

Políticas públicas: do conceito aos caminhos e descaminhos do racismo e antiracismo no Brasil

Airton Fernande Araújo *

Resumo: O artigo faz uma reflexão sobre a conceitualização de políticas públicas e as ações afirmativas e da sua importância para a modernização dos novos Estados, assim como para a busca de justiça social e de reconhecimento daqueles povos historicamente discriminados numa sociedade. Assim sendo, procura-se trabalhar neste artigo com a análise de que primeiro, no Brasil, as políticas públicas e afirmativas foram utilizadas pelas elites de poder, para acirrar as desigualdades raciais e o racismo, trazendo consequências até os dias atuais. Somente na década de noventa do final do século XX, é que o Estado brasileiro reconheceu o racismo e, a partir dos anos dois mil, políticas públicas mais efetivas que garantam melhores condições sociais aos negros e às negras começaram ser postas em prática.

Palavras-chave: burocracia; políticas públicas; ações afirmativas.

Public policies: from the concept to the pathways and directions of racism and anti-racism in Brazil.

Abstract: The article reflects on the conceptualization of public policies and affirmative actions and their importance for the modernization of the new States, as well as for the search for social justice and the recognition of those people historically discriminated against in a society. Therefore, we try to work on this article with the analysis that first, in Brazil, public and affirmative policies were used by the power elites, to increase racial inequalities and racism, bringing consequences to the present day. Only in the nineties of the late twentieth century did the Brazilian State recognize racism and, from the 2000s onwards, more effective public policies that guarantee better social conditions for black men and women started to be put into practice.

Keywords: bureaucracy; public policy; affirmative actions.

Introdução

O presente artigo busca refletir acerca das bases teóricas e conceituais das políticas públicas, bem como evoluir no estudo de sua praticidade através dos tempos no Brasil, na tentativa de perceber suas respostas no sentido de atenuar a discriminação racial neste país. Sendo assim, é importante relacionar as políticas públicas com a burocracia, para mostrar o quanto esses conceitos harmonizam-se na prática. Essa análise é importante, uma vez que as políticas públicas, para serem planejadas e executadas, dependem, em grande medida, de uma administração pública provida de uma burocracia qualificada para desenvolver, de modo racional, as condutas administrativas. Portanto, racionalidade e a burocracia, para efeitos de implementação de políticas, devem seguir no mesmo sentido.

A organização deste artigo está combinada em quatro partes. Na primeira, procura-se entender a relação entre políticas públicas e burocracia e todo o engendramento de uma

* Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

política quando adentra o Estado, sem deixar de realçar o papel do funcionário para o desenvolvimento delas. Na segunda parte, a proposta é refletir sobre o conceito de políticas públicas e sua origem, bem como os seus vários tipos e, por último, debruçar-se sobre os estágios dessas políticas, que vão desde a identificação do problema até sua extinção. O atraso na entrada da doutrina liberal no Brasil e, conseqüentemente, os efeitos do longo período de conservadorismo, que culminou com adoções de políticas racistas no decorrer da história e que ainda demonstram resultados nocivos aos negros nos dias atuais, é a proposta da terceira parte do artigo. Por último, a reflexão dá-se por conta do debate da implantação das ações afirmativas como políticas públicas antiracistas que podem auxiliar para construir os caminhos para o combate à discriminação racial.

1 Políticas Públicas e Burocracia

As políticas públicas, para serem resguardadas no âmbito da administração, contam com a burocracia e, conseqüentemente, com o seu insulamento, que é o de isolar o Estado da ação antipolítica dos agentes sociais. Entretanto, esse mesmo efeito pode originar o aparecimento das autocracias¹, causa, em última instância, da relação conflituosa e equidistante entre a administração e a política que passam a serem cúmplices dos agentes na manutenção de acordos e privilégios, tanto para esses como para a autocracia. É importante notar que toda política pública depende da burocracia estatal para ser planejada e, principalmente, executada e fiscalizada. Para isso, o Estado conta com os funcionários técnicos especializados, *policemakers*². Entretanto, nos sistemas presidencialistas, têm surgido muitos funcionários políticos oriundos dos partidos políticos, os quais ocupam cargos nos governos, com a finalidade de ajustar suas políticas de acordo com a ideologia partidária. Logo, as políticas públicas ficam prejudicadas, deixando de serem políticas de Estado de longo prazo para serem políticas de ocasião no curto prazo. Desse modo, urge, nas sociedades modernas, principalmente dos países em desenvolvimento, uma burocracia profissional e de carreira.

O Estado, através de corpo burocrático, interfere nas políticas públicas instituídas por diversos setores da sociedade civil, desde a burocracia, os movimentos sociais, passando pelos parlamentares, partidos políticos e entidades de classes. A burocracia é o sujeito

¹Palavra designada da Grécia antiga onde *Autos*, significa por si próprio e *Kratos* refere-se ao poder. Logo, pode-se conceituar como um sistema de governo orientado por uma pessoa ou por um grupo.

²Agentes políticos da administração que tem o compromisso de executar as políticas públicas governamentais tanto na esfera municipal, estadual ou federal.

responsável por tornar dinâmicas as ações e demandas dos outros segmentos sociais e, por isso, está inserida como o agente principal de ação das políticas, quer pela sua racionalidade, quer pelo poder de penetração no Estado.

Conforme Maria de Fátima da Costa Gonçalves (2008), uma conceituação marxista de burocracia diz respeito a certa camada social dedicada a assegurar os interesses da burguesia e com o firme propósito de garantir a estrutura, de modo a perpetuar essa classe no poder. A autora utiliza-se da explicação de Wladimir Lênin sobre o fenômeno quando diz que “a burocracia não seria uma necessidade técnica frente ao desenvolvimento tecnológico e administrativo do mundo moderno, porém uma condição inexorável para a estabilidade do capitalismo, sendo, por esse motivo, um imperativo político, não tecnológico” (2008, p. 94).

É mister destacar que Gonçalves (2008) debruça-se sobre duas perspectivas de Max Weber para unificar burocracia e políticas públicas. Uma diz respeito à racionalidade que distingue as sociedades ocidentais das sociedades orientais em que é privilegiada a pesquisa científica para a explicação de fenômenos da natureza, em detrimento do conhecimento mítico. A outra noção refere-se ao tipo ideal, que nada mais é, na concepção de Weber, do que um montante de teorias utilizadas pelo cientista social para entender a realidade. Dentre essas teorias de tipo ideal estão a dominação burocrática e o Estado.

Conforme Gonçalves, a dominação burocrática tem como característica principal a execução das tarefas sob o efeito da racionalidade que, em última instância, decide sobre a política. Nesse aspecto, a dominação burocrática é o controle dos serviços públicos, por funcionários do Estado, do aparato burocrático em competência e profissionalismo. Assim, extenua a autora:

“Interessa para as políticas públicas a burocracia como sujeito, à medida que, através das atribuições instituídas, torna o planejamento, a implementação, a execução das propostas destas políticas compósitas, à proporção que é intermediada pelo Estado, manifesto no corpo burocrático” (2008, p. 95)

A autora, com mestria, faz uma ressalva de que Weber jamais se referiu à burocracia como fomentadora de políticas públicas, todavia, ao entender como ação do Estado e de seu corpo burocrático, pode-se entender, então, como sendo a burocracia um processo que conjumina na intervenção do Estado sobre as demandas sociais.

2 Concepções Teóricas Sobre Políticas Públicas

No que tange ao histórico das políticas públicas como origem e conceito, pode-se notar que, nas últimas décadas do século XX, vem se consagrando, nos estudos da Ciência Política, a importância de haver um olhar mais aprofundado para a área do conhecimento denominada de políticas públicas. De acordo com Celina Souza (2006, p. 20), os fatores que contribuíram para esse interesse, dentre outros, são as políticas restritivas de gastos adotadas por países em desenvolvimento. Outro fator decisivo foi o equilíbrio dos ajustes fiscais com orçamentos estáveis entre despesas e receitas alavancadas pelos Estados a partir dos anos 80, em substituição ao modo keynesiano do pós Segunda Guerra Mundial. Por último, na visão de Souza, ainda não se conseguiu agrupar as questões com o objetivo de saber como realizar tais políticas públicas no sentido de impulsionar a economia e promover a inclusão social.

Para entender o que hoje se convencionou chamar de política pública e sua origem conceitual, torna-se imprescindível remeter-se à Grécia Antiga, onde se depara com a expressão “*Ta Polítika*”, originado da Pólis. Por Polis entende-se a cidade organizada por cidadãos detentores de liberdade e de igualdade, os quais possuíam a isonomia, isto é, a igualdade perante a lei e a isegoria, isto é, o direito de discutir em praça pública sobre os aspectos da cidade.

Segundo Chauí (2001) “*Ta política*” era entendida como os negócios públicos discutidos e dirigidos pelos cidadãos, tais como leis, administração dos serviços públicos, atividades econômicas, órgãos de defesa e de guerra, etc. A Polis recebeu uma tradução latina de Civitas. Modernamente, *Ta politika* ficou entendida como as práticas políticas e a participação no poder. Ou seja, são os direitos e os deveres dos cidadãos para viverem numa sociedade. Portanto, do ponto de vista da Grécia antiga, política pública refere-se aos negócios públicos para a coletividade.

A Política Pública, no que tange ao domínio do conhecimento e disciplina acadêmica, surgiu nos Estados Unidos da América, desvinculando-se das teorias sobre o papel do Estado e, nesse aspecto, enfatizando os estudos que dizem respeito à ação do governo, ao contrário da Europa, que enfatiza os estudos de políticas públicas sobre o governo do Estado, que é o fomentador dessas políticas.

Sendo assim, Souza define política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo,

“Colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações variável dependente. A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que governos democráticos

ISSN 2596-1314

traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real” (2006, p. 26).

É importante realçar que, apesar das participações dos grupos de interesses e dos movimentos sociais nas formulações das políticas públicas, ainda é necessária a iniciativa dos governos e do Estado para sua melhor implementação, visto que o Estado possui maiores recursos e capacidade de formar coalizões, tanto para sua aprovação, como para a sua efetiva implementação.

Souza, portanto, discorda de algumas literaturas³ que afirmam que o papel dos governos na formulação das políticas públicas tem sido menosprezado, nos dias atuais, a despeito dos limites e constrangimentos, em alguns casos, e da complexidade das políticas a serem adotadas em outros casos.

A política pública, por ser um campo que transita em várias áreas organizadas, permite ser analisada pela Economia ou pela Estatística quanto às técnicas quantitativas, para ficar somente nesses dois exemplos. Uma política pública, uma vez posta em ação, adverte Souza, necessita de acompanhamento severo e de avaliação prévia, além de um plano eficiente, um projeto viável e uma programação de aplicabilidade.

Outra obra fundamental para o estudo de política pública é o livro de Leonardo Secchi (2010), que apresenta conceituações objetivas para o entendimento dela. O autor referido começa demonstrando as dificuldades de conceituá-la devido à arbitrariedade do termo sobre o qual faz três questionamentos sem uma resposta plausível. A primeira questão trata-se de definir se as políticas públicas são formuladas por sujeitos estatais ou não estatais. Esse é o primeiro problema conceitual ou “nó conceitual”, conforme atribuiu o autor para responder a tal discussão.

Segundo Secchi, existem, na literatura de ciência política, alguns autores que creditam exclusivamente aos sujeitos estatais o monopólio das formulações de política pública. Para eles, é a personalidade jurídica do sujeito que determina se uma política é pública ou não. Assim, somente quando pensada e executada pelo sujeito do Estado, a política é pública. Dentro dessa perspectiva, o autor elenca Hecló, (1972), Oye (1972), Meny e Thoenig (1991), Howlett e Ramesh (2003), como defensores dessa teoria.

³ Em seu artigo, Políticas públicas: uma revisão da literatura, Celina Souza cita: EVANS, Peter, RUESCHEMEYER, D. e SKOCPOL, Theda. **Bringing the State Back In**. Cambridge: Cambridge University Press. 1985.

Por outro lado, para se opor a essa visão estatal, Secchi analisa a corrente multicêntrica, a qual considera as instituições privadas, as organizações não governamentais (ONGs), em conjunto com os sujeitos estatais, os autores principais na determinação de políticas públicas. Ou seja, para a visão multicêntrica, a política é pública quando o problema a ser enfrentado com essa política é coletivo. Dror (1971); Kooiman (1993); Rhodes(1997).

Secchi, apesar de ser favorável ao segundo modelo, não deixa de reconhecer que o Estado moderno leva vantagem sobre os outros atores por três motivos: 1) o Estado tem como razão principal a execução da política pública; 2) somente o Estado possui o monopólio da força; 3) o Estado detém os recursos.

O segundo problema conceitual levantado pelo autor é o fato da omissão ou negligência de um governo ser considerada política pública. Nesse caso, Secchi é enfático ao dizer que isso não se traduz como tal, pois, numa política pública, deve haver a interferência direta do *policymaker* (pág. 5).

O terceiro problema na conceituação diz respeito ao destino macro da política pública. Somente uma política nacional de educação ou de saúde seria considerada política pública. Para Secchi, essa teoria não se sustenta, uma vez que tiraria os méritos das políticas operacionalizadas pelos governos municipais ou estaduais.

2.1 As Tipologias das Políticas Públicas

Leonardo Secchi (2010, p.15) observa que a política pública sempre foi o balizamento das forças políticas e dos interesses entre os atores políticos. Logo, sendo os atores uma peça invariável no jogo político, as políticas públicas tornam-se dependentes dos atores. Para o autor, essa era a visão da ciência política tradicional, representada por David Easton⁴.

Theodore Lowi⁵ inverteu essa ordem na relação entre política e político ao estipular que “política determina a dinâmica política”, o que significa dizer que, dependendo da política pública em questão, as composições de poder e de intermediação dos conflitos entre os atores políticos se dariam de modo diverso.

Sendo assim, cabe ao analista de política pública resumir, entender a descrição do conteúdo delas e, a partir disso, verificar a intenção, a essência e os resultados avaliativos das políticas públicas aplicadas. Para isso, conta o analista com as tipologias que nada mais são do que uma análise através das categorias analíticas e das variáveis. Nesse artigo, serão analisadas as quatro principais tipologias de políticas públicas.

⁴ CECHI, p. 15

⁵ CECHI, p. 15

2.2 Tipologia de Lowi

A tipologia utilizada por Lowi é a que desperta mais a atenção dos pesquisadores da área das políticas públicas e apresenta quatro importantes formatos: políticas distributivas, políticas regulatórias, políticas redistributivas e políticas constitutivas.

As *políticas distributivas* tornam-se importantes e atraentes, por serem decisões tomadas pelos governos, desconsiderando os recursos limitados, e têm a capacidade de gerar impactos individuais ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões. Portanto, essa é política que se adapta ao Brasil, devido ao racismo sofrido pelos negros, visto que esse fenômeno trouxe e traz danos penosos na sua constituição pessoal, econômica, social, cultural e política.

As *políticas regulatórias* dizem respeito à burocracia e aos movimentos de interesses. São políticas que lidam mais diretamente com o cotidiano das pessoas.

As *políticas redistributivas* abarcam uma gama expressiva de pessoas e podem trazer, conseqüentemente, perdas para alguns ou pequenos ganhos, mas são improváveis para outros grupos sociais.

Há políticas consideradas globais, tais como: política tributária e política previdenciária.

As *políticas constitutivas* referem-se aos procedimentos. Dessa forma, após analisar esses quatro modelos de políticas públicas, torna-se imperioso notar as palavras de Souza, que vêm a calhar quando se depara, no Brasil, com as discussões acerca das ações afirmativas: Cada uma dessas políticas públicas vai gerar pontos ou grupos de vetos e de apoios diferentes, processando-se, portanto, dentro de um sistema político de forma também diferente (p. 28).

2.3 Tipologia de Wilson

Segundo essa tipologia, formulada por James Q. Wilson, a relação custo e benefício é o que impulsiona a política pública dentro de uma nação. Está dividida em quatro formas de política: majoritária, clientelista, empreendedora e de grupo de interesse. Além disso, de acordo com a forma de política adotada, os custos e os benefícios são distribuídos ou concentrados. É o caso, por exemplo, da política majoritária, na qual os custos e os benefícios são distribuídos em nome da coletividade (educação, saúde, segurança pública). No que se referem à política clientelista, os benefícios ficam a cargo de um grupo social e os custos são

diluídos no restante da sociedade. A política empreendedora é aquela em que os benefícios visam à coletividade, ficando os custos sobre determinados grupos. Nesse tipo, cabem como exemplo leis que proíbem cassinos e bingos. Por último, a política de grupo de interesse é aquela cujos custos e benefícios concentram-se sobre certos grupos sociais.

2.4 Tipologia de Gormley

O que caracteriza a tipologia Gormley é a possibilidade de atingir e de chamar a atenção do grande público, denominado nível de saliência e o conhecimento profundo para a formulação de políticas públicas, denominado nível de complexidade. Nesse aspecto, a complexidade e a saliência podem ser altas ou baixas dependendo dos casos, e as políticas são divididas em quatro grupos: política de sala operatória, política de sala de reunião, política de audiência e política de baixo calão.

O grupo política de sala operatória refere-se às regulamentações e licenciamentos que, geralmente, causam intensos debates e apelo popular. É o caso, por exemplo, do licenciamento de medicamentos ou regulamentações de produtos genéricos.

Na política de sala de reunião, o que predomina é a baixa capacidade de atração do grande público e a necessidade de um conhecimento técnico rigoroso para desenvolver a política pública. Servem como exemplos: reformas administrativas, regulações dos setores de construção civil, telefônico e de energia. Esse grupo notabiliza-se pela simplicidade na sua formulação, porém desperta a atenção da imprensa, dos formadores de opinião e dos partidos políticos. Exemplos são as políticas sobre o aborto e as de ações afirmativas.

No que tange a política de baixo calão, é possível notá-la em regras informativas aos cidadãos e no cotidiano administrativo dos servidores públicos. Não despertam atenção do grande público e marcam pela sua simplicidade.

2.5 Tipologia de Gustafsson

Nesta tipologia das políticas públicas, o que importa é o conhecimento e a intenção do gestor (*policymaker*). Apresenta, também, quatro grupos de políticas: real, simbólica, pseudopolítica e política sem sentido. Uma política real combina a intenção de solucionar uma questão pública com o conhecimento para a solução. A política simbólica diz respeito àquela em que os gestores têm condições de elaborá-la, porém não têm vontade de pô-la em prática. É pseudopolítica quando os gestores têm interesse na política, porém falta-lhes conhecimento necessário para pô-la em prática. A política sem sentido é aquela que se traduz na falta de conhecimento sobre o problema e na falta de interesse em executá-la.

2.6 Estágios de uma política pública

Segundo Secchi (p.33), todo o processo de formulação de uma política pública recebe o nome de estágio, ciclo ou etapa, que nada mais é do que um esboço sequencial para visualização e organização da vida de uma política pública, desde o momento em que é pensada até o momento da concepção e conclusão. No entanto, os caminhos desse estágio, muitas vezes, são alterados e a solução pode vir muito antes do problema em determinados casos, segundo o autor.

Na primeira fase do estágio de uma política pública, está a identificação do problema, que pode se dar através da relação entre uma distorção no estado das coisas e aquilo que se gostaria que estivesse acontecendo (ideal). De acordo com Secchi (p. 35), um problema deve ser primeiramente percebido, isto é, quando o índice de insatisfação coletiva é sentido em determinada situação. Em seguida, o problema deve ser delimitado, buscando-se seus princípios transitórios, ou seja, suas causas, soluções, culpados, obstáculos e avaliações (Secchi, p. 35).

A segunda fase do estágio de uma política pública denomina-se formação *da agenda*. Nessa etapa, os problemas e assuntos imperiosos ganham forma de planejamento. Conforme Secchi (p. 36), existe agenda política em que os atores políticos chamam a si os problemas sociais coletivos e uma agenda formal, que é institucional.

A formulação de alternativas é o passo seguinte e caracteriza-se pelo estabelecimento de metas e de estratégias. É nessa fase que os atores políticos, os gestores públicos fazem um cálculo do que esperam como resultados da política pública desenvolvida.

A seguir, vem a tomada de decisão, que é a etapa que finaliza o processo das formulações de alternativas. É o momento no qual os interesses e objetivos dos atores envolvidos ficam evidenciados. Existem três formas de tomada de decisão: 1) busca-se a solução após o problema ser previamente estudado e definido; 2) o problema e a solução vão se ajustando simultaneamente; 3) por fim, a tomada de decisão em que a solução antecede ao problema, ou seja, existe uma solução e o passo seguinte é produzir e incutir um problema na coletividade.

A implementação da política pública é a fase significativa do seu estágio, pois é nessa etapa que surgem os resultados. Conforme Secchi (p.44), essa etapa perpassa o âmbito técnico e administrativo, indo, isto sim, configurar-se num enorme arcabouço político que

pode, muitas vezes, desestimular os gestores bem intencionados. Para que isso não ocorra, o autor sugere que sejam observados, em outras políticas, os erros que são cometidos, para que se possa corrigi-los. Além disso, é importante verificar os percalços, os quais antecederam as tomadas de decisão.

Outro aspecto para o qual Secchi chama a atenção, durante a execução da política pública, é quanto ao gerenciamento.

“[...] os atores encarregados de liderar o processo de implementação devem ser capazes de entender elementos motivadores dos atores envolvidos, os obstáculos técnicos e legais presentes, as deficiências organizativas, os conflitos potenciais, além de agir diretamente em negociação, construção de coordenação entre implementadores e cooperação por parte dos destinatários” (p. 46).

Sendo assim, dois modelos de implementação de políticas públicas são demonstrados por Secchi (p. 46). O primeiro é o modelo top-down⁶, o qual faz uma separação entre a tomada de decisão até sua execução. Segundo esse modelo, a elaboração e a decisão de uma política pública ficam a cargo da classe política e sua realização fica por conta do esforço administrativo. O modelo também serve de subterfúgio da classe política, diga-se, para isentar-se de culpa, caso a política não siga bem aplicada.

O segundo modelo é o bottom-up⁷, no qual os gestores e burocratas têm mais espaço nas decisões para a execução de uma política. Eles, igualmente, possuem poder na solução dos problemas, bem como poder de influência durante todo o processo de materialização da obra. Nele, a política pública pode remodelar-se até a chegar ao estágio ideal.

A avaliação é a penúltima fase do estágio, quando se julga a política pública enquanto ela está sendo aplicada, com o objetivo de verificar os acertos e os seus possíveis erros. Uma avaliação é importante porque é capaz de medir o resultado do problema coletivo o qual foi criado. Entretanto, por mais e melhores instrumentos de avaliação de políticas públicas (indicadores e padrões), elas estão sujeitas a erros e dificuldades. Isso ocorre, em primeiro lugar, pelo alto custo que esse processo denota, quais sejam informações de indicadores, gasto com pessoal e material. Outra dificuldade em avaliar refere-se aos objetivos indefinidos dessas políticas.

Além disso, todos aqueles agentes que estão sendo avaliados, tais como agências governamentais e não governamentais questionam o critério de avaliação e podem criar obstáculos para sua realização. Junta-se a essa questão o fato de que uma demonstração de

⁶Pode ser traduzido como sendo “por cima, isto é, as ações políticas são iniciadas por quem está no nível acima.
⁷Traduzido como “debaixo para cima”.

resultados, muitas vezes, perde-se pelo excesso de informações, gráficos e tabelas confusas. Por último, uma avaliação é dificultada pelo pouco tempo de vida que é dado a essa política. O tempo de maturação de uma política pública é dez anos de vida.

Por fim, tem-se a extinção da política pública, que é a fase derradeira, na qual é possível perceber a eficácia e o resultado a que essas políticas foram submetidas. Conforme Secchi (p. 53), a partir dos anos 70, avolumaram-se as pesquisas sobre a extinção de políticas públicas tentando dar conta de um tempo limite para essa finalização. Logo, pode-se considerar uma política pública em fase de extinção, quando ela atingiu o seu objetivo principal ou pela ineficácia das leis e dos programas que impulsionaram tais políticas, ou, ainda, pelo menosprezo dos atores envolvidos no problema que originou a política pública.

De acordo com Secchi, a extinção de uma política pública é dificultada pela ação dos beneficiados pelo imobilismo institucional. Para ele, as políticas redistributivas são as que detêm maiores dificuldades de extinção devido aos conflitos intensos entre beneficiados e beneficiadores. No que tange à política distributiva, a dificuldade na extinção dá-se pelo fato de que pequenos grupos sociais têm alta capacidade organizativa.

3 Políticas Públicas e os Seus Descaminhos para a Manutenção do Racismo

No Brasil, a história do Estado brasileiro foi permeada pela submissão da administração pública à política desde os tempos do período Colonial, quando o Estado, numa relação patrimonial, distribuía empregos, benesses e poderes aos senhores donos das terras. O corolário é que o pensamento de cunho liberal, cuja referência era a Revolução Francesa e a Revolução Industrial, na Inglaterra, foram instalados neste país de modo conservador em fins do século XIX e no princípio do XX. Surgiu, assim, uma burocracia atrasada e conservadora, que se utilizou dos meandros gerenciais para manter o status quo em prol de uma pequena minoria, em detrimento da maioria. O pensamento liberal executado, no Brasil, esteve sempre longe daquilo que Marcelo Paixão compreendeu:

“O projeto liberal, ao adotar uma perspectiva política e filosófica, consolidou a idéia de um ser humano universal portador das mesmas necessidades, dos mesmos direitos e deveres. Todo e qualquer ato discriminador deveria ser combatido em nome do fato de a humanidade possuía uma condição social igualitária. Ou seja, frente ao Estado, às leis e às instituições, não havia diferenças de castas ou de classes separando cada um e, portanto, todos estavam sujeitos e credores do mesmo conjunto de instrumentos públicos de regulação social [...]” (2003, p. 142).

Porém, o liberalismo no Brasil chegou tardio e desprovido do seu conteúdo liberal, de acordo com o texto acima referido. Quanto aos negros, foram criadas leis políticas pelo Estado, não contemplando a universalidade do ser humano. Dentre as leis, três vêm para confirmar o descaso para com os negros e reafirmar seu sentido antiliberal. Isso significa dizer que as leis estipuladas para dar fim ao sistema escravista vinham sempre acompanhadas de subterfúgios que favoreciam as elites desse regime, garantindo a manutenção do estado das coisas.

Essa característica pode ser notada na Lei Eusébio de Queiroz, aprovada em 1850, a qual tinha a finalidade de extinguir o tráfico de escravos da África para a América. Entretanto, o Estado promoveu algumas políticas públicas que favoreceram as oligarquias brasileiras. Entre elas, pode-se destacar como a mais importante e, ao mesmo tempo, nefasta aos negros, àquela que possibilitou o custeio para a vinda massiva de imigrantes para o Brasil e, uma vez aqui chegados, obtiveram, espontaneamente, doações de terras. Essa política ficou conhecida, posteriormente, como política do embranquecimento, que era defendida pelas elites brasileiras com a justificativa de que os negros não tinham o conhecimento do trabalho ou sua mão de obra era arcaica. Porém, como poderá ser notado nos parágrafos a seguir, a imigração ocorreu pelo racismo contra os negros e por medo de insurreição nos moldes do que ocorreu no Haiti.

A política de embranquecimento, no Brasil, começa por volta de 1858, quando a mão de obra dos imigrantes começou a substituir a escravizada, que iriam se juntar aos homens livres e libertos, os quais se dedicavam à economia de subsistência ou a atividades de serviços pequenos e particulares. Já os imigrantes passariam a ocupar a produção do café. Ou seja, a ascensão do mercado de trabalho, no Brasil, ocorreu em conjunto com uma crescente população de trabalhadores negros, num setor de precária sobrevivência, ou em atividades de remuneração de flagelo. Portanto, na segunda metade do século XIX, a mão de obra do imigrante substituiu a mão de obra escrava, porém, assalariada. Assim, restou aos negros livres e libertos engrossar o forte contingente de trabalhadores nacionais livres excluídos das oportunidades de trabalho. Todavia, uma questão central desse processo é: Por que se decidiu pela utilização do trabalhador imigrante, tendo em vista que existiria aqui um número expressivo de homens livres e libertos e de escravos?

Consoante Mario Theodoro (2008, p. 30), três alternativas existiria para as oligarquias e a burocracia civil brasileira consumarem a transição da mão de obra escrava para a assalariada. Em primeiro lugar, aventou-se a ideia de que os ex-escravos trabalhassem nas fazendas com um salário limitado ao mínimo de dignidade humana.

Na segunda alternativa, estaria o aproveitamento da mão de obra total dos homens livres e libertos, substituindo os antigos escravos, que representavam 1,5 milhões. A última seria a vinda da imigração para as regiões de economia mais rentável e promissora.

Notadamente, a terceira possibilidade foi a escolhida e alguns autores destacam a inaptidão do ex-escravo recém libertado para o trabalho assalariado. Nesse aspecto, importa salientar as palavras até mesmo do brilhante Celso Furtado: O homem formado dentro deste sistema social (a escravidão) está totalmente desaparelhado para responder aos estímulos econômicos [...] (IPEA, 2008 p. 31).

Outra interpretação para a utilização dos imigrantes em detrimento dos negros é o de que os primeiros estariam adaptados às condições de trabalho moderno.

Todavia, muito mais que a lógica da racionalidade econômica, o que prevaleceu foi uma visão eurocêntrica, na qual, ao negro, não sobrou espaço para o seu crescimento pessoal. Houve, sim, idéias racistas de engrandecimento moral da população branca, ao mesmo tempo em que degeneravam a população negra. De fato, foram ausentes as políticas públicas para os negros no que tange ao acesso à terra e à instrução. Por outro lado, o que esteve bem presente foram políticas públicas ostensivas e massivas de embranquecimento da população brasileira, na tentativa de extinção da população negra.

Nesse aspecto, a seminal obra de Célia Maria Marinho de Azevedo (1987) apresenta consistentes argumentações acerca da ideologia do embranquecimento adotada no Brasil, em consequência do medo das elites nacionais de uma insurreição negra nos moldes da ocorrida no Haiti. Para Azevedo, os estudos até então vêm tratando a substituição da mão de obra negra pela do imigrante como uma decorrência da deformação sofrida pela escravidão. Nessa vertente de pensamento, de acordo com a autora, é possível notar essa percepção no pensamento de Florestan Fernandes, em que esse brilhante sociólogo explica a marginalização dos negros como um dado natural:

“O isolamento econômico, social e cultural do negro, com suas indiscutíveis consequências funestas, foi um produto natural de sua incapacidade relativa de sentir, pensar e agir socialmente como homem livre. Ao recusá-lo, a sociedade repelia, pois, o agente humano que abrigava em seu íntimo, o “escravo” ou o liberto” (2004, p. 20).

Além de Florestan Fernandes, Azevedo ainda se refere a Otavio Ianni e Fernando Henrique Cardoso, cujos argumentos caminham na mesma direção de Fernandes,

discorrendo sobre a incapacidade do negro em se adaptar aos contratos de trabalho.

Entretanto, Azevedo contraria essa visão e arremata em sua pesquisa que o que houve, de fato, foi o medo das elites brancas de se formar, nesta nação, uma classe negra ressentida e revolucionária. Nesse aspecto, a autora descreve, com muita propriedade, o sentimento de um político da época para o qual somente “circunstâncias felizes” não fizeram do Brasil um São Domingos: que faremos, pois nós desta maioria de população heterogênea, incompatível com os brancos, antes inimiga declarada? (p. 33).

Num outro discurso abordado pela historiadora acerca do medo branco, é possível notar o sentimento de receio e de preocupação das oligarquias brasileiras. De fato, as palavras de José Eloy Pessoa da Silva, escritas à luz das insurreições baianas, não deixa dúvida sobre a conclusão da autora:

“Esta população escrava, longe de dever ser considerada como um bem, é certamente grande mal. Estranho aos interesses públicos, sempre em guerra doméstica com a população livre, e não poucas vezes apresentando o quadro físico dos vulcões em erupção contra as massas que reprimem sua natural tendência; gente que quando é preciso defender honra, fazenda e vida, é o inimigo mais temível existindo domiciliada com as famílias livres” (Apud, 2004, p. 35).

Nesse mesmo sentido, Azevedo relata as palavras de Frederico Leopoldo Cezar Burlaque, trazendo a preocupação de se formar rapidamente uma nação homogênea.

“Convirá que fique no país uma tão grande população de libertos, de raça absolutamente diversa da que a dominou? Não haverá grandes perigos a temer para o futuro, se as antigas tiranias forem recordadas, se os libertos preferirem a gente de sua raça a qualquer outra, como é natural?”(p. 36).

Portanto, esses são alguns dos argumentos ilustrados de modo brilhante por Azevedo, demonstrando que o que houve, no Brasil, não foi a inaptidão do ex-escravo ao trabalho moderno, responsável pela política de embranquecimento, e sim o medo das elites brancas de que ocorresse aqui uma revolta negra, tal como ocorrido no Haiti, visto que eram maioria neste país.

Outra lei conservadora em relação à vida dos negros, e engendrada pelo corpo burocrático brasileiro, foi a Lei dos Sexagenários, promulgada em 1885, a qual assegurava a liberdade a todos os escravos com idade além dos 65 anos. A contrapartida dessa lei é que, naquela época, já era reduzido o número de negros que conseguiam chegar a essa faixa etária. Além disso, eram declarados livres apenas os que não podiam produzir suficientemente para seus donos. Sendo assim, a consequência disso foi o aparecimento de muitos velhos abandonados nas ruas ou amparados nas instituições de caridade.

Posteriormente, veio a Lei do Ventre Livre, a qual também se pode considerar como uma política pública conservadora, de manutenção do status quo e degradante aos negros. De acordo com essa regra, eram declarados livres os filhos das escravas que nascessem a partir da promulgação dela. Todavia, como os recém-nascidos dependiam dos cuidados de suas mães no início de suas vidas, as crianças, ficavam à disposição de seus senhores até atingir a idade adulta. A consequência dessa política é que muitas crianças foram tiradas dos braços de suas mães e jogadas nas Rodas dos Expostos⁸, ficando aos cuidados das casas de caridade. De acordo com Dagoberto José Fonseca (2009), pode-se dizer que o abandono das crianças ou o fato de estarem expostas nas ruas, como se vê atualmente no Brasil, começou com a promulgação dessa lei.

A Lei Áurea é a mais destacada, por ter extinguido em definitivo a escravidão no Brasil. É importante observar que já era uma reivindicação antiga do movimento abolicionista que, até então, já colaborava com os escravos, propiciando suas fugas. Segundo alguns autores (SKIDMORE, 1998; MOURA, 2014), o regime escravocrata chegou ao seu final por dois motivos: por um lado, o modo de produção escravista estava tornando-se obsoleto pelos altos custos nas capturas dos escravos fugitivos; por outro lado, a mão de obra dos imigrantes tornava-se menos custosa, visto que os escravos promoviam fugas e queimas de plantações, além do que, os chefes regionais não se preocupariam com moradia, alimentação e vestuário. No entanto, a Lei Áurea não surtiu grandes efeitos, visto que atingiu apenas 5% dos escravos, pois o restante já se encontrava em liberdade ou em fuga.

Para aqueles que, já naquela época, vislumbravam algo parecido como ação afirmativa, a Lei Áurea deveria ser complementada com outros mecanismos que viessem a dar, inicialmente, condições aos ex-escravos de se reabilitarem socialmente. Esse era o desejo da Princesa Isabel, quando enviou uma carta ao Visconde de Santa Victoria, conforme relata a obra de Fonseca:

“[...] com o apoio dos novos deputados e os amigos fiéis de papai no Senado será possível realizar as mudanças que sonho para o Brasil. Com os fundos doados pelo senhor, teremos oportunidade de colocar esses ex-escravos, agora livres, em terras suas próprias, trabalhando na agricultura e na pecuária e delas tirando seus próprios proventos [...]” (2009, p. 69).

⁸ O nome roda dos expostos se refere a um artefato de madeira fixado ao muro ou janela do hospital, no qual era depositada a criança, sendo que, ao girar o artefato, a criança era conduzida para dentro das dependências dele, sem que a identidade de quem ali colocasse o bebê fosse revelada. No Brasil, seu surgimento data de 1726, em Salvador; 1738, no Rio de Janeiro; 1789, em Recife e, em São Paulo, em 1825.

De fato, conforme o autor, a princesa tinha esse sentido liberal, pois apontava até para uma minirreforma agrária, porém, tal pretensão foi sepultada com o golpe ao Império sofrido pelos Republicanos, com a autorização de Rui Barbosa, para a queima de papéis, matrículas e registros oficiais da escravidão. O objetivo principal da atitude desse conceituado republicano foi o de extinguir os documentos nos quais os negros pudessem se basear para solicitar futuras indenizações.

Em 1889, foi instaurada a República no Brasil e esse regime, que deveria garantir os princípios da igualdade, fraternidade e liberdade, manteve todo o arcabouço estrutural racista da época do Império. Os republicanos continuaram dando maciço apoio aos negócios de exportação das elites do café e, sobretudo, sendo o esteio das demais oligarquias rurais, deixando os negros totalmente às margens de uma cidadania, para que continuassem colaborando com o desenvolvimento da nação.

4 Políticas Públicas e as Ações Afirmativas e os Caminhos para o Antirracismo

No Brasil, a política pública que vem preenchendo os espaços governamentais, políticos e dos movimentos sociais negros chama-se ação afirmativa. Tal política foi criada com o objetivo de atenuar uma flagrante desigualdade racial entre negros e brancos, atacando o sistema educacional e o setor de emprego, que, rotineiramente, desde os tempos do Brasil Colônia, sempre foram relegados aos negros, quando não, na maioria das vezes, excluíramos. Nesse aspecto, uma definição de ações afirmativas pode ser encontrada nas palavras de Joaquim Barbosa Gomes:

“As ações afirmativas se definem como políticas públicas (e privadas) voltadas à concretização do princípio constitucional da igualdade material e à neutralizaçãodos efeitos da discriminação racial, de gênero, de idade, de origem nacional e de compleição física. Na sua compreensão, a igualdade deixa de ser simplesmente um princípio jurídico a ser respeitado por todos, e passa a ser um objetivo constitucional a ser alcançado pelo Estado e pela sociedade” (2003, p. 21).

Para Dagoberto José Fonseca (2009, p. 11), as ações afirmativas fundam-se na percepção da unidade e na diversidade de talentos para a promoção de profissionais qualificados. Ou seja, para tal empreendimento, são necessárias reformas estruturais no Estado e na sociedade brasileira, com o objetivo de assegurar que a maioria da população participe da cidadania republicana, além de ampliar o universo daqueles que podem construir uma nação.

Fonseca, com destreza, traz essa noção de ações afirmativas para rebater um pensamento social e político das elites brancas de que as políticas estão assentadas em teorias

marxistas, de que a história da humanidade é uma eterna luta de classe. Assim, os adeptos desse pensamento percebem as ações afirmativas como um mecanismo que vem ferir a lógica democrática e os valores do Cristianismo e do Liberalismo. Nesse sentido, a prática de políticas dessa natureza causaria uma cisão na sociedade brasileira, visto que, para eles, ações afirmativas são políticas separatistas, que distinguem os negros dos brancos.

Um dos objetivos das ações afirmativas, justificam seus partidários, é atingir metas intransponíveis, caso o combate à discriminação racial limite-se somente à área normativa. Ou seja, além de proibir o racismo, os instrumentos jurídicos e políticos deveriam garantir a promoção da igualdade e das oportunidades. Além disso, consta como objetivo das ações afirmativas o de instar mudanças de ordem cultural, pedagógica e psicológica, estando capacitadas a diminuir, no imaginário coletivo, a ideia de supremacia e subordinação de uma raça em relação a outra.

As ações afirmativas também têm o caráter de assegurar a diversidade e a representatividade dos grupos minoritários nos diversos setores da atividade pública e privada. Logo, para os grupos que estejam excluídos das instâncias de poder e de prestígio, ou, às margens desses cargos e de sucesso e remuneração, as políticas de ações afirmativas cumpririam o papel de preencher essas lacunas, de modo a garantir a ocupação desses postos no Estado e no mercado de trabalho, eliminando, assim, as barreiras artificiais impostas aos grupos até então discriminados. Nesse caso, Joaquim Barbosa Gomes sintetiza, de modo elucidativo, os objetivos das ações afirmativas:

“Vale dizer, elas seriam um dos principais instrumentos de criação de exemplos vivos de mobilidade social ascendente: os representantes de minorias que, por terem alcançado posição de prestígio e poder, serviriam de exemplos às gerações mais jovens, que veriam em suas carreiras e realizações pessoais a sinalização de que não haveria, chegada a sua vez, intransponíveis a realização de seus sonhos e à concretização de seus projetos de vida” (2001, p. 49).

Imperioso para aqueles que se debruçam sobre o tema das ações afirmativas é saber sua origem e seu respectivo êxito e aceitação. Conforme Kimberly Pate (2000, p. 86), essas políticas surgiram, inicialmente, nos Estados Unidos da América, com o intuito de eliminar as discriminações existentes no passado contra os negros, mulheres, índios e asiático-americanos.

De acordo com Pate, as ações afirmativas introduzidas nas mentes dos cidadãos americanos, em 1961, pelo presidente John Kennedy, teve a finalidade exclusiva de

promover empregos aos negros em empreiteiras que assumiam contratos com o governo federal, mas que recrutavam números desprezíveis de negros. Então, o presidente instituiu a Norma Executiva 10.925, a qual foi denominada ação afirmativa, em que instruíra que tais empresas deveriam estimular e garantir o emprego a quem se habilitasse, sem ser discriminado por raça, cor, religião ou sexo.

Conforme Carlos Alberto Medeiros (2007:121), um elemento que acabou contribuindo para que aumentasse, na sociedade americana, a necessidade de leis antissegregacionistas, foram os diversos conflitos raciais que afloraram nos grandes centros urbanos dos Estados Unidos da América. Para analisar objetivamente esses momentos de recrudescimento, foi criada a Comissão Nacional sobre Distúrbios Cívicos, que concluiu despertando para a urgência na elaboração de políticas de promoção de bem estar da população negra.

Em 1965, Lyndon Johnson, presidente que substituiu Kennedy, autorizou a Norma Executiva 11.246, a qual se alargava em relação à anterior, ao incluir as repartições federais como instituições proibidas a barrar por raça, cor, sexo, além de exigir que a ação afirmativa elevasse o número de negros em seus quadros de profissionais. Segue Medeiros:

“Era a primeira vez em cem anos que os três braços do governo – Executivo Legislativo e Judiciário, juntavam-se para por fim ao aparato jurídico que sustentava a discriminação e a segregação, dando início a uma colaboração que viria a ser importante na implementação da ação afirmativa (...)” (p. 122).

Valter Roberto Silvério (2007:140) analisa as relações raciais e a importância das ações afirmativas, sob a perspectiva do conflito étnico e da relação de dominação. O autor argumenta que os conflitos nas relações raciais das sociedades modernas ocorrem em função da busca pelo prestígio, poder e riqueza e que a industrialização é que acirrou, nas sociedades desenvolvidas, a luta pela identidade e pelo reconhecimento, ao contrário do que preconizavam alguns pesquisadores, dizendo que, num sistema econômico robusto, os conteúdos raça e etnia seriam atenuados em sociedades multiétnicas.

Conforme Silvério, duas manifestações sociais vieram para comprovar que, mesmo em algumas sociedades, onde houve um processo rápido de modernização e de avanço industrial, não foi o suficiente para amenizar a procura pelo reconhecimento e identidade étnica. A primeira refere-se aos movimentos dos direitos civis propiciados pelos negros americanos dos Estados Unidos da América nos anos sessenta. A segunda tem a ver com as novas nações surgidas após a Segunda Guerra Mundial clamando por afirmação.

Assim sendo, o fator raça ficou evidenciado mesmo em sociedades ricas e modernas, em que grupos minoritários buscam espaços de poder e de reconhecimento e, ao mesmo tempo, acirram-se as desigualdades raciais em que poucos dominam e muitos ficam às margens da sociedade. Logo, nessas sociedades, são necessárias políticas que venham a combater o racismo e a intolerância contra a diversidade étnica.

5 Ações afirmativas no Brasil

No Brasil, em determinados períodos, houve a adoção de políticas semelhantes às ações afirmativas, como será visto mais adiante. Entretanto, como uma política pública capaz de modificar as desigualdades econômicas e sociais advindas da discriminação racial, esse debate somente começou a evoluir com seriedade e objetividade a partir de 1996, em pleno governo de Fernando Henrique Cardoso, que, durante o seminário Multiculturalismo e Racismo, assumiu publicamente a existência de racismo no Brasil.

“Existe sim, preconceito no Brasil. A valorização do negro implica também na luta contra o preconceito. Porque ele existe. Ele aparece muito objetivamente em termos de discriminação de salário, de não utilização de pessoas, não só de negros, mas de certos grupos raciais. O negro não é o único grupo discriminado. Há outros grupos. A formação de uma sociedade democrática implica que o Governo atue muito claramente nessa direção. Se não houver essa convergência de esforços da sociedade civil e do aparelho de Estado, não vamos conseguir, realmente, transformar numa realidade cotidiana aquilo que gostamos de ressaltar como valor. Ou seja, a tolerância, o fato de que somos capazes de conviver na multiplicidade de raças e de cultura”⁹.

Nessa linha, Cardoso faz aflorar a discussão sobre ações afirmativas, ao lançar o Programa Nacional dos Direitos Humanos, cujo documento propõe ações afirmativas para os negros nas universidades, nos cursos profissionalizantes e em áreas tecnológicas. Portanto, é nesse momento que o debate sobre essas ações perpassa as fronteiras do movimento social negro, atingindo o governo.

No Brasil, a política de ação afirmativa, de certo modo, foi aplicada em alguns momentos históricos e seguiu com fidelidade a legislação, sem causar tamanha repercussão no meio jornalístico e de formadores de opinião, como se vê no momento da hipótese de ser utilizada para os negros brasileiros. É que essa política sempre é vista como medida dirigida

⁹Documento Construindo a Democracia Racial, extraído do site www.biblioteca.presidencial.gov.br

aos negros e remete, na maioria das vezes, à experiência norte-americana. Entretanto, políticas de discriminação positiva, para corrigir desequilíbrios sociais sofridos por determinados grupos ou regiões, ocorreram em alguns períodos da história da sociedade brasileira.

No governo de Getúlio Vargas, por exemplo, ainda nos primórdios do governo provisório, foi instaurado pelo executivo o decreto 19482, o qual limitava a entrada de estrangeiros no Brasil, além de dispor sobre o amparo e a localização¹⁰ do trabalhador nacional. É importante realçar que os passaportes de estrangeiros eram revisados por interventores federais do Ministério da Indústria e do Comércio, que garantiam a acolhida somente aos imigrantes que viessem para suprir uma demanda certa e indicada pelo Ministério, ou ainda, atendendo a chamados de parentes aqui domiciliados e com trabalho fixo. Entretanto, o mais fundamental desse decreto foi a norma que garantia ao trabalhador brasileiro dois terços das vagas em empresas nacionais e que ficou conhecida como a Lei dos Dois Terços, portanto, protegendo o trabalhador contra a ofensiva estrangeira.

No período da Ditadura Militar, entre os anos de 1964-1984, também, de certa forma, vigorou a política de ação afirmativa. Foi quando o governo promulgou uma lei de pouco impacto popular, a qual beneficiava exclusivamente jovens brancos, herdeiros das oligarquias rurais. A Lei do Boi¹¹, como ficou conhecida tal regra, garantia o percentual de cinquenta por cento (50%) das vagas aos filhos e netos de agricultores, nas escolas técnicas agrícolas e nas faculdades de Agronomia e Veterinária, independentes de serem proprietários de terras ou não, desde que residissem em áreas rurais. Além disso, a mesma lei garantia trinta por cento (30%) de vagas aos filhos e netos de agricultores que residissem em áreas urbanas.

Por outro lado, sob a vigência do mesmo regime militar, os negros viram aniquilado um projeto de política de ação afirmativa em seu favor, que corrigiria o desequilíbrio social e racial entre brancos e negros. É o que ocorreu com a proposta enviada ao ministro Jarbas Passarinho, então titular do Ministério do Trabalho, pelos seus técnicos, os quais reivindicavam a adoção de políticas de cotas para negros, obedecendo a vinte por cento (20%) nas empresas, como forma de atenuar as desigualdades sociais. Vale lembrar que esse fato ocorreu em 1968 e sofreu, tal como nos dias atuais, pressões de intelectuais progressistas e formadores de opinião. De fato, pessoas expressivas declararam-se contrárias a essa

¹⁰Art. 4º Todos os desempregados, nacionais e estrangeiros, deverão apresentar-se nas delegacias de recenseamento do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, e, na falta destas, nas delegacias de polícia, fazendo declarações acerca de sua identidade, profissão e residência, a fim de serem tomadas as medidas convenientes sobre sua ocupação, principalmente em serviços agrícolas.” Extraído em agosto de 2014 do site <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19482-12-dezembro-1930-503018-republicacao-82423>

¹¹Lei n.5.465 de 3 de julho de 1968.

medida, como pode ser visto nas palavras de Rachel de Queiroz¹²:

“Pois, na verdade, o que não pode ser, Sr Ministro, é pactuar com o crime, discutir com a discriminação, reconhecer a existência da discriminação. [...] E eu digo mais: é preferível que continue a haver discriminação encoberta e ilegal, mesmo em larga escala, do que vê-la reconhecida oficialmente pelo governo- já que qualquer regulamentação importaria um reconhecimento” (Apud Fonseca, 2009, p. 92).

Uma mobilização mais contundente do movimento social negro, reivindicando do Estado Brasileiro o compromisso e esforço para a promoção de políticas de combate à desigualdade racial entre negros e brancos, veio a ocorrer somente em 1983, com a proposta legislativa do então Deputado Federal Abdias do Nascimento, o qual elaborou o Projeto de Lei 1.332. Tratava-se do pedido de uma ação compensatória ao Estado como forma de instrumento de compensação pelos séculos de escravização sofridos pelo povo negro. Desse modo, o projeto reivindicava uma reserva de 20% para os homens negros e a mesma porcentagem para as mulheres negras nos concursos públicos para os órgãos da administração direta e indireta, garantia assegurada aos negros e negras de 40% das vagas no Instituto Rio Branco, garantia de 40% das bolsas de estudos aos negros, modificações nos currículos escolares, de modo a introduzir o estudo da África e do negro brasileiro. Esse projeto não foi aprovado, mas, posteriormente, algumas de suas políticas passaram a ser implantadas, como se analisará mais adiante.

As políticas de ações afirmativas tiveram maior contundência no Brasil, a partir dos meados dos 90, e dois acontecimentos foram decisivos para isso: a Marcha Zumbi dos Palmares, em 1995, e a III Conferência Mundial Contra o Racismo, a Discriminação, a Xenofobia e Intolerâncias Correlatas, em 2001, na cidade Durban na África do Sul.

A Marcha Zumbi dos Palmares foi um ato do movimento social negro brasileiro que reuniu, em Brasília, cerca de trinta mil pessoas com os objetivos de ressaltar o dia 20 de novembro, data assumida pelo movimento como o dia da Consciência Negra em detrimento do treze de maio; além de que, com esse ato, foi propiciada a oficialização do documento Programa de Superação do Racismo e da Desigualdade Racial, que foi entregue ao Fernando Henrique Cardoso, presidente da República na ocasião. Esse documento apontava para

¹²Escritora, romancista, contista e jornalista. Foi a primeira mulher a ingressar na Academia Brasileira de Letras em 1977. Nasceu em Fortaleza, em 1910, e morreu no Rio de Janeiro, em 2003.

identificações do racismo brasileiro e das desigualdades raciais, tendo como ênfase as áreas da educação, da saúde e do trabalho.

O advento do Programa de Superação do Racismo e da Desigualdade Racial possibilitou ao governo criar os Grupos de Trabalhos Interministeriais (GTIs), com a finalidade de formular e de desenvolver políticas públicas para a população negra. Sendo assim, foi lançado, em 1996, o Plano Nacional de Desenvolvimento Humano I (PNDH I), cujas metas de combate ao racismo passavam pela criação dos Conselhos; inclusão do quesito cor nos sistemas de informações; presença de negras e de negros nos materiais das propagandas oficiais do governo. É importante ressaltar que também é do governo de Fernando Henrique Cardoso o programa de reservas de bolsas de estudos para negras e negros ingressarem no Instituto Rio Branco para seguirem a carreira diplomática.

No que diz respeito a III Conferência Mundial realizada em Durban, às ações afirmativas foram ponto de pauta importante nas recomendações do governo brasileiro. Desse modo, em maio de 2002, o governo, ainda sob a liderança de Fernando Henrique Cardoso, lançou o Plano Nacional de Desenvolvimento Humano II, que, entre outras, priorizava por: reconhecimento pelo Estado do racismo e de que a escravidão foi um ato de violação dos Direitos Humanos; a responsabilidade do Estado em prover fundos de reparação social para a aplicação das ações afirmativas.

A partir de 2003, já no governo de Luis Ignácio Lula da Silva, ocorreu uma mudança não só na efetivação das políticas de ações afirmativas como também na relação direta entre o governo e os movimentos sociais. Ou seja, os negros passaram a ocupar mais cargos dentro da administração pública, nos chamados Cargos em Comissão e, com isto, tornaram-se os protagonistas nas coordenações e no desenvolvimento das políticas de combate à discriminação racial. Além disso, quando não estavam nesses cargos, faziam-se presentes nos diversos Conselhos criados também na administração de Lula da Silva.

O divisor de águas para o movimento social negro no governo Lula, tanto do ponto de vista para a implantação de políticas de ações afirmativas quanto para a simbologia dos negros no poder, foi à criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), em 21 de março de 2003. A singularidade dá-se pelo fato que essa Secretaria foi a primeira, na história da administração pública brasileira, gestada para atender as demandas da população negra. Sendo assim, ela surge com o objetivo de formular, coordenar, articular políticas de combate ao racismo e promover a igualdade racial e a proteção dos indivíduos. A sua atuação está assentada em três eixos: o da transversalidade com outros ministérios; o da descentralização com os demais entes federativos; por fim, a

ISSN 2596-1314

gestão democrática, em que a inserção, validação e realização das políticas públicas junto à sociedade civil fiquem sob a competência da Secretaria.

No tocante à formulação e à execução das políticas públicas de ações afirmativas, a SEPPIR, desde o início, teve a sua gestão voltada para tais programas: Brasil quilombola, políticas de ações afirmativas e relações internacionais.

O Programa Brasil Quilombola executou diversas políticas direcionadas às comunidades remanescentes dos quilombos, principalmente dos municípios de Cavalcante e de Teresina, no estado de Goiás, além de Monte Alegre, no Pará. O atendimento para essas cidades ocorreu através do abastecimento de água, procedimentos oftalmológicos, regularização fundiária em parcerias com a Fundação Cultural Palmares e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), nas quais houve as titulações de 124 comunidades nos primeiros anos da SEPPIR. É imperioso realçar que, ainda dentro desse programa, foram importantes as políticas focadas para a segurança alimentar, através do Bolsa Família e do Fome Zero.

Quanto às políticas de ações afirmativas, a ação da SEPPIR teve a preocupação, em primeiro lugar, com a inclusão da população negra no desenvolvimento econômico. Nesse aspecto, o segmento social negro teve acesso aos programas de geração de renda e de emprego como o primeiro emprego, qualificação e requalificação profissional, além do Programa Brasil, Gênero e Raça, o qual tem a incumbência de identificar, nas relações de trabalho, às práticas de racismo. Em segundo lugar, a ação da Secretaria deu-se no sistema de educação, no qual a política significativa foi a de reserva de cotas para negros e indígenas nas universidades públicas, através da lei 3627. Por conseguinte, com essa legislação, mais de dezessete universidades entre federais e estaduais seguiram a orientação legal como critério, nos seus respectivos processos seletivos.

Além disso, outra política de ação afirmativa importante foi a Lei 10639, que introduziu de modo obrigatório o ensino da História e da Cultura Afro-brasileira nos ensinos Fundamental e Médio. Outra política de ação afirmativa, dentro do sistema de educação, importante para a construção dos caminhos de combate ao racismo, foi o Programa Universidade para Todos (ProUni), o qual possibilita o ingresso nas universidades particulares, uma gama expressiva da comunidade negra jovem. Finalmente, em terceiro lugar, a ação da SEPPIR, no que concernem as políticas públicas de ações afirmativas, foi

no âmbito da saúde do segmento social negro. Dessa forma, palestras e seminários, como *A saúde da população negra e o SUS: ações afirmativas para avançar na equidade*, foram importantes para elaborar formas de inclusão dos negros e das negras.

Conclusão

À guisa de uma conclusão, este artigo procurou trazer à tona, em primeiro lugar, uma reflexão conceitual sobre políticas públicas e os seus engendramentos, para que, na fase de implantação, atinja o máximo de eficácia, produzindo, portanto, melhorias e o bem estar social na vida dos cidadãos. Todavia, para uma execução profícua das políticas públicas, o estudo demonstrou que deve haver uma total capacidade de gerência do Estado. Nesse aspecto, ficou evidenciado o quanto as políticas públicas dependem do corpo burocrático do Estado, visto que são os *polycemakers* que detêm o poder de influenciar em todo o ciclo das políticas desde a formulação até o seu desenvolvimento e praticidade delas. Vale ressaltar, no entanto, que, no Brasil, pelo tipo de formação do Estado, uma burocracia racional e profissional nos moldes de Max Weber foi preterida por outra, patriarcal, patrimonial e carismática, comprometida com o personalismo e o clientelismo marcantes da administração pública brasileira até os dias não muito distantes dos atuais.

Os efeitos da burocracia assinalada anteriormente foram preponderantes para que em boa parte da história brasileira as políticas públicas não cumprissem com rigor o seu caráter “público” e, principalmente, excluíssem os negros do acesso às garantias de uma cidadania plena, o que corresponde aos direitos civis, sociais e políticos. Isso pôde ser notado desde os tempos da escravidão e depois nos primórdios da República em que políticas (descaminhos) que foram adotadas pelo Estado brasileiro como “solução”, grosso modo, acarretaram prejuízos intensos aos negros e às negras deste país com reflexo ainda sendo sentidos.

Por fim, a solidez das políticas públicas de Estado no combate à discriminação racial apresentados neste artigo como os caminhos para o antirracismo veio somente com a adoção das ações afirmativas implantadas, inicialmente, de modo tênue no governo de Fernando Henrique Cardoso, mas que prosperaram significativamente no governo Lula. Conforme analisado anteriormente, políticas relevantes foram executadas nas áreas da educação, da saúde, da cultura e do mercado de trabalho. Além disso, pela primeira vez na administração pública brasileira, foi criada uma Secretaria com status de Ministério exclusivamente para tratar do combate ao racismo, a SEPPPIR. Entretanto, para que se avance e para que as medidas tomadas até então não sejam excluídas das agendas governamentais, faz-se necessário que os partidos políticos, historicamente irmanados com os negros na questão

racial, estejam à frente do executivo federal e, para isso, é mister a pressão contínua dos movimentos sociais e a conscientização do eleitorado brasileiro.

Referências

ABRUCIO, Fernando. Descentralização e coordenação federativa no Brasil: lições dos anos FHC. In: LOUREIRO, Maria Rita. O Estado numa era de reformas: os anos FHC. Brasília: Enap, 2002.

_____. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. Revista de Administração pública. Rio de Janeiro. Vol.4, 2007.

_____. Três agendas, seus resultados e um desafio: balanço recente da administração pública federal brasileira. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro. Vol. 41. Junho de 2007b.

_____; PEDROTI, Paula; PÓ, Marcos. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: Burocracia e política no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

ALBERTONI, Ettore. Doutrina da classe política e teoria das elites. Rio de Janeiro: Imago, 1990.

ALVAREZ, Sonia. Feminismos e antirracismo: entraves e intersecções. Entrevista com Luiza Bairos, ministra da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir). Revista de estudos feministas, Vol. 20, Florianópolis, 2012.

AMORIM, Maria Stella de. Sociologia política II: textos básicos de ciências sociais. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

ANDREWS, George. O protesto político negro em São Paulo (1888 a 1988). Revista de estudos afro-asiáticos, Rio de Janeiro, 1991.

ARAÚJO, Airton F. Novas elites de poder: os negros na alta burocracia brasileira (2003-2007). Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, Porto Alegre, RS, 2015.

BAIROS, Luiza. In: ALVAREZ, Sonia. Feminismos e antirracismo: entraves e intersecções. Entrevista com Luiza Bairos, ministra da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir). Revista de estudos feministas, Florianópolis, Vol. 20, 2012.

BOBBIO, Norberto. Dicionário de política. Brasília: Editora UnB, ed 13ª, 2007.

_____. Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

CARDOSO, Edson Lopes. Marcha Nacional Zumbi dos Palmares. In: CARDOSO, Marcos. O movimento negro em Belo Horizonte (1978-1998). Belo Horizonte: Mazza Edições, 2002.

CARDOSO, Marcos. O movimento negro em Belo Horizonte (1978-1998). Belo Horizonte: Mazza Edições, 2002.

CHAUÍ, Marilena. Convite à filosofia. São Paulo: Editora Ática: 2001.

COSTA, Hilton; PINHEL, André; SILVEIRA, Marcos Silva. Uma década de políticas afirmativas: panorama, argumentos e resultados. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2012.

DA SILVA, Cidinha. Ações afirmativas em educação: experiências brasileiras. São Paulo: Summus, 2003.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Gênero, raça e competências de direção no Serviço Público Federal. Brasília: ENAP, 2004. Relatório elaborado pela equipe de pesquisa do

- ENAP, com base no trabalho realizado por Rachel Moreno, Instituto Opinião, 2005.
- FONSECA, Dagoberto José. Políticas Públicas e ações Afirmativas. São Paulo: Selo Negro, 2009.
- FONTOURA, Maria Conceição L. A produção escrita das mulheres negras. Revista de Estudos Feministas, Florianópolis, vol.12, 2004.
- FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça na era pós- socialista. In: (Org) SOUZA, Jessé. Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea. Brasília: Editora UNB, 2001.
- GOMES, Flavio. Negros e política (1888-1937). Rio de Janeiro: Zahar, 2005.
- HASENBALG, Carlos; SILVA, Nelson do Valle; LIMA, Marcia. Cor e estratificação social. Rio de Janeiro: Contra capa, 1999.
- LIMA, Marcia. Desigualdades Raciais e políticas públicas: ações afirmativas no governo Lula. São Paulo: Novos estudos, 2010.
- MEDEIROS, Carlos Alberto. Ação afirmativa no Brasil. In: SANTOS, Sales Augusto. Ações afirmativas e combate ao racismo nas Américas. Brasília: MEC/UNESCO, 2005.
- MUNANGA, Kabengele; GOMES, Nilma Lopes. O negro no Brasil hoje. São Paulo: Global, 2006.
- PAIXÃO, Marcelo. Desenvolvimento humano e relações raciais. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.
- PEREIRA, Amauri Mendes. Trajetória e perspectivas do movimento negro brasileiro. Belo Horizonte: Nandyala, 2008.
- PEREIRA, Dulce. A preparação e o pós- conferencia. In: (Org) SILVA, Joselina; PEREIRA, Amauri Mendes. Olhares sobre a mobilização brasileira para a III Conferencia Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Intolerâncias Correlatas. Brasília: FCP/Nandyala, 2013.
- RIOS, Flavia. O protesto negro no Brasil contemporâneo (1978-2010). Lua Nova. São Paulo. Num. 85, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php>? Acessado em: agosto de 2013.
- SANTOS, Gevanilda; SILVA, Maria Palmira. Racismo no Brasil: percepções da discriminação e do preconceito racial no século XXI. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2005.
- SANTOS, Sales Augusto. Ações afirmativas e combate ao racismo nas Américas. Brasília: MEC/UNESCO, 2005.
- SECCHI, Leonardo. Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.
- SEPPPIR. Relatório de atividades. Brasília, 2004.
- SILVA, Maria Palmira. O alcance político dos movimentos sociais de combate ao racismo no Brasil. In: (Org) BARBOSA, Lucia Maria de Assunção; SILVA, Petronilha Beatriz Gonçalves; SILVÉRIO, Valter Roberto. De preto a afro-descendente: trajetórias de pesquisa sobre relações étnico-raciais no Brasil. São Carlos: Edufscar, 2003.
- SILVÉRIO, Valter Roberto. Ações afirmativas e diversidade étnico-racial. In: SANTOS, Sales Augusto (Org). Ações afirmativas e combate ao racismo nas Américas. Brasília: MEC/UNESCO, 2005.
- SILVERIO, Valter Roberto; MOEHLECKE; Sabrina. Ações afirmativas nas políticas educacionais: o contexto pós-Durban. São Carlos: Universidade Federal de São Carlos, 2009.
- SKIDMORE, Thomas. Uma história do Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 1996.
- SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Revista Sociologias. Porto Alegre. 16 p 20-45. Julho de 2006.
- THEODORO, Mario L. As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição. Brasília: IPEA, 2008.