



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)Igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II  
Campus de Ondina

## DOS DEBATES INTERNACIONAIS À POLÍTICA DE ETNODESENVOLVIMENTO QUILOMBOLA NO GOVERNO LULA

**Aline Ferreira da Silva**  
UFS – Doutoranda em Sociologia  
[alinegandhi@hotmail.com](mailto:alinegandhi@hotmail.com)

A noção de etnodesenvolvimento, enquanto categoria política acionada para reivindicar uma “nova alternativa de desenvolvimento”, surge entre os anos 1970 e 1980 como reflexo de alguns debates realizados em países latino-americanos (Oliveira, 2000; Verdum, 2006). Nestes, estudiosos, representantes governamentais, membros de movimentos sociais e agentes de órgãos bi e multi laterais, frente a uma efervescente crítica ao modelo economicista de desenvolvimento, apresentaram o propositivo etnodesenvolvimento como estratégia possível para se pensar em um modelo alternativo e ao mesmo tempo específico de desenvolvimento, que fosse capaz de levar em consideração os povos tradicionais e suas diversidades de formas de vida (Lima e Barroso-Hoffman, 2002).

Participante ativo dos eventos que deram surgimento a esta perspectiva de desenvolvimento, o Brasil atuou de forma decisiva no desenrolar destas discussões (Azanha, 2002). Contando com representantes do Governo Federal<sup>1</sup> na relatoria dos documentos oficiais que daí surgiram, o país não só participou do momento de sistematização desta proposta, como também assumiu muitos dos acordos daí decorrentes como diretrizes para o modelo de desenvolvimento nacional. Dentre as influências que estes debates tiveram sobre o cenário brasileiro, podemos destacar, conforme Lima e Barroso-Hoffmann (2002), o reconhecimento formal de alguns direitos indígenas inscritos na Constituição de 1988, os quais revelam uma mudança substancial na postura sociopolítica do Estado frente a noção de desenvolvimento; e o impulso, anos depois, para o surgimento da política de desenvolvimento étnico e racial voltados para a população negra e os grupos étnicos-raciais brasileiros (Arruti, 2002).

---

<sup>1</sup>Na qualidade de representante do Estado brasileiro da época, Darcy Ribeiro participa em 1971 da Conferência de Barbados e da construção do seu relatório. Além deste antropólogo, outros três, entre os 17 no total, eram brasileiros: Carlos A. Moreira, Sílvio Coelho dos Santos, Pedro Agostinho.



Partindo da consideração de alguns teóricos que defendem a existência de um marco de surgimento para a categoria etnodesenvolvimento (Verdum, 2002, 2008; Little, 2002), procuramos destacar algumas características de tal cenário. O objetivo é analisar como os discursos sobre etnodesenvolvimento foram se estruturando, para o que apontavam, quais são as categorias acionadas, como são acionadas e sobre quais segmentos sociais incidem.

Parte dos debates travados durante elaboração de dissertação de Mestrado, a temática abordada neste trabalho reflete sobre a influência que os acordos, eventos e convenções internacionais tiveram sobre esta noção de desenvolvimento, delimitando, assim, quais os princípios focos e demarcações que uma política de desenvolvimento quilombola dever conter. Assim, adotando como estratégia investigativa a condução de uma análise que parte da reconstituição dos debates, acordos e perspectivas que deram impulso a difusão da noção de etnodesenvolvimento quilombola, o trabalho situa uma série de discussões contidas em documentos e acordos internacionais dos quais o Brasil fazia parte. Em especial, nos centramos nas citações feitas nos próprios documentos que compõem o conjunto que estrutura a política de desenvolvimento étnico quilombola, revelando, assim, a recorrência dos discursos do Governo aos acordos e debates internacionais.

## **A ARTICULAÇÃO INTERNACIONAL DA PERCEÇÃO SOBRE ETNODESENVOLVIMENTO NO GOVERNO LULA**

O primeiro discurso oficial formulado no Governo Lula sobre a questão étnico-racial foi anunciado em **1º de janeiro de 2003**, durante pronunciamento de posse do então Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no Congresso Nacional. Neste momento, de forma breve, o Governo anuncia a existência da discriminação contra comunidades indígenas e negras no Brasil.

Apesar de todas as crueldades e discriminações, especialmente contra as comunidades indígenas e negras, e de todas as desigualdades e dores que não devemos esquecer jamais... (Silva (a), 2003 (a))

Ainda que de forma aparentemente rápida, o reconhecimento desta realidade brasileira, desta realidade que demonstra-se “cruel” e “discriminatória” contra minorias, nos sugere a relevância, pelo menos em termos discursivos, que a questão racial tem frente aos discursos de tal Governo. Conotação muito forte não porque esteja presente



em um discurso do maior representante político do país, mas, sobretudo, pelo tipo de discurso e pelas circunstâncias no qual aparece: trata-se de um discurso de posse, de um momento em que o representante político, recém empossado, aborda de forma sintética, e ratificadora, os objetivos principais de seu Governo, reafirmando o seu compromisso com a população a qual representa.

Ratificando o enunciado inicial, ainda no mesmo pronunciamento, o então presidente fala da necessidade de cooperação do Brasil com os órgãos multilaterais, em especial a ONU, referenciada por diversas vezes como órgão capaz de preservar a paz, a segurança internacional, o desenvolvimento social e econômico, a igualdade, a preservação ambiental.

**Vamos valorizar as organizações multilaterais, em especial as Nações Unidas**, a quem cabe a primazia na preservação da paz e da segurança internacionais.(Idem)

**Apoiaremos os esforços para tornar a ONU e suas agências** instrumentos ágeis e eficazes da promoção do desenvolvimento social e econômico do combate à pobreza, às desigualdades e a todas as formas de discriminação da defesa dos direitos humanos e da preservação do meio ambiental. (Ibidem)

No dia seguinte, **02 de janeiro de 2003**, em seu discurso de posse no Parlamento, Lula ressalta a importância dos Direitos Humanos para a sua política de governo.

É o primeiro dia de combate à fome e eu tenho fé em Deus que a gente vai garantir que todo brasileiro e brasileira possa todo santo dia tomar café, almoçar e jantar porque isso não está escrito no meu programa, isso está escrito na **Constituição brasileira**, está escrito na **Bíblia**, está escrito na **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. (Silva (a), 2003 (b))

Numa perspectiva discursiva que equipara os Direitos Humanos à Constituição Brasileira e à Bíblia, traça-se, aqui, o tripé que, no nosso entendimento, permeará as narrativas de todo o processo de condução do Governo Lula: (1) a retórica da crença nos direitos constitucionais brasileiros; (2) a afirmação do respeito aos acordos internacionais, em especial o dos Direitos Humanos; e (3) a “fé” (crença) numa possibilidade de mudança.

Correlacionado tais referências para a abordagem do Governo Lula acerca da questão racial e étnica, podemos dizer que, já nestes primeiros discursos oficiais, encontra-se delineado um quadro de referência para o entendimento da política de desenvolvimento étnico-racial do Governo. O tema passa a ser parte da agenda política do Governo e do Estado. A partir do que fora mostrado até o momento, podemos



verificar, nestes discursos, afirmativas que abordam: (1) a crítica a discriminação contra “comunidades negras” como uma questão que atinge aos direitos constitucionais e aos acordos internacionais; (2) a crença na possibilidade de uma nova perspectiva de desenvolvimento para o país, de forma a contemplar os diversos segmentos sociais e suas diversidades de formas de vida; e (3) a ratificação da necessidade de atuar conjuntamente com órgãos multilaterais para conseguir um maior desempenho do projeto de Governo.

Diante deste cenário, o primeiro documento oficial sobre desenvolvimento étnico-racial no Governo Lula foi estruturado. Foi tomando como referência os **acordos e convenções internacionais**, em especial sobre o racismo e os direitos humanos, assim como os **acordos e leis brasileiras**, que o Governo dispôs a **Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (2003)**<sup>2</sup>. Caracterizada por ser um documento que abrange entre as suas disposições uma série de regulamentações sobre o segmento racial (negro em geral) e étnico (quilombola em específico) brasileiro, a PNPIR (2003) pode ser entendida aqui como um texto que, em forma de política nacional, apresenta as propostas e diretrizes do Governo para com a população negra no Brasil. Neste texto, inúmeras menções sobre direitos, acordos e convenções referentes à população negra são apresentados e acionados como base legítima para situar a questão étnico-racial no plano das ações do então Governo. Dessa forma, tendo em vista a abordagem da por este documento, podemos observar, dentre outras correlações, a articulação feita entre os discursos de igualdade racial e desenvolvimento étnico do Governo Lula com os discursos formulados em termos de direitos, convenções e acordos.

Dentro do quadro de referências apresentados no texto da PNPIR (2003), está a **Constituição Federal de 1988**, anunciada como primeira base legítima do Governo para a elaboração e regulamentação da Política que apresenta.

**A Constituição Federal de 1988**, refletindo com fidelidade o esforço realizado pelo **Movimento Negro** no sentido de pautar a temática da igualdade racial na agenda política do Estado brasileiro, registra um expressivo leque de preceitos antidiscriminatórios, alguns dos quais passam a ser relacionados a seguir. (Brasil/PNPIR, 2003:07)

---

<sup>2</sup>E, depois, a partir desta, o Programa Brasil Quilombola (2005) e sua conseqüente proposta de desenvolvimento étnico para as comunidades remanescentes dos quilombos.



Figurando a representação do maior documento legislativo nacional, a Constituição é tomada neste enunciado como o documento que demarca um dos primeiros momentos de sistematização legislativa do Estado brasileiro em prol da igualdade racial. Apresentada como aquela que “afirma o caráter pluriétnico da sociedade brasileira” (PNPIR, 2003:03), como aquela que dá legitimidade ao direito das “terras para os remanescentes dos quilombos” (Idem, p.8), como aquela que “criminaliza o racismo” (ibidem), e como aquela que reflete com fidelidade as aspirações do Movimento Negro (ibidem, p.7), a Constituição aparece, aqui, como a figuração do documento nacional que dá legitimidade aos principais focos da PNPIR (2003) do Governo Lula.

No mesmo texto da PNPIR (2003), a **Conferência de Durban (2001)** aparece citada como um dos referenciais internacionais para a elaboração do documento. O aspecto ressaltado enfatiza o “Plano de Ação de Durban”, o qual é apresentado como a conclamação dos governos e da sociedade civil no processo de elaboração de medidas globais para a eliminação do racismo, da discriminação racial, da intolerância e da xenofobia.

**Plano de Ação de Durban, produto da III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata**, no qual **governos e organizações da sociedade civil**, de todas as partes do mundo, foram conclamados a elaborar medidas globais contra o racismo, a discriminação, a intolerância e a xenofobia. Desse documento extraíram-se os desafios a serem enfrentados pelo Estado brasileiro. (Idem, 06)

Se compararmos os mecanismos discursivos utilizados para apresentar o documento da Conferência de Durban e os utilizados para apresentar a CF/88, perceberemos que, em ambos os casos, reafirma-se o caráter participativo da sociedade civil no processo de elaboração dos documentos. Nos dois enunciados, a referência sobre a participação da sociedade civil parece dar legitimidade tanto aos documentos em si, quanto ao fato de o Governo Lula estar usando estes documentos como referências de discursos sobre política de promoção da igualdade racial.

Sobre o enunciado que dispõe sobre a Conferência de Durban (2001), percebemos ainda, em comparação com o que dispõe sobre a CF/88, a reafirmação da temática racial como uma questão que abrange “os desafios a serem enfrentados pelo Estado brasileiro”. Trata-se de ratificar que, mais do que uma questão que abrange a



política de um governo, tal questão está acionada no conjunto das preocupações do Estado brasileiro como um todo, seja pelos acordos internacionais dos quais o País faz parte, seja pela Constituição Federal que regulamenta a questão racial frente aos direitos constitucionais brasileiros. Este propositivo nos remete a entender que, se a questão racial, assim como o “Programa de Durban”, nos são apresentados como uma problemática de enfrentamento do Estado, isso significa que, as questões “africanas e afrodescendentes”, dos “povos indígenas”, dos “migrantes”, dos “refugiados” e de outros segmentos sociais discriminados, fazem todas, parte das áreas de abrangência do Estado brasileiro.

Traduzida na forma de sistematizar seus discursos sobre a questão racial e étnica no Brasil, e mais que isso, numa forma de sistematizar seus discursos de governo harmônico com os acordos e convenções internacionais, assim como com as demandas da sociedade, o Governo Lula estrutura o documento de onde partirão todos os debates sobre promoção da igualdade racial em seu Governo. Traduzida na forma de Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (2003), tal documento passa a ser o referencial de onde partem todos os discursos oficiais que se referem ou envolvem a questões raça/etnia neste Governo. Conforme mencionado no próprio texto da PNPIR:

É, portanto, por meio do presente instrumento político que o governo brasileiro buscará enfrentar, neste início de milênio, o imenso desafio de eliminar a secular desigualdade racial que, no Brasil, afetou vários grupos, em especial a população negra. **Será a partir da implementação dessa Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial, rumo a uma sociedade mais democrática, que se reverterão os efeitos perversos de séculos de discriminação.** (Brasil/PNPIR, 2003: 13)

Diante da tarefa de “reverter os efeitos perversos de séculos de discriminação”, a PNPIR (2003) torna-se o primeiro documento normativo do Governo Lula, e a primeira política nacional de promoção da igualdade racial, a tratar, de forma sistemática e específica, da questão racial e étnica no Brasil. Contemplando os “vários grupos” atingidos pela discriminação, em especial a população negra, este documento deve ser entendido como o ponto de referência de todas as demais políticas e programas que trataram de temáticas que envolvem a discriminação, com algum destaque para a temática étnico-quilombola.

Mantendo a coerência com o documento base, os discursos sobre desenvolvimento racial nos dois mandatos do Governo Lula tiveram como referencial



básico os princípios e diretrizes estabelecidos na PNPIR (2003). Todavia, ao longo dos inúmeros debates que foram ocorrendo, novos enfoques passaram a ser agregados àqueles, dando a noção de desenvolvimento étnico e racial pressupostos mais alargados. Em grande parte, isso adveio da realização e/ou participação do Brasil em inúmeros eventos (locais, nacionais e internacionais), promovidos pelo próprio Governo ou por órgãos com quem o mesmo mantinha relações, em especial a ONU. Além disso, ressalta-se como fator preponderante desta especificação, a emergência de demandas sociais em luta por causas específicas, a exemplo da luta dos quilombolas pelo direito de titulação de suas terras.

É como reflexo destes debates e da ampliação do discurso sobre a igualdade racial que a noção de desenvolvimento étnico vai receber um corpo discursivo específico no âmbito das narrativas do Governo Lula. É como consequência dos inúmeros eventos nacionais e internacionais, das inúmeras mobilizações políticas dos movimentos sociais, dos inúmeros documentos normativos que surgiram para regulamentar a política de promoção da igualdade racial que o desenvolvimento étnico passa a ser apreendido em um diálogo entre o étnico e racial, como parte de um projeto de desenvolvimento que apreende a questão quilombola como uma questão geral (racial) e como uma questão específica (étnica).

Conforme apresentado pelo “Relatório de Gestão 2003-2006”, depois da aprovação da PNPIR (2003) diversos eventos ou estudos foram realizados pela Secretaria Especial de Promoção a Igualdade Racial (ou tiveram a sua participação) na busca de estruturar um quadro de referências sobre a realidade das comunidades remanescentes dos quilombos e/ou comunidades tradicionais no Brasil. Tais eventos ou estudos, que assumiram de dimensões locais à dimensões internacionais procuraram de alguma forma ressaltar a realidade particular destes povos, inserindo-os numa perspectiva de raça, mas também de etnia, de cultura, de tradicionalismo, de sustentabilidade, de direitos humanos, de desenvolvimento.

Enquanto representante majoritária responsável pela implementação da política de igualdade racial no Brasil, a Seppir participou da coordenação de inúmeros eventos cujo debate priorizava: (1) o reconhecimento da realidade das comunidades negras e/ou discriminadas no Brasil; (2) a disseminação dos direitos devidos a esta população; e (3)



a tentativa de formular um quadro de referências, junto com a comunidade e órgãos internacionais, para implementação de políticas públicas de promoção da igualdade racial. O objetivo da Secretaria em promover tais tarefas pautava-se, sobretudo, na atribuição de uma de suas tarefas, qual seja, elaborar uma política de desenvolvimento racial que tivesse como base a participação da sociedade na definição das prioridades e o respeito aos acordos internacionais (PNPIR, 2003).

A fim de reafirmar e cumprir o modelo de gestão adotado pelo Governo Federal, a Secretaria passou a desenvolver uma série de estratégias de ação com o objetivo de debater com representantes políticos, intelectuais e membros da sociedade civil sobre as temáticas que envolviam a questão racial no Brasil.

Concentrando-se, primeiramente, na realização de eventos locais/regionais, a Seppir organizou, entre 2003 e 2005, 26 conferências estaduais e mais de 1.332 municipais e ou regionais (Relatório Final da I Conapir, 2005). Contando, conforme disposto neste Relatório, com mais de 25% da totalidade dos municípios brasileiros, tais eventos funcionaram como preparação das comunidades para a participação na I Conapir e como forma de a Secretaria poder fazer um mapeamento das principais necessidades das população/comunidades negra/étnica brasileira. De um modo geral, os encontros reuniram os principais representantes das comunidade/populações, sendo estes realizados em forma de temáticas, a exemplo das relacionadas a moradia, terra, saneamento básico, renda e conflitos.

O envolvimento sociedade civil e Estado, estabelecido a partir destes encontros locais, pode ser entendido aqui como uma estratégia do Governo para agir de forma coerente com algumas das estratégias de ação definida pelas organizações internacionais. Tendo como referência o Plano de Ação de Durban (2001), podemos observar que um dos principais focos de ação está ligado à estratégia de sempre manter comunidade e Estado em diálogo, isso porque, de acordo com o documento, além de ser condição indispensável levar em consideração a participação da sociedade nas esferas de decisão das prioridades, existe uma maior possibilidade de os projetos serem mais bem-sucedidos<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup>Para Verdum (2006), o envolvimento sociedade civil e Estado está mais ligado ao propósito de preparar as comunidades para receberem as políticas formuladas pelas agências internacionais ou pelos governos.



A partir do que fora debatido nos encontros locais/regionais, alguns eventos nacionais foram organizados, dentre eles a I e a II Conapir, realizadas respectivamente em 2005 e 2008. Estas Conferências representam a conformação de momentos bastante significativos para a consolidação e legitimação da política nacional de promoção da igualdade racial do Governo Lula, sobretudo porque, representam momentos em que Estado, movimentos sociais, comunidades e representantes de agências internacionais, encontra-se juntos, realizando uma ação de estreitamento do diálogo sobre a questão racial e étnica no Brasil. Ao reunir segmentos sociais com demandas tão diferenciadas, as conferências nacionais transformam-se em momentos que demarcam a exposição de demandas particulares em torno da questão racial, passando, assim, a demandar por um olhar mais diferenciado por parte desta política de governo, conforme evidencia o próprio texto do Relatório da I Conapir:

Foram diálogos como esses que possibilitaram uma melhor compreensão das especificidades de cada raça/etnia representada e mostraram ao Brasil um conjunto rico e coeso de propostas para a construção do Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial. (Brasil – Relatório da I Conapir, 2005: 08)

Assim podemos dizer que o diálogo articulado entre Estado, movimentos sociais, comunidades e representantes de agências internacionais deram a questão racial um caráter de maior peso. Deixando de concentrar-se apenas entre um grupo de representantes interministerial, tais debates foram de fundamental importância para que a questão racial e étnica no Governo Lula fosse movida para um espaço mais socialmente reconhecido, tornando-se, assim, objeto de ativação e reivindicação por parte tanto da população negra, quanto por parte daquelas que sofrem discriminação outras formas de discriminação.

Em parceria com o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPPIR), a Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) organizou a **I Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (2005)**. Realizada em Brasília e tendo como tema “Estado e Sociedade Promovendo a Igualdade”, a Conferência contou com a participação de diversos grupos étnicos e raciais, dentre eles

---

É uma estratégia para que os programas de desenvolvimento sejam recebidos de forma menos impactante nas comunidades e com maiores possibilidades de adequação ao modelo ou estratégia de desenvolvimento apresentada.



os índios, quilombolas, ciganos, representantes do movimento negro, conforme disposto no texto o Relatório da I Conapir (Brasil, 2005:10):

Enfim, negros, indígenas, ciganos, judeus, árabes e palestinos juntaram-se para apontar diretrizes para a elaboração do Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial.

Apresentada pelos discursos oficiais do Governo como o primeiro grande passo rumo à consolidação “de um modelo de gestão participativa”, a referência a diversidade dos segmentos sociais que participaram da I Conapir (2005) situa-se num universo discursivo que atua como mecanismo para legitimar a eficiência do diálogo do Governo entre política étnico-racial e sociedade civil. Em outras palavras, tal referência funciona como uma forma de reafirmar a grandiosidade da questão étnico-racial (apresentada aqui não apenas como uma questão do segmento negro brasileiro), mas como forma de mostrar a abertura do Governo a estas diversas formas de se perceber a questão racial.

Tal estratégia discursiva é aplicada em diversos outros momentos dos discursos oficiais do Governo Lula, dentre eles, àqueles que buscam enfatizar a importância das conferências nacionais de promoção da igualdade racial para a consolidação de um governo mais democrático e atento às reivindicações de todos os brasileiros. No trecho que segue, podemos observar esta referência a partir da correlação feita entre a I Conapir (2005) e a sua relevância para a “visibilidade de realidades até então desconsideradas na história oficial brasileira”, como é o caso das questões do povo indígena e cigano.

**A I Conapir propiciou a reivindicação de respeito e dignidade e a visibilidade de realidades até então desconsideradas na história oficial brasileira.** Ressaltam-se, aqui, os *povos indígenas*, que pleitearam uma secretaria especial para o tratamento de suas questões; o *povo cigano*, que, pela primeira vez, apresentou suas reivindicações de inclusão nas políticas públicas em todas as instâncias... (Brasil – Relatório da I Conapir, 2005:10)

O reconhecimento destes diversos segmentos sociais demarca, talvez, o primeiro impulso do Governo Lula na tentativa de articular os seus discursos sobre igualdade racial e alguns dos debates sobre minorias travados no cenário internacional. Paralelamente às referências a estes segmentos, uma série de acordos e convenções internacionais passaram a ser acionados para dar legitimidade a este alargamento das demandas por igualdade racial e desenvolvimento étnico. As correlações das quais estamos falando se traduzem de diversas formas, dentre as quais, a partir da sistematização dos eixos temáticos definidos na I Conapir (2005). A partir destes



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)Igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II  
Campus de Ondina

debates, podemos observar de forma mais clara e objetiva, a correlação entre os discursos do Governo Lula sobre igualdade racial e desenvolvimento étnico e os debates internacionais sobre populações/minorias sociais.

### **Eixos Temáticos abordados pela I Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Conapir, 2005)**

<b>Eixos temáticos</b>	<b>Referências</b>
Trabalho e desenvolvimento econômico da população negra	Convenções 100, 111 e 169 da OIT.
Educação	Convenção da Unesco sobre Educação (1960); Convenção de Durban (2001); Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB, Lei 9394/06; Lei 10939/03 <sup>4</sup> .
Saúde	1ª Seminário Nacional de Saúde da População Negra (2004);
Diversidade Cultural	Lei 8.131/1991 <sup>5</sup> ; Leis 7.716/1989 <sup>6</sup> e 9.459/1991 <sup>7</sup> ; Lei 9.029/1995 <sup>8</sup> ; Lei 1.0639; Artigo 215 da CF88; Declaração sobre eliminação de todas as formas de racismo, intolerância e discriminação (ONU, 1981).
Direitos humanos e segurança pública	Artigo 68 do ADCT; Decreto 4.887/03; Leis 7.716/1989 e 9.459/1991 <sup>9</sup> ; Lei 9.029/1995 <sup>10</sup> ; Lei 1.0639; Artigo 215 da CF88; Declaração sobre eliminação de todas as formas de racismo, intolerância e discriminação (ONU, 1981); Convenção da Diversidade Biológica;
Comunidades remanescentes de quilombos	Artigo 215 da CF88; Convenção 169 da OIT; Artigo 68 do ADCT;
População indígena	III Conferência Mundial Contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, ocorrida em Durban – África do Sul, em 2001; Convenção 169 da OIT; Novo Código Civil, 2001; Artigos 231 e 232 da CF88;
Juventude Negra	-
Mulher Negra	-
Religiões de Matrizes Africanas	Artigo 5º da CF88; Artigo 20 da Lei 7.716/1989; Declaração para a eliminação de todas as formas de intolerância e discriminação fundadas em religião ou crença (OEA <sup>11</sup> , 1981).
Política Internacional	III Conferência Mundial Contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, ocorrida em Durban – África do Sul, em 2001; Relatoria Especial sobre Afro-descendentes e Discriminação Racial (OEA); Declaração Americana sobre os Direitos da População Indígena da OEA; Declaração Universal dos Direitos Indígenas da ONU; Resolução 242 da ONU <sup>12</sup> ; Convenção Internacional para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1963).
Fortalecimento das organizações anti-racismo	-

Fonte: Relatório final da I Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial, 2005.

A partir desta exposição, podemos observar, no que tange a sistematização dos eixos temáticos abordados na Conferência, uma conformação discursiva que nos faz lembrar os debates internacionais sobre “minorias”. Afinal, tal qual àqueles, a

<sup>4</sup> Altera a Lei número 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Afro-Brasileira", e dá outras providências.

<sup>5</sup> Estabelece Programa Nacional de apoio à Cultura.

<sup>6</sup> Define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor.

<sup>7</sup> Fala sobre a proibição da discriminação por raça ou cor.

<sup>8</sup> Proíbe a discriminação por gênero.

<sup>9</sup> Fala sobre a proibição da discriminação por raça ou cor.

<sup>10</sup> Proíbe a discriminação por gênero.

<sup>11</sup> Organização dos Estados Americanos.

<sup>12</sup> Dispõe sobre o reconhecimento do direito do povo palestino a um Estado soberano convivendo em paz com Israel em fronteiras justas.



Conferência sobre promoção da igualdade racial desenrola-se sob um confluir de abordagens bastante variadas, contemplando desde temáticas sobre “populações indígenas e remanescente dos quilombos”, à temáticas sobre “juventude”, “saúde”, “mulher”, “religião”, dentre outros (Brasil – Relatório da I Conapir, 2005).

Diante deste cenário, deste momento de encontro entre “Estado e sociedade civil”, parece ter havido um cruzamento mais profundo dos diversos enfoques sobre os quais a temática racial passou a fazer parte do Governo Lula. No ato de realização da I Conapir (2005) a população racialmente discriminada foi apresentada pelos discursos oficiais do Governo Lula sob o pressuposto do que chamamos de “discriminações diferenciadas”. Queremos dizer com isso que a elaboração de um debate sobre igualdade racial envolvendo quilombolas, índios, mulheres, jovens, dentre outros, nos sugere um alargamento do debate, bem como que a temática da discriminação racial passou a receber uma variedade tal de vinculações que pode ser traduzida em uma série de possibilidades, como: etnodesenvolvimento quilombola e indígena; igualdade de sexo; promoção de um Estado multi-étnico/multi-racial; desenvolvimento sócio-econômico mais equitativos, dentre outros.

Todas estas referências tornam-se mais coerentes se observarmos os tipos e autoria dos “documentos bases” que são citados em cada eixo temático da I Conapir (2005). Conforme podemos observar a partir do Quadro IV, tais referências têm como principal foco discursivo os diversos acordos, leis e convenções dos quais o Brasil faz parte. Percebemos, entre estas narrativas, que existe uma intrínseca relação entre a política nacional do Governo Lula em torno da promoção da igualdade racial e o diálogo desta com os debates estruturados pela ONU e outras agências internacionais. Esta correção acaba por nos sugerir, que, tal qual a abrangência que as agências internacionais tiveram no trato sobre “populações”, “minorias”, “segmentos racialmente discriminados”, tenta-se, aqui, retomar e ratificar esta abrangência.

Apresentados numa estruturação textual que nos sugere a tentativa de dar legitimidade aos discursos sobre discriminação racial neste Governo, os recortes sobre acordos e convenções internacionais condicionam a apresentação de um Estado/governo amplamente aberto ao diálogo com a comunidade internacional. Isso implica em pensar que, externamente, a política do Governo Lula consagra-se como uma política de



estreitamento e equilíbrio entre os laços diplomáticos e, internamente, como uma política que assume um plano de legitimação que vai além das leis nacionais.

Argumentamos que a vinculação discursiva entre o cenário de debate internacional e os discursos nacionais sobre igualdade racial e desenvolvimento étnico apresenta-se como uma condição para que o país se encontre em situação de “integração” com o ambiente normativo internacional. Este ambiente, estruturado, principalmente, pela referência às Convenções 100, 111 e 116 da OIT, pelas Convenções sobre igualdade racial e pelas Convenções sobre direitos humanos, concentra-se numa perspectiva discursiva que busca estabelecer uma relação de coerência entre as temáticas raça/igualdade, etnia/desenvolvimento e desenvolvimento nacional/desenvolvimento internacional.

Outra estratégia de legitimação acionada durante a I Conapir (2005) refere-se às citações feitas sobre os aparatos legislativos brasileiros. Paralelamente às referências sobre os documentos internacionais, podemos observar no Quadro IV que a ratificação da abordagem dos eixos temáticos apresenta-se previamente regulamentado por diversas leis nacionais que abordam questões como: educação, saúde, diversidade cultural, direitos humanos, quilombolas, população indígena, dentre outros. Sob este tipo de abordagem apresenta-se demarcada uma perspectiva de que, tal qual as leis brasileiras estão em sintonia com os princípios internacionais que referenciam temáticas como as abordadas, evidencia-se também a vinculação dos discursos oficiais do Governo Lula com estas duas formas legais (as nacionais e internacionais).

No conjunto das referências legislativas nacionais ora apontadas, observamos que existe um perfil advindo com a recorrência de alguns propositivos legais, quais sejam: os artigos 215, 231 e 232 da CF/88, a Lei 7.716/89, a Lei 9.459/1991, a Lei 9.029/1995 e a Lei 10.639/2003. Tal conjunto legislativo podem ser estruturados, a partir da disposição de seus conteúdos, em três eixos temáticos principais: um voltado aos **direitos culturais** (art.215 da CF/88); outro aos **direitos raciais e de não-discriminação** (Lei 7.716/1989; Lei 9.459/1991; Lei 9.029/1995); e um terceiro eixo voltado às **populações tradicionais e/ou etnicamente** diferenciadas (art. 68 do ADCT da CF/1988 e artigos 231 e 232 da CF/88, Lei 10639/2003). Todas estas referências, reforçadas pela idéia de ratificação aos acordos internacionais, nos sugerem um



entrelaçamento entre os propositivos cultura-raça-etnia, propositivos estes que funcionam como cerne dos discursos sobre desenvolvimento étnico no Governo Lula.

Quatro anos depois de ocorrida a I Conapir, a Seppir organiza a **II Convenção Nacional de Promoção da Igualdade Racial (2009)**. Dando continuidade ao que fora debatido na primeira Conferência, esta segunda aborda quase todas as temáticas que foram trabalhadas na primeira, só que de uma maneira diferenciada. Trazendo desta vez dez eixos temáticos (Controle Social, Cultura, Educação, Política Internacional, Política Nacional, Saúde, Segurança e Justiça, Terra, Trabalho), a II Conapir (2009) parece não preocupar-se com temas específicos como os da I Conapir (2005), a exemplo dos eixos comunidades negras, populações indígenas, mulher, juventude. Nesta há uma diluição das temáticas em outras mais gerais, como cultura, justiça, trabalho, saúde. Observemos duas disposições contidas no eixo “Cultura” (Brasil – Relatório da II Conapir, 2009):

Garantir e incentivar a participação de **negros, povos indígenas, quilombolas, comunidades de terreiro e outras comunidades tradicionais** em atividades culturais. (p.20)

Desenvolver políticas públicas para criação e instituição de percentual de cotas para promoção da cultura negra em projetos sociais patrocinados pelo governo, que valorizem a imagem dos negros, principalmente da **mulher negra**, ressaltando a sua importância histórica no desenvolvimento econômico do país. (p. 19)

A partir das referências dispostas nestes enunciados, observamos que, diferentemente da I Conapir (2005), que tentou abordar a questão quilombola, negra, indígena e de gênero com base em eixos temáticos específicos, demarcando a presença de um discurso que os reconhecem enquanto partes de uma questão particular dentro de uma temática geral (a racial), neste outro documento, evidenciamos um percurso contrário. Numa outra perspectiva, procurou-se aqui destacar temáticas específicas, as quais, dentro da temática racial, envolvessem todos estes segmentos. Conforme podemos observar nas citações acima, num mesmo eixo, “Educação”, foram abordados segmento “negro”, “povos indígenas”, “quilombolas”, “comunidades de terreiros”, “comunidades tradicionais”, “mulheres”. Da mesma forma ocorre em todos os demais eixos, nos quais a partir de referências como justiça, educação, trabalho, procura-se visualizar todos os segmentos “étnico-raciais”.

Assumindo um discurso veementemente referenciado por agências internacionais, os quais têm na noção de “desenvolvimento sustentável” a máxima para



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II  
Campus de Ondina

as suas propostas atuais de desenvolvimento, o Governo Lula trata o desenvolvimento territorial sustentável como o ponto mais elevado da sua proposta de desenvolvimento para o segmento quilombola. Em outras palavras, percebemos entre estes discursos uma tentativa de articular a maior garantia constitucional diretamente expressa ao segmento quilombola<sup>13</sup> a um dos principais temas dos debates internacionais que envolvem povos tradicionais, que é o desenvolvimento com sustentabilidade.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em termos gerais, este conjunto de reflexões, que traduzem o intercâmbio do Brasil com o “Mundo”, sugere que a abertura do Estado brasileiro do Governo Lula aos encontros internacionais faz parte de um cenário de interesses múltiplos e por vezes diferenciados. Procurando legitimar e dar um caráter mais político a política de igualdade racial e desenvolvimento, as conexões dialógicas ora apresentadas nos sugerem que uma das estratégias de fortalecimento de tais políticas é justamente tentar situá-la dentro de um quadro de abrangência irrestrita, que permeia as diversas partes do mundo. Neste sentido, além de fazer parte de um conjunto de temáticas variadas, a questão étnico-racial para este Governo parece fortalecer-se ao encontrar-se como uma questão que permeia os diversos países do mundo, ocupando o cenário do debate internacional, não se resumindo a apenas a realidade brasileira nem do Governo Lula, mas a diversas outras realidades.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

<sup>13</sup>Que é o direito a “propriedade definitiva das terras às comunidades remanescentes dos quilombos”, estabelecido pela CF/88 em seu artigo 68 do ADCT.



ARRUTI, J. M. **Políticas públicas para quilombos - Um ensaio de conjuntura a partir do exemplo da Saúde.** In: PAULA, de Marilene e HERINGER, Rosana. Caminhos convergentes: Estado e sociedade na superação da desigualdade. RJ, Fundação Heinrich Boll, ActionAid, 2009.

AZANHA, Gilberto. **Etnodesenvolvimento, mercado e mecanismos de fomento: possibilidades de desenvolvimento sustentado para as sociedades indígenas no Brasil.** In: Lima, Antônio Carlos de e Barroso-Hoffmann, Maria. **Etnodesenvolvimento e políticas públicas – bases para uma nova política indigenista.** Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria/LACED, 2002.

LIMA (a), Antônio Carlos de e BARROSO-HOFFMANN, Maria. Questões para uma política indigenista: etnodesenvolvimento e políticas públicas. Uma apresentação. Lima, Antônio Carlos de e Barroso-Hoffmann, Maria. **Etnodesenvolvimento e políticas públicas – bases para uma nova política indigenista.** Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria/LACED, 2002.

OLIVEIRA (a), Roberto Cardoso. **Ação indigenista, eticidade e o diálogo interétnico.** Estud. av. vol.14 no.40 São Paulo Sept./Dec. 2000  
[www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103...script](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103...script)

VERDUM, Ricardo. Etnodesenvolvimento e mecanismos de fomento do desenvolvimento dos povos indígenas: a contribuição do Subprograma Projetos Demonstrativos (PDA). In: Lima, Antônio Carlos de e Barroso-Hoffmann, Maria. **Etnodesenvolvimento e políticas públicas – bases para uma nova política indigenista.** Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria/LACED, 2002.

\_\_\_\_\_. **Etnodesenvolvimento: nova/velha utopia do indigenismo.** Tese de Doutorado defendida no Centro de Pesquisas e Pós-Graduação sobre as Américas. Brasília: Universidade de Brasília, 2006.

## MATERIAIS PESQUISADOS

SILVA (a), Luiz I. L. **Discurso de posse na Presidência da República em 1º de janeiro de 2003/Brasília.** Disponível em: [www.folhaonline.com.br](http://www.folhaonline.com.br).

\_\_\_\_\_. **Discurso de Posse no Parlamento em 2 de janeiro de 2003 (b)/Brasília.** Disponível em: [www.folhaonline.com.br](http://www.folhaonline.com.br).

\_\_\_\_\_. **Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial.** Governo Federal/Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial. Brasília, 2003.

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal de 1988.** SP: Manole, 2004.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão 2003-2006 – Promoção da Igualdade Racial.** Governo Federal/Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial. Brasília, 2006.

\_\_\_\_\_. **Informativo Igualdade Racial.** Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República. Brasília, 2006.

\_\_\_\_\_. **Programa Nacional de Promoção da Igualdade Racial.** Governo Federal/Seppir, Brasília, 2009.

\_\_\_\_\_. **Relatório Final da I Conapir.** Governo Federal/Seppir, Brasília, 2005.

\_\_\_\_\_. **Relatório Final da II Convenção Nacional de Promoção da Igualdade Racial.** Governo Federal/Seppir, Brasília, 2005.



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II

Campus de Ondina

**Relatório da Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e a Intolerância Correlata – Conferência de Durban (2001).** Disponível em: [http://www.comitepaz.org.br/Durban\\_1.htm](http://www.comitepaz.org.br/Durban_1.htm)