



Ciências Sociais Unisinos

ISSN: 1519-7050

periodicos@unisinos.br

Universidade do Vale do Rio dos Sinos
Brasil

Costa, Sérgio

Muito além da mestiçagem: anti-racismo e diversidade cultural nos governos Lula
Ciências Sociais Unisinos, vol. 46, núm. 3, septiembre-diciembre, 2010, pp. 277-287

Universidade do Vale do Rio dos Sinos

São Leopoldo, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=93820650008>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal

Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

Muito além da mestiçagem: anti-racismo e diversidade cultural nos governos Lula

Beyond Mestizaje: Anti-racism and cultural diversity in Lula's government

Sérgio Costa¹
lai@zedat.fu-berlin.de

Resumo

O artigo estuda o padrão de relacionamento dos governos Lula com as populações indígenas e afrodescendentes, considerando dois horizontes de análise: a inserção do período Lula nas fases de constituição da nação brasileira e seu papel para a concretização dos novos direitos estabelecidos pela constituição de 1988. Do ponto de vista da história ideológica, o artigo sustenta que Lula representa uma clara ruptura com o discurso da mestiçagem. Politicamente, observa-se, durante os governos Lula, um esforço de implementação dos direitos constitucionais à igualdade e à diversidade cultural. Não obstante, os avanços no campo antirracista são muito mais claros que no campo da proteção ao direito indígena. Frequentemente, a política indígena, sobretudo os direitos territoriais, chocou-se com interesses políticos e econômicos abrigados no governo e na base de apoio parlamentar, impondo o recuo de Lula.

Palavras-chave: anti-racismo, diversidade cultural, política brasileira.

Abstract

This article examines the relationship between the two Lula administrations and indigenous and afro-descendant populations, considering two horizons of analysis: the insertion of Lula administrations in Brazilian nation building and its role for implementing rights established by the Constitution of 1988. From the ideological perspective, the article sustains that Lula's administrations have clearly broken with the mestizaje discourse. Politically, Lula administrations have taken important efforts for implementing constitutional rights concerning equality and cultural diversity. However, advances in anti-racist politics are more evident than in the field of protection of indigenous rights. Often, indigenous issues - and above all their territorial rights - clashed with economic and political interests accommodated in the government and its parliamentary support causing moderation in Lula's position.

Key words: anti-racism, cultural diversity, Brazilian politics.

¹ Freie Universität Berlin, Rüdeshheimer Str. 54-56, 14197 Berlin, Alemanha. Uma versão anterior desse artigo, em francês, foi publicada em: *Problèmes d'Amérique Latine*, 78:91-112 (2010).

Nos dias 3, 4 e 5 de março de 2010, o Supremo Tribunal Federal realizou uma audiência pública para ouvir diferentes setores da sociedade sobre um tema difícil e importante: as políticas de ação afirmativa² em execução desde os primeiros anos da presente década no Brasil. Além do tema da consulta pública, a intensidade dos debates e a lista das organizações credenciadas para participar das discussões no Supremo Tribunal Federal são uma boa metáfora das muitas transformações vividas no Brasil durante o processo de democratização, iniciado nos anos 80.

Com efeito, o interesse da suprema corte por políticas voltadas para grupos étnicos e raciais específicos indica que aquela imagem de uma comunidade política unificada pelo ideal da nação mestiça capaz de neutralizar diferenças de todas as ordens já não é mais representativa do Brasil. A lista de entidades convidadas a participar da consulta, por sua vez, incluía, além de representantes de universidades, órgãos públicos e institutos de pesquisa, organizações de uma sociedade civil caracterizada pela grande variedade de marcadores identitários, como ilustram os exemplos a seguir: Educação e Cidadania de Afrodescendentes e Carentes (EDUCAFRO); Coordenação Nacional de Entidades Negras (CONEN); Geledés, Instituto da Mulher Negra de São Paulo; Movimento Negro Socialista; Movimento Pardo-Mestiço Brasileiro (MPMB), Associação dos Caboclos e Ribeirinhos da Amazônia (ACRA) (Supremo Tribunal Federal, 2010).

Nos oito anos (2003-2010) em que Lula esteve à frente do executivo brasileiro, a pluralização política e cultural, exemplificada aqui por intermédio do caráter e dos atores envolvidos na recente audiência pública sobre a ação afirmativa, avançou e se aprofundou. Trata-se, fundamentalmente, de dois desenvolvimentos, de algum modo complementares, a saber: (i) aprofundamento das lutas pela igualdade efetiva de direitos para todos, cidadãos e cidadãs; (ii) diversificação das diferenças culturais representadas publicamente.

Enquanto as populações afrodescendentes foram os atores principais das lutas por igualdade, as populações indígenas foram, nos últimos anos, os protagonistas mais importantes das disputas por reconhecimento de diferenças culturais.

A partir de uma breve descrição das políticas voltadas para a população indígena e afrodescendente, o presente artigo busca estudar a maneira como os governos Lula se relacionaram com as lutas por igualdade e com as reivindicações orientadas para a manifestação da diversidade cultural. A argumentação se desenvolve em três passos. Na primeira seção, apresenta-se um breve apanhado histórico das principais fases envolvidas no processo de construção simbólica da nação no Brasil, indicando o lugar ocupado por indígenas e afrodescendentes em cada uma dessas formas de representar

a nação. Essa breve história é marcada pela ascensão do discurso da mestiçagem ao longo do Século XX e por sua superação nas últimas décadas. Como é possível verificar, os governos Lula são marcados pelo distanciamento do discurso da mestiçagem.

A segunda seção passa, rapidamente, em revista às políticas públicas dirigidas a indígenas e afrodescendentes na história brasileira recente. O objetivo da seção é colocar em evidência que as políticas adotadas pelos governos Lula representam a concretização mais acabada dos preceitos da igualdade e do respeito à diversidade cultural, conforme formulados na Constituição de 1988. Governos anteriores empreenderam esforços nesse sentido, mas com muito menor empenho e êxito que Lula. Não obstante, cabe matizar esse argumento, uma vez que as políticas para afrodescendentes, sob o comando de Lula, caminharam muito mais que a política indígena e, sobretudo, a política de defesa dos territórios indígenas. Nesse último campo, os avanços de Lula foram pequenos. Essas diferenças ficam evidentes na parte conclusiva do artigo, a qual oferece um breve balanço dos avanços e limitações observados durante os governos Lula no campo das políticas voltadas para indígenas e afrodescendentes.

Do branqueamento ao elogio da diversidade: o lugar dos indígenas e afrodescendentes na construção nacional³

De maneira esquemática podem ser diferenciadas três grandes fases no processo de construção da nação brasileira, desde finais do Século XIX. Em cada uma dessas fases, indígenas e afrodescendentes ganham posições distintas no interior da nação.

A primeira fase coincide com a transição do Império à República, ao final do Século XIX, e é marcada, nos planos da reflexão intelectual e dos discursos políticos, pela pesada influência do racismo científico, recebido da Europa e mais tarde dos Estados Unidos. Nesse contexto, os ideólogos fundadores da nação brasileira se viam confrontados com a dificuldade de conciliar os postulados da "superioridade racial" e intelectual do tipo humano de pele clara e identificado com a origem europeia com a realidade da população brasileira, caracterizada, conforme mostra a tabela abaixo, pela variedade de tipos físicos e colorações de pele.

É sob o marco do imaginado dilema definido, por um lado, pela suposta superioridade dos brancos, e, por outro, pela diversificada constituição da população brasileira, que se cons-

² Como políticas de ação afirmativa são designadas no Brasil, hoje, medidas que, seguindo o modelo das políticas de promoção dos afrodescendentes adotadas nos Estados Unidos a partir da segunda metade do Século XX, buscam reverter as desigualdades de oportunidades sociais produzidas pelas práticas racistas observadas nas escolas, no mercado de trabalho etc. As cotas de admissão para afro-descendentes nas universidades públicas têm sido o principal instrumento de ação afirmativa aplicado no Brasil.

³ Alguns argumentos apresentados nessa seção resumem formulações desenvolvidas mais extensamente em trabalhos anteriores, notadamente Costa (2006, 2007).

Tabela 1. População brasileira, conforme categorias censitárias.
Table 1. Brazilian population according to census categories.

Ano Grupos de Cor	1500 (estimativa)	1871	1890	1991	2000
Indígenas	4.500.000	440.000	440.000	294.000	734.000
Branco	-	3.854.000	6.302.000	75.705.000	91.298.000
Pretos	-	1.976.000	2.098.000	7.335.000	10.554.000
Pardos	-	4.262.000	5.934.000	57.822.000	65.318.000
Amarelos (origem asiática)	-	-	-	630.000	762.000
Sem referência	-	-	-	535.000	1.207.000
Total	4.500.000	10.532.000	14.774.000	142.321.000	169.873.000

Fontes: Pena *et al.* (2000) e, para 1991 e 2000, IBGE (2004).

trói aquilo que se reconhecia, conforme os padrões da época, como as primeiras reflexões científicas sobre o processo de formação nacional (Schwarcz, 1993; Hofbauer, 2006).

Aqui se organizam, desde muito cedo, duas formas distintas de interpretar e aplicar, ao caso brasileiro, os novos achados da ciência racista internacional. A primeira dessas vertentes tem como seu principal expoente o médico legista Raimundo Nina Rodrigues (1862-1906), que, por intermédio de suas investigações na região do Recôncavo Baiano, buscava fundamentar sua resistência à constituição de "famílias interracialis" (Nina Rodriguez, 1935). A segunda vertente, fundada, inicialmente, sobre os trabalhos do jurista e crítico literário Sylvio Romero (1851-1914), defendia que a mescla de tipos físicos variados levaria ao branqueamento paulatino da população, vislumbrando aí as possibilidades da "regeneração racial" dos brasileiros (Romero, 1906).

As premissas racistas, das quais partiam os primeiros ideólogos da nação brasileira, não chegaram a ser institucionalizadas na forma de políticas concretas, como regimes legais de *apartheid*. Não obstante, permaneceram até pelo menos os anos 30 como referência importante para a constituição dos valores e padrões de comportamento dominantes no Brasil.

A influência do racismo científico só perderia seu ímpeto com a consolidação do discurso nacionalista que recusava as hierarquias racistas e celebrava as virtudes do Brasil como "cadinho de raças e culturas", momento em que se inicia a segunda fase do processo de construção da nação, conforme a periodização adotada neste artigo.

Do ponto de vista intelectual, o sociólogo e antropólogo Gilberto Freyre (1900-1987) é a expressão-síntese dessa nova maneira de representar a nação. Ele reconstrói a formação da nação brasileira desde a colônia (Freyre, 1999 [1933]) e defende que a nação brasileira, a despeito da escravidão e da dizimação de povos indígenas, representava o encontro efetivo de europeus, africanos e indígenas, os quais estariam numa relação de complementaridade entre si. Assim ter-se-ia constituído uma "brasileiridade" - unidade da diversidade -, no âmbito da qual cada um dos três grupos originais teria deixado uma contribuição relevante para a constituição do caráter nacional.

Politicamente, a nova ideologia nacionalista ganharia, sob o chamado Estado Novo, - a ditadura populista de Getúlio Vargas (1937-1945) - sua materialização mais acabada.

Constituem-se, nesse momento, as bases de uma ideologia da mestiçagem que, em seus aspectos culturais, orientaria a ação dos governos brasileiros até pelo menos o fim da ditadura militar em 1985. Em tal corpo ideológico, a afirmação de uma "brasilidade mestiça" - nos termos sistematizados intelectualmente por Freyre - é mantida como pré-requisito da constituição da comunidade política nacional. Trata-se aqui da construção de um discurso nacionalista não racial (Davis, 1999), no sentido preciso de que evita a raça enquanto critério legítimo de adscrição social - a meta-raça a que se refere Freyre ou a professada "unidade da raça" do discurso varguista (Carneiro, 1990, p. 35) viram uma metáfora da nacionalidade.⁴

⁴ O discurso da mestiçagem no Brasil comporta como em outros países latino-americanos (Martinez-Echazábal 1998) uma dimensão de gênero. Tanto no trabalho de Freyre, quanto sob a ditadura de Getúlio Vargas, reifica-se a imagem da mulher sem subjetividade própria e sem vida cívica e política autônoma; nesse construto político, a mulher se realiza e se completa enquanto objeto do desejo masculino. Em várias manifestações públicas, programas de governo e projetos de lei, o principal formulador da ideologia varguista, o ministro da Educação Gustavo Capanema, buscava assegurar que a mulher não extrapolasse seus papéis de mãe e esposa, de sorte a garantir a estabilidade do núcleo familiar. Assim, seu Plano Nacional de Educação de 1937 propõe um currículo de ensino médio especial para meninas entre 12 e 18 anos e que se destinava a prepará-las para "a vida no lar". De forma similar, o estatuto da família, também idealizado por Capanema, determinava em seu artigo 13 que "às mulheres será dada uma educação que as torne afeiçoadas ao casamento, desejosas da maternidade, competentes para a criação dos filhos e capazes da administração da casa" (Schwartzman *et al.*, 1984, p. 112). O artigo 14, por sua vez, definia que "não poderão as mulheres ser admitidas senão aos empregos próprios da natureza feminina, e dentro dos estritos limites da convivência familiar".

Em sua face cultural, o discurso da mestiçagem inaugurado nos anos 30 procura disciplinar a heterogeneidade existente, selecionando, por meio da ação discursiva e política sistemática, aquelas manifestações que conformam a identidade nacional, restringindo-se expressões divergentes. Nesse contexto, expressões da cultura afro-brasileira como a capoeira ou o samba, antes desprezadas ou mesmo criminalizadas pela polícia e pelo Estado, tornam-se ícones da identidade nacional, merecendo o apoio explícito do Estado (Röhrig-Assunção, 2005). Ao mesmo tempo, restringem-se expressões do que se considerava cultura alienígena, como as escolas bilingües e as festividades e associações mantidas por imigrantes e seus descendentes (Costa, 2008).

A situação dos indígenas é, no âmbito da vigência da ideologia da mestiçagem, ambivalente. De um lado, busca-se assimilar os indígenas ao que se considera cultura nacional. Ao mesmo tempo, entende-se que se encontravam expostos a riscos imponderáveis e que precisavam ser, de algum modo, protegidos pelo Estado, conforme explicitado mais abaixo.

O discurso da mestiçagem, assim como os modelos de identidade e formas de vida que ele sugere, seguramente não desapareceu inteiramente da política e do cotidiano brasileiro. Não obstante, a partir dos anos 80, o mito da brasilidade inclusiva e aberta, capaz de integrar em seu interior harmonicamente as diferenças, vai perdendo, paulatinamente, sua eficácia simbólica. Inicia-se, nesse momento, o que, conforme a classificação adotada aqui, constitui a terceira fase do processo de construção da nação no Brasil.

Tem lugar, a partir desse momento, um conjunto de transformações importantes que ainda que ancoradas no processo de democratização brasileiro, apresentam claros nexos com a política internacional. Assim, assiste-se, desde finais dos anos 70, ao surgimento de movimentos sociais indígenas e negros que, articulados transnacionalmente, apresentam uma força mobilizadora crescente, mostrando-se cada vez mais capazes de posicionar publicamente suas demandas e conferir ressonância às denúncias de tratamento discriminatório.

Políticas públicas para indígenas e afrodescendentes

As políticas públicas voltadas para a população indígena e afrodescendente no Brasil seguem, em linhas muito gerais, as três fases descritas acima: a busca de obliteração da "herança biológica" indígena e africana, o elogio da mestiçagem e o esforço recente de promover a igualdade de oportunidades, de um lado, e a diversidade cultural, por outro. Apresenta-se a seguir um panorama das políticas voltadas para indígenas e afrodescendentes adotadas, primeiro, no período de vigência do nacionalismo racista e do elogio da mestiçagem e, depois, no âmbito da busca observada, desde a promulgação da Constituição de 1988, de promover a igualdade de oportunidades e a diversidade cultural.

Vicissitudes do nacionalismo racista e da mestiçagem

Políticas indígenas

O primeiro organismo público de proteção dos indígenas no Brasil, o Serviço de Proteção ao Índio, SPI, foi criado no Brasil em 1910, como resposta às críticas internacionais pelo fato de a população indígena ter chegado a menos de 10% do total de 4,5 milhões de indígenas que, estima-se, viviam no território brasileiro no momento da chegada dos portugueses ao país em 1500. As garantias oferecidas pelo SPI e pela legislação que acompanha sua criação eram ambivalentes, na medida em que, de um lado, o Estado assumia, formalmente, a tutela dos indígenas e se comprometia a protegê-los. Ao mesmo tempo, a tutela permitia dispor sobre as terras indígenas e decidir sobre a remoção e deslocamento dos indígenas para outras regiões, sempre que as terras que habitavam fossem cobiçadas para outros fins.

Em suas primeiras décadas de existência, a ação do SPI foi dominada pelos chamados sertanistas, sendo o Marechal Cândido Rondon (1865-1958) o mais conhecido deles. Esses profissionais dedicados à causa indígena não tinham formação antropológica específica e viam a si próprios como humanistas e missionários leigos interessados no contato com os indígenas e na transmissão a eles dos valores da *civilização ocidental* (Cavalcanti-Schiell, 2009). A participação dos antropólogos na formulação das políticas indígenas só se daria a partir dos anos 40, depois de criado o Conselho Nacional de Proteção aos Índios, do qual passaram a fazer parte alguns dos expoentes da antropologia brasileira. A partir de então, a política indígena não descarta a integração do indígena à sociedade majoritária, mas entende que a função primeira do Estado é proteger o indígena e não acelerar seu processo de aculturação (Instituto Socioambiental, 2010).

Mesmo contando com a colaboração de antropólogos e buscando adaptar-se aos avanços observados no campo dessa ciência, o SPI, durante toda sua existência, não foi capaz de oferecer proteção efetiva aos indígenas e conter o processo de sua dizimação.

Em 1967, durante a Ditadura Militar, o SPI é dissolvido e substituído em suas funções pela FUNAI, Fundação Nacional do Índio, a qual passa a centralizar todas as ações voltadas para a população indígena. As estratégias adotadas pela FUNAI, durante o Regime Militar, têm o sentido claro de assimilar, culturalmente, os indígenas e remover qualquer obstáculo que estes pudessem representar para a busca do crescimento econômico acelerado. Buscam também responder (do obsessão com a segurança nacional. Como observa o Instituto Socioambiental (2010):

As políticas indigenistas foram integralmente subordinadas aos planos de defesa nacional, construção de estradas e hidrelétricas, expansão de fazendas e extração de minérios. Sua atuação foi mantida em plena afinidade com os aparelhos responsáveis por implementar essas políticas: Conselho de Segurança Nacional (CSN), Plano de Integração Nacional (PIN), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM).

Políticas efetivas de proteção aos povos indígenas só voltariam a ter importância depois do fim da Ditadura Militar, em 1985. O novo padrão de tratamento das questões indígenas encontra-se expresso, paradigmaticamente, como se observa na constituição de 1988, indicada a seguir.

Políticas para afrodescendentes

A rigor, até as primeiras décadas do Século XX, não havia políticas destinadas especificamente à população afrodescendente. Nem mesmo a abolição da escravidão, em 1888, levou os governos da época a buscar mecanismos apropriados para integrar os novos trabalhadores livres na sociedade brasileira. Esses foram lançados a sua própria sorte e à concorrência com as novas levas de imigrantes que chegavam em número significativo ao Brasil, na ocasião, apresentando qualificações e possibilidades de inserção social claramente mais favoráveis que aquelas apresentadas pelos ex-escravos. As medidas adotadas nesse período não eram voltadas para oferecer qualquer tipo de segurança material ou social aos afrodescendentes. Ao contrário: tratava-se, via de regra, de medidas repressivas e disciplinadoras, orientadas para proteger a sociedade contra os afrodescendentes, vistos como cronicamente inclinados ao crime e à violência (Fernandes, 1977).

O interesse específico do Estado pelos afrodescendentes ou, pelo menos, por manifestações culturais a eles associadas só passa a ser observado a partir do final dos anos 30 e começo dos anos 40, no âmbito da mencionada estratégia adotada pela Ditadura Vargas de constituir e institucionalizar uma cultura nacional, a partir da valorização de expressões como o samba e a capoeira. Ao mesmo tempo, contudo, a legislação adotada no período de Vargas e a própria Constituição de 1934 atribuíam ao poder público o dever de estimular a educação para a eugenia (Artigo 138 b) e definia restrições para a entrada no Brasil de imigrantes provindos de países africanos (artigo 121). Só mesmo em 1951 é introduzido, através da chamada Lei Afonso Arinos, um dispositivo legal que caracteriza como contravenção penal a "recusa, negação de atenção, de acesso de pessoas a estabelecimentos públicos ou privados, por preconceito de cor ou raça" (Werle *et al.*, 2011).

Outros dispositivos legais similares, voltados para proteger os afrodescendentes contra o racismo e a discriminação, seriam criados nas décadas seguintes, sem, contudo, encontrar aplicação e efetividade no sentido de preservar os direitos civis dos afrodescendentes. Medidas efetivas e amplas só surgiriam, como se descreve em seguida, com a constituição de 1988 e o conjunto de desdobramentos que sua implementação provocou.

A constituição de 1988: igualdade e diversidade

A constituição de 1988 representa o marco legal que reorienta as relações entre o Estado brasileiro e as populações afrodescendentes e indígenas nos anos recentes. O texto constitucional trata, em primeiro lugar, de caracterizar adequadamente a prática de racismo como crime e não mais como contravenção penal, como fizera a Lei Afonso Arinos de 1951⁵. Ademais, o texto eleva a promoção do bem estar de todos os cidadãos acima dos preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade à condição de objetivo fundamental da república brasileira. Veda também, explicitamente, pela primeira vez na história brasileira, através do artigo 7º, "diferenças de salários, de exercício de funções e de critério de admissão", motivadas por preconceito de cor (Werle *et al.*, 2011).

Também importante para os afrodescendentes é a regulamentação, através do artigo 68, da posse das terras remanescentes de quilombos. Quilombos correspondem, originalmente, a povoações derivadas de acampamentos e assentamentos formados por negros que, durante o período colonial e até a abolição completa da escravidão, fugiam ao regime de trabalho escravo, criando nos quilombos núcleos de luta e resistência (Leite, 2008). Atualmente, estão identificados mais de 3500 quilombos nas diferentes partes do território nacional, muitos dos quais já adequadamente reconhecidos e protegidos conforme a regulamentação constitucional (Portal da Igualdade, 2010).

No que concerne às populações indígenas, a Constituição de 1988 estabelece, pela primeira vez na história constitucional brasileira, o direito dos grupos indígenas de preservar suas culturas e o dever do Estado de garantir esse direito. Representa, dessa maneira, do ponto de vista constitucional, a renúncia do Estado ao projeto, até então prevalente, de assimilar os indígenas à cultura nacional (Kayser, 2010, p. 215). De algum modo, os efeitos da mudança na lógica da ação do Estado estão refletidos nos dados demográficos apresentados na Tabela 1. No período entre 1991 e 2000, a população brasileira que se autodeclara indígena mais que duplica. Esse fato, obviamente, não pode ser atribuído a uma explosão demográfica, mas a uma maior disposição de identificar-se como indígenas, pessoas que antes se declaravam pertencentes a outros grupos demográficos⁶. O ritmo e a intensidade com os novos direitos e garantias estabelecidos pela Constituição de 1988 para a população afrodescendente e indígena vão sendo regulamentados, por meio da legislação

⁵ No direito penal, a figura da contravenção corresponde à falta menos grave do crime e, portanto, é sancionada com penas - na forma de multa ou prisão - menores que nos casos de crime (Werle *et al.*, 2011).

⁶ Expressivos dessa tendência são os desenvolvimentos observados no Nordeste brasileiro envolvendo os chamados "índios misturados". Observa-se, nas últimas décadas, entre a população indígena do Nordeste, um fenômeno duplo, marcado pela redescoberta da condição de indígena e pela pluralização étnica. Isto é, grupos indígenas que foram reunidos e "misturados" no âmbito do controle colonial e ao longo dos processos de catequização católica veem sendo redefinidas suas formas de identificação e classificação de sorte a que o número de etnias catalogadas na região mais que duplica nas últimas décadas (Oliveira, 1998).

infraconstitucional, além de materializados e complementados por intermédio de políticas públicas específicas, são variáveis nos mandatos dos distintos presidentes que governaram o Brasil desde 1988: Sarney (1985–1989), Collor de Mello-Itamar Franco (1990–1993), Fernando Henrique Cardoso (1994–2001), Lula (2002–2010).

A política indígena

Em linhas gerais, percebe-se que, com relação aos temas indígenas, há certa continuidade na agenda, nos programas de governo e também nos tipos de conflito político gerados desde a promulgação da Constituição de 1988 até o presente. No plano das políticas de Estado, as ações dos governos no período visam, fundamentalmente, à demarcação de terras indígenas e a ampliação da oferta de serviços públicos à população indígena, sobretudo nos campos do atendimento à saúde e à educação, cabendo destaque às ações voltadas para o ensino das línguas indígenas nas escolas públicas das aldeias.

Cabe, igualmente, enfatizar conflitos importantes envolvendo, de um lado, interesses militares, interesses de setores do governo em expandir a infraestrutura viária e o provimento de energia, interesses de empresas em explorar economicamente áreas indígenas e, de outro, os interesses de movimentos sociais como o movimento indígena e ambientalista. Esses conflitos são uma constante na história brasileira recente e atingem grande visibilidade pública durante os governos Lula.

Os dois conflitos de maior repercussão observados no período Lula foram as disputas em torno da construção da hidrelétrica de Belo Monte e as disputas envolvendo a demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol (doravante TI Raposa). Os planos para a construção da barragem de Belo Monte, no município de Altamira, Pará, existem desde os anos 70, mas foram temporariamente abortados pela desistência do Banco Mundial de financiar o projeto em virtude dos protestos de povos indígenas (Scholz *et al.*, 2004, p. 46). O governo Lula retomou os planos para a construção da barragem e vinha concretizando, em junho de 2010, a despeito do impacto ambiental e da necessidade de remoção da população afetada pelas águas da futura barragem, incluindo populações indígenas, os procedimentos para dar início à realização da obra.

O conflito em torno da demarcação da TI Raposa é brevemente descrito a seguir para indicar a complexidade de interesses envolvidos e as dificuldades do governo Lula para tomar posição em casos que colocam em choque os múltiplos interesses que seu governo representa.

A TI Raposa corresponde a uma área de 16.780 Km² situada no Estado de Roraima e, portanto, próxima às fronteiras com a Venezuela e Guiana, habitada pelas etnias Makuxi, Ingarikó, Wapixana, Taurepang e Patamona. A demarcação da área foi combatida sucessivamente por fazendeiros e produtores de arroz que ocupavam indevidamente a terra, além de garimpeiros e empresas mineradoras interessadas na prospecção de minerais na região (Kayser, 2010, p. 383). O Exército se mostrou igualmente resistente à demarcação da TI Raposa, argumentando que terra indígena de tamanha dimensão coloca em perigo a segurança das fronteiras internacionais brasileiras, uma vez que o povoamento através dos indígenas não ofereceria os mesmos obstáculos a invasões estrangeiras que um povoamento por não indígenas (Cavalcanti-Schiell, 2009).

Ainda durante o segundo governo de Fernando Henrique Cardoso, em 1999, as terras da TI Raposa foram demarcadas, dependendo de sua homologação para que os invasores pudessem ser removidos da área, se necessário com uso de força policial. Por intermédio de pressões diretas sobre o poder executivo e numerosos procedimentos no âmbito dos poderes legislativos e judiciários, tanto no âmbito federal quanto no Estado de Roraima, os que se opunham à demarcação lograram reter o processo de homologação que só foi finalmente assinado pelo Presidente Lula, em 2005. Destaca-se que, mesmo que o então Ministro da Justiça de Lula, Márcio Thomaz Bastos, fosse claramente favorável à homologação, as resistências existentes dentro do próprio gabinete ministerial de Lula e a pressão dos aliados políticos do Presidente no legislativo, vinculados aos interesses dos invasores, imobilizaram, conforme mostra a cuidadosa reconstrução de Kayser (2010, p. 412), o executivo e o próprio presidente que, portanto, vai postergando a assinatura da homologação⁷.

Políticas voltadas para afrodescendentes

Os desenvolvimentos observados nas políticas voltadas para afrodescendentes desde a Constituição de 1988 indicam uma ampliação crescente dos mecanismos criados em todo o

⁷ Mesmo depois de homologada a TI Raposa, vários processos na justiça levam a que o caso chegue até o Supremo Tribunal Federal (STF) que define em 19 de março de 2009 que os invasores devem deixar a TI. A decisão da corte suprema vem acompanhada de 19 ressalvas que, entre outras restrições, enfatizam a necessidade de compatibilizar a existência da reserva com os interesses de preservar a segurança nacional e buscam, também, limitar as possibilidades dos indígenas de explorar os recursos minerais e hidrelétricos da reserva. O julgamento é considerado um momento culminante da história do STF, entre outros, pelo interesse público mobilizado e pela contundência dos depoimentos ouvidos (Mota e Galafassi 2009, p. 108). De grande impacto foi a sustentação oral, no âmbito do processo, de Joênia Batista de Carvalho, do povo Wapixana e primeira mulher indígena a se tornar advogada no Brasil. Em seu depoimento, ela associa a demarcação à reparação de injustiças históricas: "A Terra Indígena Raposa Serra do Sol, como caso emblemático em todo território nacional, representa a voz dos povos indígenas e também a possibilidade de vermos aplicado o que já foi garantido há 20 anos – nossos direitos originários, nosso direito à imprescindibilidade do direito à terra, direito de viver conforme nossos usos, costumes tradições. Quem define a terra indígena são os próprios povos indígenas. Eu quero lembrar aqui, senhores Ministros, que o que está em jogo são os quinhentos anos de colonização!" (Carvalho, 2009, p. 170).

período, cabendo destacar um forte aprofundamento e uma extensão sem precedentes de tais políticas no governo Lula.

Em 1988, ou seja, no mesmo ano em que a nova constituição é promulgada, é criada a Fundação Palmares ligada ao Ministério da Cultura e primeiro organismo, no âmbito federal, dedicado especialmente às questões de interesse da população afrodescendente. O trabalho da fundação, ainda que não descarte ações de combate ao racismo, privilegia programas culturais voltados para a valorização do legado afro-brasileiro. Ações mais diretamente voltadas para a construção da igualdade de oportunidades para brancos e negros seriam propostas anos mais tarde pelo do Grupo Interministerial População Negra, constituído em 1995, pelo então Presidente Fernando Henrique Cardoso.

O Grupo Interministerial, coordenado por Hélio Santos, importante intelectual vinculado ao movimento negro, sugere um conjunto de medidas voltadas para o combate ao racismo e valorização da cultura afro-brasileira, as quais são em parte implementadas (Jaccoud e Beghin 2002). As chamadas medidas de ação afirmativa só viriam, contudo, mais tarde, quando depois da enorme mobilização e discussões provocadas no Brasil, por ocasião da conferência mundial contra o racismo promovida pela Organização das Nações Unidas em Durban, em agosto de 2001, o governo de Fernando Henrique Cardoso define que cotas para afrodescendentes deveriam ser observadas no preenchimento de cargos de chefia em alguns ministérios (Costa, 2010).

As cotas para a admissão de afrodescendentes nas universidades são introduzidas, pela primeira vez, em 2002, pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), que define que até metade de suas vagas sejam reservadas para alunos negros e/ou egressos de escolas públicas. Depois da UERJ, várias outras universidades adotam sistemas semelhantes, notando-se que em estados com população indígena numerosa, foram também introduzidas cotas para esse grupo (Costa, 2006, cap. 7).

Nos governos Lula, as políticas voltadas para afrodescendentes ganharam maior sistematicidade e institucionalização, observando-se a implementação, no âmbito de diversos ministérios de programas variados de atendimento à população afrodescendente, em diversos campos: saúde, emprego, educação, cultura etc. Particularmente significativas são as ações da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) que, além de programas próprios, têm o papel de articular e coordenar as medidas adotadas pelos demais ministérios. A SEPPIR tem status ministerial e foi criada logo nos primeiros meses do primeiro mandato de Lula como presidente, em março de 2003, seguindo as recomendações concertadas na referida Conferência de Durban, em 2001. Desde sua criação, a Secretaria foi comandada por lideranças negras que têm buscado manter o diálogo e a cooperação entre a SEPPIR e os movimentos negros.

Entre os muitos programas implementados pela SEPPIR ou coordenados pela Secretaria em colaboração com outros ministérios, algumas ações, por seu impacto e/ou caráter inovador, merecem ser destacadas⁸:

- Plano Nacional de Implantação da Lei n. 10.639 de 2003: conforme essa Lei, fica obrigatório o ensino de história e cultura da África e das populações negras brasileiras nas escolas de Ensino Fundamental e Médio de todo o país. Para favorecer o cumprimento da Lei, a SEPPIR estabeleceu um conjunto de ações destinadas a formar professores, produzir material didático e assessorar os gestores de escolas.
- Programa Brasil Quilombola: criado em 2004, o programa coordena as ações de 23 ministérios orientados para as áreas de quilombos, contemplando desde a assessoria na legalização da terra até programas de recuperação ambiental e apoio a atividades culturais.
- Plano Setorial de Qualificação (Planseq) Trabalho Doméstico Cidadão: considerando as más condições de trabalho nas ocupações domésticas no Brasil e o fato de que são principalmente mulheres negras que desempenham a função de empregadas domésticas, a SEPPIR, o Ministério do Trabalho e a Federação Nacional das Trabalhadoras Domésticas criaram o programa para qualificar, profissionalmente, as empregadas domésticas e promover sua auto-organização.

Além da implementação desses programas, verifica-se que o Presidente Lula e os membros de seu governo mantiveram, de modo geral, nos últimos oito anos, uma postura pública de apoio e de endosso das ações e reivindicações da população afrodescendente. Essa posição praticamente unívoca do governo foi fundamental para garantir legitimidade pública e para defender as políticas voltadas para a população afrodescendente num momento em que essas medidas foram duramente questionadas por jornalistas, cientistas sociais, políticos conservadores, além de outros formadores de opinião na sociedade brasileira.

As controvérsias, nos últimos anos, tornaram-se particularmente agudas nos momentos de tramitação de dois projetos de lei: a chamada Lei de Cotas e o Estatuto da Igualdade Racial. A Lei de Cotas estabelece que as universidades públicas deverão reservar pelo menos 50% de suas vagas para alunos egressos de escolas públicas, determinando que essas vagas sejam distribuídas, prioritariamente, a negros, pardos e indígenas, conforme sua participação proporcional na população da unidade da federação em que se encontra a instituição⁹. Antes mesmo da aprovação dessa lei específica, 82 universidades brasileiras vinham adotando, voluntariamente, algum tipo de política de

⁸ Informações mais detalhadas sobre cada um dos programas podem ser encontradas no site: www.portaldainigualdade.gov.br.

⁹ O projeto encontrava-se em junho de 2010 em tramitação no Senado Federal brasileiro. Para o texto legal ver: http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ref_projlei3627.pdf.

admissão diferenciada para alunos negros, indígenas ou carentes. Até 2009, 35 dessas universidades, introduziram sistemas de cotas (Agência Estado, 2009).

O Estatuto da Igualdade Racial era mais amplo e estabelecia, em sua formulação original, entre outros, cotas para negros e pardos em diferentes campos como universidades, preenchimento de cargos públicos e até mesmo para aparições na televisão e no cinema. Além disso, estabelecia a obrigatoriedade do Estado a identificar e distinguir, em todos os registros oficiais, a "cor ou raça" dos cidadãos, conforme a classificação censitária (preto, pardo, branco, amarelo, indígena).¹⁰

As discussões em torno dos dois projetos e particularmente do Estatuto da Igualdade Racial dividiram não apenas o legislativo brasileiro, mas a sociedade brasileira em um bloco contrário e outro favorável às políticas de ação afirmativa. Nesse contexto, por ocasião da primeira tentativa de votação dos dois projetos, em 2006, um conjunto de intelectuais brasileiros de destaque elaborou carta aberta aos presidentes da Câmara e do Senado, pedindo que as duas casas legislativas rejeitassem os projetos, uma vez que eles poderiam insuflar o ódio racial. Como reação ao manifesto, um segundo grupo de intelectuais e líderes dos movimentos negros organizou outro manifesto, pedindo a aprovação dos projetos como única forma de estabelecer a efetiva igualdade de oportunidades no Brasil.¹¹

De forma geral, os que condenam os projetos de lei afirmam que o Brasil é marcado por uma cultura da tolerância e da convivência dos diferentes grupos de cor. No lugar de políticas públicas que enfatizem a necessidade de fortalecimento da

consciência racial, a categoria fundamental que utiliza o grupo contrário às ações afirmativas é a da cidadania universal como possibilidade e referência à integração justa de todos brasileiros. Tal fator não implica a desconsideração da realidade marcada pelo acesso desigual aos direitos de cidadania e aos bens públicos. A referência à cidadania universal permanece, contudo, como meta e objetivo (Fry, 2005; Fry *et al.*, 2007).¹²

O apelo à universalidade do princípio da cidadania, ainda que normativamente correto, parece cego à história. Afinal, desde a abolição da escravidão nunca houve mecanismos constitucionais-legais de desfavorecimento dos negros. Contudo, negros têm menos chances de ascensão social que brancos. Ou seja, não há razões para que os negros brasileiros acreditem no tratamento igualitário prometido pela lei: as práticas sociais se encarregam, sistematicamente, de reintroduzir a desigualdade de oportunidades.¹³

Os defensores das cotas e do Estatuto da Igualdade Racial entendem, por sua vez, que esses dispositivos cumprem um objetivo estratégico duplo. Num primeiro plano, prestam-se à compensação e à correção das desigualdades de acesso aos bens públicos. Ao mesmo tempo, elas devem favorecer o processo de construção da identidade racial dos afrodescendentes, fortalecendo a mobilização social e a construção das vítimas do racismo como sujeito político. O que se defende é que, se afrodescendentes são discriminados por seus traços físicos, deve-se estimular que se articulem, politicamente, como negros, de sorte a fazer das características que são, hoje, objeto do preconceito, razão de orgulho e fonte de compensação social (Guimarães, 2000; Silvério, 2003).

¹⁰ O projeto de Lei, apresentado pelo Deputado Paulo Paim do Partido dos Trabalhadores do Rio grande do Sul foi apresentado, originalmente, em 2000 (texto original em: http://bvsm.s.saude.gov.br/bvsm/publicacoes/pop_negra/estatuto_racial.pdf).

¹¹ Textos dos manifestos disponíveis em http://www.lpp-uerj.net/olped/mob_manifestos.asp. Mais recentemente, quando o Supremo Tribunal Federal deveria examinar duas ações de inconstitucionalidade contra o chamado PROUNI (Programa Universidade Para Todos, lançado pelo Ministério da Educação e Cultura em 2005, objetivando ampliar o acesso da população pobre, de negros, indígenas e portadores de deficiência à universidade) e o programa de cotas nas universidades estaduais do Rio Janeiro, parte do grupo de intelectuais que havia se manifestado meses antes contra a Lei de Cotas e o Estatuto da Igualdade Racial publica a carta-manifesto "Cento e treze cidadãos antirracistas contra as leis raciais", na qual afirmam: "Queremos um Brasil onde seus cidadãos possam celebrar suas múltiplas origens, que se plasmam na criação de uma cultura nacional aberta e tolerante, no lugar de sermos obrigados a escolher e valorizar uma única ancestralidade em detrimento das outras" (cf. Manifesto contra cotas, 2008).

¹² Até recentemente, a crítica aos movimentos antirracistas no Brasil era sempre baseada na ideia de que, no Brasil, classificações raciais não existem já que se trata de uma "nação genuinamente mestiça". Hoje, com os avanços das políticas afirmativas, começa a se construir no Brasil um discurso político muito próximo ao modelo americano da "whiteness", conforme mostra o exemplo a seguir: "É ela [a classe média] hoje o verdadeiro 'negro' do Brasil: paga impostos abusivos; não utiliza um miserável serviço do estado, sendo obrigada a arcar com custos de saúde, educação e segurança [...] e, por que não lembrar? Ninguém a protege: estado, ONG, igrejas, nada..." (Azevedo 2007, p. 106).

¹³ As desigualdades de oportunidades para negros e brancos, assim como para homens e mulheres, são observadas em, basicamente, todas as esferas da sociedade brasileira. Os dados sobre rendimento são particularmente expressivos das desigualdades relacionadas com o gênero e a cor da pele no Brasil. Assim, conforme balanço publicado pelas Nações Unidas e pelo IPEA, principal instituto de pesquisa social ligado ao governo brasileiro, em 2004, as mulheres brancas recebiam, em média, 61% do que ganhavam, em média, os homens brancos. Os homens negros, por sua vez, recebiam, em média, metade do salário médio dos homens brancos, enquanto as mulheres negras recebiam em média 64,5% do que ganhavam em média os homens negros e somente 32% do rendimento médio de homens brancos. Conforme o estudo referido, as diferenças salariais não podem ser explicadas pelos níveis de escolaridade, já que, em média, as mulheres são mais escolarizadas que os homens e mesmo as desigualdades de salário entre brancos e negros, estes últimos, em média menos escolarizados, são apenas em parte decorrentes das diferenças de escolaridade. "[...] as diferenças de escolaridade entre brancos e negros explicam apenas uma parte da desigualdade salarial. Parte significativa dessa diferença só é explicada pela discriminação propriamente dita, o que vem sendo comprovado por uma série de estudos desenvolvidos nessa área. Alguns deles chegam a apontar que 53% das diferenças de renda entre negros e homens brancos podem ser explicadas pela pura discriminação" (Pinheiro *et al.*, 2006, p. 41).

Aqueles que defendem as políticas de ação afirmativa acreditando que estas fortalecerão a identidade racial negra incorrem, de certo modo, num paradoxo, na medida em que, em nome do princípio liberal da igualdade de oportunidades, preconizam a intervenção do Estado nas escolhas identitárias e culturais dos cidadãos. Ou seja, as políticas de ação afirmativa, na medida em que se prestam a corrigir as desigualdades de oportunidades geradas pela existência do preconceito, não constituem uma ameaça à neutralidade do Estado. É difícil aceitar sua justificação através do argumento de que tais medidas são necessárias para construir a consciência racial e as identidades racializadas. Nesse caso, não se verifica a neutralidade dos objetivos da ação do Estado, uma vez que haveria aqui a adesão do Estado a uma concepção de bem particular e a imposição autoritária de uma forma cultural de vida específica (a sociedade racializada) que não é consensual na sociedade brasileira.¹⁴

A polarização de posições levou a que o Estatuto da Igualdade Racial tramitasse por quase 10 anos no legislativo e, só em 16 de junho de 2010, o projeto, aprovado em 2009, na Câmara dos Deputados, foi endossado pelo Senado. As duas casas legislativas só aprovaram o projeto depois de mudanças importantes. A Câmara de Deputados, por pressão dos deputados ligados aos interesses do agronegócio, a chamada bancada ruralista, retirou do projeto os artigos referentes à legalização dos territórios de quilombos, além de suprimir as cotas para afrodescendentes nas universidades e nas aparições na televisão e no cinema.

O Senado, por meio do relator do projeto naquela casa, o senador oposicionista conservador, do Partido Democrata, Demóstenes Torres, retirou do projeto outros pontos polêmicos. Ao todo, foram suprimidos quatro artigos e feitas 11 emendas no projeto. Fundamentalmente, as mudanças visaram abolir o sistema de incentivos fiscais para empresas que empregassem afrodescendentes, previsto no estatuto original, além de suprimir o programa especial de atendimento à saúde da população afro-descendente e retirar do Estatuto todas as referências aos termos raça e à identidade negra (Cardoso, 2010). A justificativa do Senador Torres para retirar do projeto esses pontos revela um claro apego à ideologia da mestiçagem: "O que existe é uma identidade brasileira. Apesar de existentes, o preconceito e a discriminação não serviram para impedir a formação de uma sociedade plural, diversa e miscigenada" (Menezes, 2010).

O texto do Estatuto, aprovado no legislativo, tem um conteúdo simbólico importante, na medida em que promete estabelecer a igualdade de oportunidades para brancos e negros e indica caminhos para a valorização das manifestações culturais afro-brasileiras. Substantivamente, contudo, a sanção do Estatuto não muda o padrão das relações entre o Estado e os afrodescendentes, uma vez que a maior parte das disposições mantidas no Estatuto já foram, há algum tempo, incorporadas às ações da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial.

A modo de conclusão

Quando se parte das três fases de constituição do discurso nacional na recente história brasileira, o nacionalismo racista, o discurso da mestiçagem e a afirmação da pluralidade cultural e da igualdade de oportunidades, não há dificuldade em identificar as posições dos dois governos Lula com essa última fase.

Tanto em seu discurso público quanto em suas políticas concretas, os dois mandatos de Lula foram marcados por medidas voltadas para ampliar a garantia à pluralidade cultural e às políticas antirracistas. Essas medidas, com muito mais ênfase que os governos pós-ditatoriais anteriores, isto é, os governos de José Sarney, Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso buscaram concretizar os preceitos da igualdade de todos e o direito à diversidade cultural, assegurados na Constituição de 1988.

Não obstante, se observam importantes diferenças de ênfase na execução de políticas voltadas para indígenas e nas políticas dirigidas a afrodescendentes. De forma geral, observa-se que, a despeito dos debates públicos extremamente controversos acerca das políticas antirracistas, Lula e seus dois governos tiveram postura e ação muito consequentes na adoção e implementação de um programa antirracista amplo. As restrições observadas nesse campo, como a profunda redução da abrangência do Estatuto da Igualdade Racial, foram motivadas pela pressão dos partidos oposicionistas e não pelo recuo do governo.

No que tange às políticas voltadas para as populações indígenas que, demograficamente, não chegam a 1% da população afrodescendente, o governo Lula se mostrou mais oscilante e vulnerável aos interesses contrários à proteção dos direitos dos indígenas. Isso pôde ser observado no caso da demarcação da TI Raposa e em outros casos como a mencionada construção da Hidrelétrica de Belo Monte.

As razões para as diferentes capacidades de ação no campo das políticas indígenas e antirracistas devem ser buscadas tanto no âmbito dos interesses mais gerais representados no governo quando na eclética composição da base de sustentação do governo Lula no congresso. De fato, as políticas de ação afirmativa, mesmo que, em longo prazo, possam afetar a condição privilegiada desfrutada pelos brancos brasileiros, não ferem interesses econômicos diretos abrigados nos governos Lula. Trata-se menos de uma disputa por espaço na economia e no governo que de uma disputa ideológica entre diferentes concepções de justiça e de nação. No parlamento brasileiro, por sua vez, o combate às políticas de ação afirmativa esteve ancorado, basicamente, no Partido Democrata e em alguns setores do Partido da Social Democracia Brasileira, ambos partidos de oposição à Lula. Nesses partidos, estiveram concentradas precisamente as forças que, por razões diversas, buscaram defender o que entendiam ser a lógica própria das relações étnicas num país que

¹⁴ Resumem-se aqui argumentos contra e em favor das políticas de ação afirmativa desenvolvidos mais extensamente em Costa (2006, 2007, 2010).

definem como mestiço. Essa constelação política permitiu que Lula pudesse avançar no campo das políticas afirmativas sem confrontar, diretamente, interesses e posições de seus aliados no Congresso Nacional. A exceção digna de nota nesse campo refere-se à questão dos territórios quilombolas. Nesse item, a base governista na Câmara dos Deputados viu-se obrigada a fazer concessões aos ruralistas que apóiam o governo.

As políticas indígenas, ao passo que implicam disputas de território e conflitos de usos dos recursos naturais, produzem mais custos políticos para o governo Lula. Em alguns casos, a proteção do direito indígena implica restrições à atividade econômica, na medida em que, por exemplo, limita a expansão viária ou o uso dos recursos minerais ou energéticos em determinadas regiões. Esse tipo de restrição não é aceita sem resistências por grupos claramente favorecidos nos governos Lula, como o setor agro-exportador, o setor energético e as grandes construtoras. O próprio Presidente e alguns de seus colaboradores mais próximos, como a então candidata a sua sucessão, Dilma Roussef, partilham do credo desenvolvimentista, afirmando, repetidamente, a prioridade do crescimento econômico, mesmo que em detrimento da preservação ambiental e dos custos para as chamadas populações tradicionais.

No âmbito do congresso nacional, a coalizão de quase 10 partidos que representa a base de apoio parlamentar do Presidente é integrada por partidos formados por representantes, de garimpeiros, latifundiários e grandes empresas agrícolas, entre outros, claramente interessados em buscar meios de afrouxar os limites que o direito indígena ou ambiental impõe à materialização de seus interesses.

Essa difícil constelação de interesses no interior do governo e na base parlamentar explica, de certo modo, os graus de efetividade distintos da política antirracista e da política indígena de Lula.

Referências

- AGÊNCIA ESTADO. 2009. Justiça dos Estados diz que cotas são legais. Disponível em: <http://www.estadao.com.br>. Acesso em: 11/07/2010.
- AZEVEDO, R. 2007. O movimento dos Sem-Bolsa. *Veja*, Ed. 2020, 8 ago., p. 106-107.
- CARDOSO, T. 2010. Por acordo, plenário aprova Estatuto da Igualdade Racial, sem cotas. Disponível em: <http://www.senado.gov.br>. Acesso em: 11/07/2010.
- CARNEIRO, M.L. 1990. Sob a máscara do nacionalismo. Autoritarismo e anti-semitismo na Era Vargas (1930-1945). *Estudios Inter-disciplinarios de América Latina y el Caribe*, 1(1):23-40.
- CARVALHO, J.B.C. 2009. Em defesa dos direitos dos povos indígenas da Raposa Serra do Sol. In: J.T. MIRA; B. RICARDO (orgs.), *Makunaima grita! Terra Indígena Raposa Serra do Sol e os direitos constitucionais no Brasil*. Rio de Janeiro, Beco do Azogue, p. 168-172.
- CAVALCANTI-SCHIEL, R. 2009. A política indigenista, para além dos mitos da Segurança Nacional. *Estudos Avançados*, 23(65):149-164.
- COSTA, S. 2006. *Dois Atlânticos. Teoria social, anti-racismo, cosmopolitismo*. Belo Horizonte, Editora UFMG, 267 p.
- COSTA, S. 2007. Unidos e iguais? Anti-racismo e solidariedade no Brasil contemporâneo. *Pensamiento Iberoamericano*, 1:251-350.
- COSTA, S. 2008. Imigração no Brasil e na Alemanha: Contextos, Conceitos, Convergências. *Ciências Sociais Unisinos*, 44(2):105-118.
- COSTA, S. 2010. Da sociologia do racismo às política anti-racistas: nexos difíceis. In: M.A. D'INCAO; H. MARTINS (orgs.), *Democracia, Crise e Reforma. Estudos sobre a era Fernando Henrique Cardoso*. São Paulo, Paz & Terra, p. 245-268.
- DAVIS, D.J. 1999. *Avoiding the Dark – Race and the Forging of National Culture in Modern Brazil*. Aldershot, Ashgate Publishing, 260 p.
- FERNANDES, F. 1977. *A Integração do negro na sociedade de classes*. São Paulo, Ática, vol. 1, 261 p.
- FREYRE, G. 1999 [1933]. *Casa Grande e Senzala*. 36ª ed., Rio de Janeiro, Record, 569 p.
- FRY, P.H. 2005. *A Persistência da Raça: ensaios antropológicos sobre o Brasil e a África Austral*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 348 p.
- FRY, P.; MAGGIE, Y.; MAIO, M.C.; MONTEIRO, S.; SANTOS, R.V. 2007. *Divisões perigosas – Políticas raciais no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira, 363 p.
- GUIMARÃES, A.S. 2000. Prefácio. In: A.S. GUIMARÃES; L. HUNTLEY (org.), *Tirando a Máscara. Ensaio sobre o racismo no Brasil*. São Paulo, Paz e Terra, p. 11-30.
- HOFBAUER, A. 2006. *Uma história de 'branqueamento' ou o 'negro' em questão*. São Paulo, UNESP, 453 p.
- IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. 2004. Síntese Preliminar do Censo Demográfico 2000. Disponível em: <http://www.ibge.com.br>. Acesso em: 10/06/2010.
- INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. 2010. Povos Indígenas no Brasil. Disponível em: <http://www.socioambiental.org/prg/pib.shtm>. Acesso em: 03/06/2010.
- JACCOUD, L.; BEGHIN, N. 2002. *Desigualdades raciais no Brasil. Um balanço da intervenção governamental*. Brasília, IPEA, 151 p.
- KAYSER, H.-E. 2010. *Os direitos dos povos indígenas do Brasil. Desenvolvimento histórico e estágio atual*. Porto Alegre, FJP/safE/ANPR, 615 p.
- LEITE, I.B. 2008. O projeto quilombola: desafios, conquistas e impasses atuais. *Estudos Feministas*, 16(3):965-977.
- MARTINEZ-ECHAZÁBAL, L. 1998. Mestizaje and the Discourse of National/Cultural Identity in Latin America, 1845-1959. *Latin America Perspectives*, 25(3):21-42.
- MANIFESTO CONTRA COTAS. 2008. Disponível em: http://www.adur-rj.org.br/5com/pop-up/integra_manifesto_contra_cotas.htm. Acesso em: 13/12/2010.
- MENEZES, N. 2010. Sem cotas, estatuto da Igualdade Racial é aprovado na CCJ do Senado. *Folha Online*, 16 jun. Disponível em: <http://www.ceao.ufba.br/2007/news.php?cod=148>. Acesso em: 13/12/2010.
- MOTA, C.; GALAFASSI, B. 2009. A demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol: processo administrativo e conflitos judiciais. In: J.T. MIRA; B. RICARDO, (orgs.), *Makunaima grita! Terra Indígena Raposa Serra do Sol e os direitos constitucionais no Brasil*. Rio de Janeiro, Beco do Azogue, p. 73-125.
- NINA RODRIGUES, R. 1935. *Os africanos no Brasil*. 2ª ed., São Paulo, Cia Editora Nacional, 409 p.
- OLIVEIRA, J.P. 1998. Uma Etnologia dos "Índios Misturados"? Situação colonial, territorialização e fluxos culturais. *Mana*, 4(1):47-77.
- PENA, S.D.J.; CARVALHO-SILVA, D.R.; ALVES-SILVA, J.; PRADO, V.F.; SANTOS, F.R. 2000. Retrato Molecular do Brasil. *Ciência Hoje*, 27(159):16-25.
- PINHEIRO, L.; FONTOURA, N.; PRATA, A.C.; SOARES, V. 2006. *Retrato das Desigualdades*. 2ª ed., Brasília, UNIFEM/YPEA, 59 p.
- PORTAL DA IGUALDADE. 2010. Disponível em: <http://www.portaldainigualdade.gov.br>. Acesso em: 10/06/2010.
- ROMERO, S. 1906. *A América Latina (Análise do livro de igual título do Dr. M. Bomfim)*. Porto, Livraria Chardron de Lello & Irmão Editores, 361 p.

- RÖHRIG-ASSUNÇÃO, M. 2005. *Capoeira. The History of an Afro-Brazilian Martial Art*. Londres/Nova Iorque, Routledge, 267 p.
- SCHOLZ, I.; DRÄGER, D.; FLOER, I.; NEHER, C.; UNGER, J. 2004. *Sociedade civil e política ambiental na Amazônia. Os casos da barragem de Belo Monte e da rodovia federal BR-163*. Relatórios e Estudos 11/2004. Bonn, Instituto Alemão de Desenvolvimento, 85 p.
- SCHWARCZ, L.M. 1993. *O espetáculo das raças*. São Paulo, Cia das Letras, 287 p.
- SCHWARTZMAN, S.; BOMENY, H.M.B.; COSTA, V.M.R. 1984. *Tempos de Capanema*. São Paulo/Rio de Janeiro, EDUSP/Paz e Terra, 388 p.
- SILVÉRIO, V.R. 2003. Os caminhos do anti-racismo na construção da democracia brasileira. *Teoria & pesquisa*, 42-43:27-40.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. 2010. Cronograma da audiência pública sobre política de cotas já está na página do STF. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=119782>. Acesso em: 18/06/2010.
- WERLE, D.; CARDOSO, E.L.C.; SILVA, F.G.; REPA, L.S.; MACHADO, M.R.; MACHADO, M.R. de A.; SPÉCIE, P.; MELO, R.S.; COSTA, S. 2011. Más allá de la ineficacia de la ley. Estado de derecho, esfera pública y anti-racismo. In: A. GURZA LAVALLE (org.), *El horizonte de la política*. México, CIESAS. [no prelo].

Submetido em: 30/10/2010

Aceito em: 15/11/2010