

O Estado brasileiro, o Movimento Negro Unificado e as Políticas Públicas para as populações negras brasileiras entre os anos de 1988 e 2008: elementos para uma análise

Luís Gustavo Santos Encarnação¹

Introdução

“Quero ver nossas crianças de hoje, no dia de amanhã, de anel no dedo e aos pés de Xangô” (Mãe Aninha)

O desafio lançado pela mãe de santo do terreiro de candomblé Ilê Opô Afonjá, citado pela Ialaxê nilê Axé Opô Afonjá no momento de criação da mini-comunidade Oba-biyi – que tinha o objetivo de criar uma nova pedagogia que, através dos códigos culturais comunitários e do reforço dos valores ancestrais de suas crianças, tentasse conciliar a busca por um lugar digno em uma sociedade racista e excludente (de anel no dedo), sem perder a sua identidade cultural (aos pés de Xangô) –, resume de forma precisa os anseios do movimento negro organizado brasileiro contemporâneo.

Esta análise ainda embrionária – por constituir parte de trabalho dissertativo para conclusão de curso de pós-graduação ainda em andamento –, objetiva trazer à luz elementos para a análise de algumas ações desenvolvidas nas últimas três décadas, por aqueles que aceitaram o desafio de transformar o sonho daquela mãe de santo em política de Estado.

1.0 O Estado brasileiro, as Políticas Públicas e os “Novos” Movimentos Sociais no contexto da Constituição de 1988

A crise do *Welfare State*², em meados da década de 1970, somado à falência do sistema político e econômico da então União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

¹ Mestrando em Cultura, Memória e Desenvolvimento Regional pela Universidade do Estado da Bahia, Técnico em Assuntos Educacionais pela Universidade Federal do Recôncavo da Bahia e Professor Regente pela Secretaria de Educação do Estado da Bahia. Atualmente vinculado ao Grupo de Pesquisa “Movimentos Sociais e Organismos do Terceiro Setor” da Universidade do Estado da Bahia. E-mail: luisgustavo@ufrb.edu.br

² O *Welfare State*, ou Estado de Bem-Estar Social, é uma concepção de organização política e econômica que ganha visibilidade à partir da Crise de 1929 (Grande Depressão) e que entende o Estado nação como agente principal de promoção social e organização da economia. Seu corpo teórico advém das idéias do economista inglês John Maynard Keynes, e é posto em prática, pela primeira vez, através da

(iniciada no mesmo período e intensificada na década seguinte), deu início a um período de emergência de teses neoliberais que questionavam o papel do Estado na mediação das relações econômicas, políticas e sociais entre os homens.

Desta forma, a bibliografia recente de analistas políticos tem, nas últimas três décadas, buscado analisar os “novos” papéis atribuídos ao Estado e à sociedade em um contexto político liberal-capitalista que prevê a desregulação e abertura das economias nacionais, a necessidade de ajuste/ reforma dos Estados-nação³, a flexibilização de leis trabalhistas e privatização de empresas e serviços públicos, entre outros.

Por outro lado, ondas democratizadoras, representadas por movimentos em prol de (novos) direitos sociais, da redistribuição de riquezas, da efetiva participação nas decisões do poder público (bem como de sua avaliação e fiscalização), entre outros, têm tomado espaço, especialmente em países subdesenvolvidos, onde o acelerado processo de modernização, nos moldes neoliberais, fora responsável pelo frágil enraizamento do princípio de cidadania e acirramento das desigualdades sociais. Estes movimentos, que se têm constituído objeto de estudo de pesquisadores em universidades e centros de pesquisa de todo o mundo, têm elencado o Estado nacional como referência central de suas ações e anseios (OSLAK, 1997).

No cenário brasileiro, as décadas de 1970 e 1980 foram marcadas fortemente pelo recrudescimento das forças da ditadura militar⁴ – instituída desde o Golpe Militar de 1964 – e, por conseguinte, pelo processo de alargamento gradual da democracia, institucionalizada através da Constituição Federal de 1988. Neste contexto, a forte crise

política econômica (intitulada New Deal) aplicada pelo então presidente dos Estados Unidos da América, Franklin Delano Roosevelt, entre os anos de 1933 e 1937, como alternativa à pior crise econômica que o país já vira.

³ O surgimento do Estado Nacional – entendido como forma especificamente política de dominação – está vinculado às próprias fases de desenvolvimento do sistema capitalista. Sua formação é parte constitutiva de um processo de construção social caracterizado pela “delimitação de um espaço territorial, o estabelecimento de relações de produção e troca, a conformação de classes sociais e o desenvolvimento de sentimentos de pertencimento e destino comum que deram conteúdo simbólico à idéia de nação”. (OSLAK, 1997, p. 04)

⁴ O recrudescimento das forças da ditadura militar fora possível, entre outros, pela desaceleração – e posterior crise – que a economia brasileira sofrerá nos anos que sucederam o “milagre brasileiro”, caracterizado pela rápida modernização da indústria e construção de grandes obras que enriqueceram uma elite nacional a ponto de transformar a economia brasileira na oitava do planeta, à época. O alto endividamento e extrema dependência do capital externo que o país experimentava naquele período, no momento em que ocorreu a fuga do capital especulativo, causaram o empobrecimento e endividamento de grande parcela da população. Por outro lado, este período de “abatimento” das forças da ditadura militar, constituirá momento importantíssimo para o fortalecimento dos movimentos sociais, silenciados desde a instituição do Ato Institucional nº5, em 1968.

econômica que assolará o país, ainda no início dos anos setenta, será responsável pelo ressurgimento, não apenas dos movimentos sociais mais tradicionais (como o movimento de trabalhadores, estudantes e outros), mas também de novas formas de organização social (baseadas em outras fontes de exclusão) que vislumbrarão no Estado – por vezes, na superação do mesmo –, a possibilidade de mudança de nosso quadro social. Finalmente, da confluência das forças mobilizadas em prol do retorno ao regime democrático – a ditadura militar findara, formalmente, em 1985 –, e pela construção da nova constituinte, resultará a consagração do princípio de participação da sociedade civil nas decisões do Estado brasileiro⁵.

[o debate sobre as políticas sociais] relaciona-se à crise brasileira dos anos 80, quando se observa a interpenetração de duas dinâmicas societárias: um elemento político vinculado à crise do autoritarismo e à transição negociada "pelo alto" que marcou a democratização em nosso país, e determinantes econômico-sociais derivados dos processos de reorganização mundial do capitalismo (...). No quadro de redefinições das relações entre Estado e sociedade civil, um amplo e heterogêneo conjunto de forças sociais foi protagonista do debate e das propostas para fazer frente à crise social, que desaguaram no processo constituinte do qual resultou a Constituição Federal de 1988. (RAICHELIS, grifo nosso, 2000, pp. 04-05)

Neste sentido, Evelina Dagnino (2004) alerta para a idéia de que, desde a década de oitenta, até os dias atuais, tem-se havido uma disputa entre dois projetos políticos divergentes no cenário brasileiro: um projeto político “democratizante”, que teria como principais elementos propulsores os movimentos sociais nacionais das décadas de 1970/80 – que, por sua vez, possuem como marco fundador o restabelecimento da democracia formal e apostam na possibilidade da ação conjunta do Estado e sociedade civil em prol do aprofundamento democrático – e um projeto neoliberal, que defenderia a necessidade do Estado brasileiro se isentar de seu papel garantidor de direitos sociais.

No que se refere ao projeto político neoliberal, ele terá como grande marco fundador a eleição do então Presidente da República, Fernando Collor de Melo⁶, em

⁵ Instrumentos de democracia direta como o plebiscito, o referendo, os projetos de iniciativa popular, bem como o estabelecimento dos conselhos gestores de políticas, instituídos através da Constituição de 1988, constituem exemplos de mecanismos de ampliação da participação popular nas decisões políticas.

⁶ Seu governo foi marcado pela implementação do *Plano Collor*, abertura do mercado nacional às importações e início de um programa nacional de privatização de empresas públicas. Apoiado pelas

1989, e se aprofundará nas propostas de reforma do Estado brasileiro elaboradas no governo Fernando Henrique Cardoso, em 1995, corporificadas no documento intitulado *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, elaborado pelo então Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira.

Ainda na introdução do documento aprovado pela Câmara da Reforma do Estado em 21 de setembro de 1995, o Ministro de Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira, faz um breve sobrevôo histórico das possíveis razões da crise que o Estado experimentava no período – com especial destaque para a condição brasileira –, enfocando, sobretudo, os “desvios de suas funções precípuas”:

Nos últimos anos, assistimos em todo o mundo a um debate acalorado - ainda longe de concluído - sobre o papel que o Estado deve desempenhar na vida contemporânea e o grau de intervenção que deve ter na economia. No Brasil, o tema adquire relevância particular, tendo em vista que **o Estado**, em razão do modelo de desenvolvimento adotado, **desviou-se de suas funções precípuas para atuar com grande ênfase na esfera produtiva**. Essa maciça interferência do Estado no mercado acarretou distorções crescentes neste último, que passou a conviver com artificialismos que se tornaram insustentáveis na década de 90. Sem dúvida, num sistema capitalista, Estado e mercado, direta ou indiretamente, são as duas instituições centrais que operam na coordenação dos sistemas econômicos. Dessa forma, se uma delas apresenta funcionamento irregular, é inevitável que nos depararemos com uma crise. Foi assim nos anos 20 e 30, em que claramente foi o mau funcionamento do mercado que trouxe em seu bojo uma crise econômica de grandes proporções. Já nos anos 80, **é a crise do Estado que põe em cheque o modelo econômico em vigência**. (PEREIRA, grifos nossos, 1995, p.10)

Entre seus argumentos, Bresser Pereira aponta que, uma vez que o Estado, nas décadas de 1920/30 socorrera o mercado, na crise que sucedera a primeira guerra mundial – através da implantação de um modelo de Estado interventor (*Welfare State*), bem sucedido até fins da década de 1960 –, neste momento, era a vez do mercado

mídias na campanha presidencial que ameaçava levar ao poder políticos de esquerda como Leonel Brizola e Luiz Inácio Lula da Silva, recebera o título de “caçador de marajás” – numa alusão à campanha de enxugamento da máquina pública através do congelamento salarial e cortes de pessoal no setor público – e sua estratégia de marketing focava os temas do combate à corrupção e a inflação. O plano que levava seu nome acabou por aprofundar a recessão econômica e denúncias de corrupção política, envolvendo seu tesoureiro, culminaram com um processo de impugnação de seu mandato. Fernando Collor, tentando – sem sucesso – evitar um processo que poderia provocar a sua inexigibilidade, renuncia ao cargo em 02/10/1992, deixando-o para seu vice, o mineiro Itamar Franco.

“desafogar” o Estado, que tornara-se disfuncional em relação ao primeiro, por haver assumido compromissos que já não conseguiria atender eficazmente, haja visto “a sobrecarga de demandas a ele dirigidas, sobretudo na área social.” (PEREIRA, 1995, p.10).

Entretanto, frente ao diagnóstico apresentado pelo Ministro Bresser Pereira – em que apresenta o Estado como problema e indica uma agenda de reformas (remédio) assaz indigesta –, autores como Frederico Lustosa da Costa (2006) propõe outra perspectiva:

...a crise do Estado é mais do que uma crise fiscal e decorre em larga medida da sua incapacidade de regular a vida social diante da emergência de uma nova organização produtiva e de um novo padrão de acumulação. Nesse raciocínio, foi o mercado livre que se tornou disfuncional à sociedade pós-industrial, pois não é mais capaz de gerar empregos e financiar o *Welfare State*, inaugurando aquilo que Pierre Ronsavallon e Jean-Paul Fitoussi chamam de nova era das desigualdades. Trata-se de uma crise de largo espectro, que põe em causa as relações entre economia e sociedade (crise do trabalho), que desfigura as instituições encarregadas de promover a solidariedade social (crise do welfare state) e que esvazia a cidadania e as identidades individuais e coletivas (crise da democracia). [...] Assim, a crise do Estado é também **o conjunto de efeitos colaterais provocados pelos remédios utilizados para enfrentá-la**, a partir da inauguração de um estilo de governo caracterizado pela prioridade absoluta ao ajuste fiscal, com cortes expressivos nos gastos sociais. É ainda o produto do “fim da compaixão”, quer dizer, a ruptura do consenso social que permitiu o desenvolvimento do Welfare State. (COSTA, grifo nosso, 2006, p. 07)

Ainda no que concerne aos dois projetos políticos defendidos à época, um proposto por seguidores da cartilha neoliberal, que propunha o enxugamento do Estado brasileiro (entendido através de sua desoneração com o campo social) e outro, acastelado pelos movimentos sociais da época – que reconheciam no Estado o instrumento primeiro para a superação das desigualdades –, desta vez, é o cientista político Valter Silvério que adverte:

Tais denúncias e exigências fazem parte de um contexto mais amplo de lutas que exigiam uma mudança no tratamento da questão social por parte do Estado brasileiro. Este processo dinâmico tem permitido visualizar uma disputa entre um projeto político que continua a apostar na tradição autoritária e outro que aponta para a necessidade

de atualização democrática no processo de tomada de decisão dos rumos do país. O primeiro insiste na inovação e ou adequação do sistema produtivo sem dar a devida importância para as implicações sociais de uma modernização sem modernidade; o segundo, ao visualizar nas lutas sociais os efeitos causados pela persistente insatisfação dos setores populares com os rumos do país, reconhece que vivemos uma “nova” sociabilidade política. (SILVÉRIO, 2003, p. 321)

Uma importante advertência para aqueles que se propõem a analisar qualquer das diversas formas de organização social que se originarão/ re-estruturarão neste período, diz respeito à tendência – preconizada por alguns pesquisadores – de se associar o ressurgimento destes movimentos à certa iniciativa do Estado brasileiro, que, através da “Constituição Cidadã”⁷, teria aberto as suas portas para uma participação mais descentralizada e logo, mais democrática para com seus cidadãos⁸. Esta nova institucionalidade (introduzida pela reforma do Estado brasileiro⁹ de fins da década de 1980) deve sim, ser percebida enquanto, entre outros, conseqüência das aspirações da sociedade civil organizada brasileira que já ansiava por participação política direta. (CRUZ, s/d).

No tocante a este aspecto, alguns autores advertem que a abertura para a participação da sociedade civil organizada nos processos decisório e executor de políticas públicas, tem significado, na cartilha dos defensores da aplicação do projeto neoliberal, a substituição da responsabilidade do Estado frente às demandas sociais, em especial naqueles setores que possam ser assumidos por grupos organizados, e que tal ação é justificada através de uma suposta incapacidade do Estado brasileiro em formular e implementar políticas públicas para o campo social. Para Cruz (s/d), o governo brasileiro, principalmente durante a presidência de Fernando Henrique Cardoso, teria observado a importância da ampliação da participação destes novos atores sociais através de uma perspectiva que preconizava que o Estado havia crescido demais,

⁷ Durante o encerramento da Assembléia Nacional Constituinte, em 27 de julho de 1988, o deputado federal e constituinte Ulisses Guimarães denominou a nova carta brasileira de “Constituição cidadã”.

⁸ Esta observação também será dada por Alberto Mellucci (2001).

⁹ No caso de países que acabavam de sair de uma experiência autoritária, como no caso brasileiro, Cruz indica que a proposta de descentralização político-administrativa – instituída na nova constituição – passou a ser entendida como importante requisito para a consolidação da democracia, ou, em suas palavras “descentralização passou a significar democratização”. O trabalho de Bresser Pereira, por outro lado, aponta no projeto de descentralização administrativa a responsabilidade pela burocratização dos processos e tomadas de decisão.

tornando-se fraco e incapaz de arcar com suas ditas “funções específicas” e que necessitaria estabelecer parcerias, coalizões e alianças com amplos setores da sociedade para lidar com as demandas sociais “não legítimas” (CRUZ, s/d, p. 40).

Em consonância com o proposto por Gisele Cruz, a pesquisadora Evelina Dagnino defende a idéia de que, desde os anos oitenta e até os dias atuais, tem havido uma disputa entre o “projeto político democratizante” dos movimentos e o “projeto neoliberal” em torno dos próprios significados de conceitos como participação, sociedade civil, cidadania e democracia. Desta forma, projetos políticos que apontam em direções antagônicas teriam encontrado suas armas principais, nos “deslizamentos semânticos” em torno de tais conceitos e defenderiam – compreendendo tal idéia de formas diferenciadas – a construção de uma sociedade civil ativa e propositiva¹⁰. Esta “confluência perversa” que fluidificaria conceitos fundamentais para a compreensão do papel do Estado e do indivíduo em nossa sociedade, sob o prisma de diferentes projetos políticos, acaba por ressaltar a importância da análise de tais projetos, como forma de superação da visão homogeneizadora do papel da sociedade civil e/ ou do próprio Estado (muitas vezes compreendidos, de forma simplória, como faces, respectivamente, do bem e do mal), bem como dos próprios deslocamentos de sentido operados nos conceitos por tais projetos (DAGNINO, 2004).

A importância da disputa por estes conceitos, para a autora, encontra-se exatamente em seu valor na origem do projeto participativo democratizante dos anos oitenta. No fato de que eles constituiriam os canais de mediação entre os diferentes campos políticos¹¹.

¹⁰ Dagnino indica que, se por um lado, a participação nos espaços de decisão e execução das políticas públicas remetem a uma antiga demanda dos movimentos sociais das décadas de 70 e 80, por outro, o projeto neoliberal interessa-se pelo encolhimento gradativo do Estado e conseqüente transferência de suas responsabilidades sociais para a sociedade civil.

¹¹ Segundo a autora, em análise de depoimentos de ativistas da sociedade civil organizada (em 2002), envolvidos em ações/ atividades de Organizações Não Governamentais, alguns dos questionamentos presentes em seus discursos acabam por desnudar a estratégia de um projeto neoliberal que não pode admitir claramente a sua intenção de desobrigar o Estado para com o campo social. Desta forma, acaba por associar/ vincular o conceito de sociedade civil à idéia de funcionamento das organizações do Terceiro Setor. Entre os questionamentos presentes pelos militantes, encontramos: “o que estamos fazendo aqui?”, “que projeto estamos fortalecendo?”, “não ganharíamos mais com outro tipo de estratégia que priorizasse a organização e a mobilização da sociedade, ao invés de atuar junto com o Estado?” (DAGNINO, 2004, p. 97)

(...) o projeto neoliberal encontra no Brasil um contendor relativamente consolidado, embora evidentemente não hegemônico, capaz de constituir um campo de disputa. A existência desse contendor e dessa disputa determina, na nossa perspectiva, direções específicas às estratégias e formas de atuação das forças vinculadas ao projeto neoliberal em nosso país que, se não se afastam das direções adotadas no nível global, adquirem especificidade própria na medida em que são forçadas a estabelecer relações de sentido e um terreno de interlocução com o campo adversário. A necessidade dessa interlocução se acentua no interior dos espaços públicos de participação do Estado e da sociedade civil quando se defrontam face a face esses dois projetos. É possível entender o cenário e a natureza dessa interlocução se lembrarmos que os anos 90 no Brasil são caracterizados por uma inflexão nas relações entre o Estado e os setores da sociedade civil comprometidos com o projeto participativo democratizante, onde estes últimos substituem o confronto aberto da década anterior por uma aposta na possibilidade de uma atuação conjunta com o Estado. (DAGNINO, 2004, p. 99)

Ao analisar o deslocamento de sentido operado no conceito de *participação*, Dagnino alerta para o fato de que, aquele que constituía anteriormente “o núcleo central do projeto democratizante”, tem sido associado a certa ênfase ao “trabalho voluntário”, à “participação solidária” e outros, promovendo-se uma “despolitização do conceito”, bem como substituindo o seu potencial democratizante por formas estritamente individualizadas de tratar questões como a desigualdade social e a pobreza (DAGNINO, 2004, p.106-7). Talvez de forma ainda mais grave, a autora adverte quanto à re-significação do conceito de cidadania, originalmente inspirado na luta pelos direitos humanos internacionais.

Finalmente, e igualmente preocupante, o projeto neoliberal não operaria apenas através de uma concepção de Estado mínimo, mas também através de uma concepção minimalista – pois restringiria não apenas o espaço das disputas, mas a arena política, seus participantes, processos, agenda e campo de ação – tanto da política como da democracia, de forma que este seu “encolhimento” apresentaria suas maiores conseqüências justamente sobre aqueles poderiam ameaçar o avanço do projeto neoliberal. Para exemplificar, a autora apresenta como sintomático o evento em que, o então presidente Fernando Henrique Cardoso, ao ser questionado sobre a sua autorização de envio de tanques para enfrentar uma greve de petroleiros – considerada “política” pela mídia comprometida com o referido projeto, como forma de

desqualificar o interlocutor (o ator político) –, se esta constituiria uma ação democrática, teria respondido: “Democracia se faz é no Congresso”¹².

Interessante abordagem da suposta mudança de papéis que envolveria o Estado-nação contemporâneo e a sociedade civil – em especial na região da América Latina –, é oferecida por Oscar Oslak¹³. Este autor apresenta a hipótese de que não tenham sido as regras fundantes do capitalismo que teriam variado nas últimas décadas, mas que a mudança tenha ocorrido exatamente no campo dos atores políticos, estratégias e resultados do jogo político.

Esta constatação ocorre das premissas: se o Estado constitui o principal espaço de articulação das relações sociais, e estas relações corresponderiam a “um determinado padrão de organização e controle social” determinado pela “ordem capitalista”, as supostas mudanças de papéis, propostas por alguns autores da ciência política, seriam apenas “adaptações funcionais” que serviriam apenas para reafirmar o papel originário do Estado de reprodutor do sistema (OSLAK, 1997, p.04). Entretanto, a resultante desta ordem seria fruto do embate estabelecido no bojo do próprio processo de construção social (que é histórico), e das posições tomadas e recursos mobilizados pelos diversos atores políticos (aí incluso o próprio Estado).

2.0 O Movimento Negro Unificado e a construção de uma Agenda de Políticas Públicas para as populações negras brasileiras

Embora o Ministério da Educação brasileiro tenha incorporado de forma bastante tímida a temática étnico-racial através do tema “Pluralidade Cultural” nos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) ainda na década de noventa, foi a partir do ano de 2002, com a Lei nº10.558 – que oficializa o programa “Diversidade na Universidade” –, depois em 2003, com a alteração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) para a obrigatoriedade do ensino de história e cultura afro-brasileira nas escolas, e finalmente em 2004, com a criação da Secretaria de Educação

¹² Ibid., p. 109.

¹³ No trabalho intitulado “Estado y Sociedad: Las nuevas reglas del juego” (1997), Oscar Oslak desenvolve um estudo sobre o Estado e sociedade contemporânea argentinas. Nele, entre outros, conclui que nas sociedades latino-americanas, tradicionalmente, o Estado constituía o lócus principal da política, onde desembocavam todas as pressões, demandas e tomadas de posição que deram sucessivos conteúdos à agenda política nacional.

Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD), que as políticas de ações afirmativas e valorativas começam a ser inseridas na agenda nacional (SANTOS, 2005). Este atraso na implementação de ações estatais para o enfrentamento da condição dos afro-descendentes brasileiros, neste campo, se destaca ainda mais, quando consideramos que já desde meados da década de 1980 instituições como a Fundação Cultural Palmares (vinculado ao Ministério da Cultura), o Conselho de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra (no estado de São Paulo), a Secretaria Extraordinária de Defesa e Promoção das Populações Afro-Brasileiras (no Rio de Janeiro) e outras, já discutiam ações efetivas para a redução das desigualdades étnico-raciais no interior de nosso país, inclusive, através de políticas compensatórias e de ação afirmativa.

Neste contexto, entre as décadas de 1980/90, diversas entidades/ organizações negras, no contexto da Constituição de 1988, surgem ou modificam sua concepção e estrutura iniciais e transformam-se em Organizações Não-Governamentais (ONGs), objetivando o recebimento de financiamentos de agências de cooperação internacional e começam a se destacar no cenário nacional – inclusive nos dias atuais –, pelos trabalhos desenvolvidos nos campos cultural, educacional, assistencial (inclusive jurídico), entre outros. Exemplos destas organizações são encontrados na Casa Dandara (Belo Horizonte, em 1987), no Geledés - Instituto da Mulher Negra (São Paulo, em 1988), no Centro de Articulação de Populações Marginalizadas (CEAP), criado no Rio de Janeiro (em 1989), no Centro de Estudos de Relações Trabalho e Desigualdade (CEERT), criado em São Paulo (em 1990), na Criola (Rio de Janeiro, em 1992), na Associação dos Ex-Alunos da FUNABEM (ASSEAF), fundada em 1979, entre outros.

Ainda no início da década de 1990 surgem também as iniciativas dos movimentos negros brasileiros na construção de “cursinhos pré-vestibular” para estudantes auto-declarados negros – seu objetivo era proporcionar, efetivamente, condições para o ingresso destes grupos, antes marginalizados, nas universidades públicas brasileiras –, como é o caso do Instituto Steve Biko¹⁴ (criado na Bahia, no ano de 1992), o Pré-Vestibular para Negros e Carentes (PVNC) fundado no Rio de Janeiro (em 1993), o Curso do Núcleo de Consciência Negra da Universidade de São Paulo e o

¹⁴ Importante pesquisa sobre a natureza do projeto e ações desenvolvidas pelo Instituto Steve Biko, na Bahia, foi desenvolvido por Nádia Cardoso (2005), militante, em trabalho de dissertação de mestrado presente na bibliografia deste trabalho.

EDUCAFRO (ambos criados em São Paulo, respectivamente, nos anos de 1994 e 1997), o curso Zumbi dos Palmares (no Rio Grande do Sul, em 1995), entre outros (NASCIMENTO, 2007, p. 03).

Outra ação do movimento negro organizado brasileiro que merece destaque neste período foi a “*Marcha Zumbi dos Palmares – contra o racismo, pela cidadania e pela vida*”, realizada em 20 de novembro de 1995, em frente ao Congresso Nacional brasileiro e que reunira, segundo alguns, cerca de trinta mil ativistas negros (NASCIMENTO, 2007). Como resposta ao ato, o governo brasileiro, criara o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) cuja missão consistia na elaboração de diagnóstico e formulação de propostas/ projetos voltados à valorização e melhoria de vida da população afro-descendente brasileira.

No sentido de impulsionar as discussões a respeito da discriminação racial no nosso país, teve papel fundamental a criação do Comitê Nacional para a Preparação da Participação Brasileira na “III Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata”, realizado na África do Sul, na cidade de Durban, pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso (2000), em resposta à Resolução 2000/14 da Comissão de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas.

Preocupado com a necessidade de apresentar “medidas concretas” de combate ao racismo no país, em relatório a ser apresentado na Organização dos Direitos Humanos já no ano seguinte, o governo brasileiro promove (em 1999) uma reunião, através da Secretaria de Direitos Humanos do Ministério da Justiça, entre representantes de cursos pré-vestibulares populares (membros do PVNC, EDUCAFRO, Steve Biko, Zumbi dos Palmares e outros) e órgãos governamentais (Ministério da Justiça, o Grupo de Trabalho Interministerial, a Fundação Cultural Palmares e o Ministério da Educação) para apresentar, entre outros, a proposta de financiamento dos cursinhos e apresentá-la como ação governamental de combate ao racismo e promoção da igualdade racial (NASCIMENTO, 2007, p. 07).

Apenas após grande constrangimento durante a conferência (quando o governo brasileiro será denunciado em sua apatia no enfrentamento do racismo no território nacional, bem como pelo não cumprimento de convenções assinadas anteriormente, em que se comprometia a instituir políticas para eliminação de formas de discriminação

racial), marcada por manifestações dos militantes dos movimentos negros brasileiros (que comporão a segunda maior delegação presente no evento, atrás apenas daquela do país anfitrião) exigindo políticas de ação afirmativa e cotas para ingresso nas universidades públicas, o governo brasileiro desenvolverá algumas iniciativas relativamente mais ousadas em relação ao tema.

Desta forma, será instituído um sistema de cotas para a ocupação de cargos de confiança nos Ministérios da Justiça e do Desenvolvimento Agrário, será instituído o Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCD) – no âmbito do Ministério da Justiça (Decreto nº. 3952/2001) –, o Programa Nacional de Ações Afirmativas¹⁵ (Decreto nº. 4288/2002) e o programa Diversidade na Universidade¹⁶. Será neste período também que algumas universidades públicas instituirão políticas de reserva de vagas para o ingresso em cursos de graduação – como a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), a Universidade do Norte Fluminense (UENF), Universidade do Estado da Bahia¹⁷ (UNEB) e outras – para estudantes oriundos de escolas do ensino público, que se auto-identificassem como afrodescendentes ou índiosdescendentes.

O contexto de discussões a respeito da necessidade de aplicação de políticas de ação afirmativa por parte do Estado brasileiro não passará despercebido nas eleições presidenciais do início do ano. Neste sentido, alguns dos candidatos da época apresentarão, já em seus programas de governo, discussões sobre o tema, inclusive apresentando propostas de implementação de políticas de ação afirmativa. Após a

¹⁵ O Dicionário de Relações Étnicas e Raciais, de Ellis Cashmore, conceitua Ação Afirmativa como a “política voltada para reverter as tendências históricas que conferiram às minorias e às mulheres uma posição de desvantagem, particularmente nas áreas de educação e emprego. Ela visa ir além da tentativa de garantir igualdade de oportunidades individuais ao tornar crime a discriminação, e tem como principais beneficiários os membros de grupos que enfrentaram preconceitos” (CASHMORE, 2000, p.31).

¹⁶ O então Ministro da Educação, do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, Paulo Renato de Souza, era de posição contrária às políticas de reserva de vagas para ingresso na universidade, o programa fora apresentado como “uma alternativa à política de cotas”. O que terminou por desagradar grande parte da militância negra brasileira à época.

¹⁷ A implantação das políticas de cotas para afrodescendentes na Universidade do Estado da Bahia fora oriunda de uma solicitação, encaminhada através de articulações políticas do movimento negro baiano, para a Câmara de Vereadores de Salvador, que a encaminhara ao Governo do Estado. Desta forma, a Secretaria de Educação – após consulta à Procuradoria Geral do Estado – solicitou àquela universidade o seu estudo. Após análise e parecer favorável da instituição – através de comissão instituída para este fim –, foi-se então formulada uma proposta sumária de resolução para submissão ao seu conselho acadêmico, que o aprovou, sem votos contrários, e o publicizou através da Resolução nº. 196/02. As propostas desta universidade estão articuladas no “Programa de Ações Afirmativas: A Construção da Igualdade Racial em uma Nova Cultura Universitária” (2007), onde sugere uma série de ações articuladas para a efetivação do programa. Sobre este assunto, ver Mattos (2007).

eleição que levou à presidência o candidato Luís Inácio Lula da Silva (em 2003), alguns atos governamentais foram instituídos (a exemplo da sanção da Lei nº. 10.639/2003 – que institui a obrigatoriedade do ensino da cultura afro-brasileira nas escolas, a criação da Secretaria Especial de promoção de Políticas de Igualdade Racial (SEPPIR), o Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº. 12.288/2010), o projeto que institui políticas de cotas nas Universidades Federais e outros.

Ainda em função da *III Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata*, a imprensa brasileira, especialmente a escrita, passara a divulgar mais informações sobre a questão racial em território nacional e, embora tenha se posicionado explicitamente contrária ao estabelecimento de cotas para ingresso no ensino superior brasileiro, ela não só ajudou a publicizar o debate junto à sociedade, como forçou uma parte significativa dos acadêmicos brasileiros a se posicionarem a respeito da possibilidade de implementação do sistema de cotas no território nacional¹⁸ (SALES, 2005).

Ironicamente, já faziam mais de trinta anos que o Brasil havia se comprometido junto aos países membros das Nações Unidas a criar políticas públicas para a eliminação da discriminação racial¹⁹ no território nacional, inclusive mediante a criação de políticas de ação afirmativa e valorativa, como podemos perceber nos artigos da “*Convenção Internacional Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial*”, ratificada pelo Brasil desde 27 de março de 1968.

De acordo com o referido documento, constata-se que, se na esfera internacional, uma primeira vertente de instrumentos legais nasceu com o objetivo de proporcionar ao homem uma proteção geral, genérica e abstrata – por conta do temor da diferença, e tendo como baluarte o princípio da igualdade –, posteriormente, percebeu-

¹⁸ Ainda no ano de 2001, os jornais a Folha de São Paulo e O Globo haviam apresentado editoriais em contraposição à implantação das políticas afirmativas (mais especificamente contra as políticas de reserva de vagas nas instituições de ensino de nível superior). Ilustrando o posicionamento de muitos acadêmicos e apresentando argumentos ainda hoje repetidos pelos inúmeros opositores desta proposta para as políticas públicas brasileiras, se encontravam a então Reitora da Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Nílceia Freire e o ex-Ministro de Educação Paulo Renato de Souza, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso.

¹⁹ Entende-se por ações afirmativas um conjunto de medidas que têm por objetivo igualar o acesso de grupos sociais discriminados a certas oportunidades, estimulando sua participação em espaços onde, anteriormente, estavam sub-representados, e por ações valorativas as medidas que têm por objetivo o combate aos estereótipos depreciativos, a valorização das diversas etnias e a valorização da pluralidade étnica da sociedade.

se a necessidade de conferir a determinados grupos de pessoas, uma proteção especial e particularizada, frente a sua vulnerabilidade social, causada pela igualdade de direitos tardia. Desta forma, compreende-se que, paradoxalmente, uma estrutura comum de ação (ou liberdades), requer que grupos de cidadãos histórica e sistematicamente depreciados sejam tratados desigualmente, através de políticas que tratem destas assimetrias ilegítimas de poder. Apenas uma política de dar poderes (autonomia) poderia tratar destas assimetrias de oportunidade.

Quando o poder gera tais resultados, a participação é involuntariamente restrita ou artificialmente delimitada. Na medida em que a nautonomia²⁰ existe, uma estrutura comum de ação não é possível e a democracia torna-se um domínio privilegiado operando em favor de cidadãos com recursos significativos (HELD, 1994, p. 70).

O Movimento Negro Unificado – entidade que marca a última fase do movimento negro brasileiro –, de âmbito nacional, teve suas origens na organização política de orientação marxista-trotskista “*Convergência Socialista*” e muitos dos seus militantes encontraram nesta última, sua escola de formação política e ideológica. Neste momento inicia-se o período do movimento representado pela busca de uma re-significação da história do negro no Brasil e, necessariamente, de valorização de sua cultura²¹. Reconhecido o importante papel da população negra no processo de edificação do Estado brasileiro, surge então a oportunidade do movimento passar a exigir dos poderes públicos – neste momento, na condição de importante ator do cenário político –, de forma incisiva, a formulação de agendas que tenham por objetivo a melhoria de vida destas populações. Entretanto, considerando-se que as políticas de teor afirmativo continuam cercadas por polêmicas e resistências, entendemos que a temática carece, mais do que nunca, de aprofundamentos. Pesquisas que, não apenas busquem a

²⁰ Chama-se “nautonomia” a produção e distribuição assimétrica, socialmente condicionada, de oportunidades de vida que corroem as possibilidades de participação política.

²¹ Foi nesse período que o dia 13 de maio, dia de comemoração festiva da abolição da escravatura, transformou-se no Dia Nacional de Denúncia contra o Racismo, e o dia 20 de novembro (dia presumido da morte do líder Zumbi dos Palmares) transformou-se no Dia Nacional da Consciência Negra. O termo “negro” foi adotado para designar os descendentes de africanos escravizados e despojá-lo de sentido pejorativo, bem como houve a incorporação do padrão de beleza, indumentária e culinária africanas.

avaliação dos resultados obtidos – em muitos casos ainda muito frágeis por serem políticas ainda muito recentes –, mas que possam oferecer a dimensão humana da participação dos atores de um movimento social que, “por intermédio [de suas] múltiplas modalidades de protesto e mobilização (...) vem dialogando, não apenas com o Estado, mas principalmente com a sociedade brasileira. (...) [e cuja trajetória] vem se caracterizando pelo dinamismo, elaboração e reelaboração, em cada conjuntura histórica, de diversas estratégias de luta a favor da integração do negro e erradicação do racismo na sociedade brasileira”²².

Por outro lado, apesar das conquistas obtidas nos últimos anos, o ano de 2005 – que deveria ter sido o ano da Marcha Zumbi dos Palmares +10 – fora marcado pela fragmentação do movimento social negro que, dez anos atrás, ocupara a capital do país. Neste momento, o movimento responsável pela apresentação e defesa das políticas públicas para as populações negras no cenário nacional começaria a estagnar. Nas palavras de Hélio Santos:

O debate e mesmo a incipiente implementação de políticas públicas para a população negro-descendente são resultado exclusivo do empenho do movimento social negro brasileiro. Foi o movimento social que, a despeito do olímpico desprezo manifestado pelos partidos políticos sobre o tema, seduziu setores e pessoas no sentido de romper com uma inércia de meio milênio. (SANTOS, s/d, p. 58)

Ironicamente, as marchas realizadas nos dias dezesseis e vinte e dois de novembro daquele ano – de um movimento que, segundo o próprio Hélio Santos, tivera de enfrentar, não apenas a falta de apoio como, diversas vezes, a resistência daqueles que deveriam constituir seus parceiros preferenciais no cenário político instituído – foram muito menos expressivas e anunciavam posicionamentos/ concepções divergentes em torno das (in)ações do Estado brasileiro: um bloco de militantes, aliado ao partido que ocupava o governo federal à época (o Partido dos Trabalhadores), tecia críticas ao Estado brasileiro com o cuidado de não “afetar” a imagem governo deste último – em tese, comprometido com o projeto defendido pelo movimento nas décadas anteriores; outro bloco, fazia críticas ao governo instituído, apontando sua indisposição na implementação de certas políticas para benefício das comunidades negras, bem como

²² DOMINGUES, 2007, p.122.

denunciando a cooptação de membros e setores do movimento social negro. Ambos pareciam ter eleito, naquele momento, o campo político-partidário e a ocupação de setores no governo como objetos de disputa política.

Referências Bibliográficas

- CARDOSO, Nádia. *Instituto Steve Biko - juventude negra mobilizando-se por políticas de afirmação dos negros no ensino superior*. Vitória da Conquista : Universidade Estadual da Bahia - Dissertação de Mestrado, 2005.
- CASHMORE, Ellis. *Dicionário de relações étnicas e raciais*. São Paulo: Summus, 2000.
- COSTA, Frederico Lustosa da. *Condicionantes da reforma do Estado no Brasil*. In: *Estado e Gestão Pública: visões do Brasil contemporâneo*, p. 143-144. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas (FGV), 2006.
- CRUZ, Gisele dos Reis *Gestão Pública Participativa: O papel da reforma do Estado e dos movimentos sociais*. Disponível em: <http://www.achegas.net/numero/38/gisele_38.pdf> Consultado em 02 de junho de 2010.
- DAGNINO, Evelina. *¿Sociedad civil, participación e ciudadanía: de que estamos falando?*. In: MATO, Daniel. *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas : FACES, 2004.
- DOMINGUES, Petrônio. *Movimento Negro Brasileiro: alguns apontamentos históricos. Tempos*. Paraná: Unioeste, 2007.
- GARCIA, Januário. *25 anos 1980-2005: Movimento Negro no Brasil*. Brasília: Fundação Palmares, 2006.
- GOHN, Maria da Glória Marcondes. *Novas Teorias dos Movimentos Sociais*. São Paulo. Editora Loyola, 2010.
- HELD, David. *Desigualdades de poder, problemas da democracia*. In: Miliband, David (Org.). *Reinventando a esquerda*. São Paulo: UNESP, 1997.
- LODESERTO, Alicia [et al.]. *Paradigmas en la investigación de los movimientos sociales en América Latina: abordajes y perspectivas*. In: MOREL, Teresita [et al.]. *Ciudadanía territorial y Movimientos sociales*. Río Cuarto, Argentina: Ediciones del Icala, 2010.
- MELUCCI, Alberto. *A invenção do presente: movimentos sociais nas sociedades complexas*. Petrópolis: Vozes, 2001.
- MOREIRA, Diva. *Reflexões sobre mudança Sócio-Racial no Brasil*. In: Organização Ashoka Empreendimentos Sociais e Takano Cidadania. *Racismos Contemporâneos*. Rio de Janeiro: Takano Ed., 2003.
- MOURA, Clóvis. *Brasil: raízes do protesto negro*, São Paulo: Global, 1983.
- MOVIMENTO NEGRO UNIFICADO. *1978-1988: 10 anos de luta contra o racismo*. São Paulo: Confraria do Livro, 1988.
- NASCIMENTO, Alexandre do. *Das Ações Afirmativas dos Movimentos Sociais às Políticas Públicas de Ação Afirmativa: O Movimento dos Cursos Pré-Vestibulares Populares*. Anais do II Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia. Florianópolis. UFSC, 2007. Disponível em: <http://www.sociologia.ufsc.br/npms/alexandre_do_nascimento.pdf>, Consultado em: 05 de abril de 2011.

O'DONNELL, Guillermo. *Anotações para uma teoria do Estado*. Revista de Cultura e Política, Rio de Janeiro, Paz e Terra, (3), nov. 1980./jul. 1981.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Resolução nº. 2.106. Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial*. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/discrimina/lex81.htm>>. Consultado em: 05 de abril de 2011.

OSZLAK, Oscar. *Estado y sociedad: Las nuevas reglas del juego*. Buenos Aires : Coleção CEA-CBC. Vol. 1, 1997.

PEREIRA, Amauri Mendes. *Trajetória e perspectivas do movimento negro brasileiro*. Rio de Janeiro: Comissão de Combate às Discriminações e Preconceitos de Raça, Cor, Etnia, Religião e Procedência Nacional da Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, 2005.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Plano diretor da reforma do aparelho de Estado*. Brasília, Documentos da Presidência da República, 1995.

QUEIROZ, Delcele Mascarenhas. *O negro na universidade*. Programa A cor da Bahia/ Programa de pós-graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFBA. – Salvador: NovoToques, nº 5, 2002.

RAICHELIS, Raquel. *Democratizar a Gestão das Políticas Sociais – Um Desafio a Ser Enfrentado pela Sociedade Civil*. Política Social. Módulo 03. Brasília, UNB, 2000. Disponível em: <http://www.fnepas.org.br/pdf/servico_social_saude/texto1-4.pdf>. Consultado em: 04 de abril de 2011.

SANTOS, Ivair Augusto Alves dos. *O movimento negro e o estado (1983-1987): o caso do Conselho de participação e desenvolvimento da comunidade negra no governo de São Paulo*. São Paulo: Imprensa Oficial, 2007.

SANTOS, Sales Augusto. *Ações afirmativas e combate ao racismo nas Américas*. Brasília: MEC, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2005.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

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

SILVA, Silvio José Albuquerque. *Combate ao Racismo*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão: Ministério das Relações Exteriores, 2008.

SILVA, Marcelo Leolino. *A história no discurso do Movimento Negro Unificado: os usos políticos da história como estratégia de combate ao racismo*. São Paulo: Universidade Estadual de Campinas. Vol. Dissertação de Mestrado, 2007.

SILVÉRIO, Valter Roberto. *Ação afirmativa: percepções da “casa grande” e da “senzala”*. In: BARBOSA, L. M. A. et al. (Org.). *De preto a afro-descendente: trajetos de pesquisa sobre o negro, cultura negra e relações étnico-raciais no Brasil*. São Carlos: EdUFSCar, 2003.

SOUZA, Celina. *Políticas públicas: Conceitos, Tipologias e Subáreas*. In: *A função da Administração Pública na Bahia*. Salvador, 2002.

THEODORO, Mário [et al.]. *As políticas públicas e a Desigualdade Racial no Brasil 120 anos após a abolição*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2008.