contestada a decisão favorável da última comissão, dava-se o projeto como aprovado no Senado, sem precisar passar por votação no plenário. O caminho seria longo e tortuoso não fossem os apoios vindos principalmente do PFL baiano. Tal apoio já começara na Câmara dos Deputados, quando o deputado federal Reginaldo Germano (PFL/BA) relatou o projeto favoravelmente e trouxe à tona um substitutivo aperfeiçoado, que Paulo Paim acolheu. O que Paulo Paim consegue já como senador é acentuar a simbiose com o PFL baiano para aprovar o Estatuto da Igualdade Racial.

Ao que tudo indica, montou-se um plano de aprovação que envolvia três pontos principais: (1) a assunção das relatorias nas comissões por senadores apoiadores; (2) a aceleração, ao máximo, da passagem do projeto pelas comissões, evitando as táticas protelatórias de senadores avessos ao projeto; e (3) o aproveitamento do fato de que o senador Antônio Carlos Magalhães (ACM) (PFL/BA) era o presidente da comissão final, a mais importante: a CCJ. Ao que tudo indica, todos os pontos do plano foram alcançados, visto que as relatorias ficaram com os senadores César Borges (PFL/BA) (relator na CAE), Roseana Sarney (PFL/MA) (relatora na CE) e Rodolpho Tourinho (PFL/BA) (relator na CAS e na CCJ). Ademais, corrobora o sucesso do plano de aprovação o fato de que o PLS 213/2003 passou e foi aprovado por todas as comissões: pela Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), na qual recebeu cinco emendas; pela Comissão de Educação (CE), na qual recebeu duas emendas; pela Comissão de Assuntos Sociais (CAS), na qual recebeu cinquenta e uma emendas; e pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, na qual recebeu um substitutivo, em 9 de novembro de 2005. Enquanto tais senadores eram relatores nas suas referidas comissões, suas atuações não se limitaram a redigir os relatórios favoráveis, mas incluíram a função de articular – juntamente com o sempre presente senador Paulo Paim (PT/RS) – os acordos de bastidores e ajustes necessários para a aprovação célere, evitando máculas às propostas centrais do Estatuto, tais como as ações afirmativas concretamente estabelecidas em diversas áreas e a questão do direito dos remanescentes de quilombos às suas terras.

Os relatores buscaram aperfeiçoar o PLS 213/2003 à medida que elaboravam os seus pareceres, propondo emendas aditivas, modificativas, substitutivas e/ou de redação aos artigos existentes, sem prejuízo dos seus conteúdos ou objetivos. Nenhum dos relatores teve a intenção de não aprovar o projeto. Ao contrário: o projeto foi bem recebido pelos relatores. Por exemplo: na CAE, o relator César Borges (PFL/BA) afirmou que:

Em termos econômicos, devemos atentar para dois pontos de relevo. Em primeiro lugar há um aspecto de equalização de oportunidades e de condições de vida inscrito no Estatuto, na medida em que este propõe o resgate da cidadania e a melhoria do padrão de vida para os afro-brasileiros, além de uma busca pela igualdade de opor-

tunidades em geral. Ora, o que se está vislumbrando é um ambiente de redução das desigualdades raciais entre negros e brancos, o que vem a se ancorar em uma projeção de uma sociedade mais homogênea, do ponto de vista econômico, e dotada de um mercado consumidor acrescido de parcelas hoje dele alijadas. Tudo isso sinaliza para uma economia mais pujante e mais consolidada em sua diversidade étnica num futuro próximo. Trata-se assim da possibilidade de um salto qualitativo importante, no qual o enfrentamento do problema da desigualdade racial vem engendrar significativos avanços sociais (Parecer/CAS n.º 1950, 2005: 04).

Na CE, o relator “*ad hoc*”, senador José Jorge (PFL/PE), em sua análise do projeto, mesmo tendo que tratar de um dos temas mais polêmicos do Estatuto, o sistema de cotas no ensino superior, tão criticado na época por visões políticas ideológicas de direita e de esquerda, reconheceu e reafirmou a discriminação racial contra os negros no Brasil.

Em primeiro lugar, cumpre atentar para a oportunidade do projeto sob exame. A desigualdade racial no Brasil é evidenciada por todos os dados disponíveis. A população de brasileiros de ascendência africana tem participação muito aquém de sua significação demográfica no conjunto de postos de trabalho e de estudo. Por outro lado, faz sentir sua presença maior nas estatísticas relativas ao desemprego, à baixa renda, à exclusão escolar, ao desamparo na saúde e à exposição à violência urbana, de origem criminoso e policial. É certo, também, que entre nós, tal como em outros países, a discriminação racial encontra-se na origem de grande parte da desigualdade que se verifica hoje entre brasileiros negros e brancos. No entanto, aqui a discriminação não contou com a colaboração ativa e aberta do ordenamento legal, mas persistiu e prosperou até hoje à sombra da omissão das leis. (...) O projeto, no seu Art. 52, estabelece a cota mínima de 20% (vinte por cento), aplicada às vagas relativas aos cursos de graduação de “todas as instituições de educação superior do território nacional” e aos contratos do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies). As propostas no campo da educação são meritórias. O direito ao acesso à educação, a obrigatoriedade de campanhas educativas para incentivar a solidariedade aos membros da comunidade afro-brasileira, a inclusão do quesito raça/cor nos censos de responsabilidade do Ministério da Educação e a cota mínima de 20% nos contratos do Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies) são instrumentos que podem demonstrar eficácia no combate à discriminação e às desigualdades raciais (Parecer/CE n.º 1951, 2005: 02 e 04).

Na CAS, o relator do PLS 213/2003, senador Rodolpho Tourinho (PFL/BA), apresentou cinquenta e uma emendas aditivas, substitutivas e/ou de redação, como visto alhures. Contudo, o relator não tinha o objetivo de inviabilizar o projeto do senador Paulo Paim (PT/RS). Ao contrário: buscou aperfeiçoá-lo, apoiando e melhorando as proposições do Estatuto da Igualdade Racial, reconhecendo

o racismo e a discriminação racial contra os negros no Brasil, assim como utilizando argumentos contrários aos que o senador Demóstenes Torres utilizaria entre 2009 e 2010 na tentativa de inviabilizar o Estatuto na sua fase final de aprovação.¹⁴ Conforme o senador Rodolpho Tourinho (PFL/BA):

Conquanto o racismo seja dissimulado e não assumido, os dados oficiais mostram com meridiana clareza que os negros encontram-se em evidente desvantagem em quase todos os indicadores sociais. A esse respeito, recorde-se que a desproporcional participação dos afro-brasileiros nos contingentes de pobres e indigentes do País levou pesquisadores a declararem que, no Brasil, a pobreza tem cor. A condição de pobre ou indigente e negro, ao mesmo tempo, tem contribuído para reforçar o tom dissimulado da discriminação mediante o argumento de que no Brasil não há discriminação contra o negro, mas contra os pobres. As estatísticas oficiais, por si sós, demonstram o caráter falacioso desse juízo. Outra forma de dissimulação é o argumento de que o racismo não existe porque a ciência já demonstrou não existirem raças puras. Esquecem os que se valem desse raciocínio do fato de que o racismo como prática social independe do substrato da raça para se impor como discriminação contra os afro-brasileiros. Nesse contexto, a maior de todas as virtudes da proposição em análise é exatamente postular a superação do racismo mediante a criação de mecanismos de dois tipos: os que buscam reverter a condição de desvantagem socioeconômica em que se encontram os negros e aqueles que visam fundar uma nova sociabilidade, baseada na igualdade de todos, por meio do reconhecimento da enorme importância da contribuição dos afro-brasileiros para a nacionalidade (Parecer/CAS n.º 1952, 2005: 02 e 03).

Vale destacar que o senador Rodolpho Tourinho (PFL/BA) somente finalizou seu parecer após realizar, em Salvador (BA), no dia 26 de setembro de 2005, uma audiência pública na sede do grupo Ilê Aiyê, que foi o primeiro grupo afro do Estado da Bahia, fundado em novembro de 1974. Em realidade, esta foi a única audiência pública realizada pelo Senado Federal para instruir a votação do referido projeto antes da sua aprovação em 9 de novembro de 2005, com decisão terminativa da CCJ.¹⁵

Estiveram presentes na audiência supracitada, que foi presidida pelo senador Rodolpho Tourinho (PFL/BA), o senador Paulo Paim (PT/RS) e alguns políticos do Estado da Bahia, como, por exemplo, o deputado estadual Valmir Assunção (PT/BA); o secretário municipal de Reparação da Cidade de Salvador, Gilmar Santiago; e a secretária municipal de Educação, Olívia Santana. Também compareceram e participaram da discussão personalidades públicas, como a cantora e compositora Margareth Menezes e o presidente do Ilê Aiyê, Antônio Carlos dos Santos (Vovô), entre outros. Além

14 Ou seja, depois que o PLS 213/2003 retornou da Câmara dos Deputados, que atuou como Casa revisora, para o Senado Federal, que atuou como Casa iniciadora.

15 Em 27 de abril de 2004, o senador Ney Suassuna (PMDB/PB) apresentou o Requerimento n.º 24-CAE/2004, solicitando uma audiência pública com a participação da então ministra da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, Matilde Ribeiro, para discutir o PLS n.º 213/2003. Contudo, em 25 de maio de 2004, o mesmo senador apresentou o Requerimento n.º 27-CAE/2004, retirando o pedido supracitado.

disso, e talvez o mais importante, várias organizações ou entidades dos movimentos negros enviaram representantes que também participaram dos debates sobre o Estatuto da Igualdade Racial naquela audiência, entre as quais as entidades: Aganjur, Naaad, Amafro, Ceal, Conen, Moneba, Akibanto, Unegro, Steve Biko, MNU e Ancepra (cf. Notas Taquigráficas da Audiência Pública da Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal sobre o Estatuto da Igualdade Racial, 2005: 87, 88 e 103).

Na citada audiência pública, surgiram propostas que foram incorporadas ao relatório do senador Rodolpho Tourinho, como, por exemplo, a consideração da questão de gênero, objetivando uma igualdade entre homens negros e mulheres negras, uma vez que estas são mais discriminadas do que aqueles em nossa sociedade, como indicam praticamente todos os dados estatísticos do IBGE e do IPEA sobre as desigualdades raciais e de gênero. Esta foi uma das propostas apresentadas pela ativista Olívia Santana, então secretária municipal de Educação do município de Salvador. A ativista, propondo contribuições e ao mesmo tempo cobrando-as do senador Paulo Paim, afirmou que “não se pode prescindir de ter nele [*no Estatuto*] um capítulo dedicado às mulheres negras” (cf. Notas Taquigráficas da Audiência Pública da Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal sobre o Estatuto da Igualdade Racial, 2005: 101). Algo que foi atendido pelo relator do PLS 213/2003 na CAS, ao criar o capítulo V (“Dos Direitos da Mulher Afro-Brasileira”), com quatro artigos (do 35 ao 38) que tratavam de saúde, violência, acesso a crédito, entre outros. Além disso, o referido senador buscou, em vários artigos do Estatuto, garantir a proporcionalidade entre homens e mulheres negras, como, por exemplo, no § 2º do inciso VII do artigo 5º, em cujo texto fez constar que: “As iniciativas de que trata o *caput* deste artigo nortear-se-ão pelo respeito à proporcionalidade entre homens e mulheres afro-brasileiros, com vistas a garantir a plena participação da mulher afro-brasileira como beneficiária deste Estatuto”.

Após passar pela CAE, pela CE e pela CAS, o projeto do Estatuto da Igualdade Racial foi para a CCJ (mas agora em caráter terminativo), cujo presidente era o senador Antônio Carlos Magalhães (PFL/BA). Na CCJ, a sua análise levou em consideração não somente a técnica legislativa da proposição, como também a constitucionalidade, a juridicidade e o seu mérito. Nesta última comissão, o seu relator novamente foi o senador Rodolpho Tourinho (PFL/BA). Ao contrário do que ocorreria na segunda fase do processo de aprovação do Estatuto – na ocasião do retorno do projeto da Câmara dos Deputados para o Senado Federal, em 9 de novembro de 2009, quando o seu relator veio a ser o senador Demóstenes Torres (DEM/GO) –, não houve forte resistência ao projeto do senador Paulo Paim (PT/RS). Ao contrário: ele foi recebido com respeito e consideração. Segundo afirmação do senador Rodolpho Tourinho (PFL/BA), relator do Estatuto na CCJ:

O projeto do senador Paim tenta resgatar todo um passado de opressão profundamente desigualador da comunidade afro-brasileira, que deita raízes até nossos dias, não só em formas mal disfarçadas de preconceito (“boa aparência”, “entrada de serviço”), mas na feição de irregularidades e escabrosas diferenças estatisticamente apuradas, ano após ano, pelo IBGE, no acesso desses segmentos aos bens de cul-

tura, de civilização, de conforto, ao bem-estar social, numa palavra, à cidadania. Quando, sem propor medidas paliativas, o projeto se volta à convocação das instituições públicas e do Estado para um esforço nacional de discriminação positiva em relação aos afrodescendentes, está-se, inequivocamente, remetendo as consciências para nossa maior dívida social, aquela gerada por uma abolição irresponsável, meramente formal e inteiramente descomprometida com o futuro dos libertos; tão omissa a ponto de conter a Lei Áurea (Lei n.º 13.353, de 13 de maio de 1888) somente 2 artigos, contando-se a cláusula revocatória (Parecer/CCJ n.º 1953, 2005: 04).

Com esse entendimento, o senador Rodolpho Tourinho (PFL/BA), relator do Estatuto na CCJ, buscou melhorá-lo ainda mais. Neste sentido, a fim de se aprovar a ideia de um Estatuto anti-discriminação racial, o relator propôs-lhe um substitutivo, que não tinha como finalidade mudar os seus objetivos, mas sim aperfeiçoar a sua redação e corrigir algumas inconstitucionalidades formais, que não foram corrigidas em outras comissões. O substitutivo foi aceito e aprovado na CCJ, em caráter terminativo, em 9 de novembro de 2005, mas com prazo regimental (art. 91, § 3º, do Regimento Interno do Senado Federal) de 18 a 24 de novembro de 2005, para interposição de recurso no sentido da apreciação da matéria pelo plenário. Como não foi apresentado recurso no prazo, o projeto foi dado como aprovado e encaminhado para revisão da Câmara dos Deputados em 25 de novembro de 2005.

Desta forma, as mudanças feitas no texto do Estatuto da Igualdade Racial ao longo da sua tramitação pelas comissões do Senado Federal – passando de 67 artigos, quando da sua protocolização inicial nesta Casa do Congresso Nacional, para 85 artigos, após a sua aprovação em 9 de novembro de 2005 – deveram-se mais às razões de aperfeiçoamento e no tocante à técnica legislativa, assim como de adequação financeira e orçamentária, que em última instância serviam para garantir a sua constitucionalidade e juridicidade, visto que nesta fase, entre 29 de maio de 2003 e 9 de novembro de 2005, o mérito do projeto não foi questionado, pelo menos explícita ou abertamente, nas comissões por onde tramitou.

Da maneira como foi descrito até agora, até parece que o processo de aprovação do Estatuto da Igualdade Racial no Senado Federal, em novembro de 2005, foi tranquilo e sem discordâncias. Porém, não foi bem assim, pois havia parlamentares opositores contrários ao Estatuto, como o senador Demóstenes Torres (PFL/GO), e alguns senadores da própria base do governo que eram críticos ao projeto, como o senador Almeida Lima (PMDB/SE). Contudo, eles, entre outros, não tiveram fôlego e até mesmo coragem para contrariar o senador Antônio Carlos Magalhães (PFL/BA).

2. A conjuntura sociopolítica durante o primeiro quinquênio

No início da década de 2000, como até hoje, havia toda uma pressão contra uma das principais propostas contidas no Estatuto: o sistema de cotas. Sistema este que algumas universidades públicas estaduais e federais já haviam implantado. A Universidade de Brasília (UnB), por exemplo, o aprovou em junho de 2003 e o implantou concretamente a partir do segundo semestre de 2004. Em realidade, a conjuntura sociopolítica não era favorável ao sistema de cotas e, conseqüentemente, também era desfavorável ao Estatuto da Igualdade Racial. A imprensa escrita e televisiva posicionou-se explicitamente contra o sistema de cotas e o bombardeou constantemente durante toda a década de 2000. Por exemplo: o jornal *O Globo*, no editorial do dia 24 de agosto de 2001, manifestou-se contra uma política que assegurasse o ingresso dos negros nas universidades por meio de cotas, que, segundo o jornal, representavam uma vantagem artificial. Conforme o jornal *O Globo*:

Quanto à outra tese, não é fácil encontrar quem negue à comunidade negra o direito à compensação pelas injustiças. Por outro lado, não é ponto pacífico que essa reparação deva ser feita, como defendem muitos militantes, por vantagens artificiais, como um sistema de quotas no mercado de trabalho e na universidade. Garantir o caráter universal do direito à educação e a habilitação para o mercado de trabalho são caminhos custosos e complicados; por outro lado, eliminar deficiências será mais justo e eficaz do que fingir que elas não existem (*O Globo*, 24 de agosto de 2001:06).

O jornal *Folha de S. Paulo*, outro importante meio de comunicação impressa do País, publicou vários editoriais posicionando-se contra o sistema de cotas para os negros ingressarem nas universidades públicas brasileiras (cf. Martins, 2005 e 2004; Santos, 2007). Segundo este jornal, a implementação de cotas para negros implicaria reparar uma injustiça com a criação de outra.

O governo brasileiro, por exemplo, leva a Durban a proposta de criar cotas para negros e seus descendentes nas universidades públicas. **Esta Folha se opõe ao sistema de cotas.** Isso não significa, entretanto, que todo tipo de ação afirmativa, de discriminação positiva, deva ser descartada. A ideia de instituir cursos pré-vestibulares dirigidos a negros, por exemplo, parece oportuna. (...) O Brasil precisa sem dúvida envidar esforços para promover a integração racial. Ações afirmativas devem ser consideradas e implementadas. O limite deve ser o da justiça. Admitir que se deve reparar uma injustiça com a criação de outra, uma variação de “os fins justificam os meios”, é um argumento filosoficamente tíbio e historicamente complicado (*Folha de S. Paulo*, 30 de agosto de 2001: A2, grifo nosso).

Por outro lado, apostando numa suposta sensibilidade e apoio do governo Lula às demandas dos movimentos sociais, este mesmo jornal, antes mesmo que o vitorioso na eleição presidencial de 2002, Luiz Inácio Lula da Silva, tomasse posse como presidente da República, reforçava a sua posição contrária às ações afirmativas para negros, procurando influenciar a sociedade e o novo governo que iria começar em janeiro de 2003. Assim, um ano após o editorial citado, o jornal *Folha de S. Paulo* publica outro editorial se posicionando abertamente contra o sistema de cotas e tentando pressionar o futuro governo Lula a não apoiá-lo, como se pode ver no editorial de 11 de novembro de 2002:

O racismo é, sem dúvida, uma das graves mazelas que atingem o mundo. E o “racismo cordial” brasileiro não é uma exceção. Ao contrário até, ele conspira para esconder o problema e, dessa forma, eternizá-lo. É mais do que louvável, portanto, o desejo do PT de instituir mecanismos efetivos de combate ao racismo. Mas a proposta de criar cotas para estudantes negros nas universidades públicas, em que pese sua justeza, apresenta tantas dificuldades conceituais e práticas que o bom senso recomendaria reconsiderá-la. (...) **Esta Folha é contrária à política de cotas.** Para além dos problemas operacionais que cria, ela tem como pressuposto a noção equivocada de que se combate uma injustiça criando outra (*Folha de S. Paulo*, 11 de novembro de 2002, grifo nosso).

Pode-se supor que os editoriais citados anteriormente são antigos e basicamente contra o sistema de cotas, mas não necessariamente contra o Estatuto da Igualdade Racial. Pensamos o contrário, ou seja, eram também contra o Estatuto, como se verá a seguir num editorial recente, que citaremos na íntegra, ou seja, completo, pois nele fica explícito que o ataque era contra a proposta de políticas antidiscriminatórias que obrigassem o Estado brasileiro a sair de uma posição de não ter política para uma posição de ter política contra a discriminação e as desigualdades raciais, como propunha o Estatuto da Igualdade Racial. Segundo o jornal *Folha de S. Paulo* de 14 de setembro de 2009:

O ESTATUTO DA RAÇA

Câmara aprova lei de igualdade com vários dos defeitos eliminados, mas ameaça racista resiste em projeto no Senado

O ESTATUTO da Igualdade Racial terminou aprovado na Câmara esvaziado do conteúdo controverso da proposta original do senador Paulo Paim (PT-RS). Caíram as reservas de um número de vagas, em programas de TV e instituições públicas de ensino superior, para pessoas que declarem ter pele preta ou parda. Sobreviveu a cota de 10% nas vagas para candidaturas legislativas. Em vez de cotas, o Estatuto prevê a possibilidade de um incentivo fiscal para empresas que contratem no mínimo 20% de pessoas que considera negras. O projeto ainda necessita da aprovação do Senado. Existe a expectativa de que o presidente Lula o sancione em 20 de novembro, Dia da Consciência Negra. **Com razão, muitos brasileiros repudiam o critério racial - que carece de fundamento científico - como base para a discriminação positiva, concebida para corrigir desigualdades flagrantes na sociedade nacional.** Cidadãos que, nas pesquisas populacionais do IBGE, declaram preta ou parda a sua pele constituem fração desproporcional do contingente de pobres. Muitos ficam sem acesso aos meios de ascensão propiciados pela educação universitária. **Consagrar em lei o equívoco da divisão da sociedade em raças, contudo, nem por isso se torna solução aceitável, à luz do imperativo constitucional da igualdade entre os cidadãos.** A motivação original do Estatuto se reapresenta em outro projeto de lei, oriundo da Câmara. Foi aprovado pelos deputados com uma reserva de 50% das vagas em faculdades federais e estaduais para alunos egressos das redes públicas de ensino. Com a ressalva da parcela exagerada da reserva - metade, em todo o país -, trata-se aqui de medida aceitável, pois beneficia todos, sem distinção de cor de pele, num estrato em que prevalecem jovens de menor renda. Apesar disso, o projeto torna obrigatória também uma subcota nesse contingente, para alunos considerados negros e índios, na proporção de sua representação populacional no Estado onde funcionar a instituição. Da Câmara o projeto seguiu ao Senado. Na Comissão de Constituição e Justiça, a relatora, Serys Slhessarenko (PT-MT), já votou por manter o texto da Câmara. O opositor Demóstenes Torres (DEM-GO), porém, apresentou substitutivo eliminando o critério racial e reduzindo a reserva para estudantes de escolas públicas de 50% a 30% das vagas - e só nas instituições federais. Sua proposta também limita as cotas ao prazo de 12 anos. **A adoção do critério social é a medida mais razoável para corrigir a distorção de classes no acesso ao ensino superior público.** A USP apostou nessa via - refutando a absorção de qualquer viés racial em seu vestibular - e colhe resultados promissores. A fatia de calouros egressos de escolas públicas atingiu 30% neste ano, contra 26% em 2008. No curso de medicina, no qual a aprovação é das mais difíceis, essa proporção saltou de 10% para 38%, de um ano para o outro. Está aí, sem dúvida, um bom exemplo a ser seguido (*Folha de S. Paulo*, 14 de setembro de 2009, *grifo nosso*).

Ao se ler o editorial, percebe-se nitidamente que ele é contra o Estatuto da Igualdade Racial. Aliás, Estatuto que o jornal *Folha de S. Paulo* denomina de “estatuto da raça”, como se pode observar no título do seu editorial. Na pequena ementa do editorial há uma chamada dizendo que a Câmara dos Deputados aprovou uma “lei de igualdade”, e não o Estatuto da Igualdade Racial, como proposto pelo autor do projeto. Na mesma ementa, o jornal adverte ainda: “(...) **mas ameaça racialista resiste**”. E qual seria essa ameaça senão o próprio Estatuto? Visto que, segundo a opinião da *Folha*, a proposta do senador Paulo Paim (PT/RS) consagra “**em lei o equívoco da divisão da sociedade em raças**”, ou seja, “racializa” a sociedade brasileira, como se esta já não fosse “racializada”.

Vale destacar igualmente que o editorial, como os editoriais antigos do mesmo jornal, faz duras críticas às propostas de ações afirmativas para a população negra, especificamente contra o sistema de cotas, proposta esta que seria um dos pilares centrais de sustentação do Estatuto da Igualdade Racial. Portanto, atacar as ações afirmativas para os negros e/ou o sistema de cotas, assim como ser contra o Estatuto da Igualdade Racial, faz parte de um mesmo objetivo, intenção, proposta ou estratégia de dominação sociorracial. Sendo assim, não é difícil perceber que a posição dos jornais *Folha de S. Paulo* e *O Globo*, entre outros jornais da grande imprensa escrita, assim como jornais televisivos da TV Globo e de outras grandes redes de televisão, não mudou em nada com relação ao Estatuto da Igualdade Racial, quando se comparam os editoriais ou as matérias desses periódicos publicados no início da década de 2000 com os publicados no fim da mesma década. Basta ver a data de publicação – 14 de setembro de 2009 – do editorial do jornal *Folha de S. Paulo* contra o substitutivo do Estatuto, que foi aprovado no dia 9 de setembro de 2009 na Câmara dos Deputados.¹⁶

Naquela época, como hoje, havia toda uma pressão contra as políticas de ações afirmativas para a população negra. Políticas estas que eram um dos objetivos centrais do Estatuto da Igualdade Racial. Consequentemente, havia e há, até a presente data, posições conservadoras contra o Estatuto. Por exemplo: em entrevista que nos concedeu em 9 de fevereiro de 2011, o ex-ministro da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), Elói Ferreira de Araújo, afirmou que o senador Demóstenes Torres (DEM/GO) não queria colocar o projeto do Estatuto da Igualdade Racial em votação na CCJ. Para o projeto ir à votação, foi necessária muita articulação política do senador Paulo Paim (PT/RS), além de muita pressão junto àquele senador, assim como a ajuda do presidente do Senado Federal, José Sarney, para convencer o relator do projeto supracitado a colocá-lo em votação em 16 de junho de 2010 (cf. Araújo, 2011).

16 Com relação às críticas e aos posicionamentos manifestos ou latentes da mídia televisiva contra o Estatuto da Igualdade Racial ou contra o sistema de cotas, veja algumas reportagens do Jornal Nacional, tais como: “Câmara aprova Estatuto da Igualdade Racial”, da edição de 09/09/2009 (disponível em: <<http://jornalnacional.globo.com/Telejornais/JN/0,,MUL1298600-10406,00-CAMARA+APROVA+ESTATUTO+DA+IGUALDADE+RACIAL.html>>); “Estatuto pode criar cotas para negros na sociedade”, da edição de 19/05/2009 (disponível em: <<http://jornalnacional.globo.com/Telejornais/JN/0,,MUL1160356-10406,00-ESTATUTO+PODE+CRIAR+COTAS+PARA+NEGROS+NA+SOCIEDADE.html>>); “Deputados debatem sobre Estatuto de Igualdade Racial”, da edição de 13/05/2009 (disponível em: <<http://jornalnacional.globo.com/Telejornais/JN/0,,MUL1125316-10406,00-DEPUTADOS+DEBATEM+SOBRE+ESTATUTO+DE+IGUALDADE+RACIAL.html>>); “Flagrante de racismo contra mulato”, da edição de 18/12/2008 (disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=zMNB5jrgCRg&feature=related>>); e “A memória da abolição no Brasil”, da edição de 13/05/2006 (disponível em: <<http://jornalnacional.globo.com/Telejornais/JN/0,,MUL566935-10406,00-A+MEMORIA+DA+ABOLICAO+NO+BRASIL.html>>).

Contudo, surge aqui uma curiosidade. Como foi possível aprovar o projeto do Estatuto da Igualdade Racial em 9 de novembro de 2005 no Senado Federal, numa conjuntura cultural e sociopolítica adversa a ele? A questão fica mais intrigante ainda quando se leva em consideração que os relatores desse projeto, em todas as comissões por onde ele tramitou, pertenciam ao Partido da Frente Liberal (PFL), atual partido Democratas (DEM). Vale lembrar que o referido partido político não somente apoiou a ditadura militar, como historicamente tem posições conservadoras e/ou retrógradas no que diz respeito a avanços sociopolíticos no Brasil. Por exemplo: foi este partido que, em setembro de 2009,¹⁷ entrou com a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 186 no STF, questionando o sistema de cotas para estudantes negros e indígenas no vestibular da Universidade de Brasília (UnB). E mais: o senador Demóstenes Torres (DEM-GO), um dos parlamentares que mais se opôs à aprovação do Estatuto da Igualdade Racial em sua fase final (entre 3 de novembro de 2009 e 16 de outubro de 2010), já era membro titular da CCJ naquele período.

A resposta não é simples e não poderá ser respondida com profundidade e/ou análises precisas neste momento. Ou seja, para responder por que os senadores do PFL apoiaram a aprovação do Estatuto da Igualdade Racial naquele período, precisaríamos realizar mais pesquisas. Todavia, levantamos a hipótese de que o senador Antônio Carlos Magalhães (ACM) – parlamentar extremamente influente na época e, por conseguinte, com forte poder de influência nas decisões de seu partido, o PFL – concordava com a proposta do senador Paulo Paim e a apoiou de direito e de fato e, ao que parece, incondicionalmente.¹⁸ Embora tenhamos encontrado poucos indícios que possam sustentar a nossa hipótese, eles são tão fortes em nosso entendimento que não podem ser descartados. Um deles, por exemplo, pode ser verificado por meio da própria posição do senador ACM, tornada pública na reunião da CCJ que aprovou o Estatuto no Senado Federal em sua primeira passagem por aquela Casa em 2005. Segundo o senador ACM:

Este é um estatuto que faço questão de votar e falar. Ninguém mais do que eu tem a intimidade com os afrodescendentes da Bahia. Não é sem razão que sou presidente de honra dos Filhos de Gandhi, daí porque fico muito feliz em votar essa proposição que o relator, senador Rodolpho Tourinho, fez um grande esforço, inclusive levou o autor, senador Paim, à Bahia, que tem sido um batalhador incansável nessa luta pela igualdade racial e que culmina hoje com esse estatuto. É uma vitória do Senado, e vou tomar os votos exclusivamente por uma questão, eu diria, de formalidade. Porque, na realidade, vou contar todos os presentes como votando “sim” [palmas] (CCJ/Subsecretaria de Taquigrafia/Serviços de Comissões/Excerto de Notas Taquigráficas, 09/11/2005, s/n).

17 Deve-se lembrar que o ano de 2009 viveu um dos momentos de auge dos debates sobre o Estatuto da Igualdade Racial, assim como o mês de setembro foi o mês em que o Estatuto foi aprovado na Câmara dos Deputados.

18 Não se deve esquecer que, ao voltar para o Senado Federal, em 1º de fevereiro de 2003, o senador Antônio Carlos Magalhães (PFL/BA) suspendeu a suposta trégua política que havia dado ao governo Lula e passou a fazer uma oposição dura e até intransigente contra esse governo e seus apoiadores. Contudo, não o fez contra o projeto do Estatuto da Igualdade Racial, de autoria do senador Paulo Paim (PT/RS).

Todos os relatores do projeto do Estatuto nas comissões do Senado eram não somente do seu partido, mas pertenciam ou eram muito próximos ao seu grupo político no Congresso Nacional e praticamente não desobedeciam às suas orientações políticas. Portanto, levantamos a hipótese de que o Estatuto da Igualdade Racial foi aprovado no Senado Federal¹⁹ porque teve o apoio imprescindível do senador Antônio Carlos Magalhães (PFL/BA).

Aliás, pode-se verificar na citação anterior que o senador Antônio Carlos Magalhães (PFL/BA) praticamente decide por todos os senadores presentes a aprovação do Estatuto na CCJ, quando afirma que: “(...) e vou tomar os votos exclusivamente por uma questão, eu diria, de formalidade. Porque, na realidade, **vou contar todos os presentes como votando ‘sim’**” [*grifo nosso*]. Ou seja, o senador ACM não deu espaço para nenhum dos presentes poder votar “não”. Conforme a lista de votação nominal desse projeto na CCJ, nenhum dos senadores presentes votou contrário a ele. Mais ainda: ao que tudo indica, o senador Demóstenes Torres (PFL/DEM), que era titular na referida comissão, não estava presente na hora da votação, assim como o próprio autor do projeto do Estatuto, o senador Paulo Paim (PT/RS). Mas este último não pôde participar por motivo de problema de saúde em alguém de sua família, conforme informou o presidente da CCJ, Antônio Carlos Magalhães (PFL/BA).

Outro forte indício do apoio imprescindível do senador ACM ao projeto supracitado pode ser observado em uma manifestação do senador Paulo Paim (PT/RS) no Plenário do Senado Federal, em 9 de dezembro de 2009, quando este senador mostrou-se contrariado e indignado com a posição do senador Demóstenes Torres (DEM/GO), então relator do projeto do Estatuto da Igualdade Racial na CCJ. O senador Demóstenes Torres queria, e depois conseguiu, fazer mais cortes no projeto depois que este voltou da Casa revisora, a Câmara dos Deputados, para o Senado Federal, a Casa iniciadora. Nessa manifestação, o senador Paulo Paim afirmou que o Estatuto tinha sido aprovado no Senado Federal, em novembro de 2005, com o apoio dos senadores ACM, César Borges, Rodolpho Tourinho e Roseana Sarney. Na ocasião, o senador Paulo Paim declarou que o senador ACM, que era presidente da CCJ naquela época, tinha ajudado muito na aprovação do projeto. Todos estes senadores do então PFL eram muito próximos e/ou pertenciam ao grupo do senador ACM, como já afirmamos antes. Segundo o próprio senador Paulo Paim:

Eu queria nessa comunicação de cinco minutos, Senhor Presidente, dar dois informes e comentar um projeto. Primeiro dizer que eu estou lamentando muito que o acordo feito na Câmara dos Deputados em relação ao combate a todo tipo de preconceito, o Estatuto da Igualdade Racial [*está sendo quebrado*]. Há mais de 12 anos eu estou trabalhando para que este Estatuto seja aprovado. 12 anos, Senhor Presidente! O Senado o aprovou por unanimidade. Ele vai para a Câmara e ali então foram apontados pontos que eram polêmicos. Todos os pontos polêmicos foram retirados. Eu, a partir daquele acordo feito na Câmara, com todos os partidos, eu tinha o entendimento que o Plenário do Senado iria votar a matéria com a maior

19 Naquela época, o Senado Federal era presidido por José Sarney (PMDB/AP), que também era muito próximo ao senador ACM.

tranquilidade. Senador César Borges, Vossa Excelência foi um dos relatores do projeto que chegou lá na Câmara. Vossa Excelência, o senador Rodolpho Tourinho; **o senador Antônio Carlos Magalhães nos ajudou muito na aprovação daquele projeto**; a senadora Roseana Sarney. Todos trabalharam muito Senhor Presidente! O projeto foi para a Câmara e diria com uma redação avançada para o momento da vida brasileira. A Câmara entendeu que tinha que retirar os pontos polêmicos e retirou os quatro pontos principais. Assim mesmo, entendendo a correlação de forças na Câmara, eu disse: bom, vamos aprovar o que veio da Câmara. Me surpreendeu a partir do momento em que fiquei sabendo de que mesmo aquilo que veio da Câmara, que é um retrocesso àquilo que o Senado aprovou há anos atrás, na CCJ não poderia ser votado porque o relator entende que tem de ser alterado. Olha, lamento muito que nós estejamos ainda debatendo um Estatuto para combater preconceitos e que não conseguimos ainda aprová-lo de forma definitiva [*grifo nosso*]. (Disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=B2nMOl6XRyg>>. Acessado em 6 de janeiro de 2011).

O discurso do senador Paulo Paim é esclarecedor sobre o apoio de alguns senadores do PFL para a aprovação do Estatuto no Senado Federal, demonstrando que a nossa hipótese é pertinente. Verifica-se também que o senador Paulo Paim (PT/RS) cita somente parlamentares do antigo PFL, atual DEM. Não citou nenhum outro parlamentar que o tivesse apoiado, nem mesmo do seu próprio partido, o Partido dos Trabalhadores (PT), ou qualquer outro da base aliada do governo Lula.

Mais dois fatos devem ser destacados. Primeiro, que a indignação do senador Paulo Paim se deve também pela quebra de um acordo feito com o partido Democratas e ratificado pelo deputado Onyx Lorenzoni, uma das lideranças do DEM, na ocasião da aprovação do Estatuto da Igualdade Racial, em 9 de setembro de 2009, na Comissão Especial da Câmara dos Deputados. Segundo o deputado federal Onyx Lorenzoni (DEM/RS):

(...) Eu encerro dizendo que os Democratas, guiados pelo trabalho que volto a enfatizar, extraordinário, do deputado Antônio Roberto, inspirados pelo nosso ministro Edson Santos, que soube construir o entendimento. Nós vamos votar, sim, aqui. Nós vamos votar, sim, lá no Senado. Nós não vamos apresentar recurso ao plenário. Esta palavra foi dada ao sr. ministro e ela será honrada. E os Democratas a partir de hoje também apoiam e defendem o Estatuto, que vamos aprovar numa homenagem à extraordinária importância no passado e no presente, e será ainda maior, da comunidade negra no Brasil. (Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/internet/audio/exibeaudio.asp?codGravacao=00015266&hrInicio=2009,9,9,15,16,16&hrFim=2009,9,9,15,22,52&descEvento=Com.%20Esp.%20PL.%206264/05%20-%20Estatuto%20da%20Igualdade%20Racial>>. Acessado em: 06/10/2011; *grifo nosso*).

Em segundo lugar, o senador Paulo Paim (PT/RS) afirma que o projeto que retornou da Câmara para o Senado seria um retrocesso, comparado com o que o Senado Federal havia aprovado antes, em novembro de 2005. Ele atribui isso à correlação de forças desvantajosa para aprová-lo. O curioso é que, na Câmara dos Deputados, o governo Lula, que supostamente apoiava o projeto do senador Paulo Paim (PT/RS), tinha maioria, ao contrário do que ocorria no Senado Federal naquela época. Ou seja, teoricamente, na Câmara dos Deputados, o projeto do Estatuto da Igualdade Racial teria mais chances de ser aprovado de acordo com os interesses e objetivos do senador Paulo Paim (PT/RS) do que no Senado Federal. No entanto, mesmo tendo maioria na Câmara, o governo cedeu para que ocorressem mudanças profundas no Estatuto. Por outro lado, mesmo o governo tendo minoria no Senado, em sua primeira fase de tramitação, o projeto avançou e garantiu e/ou ampliou direitos à população negra com o apoio imprescindível do senador Antônio Carlos Magalhães (PFL/BA), embora este fizesse dura oposição ao governo Lula.

Não se pode esquecer também que o senador Demóstenes Torres (DEM/GO), ferrenho opositor do Estatuto, já era membro titular da CCJ naquela época. Comissão esta que era presidida pelo então senador Antônio Carlos Magalhães (PFL/BA). Contudo, o primeiro não se manifestava explicitamente contra o projeto do Estatuto da Igualdade Racial. Mais ainda: ele não era intransigente contra o projeto como o foi nos últimos dois anos de tramitação do Estatuto, após a morte do senador ACM.

Por tudo isso, sustentamos a hipótese de que, sem a influência do grupo político capitaneado pelo senador Antônio Carlos Magalhães (PFL/BA), o projeto do Estatuto provavelmente não teria sido aprovado na primeira passagem pelo Senado Federal com um texto abrangente e teoricamente avançado. Além disso, pensamos que, com certeza, havia senadores do então PFL, e mesmo alguns da base do governo, que eram contrários ao Estatuto. Só que tais senadores foram inicialmente “intimidados” em suas críticas ao Estatuto devido à influência que ACM tinha na época.

Por outro lado, deve-se notar, outrossim, que este papel atuante de parte²⁰ da oposição pró-Estatuto colide com a postura tímida do próprio governo Lula no sentido de mobilizar a máquina política governista para aprovar um projeto que, além de ser de um senador respeitado e influente do PT, correspondia teoricamente aos propósitos políticos do governo tal como estabelecidos na criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) e, para resumir, na “Primeira Conferência Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial” (Conapir), convocada pelo presidente Lula para o ano de 2005, como se verá a seguir. Cotejada a postura dos senadores pefelistas baianos com a dos senadores petistas, excetuando o próprio autor do projeto, o senador petista Paulo Paim, não é insensato dizer que os primeiros foram decisivos naquela época e os segundos foram tímidos, trazendo um apoio em geral protocolar.

Ademais, há outros fatores que, associados à nossa hipótese, também podem ter contribuído significativamente para a aprovação do Estatuto no Senado Federal em 9 de novembro de 2005, especialmente a conjuntura sociopolítica forjada pela ação dos movimentos negros. Primeiro, não

20 Especialmente de uma parte do PFL, o grupo do senador Antônio Carlos Magalhães (PFL/BA).

devemos esquecer a conjuntura internacional e nacional no que diz respeito à luta por igualdade racial. Em 2001, foi realizada a “III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Intolerâncias Correlatas”, realizada de 31 de agosto a 8 de setembro de 2001, na cidade sul-africana de Durban. O Brasil não somente assinou o documento final da conferência como participou como protagonista, visto que, entre outros fatores, conseguiu a relatoria da referida conferência por meio da eleição da ativista Edna Roland, fundadora e militante da ONG de cunho racial “Fala Preta! – Organização de Mulheres Negras”. O programa de ação da citada conferência incentivava que os Estados elaborassem e implementassem políticas públicas de promoção da igualdade racial, como, por exemplo, ações afirmativas. Segundo tal programa:

Reconhecendo a necessidade urgente de se traduzir os objetivos da Declaração em um Programa de Ação prático e realizável, a Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Intolerâncias Correlatas: 99. Reconhece que o combate ao racismo, à discriminação racial, à xenofobia e às intolerâncias correlatas é responsabilidade primordial dos Estados. Portanto, **incentiva que os Estados desenvolvam e elaborem planos de ação nacionais para promover a diversidade, a igualdade, a equidade, a justiça social, a igualdade de oportunidades e a participação para todos. Por intermédio, entre outras coisas, de ações e de estratégias afirmativas ou positivas**, estes planos devem visar à criação de condições necessárias para a participação efetiva de todos nas tomadas de decisão e o exercício dos direitos civis, culturais, econômicos, políticos e sociais em todas as esferas da vida com base na não discriminação. A Conferência Mundial incentiva que os Estados desenvolvam e elaborem os planos de ação para que estabeleçam e reforcem o diálogo com organizações não governamentais para que elas sejam intimamente envolvidas na formulação, implementação e avaliação de políticas e de programas; 100. **Insta que os Estados estabeleçam, com base em informações estatísticas, programas nacionais, inclusive programas de ações afirmativas ou medidas de ação positivas, para promover o acesso de grupos de indivíduos que são ou podem vir a ser vítimas de discriminação racial** nos serviços básicos, incluindo os de educação fundamental, atenção primária à saúde e moradia adequada; (IICMCR-DRXIC apud Santos, 2007).

Nacionalmente, as lutas e as pressões internas dos movimentos sociais negros brasileiros por igualdade racial e fim do racismo, associadas à conjuntura internacional de luta contra o racismo manifestada na conferência, fortaleceram no Brasil as discussões sobre a necessidade de implementar ações afirmativas para que os negros tenham acesso preferencial ao ensino superior público. Assim, a questão racial foi incluída nas agendas e propostas de vários candidatos a presidente da República em 2002 (cf. Santos, 2007).

O presidente eleito na época, Luiz Inácio Lula da Silva, após investir-se no cargo de presidente da República brasileira, criou, em 21 de março de 2003, a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), que, sem dúvida, passou a ser uma referência. A Seppir também passou a incluir na agenda nacional não somente a discussão da questão racial, mas também se propôs a construir, planejar, sugerir e implementar políticas de promoção da igualdade racial e, entre as quais, ações afirmativas.

Além do mais, em face das lutas dos movimentos negros, oficialmente o discurso em defesa de uma suposta democracia racial real no Brasil já não se fazia presente nas falas do presidente da República como alguns anos atrás. Por exemplo, no discurso de instalação da Seppir, em 21 de março de 2003, o presidente Lula ratificou oficialmente o que o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) já havia explicitado como chefe do Estado brasileiro:²¹ que o Brasil é um país racista. Assim, o presidente Lula também reconheceu oficialmente que havia discriminações raciais contra os negros no Brasil.

Desse modo, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva deu continuidade ao rompimento com o antigo discurso oficial de que o Brasil é uma democracia racial. E, sob pressão dos Movimentos Sociais Negros, o presidente Lula não somente criou a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir). Ele também enviou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei n.º 3.627, de 20 de maio de 2004, que “institui Sistema Especial de Reserva de Vagas para estudantes egressos de escolas públicas, em especial negros e indígenas, nas instituições públicas federais de educação superior e dá outras providências”. Em ato contínuo, por meio de um Decreto s/n.º de 23 de julho de 2004, publicado no DOU de 26 de julho de 2004, o presidente Lula convocou a “Primeira Conferência Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial” (Conapir), cujo tema foi “Estado e Sociedade Promovendo a Igualdade Racial”, realizada de 30 de junho a 2 de julho de 2005, sob a coordenação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) e do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR), conforme o artigo 1º do citado decreto. Tal conferência tinha como objetivo, segundo o artigo 2º da referida norma, a construção do Plano Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial.

Participaram da citada Conapir aproximadamente duas mil pessoas, entre autoridades públicas, convidados, representantes da sociedade civil e delegados eleitos nos vários estados brasileiros. Estes últimos, ao fim da conferência, entre outras coisas, deliberaram por uma moção de apoio ao Estatuto da Igualdade Racial.

Não se pode esquecer que, antes da referida conferência, aconteceram as pré-conferências municipais, estaduais e a distrital, para a escolha dos delegados que participariam do encontro nacional. Portanto, houve discussões prévias nos municípios e estados sobre temas que deveriam ser debatidos na 1ª Conapir, entre os quais a aprovação do Estatuto da Igualdade Racial, que é uma das propostas que consta no seu relatório final. Mais ainda, deve-se destacar que, logo na abertura da 1ª Conapir, no dia 30 de junho de 2005, a cantora e compositora Leci Brandão, uma das representantes

21 Em julho de 1996, no *Seminário Internacional Multiculturalismo e Racismo: o papel da ação afirmativa nos Estados democráticos contemporâneos* (Cardoso, 1997:14-16).

do CNPIR, defendeu a aprovação do Estatuto da Igualdade Racial no Senado Federal, enfatizando a necessidade de que ele contasse com um Fundo Nacional de Promoção da Igualdade Racial, algo que pode ser observado na citação a seguir.

O processo democrático de construção da I Conapir envolveu governos estaduais e municipais; os poderes legislativo e judiciário; instituições públicas e privadas; e a sociedade civil. **Participaram desse movimento mais de 90 mil pessoas, por meio das 26 conferências estaduais e da conferência do Distrito Federal, precedidas de etapas municipais e/ou regionais que mobilizaram 1.332 municípios**, cerca de 25% da totalidade de municípios brasileiros (...). Essa Conferência também foi fruto do processo de luta de diversos segmentos do movimento social negro. A participação tanto de pessoas e instituições que aliam sua história de reivindicação, de respeito e busca pela igualdade à atual política governamental quanto daquelas que a ela se contrapõem revela a amplitude do controle social. Nesse contexto, as posições divergentes que demarcam o debate plural e democrático impulsionaram a capacidade da sociedade civil de estabelecer alianças em torno de demandas urgentes, tão bem expressas **no consenso pela aprovação do Estatuto da Igualdade Racial na íntegra, com a garantia de Fundo Orçamentário** (Brasil/Seppir/CNPIR, 2005: 8-9, *grifo nosso*).

Naquela mesma conjuntura, a partir das reivindicações e/ou pressões dos movimentos negros, o governo Lula, por meio de um outro Decreto s/n.º, de 30 de dezembro de 2004, publicado no DOU de 31 de dezembro de 2004, instituiu o ano de 2005 como *Ano Nacional de Promoção da Igualdade Racial*. Ademais, naquele mesmo ano de 2005, os movimentos negros brasileiros, embora divididos, realizaram duas “Marchas Zumbi +10” em Brasília. A primeira, tida por alguns ativistas como a marcha dos movimentos autônomos em relação ao governo Lula, aos sindicatos e aos partidos, foi realizada no dia 16 de novembro. Já a segunda ocorreu em 22 de novembro e contou com a participação de organizações supostamente não autônomas em relação ao governo Lula e aos partidos políticos, entre outras instituições.

Independentemente da citada divisão dos movimentos negros naquele período, o importante a ressaltar aqui é que, na primeira metade da década de 2000, havia uma conjuntura na qual a participação dos movimentos negros na esfera pública era, ao que tudo indica, ativa, como havia sido na década anterior. Mais ainda: tal atuação dos movimentos negros implicou respostas dos governos municipais, estaduais e do federal, assim como do Poder Legislativo e até mesmo do Poder Judiciário,²² no que diz respeito à elaboração e à implementação de políticas de promoção da igualdade racial. Ora, tudo isso, sem dúvida, contribuiu, direta ou indiretamente, para que o projeto do Estatuto da Igualdade Racial fosse aprovado no Senado Federal em 9 de novembro de 2005, não sendo a aprovação apenas fruto de uma aparente solidariedade racial do senador Antônio Carlos Magalhães (PFL) para com o senador Paulo Paim (PT/RS) e/ou para com a população negra.

22 Como a implementação do sistema de cotas no STF, conforme Santos (2007).

3. O segundo quinquênio: esvaziando o Estatuto

3.1. A reação conservadora: a interação entre intelectuais, sindicalistas, parlamentares e a grande mídia contra o Estatuto da Igualdade Racial

Com a aprovação do substitutivo ao projeto do Estatuto na CCJ do Senado em 9 de novembro de 2005 e após seu envio à Câmara dos Deputados para revisão em 25 de novembro de 2005, encerra-se, como se verá a seguir, a fase de avanços ou ganhos e apoios decisivos e inicia-se o período de crescentes ataques ao projeto, havendo a partir daí perdas referentes às técnicas de implementação de ações afirmativas, entre outras.

O projeto chega à Câmara dos Deputados num embalo positivo graças à sua aprovação no Senado Federal, mas já no fim do ano legislativo de 2005. Portanto, sem tempo hábil para a sua discussão ou mesmo aprovação direta, visto que era preciso criar naquela Casa um ambiente de alianças favoráveis ao projeto, como o que permitiu a sua aprovação no Senado.

Porém, o ambiente da Câmara dos Deputados para a discussão do Estatuto da Igualdade Racial era bem mais delicado do que o do Senado. Não havia figuras influentes da oposição, como um parlamentar com a influência de um Antônio Carlos Magalhães (PFL/BA), dando apoio ao projeto na Câmara. Havia alguns poucos deputados negros, principalmente petistas, mas que não eram militantes orgânicos dos movimentos negros, salvo o deputado Luiz Alberto (PT/BA), embora fossem seus aliados. Entre eles podemos citar os deputados federais Carlos Santana (PT/RJ), Janete Pietá (PT/SP), Vicentinho (PT/SP), Gilmar Machado (PT/MG) e Evandro Milhomem (PCdoB/AP), que levantaram a bandeira em defesa do Estatuto na referida Casa do Congresso Nacional. Não é à toa que o PL 3.198/2000, o primeiro projeto do Estatuto da Igualdade Racial, apresentado pelo então deputado federal Paulo Paim (PT/RS), estava com a sua tramitação praticamente travada desde dezembro de 2002, época em que lograra aprovação pela Comissão Especial da Câmara dos Depu-

tados na forma do substitutivo do deputado Reginaldo Germano (PFL/BA), ficando pendente a sua aprovação em plenário, o que nunca ocorreu.

O PLS 213/2003 do Senado passa a ser chamado de PL 6.264/2005 na Câmara dos Deputados. Por razões regimentais, a aprovação do PL 3.198/2000 pela comissão especial incumbida de sua apreciação não foi aproveitada para o PL 6.264/2005. Fez-se necessário instaurar outra comissão especial para apreciar especificamente o PL 6.264/2005, visto que a Câmara dos Deputados deixou de ser a Casa iniciadora e passou a ser a Casa revisora do projeto do Estatuto da Igualdade Racial.

Ao que tudo indica, é a partir da aprovação do Estatuto em novembro de 2005 e, consequentemente, a partir do ano de 2006 que as elites culturais, socioeconômicas e político-educacionais terão sua atenção mais voltada para o andamento do Estatuto da Igualdade Racial e atuarão contínua e fortemente, por meio de matérias jornalísticas, especialmente na mídia televisiva, além de *lobbies* e pressões políticas junto aos nossos congressistas, para inviabilizar a aprovação do Estatuto ou derrubar temas deste que lhes desagradavam. É o caso: (1) da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert), sob influência e representando os interesses principalmente das grandes redes de televisão, que, preocupada com a proposta do Estatuto de instituir cotas para atores e técnicos negros nos meios de comunicação de massa, passou a se posicionar cada vez mais contra o projeto aprovado no Senado Federal; (2) da Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) e da bancada ruralista no Congresso Nacional, preocupadas com a questão do direito à terra dos remanescentes de quilombos; e (3) de acadêmicos e/ou intelectuais avessos a mudanças nas relações raciais brasileiras e à introdução de políticas de ações afirmativas para a inclusão da população negra nos espaços de prestígio, mando e poder, como Peter Fry, Yvonne Maggie, Roberta Kauffman,²³ entre outros. Estes grupos, entre outros, imprimirão, nas reuniões das comissões e nos bastidores políticos do Congresso Nacional, assim como em suas respectivas áreas de atuação, uma forte ofensiva contra o projeto do Estatuto. Não bastasse isso, eles também darão apoio constante ao Movimento Negro Socialista (MNS), por meio de sua divulgação e assessoramento, para atacarem o Estatuto. Vale acrescentar que o MNS foi fundado em 13 de maio de 2006 para lutar contra o Estatuto da Igualdade Racial, assim como contra qualquer forma de ação afirmativa. Segundo o referido movimento, criado seis meses após a aprovação do substitutivo ao projeto do Estatuto na CCJ do Senado:

Constituído em 13 de maio de 2006 em São Paulo, o comitê por um Movimento Negro Socialista (MNS) é fruto da discussão entre antigos militantes socialistas e negros **preocupados com o rumo da discussão sobre o combate ao racismo**, a relação com a luta de classes e a luta pela libertação de todo povo oprimido no Brasil e no mundo. Estes companheiros lançaram em agosto de 2005 um apelo por um Movimento Negro Socialista, o qual recebeu mais de 600 adesões em todas as regiões do Brasil. A partir deste foram realizadas dezenas de reuniões onde os grupos

23 Roberta Kauffman, que também é procuradora do Distrito Federal, advogando para o DEM, apresentou a ADPF n.º 186 no STF contra a política de ação afirmativa de reserva de vagas para negros e indígenas no vestibular da UnB.

locais convocaram uma reunião nacional em 13 de maio de 2006. Nesta reunião participaram **representantes de 3 estados**, onde se constituiu um Comitê por um Movimento Negro e Socialista e uma coordenação foi eleita. **A reunião nacional deliberou um plano de luta e campanhas** e convocou uma próxima reunião em Brasília por ocasião da Caravana das Fábricas Ocupadas em julho de 2006. **Dentre as campanhas deliberadas pela Reunião de 13 de maio, a luta contra o estatuto da igualdade racial** ganhou enorme destaque na mídia e nas massas, **a firme posição do MNS de combater as políticas de “ação afirmativa” e a política de cotas raciais e constituição de uma frente ampla com intelectuais, artistas, outros movimentos negros, sindicalistas, etc.** Se constituiu numa referência para os marxistas na discussão e no posicionamento na luta pela igualdade e contra as armadilhas das políticas incentivadas pela ONU, ONGs, Governo (disponível em: <<http://www.mns.org.br/index2.php?programa=movimento.php>>. Acessado em 3 de janeiro de 2011).

Quase que instantaneamente, um dos membros do Movimento Negro Socialista (MNS), José Carlos Miranda, foi alçado a líder dos movimentos negros brasileiros, passando a ter espaço frequente na grande mídia televisiva para se manifestar contra o Estatuto da Igualdade Racial, como, por exemplo, na edição de 18 de novembro de 2007 do *Jornal Nacional*, da Rede Globo de Televisão, quando ele, a professora Yvonne Maggie da UFRJ, entre outros indivíduos, foram entregar ao presidente da Câmara dos Deputados o livro “Divisões perigosas. Políticas raciais no Brasil Contemporâneo”²⁴ (2007), organizado pelos intelectuais Peter Fry, Yvonne Maggie, Marcos Chor Maio, Simone Monteiro e Ricardo Ventura dos Santos (disponível em <<http://www.youtube.com/watch?v=LLCVfDn2K00&feature=related>>; acessado em 3 de janeiro de 2011).

Deve-se fazer aqui outra pequena digressão. Naquela época, o presidente da Câmara dos Deputados era o deputado Arlindo Chinaglia (PT/SP), que recebeu em seu gabinete esse grupo de pessoas contrárias ao Estatuto da Igualdade Racial e posou ao lado de alguns desses manifestantes, entre os quais José Carlos Miranda, com o livro supracitado na mão e sorrindo para que jornalistas e/ou fotógrafos registrassem aquela cerimônia (disponível em <<http://www.youtube.com/watch?v=LLCVfDn2K00&feature=related>>; acessado em 3 de janeiro de 2011).

Entretanto, em outra reportagem do *Jornal Nacional*, da Rede Globo de Televisão, de 27 de setembro de 2007, tinha ido ao ar uma matéria mostrando representantes, no gabinete do mesmo presidente da Câmara, de organizações dos movimentos negros que eram favoráveis ao Estatuto. Entre eles estava Dojival Vieira, jornalista responsável pela *Afropress – Agência de Informação Multiétnica* e presidente da ONG *ABC Sem Racismo*. Eles tinham ido ao Congresso Nacional para pedir apoio à

24 Aliás, segundo o próprio livro, “os textos, curtos porém densos, foram publicados, em sua maioria, em jornais e revistas dirigidas para o grande público, e alguns deles foram especialmente preparados para este livro. Divulgados nos últimos quatro anos, quando colocados em conjunto, ganham uma organicidade que ultrapassa os recortes específicos de reflexão que os caracterizam individualmente” (Fry et. al., 2007: 18, grifo nosso). Esta afirmação no próprio livro confirma a nossa assertiva de que a grande mídia impressa divulgava maciçamente naquela conjuntura (toda a década de 2000) opiniões contra o Estatuto da Igualdade Racial e/ou o sistema de cotas para estudantes negros nas universidades públicas.

aprovação do projeto do senador Paulo Paim (PT/RS), mas a recepção destes não foi tão cordial. Ao contrário, foi ríspida. O então presidente da Câmara, Arlindo Chinaglia (PT/SP), se irritou com os ativistas negros, porque eles fizeram em seu gabinete um “grito de guerra” em apoio ao Estatuto, que foi: “Estatuto da Igualdade Racial, já! Cotas nas universidades, já! Vamos à luta, já!”. Indignado, o presidente da Câmara dos Deputados, Arlindo Chinaglia (PT/SP), em voz alta e irritada, afirmou: “Isso nunca aconteceu! Vocês têm aqui um aliado,²⁵ mas com essa atitude vocês estão atrapalhando! **Isso vai ser usado contra vocês na reunião do colégio dos líderes, que vai ser noticiado e é bom que seja noticiado o fato e a minha opinião**”. Um dos ativistas, buscando apaziguar os ânimos, fala logo em seguida: “Deputado, creio que houve um equívoco”. O presidente Chinaglia retruca com veemência: “Não! Não houve equívoco, não! Vocês erraram!” (disponível em: <<http://jornalnacional.globo.com/Telejornais/JN/0,,MUL575702-10406,00-CHINAGLIA+SE+IRRITA+COM+MANIFESTACAO+DENTRO+DA+SALA+DELE.html>>, acessado em: 20 de novembro de 2007, *grifo nosso*; vídeo disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=WANyeEDWT5Q>>, acessado em: 31 de janeiro de 2011).

Notam-se explicitamente dois comportamentos do presidente da Câmara dos Deputados, Arlindo Chinaglia (PT/SP), que era o representante máximo do governo Lula na referida Casa do Congresso Nacional. Um de cordialidade e outro de irritação, quando o tratamento deveria ser de igualdade para os dois grupos que foram ao seu gabinete apresentar demandas legítimas, se considerarmos que vivemos em uma sociedade democrática. A conduta legal deveria ser de impessoalidade.

Talvez o mais grave seja perceber que o presidente da Câmara era do principal partido de sustentação do governo Lula, ou melhor, era do próprio partido do presidente da República. Este discursivamente afirmava que dava apoio ao projeto do Estatuto da Igualdade Racial. Mas o apoio era, ao que parece, somente protocolar, visto que, mesmo o governo Lula tendo na presidência da Câmara dos Deputados mais do que um aliado político, que fora eleito com o suporte imprescindível da base de apoio ao governo federal na referida Casa do Congresso Nacional, aquele citado governo ou mesmo diretamente o presidente da República não utilizou o poder de influência do presidente da Câmara dos Deputados, dentro das regras do jogo político ou do regimento daquela Casa, para aprovar um projeto de autoria de um dos senadores do seu próprio partido, que foi fundador do PT no Estado do Rio Grande do Sul.

Diante do que os fatos indicam, o presidente da Câmara dos Deputados naquela época, Arlindo Chinaglia (PT/SP), eleito com o aval e o suporte do governo Lula, não tinha apreço pelo projeto do Estatuto, e o governo Lula sabia disso, porque ficou visível quando o presidente da Câmara não somente foi cordial com o grupo contrário ao projeto do Estatuto da Igualdade Racial, como foi no mínimo indelicado com os representantes de organizações dos movimentos negros que apoiavam essa proposta quando ela tramitava na Câmara dos Deputados. Mais do que isso, o deputado Arlindo

25 O intrigante é que os líderes petistas, quando são aliados de algum grupo ou movimento social ou apoiam as suas demandas, geralmente “vestem a camisa” desse grupo, como, por exemplo, o presidente Lula, que diversas vezes usou o boné e/ou vestiu literalmente a camisa do Movimento dos Sem Terra, entre outros.

Chinaglia (PT/SP) ameaçou explicitamente estes últimos ativistas negros, ao bradar: “(...) **Isso vai ser usado contra vocês na reunião do colégio dos líderes**, que vai ser noticiado e é bom que seja noticiado o fato e a minha opinião” (*grifo nosso*).

Por meio de ações de alguns importantes membros do Partido dos Trabalhadores (PT) que ocupavam cargos estratégicos para a governabilidade da administração Lula ou para a defesa dos interesses daquele governo, assim como para a convivência do governo Lula com tais ações, é plausível levantar a hipótese de que o apoio daquele governo ao projeto do Estatuto era mais discursivo do que prático ou concreto. Tal hipótese é ratificada e até mesmo empoderada ao se observar um episódio ocorrido no Senado Federal em 9 de dezembro de 2009, quando o senador Paulo Paim (PT/RS) fez um discurso no Plenário da referida Casa, manifestando a sua indignação com a quebra do acordo entre o DEM e o PT para a aprovação do projeto do Estatuto no Senado. Acordo este quebrado pelo senador Demóstenes Torres (DEM/GO), então relator do projeto do Estatuto da Igualdade Racial na CCJ. O senador Paulo Paim falou sozinho, não obtendo naquele momento o apoio ou, talvez, a obrigação moral de apoio do líder do governo no Senado Federal para que se cumprisse o acordo, menos ainda do líder do PT.

Retornando da nossa digressão, salientamos que a entrega do documento supracitado ao presidente da Câmara dos Deputados, Arlindo Chinaglia (PT/SP), pelos agentes sociais contrários ao Estatuto da Igualdade Racial era, na realidade, a continuação de uma estratégia que já havia sido iniciada no ano de 2006. Naquele ano, os ativistas contrários à proposta entregaram ao presidente da Câmara dos Deputados, que na época era o deputado federal Aldo Rebelo (PCdoB/SP), um manifesto contra o Estatuto e as cotas nas universidades, uma chamada carta pública ao Congresso Nacional intitulada “Todos têm direitos iguais na República Democrática”, de 30/05/2006, assinada por 114 intelectuais, artistas e ativistas. Por meio do manifesto, eles se posicionavam contra o sistema de cotas nas universidades públicas e o Estatuto da Igualdade Racial, o que representou um golpe forte na tramitação deste projeto na Câmara, mesmo havendo a resposta e a contestação ao manifesto, por meio de outro, pró-ações afirmativas para estudantes negros e indígenas, assinado por 330 outros intelectuais e militantes antirracismo. Este último manifesto, cujo título é “Manifesto em Favor da Lei de Cotas e do Estatuto da Igualdade Racial”, também foi entregue ao presidente da Câmara dos Deputados, Aldo Rebelo (PCdoB/SP), em 3 de julho de 2006 (Santos, 2007).

O fato é que alguns grandes meios de comunicação, como *O Globo*, a *Folha de S. Paulo* e a *TV Globo*, entre outros jornais e redes de televisão, deram bastante repercussão ao gesto contrário ou à retomada de ataques ao projeto do Estatuto da Igualdade Racial, o que animou os parlamentares que criticavam o projeto, até então relativamente tímidos, para que se posicionassem de maneira mais explícita e mais contundente na segunda fase do processo de aprovação do Estatuto.

Os grupos contrários ao projeto do Estatuto da Igualdade Racial, após a aprovação do projeto no Senado Federal, em 9 de novembro de 2005, perceberam que os ataques às políticas de ações

afirmativas para a população negra deveriam ser feitos principalmente no Congresso Nacional, com o apoio da mídia, especialmente a televisiva, que deveria destacar os ataques. Não somente porque os parlamentares e os partidos são sensíveis a determinados tipos de pressão, como também porque os grupos refratários à proposta percebiam que as políticas de ações afirmativas avançavam rapidamente nas universidades públicas. Em 2001, havia apenas duas universidades públicas que tinham aprovado o sistema de cotas para estudantes negros: a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e a Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF). Em 2002, foi a vez da Universidade do Estado da Bahia (UNEB) e, em 2003, a Universidade de Brasília (UnB) também aprovou o sistema.

A UnB foi a primeira instituição federal de ensino superior a aprovar este tipo de ação afirmativa para estudantes negros e indígenas e acabou servindo de referência para esta política começar a se expandir. Segundo o então secretário de Educação Superior do Ministério da Educação (MEC), treze universidades brasileiras tinham implementado o sistema de cotas raciais até a data de 20 de novembro de 2004 (cf. Maculan, 2004). No ano seguinte, 2005, o número aumentou. Segundo o cientista social Valter Roberto Silvério (2005:148-149), sete universidades federais e nove universidades estaduais haviam implementado o sistema de reserva de vagas para negros e indígenas até setembro de 2005. Além do mais, de setembro de 2005 a agosto de 2006, o número de universidades que aprovaram o sistema de cotas já havia aumentado significativamente. Segundo o caderno informativo do seminário “Experiências de Políticas Afirmativas para Inclusão Racial no Ensino Superior”, realizado nos dias 21 e 22 de agosto de 2006, na Universidade de Brasília, até a data de realização do seminário, já havia 22 instituições públicas de ensino superior (estaduais e federais) com reserva de vagas socioeconômicas e étnico-raciais para alunos de escolas públicas, negros e indígenas (Santos, 2007).

Quando os agentes contrários às políticas de ações afirmativas perceberam que não poderiam evitar a adesão das universidades públicas às referidas políticas, ante a autonomia universitária delas, eles tentaram impedir a expansão destas políticas fazendo pressão no Congresso Nacional, para que este não aprovasse o Estatuto da Igualdade Racial. Isto é, se as universidades já estavam adotando a técnica de implementação de ação afirmativa, mesmo sem a existência de uma lei que permitisse formalmente a implementação do sistema de cotas para estudantes, com uma lei em vigor que o admitisse, conforme propunha o Estatuto naquela época, teoricamente, as adesões e expansões seriam mais aceleradas e contundentes. Portanto, os ativistas contrários às ações afirmativas direcionaram suas forças para o parlamento brasileiro para impedir a aprovação do projeto do Estatuto.

Mas tais intelectuais envolvidos na organização do manifesto contra o Estatuto foram ao Congresso Nacional não apenas para apresentar seu documento e suas ideias. Também foram fazer *lobby* e assessorar alguns congressistas direta ou indiretamente com argumentos, estratégias e táticas para derrubar as propostas contidas no Estatuto da Igualdade Racial. O assessoramento fica visível ou explícito quando se observam as falas ou os pronunciamentos dos parlamentares nas reuniões em que se discutiu amplamente o projeto do Estatuto. Se antes, ou seja, na época da tramitação do projeto na

Casa iniciadora (o Senado Federal), os parlamentares não usavam tão intensamente os termos “racializar” e “racialização”, por exemplo, após 2005, na segunda fase do processo de aprovação do projeto do Estatuto, os parlamentares contrários começaram a utilizar mais constantemente os citados termos (e outros) cunhados pelos professores Peter Fry, Yvonne Maggie, Marcos Chor Maio, Ricardo Ventura Santos, entre outros intelectuais contrários ao Estatuto da Igualdade Racial. Outro exemplo deste suporte acadêmico pode ser observado logo após aprovado o Estatuto, em 16 de junho de 2010, quando, em entrevista ao Jornal Nacional, da Rede Globo de Televisão, o senador Demóstenes Torres (DEM/GO) fez a seguinte afirmação: “Eu defendo o meu País e não vou de forma alguma aprofundar a divisão racial no Brasil. Não vou jogar negros contra brancos. O meu objetivo é acudir aos mais pobres, independentemente da sua cor” (disponível em: <<http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2010/06/senado-aprova-projeto-que-cria-estatuto-da-igualdade-racial.html>>; acessado em: 16/10/2010).

Assim, parlamentares contrários ao Estatuto passaram a utilizar e/ou afirmar as teses dos citados intelectuais, entre as quais: (a) o conceito de raça não existe cientificamente e, por isso, não podemos ter políticas de ações afirmativas para a população negra; (b) as ações afirmativas vão *racializar* o Brasil; (c) vai haver conflitos raciais no futuro; (d) o Estatuto da Igualdade Racial vai dividir o Brasil; e (e) somos uma nação mestiça. Isso pode ser observado, por exemplo, em uma reportagem que foi ao ar no dia 13 de maio de 2009 no Jornal Nacional, da Rede Globo de Televisão, sobre a comissão especial da Câmara que havia se reunido naquele dia para discutir o projeto do Estatuto da Igualdade Racial. Na reunião, o deputado Onyx Lorenzoni (DEM/RS) fez a seguinte afirmação:

O Estatuto que está sendo proposto por este substitutivo não vai estabelecer igualdade alguma, presidente! Ao contrário: vai se estabelecer um fosso numa sociedade onde ele ainda não existe, mas que poderá existir. E nós não queremos ser parte da construção da *racialização* de um país que não é *racializado* (disponível em: <<http://jornalnacional.globo.com/Telejornais/JN/0,,MUL1125316-10406,00-DEPUTADOS+DEBATEM+SOBRE+ESTATUTO+DE+IGUALDADE+RACIAL.html>>. Acessado em 14 de maio de 2009).

Alguns minutos antes, o deputado Abelardo Lupion (DEM/PR) havia afirmado que: “Isto que nós estamos fazendo hoje, presidente, é efetivamente uma *discriminação [sic]*”. A referida reportagem do Jornal Nacional termina com uma fala da professora Yvonne Maggie, uma das mentoras do manifesto supracitado e militante contra o Estatuto e o sistema de cotas. Comentando sobre a proposta do Estatuto, a citada intelectual e ideóloga antiação afirmativa para a população negra, afirma que: “O perigo é da gente estar, em vez de resolvendo uma questão da desigualdade e do racismo, estar produzindo o ovo da serpente do ódio racial” *[sic]* (disponível em: <<http://jornalnacional.globo.com/Telejornais/JN/0,,MUL1125316-10406,00-DEPUTADOS+DEBATEM+SOBRE+ESTATUTO+DE+IGUALDADE+RACIAL.html>>; acessado em 14 de maio de 2009).

A fala da professora titular de Antropologia da UFRJ aparece logo após a do deputado federal Onyx Lorenzoni e finaliza a reportagem, entre outros motivos, para supostamente dar autoridade ou legitimidade científica ao discurso do referido deputado na comissão especial. Ou seja, a edição da reportagem objetivava induzir os telespectadores a acreditar que os parlamentares avessos ao Estatuto da Igualdade Racial assim o eram porque tinham fundamentos racionais e científicos que justificavam as suas posições. Percebe-se, assim, a ação direta no parlamento contra o projeto do Estatuto, assim como a ação complementar da mídia televisiva de exibição predominante, embora não exclusiva, de imagens e discursos contra o projeto.

Portanto, deve-se observar que não estava havendo somente duras reações conservadoras contra o projeto do Estatuto da Igualdade Racial na Câmara dos Deputados, entre 2007 e 2009, e depois no Senado Federal, entre 2009 e 2010. As reportagens da Rede Globo de Televisão que cobriam o tema eram editadas para induzir os telespectadores a aceitar o ponto de vista das *Organizações Globo* ou do jornal *Folha de S. Paulo*, qual seja: ser contra as políticas de ações afirmativas para a população negra. Aliás, algo que se fazia na mídia televisiva com habilidade e sutileza ou parcialidade explícita, dependendo da visão acrítica ou crítica do telespectador. Em geral, nas reportagens do Jornal Nacional que cobriam o citado tema, a última pessoa que falava ou era entrevistada geralmente se posicionava contrariamente às políticas de ações afirmativas e/ou ao projeto do Estatuto da Igualdade Racial. Mais ainda: havia a estratégia de se colocar cidadãos negros ou cidadãs negras falando contra tais políticas ou propostas políticas. Foi o caso de José Carlos Miranda, coordenador do Movimento Negro Socialista (MNS), que cumpriu este papel nas reportagens do Jornal Nacional, da Rede Globo de Televisão, exibidas nas edições de 18 de novembro de 2007 e 20 de maio de 2008 (disponíveis, respectivamente, em: <<http://www.youtube.com/watch?v=LLCVfDn2K00&feature=related>> e <<http://www.youtube.com/watch?v=KbeQzceb828&feature=related>>; acessadas em 3 de janeiro de 2011).

Mas a estratégia para atacar o projeto do Estatuto da Igualdade Racial não se limitava a pressões diretamente no Congresso Nacional, nem manifestamente contra o projeto. Havia ataques latentes, como veremos a seguir.

Como exemplo destas duas características de ataques supracitados, pode-se observar outra ação dos agentes sociais contrários ao projeto do Estatuto. Em 2008, a professora Yvonne Maggie, juntamente com outros intelectuais e ativistas, entregou ao então presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), ministro Gilmar Mendes, outro manifesto contrário ao sistema de cotas. O Jornal Nacional, da Rede Globo de Televisão, mostrou este fato na edição de 30 de abril de 2008, data da entrega do manifesto no STF.²⁶ Além da função manifesta de questionar os vários sistemas de cotas que estavam sendo implementados pelas universidades públicas, o novo manifesto também tinha uma função latente:

26 Como aconteceu com o manifesto entregue anteriormente ao presidente da Câmara dos Deputados em 2006, este novo documento dos intelectuais contrários às políticas de ações afirmativas para negros foi novamente respondido e contestado por meio de outro manifesto pró-ações afirmativas, com 640 assinaturas, também entregue àquele presidente do STF, em 13 de maio de 2008, dia da abolição da escravidão no Brasil, e cujo título era: *120 Anos de Luta pela Igualdade Racial no Brasil. Manifesto em Defesa da Justiça e Constitucionalidade das Cotas* (cf. Santos, 2007).

indicar ou literalmente ser um aviso para os parlamentares brasileiros de que, se o projeto do Estatuto da Igualdade Racial fosse aprovado no Congresso Nacional, de acordo com o substitutivo aprovado no Senado Federal em 9 de novembro de 2005, a sua constitucionalidade seria arguida no STF. Ou seja, embora o manifesto entregue no STF fosse explicitamente *sobre e contra* o sistema de cotas, havia na referida ação uma mensagem contra o projeto do Estatuto da Igualdade Racial, intenção esta que muitos parlamentares compreenderam. Novamente, isso representou um golpe contra o projeto, ante, entre outros fatores, o apoio da mídia, explicitado na forma como a matéria foi divulgada na televisão.

A repórter que fez a cobertura do evento, Poliana Abritta, afirmou meias verdades ao induzir o telespectador a apoiar as ideias dos agentes sociais contrários ao sistema de cotas e ao projeto do Estatuto, mesmo havendo uma pesquisa de 2006, do instituto DataFolha, segundo a qual 65% da população brasileira era a favor do sistema de cotas para os estudantes negros. Assim, a repórter asseverou que:

A decisão de vir ao STF foi tomada porque aqui estão em julgamento duas ações contra a política de cotas. Uma delas atinge o Prouni, o programa de bolsas do governo federal que dá preferência aos negros graças às cotas. A outra contesta o mesmo critério usado nos vestibulares das universidades estaduais do Rio de Janeiro. O manifesto lembra que a própria Constituição proíbe os governos de criar distinções entre brasileiros (disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=KbeQzceb828&feature=related>>. Acessado em 3 de janeiro de 2011).

Da forma como a repórter Poliana Abritta informou os telespectadores, tem-se a impressão de que no Prouni há sistema de cotas somente para os estudantes negros, o que não é correto neste caso, visto que os seus beneficiados são estudantes de baixa renda, professores de escolas públicas, portadores de deficiência física, negros (pretos e pardos) e indígenas, conforme estabelece a Lei n.º 11.096, de 13 de janeiro de 2005, que instituiu o “Programa Universidade Para Todos”. Segundo esta lei:

Art. 1º Fica instituído, sob a gestão do Ministério da Educação, o Programa Universidade para Todos – Prouni, destinado à concessão de bolsas de estudo integrais e bolsas de estudo parciais de 50% (cinquenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento) para estudantes de cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos.

§ 1º **A bolsa de estudo integral será concedida a brasileiros não portadores de diploma de curso superior, cuja renda familiar mensal *per capita* não exceda o valor de até 1 (um) salário-mínimo e 1/2 (meio).**

§ 2º As bolsas de estudo parciais de 50% (cinquenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento), cujos critérios de distribuição serão definidos em regulamento pelo Ministério da Educação, serão concedidas a brasileiros não portadores de diploma de curso superior, cuja renda familiar mensal *per capita* não exceda o valor de até 3 (três) salários-mínimos, mediante critérios definidos pelo Ministério da Educação.

§ 3º Para os efeitos desta Lei, bolsa de estudo refere-se às semestralidades ou anualidades escolares fixadas com base na Lei n.º 9.870, de 23 de novembro de 1999.

§ 4º Para os efeitos desta Lei, as bolsas de estudo parciais de 50% (cinquenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento) deverão ser concedidas considerando-se todos os descontos regulares e de caráter coletivo oferecidos pela instituição, inclusive aqueles dados em virtude do pagamento pontual das mensalidades.

Art. 2º A bolsa será destinada:

I - a estudante que tenha cursado o ensino médio completo em escola da rede pública ou em instituições privadas na condição de bolsista integral;

II - a estudante portador de deficiência, nos termos da lei;

III - a professor da rede pública de ensino, para os cursos de licenciatura, normal superior e pedagogia, destinados à formação do magistério da educação básica, independentemente da renda a que se referem os §§ 1º e 2º do art. 1º desta Lei. Parágrafo único. A manutenção da bolsa pelo beneficiário, observado o prazo máximo para a conclusão do curso de graduação ou sequencial de formação específica, dependerá do cumprimento de requisitos de desempenho acadêmico, estabelecidos em normas expedidas pelo Ministério da Educação.

.....
Art. 7º As obrigações a serem cumpridas pela instituição de ensino superior serão previstas no termo de adesão ao Prouni, no qual deverão constar as seguintes cláusulas necessárias:

I - proporção de bolsas de estudo oferecidas por curso, turno e unidade, respeitados os parâmetros estabelecidos no art. 5º desta Lei;

II - percentual de bolsas de estudo destinado à implementação de políticas afirmativas de acesso ao ensino superior de portadores de deficiência ou de autodeclarados indígenas e negros.

§ 1º O percentual de que trata o inciso II do *caput* deste artigo deverá ser, no mínimo, igual ao percentual de cidadãos autodeclarados indígenas, pardos ou pretos, na respectiva unidade da Federação, segundo o último censo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Além disso, a repórter Poliana Abritta informou que é proibido fazer distinções entre os brasileiros de acordo com a Constituição brasileira, mas não informa que um dos ministros do STF, Marco Aurélio de Mello, não somente defende que as ações afirmativas são constitucionais, como demonstra em que artigos elas estão abrigadas na Constituição Federal (cf. Santos, 2007). Ou seja, a repórter sai do seu papel de jornalista e, com ou sem autorização da emissora que a emprega, “incorpora” o papel ou o cargo de “ministra” do STF, apresentando e julgando o tema que ela deveria cobrir de forma imparcial. Assim, novamente, a referida rede de televisão faz o complemento da ação de ataque manifesto contra o sistema de cotas e, de forma latente, contra o projeto do Estatuto, iniciada por intelectuais e ativistas contrários ao projeto e ao sistema.

Por outro lado, na mesma cobertura jornalística, novamente se recorre à tática de colocar cidadãos negros se posicionando contra as ações afirmativas para a população negra, como foi o caso de José Carlos Miranda, do Movimento Negro Socialista (MNS) – cuja fala, contrária ao sistema de cotas, como já informado anteriormente, encerrou a reportagem –, e da estudante Esteffane Ferreira, do Diretório Central dos Estudantes da Universidade Federal de Mato Grosso (DCE/UFMT) – que aparece no meio da reportagem afirmando que “o governo, ele deve investir nas escolas públicas desde já, desde o ensino básico, onde todas as crianças tenham ensino de qualidade independente da sua cor ou raça” [sic].

3.1.1. “A debilidade” da contrarreação e a falta de apoio do governo Lula à aprovação do projeto do Estatuto na Câmara dos Deputados

Como se pode perceber, a pressão foi impiedosa e constante contra o projeto do Estatuto da Igualdade Racial após a sua aprovação em 9 de novembro de 2005 no Senado Federal. O cenário de pressão visto até agora se mantém até a aprovação final do projeto, em 16 de junho de 2010, porquanto, mesmo depois da sua aprovação, a professora Yvonne Maggie e seus pares continuaram desferindo ataques ao Estatuto. Foi em virtude das “novas” pressões, táticas e estratégias dos agentes sociais contra o projeto do Estatuto – especialmente quando resolveram pressionar parlamentares por meio de manifestos, entre outras formas, assim como assessorar aqueles que queriam se posicionar explicitamente contra o Estatuto, juntamente com o fato de que o governo Lula, ao que tudo indica, não tenha feito força para defendê-lo – que houve mudanças e perdas na versão final do Estatuto da Igualdade Racial, aprovada em 16 de junho de 2010. Mas as perdas não ocorreram somente em função de tais fatores.

Por outro lado, conforme afirmaram os deputados federais Luiz Alberto (PT/BA) e Carlos Santana (PT/RJ), não houve da parte dos movimentos negros uma pressão ou, talvez, contrapressão constante aos parlamentares em nível, quantidade e qualidade correspondentes. Segundo eles, embora várias organizações dos movimentos negros fizessem presença no Congresso Nacional em defesa do Estatuto, tal presença não foi perene, mas intermitente, ante a falta de recursos dessas organizações para seu deslocamento à cidade de Brasília. Assim, os movimentos negros pró-ações afirmativas não tiveram condições de pressionar com a mesma força e intensidade os deputados federais e senadores, por meio de *lobby* ou *lobby* contrário, de assessoria ou contra-assessoria, de tática política ou tática política contrária, entre outras formas, para anular e/ou enfraquecer a influência dos grupos opositores ao projeto do Estatuto da Igualdade Racial (cf. Alberto, 2010, e Santana, 2010).

Se não bastasse isso, algumas ações, táticas e/ou estratégias conduzidas por líderes negros favoráveis à aprovação do Estatuto da Igualdade Racial falharam no sentido de apoiá-lo. Por exemplo, o professor Edson Cardoso – um dos líderes dos movimentos negros, ao participar da audiência

pública realizada em 9 de abril de 2008, na comissão especial da Câmara dos Deputados incumbida de apreciar o projeto do Estatuto – defendeu a reabertura da discussão sobre o projeto supracitado em nível nacional, para construir um Estatuto melhor, segundo sua visão, diante do caráter precário do projeto em tramitação. Conforme o relator do projeto do Estatuto na Câmara dos Deputados, Antônio Roberto (PV/MG):

O feixe de informações relevantes trazidas pelo depoimento acaba por convergir para um momento decisivo, aquele em que, embora valorizando o esforço da Comissão Especial de 2001/2002, que teria transformado uma reunião de projetos preexistentes em um texto “muito mais orgânico”, **o professor Edson Cardoso acentuou seu caráter ainda precário, a exigir um longo esforço de mobilização que atravessasse todo o país, para construir o Estatuto desejado, que esgote a problemática racial,** constituindo um novo patamar para as análises e ações nessa área. Ninguém pode negar que o professor Edson Lopes Cardoso tem razão ao afirmar que a situação da população negra brasileira exige a mobilização de todos nós – dentro e fora do Congresso Nacional – para aprofundar o conhecimento de suas particularidades, **para trazer a primeiro plano os esforços dos que lutam pela igualdade racial nos recantos deste país e para traduzir o novo material coletado e a energia social assim mobilizada em legislação e políticas públicas que ultrapassem as que hoje temos e a própria configuração atual do projeto de Estatuto sob análise** (Primeiro Parecer sobre o Estatuto da Igualdade Racial apresentado pelo relator Antônio Roberto (PV/MG), 16 de julho de 2008: 135, *grifo nosso*).

Ao que tudo indica, o professor e ativista negro Edson Lopes Cardoso, então coordenador editorial do jornal afro-brasileiro “*Ìrohin*” e outrora assessor de relações raciais do parlamentar Paulo Paim (Cardoso, 1998: 80), acreditava que era possível avançar e garantir mais direitos à população negra, por meio de um debate nacional sobre o Estatuto. Ou seja, ele pensava que era possível melhorar ainda mais a proposta do Estatuto que havia sido aprovada em 9 de novembro de 2005 na Casa iniciadora, o Senado Federal.

Visão diferente teve o deputado federal Luiz Alberto (PT/BA), outro líder orgânico dos movimentos negros, que pensava que o projeto aprovado no Senado Federal deveria ser aprovado, e imediatamente, também na Câmara dos Deputados naquele ano de 2008, visto que, segundo ele, o Estatuto era a proposta mais avançada em todo o continente americano no que diz respeito à luta por igualdade racial, assim como era uma grande referência nas Américas e no Caribe, como se verá mais adiante.

Embora no primeiro parecer do deputado Antônio Roberto (PV/MG), de 16 de julho de 2008, este relator tenha optado por adotar a estrutura do texto que havia sido aprovado no Senado, ou seja, tenha escolhido não fazer uma nova discussão nacional e ampla sobre o Estatuto, o que levaria bastante tempo, os ataques a que o Estatuto estava sujeito impediram a sua aprovação na Câmara dos

Deputados no ano de 2008. E quanto mais tempo ele levou para ser aprovado na referida Casa do Congresso Nacional, mais ele ficou vulnerável à reação conservadora. Como indício plausível desta última afirmação, deve-se lembrar que a primeira versão do parecer daquele relator, de 16 de julho de 2008, ao Projeto de Lei n.º 6.264/2005 mantinha, entre outros fatores: (a) uma técnica de implementação de ação afirmativa, o sistema de cotas, para que negros ingressem nas universidades, no mercado de trabalho (quer na área pública ou privada), com ênfase nos programas televisivos, no cinema e na publicidade ou na mídia imagética; e (b) o capítulo IV, que tratava dos procedimentos para a regularização das terras quilombolas, cujo título era “Direito dos remanescentes das comunidades dos quilombos às suas terras”. Um ano e dois meses depois da primeira versão, após debates e constantes ataques ao Estatuto, conforme demonstrados anteriormente e como demonstraremos mais à frente, o deputado Antônio Roberto (PV/MG) apresentou a sua última versão de parecer ao projeto, em 9 de setembro de 2009, na qual foram suprimidas todas as proposições supracitadas, entre outros direitos a que a população negra brasileira teria direito. Com isso, foi esta última versão que acabou sendo aprovada na Câmara dos Deputados na última data citada. Ou seja, de uma forma ou de outra, a proposta de discutir mais o Estatuto na Câmara dos Deputados naquela época muito provavelmente implicaria mais perdas do que avanços de direitos para a população negra brasileira, como ficou comprovado alhures.

Ademais, outro fator importante afirmado pelos deputados federais entrevistados foi a quase ausência de parlamentares negros tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal, algo que foi ratificado pelo ex-ministro Elói Ferreira de Araújo, o principal interlocutor do governo Lula com o Congresso Nacional na reta final de aprovação do Estatuto. O ex-ministro nos afirmou, em entrevista, que havia na legislatura de 2007/2011 menos de 5% de parlamentares negros no parlamento brasileiro (cf. Araújo, 2011). Tal fato, aparentemente,²⁷ foi extremamente prejudicial na segunda fase, isto é, no segundo quinquênio do processo de tramitação do Estatuto da Igualdade Racial no Congresso Nacional. Isso porque, com raras exceções, a linha de frente na defesa do projeto do Estatuto da Igualdade Racial na Câmara dos Deputados seria assumida por parlamentares negros e, sendo eles tão poucos, ficava difícil suplantar tantos obstáculos existentes. Certamente havia apoio de outros deputados e senadores brancos, mas em regra tal apoio era mais protocolar do que decisivo,²⁸ atuante ou engajado, visto que, para o projeto ser aprovado, não bastava estar disposto a dizer *sim* a ele. Precisava-se de mais do que isso: era preciso fazê-lo andar e superar os obstáculos que encontrasse em sua tramitação.

Adicione-se a isso o fato de que o governo Lula mobilizou naquela época, ao que parece, apenas a Seppir para atuar em prol do Estatuto. E pior: segundo um dos parlamentares que entrevistamos, o governo colocou representantes, ou seja, interlocutores, para dialogar com os partidos políticos ou parlamentares no Congresso Nacional que não tinham a dimensão histórica do que estava sendo negociado ou do que estava em jogo no processo de aprovação do Estatuto da Igualdade Racial.

27 Segundo nosso entendimento, isso foi aparentemente prejudicial à aprovação do projeto do Estatuto, porque, pelo fato de alguém ser negro, não segue daí necessariamente a defesa de ações afirmativas para a população negra brasileira. O contrário também é verdadeiro, ou seja, pelo fato de um parlamentar ser branco, não segue daí necessariamente a postura contrária a essas políticas.

28 Exceto do grupo político do senador Antônio Carlos Magalhães (PFL/BA) no Senado Federal, no período de maio de 2003 a novembro de 2005.

Em entrevista que nos concedeu em 7 de fevereiro de 2011, um dos principais interlocutores do governo Lula com o Congresso Nacional para a aprovação da versão final do Estatuto, o ex-ministro Elói Ferreira de Araújo, foi perguntado sobre a referida afirmação. O ex-ministro discordou. Porém, quando o perguntamos se ele já havia exercido alguma função, cargo público ou mesmo trabalho como assessor no serviço público ou privado que requeresse conhecimento especializado, isto é, amplo e profundo sobre a questão racial brasileira antes de ser ministro da Seppir, ele afirmou que não. Ele confessou também que somente começou a lutar de fato, de forma constante e incisiva, para a aprovação do Estatuto da Igualdade Racial, em 2008, quando assumiu o cargo de secretário-adjunto na Seppir. Ele ainda asseverou que não tinha participado de nenhuma audiência pública para discutir o Estatuto antes de trabalhar na Seppir. Mais ainda: o ex-ministro Elói Ferreira de Araújo não soube nos informar em que ano e Casa do Congresso Nacional foi apresentada a primeira proposta ou versão do Estatuto, assim como quantas versões (substitutivos) a proposta do senador Paulo Paim (PT/RS) recebeu antes de ser aprovada finalmente em 16 de junho de 2010. Some-se a isso a afirmação do ex-ministro, ao nos falar da sua trajetória política, de que nunca tinha sido um militante orgânico de alguma entidade dos movimentos negros, embora tivesse contato com alguns militantes do Instituto de Pesquisa das Culturas Negras (IPCN) no final da década de 1980 (cf. Araújo, 2011). Por outro lado, ele ainda esclareceu que a sua militância no movimento estudantil foi mais intensa do que no movimento negro, visto que tinha participação orgânica naquele movimento e, como consequência, foi presidente do Diretório Central dos Estudantes da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (cf. Araújo, 2011).

Aliás, a característica de não ativista orgânico dos movimentos negros também foi manifestada pelo ex-ministro Edson Santos, que antecedeu o ex-ministro Elói Ferreira na Seppir.²⁹ Edson Santos tem trajetória e formação política no movimento estudantil do Rio de Janeiro, tendo sido inclusive diretor da União Nacional dos Estudantes (UNE), assim como nos movimentos de bairro (cf. Santos, 2010). Contudo, vale ressaltar que, na condição de vereador³⁰ do município do Rio de Janeiro, o parlamentar Edson Santos foi autor da lei que estabeleceu o feriado de 20 de novembro na referida cidade, dia em que se comemora o “Dia Nacional da Consciência Negra”. Ou seja, mesmo não sendo um ativista dos movimentos negros, o ex-ministro Edson Santos, ao que tudo indica, estava atento às demandas dos movimentos negros (cf. Santos, 2010).

Embora o governo Lula tenha realizado, por meio da Seppir, a *Segunda Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial* (Conapir),³¹ entre 25 e 28 de junho de 2009, em Brasília – evento que contou com a participação de aproximadamente duas mil pessoas, entre estas os delegados eleitos nas conferências estaduais, que mais uma vez manifestaram posição favorável à aprovação do Estatuto da Igualdade Racial –, ao que tudo indica, *o governo Lula não exigiu da sua base governista*, nas duas Casas

29 Edson Santos foi ministro da Seppir de 28 de fevereiro de 2008 a 31 de março de 2010. Já Elói Ferreira de Araújo foi ministro da Seppir de 31 de março a 31 de dezembro de 2010.

30 O ex-ministro Edson Santos foi eleito vereador do município do Rio de Janeiro por quatro mandatos consecutivos, de 1989 a 2006. No último ano de mandato, foi eleito deputado federal, sendo reeleito ao mesmo cargo em 2010. Por sua vez, o ex-ministro Elói Ferreira de Araújo foi chefe de gabinete do então vereador Edson Santos de 1989 a 2006.

31 Cujo tema foi “Avanços, Desafios e Perspectivas da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial”.

do Congresso, que ela desse apoio concreto e constante à aprovação do projeto. Ou seja, o governo Lula não utilizou “o rolo compressor governista”, tantas vezes mobilizado quando o assunto era de seu interesse. Em certo sentido, isso indica que, para o governo Lula, a pauta da igualdade racial não era tão importante assim como imaginavam e/ou afirmavam os defensores de políticas de promoção da igualdade racial. Não se pode esquecer que a criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) é um dos argumentos considerados, por muitos, como inconteste de que o governo Lula sempre apoiou tais políticas. Contudo, os que sustentam este argumento esquecem que o governo Lula teve início em 1º de janeiro de 2003, com a criação de todos os seus ministérios e secretarias especiais a partir desta data. Tais como a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SEPM), a Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca (SEAP), entre outras, *menos a Seppir, que somente foi criada em 21 de março de 2003, ou seja, dois meses e 21 dias depois do início do governo Lula*. A Seppir foi criada porque houve forte pressão dos movimentos sociais negros pela criação de um ministério que discutisse a questão racial no governo Lula também. Ainda assim, a Seppir nunca teve uma estrutura de funcionamento digna, não tendo até o presente momento, por exemplo, um quadro de pessoal de funcionários concursados para trabalhar na secretaria.

Outra provável explicação para tal postura de apoio tímido, mais protocolar e discursivo do que efetivo ou prático, do governo Lula ao Estatuto da Igualdade Racial talvez seja o pensamento fortemente classista ainda muito presente no Partido dos Trabalhadores (PT), enquanto legenda de centro-esquerda dirigida por várias entidades sindicalistas. Vale lembrar que, para muitos de seus filiados ou militantes, a questão racial é um *epifenômeno* da questão de classe e, conseqüentemente, para muitos petistas, o problema das desigualdades no Brasil é basicamente de classe, comungando-se com a falsa tese de que, se o País acabar com a miséria e a pobreza, necessariamente acabará com o racismo e a discriminação racial.

Se forem combinados todos os fatores adversos descritos anteriormente – mais o fato de que um dos principais políticos que apoiavam o Estatuto da Igualdade Racial no Congresso, o senador Antônio Carlos Magalhães (PFL/BA), começou a perder seu poder de influência a partir de 2006 e que, além disso, ficou doente no começo de 2007, vindo a falecer em 20 de julho de 2007 –, perceber-se-á porque o Estatuto da Igualdade Racial sofre todo o revés que sofreu a partir do ano de 2006, inaugurando um quinquênio de agruras.

Como demonstramos antes, a liderança do senador Antônio Carlos Magalhães (PFL/BA) no apoio ao Estatuto, ao que parece, intimidou vários parlamentares, especialmente os de seu partido, a não se manifestarem e/ou atuarem abertamente contra tal posição. É isso o que provavelmente explica a mudança radical de comportamento do senador Demóstenes Torres (DEM/GO), se comparadas suas posturas distintas frente ao projeto na primeira passagem deste pelo Senado, de 2003 a 2005, e na segunda passagem, de 2009 a 2010. Houve uma diferença enorme de comportamento do citado

senador, que, num primeiro momento, era de silêncio e “apatia” quanto ao projeto, quando vivo e atuante o senador Antônio Carlos Magalhães (PFL/BA). Num segundo momento, já morto este último, a ação de Demóstenes Torres passou a ser de oposição ferrenha e incisiva à matéria. Isto foi um dos motivos que abriu espaço para ele na mídia televisiva e, conseqüentemente, foi um dos principais fatores que o alçou à posição de um dos maiores críticos ao projeto do Estatuto, sendo o parlamentar que, ao que tudo indica, individualmente mais contribuiu para destituí-lo de suas medidas mais concretas de inserção social dos negros em todas as esferas da sociedade brasileira. Mas deve-se acrescentar que a mudança de postura do senador Demóstenes Torres (DEM/GO) também tem relação com a sua incipiente atividade parlamentar naquela primeira fase de tramitação do projeto no Senado Federal, visto que ele foi eleito senador da República no ano de 2002 e investiu-se no cargo em 1º de fevereiro de 2003. Em fevereiro de 2009, ele foi eleito presidente da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) do Senado Federal, a mais importante comissão da referida Casa legislativa. Nesta condição, ele explorou e/ou utilizou o poder de sua função especialmente na tentativa de inviabilizar a proposição do senador Paulo Paim (PT/RS).³²

Assim, foi na Câmara dos Deputados, entre 2006 e 2009, e no Senado Federal, entre 2009 e 2010, sem parlamentares com o poder de influência de um Antônio Carlos Magalhães (PFL/BA) que compensassem a falta de apoio decisivo do Poder Executivo (pois este não determinou à sua base na Câmara, onde tinha maioria, que apoiasse a aprovação do Estatuto de acordo com o substitutivo aprovado no Senado Federal em 9 de novembro de 2005), que conquistas obtidas no Senado, entre 2003 e 2005, foram perdidas.

O que os agentes sociais e parlamentares contrários ao Estatuto fizeram, ao que tudo indica, foi tirar proveito de toda a situação exposta, ou melhor, da falta de apoio concreto e constante do governo ao Estatuto, da falta de pressão constante dos movimentos negros junto aos parlamentares ou mesmo de erros de análises e estratégias equivocadas de alguns de seus líderes, da falta de uma aliança suprapartidária em defesa da igualdade racial, da falta de líderes com poder de influência em seus partidos e no Congresso Nacional que apoiassem legal e concretamente o Estatuto, e não somente de forma protocolar, entre outros fatores.

Considerando a conjuntura sociopolítica e contando com o crescente ataque da grande imprensa escrita e televisiva contra o Estatuto e, principalmente, contra o sistema de cotas para estudantes negros, os parlamentares direitistas e esquerdistas contrários ao Estatuto perceberam ou apostaram que melhor do que lutar pela não aprovação do projeto seria aprová-lo com um texto frágil, que não afetasse significativa ou substancialmente os seus interesses sociopolíticos e raciais, até porque eles sabiam que havia apoio popular às principais propostas de ações afirmativas para a população negra contidas no Estatuto, como o sistema de cotas para negros ingressarem nas universidades brasileiras, conforme pesquisa publicada no jornal *Folha de S. Paulo* de 23 de julho de 2006, como se verá logo a seguir.

³² Em 2010, o senador Demóstenes Torres (DEM/GO) foi reeleito senador.

Aqui se faz necessária uma rápida digressão. Parece contraditório este raciocínio, mas deve-se lembrar que o ataque maior às políticas de ações afirmativas não vinha da sociedade brasileira como um todo, ou melhor, da maioria dos membros da nossa sociedade, mas de um grupo de intelectuais, parlamentares e políticos conservadores à direita e à esquerda, no que diz respeito às relações raciais brasileiras,³³ que desejavam, e ainda desejam, a colonização e, conseqüentemente, a subjugação interna de determinados grupos sociorraciais, entre os quais os negros, para aqueles continuarem se reproduzindo enquanto elites dominantes sociorracialmente, independentemente da sua ideologia de classe.

Como exemplo de que a maioria da sociedade brasileira é a favor e apoiava as políticas de ações afirmativas para a população negra, especialmente o sistema de cotas, basta comparar duas pesquisas realizadas pelo instituto DataFolha, do jornal *Folha de S. Paulo*. Deve-se lembrar de que o referido periódico é declaradamente contra o sistema de cotas e o Estatuto da Igualdade Racial, conforme visto alhures. Ou seja, os resultados das pesquisas do DataFolha estariam acima de qualquer suspeita, pelo menos para o citado jornal.

Em 1995, quando os movimentos sociais negros contemporâneos começaram a reivindicar mais explicitamente no espaço público ações afirmativas para os afro-brasileiros ingressarem no ensino superior, o instituto Datafolha demonstrou, por meio de uma pesquisa, que a maioria dos brasileiros era contra as cotas (cf. Turra e Venturi, 1995). Em julho de 2006, onze anos depois desta primeira pesquisa do Datafolha, e após razoável debate público na sociedade brasileira sobre o tema, o mesmo instituto realizou e divulgou outra pesquisa que mostrou uma mudança radical: a maioria absoluta dos brasileiros (65%) era a favor da adoção das cotas para negros nas universidades brasileiras (cf. Folha de S. Paulo, 23 de julho de 2006, página C4). Vale ressaltar que o debate público sobre o sistema de cotas para os estudantes negros nos vestibulares das universidades, assim como sobre o Estatuto da Igualdade Racial, foi, em sua maior parte, parcial, ou seja, explicitamente contra o sistema de cotas e o Estatuto, quer na mídia, quer no meio acadêmico (cf. Santos, 2007).

33 Portanto, não é sem sentido o que a filósofa, doutora em Educação pela Universidade de São Paulo, intelectual orgânica e ativista dos Movimentos Feminista e Negro, a negra intelectual Suely Carneiro afirmou em entrevista à revista "Caros Amigos": "Sabe, entre a esquerda e a direita, sei que continuo preta" (Caros Amigos, 2000: 29). Quanto ao conceito de negro intelectual, Santos (2010: 65-66) afirma que: "Negros(as) intelectuais são, em realidade, os(as) acadêmicos(as) pretos(as) e pardos(as), de acordo com a classificação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que sofreram ou sofrem influência direta ou indireta dos Movimentos Sociais Negros, incorporando destes o preceito de não se resignar diante do racismo, não aceitando com passividade a discriminação e o preconceito raciais e, conseqüentemente, as desigualdades raciais. Preceito esse que, associado e em interação com o conhecimento acadêmico-científico adquirido dos programas de pós-graduação das universidades brasileiras e/ou estrangeiras, produz nesses(as) intelectuais um *ethos acadêmico ativo* que orienta as suas pesquisas, seus estudos e suas ações, assim como as suas atividades profissionais de professores(as) universitários(as). Tal conduta acadêmica leva-os(as) a pesquisar as relações raciais brasileiras, o racismo, o preconceito, a discriminação, as desigualdades raciais e suas conseqüências virulentas para a população negra, a partir de um ponto de vista que recusa a colonização intelectual eurocêntrica. Mais ainda: tal conduta os induz a pensar sobremaneira na necessidade de implementação de políticas de promoção da igualdade racial, visando não só eliminar as desigualdades raciais entre os vários grupos étnico-raciais no Brasil, especialmente entre negros e brancos, mas também banir o racismo da sociedade brasileira. Nada impede que os(as) intelectuais negros(as) – os(as) acadêmicos(as) pretos e pardos que não militam nem foram militantes de Movimentos Negros ou que ainda não sofreram influência desses movimentos, quer direta ou indireta – também possam incorporar uma ética da convicção antirracismo, associando esta a um conhecimento acadêmico-científico que tenham adquirido em suas formações acadêmicas. Em conclusão, os(as) negros(as) intelectuais são assim caracterizados por nós pelo fato de serem tocados(as) por uma ética da convicção antirracismo, pelo menos por alguma das duas maneiras seguintes: a) diretamente, por intermédio do ativismo sociopolítico em alguma organização negra antirracismo; ou b) indiretamente, por meio de pesquisas e estudos sobre as relações raciais brasileiras ou por meio de conversas, diálogos, trocas de informações e outras formas de contato entre estes(as) intelectuais e os(as) ativistas dos Movimentos Sociais Negros. Tais influências, diretas e indiretas, refletem-se em seus trabalhos científicos e nas suas condutas acadêmico-intelectuais".

Após esta rápida digressão, salientamos que, de fato, os agentes sociais e parlamentares contrários ao projeto do Estatuto souberam tirar proveito de toda a situação exposta anteriormente. Primeiro na Câmara, em 9 de setembro de 2009, quando foi aprovado pela comissão especial um substitutivo que retirou a determinação legal de implementação de ações afirmativas para a população negra por meio do sistema de cotas. Naquele momento, manteve-se a reserva de vagas (o mínimo de 30%)³⁴ para candidaturas de afro-brasileiros nas legendas dos partidos políticos, deixando meramente uma previsão genérica para as cotas na educação e outras normas de caráter puramente *autorizador*, em vez de *cogente*, como convém a uma norma, como se verá a seguir, por meio de uma breve análise comparativa entre as versões do substitutivo do Senado de novembro de 2005 e o substitutivo aprovado na Câmara dos Deputados em setembro de 2009.

3.2. O retrocesso na Câmara dos Deputados: substitutivo do Senado - 2005 versus o substitutivo da Câmara - 2009

Enquanto o substitutivo ao Projeto de Lei do Senado (PLS) n.º 213/2003, relatado pelo senador do PFL baiano Rodolpho Tourinho e aprovado no Senado Federal em 9 de novembro de 2005, significou um avanço que implicava “uma redação avançada até para o momento da vida brasileira”, conforme afirmou o senador Paulo Paim no Plenário do Senado Federal em 9 de dezembro de 2009, o substitutivo ao Projeto de Lei (PL) n.º 6.264/2005 da Câmara dos Deputados, relatado pelo deputado federal Antônio Roberto (PV/MG) e aprovado em 9 de setembro de 2009, representou, ao que tudo indica, um retrocesso. A avaliação de que o projeto aprovado no Senado Federal em novembro de 2005 era avançado não se limita à visão do senador Paulo Paim. No início do ano de 2008, o deputado federal Luiz Alberto (PT/BA), que já foi coordenador nacional do Movimento Negro Unificado (MNU), também compartilhava da mesma opinião do senador Paulo Paim. O deputado federal Luiz Alberto, conforme consta no primeiro parecer sobre o Estatuto da Igualdade Racial, apresentado pelo relator Antônio Roberto (PV/MG), com data de 16 de julho de 2008 (mas não votado), afirmou que:

Este Estatuto, mesmo não tendo sido aprovado ainda, virou grande referência nas Américas e no Caribe. Todos os parlamentares que participaram desse evento [*o Parlamento Negro das Américas, recentemente reunido na Colômbia*] sempre **se referiam a este Estatuto como a proposta mais avançada em todo o continente**, em toda a região, no que diz respeito a uma política de combate ao racismo nas Américas e no Caribe. **Ele virou referência.** Temos de conseguir aprová-lo ainda neste ano [2008]. Este é um ano simbólico, porque vamos completar no dia 13 de maio deste

34 Conforme constava no substitutivo da Câmara: “Art. 71. Acrescente-se ao art. 10 da Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997, o § 3º-A, com a seguinte redação:

Art. 10.

§ 3º-A. Do número de vagas resultante das regras previstas no § 3º deste artigo, cada partido ou coligação deverá reservar o mínimo de trinta por cento para candidaturas de afro-brasileiros”.

ano 120 anos do final da escravidão no Brasil. É fundamental, portanto, que o Brasil dê esta contribuição ao conjunto dos países que viveram experiência de escravidão. (Alberto *apud* Primeiro Parecer sobre o Estatuto da Igualdade Racial, apresentado pelo relator Antônio Roberto (PV/MG), 16 de julho de 2008: 137, *grifo nosso*)

A opinião do deputado federal Luiz Alberto (PT/BA) mudou radicalmente quando a versão final do Estatuto foi aprovada em 16 de junho de 2010, pois ele ficou tão decepcionado com a versão do projeto do Estatuto da Igualdade Racial por fim aprovada que escreveu um artigo para o *site* da *Afropress*, cujo título foi: “O Estatuto é um acordo contra a população negra”. No artigo, o deputado Luiz Alberto (PT/BA) chegou a sugerir que o presidente Lula deveria vetar a lei aprovada e comemorada pelo então ministro Elói Ferreira de Araújo, que a qualificou de “extraordinária”.

A decepção do deputado federal Luiz Alberto (PT/BA) com o Estatuto da Igualdade Racial aprovado se deve às diversas mudanças e aos grandes retrocessos que ocorreram no projeto aprovado no Senado Federal em 16 de junho de 2010, quando comparado com o projeto aprovado em 11 de novembro de 2005 naquela mesma Casa do Congresso Nacional.

Porém, mesmo comparando-se o substitutivo do Senado Federal aprovado em novembro de 2005 (PLS n.º 213/2003) com o substitutivo da Câmara dos Deputados aprovado em setembro de 2009 (PL n.º 6.264/2005), já haviam ocorrido diversas mudanças substanciais. A primeira mudança que se percebe entre uma versão e outra é de cunho terminológico, conceitual. Trata-se da forma como passam a ser designados os beneficiários diretos da norma jurídica: no Senado, optou-se pelo uso de “afro-brasileiros”; já na Câmara dos Deputados, a escolha foi pelo termo “negros”:

- III – **afro-brasileiros**: as pessoas que se classificam como tais ou como negros, pretos, pardos ou por definição análoga [Substitutivo do Senado – 2005; art. 2º];
- IV – **população negra**: o conjunto de pessoas que se autodeclaram pretas e pardas, conforme o quesito cor ou raça usado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, ou adotam autodefinição análoga [Substitutivo da Câmara – 2009; art. 1º, Parágrafo Único].

A mudança, antes de configurar um retrocesso, trouxe maior precisão conceitual aos beneficiários ao optar por uma terminologia em conformidade com as categorias oficiais adotadas por órgãos governamentais, como o renomado Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), para o qual a categoria “negros” equivale à junção das categorias “pretos” e “pardos” adotadas no censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Fora a questão terminológica, as grandes mudanças se referem aos quatro pontos principais existentes no substitutivo ao PLS n.º 213/03, do Senado Federal, que foram quase totalmente retirados e/ou enfraquecidos no substitutivo ao PL n.º 6.264/05, da Câmara dos Deputados: 1) cotas na educação; 2) direito à terra aos remanescentes dos quilombos; 3) cotas nos meios de comunicação de massa; e 4) ações afirmativas no mercado de trabalho.

1) Cotas na educação

Com relação às ações afirmativas na educação, a mudança implicou perdas que se traduzem inclusive numericamente, quando são comparados os números de dispositivos que regem o tema em cada versão do projeto. Enquanto a versão de 2005 do Senado contava com 8 (oito) dispositivos, a versão de 2009 da Câmara contava com apenas 2 (dois).

Como se verá na citação a seguir, o substitutivo do Senado previa expressamente a adoção de cotas em universidades públicas federais e nos contratos do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies), embora não especificasse de maneira cogente o percentual, apenas sugerindo a adoção de critério híbrido que envolvia a reserva de vagas para egressos de escolas públicas na proporção mínima de afro-brasileiros de cada unidade da Federação. Também autorizava a União a usar, como critério de avaliação para fins de autorização e credenciamento das instituições públicas e privadas de ensino superior, a existência de programas de ações afirmativas para ingresso e permanência de afro-brasileiros. Tal medida objetivava deixar margem legal para um eventual estabelecimento da adoção de ações afirmativas para afro-brasileiros como condicionante para o funcionamento regular de instituições privadas ou públicas de ensino superior.

Art. 70º O Poder Público adotará, na forma de legislação específica e seus regulamentos, medidas destinadas à implementação de ações afirmativas, voltadas a assegurar o preenchimento por afro-brasileiros de quotas mínimas das vagas relativas:

I – aos cursos de graduação em todas as instituições públicas federais de educação superior do território nacional;

II – aos contratos do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES).

.....
§ 2º A implementação de ações afirmativas nos estabelecimentos públicos federais de ensino superior poder-se-á fazer mediante a reserva de percentual de vagas destinadas a alunos egressos do ensino público de nível médio na proporção mínima de autodeclarados afro-brasileiros da unidade da Federação onde estiver instalada a instituição.

.....
§ 4º A União poderá levar em consideração, dentre outros critérios, para fins da avaliação de que trata o art. 46 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, a existência de programas de ações afirmativas para ingresso e permanência de afro-brasileiros nas instituições de ensino superior públicas ou privadas.

No substitutivo de 2009 da Câmara, quase tudo cai por terra. Foi suprimida a referência expressa às cotas na educação. Só restou a previsão genérica de adoção de ações afirmativas para negros nas instituições públicas federais de educação superior e de ensino técnico médio.

Art. 17. O poder público adotará programas de ação afirmativa destinados a assegurar o preenchimento de vagas pela população negra nos cursos oferecidos pelas instituições públicas federais de educação superior e nas instituições públicas federais de ensino técnico de nível médio.

É interessante observar neste ponto que a maneira mais enxuta com que o instituto das ações afirmativas passa a ser tratado no substitutivo da Câmara pode ser interpretada como mais efetiva para a sua aplicação, visto que se deixa de depender de legislação específica ou regulamentos para a implementação de ações afirmativas, diferentemente da redação anterior. Ou seja, houve perdas em termos da quantidade de dispositivos e da especificidade, mas há, aparentemente, uma sutil compensação devida à aplicabilidade, que ficou mais imediata, e ao tratamento mais genérico, o que abriria o leque de modalidades de aplicação das ações afirmativas, além de simplesmente limitar-se à modalidade das cotas.

2) Direito à terra aos remanescentes dos quilombos

O artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias estabeleceu, desde a promulgação da Constituição de 1988, o direito dos remanescentes dos quilombos à propriedade definitiva de suas terras:

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

O que faltava para a aplicação plena da referida disposição constitucional era uma norma que a regulamentasse. Isso só veio a ocorrer em 20 de novembro de 2003, quando o presidente Luiz Inácio Lula da Silva assinou o Decreto n.º 4.887/03, que “regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”. Porém, em 2004, o PFL, atual DEM, propôs a Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin) n.º 3.239 contra o Decreto n.º 4.887/03, tendo como um de seus argumentos a alegação da impossibilidade de edição de regulamento autônomo para tratar da questão, haja vista o princípio constitucional da legalidade. Em tese, o substitutivo de 2005 do Senado, ao regulamentar a questão das terras dos remanescentes de quilombos, poria fim à alegação específica por se tratar de projeto de lei. O citado substitutivo definia o procedimento de identificação – pautado no critério de autodefinição –, reconhecimento e demarcação, além de contar com mecanismos e garantias, como a desapropriação por interesse social para fins étnicos, a participação dos quilombolas em todo o procedimento, entre outros.

Art.39º.....

§ 1º Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, para os fins desta lei, os grupos étnico-raciais, segundo **critérios de autodefinição**, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida.

§ 3º Para a medição e demarcação das terras, serão levados em consideração critérios de territorialidade indicados pelos remanescentes das comunidades dos quilombos sendo facultado à comunidade interessada apresentar as peças técnicas para a instrução procedimental.

Art. 41º O Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, fica autorizado a proceder à identificação, ao reconhecimento, à delimitação, à demarcação, à desintrusão, à titulação e ao registro das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, sem prejuízo da competência concorrente dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como a **desapropriação por interesse social para fins étnicos** [grifos nossos].

Em suma, o substitutivo do Senado Federal de novembro de 2005 tinha um perfil avançado, que buscava garantir e assegurar o preceito constitucional, que estava com a sua efetividade ameaçada. Entretanto, o efeito do substitutivo da Câmara dos Deputados de 2009, quanto ao tema em análise, foi absolutamente devastador: dos mais de 30 dispositivos que formavam um completo regulamento sobre a matéria, só restaria 1 (um) artigo. Este único dispositivo, além de tudo, não passa de uma cópia idêntica do artigo 68 do ADCT:

Art. 33º Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.

De tão inócua e desnecessária, chega a ser questionável a cópia em lei do referido dispositivo constitucional. Chega a soar como uma piada, pois a lei diz fazer algo, quando na verdade não faz nada.

3) Cotas nos meios de comunicação de massa

Neste item, a mudança processada na passagem do substitutivo do Senado (2005) para o substitutivo da Câmara (2009) também pode ser resumida em perda.

A versão de 2005 do Estatuto da Igualdade Racial do Senado determinava cotas de 20% para atores e figurantes afro-brasileiros nos filmes e programas veiculados pelas emissoras de televisão (art. 74),

nas peças publicitárias para televisão e cinema (art. 75) e nos contratos de realização de filmes, programas ou quaisquer outras peças de caráter publicitário para os órgãos e as entidades da administração pública (art. 76). Ademais, estabelecia pena de multa e prestação de serviço à comunidade em caso de infrações.

Já a versão de 2009 do Estatuto da Igualdade Racial da Câmara é completamente destituída de quaisquer cotas e outras modalidades de ação afirmativa. Também foi retirada a previsão de qualquer espécie de sanção para a infração às normas estabelecidas. Os dispositivos apenas determinam “a prática de iguais oportunidades de emprego” para artistas negros (arts. 47 a 49). Então, ficam as perguntas: como garantir a determinação de iguais oportunidades se não há punição para a infração à determinação? Teria a lei se tornado uma mera sugestão aos donos dos meios de comunicação de massa, uma carta de intenções? E como, então, seria garantida a efetiva inclusão dos negros? Tudo isso reforça na referida versão do Estatuto o caráter de carta de intenções e não de instrumento efetivamente inclusivo, garantidor de direitos.

4) Ações afirmativas no mercado de trabalho

Da versão de 2005 do Senado para a versão de 2009 da Câmara, as principais mudanças ocorridas quanto ao tema do mercado de trabalho representam cortes e/ou supressões. A primeira é o fim da previsão de ações afirmativas, mediante contratação preferencial para os setores público e privado:

PLS n.º 213/03	PL n.º 6.264/05
Art. 62. Os governos federal, estaduais, distrital e municipais ficam autorizados a promover ações que assegurem a igualdade de oportunidades no mercado de trabalho para os afro-brasileiros e a realizar contratação preferencial de afro-brasileiros no setor público e a estimular a adoção de medidas similares pelas empresas privadas.	Art. 41. O poder público promoverá ações que assegurem a igualdade de oportunidades no mercado de trabalho para a população negra, inclusive mediante a implementação de medidas visando à promoção da igualdade racial nas contratações do setor público e o incentivo à adoção de medidas similares nas empresas e organizações privadas.

Também são suprimidas as cotas para os cargos de direção da administração pública:

PLS n.º 213/03	PL n.º 6.264/05
II – o preenchimento de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS da administração pública centralizada e descentralizada observará a meta inicial de 20% (vinte por cento) de afro-brasileiros, que será ampliada gradativamente até lograr a correspondência com a estrutura da distribuição racial nacional ou, quando for o caso, estadual, observados os dados demográficos oficiais.	Art. 44. O Poder Executivo federal poderá implementar critérios para provimento de cargos em comissão e funções de confiança destinados a ampliar a participação de negros, buscando reproduzir a estrutura da distribuição racial nacional ou, quando for o caso, estadual, observados os dados demográficos oficiais.

Por fim, é retirado o dispositivo que estabelecia a adoção de programa de promoção de igualdade racial por empresas licitantes como critério de desempate.

Como pôde ser observado, o ataque orquestrado pelos que querem conservar as relações raciais brasileiras e, conseqüentemente, as desigualdades raciais entre diversos grupos sociorraciais do nosso País teve resultados positivos para eles e negativos para a população negra.

Quando o substitutivo (PL n.º 6.264/2005), já aprovado na Câmara dos Deputados, volta ao Senado Federal, em 4 de novembro de 2009, ainda mais perdas serão consumadas. O senador Demóstenes Torres (DEM/GO) vale-se de sua posição como presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) para avocar a relatoria do projeto para si. Na relatoria, ele descumpriu o acordo celebrado entre o DEM (e seus aliados) e o PT (e seus aliados) para a aprovação do substitutivo supracitado e retirou os poucos dispositivos que ainda traziam algum avanço, como as cotas nos partidos políticos, dispositivo que tinha subsistido no artigo 70 do substitutivo de 2009 da Câmara. Em realidade, ele retirou o capítulo VIII, que tratava do sistema de cotas. O senador Demóstenes Torres (DEM/GO) também fez uma “caça” aos termos alusivos a “raça” ou, em outras palavras, fez uma “limpeza racial”. O Estatuto da Igualdade Racial acabou se tornando, segundo expressão de Vanda Gomes Pinedo, do Movimento Negro Unificado (MNU), apenas uma “carta de intenções”.³⁵

Em 9 de dezembro de 2009, o senador Paulo Paim protestou no Plenário do Senado Federal contra a quebra do acordo. Mas falou sozinho, pois nem o líder do governo no Senado nem o líder do PT exigiram do DEM o cumprimento do acordo feito na Câmara dos Deputados para a aprovação do Estatuto. Acordo este que o deputado federal Onyx Lorenzoni (DEM/RS) enfatizou que seria cumprido, quando afirmou, no dia da aprovação do substitutivo (PL n.º 6.264/2005) da Câmara dos Deputados, que: “Nós vamos votar, sim, aqui. Nós vamos votar, sim, lá no Senado. Nós não vamos apresentar recurso ao plenário. Esta palavra foi dada ao sr. ministro e ela será honrada. E os Democratas, a partir de hoje, também apoiam e defendem o Estatuto, que vamos aprovar numa homenagem à extraordinária importância no passado e no presente, e será ainda maior, da comunidade negra no Brasil” [*grifo nosso*], algo que já citamos anteriormente, mas que vale a pena repetir para demonstrar a dupla traição que o senador Paulo Paim e a população negra sofreram no Senado Federal em 16 de junho de 2010.

Finalizado o item anterior, passaremos agora à análise comparativa entre o substitutivo ao Projeto de Lei (PL) n.º 6.264/2005, da Câmara dos Deputados, aprovado em 9 de setembro de 2009, e a redação dada ao substitutivo da Câmara dos Deputados (SCD) n.º 213/2003, aprovada em 16 de junho de 2010.

3.3. Considerações sobre os resultados da discussão legislativa sobre o ideário racista da sociedade brasileira: o projeto e a Lei

Nos últimos cinco anos de tramitação do Estatuto da Igualdade Racial, isto é, de 25 de novembro de 2005 – quando o PLS 213/2003, o projeto do Estatuto da Igualdade

35 Em entrevista concedida ao programa *Conversas Cruzadas*, da TVCOM, em 21/06/2010.

Racial, vai da Casa iniciadora (o Senado Federal) para a Casa revisora (a Câmara dos Deputados) – até 16 de junho de 2010 – quando finalmente foi encerrado na Casa iniciadora o processo legislativo de aprovação do Estatuto –, houve quatro versões do projeto: três na Câmara dos Deputados, onde ele recebeu o número PL 6.264/2005, e a última no Senado Federal.

Assim, parece ser adequada a análise do processo das mudanças ocorridas entre o PL 6.264/2005, da Câmara dos Deputados, que recepcionou em revisão o PLS 213/2003, do Senado Federal, e o texto final aprovado pelo Senado Federal em junho de 2010 e encaminhado para a sanção presidencial. Neste trâmite, veremos quais foram os ganhos e as perdas enfrentados pela Comunidade Negra e, por certo, pela sociedade brasileira como um todo ao receber a Lei n.º 12.288/2010, que instituiu o Estatuto da Igualdade Racial.

Na Câmara dos Deputados, o PL 6.264/2005 mereceu três versões antes de ser aprovado e enviado ao Senado Federal (em 4 de novembro de 2009), para a finalização do processo legislativo. A primeira versão foi apresentada, por meio de substitutivo, em 16 de julho de 2008; a segunda versão, também na forma de substitutivo, foi apresentada em 11 de dezembro de 2008; e a terceira e última versão, novamente em substitutivo, foi apresentada e votada em 9 de setembro de 2009, após discussões calorosas na Câmara dos Deputados no ano de 2009, quando finalmente recebeu sua redação final, como comentaremos a seguir.

Porém, deve-se registrar que, neste item, iremos comparar apenas a primeira versão com a terceira versão. Esta foi a aprovada, terminativamente, na comissão especial destinada a apreciar e proferir parecer ao PL 6.264/2005, quanto à sua constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, quanto à adequação financeira e orçamentária e ao mérito.

Como visto anteriormente, o substitutivo do PL 6.264/2005, que foi aprovado em 9 de setembro de 2009 na Câmara dos Deputados, sofreu várias reduções de direitos e regulamentação destes. As restrições de direitos foram acontecendo à medida que aumentava a pressão para a não aprovação do Estatuto. Isso fica visível quando comparamos a primeira versão do parecer do relator do projeto do Estatuto com a sua terceira e última versão. Por exemplo, nota-se quase que imediatamente que as terras quilombolas foram então as que mais sofreram restrições em sua definição e regulamentação para a titulação definitiva. Um capítulo inteiro que tratava deste tema, o capítulo IV (“Do Direito dos Remanescentes das Comunidades dos Quilombos às suas Terras”), foi suprimido na terceira versão do parecer do relator ao projeto. O capítulo IV tratava dos procedimentos para a regularização das referidas terras. Assim, após emendas propostas por alguns deputados, os artigos 39 a 60 deixaram de fazer parte do substitutivo que foi aprovado em 9 de setembro de 2009, embora tivesse sido aberta no substitutivo de 2009 uma seção para *moradia*, incluindo direitos já constantes do substitutivo de 16 de julho de 2008, garantindo à população negra moradia digna e infraestrutura urbana com assistência técnica e jurídica. A citada seção determina, ainda, a participação das organizações negras nos conselhos para fins do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social.

Deve-se destacar que praticamente as mesmas emendas que foram aceitas e aprovadas na terceira versão do parecer do relator já haviam sido rejeitadas na versão do primeiro parecer do mesmo relator, que não chegou a ser votado.

Quanto à saúde da população negra, o primeiro parecer do relator com substitutivo, de 2008, detalha as ações de saúde em 3 (três) artigos, assegurando *promoção de pesquisa de perfil epidemiológico da mulher negra; atendimento aos quilombolas em áreas rurais para prevenção de câncer de mama e ginecológico; alteração da Lei n.º 10.516/2002, para especial atendimento às mulheres negras*.

O substitutivo aprovado em 2009, em relação ao primeiro substitutivo, de 2008, inova e aperfeiçoa a garantia de direitos à educação. No item *educação* (art. 15, inciso IV), inclui inciso para instituição de programa de cooperação técnica em estabelecimentos de ensino público básico. Mas, por outro lado, exclui a obrigatoriedade do quesito cor/gênero na coleta do censo escolar, que constava no artigo 19 do primeiro substitutivo (de 2008).

Sobre as *cotas na educação*, o primeiro parecer (de 2008) trazia a subseção I, sobre o “Sistema de Cotas na Educação”, oferecendo os parâmetros para a adoção da medida. Mas a subseção foi reduzida para diretrizes gerais na terceira versão do parecer da relatoria ao substitutivo aprovado em 2009. Este substitutivo traz a generalização do verbo “**adotar**” (art. 18), em contraste com o substitutivo de 2008, que faz a seguinte determinação: “As Instituições Públicas Federais de educação, vinculadas ao Ministério da Educação, **reservarão** [...] suas vagas [...]” (art. 21). O referido capítulo também indica os percentuais e as reservas de vagas para estudantes egressos de escolas públicas e, entre estes, estudantes pretos e pardos.

Veja-se que o texto do substitutivo de 2009, muito embora não registre os procedimentos para a reserva de vagas e deixe para o “poder público” a decisão de adotar tais programas, indica que a destinação das reservas (cotas) será para estudantes negros incondicionalmente no ensino superior e ensino técnico de nível médio.

Na seção sobre a *cultura*, o substitutivo de 2009 inova em inserir a preservação da cultura quilombola em seu artigo 22 e no seu respectivo parágrafo único.

Quanto ao *trabalho*, o substitutivo de 2009 retira as cotas para acesso a cargos e empregos na administração pública e em empresas privadas, dispositivo constante no substitutivo de 2008, que trazia um capítulo mais detalhado sobre as relações de trabalho para a população negra. O novo substitutivo, de 9 de setembro de 2009, suprime os artigos 65, 66, 67, 70 e 71 do substitutivo de 16 de julho de 2008, os quais incluíam cotas (art. 72) e preferências nos contratos públicos para empresas que contratassem trabalhadores negros (art. 67). Além disso, o substitutivo de 2008 também determinava a inclusão do quesito cor/raça e gênero nos registros administrativos dos empregadores e empregados (art. 66). Ele ainda trazia uma alteração na Lei n.º 8.666/93, para que a empresa adotante de programas de promoção da igualdade racial contasse com vantagem, como critério de desempate, em licitações (art. 67, § 2º).

No que diz respeito ao capítulo sobre *meios de comunicação*, o parecer da relatoria, com o substitutivo de 2009, retirou do seu parecer de 2008 as passagens e os dispositivos que instituíam cotas não inferiores a 20% para atores e figurantes negros nos filmes e programas veiculados pelas emissoras de televisão (art. 74), nas peças publicitárias para televisão e cinema (art. 75) e nos contratos de realização de filmes, programas ou quaisquer outras peças de caráter publicitário para os órgãos e as entidades da administração pública (art. 76).

No capítulo II do título III (sobre o “Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial – Sinapis”), o substitutivo de 2009 inclui a possibilidade de criação de programas de ação afirmativa nos processos de promoção da igualdade. Mas os artigos 80, 81 e 82 do substitutivo, presentes na primeira versão do parecer do relator, já traçavam as diretrizes para a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, como articuladora da implementação da Política Nacional de Combate à Desigualdade e à Discriminação Racial. Vê-se que no substitutivo de 2008 se repetem as obrigações institucionais da Seppir. Por outro lado, o substitutivo de 2009 encaminha as mesmas obrigações para o Poder Executivo Federal, como se pode ver no artigo 62 e nos parágrafos do PL 6.264/2005.

Nenhuma outra mudança significativa foi realizada entre estes dois pareceres³⁶ ao PL 6.264/2005 na Câmara dos Deputados nas discussões sobre a aprovação do Estatuto da Igualdade Racial. É importante, no entanto, constatar que as modificações mais profundas e, conseqüentemente, mais restritivas no que diz respeito aos direitos para a população negra deram-se em relação às terras de remanescentes de quilombos e às políticas de ação afirmativa, por meio da técnica de implementação do sistema de cotas no *ensino superior*, nos *meios de comunicação* e no *mercado de trabalho*.

Não é surpreendente tal constatação. O Poder Legislativo, quaisquer que sejam as reflexões que se possa fazer sobre a democracia participativa para a eleição dos representantes no Congresso Nacional, pelo menos quanto às relações raciais, representa adequadamente o valor humano que perpassa o inconsciente coletivo de nossa sociedade para a população negra: o receio de permitir à referida população a plenitude dos direitos de cidadania, **mesmo que formal**, na República. É, então, significativo, como dizíamos no tópico anterior, que exatamente os citados direitos estejam ligados diretamente à participação da população negra de forma **integrante** no destino, na organização e no gerenciamento da sociedade brasileira.

Ainda que o Poder Legislativo, braço formal do Direito, tenha efeitos mais simbólicos do que efetivos na mudança real da qualidade de vida das pessoas, em uma compreensão *lato sensu*, o sistema jurídico internaliza os conceitos de interesse do Estado a fim de reorganizar e devolver ao mesmo Estado – agora em forma de leis – normas e regulamentos para adequar e manter os merecimentos da população (conforme seu pertencimento racial e sua apreensão historicamente desenvolvida no senso comum da sociedade brasileira) e neutralizar a concorrência da população negra em igualdade de con-

36 Ou seja, o parecer de 16 de julho de 2008, que não foi votado nem aprovado na Câmara dos Deputados, e o parecer de 9 de setembro de 2009, que foi votado e aprovado terminativamente na comissão especial instituída para apreciar o PL 6.264/2005.

dições com a população branca na ocupação de cargos e funções de poder social, político, econômico, cultural e educacional.

A leitura dos textos legislativos aqui reproduzidos nos informa que há solidariedade em regular políticas e medidas que diminuam o impacto da desigualdade racial no País, desde que sejam preservados os lugares de direção e regulação nas áreas fundamentais para o controle do Estado. Estes somente são apresentados na certa medida de evitar as tensões sociais que trariam resultados não planejados (cf. Portelli, 1983).

3.3.1. O retorno do Estatuto à Casa iniciadora: o substitutivo da Câmara, PL n.º 6.264/2005, *versus* a versão aprovada no Senado, SCD n.º 213/2003

Aprovado em revisão na Câmara dos Deputados, o substitutivo ao Projeto de Lei (PL) n.º 6.264/2005 (originário do Senado Federal, onde tinha o número PLS n.º 213/03) foi ao Senado para aprovação final, tomando o número SCD n.º 213/2003. Este recebeu diversas alterações e, finalmente, foi entregue ao Plenário, juntamente com o Relatório da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania daquela Casa, o texto final do SCD n.º 213/03, aprovado com significativas e severas modificações com relação ao substitutivo aprovado pela Câmara dos Deputados, tornando-se a Lei n.º 12.288/2010, após a sanção presidencial.

Após a análise sobre as mudanças ocorridas internamente no decorrer da tramitação do próprio PL n.º 6.264/2005, da Câmara dos Deputados, ante as três versões de pareceres que recebeu da relatoria, vamos agora comparar o substitutivo da Câmara, aprovado em 9 de setembro de 2009, com a redação dada pelo Senado Federal ao SCD n.º 213/2003, aprovada em 16 de junho de 2010.

A primeira e mais significativa mudança ocorrida no Projeto de Lei (PL) n.º 6.264/2005 é conceitual e interfere drasticamente na função social da Lei que é promulgada sob o número 12.288/2010. Referimo-nos à confusão terminológica, aplicada com base no Relatório da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, com relação às palavras *raça* e *etnia*, como se as palavras fossem neutras e não tivessem representação linguística, assim como no ideário e no conhecimento populares.

Na última fase do processo de aprovação do projeto do Estatuto da Igualdade Racial, mais especificamente após o Parecer n.º 816/2010, do relator da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado Federal, senador Demóstenes Torres (DEM/GO), verifica-se a alteração do adjetivo *racial* ou do substantivo *raça* pelos termos *etnia* ou *étnico*. Os termos *racial* e *raça* foram mencionados no PL n.º 6.264/05, que havia sido aprovado na Câmara dos Deputados, enquanto os termos *etnia* e *étnico* foram propostos e/ou introduzidos pela relatoria da CCJ do Senado Federal. Assim, os dispositivos que se referiam à “discriminação racial”, à “intolerância étnico-racial”, à “igual-

dade racial”, à “desigualdade racial”, à “diversidade racial”, às “práticas discriminatórias racialmente adotadas”, às “relações raciais”, às “diferenças raciais”, à “raça” e ao “racismo”, em sua maioria, foram mudados para dispositivos que aludem a “direitos étnicos”, “intolerância étnica”, “igualdade étnica”, e assim sucessivamente. Inexplicavelmente e felizmente, alguns vocábulos permaneceram, o que reforça a inconsistência conceitual que macula a legislação aprovada, a qual, à parte deste fato, é de extrema importância para o cenário nacional, com as garantias institucionais que apresenta, para além do fato de que ela, *de per se*, já representa a denúncia da existência de racismo na sociedade brasileira, ao que o Estatuto se contrapõe.

Este é, na verdade, o poder da Lei e do Direito. Ao tempo em que pode ser autoritário e disseminar valores nefastos, como o exemplo que nossa história jurídica apresenta em profusão, é igualmente esta instância jurídica, a do Direito e da Lei, a que nos apresenta as ferramentas que a sociedade possui para lutar por seus direitos e garantir a sua eficácia.

Veja-se que o Projeto de Lei do Senado (PLS) n.º 213/03, aprovado com o texto do relatório do presidente da CCJ, institui o Estatuto da Igualdade **Racial**, que, já no primeiro artigo, confunde os conceitos sociopolíticos de *raça* e *etnia*, quando o texto diz: “[...] destinado a garantir à população negra a efetivação da igualdade de oportunidades, a defesa dos **direitos étnicos** individuais, coletivos e difusos e o combate à discriminação e às demais formas de **intolerância étnica**”.

Ora, a sociedade brasileira, com seus 511 anos de existência, tem percorrido e apresentado, ao longo de sua história, discriminação e intolerância **raciais** contra os africanos – e seus descendentes – trazidos ao continente americano, mediante o tráfico negreiro. Ou seja, aqueles indivíduos que foram trazidos de diversos locais do continente africano, *contra a sua vontade*, em rota de comércio que estabeleceu, na estrutura dos movimentos do escravismo moderno, o tráfico transatlântico sobre populações negras, assim identificadas, para que se transformassem de sujeitos originais em objetos de compra e venda.

Na verdade, devemos dizer ser hoje tardio o interesse do Congresso Nacional de minimizar os efeitos do racismo trocando de terminologia para identificar o fenômeno, como se assim pudesse neutralizar a ideologia racista nacional, cuja base é o pertencimento racial dos indivíduos. Foi-se na verdade, no tempo e na história, a oportunidade dos escravocratas e racistas de permitir à população negra escravizada e aos seus descendentes que conhecessem suas origens étnicas no continente africano. Por certo que os povos são constituídos e agrupados por relativa uniformidade cultural, o que os identifica etnicamente. Daí, sim, que grupos étnicos de diversas nações africanas foram trazidos no tráfico negreiro transatlântico sem que os escravocratas e as elites nacionais se preocupassem, na época e no presente, em buscar o conhecimento de a quais grupos étnicos os africanos aqui trazidos pertenciam. Caso as nossas elites tivessem tido esta preocupação, provavelmente elas iriam produzir o primeiro movimento humanitário da sociedade branca brasileira de respeito aos direitos fundamentais

do ser humano, que é conhecer suas origens e sua ancestralidade para a ideal conformação das suas diversas identidades.

Quanto à utilização do vocábulo **raça** (e seus derivados **racial** e **racismo**), deve-se lembrar que eles não foram utilizados pelo autor do projeto por capricho ou por querer inventar algo que não existe socialmente, nem mesmo foi usado, ao que tudo indica, visando a fins ideológicos. Sociologicamente, o termo *raça* é utilizado como uma construção social. Mais ainda, a *Convenção Internacional para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial*, ratificada pelo Brasil em 1968, utiliza o vocábulo *raça* e seus derivados justamente para combater o racismo e a discriminação racial. Desta forma, o seu artigo primeiro, ao definir “discriminação racial”, diz que:

Na presente Convenção, a expressão “discriminação racial” significa qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência fundada em **raça**, cor, descendência ou origem nacional ou étnica que tenha por fim ou efeito anular ou comprometer o reconhecimento, o gozo ou o exercício, em igualdade de condições, dos direitos humanos e das liberdades fundamentais nos domínios político, econômico, social, cultural ou em qualquer outro domínio da vida pública [*grifo nosso*].

O texto da Convenção referida, na verdade, é o mesmo que compõe o inciso I do parágrafo primeiro do artigo 1º do PLS n.º 213/03, apresentado ao Plenário do Senado Federal para aprovação, e não difere do PL n.º 6.264/2005, da Câmara dos Deputados. Assim, novamente enfatizamos, fica ilógica a preocupação da relatoria da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal em retirar a palavra *raça* e seus derivados do substitutivo ao PL n.º 6.264/05, aprovado na Câmara dos Deputados.

Aqui fica explícita a particularidade da apreensão dos conceitos de *raça* e *etnia*, tanto que a Convenção é clara em identificar a base da discriminação *ou com base em raça ou com base em cor ou com base em descendência ou origem nacional ou étnica. Veja-se, a origem étnica, quando for utilizada como base de discriminação, será reconhecida como discriminação racial na forma da Convenção da ONU aqui citada, da mesma forma quando a base da discriminação for raça. São, portanto, dois conceitos sociopolíticos que podem se alternar ou se apresentar simultaneamente.*

Por outro lado, a Constituição Federal (CF) se utiliza do termo raça para identificar o fenômeno do racismo e da discriminação com base no pertencimento racial dos indivíduos. É a letra do artigo 3º da CF, ao determinar, em seu inciso IV, como um dos objetivos da República Federativa do Brasil: “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”. Legislação ordinária, a propósito, assim como os exemplos das Leis n.º 7.716/89 e n.º 5.250/67, o Código Penal (Decreto-Lei n.º 2.848/40), entre outras legislações que igualmente se referem ao termo *raça* para identificar um dos pilares da ideologia racista nacional, indicando a discriminação racial ou como crime ou a sua proibição geral e irrestrita em nosso sistema jurídico.

O Supremo Tribunal Federal (STF), em decisão histórica, no *Habeas Corpus* n.º 82.424/RS, apresenta, em sua ementa, o entendimento jurídico-político nacional sobre o tema, senão vejamos:

Habeas corpus. Publicação de Livros: antissemitismo. Racismo. Crime Imprescritível. Conceituação. Abrangência Constitucional. Liberdade de Expressão. Limites. Ordem Denegada. 1. [...] 3. Raça humana. Subdivisão. Inexistência. Com a definição e o mapeamento do genoma humano, cientificamente não existem distinções entre os homens, seja pela segmentação da pele, formato dos olhos, altura, pelos ou por quaisquer outras características físicas, visto que todos se qualificam como espécie humana. Não há diferença biológica entre os seres humanos. Na essência são todos iguais. 4. **Raça e Racismo. A divisão dos seres humanos em raças resulta de um processo de conteúdo meramente político-social. Desse pressuposto origina-se o racismo, que, por sua vez, gera a discriminação e o preconceito segregacionista.** [...] 6. Adesão do Brasil a tratados e acordos multilaterais que energicamente repudiam quaisquer **discriminações raciais**, aí compreendidas as distinções entre os homens por restrições ou preferências oriundas **de raça**, cor, credo, descendência ou origem nacional ou étnica, inspiradas na pretensa superioridade de um povo sobre outro, de que são exemplos a xenofobia, “negrofobia”, “islamofobia” e o antissemitismo. [...] 8. Racismo. Abrangência. Compatibilização dos conceitos etimológicos, etnológicos, sociológicos, antropológicos ou biológicos, de modo a construir a definição jurídico-constitucional do termo. Interpretação teleológica e sistêmica da Constituição Federal, conjugando fatores e circunstâncias históricas, políticas e sociais que regeram sua formação e aplicação, a fim de obter-se o real sentido e alcance da norma. [...]. 11. Explícita conduta do agente responsável pelo agravo revelador de manifesto dolo, baseada na equivocada premissa de que os judeus não só são uma raça, mas, mais do que isso, um segmento racial atávica e geneticamente menor e pernicioso. 12. Discriminação que, no caso, se evidencia como deliberada e dirigida especificamente aos judeus, que configura ato ilícito de prática de racismo, com as consequências gravosas que o acompanham. [...] *[grifo nosso]*.

Diante das razões expostas, que por certo não se exaurem, e tendo em vista a vasta literatura nacional e estrangeira sobre os temas *raça* e *racismo* e os prejuízos causados aos indivíduos pertencentes e *reconhecidos socialmente* como de raça negra, no Brasil e no mundo, em especial nos países de Diáspora Africana, concluímos e reiteramos que o resultado de tal mudança no referido projeto fragiliza o cumprimento da função social da Lei do Estatuto da Igualdade Racial, na medida em que vários são os comandos que encontrarão dubiedade na identificação do destinatário da proteção legal.

A população negra é discriminada por intolerância racial, e não étnica – como também não lhe é conferido no ideário nacional o pertencimento a alguma *etnia nacional*. Como exemplo, temos que, no art. 2º, o texto confunde *raça* com *etnia*, induzindo o operador jurídico e o cidadão brasileiro a uma

identificação não existente no contexto da sociedade brasileira. No Brasil, a discriminação racial contra a população negra se dá ou pelo reconhecimento social de que o indivíduo pertence à raça negra ou pela cor da pele, sendo que os reconhecimentos não são, necessariamente, excludentes, mas alternativos.

Pelas mesmas razões, a expressão “a valorização da igualdade étnica”, inscrita no art. 3º da lei supracitada, bem como os termos “desigualdades étnicas”, “discriminação étnica” e “diversidade étnica”, constantes do seu art. 4º, são inócuos para o propósito de um Estatuto de Igualdade Racial, que deve estabelecer políticas de enfrentamento, combate e superação da desigualdade e da discriminação raciais, promovendo a igualdade e a diversidade raciais de nossa sociedade. O propósito e a função social da lei somente se cumprirão se os termos e conceitos nela trazidos refletirem as relações sociais e o ideário nacional, para a sua desejada efetividade.

A segunda diferença ou alteração realizada no PL n.º 6.264/2005, na Câmara dos Deputados, foi com relação à contemplação de medidas efetivas de ação afirmativa, materializadas em cotas para a inclusão de pessoas negras nos espaços historicamente de participação desproporcional da sua representação social, mais especialmente no mercado de trabalho e na educação superior.

No substitutivo de 9 de setembro de 2009, da Câmara dos Deputados, houve a retirada dos dispositivos que especificamente determinavam ao poder público que estabelecesse a inclusão dos negros no mercado de trabalho, nas universidades públicas e nas escolas técnicas por meio do sistema de cotas, reduzindo sobremaneira a possibilidade de inclusão da população negra em todas as esferas da sociedade brasileira e enfraquecendo assim o já mitigado PL n.º 6.264/05, em sua tramitação pela Câmara dos Deputados, conforme visto anteriormente.

Mas, a partir do ano de 2010, o relator do SCD n.º 213/2003 na CCJ do Senado Federal – quebrando o acordo feito entre o DEM e o PT na Câmara dos Deputados, para a aprovação do substitutivo ao PL n.º 6.264/2005, conforme relatado anteriormente – suprime do projeto o pouco que ainda restava do sistema de cotas. Veja-se que o parágrafo único do art. 4º do aprovado PLS n.º 213/2003 não reproduz o seguinte texto: “(...) e poderão utilizar-se da estipulação de cotas para a consecução de seus objetivos”, que havia no mesmo parágrafo único do art. 4º do PL n.º 6.264/2005, aprovado em 2009 na Câmara dos Deputados. Também foi excluído do PLS n.º 213/2003 o inciso V do art. 15 que havia no PL n.º 6.264/2005, cujo texto era o seguinte: “incluir alunos negros nos seus programas de mestrado, doutorado e pós-doutorado”. Da mesma forma, houve a retirada da subseção I (“Do Sistema de Cotas na Educação”), com a exclusão do art. 17 do substitutivo aprovado na Câmara dos Deputados, mas manteve-se o seu art. 18, como art. 16, no PLS n.º 213/2003. Neste mister, ainda foi retirado do projeto sancionado o art. 45 do substitutivo aprovado na Câmara dos Deputados. Este art. 45 versava sobre a concessão de incentivos fiscais às empresas com mais de 20 (vinte) empregados que estabelecem cota de no mínimo 20% (vinte por cento) de trabalhadores negros.

A relatoria da CCJ do Senado Federal continuou cortando os dispositivos que estabeleciam ações afirmativas para a população negra contidos no substitutivo aprovado na Câmara dos Deputados. Na redação do art. 68 do PL n.º 6.264/2005, aprovado na Câmara dos Deputados, foi incluída uma alteração na Lei n.º 9.504/1997,³⁷ para que cada partido ou coligação partidária reservasse no mínimo 10% (dez por cento) das suas vagas para candidaturas de negros, mas a citada relatoria retirou este dispositivo do PLS n.º 213/2003. Deste projeto foi retirado igualmente o art. 69 do substitutivo da Câmara dos Deputados, que alterava a redação do parágrafo único do art. 145 do Código Penal. Registre-se que o dispositivo já está no sistema jurídico, conforme a Lei n.º 12.033/09, exceto quanto ao inciso III do artigo 141, quando a injúria é cometida “na presença de várias pessoas, ou por meio que facilite a divulgação da calúnia, da difamação ou da injúria”, o que indicaria que, se aprovada fosse esta parte da alteração, a injúria racial, se cometida na presença de várias pessoas, também passaria a ser processada mediante representação do ofendido. Na verdade, tal exclusão não altera significativamente a judicialização do crime de injúria racial.

Relativamente à inclusão da classificação racial em documentos, programas e projetos do poder público, igualmente o PLS n.º 213/2003, aprovado no Senado Federal em 16 de junho de 2010, alterou o texto aprovado pela Câmara dos Deputados. Foi excluído do PLS o inciso I do artigo 7º, que trata da saúde da população negra, deixando de determinar que uma das diretrizes da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra fizesse a inclusão do conceito de racismo como determinante social da saúde. A perda mais significativa no tocante ao direito à qualidade da saúde da população negra – na comparação entre o projeto aprovado na Câmara dos Deputados com aquele que o Senado aprovou e encaminhou para a sanção presidencial – foi a retirada dos artigos 9º e 10 do PL n.º 6.264/2005, que transcrevemos a seguir:

Art. 9º As 3 (três) esferas de gestão do Sistema Único de Saúde pactuarão a implementação de plano para execução de políticas nacionais de saúde integral da população negra. **Parágrafo único.** O plano referido no caput terá como finalidade estabelecer estratégias, os indicadores e as metas que orientarão a intervenção no Sistema Único de Saúde e seus órgãos de gestão federal, estadual, distrital e municipal, no processo de enfrentamento das iniquidades e desigualdades em saúde com enfoque na abordagem étnico-racial.

Art. 10º O plano referido no art. 9º deverá contemplar prioridades sanitárias para melhorar a curto e médio prazo a situação de saúde da população negra, de modo a garantir:

37 Esta lei estabelece normas para as eleições. No seu artigo 10 e em seus parágrafos consta o seguinte:

“Art. 10. Cada partido poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, Câmara Legislativa, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais, até cento e cinquenta por cento do número de lugares a preencher.

§ 1º No caso de coligação para as eleições proporcionais, independentemente do número de partidos que a integrem, poderão ser registrados candidatos até o dobro do número de lugares a preencher.

§ 2º Nas unidades da Federação em que o número de lugares a preencher para a Câmara dos Deputados não exceder de vinte, cada partido poderá registrar candidatos a deputado federal e a deputado estadual ou distrital até o dobro das respectivas vagas; havendo coligação, estes números poderão ser acrescidos de até mais cinquenta por cento.

§ 3º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo”.

- I. A redução da mortalidade materna entre as mulheres negras;
- II. A redução da mortalidade infantil, de adolescentes, de jovens e de adultos negros;
- III. A redução de mortes violentas entre jovens negros;
- IV. O diagnóstico precoce e a atenção integral às pessoas com doença falciforme e outras hemoglobinopatias;
- V. A ampliação da cobertura de atenção à saúde integral da população negra, resguardando culturas e saberes;
- VI. A observância dos dispositivos constantes neste Estatuto, nos planos estaduais, distrital e municipais de saúde.

Como se pode então inferir, a aprovação do SCD n.º 213/03, em 16 de junho de 2010, com as alterações realizadas pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado Federal, com base no relatório do então presidente da comissão, trouxe mudanças significativas ao substitutivo aprovado em 9 de setembro de 2009 na Câmara dos Deputados, o PL n.º 6.264/2005.

As reflexões aqui trazidas, com a descrição das alterações realizadas pelas duas Casas legislativas da República nos 10 (anos) anos de trâmite das propostas, somente encaminham a apreensão de que longe está o tempo em que a sociedade política e civil do Brasil irá considerar com respeito e adequação as políticas de promoção da igualdade racial. E uma das razões que deve ser perscrutada é o intenso poder da ideologia da democracia racial, incrustada em nosso inconsciente coletivo, que recai sobre as mentes da população nacional. Esta *naturalização* transporta para o reino natural, do imutável, a má qualidade de vida da população negra e sua inserção desproporcional nos espaços não servidos pelo desenvolvimento nacional, pelos serviços públicos – exceto o sistema de repressão do Estado, que nos vê como alvos privilegiados de suas ações.

Ao lado desta realidade e corroborando a referida apreensão, as questões ligadas à desigualdade racial e ao racismo – que são os indutores privilegiados da desigualdade econômica e da má qualidade de vida da citada população, que detém os mais baixos índices de desenvolvimento humano captados pelas agências internacionais do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud/ONU) – são descaracterizadas pelas elites políticas brasileiras, o que descarta a tomada de posição sobre o racismo e, fundamentalmente, sobre o racismo institucional.

Espera-se que o Estatuto da Igualdade Racial hoje em vigor seja respeitado e que as ações lá recomendadas para o poder público sejam cumpridas. O poder é o resultado de conquistas, e a população negra brasileira, ao que tudo indica, vai estar em luta para a efetiva conquista dos direitos constitucionais de dignidade humana, até o momento relativizados “para os negros”.

4. Conclusão

Como foi demonstrado, o Estatuto da Igualdade Racial não é fruto de geração espontânea. Ele não surgiu de um vácuo sociopolítico, ou seja, sem história de luta dos movimentos negros e/ou de seus aliados dentro e fora do parlamento brasileiro, por meio de políticas de promoção da igualdade racial, menos ainda de um vácuo de propostas relativas aos marcos normativos que dizem respeito à questão racial brasileira. A proposta formal do Estatuto foi, em realidade, um agregado de várias outras proposições que objetivavam a igualdade racial por meio da legislação. Proposições apresentadas também e anteriormente por vários outros parlamentares negros e não negros.

Mas a formalização de uma proposta de Estatuto da Igualdade Racial por parte do deputado federal e depois senador Paulo Paim (PT/RS) levou 10 anos para ser definitivamente aprovada no Congresso Nacional. A sua primeira apresentação formal no parlamento brasileiro ocorreu em 7 de junho de 2000. Já a sua aprovação se deu em 16 de junho de 2010. Por fim, sua sanção pelo presidente da República e, conseqüentemente, sua transformação na Lei n.º 12.288 ocorreram em 20 de julho de 2010.

Ao longo do decênio de sua tramitação no Senado Federal e na Câmara dos Deputados, houve muita discussão em torno de um tema: o racismo, suas conseqüências virulentas para a população negra brasileira e como combatê-los. Tema este que, além de complexo, ainda é um tabu *na e para a* sociedade brasileira. Aliás, ao longo do processo de discussão e aprovação do Estatuto da Igualdade Racial, não encontramos qualquer manifestação ou discurso direta ou explicitamente racista expressado pelos agentes sociais que eram, e ainda são, contra esta lei, o que nos deixa a impressão de que, de fato, vivemos em um país racialmente democrático. Contudo, à parte do processo de aprovação do Estatuto, encontramos discursos de alguns dos citados agentes que demonstraram uma certa mentalidade escravista, como o do senador Demóstenes Torres (DEM/GO), quando, em 3 de março de 2010, numa audiência pública no STF para debater a constitucionalidade do sistema de cotas para estudantes negros nas universidades públicas, posicionou-se contra o sistema. O citado senador, ao se referir ao nosso processo de miscigenação, e evocando o sociólogo Gilberto Freyre, aquele que é considerado o principal ideólogo do mito da democracia racial brasileira, afirmou que:

“Nós temos uma história tão bonita de miscigenação (...). *[Fala-se que]* as negras foram estupradas no Brasil. *[Fala-se que]* a miscigenação deu-se no Brasil pelo estupro. *[Fala-se que]* foi algo forçado. Gilberto Freyre, que é hoje renegado, mostra que isso se deu de forma muito mais consensual” (disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u702198.shtml>>; acessado em 10 de janeiro de 2011).

Mas para que pudéssemos descrever e analisar o referido decênio, nós o dividimos em dois períodos iguais, de 5 (cinco) anos cada, marcados por duas tendências opostas: (a) o primeiro período – de junho de 2000 a novembro de 2005 – foi de construção e de avanços e/ou conquistas de direitos à população negra brasileira, assim como de apoios decisivos para os avanços, apesar de ataques à proposta do Estatuto; e (b) o segundo período – de dezembro de 2005 a junho de 2010 –, ao contrário, foi de aumento de ataques incisivos contra o projeto do Estatuto, com consequentes cortes nos avanços anteriores. Ou seja, um período de retrocesso.

O primeiro quinquênio começa quando o então deputado federal Paulo Paim (PT/RS) apresenta sua primeira versão do projeto do Estatuto da Igualdade Racial (PL n.º 3.198/2000). Este teve como relator um deputado federal do então Partido da Frente Liberal (PFL), que em seu parecer apresentou um substitutivo que melhorou significativamente o projeto original. Embora aprovado, em dezembro de 2002, pela comissão especial incumbida de emitir parecer sobre o projeto, ele não chegou a ser votado no Plenário da Câmara dos Deputados.

Como o projeto não ia para votação no citado plenário, em 2003, Paulo Paim, já como senador da República, apresentou formalmente o referido substitutivo no Senado Federal, onde foi protocolado com o número PLS n.º 213/2003. Na citada Casa do Congresso Nacional, naquele primeiro momento, o projeto do Estatuto recebeu apoios importantíssimos de senadores do PFL, atual Democratas (DEM), por mais contraditório que isso possa parecer, especialmente do senador Antônio Carlos Magalhães e de seu grupo político. Assim, uma vez mais, houve melhorias no projeto em termos de garantias e conquistas de direitos à população negra, especialmente no que diz respeito às proposições que visavam à implementação de ações afirmativas para tal população. Mais do que isso, naquele momento, com o apoio do PFL e a despeito da participação tímida do governo do Lula, o Estatuto foi aprovado no Senado Federal em 9 de novembro de 2005. Depois disso, consequentemente, ele foi encaminhado para a Câmara dos Deputados, para revisão.

Nesta última Casa do Congresso Nacional, ele recebeu o número PL n.º 6.264/2005. Contudo, a conjuntura sociopolítica naquele momento passou a ser outra, pois aumentou significativamente a reação contra o projeto do Estatuto da Igualdade Racial. Não somente as mídias escrita e televisiva se posicionaram explicitamente contra o Estatuto, como davam relevância às pessoas de posicionamento contrário ao projeto, chegando, algumas vezes, a publicar matérias e reportagens sobre o assunto apenas com tais pessoas, sem direito ao contraditório. Ou seja, sem dar voz às pessoas com pensamentos e argumentos que apoiavam o Estatuto da Igualdade Racial.

Desta forma, tais mídias alçaram a líder dos movimentos negros um desconhecido dos mesmos movimentos, o cidadão José Carlos Miranda. Junto com outras pessoas, ele criou o Movimento Negro Socialista (MNS) explicitamente para lutar contra o Estatuto da Igualdade Racial e passou a ter voz recorrente nas reportagens televisivas a respeito do Estatuto. Mais do que isso, não somente ele, mas a intelectual e professora da UFRJ, a antropóloga Yvonne Maggie também tinha o seu lugar garantido na mídia para se posicionar contra o projeto do Estatuto. Não restam dúvidas de que a referida professora e seus asseclas também assessoraram alguns parlamentares no processo de combate contra o Estatuto.

Na condição de algoz do Estatuto, a citada intelectual-militante liderou um grupo de intelectuais, artistas, entre outros atores políticos e sociais, para elaborar dois manifestos contrários ao Estatuto da Igualdade Racial e ao sistema de cotas para estudantes negros ingressarem nas universidades públicas brasileiras. Tais manifestos foram entregues, respectivamente, aos presidentes da Câmara e do Senado, em 30 de maio de 2006, e ao presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), em 30 de abril de 2008. Os movimentos sociais negros e os intelectuais que apoiavam o Estatuto e o sistema de cotas reagiram aos citados manifestos, entregando em resposta outros manifestos aos mesmos presidentes, em cujos textos sustentavam a necessidade do Estatuto e do sistema de cotas para que a população negra pudesse ser inserida na sociedade brasileira de forma igualitária (cf. Santos, 2007).

Mas os agentes sociais que lutavam pela aprovação do Estatuto, os movimentos negros e seus aliados não tinham o apoio material e midiático que seus opositores tinham. Mais ainda, as organizações dos movimentos negros não tinham condições materiais para fazer o deslocamento constante ao Congresso Nacional para fazer *lobby* ou mesmo para pressionar os parlamentares brasileiros no sentido de aprovar o substitutivo do Estatuto, que havia sido aprovado em 9 de novembro de 2005, no Senado Federal. Como se não bastasse isso, o governo Lula, apesar de fazer um discurso de apoio ao projeto, na prática não operacionalizou o apoio, visto que não determinou à sua base no Congresso Nacional que apoiasse e votasse favoravelmente ao substitutivo. Some-se a isso o fato de que um dos principais apoiadores do Estatuto pertencente ao campo político-ideológico de direita, o senador Antônio Carlos Magalhães (PFL/BA ou DEM/BA), veio a falecer em 2007. A partir daquele momento, ascendia politicamente o senador Demóstenes Torres (DEM/GO), que cresceu não somente como uma liderança no seu partido, mas também como uma das lideranças que mais se posicionou contra o projeto do Estatuto da Igualdade Racial. Na condição de um dos líderes do DEM, ele pôde ocupar o cargo de presidente da CCJ, avocando para si a relatoria do projeto do Estatuto, com o objetivo de inviabilizá-lo. Conforme nos afirmou em entrevista o ex-ministro Elói Ferreira de Araújo, o citado senador não queria colocar o projeto em votação na CCJ do Senado Federal (cf. Araújo, 2011). O senador Paulo Paim (PT/RS) precisou fazer muita negociação e pressão para que o projeto fosse votado.

Em condições desfavoráveis no segundo quinquênio, e com muita pressão em contrário, o projeto do Estatuto da Igualdade Racial começou a ser mutilado na Câmara dos Deputados, entre 2008 e 2009, quando principalmente parlamentares do DEM lideraram os ataques contra ele. Deve-

-se destacar que cortes em dispositivos do Estatuto foram defendidos pelo próprio governo Lula já em 2005, quando havia a proposta de criação do Fundo Nacional de Promoção da Igualdade Racial no texto original do PLS n.º 213/2003 (o mesmo do substitutivo ao PL n.º 3.198/2000, aprovado em comissão especial da Câmara dos Deputados em 2002). Em entrevista à Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (Abong), o deputado estadual Edson Portilho (PT/RS) afirmou que havia resistência no governo Lula com relação ao referido fundo. Segundo ele, “a resistência está na equipe econômica do governo. *[O então ministro da Fazenda, Antônio]* Palocci não quer que se vinculem verbas para políticas sociais”. Resistência que foi confirmada pela ex-ministra Matilde Ribeiro, da Seppir, que na mesma época fez a seguinte asserção com relação ao tema: “há outras formas de financiamento para além do fundo” (disponível em: <http://www.abong.org.br/final/informes_pag.php?cdm=14415>; acessado em 11/01/2011).

Assim, sem o apoio concreto do governo Lula, que não determinou à sua base no Congresso Nacional que apoiasse e aprovasse a versão do Estatuto que havia sido aprovada no Senado Federal em 2005, e contando com pouquíssimos deputados na linha de frente para tal desafio, principalmente os negros (que eram e ainda são raros no parlamento nacional), muitas políticas de promoção da igualdade racial propostas nos dispositivos do Estatuto foram cortadas, especialmente as de ação afirmativa e as de regulamentação de propriedade das terras quilombolas.

Embora os cortes mais significativos na Lei n.º 12.288/2010 tenham sido introduzidos na Câmara dos Deputados, eles não pararam por aí. Quebrando um acordo entre o governo e a oposição, a relatoria da CCJ no Senado Federal mutilou ainda mais o Estatuto: cortou o pouco que restava de dispositivos que estabeleciam políticas de ações afirmativas para a população negra, só restando um dispositivo genérico e vago, sem estabelecer explicitamente quem são os beneficiários, qual seja, o artigo 15 da citada lei, cujo texto diz que “o poder público adotará programas de ação afirmativa”.

Mesmo com cortes profundos que, conseqüentemente, mutilaram o Estatuto, a reação a ele não parou após a sua aprovação no Congresso Nacional. Ao que tudo indica, os ataques às tentativas de implementação de políticas de promoção da igualdade racial no Brasil não vão cessar. Ao contrário, vão continuar, como demonstra a postura da professora Yvonne Maggie logo após a aprovação da Lei n.º 12.288/2010. Não satisfeita com a lei, mesmo com cortes e perdas significativas, a citada intelectual escreveu um artigo intitulado “Uma lei para dividir a nação”, que foi publicado no jornal *Folha de S. Paulo*, no dia 8 de julho de 2010, no qual pediu textualmente que o então presidente Lula não a sancionasse. Segundo a referida intelectual-militante contrária ao Estatuto da Igualdade Racial:

Se o estatuto for sancionado pelo presidente Lula, será a primeira lei racial do nosso país, pois carrega no seu nome e em seus princípios “raça” ou “etnia” como critério de distribuição de justiça. Se o presidente Lula sancionar esse Estatuto, gravará seu nome na história como aquele que dividiu o povo em raças e etnias. Não serão mais brasileiros ou trabalhadores lutando por direitos iguais, serão negros e brancos,

afrodescendentes e eurodescendentes lutando entre si por direitos desiguais. É espantoso ver um Congresso fraco diante da pressão de grupos organizados que falam em nome do povo sem mandato algum (...). O presidente Lula não deve sancionar esta lei. Deve, sim, ouvir o coração da grande maioria dos brasileiros, que repudia a separação oficial em “raças” ou “etnias” e quer ficar unida na luta contra desigualdades, injustiças e racismo (Maggie, 2010).

A mesma pesquisadora afirma que a maioria da população brasileira é contra aquilo que ela denomina de “lei racial” (ou seja, o Estatuto da Igualdade Racial) e, é claro, outros tipos de ação afirmativa para a população negra. Mas ela não indica nenhuma pesquisa para comprovar a sua assertiva. Mais ainda, “esquece” da pesquisa do instituto DataFolha, publicada no jornal *Folha de S. Paulo* de 23 de julho de 2006, página C4, na qual foi demonstrado que a maioria absoluta dos brasileiros (65%) era a favor da adoção do sistema de cotas para estudantes negros nas universidades brasileiras. Ou seja, ela tenta universalizar uma visão ou posição particular de um pequeno grupo conservador que objetiva manter o Brasil como ele é: injusto com a maioria da sua população, especialmente com os negros.

Além disso, ela constrói ideologia quando afirma que o Estatuto “será a primeira lei racial do nosso país”, como se este país nunca tivesse sido escravocrata, fundamentado em bases racistas, inclusive legais. Vale ressaltar que nem no período republicano este país ficou imune a leis racistas. Por exemplo, no início da República, o governo brasileiro publicou o Decreto n.º 528, de 28 de junho de 1890, que objetivava regularizar a introdução de imigrantes no país. A regularização contemplava, de fato e de direito, o desejo de importar apenas europeus brancos, uma vez que o decreto se referia ao pagamento de passagens somente a estes (art. 7º) e também proibia a entrada de negros e amarelos no país, como se vê nos seus artigos 1º, 2º e 3º:

Art. 1º. É inteiramente livre a entrada, nos portos da República, dos indivíduos válidos e aptos para o trabalho, que não se acharem sujeitos à ação criminal do seu paiz, *[sic]* excetuados os indígenas da Ásia, ou da África, que somente mediante autorização do Congresso Nacional poderão ser admitidos de acordo com as condições que forem então estipuladas.
Art. 2º. Os agentes diplomáticos e consulares dos Estados Unidos do Brazil *[sic]* obstarão pelos meios a seu alcance a vinda dos imigrantes daqueles continentes, comunicando imediatamente ao Governo Federal pelo telégrafo, quando não o puderem evitar.
Art. 3º. A polícia dos portos da República impedirá o desembarque de tais indivíduos, bem como dos mendigos e indigentes.

O espírito de tal norma, seletiva e racista, prevaleceu até a década de 20 do século XX (Lesser, 1994), materializando-se, por exemplo, na proibição brasileira de uma possível imigração de afro-estadunidenses que pretendiam criar uma colônia no Estado do Mato Grosso (Lesser, 1994:84).

Todavia, o impedimento da entrada de negros estadunidenses no Brasil, durante aquela década, não se limitou aos virtuais colonos. Ele também foi extensivo aos turistas estadunidenses de ascendência africana (Lesser, 1994:90-91), o que comprova não somente que o governo brasileiro estava disposto a impedir de fato a entrada de qualquer indivíduo de ascendência africana no Brasil, como comprova também a existência de leis racistas contra os negros em nosso país.

O decreto supracitado, a sua materialização por meio do impedimento da entrada de afro-estadunidenses no Brasil, bem como a sua negação ou ocultação discursiva, demonstram o quanto de ideologia se usou e ainda se usa para manter as injustiças raciais no Brasil. Demonstra igualmente que um dos principais agentes sociais que militou e ainda milita ativamente contra o Estatuto da Igualdade Racial, a professora titular de Antropologia da UFRJ, Yvonne Maggie, usou e ainda usa e/ou constrói ideologias contra as políticas de promoção da igualdade.

Assim, foi ao longo dos dez últimos anos e neste cenário de lutas concretas, discursivas, simbólicas e ideológicas que se aprovou o Estatuto da Igualdade Racial. Mas foi também no mesmo cenário que houve cortes significativos no texto da Lei n.º 12.288/2010, o que resultou em retrocesso em termos de direitos à população negra, quando comparamos a versão do Estatuto da Igualdade Racial aprovada no Senado Federal em 9 de novembro de 2005 com a que foi aprovada em 16 de junho de 2010.

5. Referências

- ARAÚJO, Elói Ferreira de. *Entrevista concedida a Sales Augusto dos Santos*. Brasília, 10 fev. 2011.
- BARBERO, Jesús Martín. *Dos meios às mediações, cultura e hegemonia*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2006.
- BRASIL/SEPPIR/CNPIR. **Relatório final da I Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial**. Estado e Sociedade Promovendo a Igualdade Racial. Brasília: Seppir, novembro de 2005.
- CARDOSO, Edson Lopes. População negra e Congresso Nacional: projetos de lei em tramitação e aprovados”. In: *População Negra em Destaque*. São Paulo: CEBRAP, 1998.
- CARDOSO, Fernando Henrique. Pronunciamento do presidente da República na abertura do Seminário Multiculturalismo e Racismo”. In: SOUZA, Jessé (Org.). *Multiculturalismo e racismo: uma comparação Brasil-Estados Unidos*. Brasília: Paralelo 15, 1997.
- CARNEIRO, Sueli. Entrevista concedida à revista Caros Amigos. *Caros Amigos*, São Paulo, ano 4, fev. 2000, p. 29.
- CARTA pública ao Congresso Nacional. Disponível em: <<http://www.observa.ifcs.ufrj.br/carta/index.htm>>. Acesso em: 30 jun. 2006.
- CEBRAP. *População Negra em Destaque*. São Paulo: CEBRAP, 1998.
- CORREIO BRAZILIENSE, Brasília, 20 dez. 2001.
- ESCOSTEGUY, Carlos Eugênio Varella. *As iniciativas parlamentares no Congresso Nacional: ações afirmativas em prol da população negra*. Jun. 2003. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, 2003.
- FOLHA DE S. PAULO, São Paulo, 08 jul. 2010.
- FOLHA DE S. PAULO, São Paulo, 14 set. 2009.
- FOLHA DE S. PAULO, São Paulo, 23 jul. 2006.
- FOLHA DE S. PAULO, São Paulo, 11 nov. 2002.
- FOLHA DE S. PAULO, São Paulo, 30 ago. 2001.
- FRY, Peter *et al.* (Orgs.). *Divisões Perigosas. Políticas raciais no Brasil Contemporâneo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

- HALL, Stuart. "A Centralidade da Cultura. Notas sobre as revoluções culturais do nosso tempo". *Revista & Realidade*, pp.15-46, jul./dez.1997.
- LESSER, Jeff. "Legislação imigratória e dissimulação racista no Brasil (1920-1934)". *Archê*, Rio de Janeiro: ano III, nº 8, 1994.
- MACULAN, Nelson. *Dia da Consciência Negra*. Brasília: MEC/SESU. E-mail em comemoração ao Dia da Consciência Negra, nov. 2004.
- MAGGIE, Yvonne. Uma lei para dividir a nação. *Folha de São Paulo*, de 08 de julho de 2010, Cardeno TENDÊNCIAS/DEBATES.
- MARTINS, André Ricardo Nunes. Racismo e imprensa: argumentação no discurso sobre as cotas para negros nas universidades. In: SANTOS, Sales Augusto dos (Org.). *Ações afirmativas e combate ao racismo nas Américas*. Brasília: MEC/SECAD, 2005.
- _____. *A Polêmica construída: racismo e discurso da imprensa sobre a política de cotas para negros*. Brasília: Universidade de Brasília/Departamento de Linguística, Línguas Clássicas e Vernáculas, 2004.
- MELLO, Marco Aurélio Mendes de Farias. A Igualdade e as ações afirmativas. In: Correio Brasileiro, Brasília, 20 dez. 2001.
- _____. Ótica constitucional: a igualdade e as ações afirmativas. In: TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO (TST). *Discriminação e sistema legal brasileiro*, Brasília, 2001a.
- O GLOBO, Rio de Janeiro, 24 ago. 2001.
- PORTELLI, Hugues. *Gramsci e o Bloco Histórico*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1983.
- POSSEBON, Samuel. "O mercado de comunicações – um retrato até 2006". In: RAMOS, Murilo César; e SANTOS, Suzy (Orgs). *Políticas de comunicação: buscas teóricas e práticas*. São Paulo: Ed. Paulus, 2007, pp.277-303.
- SANTANA, Carlos. *Entrevista concedida a Sales Augusto dos Santos*. Brasília, 15 dez. 2011.
- SANTOS, Edson. *Entrevista concedida a Sales Augusto dos Santos*. Brasília, 16 dez. 2011.
- SANTOS, Sales Augusto dos. *Política & Trabalho*. *Revista de Ciências Sociais* nº 33, Out. 2010, pp. 49-73.
- _____. *Movimentos Negros, Educação e Ações Afirmativas*. Tese (Doutorado em Sociologia) – UnB, Brasília, ago., 2007.
- _____. A ausência de uma bancada suprapartidária afro-brasileira no Congresso Nacional (Legislativa 1995/1998). *Relatório final de pesquisa*. Brasília, Rio de Janeiro: UnB, CEEA, 2000.
- SENADO FEDERAL, Gabinete do senador Paulo Paim. *Projeto de Lei nº 213 de 2003: Institui o Estatuto da Igualdade Racial*. Brasília: Senado Federal/Secretaria-Geral da Mesa. 29 maio 2003. (Processado do PLS nº 213/2003).
- SILVÉRIO, Valter Roberto. Ações afirmativas e diversidade étnica e racial. In: SANTOS, Sales Augusto dos (Org.). *Ações afirmativas e combate ao racismo nas Américas*. Brasília: MEC/SECAD, 2005.
- TURRA, Cleusa; VENTURI, Gustavo. *Racismo cordial*. São Paulo: Ática, 1995.



Realização:



Apoio:

FORD FOUNDATION