



UNICAMP

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**

CARLOS AUGUSTO SANT'ANNA GUIMARÃES

**MOVIMENTO NEGRO E MUDANÇA INSTITUCIONAL NO BRASIL:
Políticas Municipais de Promoção da Igualdade Racial em Perspectiva Comparada
(1995-2015)**

CAMPINAS

2018

CARLOS AUGUSTO SANT'ANNA GUIMARÃES

**MOVIMENTO NEGRO E MUDANÇA INSTITUCIONAL NO BRASIL: Políticas
Municipais de Promoção da Igualdade Racial em Perspectiva Comparada (1995-2015)**

Tese apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas como parte dos requisitos exigidos para a obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa

ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL
DEFENDIDA PELO ALUNO CARLOS AUGUSTO
SANT'ANNA GUIMARÃES, E ORIENTADA PELO
PROFESSOR DOUTOR VALERIANO MENDES
FERREIRA COSTA

CAMPINAS

2018

Agência(s) de fomento e nº(s) de processo(s): Não se aplica.

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-5802-0181>

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Paulo Roberto de Oliveira – CRB 8/6272

Guimarães, Carlos Augusto Sant'Anna, 1969-
G947m Movimento negro e mudança institucional no Brasil: políticas municipais de promoção da igualdade racial em perspectiva comparada (1995-2015)/ Carlos Augusto Sant'Anna Guimarães. - Campinas, SP : [s.n.], 2018.

Orientador: Valeriano Mendes Ferreira Costa.
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Movimentos sociais. 2. Políticas públicas. 3. Relações Raciais. 4. Administração pública. 5. Movimento negro. | Costa, Valeriano Mendes Ferreira, 1961-. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: Black Movement and institutional change in Brazil : municipal racial equality policies in a comparative perspective (1995-2015)

Palavras-chave em inglês:

Social movements

Public policy

Race relations

Public administration

Black movement

Área de concentração: Ciência Política

Titulação: Doutor em Ciência Política

Banca examinadora:

Valeriano Mendes Ferreira Costa [Orientador]

Wagner de Melo Romão

Cloves Luiz Pereira Oliveira

Cristiano dos Santos Rodrigues

Luciana Ferreira Tatagiba

Data de defesa: 27 de novembro de 2018

Programa de Pós-Graduação: Ciência Política



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**

A Comissão julgadora do trabalho de Tese de Doutorado, composta pelos Professores Doutores a seguir descritos, em sessão pública realizada em 27 de novembro de 2018, considerou o candidato Carlos Augusto Sant'Anna Guimarães aprovado.

BANCA:

Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa – (Presidente)

Profa. Dra. Luciana Ferreira Tatagiba – (IFCH/Unicamp)

Prof. Dr. Wagner de Melo Romão – (IFCH/Unicamp)

Prof. Dr. Cloves Luiz Pereira Oliveira – (UFBA)

Prof. Dr. Cristiano dos Santos Rodrigues – (UFMG)

A Ata da Defesa, assinada pelos membros da Comissão Examinadora, consta no processo de vida acadêmica do aluno.

Dedico esta tese a

Sônia Celeste, minha mãe (in memoriam), com
amor e carinho;

Claudilene, por sua luta contra o racismo;

Ayana Maria, para que possa viver em um mundo
melhor;

João Marcelo, para que possa andar livremente
pelas ruas do Brasil e do mundo;

Todos os portadores da doença falciforme.

AGRADECIMENTOS

Na confecção desta tese houve muitas histórias de companheirismo, de reafirmação de velhas e formação de novas amizades. Mas, também, de perdas e despedidas. O trabalho de pesquisa não se concretiza sem a colaboração de pessoas e de instituições. Mesmo sob o risco de esquecer nomes, difícil não mencioná-las nesses agradecimentos.

À Fundação Joaquim Nabuco, vez que, sem a liberação e manutenção dos vencimentos, seria impossível a realização da pesquisa e a conclusão desta tese. Um agradecimento para os colegas, Juceli Bengert Lima e Manoel Zózimo Neto, que deram apoio em momentos cruciais. À minha coordenadora Cibele Rodrigues, pelo incentivo e apoio de valor inestimável para a conclusão desta tese.

A todos os sujeitos da pesquisa, nas três cidades pesquisadas, que doaram um pouco do tempo de suas vidas para cooperar e compartilhar histórias, nem sempre agradáveis, mas importantes para a realização deste trabalho, meu profundo e sincero muito obrigado! Sem a colaboração de vocês este trabalho não seria possível.

A Eugênia Torres e Virgínia Lins, pelas transcrições das entrevistas.

A Gilvando Paiva, pela correção ortográfica e gramatical de todo o conteúdo.

Em Campinas, a todos Núcleo de Pesquisa em Participação, Movimentos Sociais e Ação Coletiva (NEPAC), em especial aos professores Luciana Tatagiba, Wagner Romão e Ana Cláudia Teixeira, pela acolhida, pelos ensinamentos, pela oportunidade de dialogar com os membros do núcleo e com os convidados, estudiosos de movimentos sociais e de políticas públicas. Momentos de muita aprendizagem.

Aos professores Wagner de Melo Romão e Cloves Luiz Pereira Oliveira, pela leitura atenta e criteriosa e pelas recomendações e sugestões quando do exame de qualificação. E ainda pelas observações ao projeto de pesquisa.

Aos professores Brian Wampler, da Boise State University, e Rachel Meneguello, da Unicamp, por encorajarem a inclusão de um terceiro caso na pesquisa, o que permitiu uma visão mais acurada da complexidade do objeto de pesquisa.

Ainda na Unicamp, às meninas e meninos do Recife: Camila e Mercês; Raul Vinícius, Danilo Manoel e Pedro, pelo apoio dado em momentos preciosos. Aos colegas de turma do doutorado, em especial a Ailton Souza e Guilherme Nafalski, por compartilhar seus conhecimentos comigo e aos momentos regados com boa cerveja. A Vítor Vasquez, pela ajuda em Campinas. Além da hospedagem, a camaradagem, boas conversas e bom vinho. A Ariela Araújo, pela amizade e a ajuda em diferentes circunstâncias.

Aos amigos da Escola do Sítio, um capítulo à parte na nossa vida em Campinas. Na qual, as crianças formaram as primeiras conexões dessa nova rede: Rodrigo, Katy e Anita; os amigos, Juan Felipe Hoyos, Maite Yie e Sara; Oscar Guarín, Mayxue Ospina, Emília e irmãos (Julieta, Santiago, Antônio, Francisco). Juntos, compartilhamos a experiência escolar dos nossos filhos em nossos doutorados. A esse grupo se juntaram Marcos Tobón, Dario Muñuz e Carol Pavejeau, com os quais vivemos momentos agradáveis, intelectualmente instigantes, reforçando em mim o espírito e o sentido de latino-americanidade. Em especial a Rodrigo Pezsonia, Kathy Magalhães e a filha Anita, por acolher a mim e à minha família em diferentes momentos dessa caminhada. Aos casais Dario e Carol e Juan e Maite Yie, pela hospedar-me em suas casas, quando eu já estava longe de Campinas. Foi um grande prazer tê-los conhecido. Espero e desejo que o futuro nos reserve muitos outros encontros no Brasil, na Colômbia ou alhures.

No Recife, a Fábio Bezerra de Andrade, pelo apoio e incentivo. Ao casal Francisco Lima Júnior e Ladjane Lima, a Rita Vasconcelos, pelo pouso nas suas respectivas casas durante a pesquisa de campo. A ajuda de vocês foi fundamental para a consecução da pesquisa, tornando essa caminhada menos árdua.

Em Belo Horizonte, além de agradecer, outra vez, a todos os sujeitos da pesquisa, enviamos nossa gratidão também a José Saboia, a Edson Potente. Um agradecimento especial à professora Nilma Lino Gomes que indicou pessoas para entrevistas, abriu portas e foi um elo importante para a realização do trabalho. Agradeço também ao professor Cristiano Rodrigues, por compartilhar entrevista realizada com Luíza Bairros, que infelizmente faleceu durante a realização desta pesquisa. Uma perda inestimável para a luta democrática no Brasil.

Em Salvador, às irmãs Reis, Gislane, pelos inspiradores broches do *Civil Rights Movement*, do *Civil Rights Memorial Center*, em Montgomery, Alabama; Cida e Isabel, pelos livros emprestados. A Márcio André, pelos livros emprestados e os momentos de convivência em família, juntamente com Maria Cláudia, Malik e Kaiodê. Um agradecimento especial a Edson Cardoso, a quem chamo de amigo, por compartilhar de forma tranquila e serena sua história e seus conhecimentos sobre o Movimento Negro e a luta antirracismo.

A meu irmão Alberto Júnior e a minha cunhada Cristina, que não mediram esforços em nos acolher quando chegamos a Salvador, assim como fizeram também meus outros irmãos, André Luiz e Luiz Fernando. A Claudilene Silva, esposa e companheira, pelo apoio desde a seleção do doutorado, as inúmeras discussões sobre Movimento Negro, por compartilhar sua experiência e ceder documentos do PCRI, pelas sugestões e dicas para o texto final desta tese. A minha filha, Ayana, pela paciência e, em alguns momentos,

impaciência, com suas perguntas e cobranças: “Quando você vai terminar essa tese, meu pai?”; “você precisa terminar logo essa tese, meu pai”. A meu filho, João Marcelo, mesmo longe, um combustível para concluir este trabalho.

Em Cachoeira, Bahia, ao amigo e incentivador Osmundo Pinho, professor da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), pelas oportunidades de apresentar e debater algumas ideias desta tese. Agradeço também à professora Isabel Cristina, pelos comentários ao projeto de pesquisa e incentivo.

Em São Félix, terra natal, às tias Zetinha e Lidinha Sant’Anna, pelo refúgio nos bons e maus momentos de uma longa jornada que não começou com esta tese. Na velha casa da minha infância, pude recuperar o ânimo em diversos momentos graças ao calor familiar que me restituiu a disposição para chegar até aqui.

Agradecimentos especiais também vão para Valeriano Mendes Ferreira Costa, meu orientador. Sua orientação precisa, atenta e primorosa empresta luz a este trabalho. Nossos contatos sempre ricos e proveitosos. Espero ter conseguido expressar nesta tese o melhor das suas observações. Erros e omissões são da minha inteira responsabilidade.

Nesta caminhada, convivi com o lado angustiante e incômodo da vida, algo inevitável, conforme se refere a letra da canção lembrada pela minha pequena Ayana: “A vida é trem-bala, parceiro. E a gente é só passageiro prestes a partir”. A presença gélida da morte a levar pessoas amadas é sempre abarrotada de intensa dor e tristeza. Como no caso, da minha mãe, Sônia Celeste, cujo contentamento pelo esperado dia da defesa da tese eu, infelizmente, não poderei ver. Do mesmo modo, minhas tias Joca e Luíza Sant’Anna, que repousam agora juntas na nossa São Félix. Pois, como canta Toquinho:

Nessa estrada não nos cabe
Conhecer ou ver o que virá
O fim dela ninguém sabe
Bem ao certo onde vai dar
Vamos todos
Numa linda passarela
De uma aquarela que um dia enfim
Descolorirá
(Aquarela - Toquinho)

Meu muito obrigado a todos e todas que colaboraram para que fosse possível concluir esta difícil, mas prazerosa, jornada.

(...), gostaríamos de esclarecer nosso ponto de vista. Defendemos, de uma vez por todas, o seguinte princípio: uma sociedade é racista ou não o é. Enquanto não compreendermos essa evidência, deixaremos de lado muitos problemas. Dizer, por exemplo, que o norte da França é mais racista do que o sul, que o racismo é obra de subalternos, o que, por conseguinte, não compromete de modo algum a elite, que a França é o país menos racista do mundo, é do feitio de homens incapazes de pensar corretamente.

Frantz Fanon (2008, p. 85)

*Apesar de tanto não,
de tanta dor que nos invade,
somos nós a alegria da cidade.
Apesar de tanto não,
de tanta marginalidade,
somos nós a alegria da cidade.*

(Alegria da Cidade, Lazzo Matumbi)

RESUMO

Esta tese analisa a atuação do Movimento Negro nas transformações recentes em termos de formulação de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Raça é uma categoria estruturante no processo de formação do Estado-nação. No século XX, prevaleceu a narrativa da democracia racial, difundida pela ditadura de Getúlio Vargas, assumindo *status* de instituição genuinamente brasileira. A tese propõe uma guinada teórica na abordagem da questão racial. Um câmbio do enfoque de relações raciais para o de política racial. Por este *approach* não reifica o conceito de raça. Pelo contrário, foca as dinâmicas institucionais e de poder para desvelar processos de racialização. O arcabouço teórico da política racial se nutre dos estudos de movimentos sociais e das abordagens centradas no Estado. Esta tese, alicerçada no Modelo do Processo Político, nas teorias de Múltiplos Fluxos e na de Estrutura de Coalizão de Defesa, tem como objeto de pesquisa as dinâmicas e interações do Movimento Negro com o Estado em unidades subnacionais (Municípios) em perspectiva comparada. O objetivo geral é compreender o papel desempenhado pelo Movimento Negro na formulação e implementação de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (PPIR) nas cidades de Belo Horizonte, Recife e Salvador, no período de 1995-2015. Na medida em que as PPIR não são subsistemas de políticas públicas, ganham materialidade nas políticas setoriais. Assim, a tese examina mais detidamente as áreas de educação e saúde, mais especificamente, a educação para as relações étnico-raciais e o ensino de história da África e cultura afro-brasileira, no caso da primeira; e a Política de Saúde da População Negra, na segunda área. Trata-se de um estudo de natureza observacional, amparado em uma perspectiva histórico-comparada de tipo *small-n*. Adota como estratégia de inferência análises intercasos e intracazos, com o emprego da técnica de narrativa causal. A primeira constatação da pesquisa é de que a formulação de políticas públicas é cada vez mais afetada por processos que extrapolam os limites dos Estados nacionais e envolve distintos níveis de governança. A explicação sugerida é a de que o contexto e a dinâmica de interações entre os atores importam no processo de mudança institucional. Determinam a velocidade, intensidade e amplitude da mudança. De maneira específica, reconheço que o Movimento Negro influencia e fomenta a adoção de políticas municipais nos contextos em que tem capacidade para mobilizar redes de militantes dentro e fora da administração pública municipal e que tenha uma inserção no partido político hegemônico no governo. O estudo constata que as diferenças no desempenho das políticas variam conforme o tipo de política e o poder de agência do Movimento Negro local. Em relação aos resultados empíricos, Belo Horizonte construiu Plano e Política Municipal de Promoção da Igualdade Racial, destacando-se dos demais na área de educação. No Recife, a atuação do Movimento Negro foi mais forte na saúde. Salvador foi o único caso em que o órgão municipal manteve o status de secretaria, mas apresentou maior oscilação nas políticas ao longo do tempo. O trabalho conclui pela pertinência do marco analítico.

Palavras-chave: Movimento social; movimento negro; oportunidades políticas; repertório de interação Estado-sociedade civil; política racial; políticas de promoção da igualdade racial.

ABSTRACT

This thesis analyzes the performances of the Black Movement in the recent transformations in terms of the formulation of Policies for the Promotion of Racial Equality. Race is a structuring category in the process of nation-state formation. In the twentieth century the narrative of racial democracy prevailed, spread by the dictatorship of Getúlio Vargas, assuming the status of a genuinely Brazilian institution. The thesis proposes a turning point in the theoretical approach to the racial question. A shift from the focus on race relations to that of racial politics. This approach focuses on the institutional and power dynamics to unveil processes of racialization. The theoretical framework of racial politics draws on the studies of social movements and state-centered approaches. This thesis, based on the Political Process Model and the Multiple Streams Approach and Advocacy Coalition Framework, has as its object of research the dynamics and interactions of the Black Movement with the State in subnational units (Municipalities) in a comparative perspective. The general objective is to understand the role played by the Black Movement in the formulation and implementation of Policies for the Promotion of Racial Equality (PPIR) in the cities of Belo Horizonte, Recife and Salvador, in the period 1995-2015. To the extent that PPIRs are not public policy subsystems, they gain materiality in sectoral policies. Thus, the thesis examines more closely, the areas of Education and Health, more specifically, education for ethnic-racial relations and the teaching of the history of African and Afro-Brazilian culture, in the case of the former; and the Black Population Health Policy, in the latter. It is an observational study based on a small-n historical-comparative perspective. It adopts within-case and cross-case analysis as a strategy of inference, using the causal narrative technique. The first finding of the research is that the formulation of public policies is increasingly affected by processes that go beyond the limits of national states, and involves different levels of governance. The suggested explanation is that the context and the dynamics of interactions between the actors matter in the process of institutional change. They determine the speed, intensity, and extent of change. Specifically, I suggest that the Black Movement influences and fosters the adoption of municipal policies in contexts in which it has the capacity to mobilize networks of militants inside and outside the municipal public administration and that has an insertion in the hegemonic political party in the government. The study finds that differences in policy performance vary according to the type of policy and agency power of the local Black Movement. In relation to the empirical results, Belo Horizonte built a Plan and Municipal Policy for the Promotion of Racial Equality, standing out from the others in the area of education. In Recife, the performance of the Black Movement was stronger in Health. Salvador was the only case in which the municipal body maintained the secretarial status, but presented a greater oscillation in the policies over time. The work concludes by the relevance of the analytical framework.

Keywords: Social movement; black movement; political opportunities; repertoire of interaction State-civil society; racial politics; policies for the promotion of racial equality.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1.1 - Participantes segundo a visibilidade e a relação com aparelho estatal	84
Quadro 3. 1- Número de órgãos e de conselhos de promoção da igualdade racial.....	164
Quadro 4. 1- Criação dos órgãos municipais de promoção da igualdade racial segundo status institucional e repertório de interação	198
Quadro 5. 1- Principais Ações da Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte (1994-2012)	233
Quadro 5. 2- Principais Ações no Campo da Educação para as Relações Étnico-Raciais no Recife (2005-2008).....	243
Quadro 5. 3- Principais Eventos e Ações da Secretaria Municipal de Educação de Salvador na Promoção da Igualdade Racial (1995-2015).....	254
Quadro 5. 4- Comparativo dos anos de aprovação das Diretrizes Curriculares Municipais, bem como criação de unidades administrativas e do Fórum de Educação e Diversidade Étnico-Racial	256
Quadro 5. 5- Critérios Comparativos para Políticas Municipais de Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História Africana e da Cultura Afro-Brasileira nas cidades de.....	264
Quadro 6 1- Critérios comparativos Políticas Municipais de Saúde da População Negra nas cidades de Belo Horizonte, Recife e Salvador	306
Quadro 7 1- Comparação de atuação do Movimento Negro por cidade e áreas da política	325

LISTA DE TABELAS

Tabela 1.1 - Distribuição da população de Belo Horizonte, Recife e Salvador, segundo critério de raça/cor.....	45
Tabela 3.1 Coeficiente de Gini em 1960/1980 - Brasil, Sudeste e Nordeste	150
Tabela 3.2 Índice de Gini Brasil e por região 1990-2012	150
Tabela 3.3 Distribuição % da população brasileira segundo raça/cor, por região, em 1998.....	150
Tabela 3.4 Distribuição regional dos pobres, em 1998	151

Lista de abreviaturas e siglas

ABADFAL - Associação Baiana das Pessoas com Doenças Falciformes

ABYCABEPE – Associação dos Babalorixás e Yalorixás dos Cultos Afro-Brasileiros do Estado de Pernambuco

ACBANTU - Associação Nacional Cultural de Preservação do Patrimônio Bantu

ACF - Advocacy Coalition Framework

ACM – Antônio Carlos Magalhães

ACM Neto - Antônio Carlos Magalhães Neto

ADC - Ação Declaratória de Constitucionalidade

ADIN- Ação Direta de Inconstitucionalidade

AGANJU – Afro-Gabinete de Articulação Institucional e Jurídica

APN - Agentes de Pastorais Negras

ASPIR - Assessoria de Política de Igualdade Racial

AST - ABERS, SERAFIM; TATAGIBA

CEDENPA - Centro de Estudos de Defesa do Negro do Pará

CEDINE - Conselho Estadual dos Direitos do Negro

CEERT - Centro de Estudos e Relações de Trabalho e Desigualdade

CEAFRO - Programa de Educação e Profissionalização para a Igualdade Racial e de Gênero

CEAO - Centro de Estudos Afro-Orientais

CEN – Coletivo de Entidades Negras

CENARAB - Centro Nacional de Articulação e Resistência Afro-Brasileira

CMCN - Conselho Municipal da Comunidade Negra

CME – Conselho Municipal de Educação

CMPDCN - Conselho Municipal de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra

CMR - Conferência Mundial Contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância

CMS – Conselho Municipal de Saúde

CNA - Congresso Nacional Africano

CNBB - Conferência Nacional dos Bispos do Brasil

CNC - Convenção Nacional do Negro pela Constituinte

CNE - Conselho Nacional de Educação

CNEGRO - Conselho Municipal dos Direitos do Povo Negro
CNPIR - Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial
CNS – Conselho Nacional de Saúde
COAFRO - Coordenadoria Municipal Afro-Racial
COMACON - Coordenadoria de Assuntos da Comunidade Negra
COMCAN - Congregação Mineira de Candomblé
COMPIR - Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial
COMPPIR - Coordenadoria Municipal para Promoção da Igualdade Racial
CONAPIR - Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial
CONEN Coordenação Nacional de Entidades Negras
CONFENEN - Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino
COPPIR - Coordenadoria de Promoção da Igualdade Racial
CPDOC/FGV - Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil/Fundação Getúlio Vargas
CPIR – Coordenadoria de Promoção da Igualdade Racial
CPPIR - Coordenadoria de Políticas para Promoção da Igualdade Racial
CRCN - Centro de Referência da Cultura Negra
CRN - Centro de Referência do Negro
CS - Convergência Socialista
CUT – Central Única dos Trabalhadores
DEM – Democratas
DEOPS/SP - Departamento Estadual de Ordem Política e Social de São Paulo
DFID - Departamento Britânico para o Desenvolvimento Internacional e Redução da Pobreza
ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente
DIAFRO - Divisão de Assuntos Afro-Raciais
DIR - Diretoria de Igualdade Racial
DREMINAS - Associação de Pessoas com Doença Falciforme e Talassemia do Estado de Minas Gerais
ENEN - Encontro Nacional de Entidades Negras
EOP - Estrutura de Oportunidades Políticas
EPN - Equipe de Políticas dos Negros
ESG - Escola Superior de Guerra
FAN – Festival de Arte Negra
FENAFISC - Federação Nacional de Auditores Fiscais da Previdência Social

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FIPIR - Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial

FNB - Frente Negra Brasileira

FOPIR - Fórum Municipal de Promoção da Igualdade Racial

FPE – Fundo de Participação dos Estados

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

FSP – Folha de São Paulo

FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério

GCM - Garbage Can Model

GCPF - Gerência de Coordenação da Política Pedagógica e de Formação

GGPIR - Grupo Gestor de Promoção da Igualdade Racial

GOM - Grupo Operacional do Magistério

GPN - Gabinete de Políticas Públicas para o Povo Negro

GRUCON - Grupo de União e Consciência Negra

GTA - Grupo de Trabalho Antirracismo

GTDN - Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste

GTÊRE - Grupo de Trabalho para Educação das Relações Étnico-Raciais

GTI – Grupo de Trabalho Interministerial

IBGE – Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IRB – Instituto Rio Branco

IES - Instituições de Ensino Superior

INTECAB - Instituto Nacional da Tradição e Cultural Afro-Brasileira

IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas

LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social

LSN - Lei de Segurança Nacional

MDB - Movimento Democrático Brasileiro

MDS - Ministério de Desenvolvimento Social

MN – Movimento Negro

MNU - Movimento Negro Unificado

MPF - Ministério Público Federal

MPPE – Ministério Público do Estado de Pernambuco

MS - Mato Grosso do Sul

MS - Ministério da Saúde

MSM - *Multiple Stream Model* (Modelo dos Múltiplos Fluxos)

NCAB - Núcleo de Cultura Afro-Brasileira

NEAB/UFSCar - Núcleo de Estudos Afro-Brasileiros/Universidade Federal de São Carlos

NOB - SUAS - Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

OIT – Organização Internacional do Trabalho

ONU - Organização das Nações Unidas

OP – Orçamento Participativo

OPAS - Organização Pan-Americana de Saúde

PAF - Programa de Anemia Falciforme

PAISM – Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher

PBH – Prefeitura Municipal de Belo Horizonte

PBR - Programa Brasil sem Racismo

PC do B – Partido Comunista do Brasil

PCB – Partido Comunista Brasileiro

PCM - Policy Cycle Model

PCR – Prefeitura da Cidade do Recife

PCRI – Programa de Combate ao Racismo Institucional

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PEC - Propostas de Emendas Constitucionais

PFL - Partido da Frente Liberal

PHS – Partido Humanista da Solidariedade

PLAMPIR – Plano Municipal de Promoção da Igualdade Racial

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMN – Partido Mobilização Nacional

PMPIR - Política Municipal de Promoção da Igualdade Racial

PMS – Prefeitura Municipal de Salvador

PMS-BH – Plano Municipal de Saúde de Belo Horizonte

PMSIPN - Política Municipal de Saúde Integral da População Negra de Salvador

PMS-SSA - Plano Municipal de Saúde de Salvador

PNAGE - Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal

PNAS - Política Nacional de Assistência Social

PNPIR - Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial
PNSIPN - Política Nacional de Saúde Integral da População Negra
PNTN - Programa Nacional de Triagem Neonatal
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PP - Partido Progressista
PPA – Plano Plurianual
PPB - Programa Prefeitura nos Bairros
PPS - Partido Popular Socialista
PROCEN - Programa Nacional do Centenário da Abolição da Escravatura
PROMOEX - Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros
PROUNI - Programa Universidade para Todos
PRTB - Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSB - Partido Socialista Brasileiro
PSC – Partido Social Cristão
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PSL - Partido Social Liberal
PSTU - Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados
PT – Partido dos Trabalhadores
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
PV – Partido Verde
RREMA - Rede Religiosa de Matrizes Africanas
SANNC - South African Native National Congress
SAPN - Secretaria Adjunta do Povo Negro
SEAFRO-AP – Secretaria Extraordinária de Políticas para os Afrodescendentes do Estado do Amapá
SEDH - Secretarias Especiais de Direitos Humanos
SEEL - Secretaria de Educação, Esporte e Lazer
SEMPP - Secretaria Municipal de Participação Popular
SEMUR – Secretaria Municipal da Reparação
SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SEPPIR - Secretaria Especial de Promoção de Políticas da Igualdade Racial
SINAPIR - Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial
SINDAE – Sindicato dos Trabalhadores em Água e Esgoto no Estado da Bahia

SINDILIP – Sindicato dos Trabalhadores em Limpeza Pública Intermunicipal
SMACON - Secretaria Municipal de Assuntos da Comunidade Negra
SMADC - Secretaria Municipal Adjunta de Direitos de Cidadania
SMDHSU - Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana
SMED – Secretaria Municipal de Educação
SMO - *Social Movements Organizations* (OMS – Organizações de Movimentos Sociais)
SMPS - Secretaria Municipal de Políticas Sociais
SMSA – Secretaria Municipal de Saúde
SNJ - Secretaria Nacional da Juventude
SOCIAFRO - Sociedade Cultural, Social e Religiosa de Matriz Africana e Afro-Brasileira de Pernambuco
SPM Secretaria de Políticas para as Mulheres
STF – Supremo Tribunal Federal
SUAS - Sistema Único de Assistência Social
SUS - Sistema Único de Saúde
TAC - Termo de Ajustamento de Conduta
UDN - União Democrática Nacional
UFBA - Universidade Federal da Bahia
UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais
UNEB - Universidade do Estado da Bahia
UNEGRO - União dos Negros pela Igualdade

SUMÁRIO

Introdução	22
A proposta da tese	25
Relações raciais versus política racial	34
O plano da tese	40
Percurso metodológico: escolhas e procedimentos	43
Materiais e Métodos	46
<i>Trabalho de Campo e a análise do material</i>	48
Disposição da tese	51
Capítulo 1 - Movimentos Sociais e Políticas Públicas: conceitos e modelos	52
1.1 Introdução	52
1.2 O Modelo do Processo Político: continuidade ou ruptura teórica?	53
1.2.1 <i>Estruturas de mobilização: as formas organizacionais dos movimentos sociais</i>	59
1.2.2 <i>Repertório de ação coletiva, confrontos e interação Estado-sociedade civil</i>	62
1.3 Análises de políticas públicas: conceitos e modelos	70
1.3.1 <i>“Anarquias organizadas” : nem sempre ideias e soluções nascem da ordem</i>	72
1.3.2 <i>Modelo de Múltiplos Fluxos - Multiple Streams Model</i>	77
1.3.3 <i>Advocacy Coalition Framework – ACF - (Estrutura de Coalizões de Defesa)</i>	85
1.4 Conclusões: combinando modelos	91
Capítulo 2 - A Política Racial no Brasil: da eugenia a políticas de promoção da igualdade racial	93
2.1 Introdução	93
2.2 Em busca de uma solução para o problema negro: lei de terras, política de branqueamento e abolição	94
2.3 A natureza do regime político no pós-abolição	97
2.3.1 <i>Efervescência política e ciclo de protestos: a nova velha ordem institucional em xeque</i>	98
2.4 A construção institucional da “democracia racial”	99
2.7 Ciclo de protesto negro e a crise da democracia racial (1978 - 2001)	112
2.7.1 <i>A Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida</i>	118
2.7.2 <i>A experiência do GTI</i>	120
2.7.3 <i>A 3ª Conferência Mundial contra o Racismo e o Papel da Cooperação Internacional</i>	124
2.9 Conclusão	132
Capítulo - 3 Federalismo e políticas públicas no nível local: as políticas de promoção de igualdade racial	134
3.1 Introdução	134
3.2 República e Federalismo no Brasil	135
3.2.1 <i>A descentralização do Estado brasileiro pós-1988</i>	138
3.2.2 <i>Relações intergovernamentais e coordenação federativa</i>	143
3.3 Desigualdades regionais: pobreza e clivagens raciais	149
3.4 A Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial – PNPIR	153

3.5 Experiências municipais de promoção da igualdade racial: um breve balanço da literatura	164
3.6 Conclusão	174
Capítulo 4 - Entre Mobilizações e a Institucionalidade: a construção dos organismos municipais de promoção da igualdade racial.....	175
4.1 Introdução.....	175
4.2 O Movimento Negro no Brasil.....	175
4.3 Contexto da Mobilização	176
4.3.1 <i>Festival de Arte e Fórum como estruturas de mobilização</i>	176
4.3.2 <i>A cultura como motriz da ação política</i>	180
4.3.3 <i>A Roma Negra sem tribunos de ébano</i>	182
4.3.4 <i>Mobilização intercontextos</i>	185
4.4 Contexto da Criação	187
4.4.1 <i>Um raio em dia ensolarado: a Secretaria Municipal de Assuntos da Comunidade Negra</i>	187
4.4.2 <i>Do carnaval à Política de Igualdade Racial</i>	190
4.4.3 <i>Uma Reparação circunscrita à democracia racial</i>	193
4.4.4 <i>A criação das agências municipais de promoção da igualdade racial inter-contextos</i>	195
4.5 Contexto da institucionalidade	199
4.5.1 <i>Fugaz ensaio de uma secretaria municipal: de Assuntos da Comunidade Negra à Coordenadoria de Promoção da Igualdade Racial</i>	199
4.5.2 <i>A participação democrática como sustentáculo da mudança institucional</i>	205
4.5.3 <i>Entre a força simbólica e as debilidades institucionais</i>	211
4.5.4 <i>A institucionalidade da política de igualdade racial intercontextos</i>	217
4.6 Conclusão	220
Capítulo 5 - Dinâmica e Interações nas Políticas Municipais de Educação para as Relações Étnico-Raciais	223
5.1 Introdução.....	223
5.2 Belo Horizonte - Educadoras negras e a construção de uma educação antirracista.....	224
5.3 Recife - Impasses e tensões na construção de uma educação para as relações étnico-raciais	233
5.4 Salvador – Educação para a igualdade racial na terra dos contrastes	244
5.5 Ativismo docente antirracista e mudança na educação municipal intercontextos	255
5.6 Conclusão	265
Capítulo 6 - Dinâmicas e Interações na Política Municipal de Saúde da População Negra	267
6.1 Introdução.....	267
6.2 Priorizando a Anemia Falciforme	267
6.3 Da Anemia Falciforme à Saúde Integral da População Negra.....	277
6.4 Passos de um estranho no ninho: a Política Municipal de Saúde Integral da População Negra de Salvador (PMSIPN)	287
6.5 A Política de Saúde da População Negra entre contextos.....	298
6.5.1 <i>De Grupos de Trabalho a gerências e assessorias</i>	300

6.6 Conclusões	308
Conclusões: Fluxos, Coalizões e Mecanismos Intra e Intercontextos	312
Referências	331
Apêndices.....	365
Apêndice A.....	366
Apêndice B.....	368

Introdução

Em 1911, no *Congresso Universal das Raças*, em Londres, o médico e cientista brasileiro, João Baptista de Lacerda previu, em sua comunicação, a extinção dos negros, dos mestiços e dos indígenas em todo o território nacional brasileiro no prazo de cem anos. Para Lacerda, em 2011, negros e indígenas desapareceriam por conta das sucessivas misturas com o elemento branco, numa espécie de mestiçagem redentora (SCHWARCZ, 2011). Na ocasião, ele defendia que “a mestiçagem brasileira seria (apenas) transitória e benéfica, uma vez que não deixaria rastros ou pistas.” (SCHWARCZ, 2011, p. 227).¹

Em 1926, como que em um diálogo com Baptista de Lacerda, Monteiro Lobato² publicou, em forma de folhetim, "O choque das raças ou O presidente negro", no diário carioca “A Manhã”. Posteriormente, Lobato mudaria o título para “O presidente negro ou o choque entre as raças”.³ Naquele ano, o romance foi lançado sob a forma de livro pela Companhia Editora Nacional, tendo posteriormente várias edições e reimpressões.

Em 2008, quando da eleição de Barack Obama, o livro foi relançado. Dessa vez, apenas sob o título “O presidente negro”.⁴ Para além de exaltar um suposto dom premonitório do escritor paulista, a publicação se encaixava bem em uma estratégia de *marketing* para catapultar as vendas. Distante de expressar uma perspectiva de uma sociedade cega à cor da pele (*color blind society*), tal qual Martin Luther King⁵, Lobato, por meio do personagem Kerlog, prega exatamente o oposto.

O romance lobatiano passa-se no ano de 2228, quando Jim Roy, o candidato negro, é eleito o 88º presidente dos EUA. Desgostoso com o resultado, o presidente Kerlog elabora o que o autor nomina de “solução final” para o “problema negro”. A “solução final” consistia na esterilização em massa dos negros. Por fim, o presidente negro é morto pelo antecessor à véspera da posse. “Procederam-se a novas eleições e foi reeleito Kerlog (...).

¹ O texto original de Lacerda encontra-se em Schwarcz (2011).

² Para Lobato, a eugenia era uma forma de “conserto do mundo” (Lobato, 1979. Nota do editor).

³ Agradeço a Edson Cardoso por instigar a leitura do livro de Lobato, da peça, “Anjo negro”, de Nelson Rodrigues, e do romance, “O feitiço da Ilha Pavão”, de João Ubaldo Ribeiro (1997).

⁴ Monteiro Lobato almejava lançar o livro no mercado editorial norte-americano. Exaltado no Brasil – considerado por uns como um exercício visionário; para outros, uma brincadeira cheia de humor e imaginação (Cf. nota do editor em Lobato, 2008) -, foi rejeitado por editores e jamais foi publicado nos Estados Unidos. Cf. Lobato (1979); Toledo (2008); Feres Júnior; Nascimento; Eisenberg (2013); Porciúncula (2014).

⁵ O célebre discurso de M. Luther King, “Eu tenho um sonho” (*I have a dream*), proferido em 28 de agosto de 1963, em Washington, D.C., quando da Marcha de Washington por Empregos e Liberdade, pregava uma sociedade cega para a raça/cor das pessoas.

Normalizou-se a vida da America (sic!).” (LOBATO, 1979, p. 167). A raça branca é reunificada, seguindo seu curso supremacista, agora como a única raça a existir na América.

Em “O presidente negro”, a “solução final” conduz à reunificação racial dos brancos. Essa é a variável explicativa do estudo comparativo de Marx (1998) sobre África do Sul, Estados Unidos e Brasil. O estabelecimento de legislações segregacionistas nos dois primeiros países (e a sua ausência nesse último) é explicado pela necessidade de as elites nacionais promoverem uma reunificação racial no segmento branco em cada país. No Brasil, não houve a necessidade de reconciliar as elites brancas em disputa via dominação racial. Segundo esse autor, a ausência de disputas intraelites evitou a criação de leis discriminatórias e segregacionistas, no Brasil. O Estado ficou livre para abraçar a ideologia da *democracia racial*, mesmo em meio à discriminação racial continuada (MARX, 1998).

Logo após a Abolição da Escravatura, a monarquia brasileira ruiu como um castelo de cartas. O programa de integração da população negra à sociedade nacional jamais fora tentado. O que se viu foi a implementação de um projeto nacional de supremacia branca (TELLES, 2003, 2012; ANDREWS, 1998, MARX, 1998).

A partir de 1930, é que a mestiçagem tornou-se “um tropo para nação” (RAHIER, 2004, p. 284).⁶ *Miscigenação, mestiçagem* e outras noções de “raça” e culturas misturadas têm desempenhado um papel crucial na imaginação dominante e “oficial” das identidades nacionais latino-americanas (RAHIER, 2004). A ideia de *democracia racial* foi disseminada durante a Era Vargas e rapidamente assumiu o *status* de instituição genuinamente brasileira, com suas noções vagas e disformes sobre raça, miscigenação racial, cultura e democracia.

Nos anos de 1980, tem início a uma inflexão no padrão da política racial brasileira. O Estado passou, paulatinamente, a desenvolver políticas, ainda que tímidas e com forte oposição, de inclusão social e promoção de igualdade racial (RODRIGUES, 2014; WADE, 2006).⁷

Em 1995, mais de 30 mil pessoas, sob a bandeira do Movimento Negro, marcharam nas ruas de Brasília para reivindicar políticas públicas para de valorização da população negra – Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e pela Vida. Naquele dia, 20 de novembro, num ato simbólico, mas de grande significado, o presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), após receber uma comitiva de lideranças negras, reconheceu publicamente que o Estado e a sociedade brasileira eram racistas. Primeira vez que um presidente reconhecia a existência do racismo no país. Após deixar a presidência,

⁶ No Brasil, a meta-raça, de Gilberto Freyre. No México, a raça cósmica, de José Vasconcellos.

⁷ Cf, Santos (2005); Telles (2003); Ribeiro (2014).

o sociólogo refletiu: “Abri um leque de ações nessa área, sem radicalismo, pois ela se presta facilmente a excessos de um lado e de outro, com o objetivo de gradualmente mudar a ‘política racial’ do Brasil” (CARDOSO, 2006). O Estado brasileiro iniciava os primeiros passos na adoção de políticas de promoção da igualdade racial, uma mudança institucional sem precedentes na estrutura estatal nacional.

Após a marcha de 1995, como asseverou Telles (2003), o termo *democracia racial* deixou de ser uma forma legítima de se referir ao Brasil. O "movimento negro fez da democracia racial um conceito não apropriado sem volta" (TELLES, 2003, 75). Todavia, a perda de legitimidade do termo “democracia racial” não implica necessariamente o seu desaparecimento do imaginário social. Adverte Guimarães (2002, p. 168) que:

Morta a democracia racial, ela continua viva enquanto mito, seja no sentido de falsa ideologia, seja no sentido de ideal que orienta a ação concreta dos atores sociais, seja como chave interpretativa da cultura. E enquanto mito continuará viva ainda por muito tempo como representação do que, no Brasil, são as relações entre negros e brancos, ou melhor, entre raças sociais (...) - as cores – que compõem a nação.

Cem anos após o vaticínio de Baptista de Lacerda, a maioria da população brasileira declarou-se preta ou parda (negra) no Censo Demográfico de 2010 (IBGE). Em termos absolutos, o Brasil, é o país com a segunda maior população negra no mundo, atrás apenas da Nigéria, na África. Por sua vez, a desigualdade social entre brancos e negros permanece bastante acentuada. Raça é uma variável relevante tanto no Brasil como nos Estados Unidos e na África do Sul (TELLES, 2003), uma categoria estruturante nos processos de formação das três nações (MARX, 1998). No entanto, é negligenciada na maioria das análises sobre desigualdades sociais e políticas de desenvolvimento.

Historicamente, situação socioeconômica e raça formam um binômio caracterizado pela clivagem branquitude/riqueza e negritude/pobreza. Raça e classe social são empregadas quase como sinônimos: brancos/ricos e de classe média; negros/pobres e miseráveis, demarcando lugares bem definidos, social e racialmente hierarquizados.

Até recentemente, o racismo, seus efeitos e soluções eram vistos e aceitos como uma discussão de natureza privada. A concepção do racismo como uma questão pública e que exige a intervenção estatal é o corolário de lutas de longa duração empreendida pelo Movimento Negro brasileiro⁸, interposto por resoluções dos organismos multilaterais.

⁸ Cf. Domingues (2007).

A partir dos anos 2000, o Brasil passou a adotar Políticas de Promoção da Igualdade Racial e Programas de Ações Afirmativas direcionadas para a população negra. Tais políticas representam uma mudança institucional em termos de “política racial”.

Embora exista uma relação entre políticas de promoção da igualdade racial e políticas de ações afirmativas, uma não pode ser reduzida à outra. Elas não se confundem e não são sinônimos. As primeiras são mais amplas e complexas, cujo objetivo primordial é o combate ao racismo, à discriminação, ao preconceito racial e às desigualdades raciais nas mais diversas esferas da vida social (SANTOS e SILVEIRA, 2010). Tais políticas são formadas por três tipos básicos de ações: repressivas, valorativas e afirmativas. Por sua vez, as segundas têm como objetivo criar oportunidades de acesso dos grupos discriminados historicamente, no sentido de ampliar sua participação nos diferentes segmentos da vida social, política, econômica e cultural de uma dada sociedade. Não se restringe, portanto, à política de cotas no ingresso ao ensino superior. Como observa Feres Jr. (2006), tais políticas não podem ser entendidas como mera influência americana, mas como uma consequência da evolução e ampliação do Estado de Bem-Estar Social.

A proposta da tese

Esta tese aborda o papel desempenhado pelo Movimento Negro nas transformações recentes no Estado brasileiro consubstanciadas nas Políticas de Promoção da Igualdade Racial.

A presente pesquisa procura responder à questão: *Qual o papel desempenhado pelo Movimento Negro na formulação e implementação de políticas de promoção da igualdade racial em municípios brasileiros de grande porte?* A questão teórica mais abrangente questiona se *movimentos sociais são capazes de engendrar mudança institucional?*

O objetivo geral da investigação é compreender o papel desempenhado pelo Movimento Negro nos processos de mudança institucional no aparelho estatal de Municípios brasileiros, em termos de políticas de promoção da igualdade racial nas cidades de Belo Horizonte, Recife e Salvador, no período de 1995-2015.

O pressuposto desta tese é o de que o Brasil é um país racista. O racismo é elemento estrutural, que orienta as ações e decisões desde o cidadão comum às elites dirigentes, consciente ou inconscientemente, orientando decisões de instituições estatais.

A sociedade brasileira é multirracial e pluricultural. Todavia, foi fundada sob a égide da desigualdade entre os povos, produtora de hierarquias sociais que classifica e define lugares sociais a partir da ideia de raça. O Estado tem um papel primordial na categorização e classificação das distinções humanas em raças com o fito de hierarquizar pessoas no interior da estrutura social, muito embora esse aspecto passe despercebido por muitos analistas.

Forjou-se no Brasil uma tradição de estudos em relações raciais desde o final do século XIX.⁹ Entretanto, com o golpe militar de 1964, que interrompeu abruptamente esse ciclo de pesquisas, o tema sofreu uma interdição e passou a ocupar um lugar marginal na academia. Essa tradição foi periodizada em três fases (TELLES, 2003) ou ondas teóricas (OSÓRIO, 2008), ou mesmo três escolas. Vale salientar que o início de uma não implica o fim ou superação da anterior. Pelo contrário, cada uma sobreviveu após o surgimento da sua sucessora, permanecendo em voga até os dias atuais. Algumas vezes, as ondas "estouram quase simultaneamente, ao ponto de ser difícil distingui-las" (OSÓRIO, 2008, p. 72).

A primeira onda tem em Gilberto Freyre sua figura de proa. Outros nomes de destaque são Donald Pierson, Arthur Ramos, Thales de Azevedo e Charles Wagley. A hipótese central dessa fase foi a de que no Brasil não haveria preconceito racial, mas de classe. Miscigenação e democracia racial eram suas bases teóricas. A proximidade temporal da escravidão é apontada como a causa da situação socioeconômica dos negros (TELLES, 2003; OSÓRIO, 2008).

A segunda fase foi forjada no projeto UNESCO¹⁰, cuja explicação sugere que, embora houvesse racismo e preconceito antinegro, estes perderiam funcionalidade por serem elementos arcaicos (OSÓRIO, 2008). A raça perderia relevância na sociedade por conta do processo de modernização em função do desenvolvimento capitalista. Florestan Fernandes, Roger Bastide, Oracy Nogueira e Luiz Costa Pinto são apontados como os principais próceres dessa fase. Dessa lista ainda fazem parte Otávio Ianni e Fernando Henrique Cardoso. A explicação classista é o traço comum entre os autores das duas primeiras correntes.

A terceira escola principia no final dos anos de 1970 com os trabalhos de Carlos Hasenbalg (2005) e Nelson do Valle Silva (1980). Usando técnicas estatísticas sofisticadas, sugeriram novas hipóteses. O argumento aqui é de que racismo, preconceito e discriminação racial são persistentes, duradouros e tendem a se perpetuar na perspectiva de manutenção do *establishment* e privilégios das elites (OSÓRIO, 2008). Uma profusão de dissertações, teses e

⁹ Os primeiros estudiosos da questão racial, à época, o problema do negro, comungavam a ideia de supremacia branca. Cf. Telles (2003), Dávilla (2006) e Schwarcz (2011).

¹⁰ Cf. Maio (1999), Pereira; Sansone (2007).

artigos ocorreu a partir de então, impulsionando não apenas o debate acadêmico, mas também fornecendo elementos para a intervenção política do Movimento Negro.

No limiar do século XXI, inaugura-se uma nova fase, ainda não periodizada pela literatura, com o advento dos programas e projetos de Ações Afirmativas e das formulações das Políticas de Promoção da Igualdade Racial (PPIR). Ganham saliência os trabalhos sobre o processo de implementação de cotas raciais nas universidades públicas.¹¹

Lastreia-se na terceira onda, mas que dela se diferencia por não permanecer nem na análise das relações raciais nem no diagnóstico das desigualdades raciais. Os trabalhos dessa quarta fase, dispersos em diferentes áreas de conhecimento - mas na sua maioria concentrando-se nas áreas de sociologia e educação, com um número diminuto pertencente à ciência política -, em geral, se debruçam sobre experiências de promoção da igualdade racial, não se encaixando, portanto, no rótulo de “relações raciais”, mas sim de “políticas raciais”. A preocupação não é mais com o comportamento individual e de grupos, mas com a ação do Movimento Negro e as políticas públicas.

No campo das PPIR, destaco os trabalhos sobre a implementação da política nas áreas de educação básica (MESSIAS, 2010; SILVA, C. 2013; ALVES, 2013) e de saúde (MAIO; MONTEIRO, 2005; BATISTA et al, 2012; SILVA, A. 2013). Em relação ao Movimento Negro, Santos (2005) investigou as mobilizações do Movimento Negro para a 3ª CMR e as relações estabelecidas com o Estado brasileiro. Rios (2008) analisou o fenômeno da progressiva profissionalização e especialização de ativistas e a formalização e burocratização movimento. Outros estudos examinaram a relação entre Movimento Negro, partidos políticos e Estado (LEITÃO, 2012; RIOS, 2014), a politização da questão racial pelo e no PT (SOARES, 2015), a institucionalização da política de igualdade racial nas áreas de educação e as destinadas aos quilombos (RIBEIRO, 2014) e a política de cotas raciais no serviço público no Estado do Paraná (SOUZA, 2010).

Merece atenção o trabalho de Silva, C. (2016), que estudou as práticas pedagógicas de valorização da população negra e analisou o processo de institucionalização do ensino de história e cultura afro-brasileira e africana, compreendidos como uma política curricular de promoção da igualdade racial. Cabe ainda mencionar estudos comparativos de

¹¹ Em um levantamento sumário no portal de periódicos Capes com a palavra-chave cotas raciais, encontrei 104 referências. Se o termo for Ações Afirmativas, o número salta para 330, entre artigos, teses e dissertações (ver [www. http://www.periodicos.capes.gov.br](http://www.periodicos.capes.gov.br)). Sobre proposta de cotas raciais, ver, entre outros, Feres Júnior e Zoninsein (2006), Zoninsein e Feres Júnior (2008); Costa et al (2012); Silvério (2002), Brandão (2007), Silvério; Moya (2009), Silvério; Trinidad (2012), Fry et al (2007).

Santos (2012) e Rodrigues (2014) sobre as relações político-institucionais entre os Movimentos Negros com o Estado no Brasil e na Colômbia.

Na ciência política, Lamounier (1968) e Souza (1971) foram pioneiros em relacionar raça e comportamento político. O primeiro examinou como o sistema político opera para desmobilizar o comportamento político coletivo de base racial. Para ele, o Estado tem sido eficaz em contrabalançar as tensões raciais, abortando-as no seu nascedouro. Souza, por sua vez, analisou o voto de negros e brancos. Após examinar os dados das eleições no Rio de Janeiro de 1960, conclui haver diferenças entre os dois grupos. Os negros apresentavam um voto mais consistente com o PTB. O autor concluiu também que as privações materiais comuns ao grupo negro não são suficientes para criar laços de solidariedades (SOUZA, 1971). Outros que os seguiram - Silva e Soares, 1985; Castro, 1992; Berquó e Alencastro, 1992; Prandi, 1996 – repisaram a mesma questão de Souza (GUIMARÃES, 2001).

Nos seus balanços da literatura sobre movimentos sociais, Alonso (2009) e Gohn (1997) sugerem que a abordagem clássica não teria vicejado nas Ciências Sociais no Brasil. Passou despercebido para essas autoras que, nos anos de 1950, pesquisadores brasileiros, em colaboração com pesquisadores estrangeiros, sob os auspícios da Agência das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), iniciaram estudos sociologicamente embasados sobre “relações raciais” e também os primeiros estudos sobre o Movimento Negro no Brasil. Florestan Fernandes, Roger Bastide, Oracy Nogueira, Thales de Azevedo, Luiz Aguiar da Costa Pinto e René Ribeiro, realizaram estudos e pesquisas sobre as “relações raciais” e mobilidade social da população negra e produziram “o mais importante acervo de dados e análises sociológicas sobre o negro brasileiro” (GUIMARÃES, 2007, p. 25). As pesquisas foram realizadas em um clima muito peculiar, como lembra Guimarães (1999, p. 129): “Da parte da UNESCO, havia a expectativa de que tais estudos fizessem o elogio da mestiçagem e da mistura étnico-racial, assim como do convívio harmonioso entre raças e etnias em algumas sociedades modernas”.

Sob a égide do projeto UNESCO, as primeiras pesquisas teoricamente embasadas acerca de movimentos sociais no Brasil tiveram como objeto o Movimento Negro. Bastide e Fernandes (2013 [1958]), em São Paulo; Costa Pinto (1998 [1953]), no Rio de Janeiro; e, Azevedo (1996 [1953]), em Salvador. Em suas investigações, esses pioneiros examinaram as organizações do chamado movimento social no “meio negro”, para usar uma expressão de Fernandes (2013 [1958]).

Nogueira (1998 [1958]) e Ribeiro (1956) não realizaram estudos sobre o Movimento Negro. Porém, Nogueira (op. cit.) faz referência às associações civis negras de

caráter recreativo-cultural, em Itapetininga – SP. Por sua vez, Ribeiro (op. cit.) examinou apenas as manifestações religiosas, no Recife, não dedicando atenção à atuação política negra.¹²

Thales de Azevedo (1996 [1953]) tencionava compreender a dinâmica da mobilidade vertical de pretos e pardos na capital baiana. No capítulo “Os movimentos ‘negros’ na Bahia”, descreve o aparecimento das primeiras organizações políticas de luta contra o preconceito de cor, em Salvador. Embora não fosse novidade a existência de organizações de “gente preta” na Bahia (AZEVEDO, 1996 [1953], p. 185) (irmandades, associações operárias beneficentes), em nenhuma delas, a luta contra o preconceito racial era a finalidade expressa. A Frente Negra Brasileira (FNB), pioneira nesse campo, foi fundada, na Bahia, em 1932, funcionando por apenas por um ano.

O insucesso da FNB em solo soteropolitano decorreu do fato de que os negros em ascensão social não demonstrarem qualquer simpatia pelo movimento, e que ainda contava com a objeção das elites brancas. A Frente Negra arregimentara negros pobres e operários, de condição social modesta, justamente de quem as “pessoas escuras de status mais elevado” (AZEVEDO, 1996 [1953], p.161) queriam se distinguir.

Trabalho de natureza etnográfica e descrita (Guimarães, 1999), não discute as razões do surgimento do movimento social negro. Seguidor da Escola de Chicago no que tange às relações raciais, não incorporou nas suas análises as contribuições dessa escola sobre os movimentos sociais. Por fim, relata a existência de outras organizações civis negras, criadas durante o *Estado Novo* e no período liberal democrático (1946-1964), cujo traço comum era a negação do racismo.¹³ É importante ressaltar que outros autores que estudaram o Movimento Negro, utilizaram a abordagem das relações raciais, e também negligenciaram a literatura de movimentos sociais.

Entre os pesquisadores do projeto UNESCO, Costa Pinto foi o único cujas análises das “relações raciais” são de cunho classista, mas com nítida influência da Escola de Chicago (HERINGER; PINHO, 2011). Crítico dos estudos “da dinâmica das interações interétnicas” (MAIO, 1998, p. 33), baseados no *approach* do “ciclo de relações raciais” (MAIO, 2007), nas suas análises percebe-se as influências de Robert Park, Franklin Frasier e

¹² Nogueira (op. cit.) assinalou que, em Itapetininga, “as associações de gente de cor” eram de cunho cultural e recreativo, o que demonstrava que os negros não eram aceitos nos clubes recreativos e até mesmo em bibliotecas, levando-os a criar espaços associativos próprios. Esse quadro de gritante preconceito e discriminação (segregação racial informal) não fomentou uma ação coletiva de protesto, como na cidade de São Paulo. Silva, F. (2010) revela que no Recife havia a Frente Negra Pernambucana, com atuação desde a década de 1930. Cf. Silva, F. (2008). Cabe mencionar que, ao longo da vida, Gilberto Freyre sempre criticou as organizações políticas da população negra, ver Freyre (1977; 1979), Cf. Hanchard (2001).

¹³ Cf. Silva, J. (2003; 2011).

Gunnar Myrdal (GRIN, 1999). Sua pesquisa resultou no livro *O Negro no Rio de Janeiro: relações de raças numa sociedade em mudança* (1998 [1953]).

Em “O Negro no Rio de Janeiro”, Costa Pinto examina as relações entre as raças no bojo das transformações econômicas e sociais. Na primeira parte do livro, o autor apresenta “a situação racial”. Na segunda, ele versa sobre “movimentos sociais”.

As organizações da população negra são classificadas em duas categorias básicas: as tradicionais; e as de novo tipo. As instituições tradicionais correspondem às formas consagradas de “relação de raças no Brasil” (COSTA PINTO, 1998[1953], p. 231). Desempenham funções religiosa e recreativa, confinando “a contribuição do africano (...), em suma, à cultura de *folk* brasileira” (Ibidem, p. 231, grifos no original).

As associações de novo tipo são organizações fundadas pela nova elite negra. Enquanto que as antigas elites queriam branquear, as novas, afirmam-se negras e, assim, querem ascender (COSTA PINTO, 1998[1953]). Essas organizações estariam fadadas ao fracasso, dado o seu caráter pequeno-burguês, desconectado das aspirações e interesses materiais do “negro-massa”.¹⁴

No modelo de Costa Pinto, o processo de mudança das estruturas sociais resulta da industrialização e urbanização, que tornam aquelas mais complexas e porosas à mobilidade vertical. Por sua vez, o processo de ascensão se faz acompanhar de uma reação dos estratos mais altos da pirâmide social. Essa resistência à mudança produz uma tensão geradora dos movimentos sociais.

Na explicação de Costa Pinto, o Movimento Negro eclode como reflexo da tensão racial provocada pela ascensão social de amplos segmentos da população negra, como resultado dos processos de industrialização e urbanização. Esse modelo analítico não assume um caráter teleológico, embora seja marcado por ambiguidades, paradoxos e contingências, distanciando-se da perspectiva teleológica de Fernandes (GRIN, 1999).¹⁵

O relatório de pesquisa de Bastide e Fernandes foi publicado originalmente em *Branços e negros em São Paulo*, em 1955. Nesse trabalho, Fernandes desenvolve sua análise em conformidade com a abordagem estrutural-funcionalista, valendo-se, de conceitos como anomia e solidariedade mecânica e orgânica. No capítulo, a luta contra o preconceito de cor, perscruta a formação dos “canais de protestos” da população negra.

¹⁴ Após a publicação dessa obra, Costa Pinto se envolveu em acirrada polêmica com o Guerreiro Ramos, cf. Maio (1997) e Motta-Maués (1999).

¹⁵ Cf. (MAIO, 1998).

As primeiras organizações associativas negras na cidade de São Paulo datam de 1915, intensificando-se no período de 1918-1924. O afrouxamento da repressão policial permitiu à população negra circular com certa liberdade pela cidade, estimulando encontros inicialmente recreativos, culminando na criação dos primeiros canais de protestos pós-abolição. O apogeu desse associativismo deu-se no decênio de 1927-1937 (FERNANDES, 2013 [1958]). O autor argumenta que os ressentimentos às manifestações de discriminação e preconceito de cor constituíram as motivações psicossociais para a eclosão dos movimentos sociais no “meio negro”.

Posteriormente, na década de 1960, Fernandes (2008a, 2008b [1964]), em *A integração do negro na sociedade de classes*, repisa o material coletado na pesquisa da UNESCO e o submete a “uma reflexão madura e politicamente mais engajada sobre a sociedade brasileira” (GUIMARÃES, 2008, p. 9). Ainda sob a influência da perspectiva estrutural-funcionalista da Escola de Chicago, ele sustenta que os movimentos reivindicatórios e de protesto dos negros buscavam a integração e a assimilação na ordem social competitiva. Argumenta ainda que os movimentos sociais “no meio negro” seriam reações espontâneas aos sentimentos de ressentimentos, insatisfação, frustração e amargura da população negra frente às promessas não cumpridas da nova ordem social republicana.

A publicação de *A integração do negro na sociedade de classe*, em 1964, causou forte impacto nas ciências sociais brasileiras, influenciando gerações de pesquisadores e de militantes negros. Forneceu os argumentos para questionar a ideia de democracia racial. Ao mesmo tempo, a visão teleológica de Fernandes, segundo a qual o racismo e suas expressões seriam heranças da ordem estamental (coisa do passado), mas que no processo de modernização capitalista perderia funcionalidade na ordem competitiva, acabou por contribuir com a perspectiva culturalista (PAIXÃO, 2014). Sem embargo, essa obra também marca o fim de alguns ciclos. Naquele ano ocorreu o golpe militar no Brasil e marcou também o declínio da abordagem clássica, de tradição funcionalista, acerca dos movimentos sociais.

A abordagem clássica dos movimentos sociais se confunde com a própria consolidação da sociologia como disciplina acadêmica. Esse paradigma é plasmado por um conjunto não homogêneo de teorias, que vicejaram entre 1930 e 1960, sobre o surgimento dos movimentos sociais. Embora com variações entre si, conformam um campo teórico uniforme. As diferenças existentes entre elas são relativamente insignificantes quando comparadas com a sequência causal básica invocada em todas as versões do modelo explicativo (McADAM, 1985 [1982]).

A sequência causal geral inicia-se com uma debilidade estrutural na sociedade que gera tensão social severa. Esta, quando não solucionada pelos órgãos dos sistemas social e político, produz distúrbios psicológicos no plano individual, que, quando atinge um nível de agregação (as teorias não especificam qual é o nível), os movimentos sociais entram em ebulição.¹⁶ As variações entre as teorias encontram-se na conceptualização dos antecedentes dos transtornos psicológicos individuais que conduzem a comportamentos coletivos não-racionais (McADAM, 1985 [1982]).

Cohen e Arato (1994, p. 495) identificam três tendências dominantes no modelo de comportamento coletivo: *A psicologia social da Escola de Chicago*; teorias da *sociedade de massa*; e o modelo *estrutural-funcionalista*. Em comum, compartilham alguns pressupostos e hipóteses: a) dois tipos distintos de ação coletiva: ação convencional-institucional e a não-institucional; b) a ação não-institucional, quando não guiada pelas normas sociais existentes, compreende situações indefinidas ou não estruturadas; c) as ações não-convencionais são produtos da mudança estrutural, que produz um colapso, quer nos órgãos de controle social quer na integração normativa dos indivíduos; d) tensões, frustrações, descontentamentos e agressões sofridas impulsionam os indivíduos a participarem de ações coletivas; e) todo comportamento coletivo não-institucional percorre um ciclo que se inicia em uma ação espontânea, culminando na formação de movimentos sociais; f) aparecimento, aumento e expansão de movimentos obedecem a processos de comunicação.

Creio haver indícios suficientes para asseverar que as primeiras pesquisas sobre movimentos sociais, segundo uma abordagem das Ciências Sociais, foram aquelas desenvolvidas no âmbito do Projeto UNESCO, tendo como objeto empírico o movimento negro. Contribuição seminal, todavia, negligenciada e esquecida pela nova linhagem de estudos sobre movimentos sociais que começou a se formar no final dos anos de 1970.

Se, no Brasil, o golpe militar reprimiu os movimentos sociais, cortou e impediu que pesquisas sobre o tema fossem realizadas, na Europa e nos Estados Unidos, a nova onda de protestos exigiu novas abordagens teóricas que explicassem a explosão e variedade de movimentos sociais.

O *approach* estrutural-funcionalista deu sinais de exaustão frente à nova onda de mobilizações das décadas de 1960/70. Os movimentos sociais que emergiram nesse período além de não demonstrar irracionalidade, muito menos eram compostos por sujeitos isolados e

¹⁶ Cf. McAdam (1985 [1982]).

anômicos. Esses movimentos chamaram a atenção pela racionalidade, organização, divisão do trabalho e gestão de recursos, com ações coordenadas e objetivos políticos evidentes.

Nos Estados Unidos, a nova onda de protestos incentivou a formulação da Teoria da Mobilização de Recursos (TMR). No mesmo período, na Europa, uma onda de questionamentos similares impulsionou a Teoria dos Novos Movimentos Sociais (TNMS).

A TMR questionou os pressupostos da abordagem clássica. Ao invés de irracionalidade dos movimentos, os analistas identificaram organização e métodos de ação. No lugar de vários centros de poder espalhados pela sociedade, evidenciou-se a ação política das elites.

A despeito das disparidades, as diferentes versões da TMR analisam a ação coletiva em termos da lógica da interação estratégica e de cálculos de custo-benefício. Organização e racionalidade são palavras-chave dessa abordagem (COHEN; ARATO, 1994). O novo modelo tornou-se hegemônico na academia americana por mais de vinte anos.¹⁷ O uso de uma linguagem lastreada nos termos da teoria econômica, ao mesmo tempo em que forneceu eloquência ao novo arcabouço teórico, afastou ou deixou indiferentes (TARROW, 2009) inúmeros estudiosos dos movimentos sociais, nos Estados Unidos, Europa e América Latina.

Na TMR, movimento social é definido como “um conjunto de opiniões e crenças de uma população que manifesta preferências pela mudança de alguns elementos da estrutura social e/ou da distribuição de recompensas de uma sociedade”. (McCARTHY; ZALD, 1977, p. 1217-18, tradução nossa).¹⁸ Essa definição nada diz sobre a mobilização dos atores e de seus esforços em transformar essas preferências em ação coletiva, sendo demasiado vago para definir um movimento social (CHAZEL, 1995).

Por sua vez, a TNMS emerge da crítica ao marxismo. Esse rompimento é marcado pela perda da centralidade do lugar e do papel da classe operária no processo de transformação (revolução) social. O principal vetor da mobilização social não eram mais os interesses de classe, mas identitários e culturais. Esses novos movimentos, concomitantemente à reivindicação de igualdade de direitos, reivindicam o “*direito de ser diferente*” (MELUCCI, 1989, p.63. Grifos no original). Autonomia e identidade são os valores proeminentes dos novos movimentos (OFFE, 1985, p. 829), conformando o “‘identity-oriented’ Paradigm” (COHEN, 1985, p. 663).

¹⁷ cf. Tarrow (2009), embora dominante, paradoxalmente, o modelo era mais para ser criticado do que adotado.

¹⁸ No original: “A social movement is a set of opinions and beliefs in a population which represents preferences for changing some elements of the social structure and/or reward distribution of a society.” (McCARTHY; ZALD, 1977, p. 1217-18).

A TNMS ignora os movimentos de base racial e étnica, concentrando-se em fenômenos sociopolíticos de gênero e sexualidade, ecologia, pacifismo e outros temas (HANCHARD, 2001). Melucci (1995; 1996) enfatiza que classe e raça são temas políticos mais tradicionais. Cohen e Arato (1994) também não mencionam raça ou etnia como um campo de interesse desse paradigma, ainda que essas variáveis remetam a questões identitárias, o que provocou certa confusão em entre alguns estudiosos sobre se raça seria ou não um tema incorporado pela TNMS.

Para Melucci (1995), a identidade coletiva de um movimento é um processo de “construção” de um sistema de ação e que exige certo grau de “investimento emocional” (*emotional investment*) (Id. Idib., p. 45).¹⁹ As identidades não são unívocas, mas sim processos fluidos, contraditórios e relacionais, construídos social e politicamente.

Embora os movimentos sociais surgidos no Brasil e na América Latina, nas décadas de 1970 e 1980, não se encaixassem bem na TNMS (ZAMBRANO, 2012), no Brasil, essa abordagem tornou-se dominante nos anos de 1980.²⁰

Relações raciais versus política racial

Contrariamente ao que sugere o senso comum (inclusive acadêmico), a questão racial sempre esteve entre as preocupações das elites latino-americanas nos processos de “*nation-state building*” no Continente. Os intelectuais latino-americanos brancos e ladinos, no final do século XIX até as primeiras décadas do XX, estavam convencidos da superioridade da raça branca vis à vis a negros e “vermelhos”. Países como Brasil, Colômbia e Argentina, adotaram “políticas raciais” de imigração para aumentar suas populações brancas. O “desaparecimento” da categoria raça das análises sobre a realidade brasileira coincide com a consolidação da *democracia racial*.²¹

Importante ressaltar que nas análises das “relações raciais”, o Estado praticamente inexistente. Ainda que se reconheça que os grupos raciais disputam bens e recursos, o Estado não aparece como árbitro dessa contenda. Entre os autores da abordagem clássica dos movimentos sociais e nos das “relações raciais” (alguns deles estudavam os dois assuntos) o Estado não emerge nas análises como ator central, no estabelecimento e reprodução da ordem racial.

¹⁹ Cf. Melucci (1985; 1989; 1995; 1996).

²⁰ As razões para uma maior aceitação da TMNS e rejeição da TMR na América Latina, cf. Gohn (1997), Davis (1999), Toni (2001), Edelman (2001), Bringel (2012).

²¹ Cf. Guimarães (2002).

Como afirmou o presidente FHC (2006), o seu governo iniciou o processo de mudança na “política racial” brasileira. Se, por um lado, não há consenso em torno do termo “política racial”, por outro, indubitavelmente, Estados adotam “políticas raciais”, mesmo quando o termo raça ou racial não são utilizados de maneira explícita.

A conceituação de “políticas raciais” nasce da crítica às limitações e inadequações da abordagem das “relações raciais”. Hanchard (2001) e Hanchard e Chung (2004) assinalam que a obra de Ira Katznelson, *Black men, White Cities* (1973), sublinhou o desenvolvimento do termo e do campo de “políticas raciais” no léxico da ciência política.

Segundo Hanchard e Chung (op. cit.), Katznelson critica o *approach* das “relações raciais”, por salientar que as dimensões cultural e psicológica, concentra-se em identificar padrões de comportamentos individuais, subestimando fatores estruturais, como o econômico e o político, que definem e limitam os parâmetros de escolhas de indivíduos e grupos. Ao destacar comportamentos e escolhas individuais, essa abordagem ignora o contexto institucional das “políticas raciais” e desconsidera o vínculo intrínseco entre raça e poder.

A abordagem das “relações raciais” presume que as raças interagem umas com as outras. Nada mais enganoso, afirmam Hanchard e Chung (2004). Para esses autores, as interações sociais são mediadas por diversos elementos, tais como classe, nível educacional e *status*, entre outros. Estado, mercado de trabalho, instituições econômicas, culturais e educacionais estruturam e mediam o amplo leque de interações e relações entre grupos. O racial ou étnico compõe o quadro e assume significado e valor, na medida em que define posições no interior de uma estrutura social, ou seja, conformando critérios de estratificação.

O conceito de “política racial”, além de ampliar a compreensão sobre a dinâmica das interações sociais entre os grupos classificados como racialmente distintos, oferece um sentido da dinâmica do poder, da identidade e da mobilização nos e entre grupos raciais (HANCHARD, 2001). Difere, portanto, da noção de “relações raciais” e sua ênfase na dimensão privada (AVRITZER; GOMES, 2013).

A noção de “política racial” evita a reificação do conceito de raça e, ao mesmo tempo, liberta-o da prisão que representa o estéril debate entre essencialistas e construtivistas. Embora raça não seja o critério mais adequado para referir-se às diferenças entre indivíduos e grupos, seu uso tem força heurística para elucidar realidades sociais concretas. A simples assepsia léxico-discursiva, que insiste em negar a relevância do conceito ou a existência da raça, não resolve o problema.²²

²² Segundo Taguieff, *apud* D’Adesky (2001, p. 46), “uma eugenia lexical negativa que crê matar o racismo eliminando a palavra”.

Portanto, “ao invés de focalizar sobre a falsidade da raça como um conceito” (HANCHARD; CHUNG, 2004, p. 322-323)²³, é mais produtivo imaginar como a noção de raça molda padrões reais de comportamentos, normas e estruturas sociais em diferentes países e realidades culturais distintas e seu papel na dinâmica do poder e da política.

Prender-se à questão se raça é ou não um conceito (genético) cientificamente válido, significa negar a sua existência social, histórica, concreta e dinâmica. O debate deve mirar os processos de subalternização e exploração socioeconômicas de pessoas e grupos sociais por conta da quantidade de melanina que carregam na cútis.

A “política racial” brasileira não se restringiu ao “branqueamento” via imigração europeia (AVRITZER; GOMES, 2013). Tal qual um octópode, seus tentáculos e sua capacidade mimética alcançaram diferentes áreas do mundo social, ao mesmo tempo em que institucionalizou, naturalizou desigualdades sociais e políticas segundo critérios raciais.

No final do século XIX, o Estado brasileiro adotou medidas para afastar os trabalhadores negros da competição direta com os imigrantes europeus e até mesmo obstar a diversificação ocupacional entre os primeiros (HANCHARD, 2001). O mercado de trabalho livre foi moldado por um direcionamento e intervenção estatal em um nível incomum (ANDREWS, 1998), um “mercado de trabalho prévio e desigualmente repartido pelo Estado” (AZEVEDO, 1987, p. 170). Somente, a partir dos anos de 1930, o governo federal aprovou uma legislação favorável aos trabalhadores brasileiros, abrindo espaço para a incorporação dos afro-brasileiros na força de trabalho industrial e de serviços.

A “política racial” brasileira também se fez sentir na formação do mercado de trabalho na educação básica. O sistema escolar erigido criou, tanto de modo deliberado quanto inconsciente, uma hierarquia racial que “espelhava a sua própria visão de valor social” (DÁVILLA, 2006, p. 32). Segundo esse autor, a imagem do professor como sendo do sexo feminino, branca e de classe média foi moldada no período 1920-1945, como parte da grande reforma da educação pública nacional. Barreiras invisíveis e intransponíveis se erguiam aos candidatos que não preenchessem aqueles requisitos.

Essa realidade ficou envolta sob a névoa da narrativa da *democracia racial*. O Movimento Negro, ao longo deste mesmo período, devotou grande parte das suas energias para denunciá-la e desmascará-la, demonstrando, por fim, a existência de um racismo

²³ Do original: “Rather than focus on the hollowness of race as a concept we are concerned with how the term is utilized to give meaning to behavior, norms, and structure across national-territorial and cultural boundaries”. (tradução livre do autor, doravante simplesmente T. A.).

antinegro tão infame quanto o praticado nos Estados Unidos e na África do Sul, mesmo sem ter criado uma legislação segregacionista como nesses países.

O debate recente sobre racismo, preconceito e discriminação racial, no Brasil e mesmo na América Latina, não é uma mera importação da realidade norte-americana nem, muito menos, uma imposição das fundações de financiamento daquele país a outras realidades sociais, como quis fazer crer um prestigiado sociólogo francês.²⁴ É, sim, o resultado da luta de um movimento social de longa duração, como o é o Movimento Negro brasileiro, no entanto, com pouca visibilidade nos textos acadêmicos sobre movimentos sociais.

Outro aspecto que justifica essa pesquisa assenta-se no fato de que a Constituição de 1988 reconheceu os Municípios como entes federativos, juntamente com a União e os Estados. Estudos das dinâmicas internas de unidades subnacionais do Estado federativo podem desvelar contradições, tensões, e mesmo cooperações entre os entes federados em relação a uma política pública específica. Pode ainda revelar diferenças na governança municipal em relação a determinada política pública, bem como distintas formas de interação do poder municipal com os movimentos sociais.

Em 2015, quando do primeiro esboço do projeto desta pesquisa, havia 169 cidades brasileiras com algum tipo de unidade administrativa (secretaria, coordenadoria, diretoria, departamento, gerência, entre outras denominações) dedicada a promover a igualdade racial ou a indicar uma intenção de promovê-la, sem contar com órgãos em todos os 27 Estados da federação, perfazendo 197 unidades administrativas, incluindo a própria Secretaria de Promoção da Igualdade Racial – SEPPIR (SEPPIR, 2015). Considerando o número total de Municípios no Brasil, 5.570, a taxa de adesão municipal à política de igualdade racial corresponde a 3,03% do total, considerada bastante baixa. Todavia, é preciso reconhecer que se trata de um processo institucional inteiramente novo.

As desigualdades entre os Municípios brasileiros quanto às capacidades institucional, administrativa e financeira de realizar políticas públicas são bastante significativas, ao mesmo tempo em que os resultados obtidos para uma mesma política podem ser substancialmente diferentes eles. Assim, estudar a ação do Movimento Negro e suas interações com o aparelho estatal no âmbito municipal é uma possibilidade para compreender e refletir acerca dos desafios e constrangimentos enfrentados pelos movimentos sociais nesses processos, bem como as respostas das administrações municipais a essa demanda social historicamente represada, silenciada e negligenciada, no Brasil.

²⁴ Sobre a polêmica entre Bourdieu e Hanchard, cf. Bourdieu; Wacquant (1998), Hanchard (2002), Revista Estudos Afro-Asiáticos, 24 (1), 2002; Telles (2003).

Ainda que o Supremo Tribunal Federal (STF) tenha julgado a constitucionalidade das Ações Afirmativas, em 2010, os questionamentos permanecem, conquanto tenham arrefecido. O contramovimento à igualdade racial conta, nas suas fileiras, com intelectuais renomados, professores universitários, partidos e lideranças políticas conservadoras, quando não de esquerda, jornais, jornalistas e parte dos chamados “formadores de opinião”, plasmando uma ordem institucional racial conservadora (King; Rogers, 2005).

Conforme Theodore Lowi (1972), as políticas públicas (*policy*) engendram a política (*politics*). Durante a implementação da política embates são travados, barreiras são erguidas. O resultado da política pública (*policy*) dependerá do contexto, dos recursos disponíveis para os atores envolvidos e do tipo de regime político.

Hanchard e Chung (2004) apontam quatro áreas promissoras de estudos comparativos de raça e etnicidade: economia política de raça; análise comparativa de cultura, símbolos, e ideias; estudo de movimentos sociais; e abordagens centradas no Estado.

Nos estudos de movimentos sociais há trabalhos que relacionam racismo e discriminação racial com questões de justiça e nacionalismo (HANCHARD, 2001; MARX, 1998; FREDRICKSON, 1997). Em sociologia e na ciência política há uma literatura sobre movimentos dos direitos civis nos Estados Unidos, o movimento *antiapartheid* na África do Sul ou mesmo movimentos de direitos dos aborígenes na Nova Zelândia e Austrália, investigando como os grupos sociais empreendem ações coletivas a partir de situações de marginalização racial e étnica. Segundo Rodrigues (2014, p. 19), no território brasileiro, os trabalhos sobre o Movimento Negro colocam-se no campo das “relações raciais”, e seguem, “de maneira desproporcional”, enquadramentos teóricos de linhagem culturalista e identitária.

Hanchard e Chung (2004) asseveram que a literatura de movimentos sociais apresenta duas vantagens para investigar movimentos de natureza étnico-racial. Primeira, uso mais plástico de múltiplas abordagens metodológicas. Segunda, foco nas dinâmicas sociais e políticas reais, na interação entre os atores políticos das organizações estatais e das associações da sociedade civil, e não simplesmente o racismo e ou raças em abstrato.

A abordagem centrada no Estado revela-se igualmente útil na medida em que evidencia o papel crucial do aparato estatal no estabelecimento e na manutenção de sistemas de categorização racial, bem como na imposição de situações de desigualdades, formas de vigilância sobre condutas de grupos raciais e étnicos marginalizados ou, ainda, na promoção de políticas de discriminação positiva (HANCHARD; CHUNG, 2004).

Segundo Marx (1998), o Estado cria as raças, classifica e rotula quem se encaixa em cada uma das categorias raciais. Assim, a categorização racial não é algo amorfo e fluido.

Classificações raciais e étnicas têm implicações sociais (HANCHARD; CHUNG, 2004). Por exemplo, nos Estados Unidos, a categoria “mulato” foi introduzida nos censos em 1850 atendendo a uma demanda de etnólogos, para demonstrar que a mestiçagem produzia indivíduos biologicamente inferiores (KERTZER; AREL, 2006).²⁵

Raça não é apenas um fator político e histórico, mas se faz sentir na economia, na cultura, nas experiências pessoais, enfim, “é um fator social pleno, como classe ou gênero” (OMI; WINANT, 2015, p. 137). Desse modo, raça não deve ser compreendida como um fenômeno natural ou definida como uma mera variável independente nos desenhos de pesquisas, isto é, “uma causa, e não um resultado da política” (JUNG, 2006, p. 364).²⁶

Com o fito de fugir da reificação de raça, Omi e Winant (ibidem) usam o termo racialização para definir um processo ideológico de atribuir “significado racial às relações, práticas sociais e a grupos previamente não classificados racialmente” (p. 64)²⁷, sempre relacionado com os contextos históricos e sociais específicos. Indubitavelmente, o Estado é um núcleo fundamental da política racial, mas esta entrelaça, em processos complexos, a sociedade civil, consciência racial, identidades raciais (individuais ou de grupos) e processo de socialização, sem desconsidera que cada pessoa vive e experimenta seus próprios “projetos raciais”. “As pessoas concebem, operam e habitam seus próprios projetos raciais (dentro de restrições mais amplas) e experimentam a raça de maneiras distintas e variadas” (OMI; WINANT, 2015, p. 137).²⁸

O objeto desta pesquisa exigiu combinar teorias dos movimentos sociais com abordagem de políticas públicas. Dowbor (2012) salienta que se trata de processos e perspectivas distintos: ações “fora das instituições” (movimentos sociais); e ações “via instituições” (políticas públicas). Argumenta que as teorias dos movimentos sociais enfatizam ações disruptivas. Nessa literatura, o sentido de institucionalização restringir-se-ia à rotinização dos protestos, profissionalização e burocratização das organizações. Por outro lado, a análise de políticas públicas privilegiaria os atores relevantes e os mais influentes no processo. O foco estaria no poder de agência de determinados atores políticos, com ênfase naqueles mais bem situados no interior das instituições políticas. Nesses contextos, o ator

²⁵ Essa categoria racial persistiu até o censo de 1910, quando foi retirada (MARX, 1998). “Em 1850, 11,2% da população negra era categorizada como mestiço” (Id. Ibid., p. 69). Essa categoria foi banida do censo em 1930 (Cf. AVRITZER; GOMES, 2013).

²⁶ Para Jung (2006), a ciência política precisa incorporar aos seus estudos como as identidades são construídas e os seus efeitos sobre a sociedade.

²⁷ No original “We define racialization as the extension of racial meaning to a previously racially unclassified relationship, social practice, or group” (grifos no original).

²⁸ No original: “People conceive of, operate, and inhabit their own racial projects (within broader constraints) and “experience” race in distinct and varied ways.

“movimento social” tem reduzida capacidade de influenciar tanto na elaboração quanto na implementação da política pública.

Nesta tese, a análise devota atenção ao Movimento Negro, ao contexto político e às estruturas estatais, sem esquecer as consequências indiretas e não-intencionais da ação dos movimentos (GIUGNI, 1998).

O plano da tese

Cada vez mais as políticas públicas são condicionadas ou influenciadas por agendas internacionais. No caso da política ambiental, essa relação foi demonstrada por Alonso; Costa e Maciel (2008). No caso das Políticas de Promoção da Igualdade Racial, essa influência transmuta-se na presença institucional de diversos organismos internacionais. No Brasil, cerca de 10 agências do Sistema da Organização das Nações Unidas (ONU) desenvolvem ações de enfrentamento ao racismo e à violência contra a mulher, tais como, Organização Mundial de Saúde (OMS), Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS), Organização Internacional do Trabalho (OIT), Fundo de Populações das Nações Unidas (UNFPA) e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Esta tese parte do pressuposto de que as PPIR resultam de processos complexos, simultaneamente vinculados a: i) agenda internacional impulsionada pela 3ª CMR; ii) atuação política do Movimento Negro no plano nacional e em cidades de grande porte; iii) crescentes disjunções entre as elites brasileiras acerca do racismo no Brasil e da necessidade de incorporação da população negra ao desenvolvimento social e econômico. Pela primeira vez, políticas dessa natureza, formuladas pelo governo federal, espalharam-se pelas unidades subnacionais, com amplitude e intensidade variadas.

Lutas por direitos, e não a derrubada de governos ou do Estado (revolução), é o objetivo principal da maioria dos movimentos sociais. Dado o nível das carências básicas, da ausência de estruturas de mobilizações mais robustas, e da cultura conciliatória de se fazer política no Brasil, historicamente a atuação dos movimentos sociais se mostrou vocacionada para a reivindicação de direitos. O Movimento Negro não é diferente. Fernandes (2008b [1964], p. 9) já chamava a atenção para o fato de que a rebelião do MN não possuiria “caráter de uma revolução contra a ordem social estabelecida”. Para esse autor, o caráter do

Movimento Negro no Brasil é ser o agente da revolução burguesa, posto que a sua principal bandeira é a constituição de uma ordem social competitiva e democrática.²⁹

Historicamente, as ações e reivindicações do Movimento Negro têm o Estado como seu desaguadouro. Assim o foi nos anos de 1930, com a Frente Negra Brasileira, nos anos de 1950, com o I Congresso do Negro Brasileiro³⁰, e, posteriormente, com as experiências estaduais dos anos de 1980 e 1990. Foram experiências breves e singulares, de interação política, e não policial, com as instituições estatais (a questão racial, como, de resto, a social, sempre foi tratada como um caso de polícia pelas elites brasileiras). No entanto, as armadilhas e emaranhados das disputas políticas, aliados à ideologia da *democracia racial*, sempre foram entraves para uma mudança efetiva na política racial brasileira.

Após um período “de costas para o Estado”, no limiar do século XXI, o Movimento Negro promoveu manifestações de ruas expressivas, apresentou suas demandas – menos generalistas (combate ao racismo) e mais objetivas (política de saúde da população negra e ensino de História da África) –, estabelecendo uma nova forma de interação com as instituições estatal.

Considerando as muitas áreas de cobertura das PPIR, grande arco de possibilidades dadas pela transversalidade do tema, esta tese analisa comparativamente o comportamento do Movimento Negro nas áreas de educação e saúde em três cidades brasileiras: Belo Horizonte, Recife e Salvador, no período de 1995-2015. Ambas as áreas são políticas de caráter universalista e áreas de demandas históricas do movimento.

No sentido de alcançar o objetivo geral da pesquisa, foram definidos cinco objetivos específicos, a saber: i) avaliar a intensidade e amplitude dos processos de mudança institucional provocados pelas PPIR nos três Municípios; ii) analisar comparativamente o papel desempenhado pelo Movimento Negro na formulação das PPIR nos Municípios; iii) identificar a existência e explicar o funcionamento de mecanismos de participação popular nas gestões municipais e acompanhamento das PPIR; iv) examinar comparativamente a mudança institucional promovida pelas PPIR nas estruturas administrativas; v) explicar os diferentes *timings* da mudança institucional entre secretarias de uma mesma estrutura de governo e entre governos municipais distintos.

O fator a ser explicado (mudança institucional) se expressa em políticas e planos municipais de promoção da igualdade racial. Mudanças institucionais são os resultados

²⁹ Paixão (2007) faz instigante análise da revolução burguesa sob o prisma das relações raciais no pensamento de Florestan Fernandes.

³⁰ cf. SISS (2012).

engendrados pela ação organizada e deliberada dos atores (individuais e organizacionais). Isto é, são modificações em termos de estrutura e funcionamento do aparelho estatal. Por sua vez, o fator explicativo encontra-se na agência do Movimento Negro e suas interações estratégicas com outros atores dentro e fora do aparelho de Estado.

A hipótese geral da pesquisa sugere que a formulação e implementação das PPIR no âmbito local ocorrem de maneira territorialmente desigual, em virtude da estrutura federalista, desarticulada entre si, em decorrência da atuação descoordenada das organizações do Movimento Negro das diversas áreas de atuação, aliada à dinâmica internas de cada uma das políticas setoriais.

Duas hipóteses específicas para as áreas de educação e saúde foram formuladas. No caso da educação, a hipótese levantada é a de que, dada a posição marginal da Educação para Relações Étnico-Raciais na política nacional do setor, o Ministério da Educação não definiu uma estrutura de incentivos capaz de estimular a adesão e equalizar as performances dos entes federativos nessa área. A implementação da política dependem do contexto nos quais os atores estão inseridos. A variação das performances municipais está associada positivamente ao poder de agência do Movimento Negro local.

A hipótese a ser verificada na área de saúde informa que as políticas nacionais de saúde seguem uma lógica centralizada no nível ministerial segundo um desenho *top-down*. O Ministério da Saúde desempenha um papel indutor, definindo estratégias que promovam a adesão municipal. No caso específico da saúde da população negra, *pari passu* à estratégia ministerial, a ação interveniente do Movimento Negro local assume função catalisadora na implementação da política, imprimindo o ritmo do processo de implementação.

O esforço teórico-metodológico da pesquisa foi no sentido de verificar, descrever e distinguir os contextos, a dinâmica e as interações estratégicas entre governos municipais, Movimento Negro, aliados e opositores.

Argumento que contexto e dinâmica de interações entre os atores importam no processo de mudança institucional e determinam a velocidade, intensidade e amplitude da mudança. De maneira específica, sugiro que o Movimento Negro influenciou e fomentou a adoção de PPIR municipais nos contextos em que tem capacidade para mobilizar as redes de militantes dentro e fora da burocracia estatal, combinado com uma inserção no partido político que está no governo.

Sustento ainda que, por não se constituir em um subsistema de políticas, as PPIR não conformam subcomunidades de políticas, todavia podem plasmar coalizões de defesa. Como as PPIR são construídas sob a égide da transversalidade, potenciais coalizões de defesa

que se formam em torno da Política de Promoção da Igualdade Racial, nos três níveis de governo, operam em um campo impreciso e indefinido, pois essa política ganha materialidade em um setor específico, com subcomunidades de políticas e coalizões de defesa já consolidadas.

Sugiro também, em concordância com Arretche (1999, 2000), que as diferenças no desempenho das políticas em um mesmo Município decorrem da natureza de cada política, das trajetórias e dos seus legados institucionais. Nos casos da Política de Saúde da População e da Educação para Relações Étnico-Raciais, as diferenças de desempenho acompanham não apenas a especificidade de cada setor, mas também seguem as diferenças no poder de agência do Movimento Negro em cada territorialidade.

Percurso metodológico: escolhas e procedimentos

Um movimento social não é uma entidade singular, mas um conjunto de organizações e indivíduos movidos por ideias, crenças e valores sobre o mundo e sobre o funcionamento da sociedade, que conforma ações coletivas que pretendem modificar uma situação definida como socialmente injusta.

Esta pesquisa enquadra-se no que a literatura denomina de estudo observacional (*observational study*), na medida em que não há um controle sobre os valores da variável independente. Nesse desenho de pesquisa, cabe ao pesquisador observar as ocorrências na natureza (KELLSTEDT; WHITTEN, 2013).

Nesta investigação, adotei a perspectiva histórico-comparada do tipo *small-n*. A análise tomou como contexto empírico a ação do Movimento Negro em três capitais brasileiras (Belo Horizonte, Recife e Salvador), no período de 1995 a 2015.

O núcleo da análise histórico-comparada *small-n* é constituído por três dimensões: abordagem das causas que produzem efeitos (*causes-of-effects*) para produzir explicações; uma concepção de condições necessárias e/ou suficientes de causação; e *process-tracing* para testar teorias (MAHONEY; TERRIE, 2008). Esta pesquisa teve como objetivo explicar as causas que produzem determinados efeitos (mudança institucional) em contextos específicos.

A escolha dos casos deu-se pela possibilidade de observar os elementos causais que produziram o efeito (mudança institucional), dada a existência de variações nos resultados entre os casos. Não obstante o fato de a eleição das cidades ter sido orientada pela variável dependente, isso não constitui um problema em análise histórico-comparada, visto que o

interesse de pesquisa era justamente identificar as condições necessárias e suficientes para a ocorrência do resultado em questão.

A seleção dos casos empíricos levou em consideração as advertências de Avritzer (2007, 2009), quais sejam: i) a delimitação do Brasil em regiões não-participativas (Norte/Nordeste) e participativas (Sul/Sudeste) explica pouco a realidade do país; ii) a necessidade de romper o “senso comum acadêmico” sobre o Nordeste como uma região pouco-participativa (AVRIZTER, 2007, p, 16).

Na identificação e seleção das cidades, adotei cinco critérios, cujas particularidades ora aproximam, ora distanciam um caso do outro. Os casos escolhidos foram: Belo Horizonte, Recife e Salvador. O primeiro critério foi o tamanho das populações. Até os anos 2000, Belo Horizonte era a terceira capital mais populosa do Brasil, mas perdeu esse posto para Salvador (2.676.606 hab.). Atualmente, a capital mineira, com 2.375.444 habitantes, passou a ser a sexta capital em termos populacionais. O Recife, com 1.537.704 habitantes, ocupa o nono lugar no ranking. Nas três cidades, a maioria da população se autodeclara negra (pretos e pardos). Em Belo Horizonte, 52,0%; no Recife, 57,9%; em Salvador, 79,2% (Censo Demográfico de 2010. IBGE, 2012).

O segundo critério tem a ver com a existência de órgãos de políticas de promoção da igualdade racial na estrutura administrativa das referidas prefeituras. Em Salvador, a Secretaria Municipal da Reparação (SEMUR) foi instituída em 2003. No Recife, em 2005, a prefeitura criou diversos órgãos, tais como: Diretoria de Igualdade Racial, Secretaria Municipal de Direitos Humanos, Gerência de Atenção à Saúde da População Negra (Secretaria de Saúde) e Grupo de Trabalho em Educação das Relações Étnico-Raciais (Secretaria de Educação). Em Belo Horizonte, Secretaria Municipal de Assuntos da Comunidade Negra (SMACON), instituída em 1998 e extinta em 2001. Em seu lugar, criou-se a Coordenadoria de Assuntos da Comunidade Negra, na Secretaria Municipal de Políticas Sociais. Em 2010, foi denominada Coordenadoria de Promoção da Igualdade Racial.

Quanto ao terceiro critério, no Recife (a partir de 2004) e em Salvador (a partir de 2005), as prefeituras implementaram o Programa de Combate ao Racismo Institucional (PCRI), em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Department for International Development (DFID), órgão do governo britânico para o desenvolvimento internacional. Em linhas gerais, aquele programa tinha por objetivo identificar como o racismo integra a cultura das instituições, produzindo serviços públicos diferenciados e muitas vezes inadequados, segundo a cor, cultura ou origem étnico-racial dos

cidadãos, e visava contribuir para mudar essa realidade. Por sua vez, o Município de Belo Horizonte foi escolhido justamente por não ter tido a experiência do PCRI.

A diferença de contextos participativos foi o quarto critério. A cidade do Recife apresenta um associativismo urbano ativo e com políticas participativas desde meados dos anos de 1980 (AVRITZER, 2007; WAMPLER e AVRITZER, 2005). A dinâmica participativa de Pernambuco é muito semelhante à de Minas Gerais. A média associativa no Recife é de 1,50 associações por mil habitantes, enquanto em Belo Horizonte fica em 1,13. A capital baiana apresenta a maior média entre as três cidades, a saber, 2,73 associações por mil habitantes (WAMPLER e AVRITZER, 2005). Em Salvador, predomina um tipo de associativismo étnico desconectado da esfera pública local (BAIOCCHI; CORRADO, 2007).

O quinto critério refere-se à dinâmica eleitoral. No Recife, o PT esteve à frente da gestão municipal por doze anos consecutivos (2001-2012). Anteriormente (1997-2000), o PFL ocupava a prefeitura. Nas eleições de 2012, o PT foi suplantado pelo PSB, gestão 2013-2016. Em Belo Horizonte, desde 1996, há uma alternância no poder entre PT e PSB. A partir de 2009, o PSB assumiu o Executivo municipal. Em Salvador, por sua vez, o PT nunca venceu um pleito para prefeito. Entre 1997-2004, o alcaide pertencia ao PFL, atual DEM, sucedido pelo PDT (2005-2008) e PMDB (2009-2012). Em 2013, o DEM saiu-se vitorioso nas urnas – gestão 2013-2016.

Tabela 1.1 - Distribuição da população de Belo Horizonte, Recife e Salvador, segundo critério de raça/cor

População absoluta e distribuição relativa por raça/cor ¹	Cidades		
	Belo Horizonte	Recife	Salvador
População total	2.375.444	1.537.704	2.676.606
Branco (%)	46,7	40,9	18,9
Pardo (%)	41,9	49,7	51,8
Preto (%)	10,1	8,2	27,4

Fonte: IBGE, Censo 2010.

1. Por ser a participação relativa das populações amarela e indígena muito baixa, elas foram excluídas, sem prejuízo para os fins da pesquisa.

Os cinco critérios elencados apontam para a importância dos fatores espaço-temporal. Ou seja, o contexto importa, na medida em que a combinação da agência do Movimento Negro e o tipo de interação estabelecida com o partido político à frente da gestão municipal, bem como a existência ou não de instituições participativas produzem resultados diferentes.

Materiais e Métodos

O *corpus* da pesquisa foi formado por distintas fontes de dados, mas conexas entre si. Utilizei fontes primárias e secundárias, a saber: a) entrevistas com gestores e ex-gestores de órgãos municipais de promoção da igualdade racial, de secretarias municipais de Saúde e de Educação nos três Municípios; b) entrevistas com militantes do Movimento Negro que não ocupavam cargos nos governo municipais no período da pesquisa; além de realizar entrevistas com os sujeitos da pesquisa, fiz uso de entrevistas publicadas no YouTube, e também de entrevistas contidas no livro *Histórias do movimento negro no Brasil: depoimentos ao CPDOC* (ALBERTI; PEREIRA, 2007); c) livros, revistas, artigos, teses e dissertações sobre o tema e sobre as cidades pesquisadas.

O fator a ser explicado foi aquilatado via documentos legais e administrativos (leis, planos, programas e projetos), entrevistas com ocupantes de cargos públicos e lideranças do Movimento Negro. O fator interveniente (PCRI) será capturado por meio de entrevistas com participantes da sua execução e relatórios de atividades.

Indicadores do fator a ser explicado: legislação específica aprovada; estrutura administrativa no governo municipal (existência de secretaria, coordenações ou departamentos específicos); planos e programas municipais de promoção da igualdade racial.

Indicadores do fator explicativo: tipo de organizações do Movimento Negro; composições político-partidárias à frente do Executivo municipal; número de organizações do Movimento Negro que atuaram como grupo de pressão aos vereadores e ao Poder Executivo municipal nas três cidades.

Por meio do cotejamento do material empírico com os conceitos teóricos, elaborei categorias que permitiram produzir um quadro interpretativo dos contextos investigados, bem como demonstrar a hipótese de pesquisa.

Para identificar as condições necessárias e suficientes para a ocorrência do resultado de interesse, recorri ao método indireto da diferença de John Stuart Mill. Esse autor formulou três métodos comparativos: métodos da concordância ou semelhança, método da diferença e o método indireto da diferença.

Conforme a explanação de Mahoney (2008), pelo método da concordância, o fenômeno observado está presente em todos os casos. Logo, é logicamente impossível que o fator causal que não seja compartilhado por todos os casos seja a condição necessária para a ocorrência do fenômeno. A condição necessária é o fator causal compartilhado por todos os casos com resultados semelhantes (padrões de invariância). Por esse método, identificam-se

os potenciais fatores causais que não variam sistematicamente entre os casos a serem estudados.

Por outro lado, no método da diferença, o fenômeno de interesse está presente em alguns casos e não em outros. Qualquer variável causal hipotética que seja compartilhada por todos os casos não pode ser considerada como suficiente para produzir o fenômeno de interesse. Os fatores causais similares são desconsiderados na explicação.

Por ser o método da diferença bastante rigoroso quanto ao controle dos fatores causais, caracterizado como o típico procedimento do método experimental, o próprio Stuart Mill concebeu uma variante menos rígida, denominada de “método indireto da diferença” (PERISSINOTTO, 2013). O investigador compara casos ditos positivos, com a presença do resultado de interesse, com casos negativos, sem o resultado de interesse, conforme existente na vida social.

O método é indireto, pois a diferença não é introduzida pelo pesquisador, mas como ela efetivamente ocorre no mundo social. Esse procedimento é também denominado de método conjunto da semelhança e da diferença (PERISSINOTTO, 2013, p. 153). Por ele é possível eliminar possíveis variáveis causais compartilhadas por todos os casos, assim como identificar os fatores causais relevantes para a ocorrência do resultado político.

Para a inferência causal, combinei análises intracasos (*within-case analysis*) e intercasos (*cross-case analysis*), por meio do emprego da técnica de narrativa causal. Esta combina diretamente sequências causais intracasos, com identificação dos prováveis fatores causais intercasos (RUESCHEMEYER, 2008).

Segundo Mahoney (2008), na narrativa causal, o esforço é o de comparar sequências de eventos entre os casos para determinar se eles podem ser razoavelmente vistos seguindo padrões causais agregados. Implica comparar estruturas de eventos ao longo dos casos. A narrativa causal também pode ser usada para mostrar como dois ou mais casos, marcados por diferenças nos processos causais a um nível agregado de análise, também são caracterizados por estruturas de eventos substancialmente diferentes no nível desagregado. Essas diferenças de sequência de eventos salientam a importância da agência, das instituições e do contexto na produção do resultado dos fenômenos políticos.

A narrativa causal serve para demonstrar como atores fazem escolhas e como tais escolhas desencadeiam diferentes reações e interações entre os demais atores. Os efeitos causais dependem da interação de mecanismos específicos com aspectos do contexto dentro dos quais esses mecanismos operam (FALLETI; LYNCH, 2009). Cabe ao analista explicar os nexos e os mecanismos relevantes para a produção do resultado

Ambiente e estrutura são elementos importantes para a definição de contexto. Este diz respeito a aspectos relevantes de um ambiente ou “cenário (analítico, temporal, espacial ou institucional), no qual um conjunto de condições iniciais provoca (probabilisticamente) um resultado de alcance e significado definido por meio de um mecanismo causal específico ou um conjunto de mecanismos causais” (FALLETI; LYNCH, 2009, p.1152).³¹

Segundo Mahoney (2001), mecanismo causal não é um elemento observável na natureza, mas quando ativado produz um resultado. Um mecanismo causal é uma relação ou processo que o pesquisador imagina existir; eles não se referem a nenhum conjunto de condições empíricas. Desse modo, eles não podem entrar em uma análise de correlação como um dado empírico a ser medido por meio de casos para a sua covariação com algum resultado.

Trabalho de Campo e a análise do material

O trabalho de campo foi realizado em quatro momentos ou etapas. No primeiro momento, realizei entrevistas exploratórias com militantes do Movimento Negro de destacada atuação. Foram quatro entrevistas, sendo duas com ex-gestoras de órgãos do governo federal. Essas entrevistas foram realizadas no ano de 2015, no Recife e em Salvador, e serviram de base para a construção do texto para o exame de qualificação. Vencida essa etapa, iniciei a coleta de dados de maneira mais acurada.

O levantamento de dados na cidade de Belo Horizonte foi realizado no ano de 2017. Na capital mineira, realizei 14 entrevistas presenciais e uma por e-mail, totalizando 15 entrevistas. Visitei a Coordenação de Promoção de Igualdade Racial, da prefeitura de Belo Horizonte, e a Escola Profissionalizante Raimunda da Silva Soares, localizada na Pedreira Prado Lopes, a mais antiga favela da cidade. A construção da escola foi uma das demandas do Orçamento Participativo, cuja gestão foi entregue à então SMA CON.

É importante dizer, que enfrentei dificuldades intransponíveis na área de saúde. Nesse setor governamental, não consegui contato prévio. Os entrevistados demonstraram dificuldades em identificar pessoas no campo da saúde que pudessem colaborar com a pesquisa. Sabiam que havia médicos que se envolveram na elaboração de uma política municipal de saúde da população negra, mas não sabiam nomear essas pessoas. Servidores da CPIR indicaram nomes que haviam participado dos grupos de trabalho na Secretaria de Saúde para a elaboração da referida política. Entrei em contato com alguns deles, porém a recusa em participar da pesquisa foi a tônica geral. Em outras palavras, nenhum participante das duas

³¹ No original: “as the relevant aspects of a setting (analytical, temporal, spatial, or institutional) in which a set of initial conditions leads (probabilistically) to an outcome of a defined scope and meaning via a specified causal mechanism or set of causal mechanisms.” (FALLETI; LYNCH, 2009, p.1152). Tradução do autor.

comissões da Secretaria Municipal de Saúde da Prefeitura de Belo Horizonte ou qualquer outro servidor dessa secretaria concedeu entrevista para esta pesquisa.

Diante dos óbices em realizar entrevistas, recorri a dados disponíveis no *site* da Secretaria Municipal de Saúde de Belo Horizonte, na *Internet*, e em outros sítios da prefeitura de Belo Horizonte, como, por exemplo, o do Diário Oficial do Município e os de bibliotecas públicas universitárias, entre outros. O mesmo procedimento foi adotado no levantamento de dados nos outros dois casos.

Ainda em Belo Horizonte, outra fonte de dados secundários foi a revista *Pensar BH/ Política Social*, periódico semestral, da Câmara Intersetorial de Políticas Sociais, da Secretaria Municipal de Políticas Sociais, da prefeitura de Belo Horizonte. A publicação, criada em 2001, aborda temas ligados à gestão de políticas sociais, como, saúde, educação, mobilidade urbana, promoção da igualdade racial e programas para idosos, crianças, além de segurança pública, entre outros. A revista firmou-se como um canal de divulgação das ações da prefeitura, “de interlocução com a comunidade acadêmica e de intercâmbio de experiências entre os gestores públicos.” (PBH/DOM, 2011).³²

A consulta à revista *Pensar BH/Política Social* revelou-se bastante útil e elucidativa. Daí, foi possível analisar artigos do corpo técnico da SMSA – inclusive, algumas das autoras fizeram parte dos Grupos Técnicos de Trabalhos da SMSA sobre a Saúde da População Negra - em duas edições da revista, a de nº 22 e a de nº 28.

Os Planos Municipais de Saúde foram uma importante fonte de dados para verificar o grau de institucionalização da política de saúde da população negra nos três Municípios. Analisei os Planos Municipais de Saúde dos seguintes períodos, em Belo Horizonte: (2005-2008); (2010-2013); (2014-2017). No Recife: (2006-2009); (2010-2013); (2014-2017); Em Salvador: (2006-2009); (2010-2013); (2014-2017). A preocupação foi identificar de como os dados estatísticos são apresentados de modo desagregado por raça/cor, e por distrito sanitário, e se havia referências à dimensão racial. Ou seja, averiguar de que modo o tema das desigualdades raciais na saúde foi ou não incorporado aos Planos Municipais de Saúde.

Na cidade do Recife, realizei um total de 17 entrevistas com ex-prefeito, ex-secretários, diretor e ex-diretores da Diretoria de Igualdade, lideranças do Movimento Negro e técnicos das secretarias de Saúde e Educação. O trabalho de campo na cidade do Recife ocorreu nos meses de maio e maio de 2017, sem grandes dificuldades em obter dados, marcar

³² “Prefeitura comemora dez anos da revista Pensar BH” (PBH/DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO, 2011). Disponível em <http://www.portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?methd=DetalheArtigo&pk=1064434>.

e realizar as entrevistas. Tal qual, em Belo Horizonte, as entrevistas foram realizadas nos mais diferentes lugares, de locais de trabalho e mesmo nas residências dos entrevistados.

Em Salvador, fiz 18 entrevistas, envolvendo a ex-vice-prefeita (2013-2016), a atual secretária e ex-secretários da SEMUR, servidores e ex-gestores da SEMUR, conselheiros e ex-conselheiros do Conselho Municipal de Saúde e do Conselho Municipal de Desenvolvimento da Comunidade Negra e lideranças e militantes do Movimento Negro local.

Entrevistei ainda o idealizador da Marcha 300 anos de Zumbi dos Palmares, Edson Cardoso e a ex-gestora da SEPPIR e consultora da OPAS, Maria Inês da Silva Barbosa.

No total, foram 54 entrevistas, das quais uma por e-mail e outra (em dupla) sem uso de gravador, a pedido das entrevistadas. O tempo utilizado totaliza, aproximadamente, 76 horas de conversa. Todas as entrevistas foram transcritas e agrupadas por cidade e por temas.

Importante ressaltar que com exceção dos atores que ocuparam cargos públicos como Prefeito, vice-prefeito, secretários e secretárias e vereadores, fiz uso de nomes fictícios (codinomes) para os demais entrevistados.

Além das entrevistas, procedi à coleta e o exame de documentos (legislação federal e municipal, planos municipais para saúde, educação e promoção da igualdade racial, programas e projetos elaborados pelos agentes públicos municipais e demais fontes escritas acessíveis). A sistematização das entrevistas e demais documentos, quando em meio digital, foram realizadas com a ajuda do software ATLAS.ti. NO qual, cada texto é denominado de documento primário – *primary document* (PD ou PDoc).

No ATLAS.ti, no primeiro momento criei Unidades Hermenêuticas – *Hermeneutic Unit* (UH) para cada caso (cidade), perfazendo três UHs: UH-Belo Horizonte; UH-Recife; UH- Salvador. Em cada uma dessas UHs, criei quatro grupos de famílias de documentos - *Primary Doc Family* (PDF) -, quais sejam: entrevistas, legislação (leis, portarias, planos, programas); teses e dissertações; artigos e revistas. O passo seguinte foi gerar uma nuvem de palavras, que informa a frequência de cada uma das palavras, apresentando-as em ordem alfabética.

Em seguida, procedi à codificação, processo de criação de códigos (*codes*) ou rótulos para passagens específicas dos textos. Concluída a codificação, estas são agrupadas em categorias ou critérios comparativos. No estudo da área de educação, foram geradas 9 categorias ou critérios comparativos (Ver Quadro 5.5). No setor saúde, foram 11 critérios de comparação. Alicerçado no método indireto da diferença de Stuart Mill, efetuei à comparação no sentido de identificar os elementos causais na produção do fenômeno em tela.

A análise dos resultados descreve os processos de organização, trajetória e atuação das organizações do Movimento Negro nas três cidades, de modo a demonstrar se e como o MN engendrou ou influenciou mudanças institucionais nos respectivos governos municipais. E, ainda, quais as causas que explicam os resultados de cada caso, e se há um padrão causal comum.

Disposição da tese

A delimitação do objeto de pesquisa exigiu condensar diferentes abordagens teóricas. O arcabouço analítico-conceitual emerge do entrelaçamento de diferentes teorias que ajudam a delimitar contextos e desnudar dinâmicas e interações entre atores, de modo a ser possível explicar resultados e demonstrar os mecanismos causais.

A tese está dividida em duas partes, sem contar esta introdução. A primeira parte, composta por três capítulos, é dedicada ao debate teórico-conceitual e histórico. Na segunda parte, também com três capítulos, reconstituo as dinâmicas e interações entre Movimento Negro e o Estado, na expressão poder público municipal.

O debate teórico sobre movimentos sociais e políticas públicas é o objeto do capítulo 1. No capítulo 2, apresento e discuto a noção de “política racial”, exemplificando a sua materialidade em termos de políticas públicas. No capítulo 3, por considerar a variável federalismo assaz importante para compreender os assuntos aqui tratados, abordo as características do federalismo brasileiro e seus efeitos sobre as políticas na esfera local.

No capítulo 4, descrevo o contexto de mobilização local do Movimento Negro com vistas à participação na Marcha “300 anos de Zumbi”, de 1995; o contexto de criação das agências municipais encarregadas da política municipal de promoção da igualdade; e o contexto da institucionalidade desses órgãos, dificuldades e desafios. Os capítulos 5 e 6 são dedicados, respectivamente, à educação das relações étnico-raciais e o ensino de história da África e Cultura Afro-Brasileira e à Política de Saúde da População Negra. Esses capítulos, tento identificar padrões de regularidades no interior de cada política, e, na sua ausência, mecanismos que demonstrem as singularidades de cada caso.

Por fim, no capítulo 7, apresento as conclusões deste trabalho. Além de sumarizar os principais achados da pesquisa, procedo, ainda que breve, a um exame sobre o desempenho das políticas em cada um dos casos. Retomo ainda questões e hipóteses suscitadas pelas teorias discutidas, a fim de contrastar e ilustrar os argumentos aludidos ao longo do texto, com base na análise do material proveniente da pesquisa empírica.

Capítulo 1 - Movimentos Sociais e Políticas Públicas: conceitos e modelos

1.1 Introdução

A partir do final dos anos de 1970, no Brasil e na América Latina, inúmeros movimentos sociais reemergiram e outros tantos surgiram na esteira da crise dos regimes autoritários na região. Esse processo de refundação e fundação (AVRITZER, 1994) ocorreu com movimentos “de costas” para o Estado, para usar uma expressão já consagrada pela literatura especializada.

A retomada da normalidade democrática, o processo de aprendizagem política e o acúmulo de experiências promoveram modificações na forma de atuação e nos objetivos dos movimentos sociais. A partir da década de 1990, adentrar o aparelho do Estado, ocupar espaços na institucionalidade estatal, não apenas nos recém-criados conselhos gestores de políticas públicas, mas também na própria máquina administrativa, passou a ser corriqueiro para muitas lideranças dos movimentos sociais. Nesse novo contexto político-institucional, essas lideranças e militantes penetraram nas arenas governamentais não mais como contestadores, mas como membros de governos. Essa nova situação colocou outro tipo de tensionamento na relação Estado vs. movimentos sociais.

Neste capítulo, discorro sobre o arcabouço teórico que orienta o percurso analítico-interpretativo deste trabalho. Na primeira parte do capítulo, discuto o Modelo do Processo Político (MPP), no esforço de debater as principais questões teóricas desse modelo, relacionando-as com a produção acadêmica sobre o Movimento Negro contemporâneo no Brasil. A opção por esse modelo deve-se à sua robustez teórica e à proximidade com os modelos de análise de políticas tomados aqui como balizas teóricas.

O objeto desta tese exigiu tomar de empréstimos outras lentes analíticas. Assim, na segunda parte deste capítulo abordo os modelos de análise de políticas públicas, exploro o Modelo dos Múltiplos Fluxos, examino o *Garbage Can Model* (Modelo da Lata de Lixo) e o *Advocacy Coalition Framework* (Estrutura de Coalizões de Defesa), na perspectiva de extrair de cada modelo elementos úteis para a análise, como, por exemplo, que esses modelos não se apresentem como concorrentes, sendo em muitos aspectos complementares, o que certamente enriquecerá a análise.

1.2 O Modelo do Processo Político: continuidade ou ruptura teórica?

O modelo do processo político (MPP), assim como as correntes teóricas anteriores (modelo clássico, mobilização de recursos, novos movimentos sociais), também recebeu aportes teóricos de muitos estudiosos. No entanto, alguns nomes sobressaem: Charles Tilly (1978), Doug McAdam (1985 [1982]) e Sidney Tarrow (2009). Atualmente, o quadro conceitual sintetizado por esses três autores domina o campo dos estudos sobre movimentos sociais em diversas partes do mundo (FLACKS, 2005). Este texto bebe nessa fonte e navega nessa torrente, sem, no entanto, adotar uma postura hermética.

No Brasil, nos últimos anos, há o predomínio do MPP nos estudos sobre movimentos sociais. Alguns trabalhos têm explorado uma agenda de pesquisa sobre as dinâmicas de interações entre militantes de movimentos sociais e o Estado, enfatizando diferentes aspectos, como, por exemplo, a interação entre lideranças do movimento de moradia e atores político-institucionais (BLIKSTAD, 2012); moradores de favela e o poder político (ISCARO, 2012); atores periféricos e o Estado (AMÂNCIO, 2013); ativistas, partidos políticos e o Estado (GUTIERRES, 2015); a relação entre o Estado e a sociedade civil (SERAFIM, 2013). Outra vertente analisa o processo de institucionalização do movimento social, que vai além da rotinização dos protestos (DOWBOR, 2012), passando por pesquisas sobre como a participação política em ações extrainstitucionais contribuem para a construção da democracia (TRINDADE, 2014) e os usos de novas tecnologias de informação e comunicação (PACIORNIK, 2013).

No tocante aos estudos sobre movimento negro, também se nota um aumento no número de estudos e pesquisas que têm se valido do MPP. Essas pesquisas formam uma nova onda de estudos que se descola da tradição dos estudos de “relações raciais” e investiga a atuação do movimento negro como ator político. Muitos desses trabalhos se filiam à TPP, como, por exemplo, o trabalho de Rios (2008) sobre o processo de institucionalização do movimento negro brasileiro, compreendendo-o como profissionalização e especialização dos ativistas, bem como a formalização e a burocratização das entidades. Gomes (2009) analisa a relação entre movimento negro e Estado, tomando como foco o processo de criação a SEPPIR, a partir da categoria de frame. Leitão (2012, 2014) examina as diversas configurações assumidas pelo Movimento Negro no Brasil, ao longo de três décadas (1983-2003), e suas relações com o Estado a partir das categorias de oportunidades políticas e repertório de ação; Santos, M. (2012) e Rodrigues (2014) desenvolvem estudos comparativos das políticas raciais no Brasil e na Colômbia; Souza, M. (2013) investiga as carreiras de

militantes do movimento negro e o processo de ocupação de cargos em administrações de esquerda em Sergipe. Rios (2014) estuda o ativismo negro e as relações entre movimento social, partidos políticos e o Estado, numa análise que combina a sociologia das relações raciais com a teoria do confronto político. Outros inúmeros trabalhos exploram a relação entre movimento negro em áreas específicas, como, por exemplo, na educação e na saúde.

Não desatento à observação de Cohen e Arato (1994) e Munck (1997), segundo a qual o MPP estaria contido no paradigma da mobilização de recursos, pois haveria mais elementos de continuidade do que de ruptura, concordo com o argumento de que se trata de uma superação teórica em relação à TMR, na qual elementos são conservados, outros descartados, uns tantos aperfeiçoados, além dos acréscimos teóricos resultante de descobertas empíricas. Em que pese ao MPP ter suas bases na TMR, elas não se confundem.

O modelo ou teoria do processo político (MPP ou TPP) surge do diálogo crítico com a TMR. Aceita os pressupostos da racionalidade estratégica e a perspectiva elitista da política institucionalizada mesclada com enunciados marxistas. McAdam (1985 [1982]) afirma que o MPP é uma proposição teórica alternativa a abordagem clássica e a da TMR. Segundo esse autor, o termo “processo político” foi tomado de Rule e Tilly (1975), revelando, assim, parte da sua genealogia teórica. Ele afirma que seriam duas as diretrizes fundamentais dissonantes da TPP com as correntes anteriores. Em relação ao paradigma clássico, o contraste reside no destaque dado ao caráter político dos movimentos sociais, e não como fenômenos psicológicos. Outrossim, movimentos sociais são vistos como um processo contínuo, e não como séries discretas de estágios de desenvolvimento. A política institucionalizada é a principal referência da TPP, ponto em comum com a TMR.

Já o elemento fundamental na diferenciação entre MPP e a TMR é a incorporação de elementos da interpretação marxista sobre o poder. Reconhece que há uma substancial disparidade de poder entre as elites e os grupos excluídos, mas tal fato não exclui o potencial insurgente das massas. A segunda influência no MPP, de acordo com McAdam (1985 [1982]), refere-se à importância atribuída aos processos subjetivos de geração da insurgência.

McAdam (1985 [1982]) procedeu a uma análise de longa duração do movimento dos direitos civis, nos Estados Unidos, abrangendo o período 1930-1970. No mesmo diapasão acompanha Tarrow (1993) no seu trabalho sobre o papel dos movimentos sociais na redemocratização da Itália pós Segunda Guerra Mundial. Assim, outra importante diferença com a TMR é a análise de longa duração. A TMR “prima por uma análise conjuntural sem vincular os movimentos a macroestruturas ou situá-los em processos de mais longo alcance” (ALONSO, 2009, p, 53).

Tilly (1978), no seu já clássico *From Mobilization to Revolution*, crava a “pedra fundamental” do MPP com as noções de oportunidades-ameaças para os desafiantes e facilitação-repressão para as autoridades (TARROW, 2009, p. 36). A explicação remete ao par “detentores do poder” e “desafiantes” e desloca a análise de um embate restrito a dois atores coesos e monolíticos - Estado versus movimento social (ALONSO, 2009). Outra inovação de Tilly é o conceito de “repertório de ação coletiva”, que abordaremos mais adiante.

Já McAdam (1985 [1982]), a partir das contribuições de Rule e Tilly (1975), Lipsky (1970) e Eisinger (1973), elabora uma síntese do MPP (TARROW, 2009) no seu estudo sobre o processo de insurgência negra nos Estados Unidos, na qual explora os conceitos de “estrutura de oportunidades políticas” (EOP) e “estruturas de mobilização”.

A noção de “estrutura de oportunidades políticas” (EOP), hoje central na abordagem e quase sinônimo de MPP, foi cunhada originalmente por Eisinger (1973) para analisar uma onda de protestos em cidades norte-americanas, na década de 1960. Na realidade, Lipsky (1970) já havia notado a relação entre atividade de protesto e o grau de abertura ou fechamento de um sistema político (McADAM, 1985 [1982]; 1996). Em poucos anos, o termo torna-se conceito-chave na investigação sobre movimentos sociais. Diferentes teóricos e pesquisadores adotaram o conceito nos seus modelos explicativos tanto para movimentos como também para revoluções (McADAM, 1996). Tilly desenvolveu as noções de oportunidades-ameaças e facilitação-repressão, todavia os teóricos do MPP enfatizaram as oportunidades políticas (TARROW, 2009). Esse mesmo autor adverte que a palavra “estrutura” gerou incompreensões, pois ela remeteria a uma ideia de rigidez e estabilidade. Nada mais falso quando aplicado a oportunidades e restrições políticas. Longe de serem rígidas, apresentam variação ao longo do tempo e no espaço (TARROW, 1997). Eisinger sustenta que “o protesto é um sinal de que a estrutura de oportunidade é flexível e vulnerável a investidas políticas de grupos excluídos” (1973, p. 28, tradução nossa).³³ Em geral, “as oportunidades e restrições políticas são situacionais” (TARROW, 2009, p. 106-107).

Eisinger (1973) deu contribuição seminal aos estudos de movimentos sociais ao relacionar o tipo de regime político com a intensidade dos protestos. Ele demonstrou que a incidência do protesto social e político segue um modelo curvilíneo. Isto é, o protesto será mais prevalente em regimes políticos que exibam uma estrutura de oportunidades políticas caracterizada por um *mix* de variáveis de abertura e fechamento. Assim, regimes políticos

³³ No original: “protest is a sign that the opportunity structure is flexible and vulnerable to the political assaults of excluded groups” (EISINGER, 1973, p. 28).

localizados nos extremos - bastante fechados (*repressive*) ou bastante abertos politicamente (*responsive*) -, a probabilidade de atividade de protesto é muito reduzida. Regimes políticos extremamente fechados reprimem e impedem os protestos, enquanto que regimes extremamente abertos e estáveis oferecem várias possibilidades de participação que neutralizam ou esmaecem os protestos sociais e políticos. “Daí a relação entre as características do sistema [regime], e a incidência de protestos ser curvilínea” (EISINGER, 1973, p.15).³⁴ Desse modo, os protestos tendem a ser mais fortes nos momentos de abertura dos regimes políticos. A referência para a EOP é a política institucionalizada.

Uma EOP também tem uma distribuição desigual entre os contendores, assim como recursos. No entanto, mesmo os grupos com poucos recursos e desorganizados podem tirar proveito de uma EOP. Mas “não podem compensar por muito tempo as fraquezas em recursos culturais, ideológicos e organizacionais” (TARROW, 2009, p. 107). A contingência é outra característica da EOP. Como argumenta Tarrow (1997), as oportunidades apresentam-se como incentivos a ações coletivas de protesto. Todavia, elas não se descortinam da mesma maneira, intensidade e extensão para todos os contestadores e detentores do poder. Em alguns casos, são mais bem aproveitadas por grupos específicos. Invariavelmente, uma EOP modifica-se no espaço-tempo. A variação pode ser, ao longo do tempo, em um mesmo espaço territorial, como em um único país ao longo de período determinado. A mutabilidade pode ocorrer entre países ou entre subunidades nacionais em um mesmo corte temporal.

O conceito de EOP desde a sua formulação original recebeu diversos aportes teóricos, ampliando-se significativamente. No esforço de síntese, McAdam (1996) aduz um quadro comparativo das dimensões constitutivas da estrutura de oportunidades, segundo o que ele considera os quatro principais esforços de operacionalização do conceito.³⁵ Embora existam diferenças terminológicas entre os autores, há um forte grau de consenso entre eles. Fundamentalmente, os autores fazem uma diferenciação entre aspectos mais formais da estrutura institucional legal e aspectos informais, de relações de poder que caracterizariam um determinado sistema político. Ressaltam que as dimensões apresentadas são as de maior destaque, nada impedindo que análises empíricas identifiquem outras dimensões relevantes.

A EOP deve ser considerada como uma interação dinâmica de variáveis. Distante da perspectiva de uma relação linear entre variável independente e variáveis dependentes. Tarrow (1997) identificou inicialmente quatro dimensões relevantes da estrutura de

³⁴ No original: “Protest is not likely to occur in extremely closed (*repressive*) systems or extremely open (*responsive*) systems. Hence the relationship of system characteristics and the incidence of protest will be curvilinear.” (EISINGER, 1973, p. 15).

³⁵ Cf. McAdam (1996, p. 27).

oportunidades políticas, posteriormente (TARROW, 2009), incorporou um quinto elemento à sua lista, quais sejam: 1) abertura do acesso à participação para novos atores; 2) evidência de realinhamento político no interior do sistema; 3) aparecimento de aliados influentes; 4) divisões emergentes no interior da elite; 5) repressão ou facilitação da dissidência.

Gamson e Meyer (1996) afirmam que a EOP pode ser utilizada como variável independente, descrevendo aspectos dinâmicos do ambiente político, que quando cambiam possibilitam ou encorajam a eclosão de ações de protestos. Outra possibilidade é trabalhar a EOP como uma variável interveniente, quando se deseja comparar o desenvolvimento de movimentos similares em países, regiões ou cidades distintas. A terceira possibilidade é recorrer à EOP como variável dependente, ou seja, como movimentos sociais que podem criar oportunidades políticas, “embora poucos tenham usado o termo explicitamente nesse contexto” (GAMSON; MEYER, 1996, p. 276).³⁶ Nesse caso, os estudiosos procuram entender a influência de longo prazo exercida pelos movimentos sociais no âmbito da política e da cultura. Enfatizam que o conceito de EOP pode ser empregado em todos esses contextos.

A literatura especializada concentrou-se, quase que exclusivamente, nos processos políticos internos de cada país quando são analisadas as oportunidades e restrições à emergência dos movimentos sociais. No entanto, acontecimentos e tendências internacionais são cada vez mais considerados relevantes para explicar processo de mudança em instituições e de realinhamentos políticos internos (McADAM, 1996). Esse autor oferece o exemplo de como, no contexto da guerra fria, a pressão política internacional sobre os Estados Unidos ampliou as oportunidades políticas do movimento dos direitos civis. Por sua vez, Oberschall (1996) sustenta que o ambiente internacional favorável à oposição nos países do Leste Europeu e o fator Gorbachev foram fundamentais para fomentar os movimentos que derrubaram os governos comunistas nessa região.

O contexto internacional é uma variável importante quando se analisa a ampliação das EOP para o movimento negro, bem como da reação do Estado brasileiro, após a ONU anunciar a realização da 3ª CMR, que ocorreria em Durban, África do Sul, no ano de 2001.

A preparação para a conferência previa a realização de encontros nacionais e regionais organizados pelos governos nacionais. A reunião regional da América Latina ocorreu em Santiago do Chile, em dezembro de 2000. Antes, porém, movimentos negros de 10 países da América Latina realizaram uma reunião em San José, Costa Rica, em outubro de 2000, na qual elaboraram a *Carta de San José*, que foi apresentado aos governos latino-

³⁶ “(...), although few have used the term explicitly in this context” (GAMNSON; MEYER, 1996, p. 276).

americanos na pré-conferência do Chile. Esse documento foi aceito na íntegra pelos governos da Região, sendo incorporado como parte das plataformas oficiais (TELLES, 2003). No plano interno, a conferência preparatória nacional atraiu cerca de dois mil ativistas, em julho de 2001, no Rio de Janeiro. Segundo Telles (2003), após as reuniões de Santiago e do Rio de Janeiro, as autoridades brasileiras já não mais podiam ignorar a problemática do racismo, assumindo uma seriedade jamais vista antes.³⁷

A realização da 3ª CMR foi um acontecimento marcante para a expansão das oportunidades políticas do movimento negro no Brasil. Durante a conferência, a militância negra deu demonstrações das injustiças raciais no Brasil para a imprensa internacional, além de denunciar o fracasso das iniciativas de políticas antirracistas no governo FHC. A Conferência de Durban modificou a forma de tratar a questão racial no Brasil. O Estado brasileiro passou a admitir a possibilidade de ações afirmativas direcionadas para populações historicamente excluídas.

A dimensão internacional pode funcionar como catalisador de movimentos sociais no plano nacional, ao encorajar os contestadores, promover ações que chamem a atenção para suas reivindicações, abrir canais de diálogo e influenciar a esfera política e estatal. Ao mesmo tempo, ao se atrair a atenção da opinião pública internacional para a situação específica de um país ou de um conjunto de países, cria-se uma espécie de colchão de proteção ou arrefecimento da brutalidade da repressão estatal contra os desafiantes da ordem estabelecida.

EOP é apenas um das variáveis necessárias para o surgimento de movimentos sociais (McADAM, McCARNEY; ZALD, 1996). Há uma interação dinâmica e interdependente entre oportunidades políticas, estrutura de mobilizações e quadros interpretativos de ação coletiva. Desse modo, a EOP afasta-se da ideia da relação causal linear, sendo mais consistente com a ideia de configuração causal curvilínea. Uma convergência de variáveis regidas por interações dinâmicas e interdependentes, na qual o resultado é sempre contingencial. A predição do surgimento de um movimento social ou mesmo uma revolução é um exercício especulativo, uma vez que uma EOP é um sinal muito mais útil para os analistas *post factum* do que para ativistas no calor da ação política.

Seguindo a perspectiva dinâmica de Gamson e Meyer (1996), pode-se afirmar que o conceito de EOP traz encapsulada em si o elemento de agência, inerente à ideia de movimento social. Por um lado, há aspectos estáveis de natureza institucional na EOP (estrutura institucional, sistema partidário, independência do judiciário e do legislativo) e

³⁷ Sobre a pré-conferência brasileira cf. Santos, M. (2005).

também elementos da cultura, como, por exemplo, crenças, valores, mitos e narrativas sobre a formação nacional. Por outro, a EOP tem aspectos vinculados às dimensões institucional e cultural. Assim, a cultura é um componente intrínseco à EOP. O arcabouço cultural é quem traduz se uma situação constitui oportunidade para a ação coletiva.

1.2.1 Estruturas de mobilização: as formas organizacionais dos movimentos sociais

Processos de mobilização exigem formas organizacionais peculiares ao tipo de ação coletiva pretendida. Se câmbios na EOP criam incentivos à ação coletiva, sua intensidade e duração dependem da capacidade de conectar pessoas e transmitir mensagens e slogans que façam com que os indivíduos tomem a decisão de se juntar a outros e desencadear uma ação coletiva. Para Tarrow (2009, p. 159), as estruturas de mobilização são “o terceiro tipo de recursos que os movimentos reúnem”. Estruturas de mobilização são formas de promover o engajamento em ações coletivas. De acordo com McCarthy (1996), elas englobam não só formas organizacionais e repertórios táticos particulares a cada movimento social, mas também repertórios modulares de ação coletiva.

Há um consenso entre os estudiosos que as formas organizacionais adotadas pelos movimentos sociais dependem da estrutura de oportunidades políticas. Os regimes políticos exercem influência sobre as possibilidades de ação coletiva e sobre formas organizacionais adotadas pelos movimentos sociais (McADAM; McCARTHY; ZALD, 1996). O Estado não apenas cria oportunidades políticas para ação coletiva, mas a própria forma da ação de um dado movimento contestatório reflete o tipo de funcionamento do Estado (MARX, 1998), se democrático, aberto ao diálogo ou centrado na repressão dos opositores.

O grau de abertura de um sistema político mesclado com o tipo de estrutura de oportunidades políticas modela as formas das estruturas de mobilização disponíveis para os movimentos sociais. Assim, cada sistema político-institucional combinado com o tipo de movimento social moldará tipos organizacionais específicos. Por exemplo, as organizações do movimento por direitos civis nos Estados Unidos tiveram como embriões as instituições negras locais dos Estados do sul do país, notadamente as igrejas e os estabelecimentos de ensino superior (*Black College*) (cf. McAdam, 1985 [1982]; Morris, 1981, 1984). Diferentemente do movimento contra o *Apartheid* na África do Sul, cujas principais organizações políticas negras atuavam na clandestinidade, tal como o Congresso Nacional Africano (CNA), que passou cinquenta anos na ilegalidade. Em ambos os países, os movimentos sociais lutavam contra as leis segregacionistas *Jim Crow* e *Apartheid*,

respectivamente. O caso brasileiro distingue-se de ambos pela ausência de uma legislação racista que não formatou instituições negras separadas como naqueles dois países, por conseguinte, modifica por completo as formas de organização e das estruturas de mobilização disponíveis para a população negra, no Brasil.

Segundo Marx (1998), na África do Sul e nos Estados Unidos, as instituições e os aparelhos estatais reforçaram a identidade branca como forma de diminuir o conflito entre os brancos, por meio da imposição de uma ordem racial legal. As instituições dominantes brancas reforçaram e moldaram a identidade negra dominada. Uma vez enfatizada a identidade e a unidade racial subalternizada, quando da abertura de oportunidades políticas, os negros marcharam como grupo social e racial unificado para enfrentar o Estado racista e modificar aquelas instituições. No caso brasileiro, a inexistência de uma ordem racial legal não forneceu um alvo explícito contra o qual uma identidade negra pudesse se consolidar e fomentar organizações robustas contra o racismo.

Nesse sentido, a mobilização para a ação coletiva relaciona-se com a forma que o Estado assume e com as oportunidades políticas que surgem. O sucesso ou fracasso de um movimento social não pode ser atribuído, única e exclusivamente, às formas organizacionais construídas por ele. Todo e qualquer repertório de ação coletiva é um par envolvendo contestadores e defensores da ordem. As instituições importam nos processos de formação das identidades e nas formas de contestação dessa ordem.

A TMR dedicou bastante atenção aos processos de mobilização e às organizações formais dos movimentos sociais, das quais, segundo essa vertente, os movimentos extraem suas forças (McADAM; McCARTHY; ZALD, 1996). Todavia, os movimentos sociais não se reduzem às organizações formais. Os laços e redes informais funcionam como correias de transmissão das ideias do movimento e fornecem elementos para a manutenção dos vínculos entre lideranças, militantes e aderentes.

Passados dez anos de sua reemergência, o Movimento Negro demonstrou sua capacidade de mobilização, indo às ruas em 1988, cujos protestos arranharam profundamente o brilho e a pompa idealizada pelas elites para festejar a efeméride do Centenário da Abolição. Os protestos desnudaram ainda mais as contradições da política racial brasileira, sendo mais um duro golpe na ideologia da democracia racial (HANCHARD, 2001). O dia 13 de maio tornou-se o dia nacional de denúncia do racismo no Brasil.

A partir dos anos de 1990, inúmeras entidades do Movimento Negro tornaram-se associações civis mais complexas e juridicamente formais, naquilo que se convencionou denominar de Organizações Não Governamentais, as ONGs (RIOS, 2008). Se esse fenômeno

não abrangeu a maioria das entidades, ao menos atingiu aquelas de maior prestígio, com exceção do MNU. Essa transformação se valeu de um clima internacional favorável à luta antirracista, bem como o apoio financeiro de agências financiadoras internacionais (cf. RIOS, 2008). O florescimento das “organizações não-governamentais” nos países em desenvolvimentos, a partir dos anos de 1980, com apoio financeiro de fundações norte-americanas e europeias e incentivadas pelas Nações Unidas e alguns grupos internacionais de direitos humanos, também foi observado por Tarrow (2009).

Importante a reter é que ações coletivas disruptivas não decorrem das contradições econômicas e de classes. Tampouco a eclosão de um movimento social é uma função das oportunidades políticas. Estas abrem possibilidades ou restrições à ação política. Os próprios movimentos sociais também podem criar oportunidades para si ou para um ciclo de protestos posterior (GAMSON; MEYER, 1996). Esses autores asseveram que há aspectos voláteis nas oportunidades políticas. Pois, essas são objetos de interpretação e de disputa entre as lideranças dos movimentos sociais sobre as estratégias mais apropriadas serem adotadas.

Uma situação só se torna uma oportunidade política quando é reconhecida como tal; do contrário, é como se nunca tivera existido (GAMSON; MEYER, 1996). Reconhecer uma conjuntura como prenhe de oportunidades políticas é interpretar sinais, decifrar códigos; perceber quais circunstâncias favorecem ações coletivas de protesto. Trata-se não apenas de desenvolver análises de conjuntura mais acuradas, mas exige o refinamento interpretativo dos elementos culturais, “*feeling*” das lideranças sobre o momento, e do poder de agência do movimento para fomentar ações de protesto.

Cultura, ideologia e identidade, conceitos caros à TNMS, foram negligenciados pelos estudiosos dos movimentos sociais nos Estados Unidos até meados dos anos de 1980. A cultura tem sido notoriamente descurada pela literatura norte-americana sobre o tema. Esse descuido não se deve apenas pela dificuldade em operacionalizar o conceito, mais também pela orientação teórica racionalista e utilitarista (POLLETA; HO, 2006).

Para Tarrow (2009, p. 140), o “maior dilema simbólico” dos movimentos sociais é “fazer a mediação entre símbolos herdados que são familiares, mas levam à passividade, e os novos que são eletrizantes, mas podem ser estranhos demais para levar à ação”. Souza Júnior (2006) oferece um exemplo dessa problemática ao analisar a relação do movimento político-cultural negro, tomando o caso do bloco afro Ilê Aiyê, com o governo do Estado da Bahia, verificou um quadro em que categorias como cooptação, assimilação ou resistências, quando assumidas como mutuamente excludentes, não conseguem explicar a complexidade das relações envolvidas. Nota que práticas assimilacionistas conjugam-se contraditoriamente com

práticas de resistência, conformando um quadro ambíguo, difícil de penetrar nos seus mecanismos de reprodução.

Segundo Souza Júnior (2006), os códigos culturais da *democracia racial*, permeados pela narrativa hegemônica da baianidade, permite às elites negociar a afirmação da negritude do Ilê Aiyê, por meio de uma política cultural pautada na construção exótica da baianidade, a qual incorpora símbolos culturais da negritude, sem, no entanto, modificar as relações baseadas no clientelismo e na subalternização da população negra. Identifica um impasse que se torna desafio para o movimento negro: o de “criar novos símbolos identitários que sejam pedagógicos para a população negra e não sejam apropriados, facilmente, pela elite no poder do Estado” (Id. Ibid., p. 133).

A noção de democracia racial gestada nos anos de 1930 assumiu a condição de uma instituição genuinamente nacional. Um guia que orienta as ações individuais e coletivas nas diferentes esferas da vida social brasileira. A ideia de democracia racial configura-se como um código cultural, uma narrativa não só como mito de fundação da sociedade brasileira, mas como regra social. Durante décadas, Movimento Negro devotou grande energia para demonstrar a existência do racismo no Brasil. Com base nos dados estatísticos produzidos por agências estatais, como o IBGE e o IPEA, expôs o quadro das desigualdades sociais como resultante do racismo estrutural. Este como motor das desigualdades sociais.

Essa interpretação da formação racial brasileira impacta nas formas de ação coletiva, nas estruturas de mobilização e nos processos de interação do Movimento Negro com o Estado. Essas questões, abordo na seção seguinte.

1.2.2 Repertório de ação coletiva, confrontos e interação Estado-sociedade civil

Charles Tilly (1978) faz duas advertências iniciais sobre ações coletivas: primeira, raramente são *performances* solitárias. Na grande maioria das vezes, envolve uma interação com outros grupos, incluindo governos; segunda, formas concretas de ação coletiva estão inseridas social e culturalmente. Ou seja, elas ocorrem no tempo e no espaço, apresentando variações no tipo de *performance*, nas estratégias adotadas e no próprio repertório.

Repertórios de ação são coleções de instrumentos disponíveis para promover ações de protesto ou confronto contra autoridades estatais e/ou as elites. Esses instrumentos disponíveis são limitados por questões históricas e culturais. Essas formas mudam no tempo e no espaço. Cada sociedade, cada grupo social, herda e aprende suas próprias formas de realizar atividades de protestos e apresentar reivindicações. Em um processo dinâmico, mas

não historicamente rápido, os tipos mais novos de protestos vão sendo incorporados, aprendidos, adaptados, enquanto as formas mais antigas paulatinamente desaparecem. Os repertórios de ação têm historicidade. A formação de repertório de ação do movimento social inclui não só perdas substanciais como também ganhos consideráveis (TILLY, 2006).

Tilly (1978, p. 151) afirma que, em qualquer tempo, o repertório de ação coletiva disponível para as pessoas e grupos é surpreendentemente limitado. Tarrow (2009, p. 51) assevera que “o repertório é um conceito ao mesmo tempo estrutural e cultural”. Em geral, um repertório inclui atividades como: marcha, boicote, passeata, abaixo-assinado, vigília, queima de pneus na via pública, ocupação de prédio ou área pública, manifesto, carta aberta às autoridades, petições e ação judicial, podendo extrapolar para alianças com partidos políticos setores da elite e até mesmo autoridades. A escolha do tipo de ação depende da natureza das reivindicações e demandas, do tipo de movimento, da história do próprio movimento e do tipo de sociedade em que ele está inserido. Um movimento não escolhe uma ação como se sacasse ferramentas em um baú. Os contextos histórico e cultural importam quando as lideranças fazem escolhas. Por exemplo, a tradição política brasileira que se espalha para toda a sociedade é a da conciliação sem rupturas abruptas.³⁸

Alonso (2015) indica que compor um repertório de ação envolve conhecer o que movimentos congêneres regionais e até mesmo no estrangeiro realizam, não para copiar, posto que a simples transposição, em geral, tende ao malogro. Adaptações bem-sucedidas levam em consideração proximidades culturais e temporais das experiências alheias. O sucesso de um repertório em um país não garante que sua replicação terá o mesmo sucesso. Para Della Porta e Diani (2006), repertórios de ação dependem de oportunidades externas, considerações de táticas e/ou ideológicas, bem como dos vínculos com outros atores no movimento.

Um repertório não diz apenas sobre maneiras de reivindicar, protestar e confrontar autoridades e elites. Comunica como os participantes de um movimento social pensam coletivamente o conflito. Os repertórios exercem a função de juntar pessoas que inicialmente não têm vínculos entre si, mas que constroem “conexões internas” entre si (TILLY, 2006). Ajudam a forjar uma identidade coletiva, erigida no processo de mobilização, na interação com autoridades, inimigos e movimentos concorrentes. Emitem sinais de que o movimento controla recursos, sendo capazes de agir coletivamente por exibirem dignidade, unidade, números e compromisso (TILLY, 2006; TARROW; TILLY, 2007).

³⁸ Cf. Singer (2009; 2012).

A modernidade produziu um câmbio no repertório de ações coletivas. Formas particulares de protestos, vinculadas a tipos de reivindicações e associadas a grupos sociais específicos até então ajustadas às sociedades rurais – “repertórios paroquiais” (TILLY, 1995, p. 45) – perdem força e significado frente às mudanças ocorridas na ordem econômica, política e social nas sociedades europeias e na América do Norte a partir do século XVIII. Esse processo, segundo Tarrow (2009), produziu o fenômeno da modularidade dos repertórios de confronto. Modular é o inverso de particular. Por modularidade compreende-se que um repertório tem autonomia, se descola do tipo e da natureza das reivindicações e dos atores envolvidos. Segundo esse autor (Ibid., p. 59), “é modular em vez de particular. Concentrando-se em algumas poucas rotinas-chaves de confronto, ele poderia ser adaptado a um número de ambientes diferentes, e seus elementos combinados em campanhas de ação coletiva”.

Um repertório torna-se modular na medida da sua difusão e adoção por diferentes movimentos sociais, independentemente do tipo de reivindicação em disputa e do tipo dos atores envolvidos. Repertórios de ação coletiva podem ser de confronto ou assumir uma forma colaborativa, segundo Abers, Serafim e Tatagiba (2011; 2014), doravante AST.

O protesto negro no Brasil modificou-se profundamente a partir dos anos de 1990. Segundo Rodrigues (2014), até 1995, o Movimento Negro adotava um repertório de conflito. Contudo, na medida em que “seus repertórios de ação se dirigiam, ainda que parcialmente, ao Estado e ao ter parte de suas reivindicações atendidas, gerou um impacto prolongado tanto na estrutura estatal quanto na dinâmica do movimento” (Id. Ibid., 2014, p. 151).

Analisando o movimento negro colombiano, Zambrano (2012) sustenta que repertórios de ação são recriados no processo de mobilização, ao mesmo tempo em que são construídas novas identidades coletivas. Argumenta ainda que as modificações nos repertórios de ação estão em sintonia com as transformações das oportunidades políticas. Assim, conforme a leitura dos movimentos sociais acerca das oportunidades ou restrições políticas, os seus repertórios de ação sofrem ajustes e adaptações. Rodrigues (2014) também notou alterações nos repertórios de ação dos movimentos negros no Brasil e na Colômbia, todavia por motivos distintos.³⁹

Ajustes nos repertórios de ação decorrem do grau de abertura das oportunidades políticas. Como já assinalado por diversos analistas, a Marcha Zumbi dos Palmares e posteriormente a 3ª CMR são eventos marcantes no processo de institucionalização de uma

³⁹ Os contextos políticos são diferenciados. Na Colômbia, a guerra civil e a atuação de grupos paramilitares de direita produzem chacinas e forçam o deslocamento de grandes contingentes da população afrocolombiana rural. Cf. Rodrigues (2014); Santos, M. (2012); Zambrano (2012); Burgos (2010).

agenda racialmente sensível no Brasil (RODRIGUES, 2014; RIOS, 2014; SANTOS, M. 2012), ambos exerceram um efeito catalisador no processo de convergência entre o Estado e o Movimento Negro, já principiado nos anos de 1980, em alguns Estados e Municípios.

O novo contexto político encetou transformações no repertório de ação do Movimento Negro, que passou a orientar parte de suas ações quer “pela via partidária, quer pela ocupação de espaços institucionais dentro do Estado” (RODRIGUES, 2014, p. 183). A postura anterior dos movimentos sociais, sempre refratária em atuar por dentro do Estado, em face dos receios de cooptação, assimilação e subordinação, sem contar o risco “de abandono de seus repertórios de ação contestatória” (Id. Idem, p. 38), cede espaço para um novo repertório de ação. Mais colaborativo, todavia sempre tenso e permeado por conflitos.

Governos de esquerda tendem a modificar e aumentar a interação entre o Estado e a sociedade civil. Essa relação marcada pelo confronto pode assumir contornos colaborativos. Assim, os movimentos sociais, nos governos de Lula (2003- 2010), iniciaram um novo repertório de ação, como sugerem AST (2011; 2014). O Movimento Negro intensificou essa interação não apenas no plano federal, mas também nas subunidades da Federação. Em um processo de mimetismo institucional, a configuração organizacional da Secretaria de Promoção de Políticas da Igualdade Racial (SEPPIR) foi reproduzida em Estados e Municípios. Decerto, gerando novas formas de interação entre Estado e movimento social.

1.2.2.1 Repertórios de interação Estado-sociedade civil

Uma contribuição ao estudo dos movimentos sociais na sua interlocução com o Estado é o trabalho de AST (2014), com a sugestiva concepção de repertórios de interação Estado-sociedade, que será bastante útil no presente estudo. A partir da ideia de repertórios de confronto de Charles Tilly, as autoras adaptaram o conceito para mirar as “dinâmicas colaborativas entre atores no Estado e na sociedade” (ABERS, SERAFIM; TATAGIBA, 2014, p. 327). A análise se centra em ativistas do campo movimentalista que passaram a atuar *por dentro* da estrutura burocrática do Estado. Assim, o incremento no conceito de repertório de Tilly partiu da necessidade de explicar a atuação dos militantes “*por dentro* das instituições do Estado, tanto por meio de novas arenas participativas como assumindo estrategicamente posições na burocracia, transformando o próprio Estado em espaço de militância política” (ABERS; SERAFIM; TATAGINA, 2014, p. 331, grifos no original). Há um deslocamento do eixo de análise de fatores institucionais para a atuação dos atores.

A inovação conceitual segue a trilha já aberta por outros trabalhos sobre uma determinada vocação estatal dos movimentos sociais no Brasil. Dagnino (2002) chamou a atenção para essas interações. Abers e Von Bülow (2011) debruçaram-se sobre o que chamaram de relação colaborativa entre o Estado e parte dos movimentos sociais.

AST (2014) identificaram quatro rotinas de interação Estado-sociedade no Brasil, quais sejam: 1) protesto e ação direta; 2) participação institucionalizada; 3) política de proximidade; e 4) ocupação de cargos na burocracia.

O poder dos movimentos sociais em geral está associado à sua capacidade de mobilizar pessoas e causar tumultos públicos – “o poder dos números” - como forma de constranger e pressionar autoridades, de modo a serem aceitos como interlocutores legítimos sobre determinada questão. AST (2014) argumentam que *protestos e ação direta* devem ser interpretados com significados além do puro antagonismo. Em governos aliados, o protesto pode ser usado como forma de “abrir ou restabelecer negociações”, mas também pode ser usado “como parte do ciclo de negociação” (ABERS; SERAFIM; TATAGINA, 2014, p. 332).

A *participação institucionalizada*, por sua vez, é a forma de interação estabelecida por uma legislação ordinária, na qual as regras e limites da participação são estabelecidos legalmente. A Constituição de 1988 criou instituições participativas inovadoras com o propósito de ampliar a governança democrática e promover maior integração dos cidadãos nos assuntos públicos, como os conselhos gestores de políticas públicas, conferências e audiências públicas, além do plebiscito e referendo, e outras formas de participação. AST (2014) apontam para a existência de três formas ou modelos predominantes de participação institucionalizada: orçamento participativo, conselhos gestores e conferências de políticas públicas. A única forma não prevista na legislação constitucional e infraconstitucional é o orçamento participativo (OP).

Das três cidades pesquisadas, duas delas adotaram o OP como instrumento de gestão pública: Belo Horizonte e Recife. No Recife, a ideia de orçamento participativo é anterior às gestões do Partido dos Trabalhadores, evidentemente não com essa denominação.⁴⁰ O PT assume o Executivo municipal em 2001 e implementa o OP durante três gestões. No ano de 2004, dentro da estrutura do OP, é criada a Plenária de Negros e Negras (ALVES, 2010). Belo Horizonte não criou uma plenária específica sobre a questão racial. Por sua vez, Salvador não pôs em prática nenhuma experiência de OP. Pelo contrário, optou por um modelo de gestão menos participativo e mais tecnocrático.⁴¹

⁴⁰ Programa Prefeitura nos Bairros, iniciado em 1986 (SILVA, 2003; FERNANDES, 2004; WAMPLER, 2004).

⁴¹ Cf. Fernandes (2004) e Avritzer (2009).

A rotina *política de proximidade* é a que se aproxima da atividade de *lobby*, que pode ocorrer na esfera do Executivo e do Legislativo. Seu sucesso decorre de contatos pessoais entre atores estatais e da sociedade civil (movimentos sociais). Prestígio pessoal, relações de amizade e de redes sociais são recursos que permitem um contato direto com os “tomadores de decisões”, sem a mediação das estruturas formais. Nas palavras das autoras, essa “forma de interação tem sido facilitada em governos de esquerda, tendo em vista o trânsito de militantes para o interior das estruturas estatais” (ABERS, SERAFIM, TATAGIBA, 2011, p. 10). Segundo AST (2014, p. 333), apesar de pouco investigada, essa forma de atuar permitiu “avanços importantes na política brasileira (...), tais como leis que reformaram políticas sociais e criaram sistemas de participação cidadã”. Como exemplos, citam a criação dos Sistemas Únicos de Saúde de Assistência Social e do Estatuto da Criança e do Adolescente.

A *ocupação de cargos na burocracia* estatal é a forma mais direta da estratégia *por dentro* do Estado. “Quando governos são percebidos como aliados dos movimentos, essa rotina torna-se mais comum” (ABERS, SERAFIM, TATAGIBA, 2014, p. 333). Como exemplo, as autoras citam que, ainda no período ditatorial, membros do movimento ambientalista fizeram uso desse expediente quando militantes se tornaram integrantes ativos das primeiras agências estatais de defesa do meio ambiente (ALONSO; MACIEL; COSTA, 2008). Esse modelo de interação é mais fácil de ser posto em prática quando governos são tomados como aliados dos movimentos sociais. AST (2014) asseveram que a maioria dos ocupantes de cargos na burocracia estatal que têm uma atuação militante começou sua carreira de militância fora do Estado. Por outro lado, o movimento de reforma sanitária foi construído a partir do Estado. Ou seja, de dentro do Estado por profissionais de saúde integrantes da burocracia estatal nos três níveis de governo (DOWBOR, 2012).

Nas três cidades, militantes do Movimento Negro provenientes de diversas organizações ocuparam cargos em diferentes gestões e em níveis hierárquicos variados, desde secretário municipal a assessor técnico, passando por coordenadorias e outros cargos de menor relevância política, institucional e organizacional, ao longo do período estudado.

A tipologia descrita será bastante útil nesta pesquisa. Por meio dela, procurarei tipificar os tipos de interação que ocorrem nos processos de interlocução entre governos municipais e o Movimento Negro nas três capitais estudadas. Interessante notar, que os tipos não são mutuamente excludentes. Pelo contrário, são interativos, podendo a ocorrência de uma rotina reforçar outra. Por exemplo, a *participação institucionalizada* pode facilitar uma *política de proximidade* entre os atores. Quando um militante ocupa continuamente por

muitos anos um assento em um determinado conselho gestor, pode desenvolver laços de proximidade com membros destacados da burocracia ou pode até mesmo ser nomeado para ocupar um cargo na burocracia daquela área na qual desenvolve sua militância.

Há também o reverso da medalha quando a ocupação de cargos públicos por parte dos militantes em governos aliados pode produzir um esvaziamento nas direções dos movimentos sociais, conduzindo ao imobilismo e posterior perda da capacidade de mobilização e até mesmo o desaparecimento do movimento. Quando os quadros destacados de um movimento dedicam a maior parte do seu tempo aos processos de interação com as autoridades, tendem a esquecer de suas bases, isolando-se delas (TARROW, 1997), perdendo, por conseguinte, o poder de mobilizá-las.

A noção de repertórios de interação Estado-movimento social abre a possibilidade de melhor explorar a relação entre as rotinas de interação e o poder de atração que o Estado exerce e os mecanismos de cooptação que as autoridades utilizam para atrair lideranças dos movimentos sociais e assim neutralizar o poder questionador dos movimentos.

AST (2014) argumentam que como cada área de política tem histórias distintas na relação Estado-sociedade, os repertórios de interação seguem essa distinção, portanto, dinâmicas próprias. Se a forma é modular, ou seja, vazia de sentido, os diferentes atores, como seres permeados por elementos culturais e identitários, preenchem essas formas com práticas e conteúdos segundo a cultura e a identidade coletiva dos atores. A identidade é forjada nos processos de mobilização. O tipo de movimento fornecem os elementos dessas rotinas, cujos conteúdos, por sua vez, são contingentes.

Essa formulação, inicialmente pensada para analisar a relação entre movimentos sociais nos governos Lula da Silva, fornece bases analíticas para se pensar a relação entre repertórios de interação Estado-sociedade em relação a diferentes tipos de gestão municipal. Por exemplo, Recife é caracterizada como uma gestão negociada, aberta. Salvador, fechada (FERNANDES, 2004). Belo Horizonte, por sua vez, seria uma gestão participativa. Qual o efeito do modelo de gestão municipal nos repertórios de interação entre Estado-sociedade, de modo geral, e de modo específico nessas três cidades?

A relação entre modelo de gestão e repertórios de interação entre Estado-sociedade é um campo que, além de instigante, permite abrir uma agenda de pesquisa comparativa sobre os efeitos do tipo de gestão adotado nas subunidades da federação, em distintas áreas da política pública. Decerto, a proposição de AST (2011; 2014) é uma contribuição efetiva para alargar o campo de estudo dos movimentos sociais nos seus processos de interação com o aparelho burocrático do Estado.

Após discutir conceitos fundamentais da Teoria do Processo Político, objetivando analisar se o Movimento Negro importa na formulação das PPIR, o passo seguinte é refletir sobre teorias que informam a análise de políticas públicas. Giugni (1999) assevera que a ação dos movimentos sociais tem consequências indiretas, e não intencionais. O mesmo vale para as políticas públicas, pois estas também apresentam efeitos colaterais não previstos.

Uma das dificuldades das pesquisas sobre movimentos sociais tem sido mensurar o impacto dos movimentos sociais e ações coletivas nas políticas, ou seja, o estabelecimento de relações causais entre a ação dos movimentos sociais e as mudanças (GIUGNI, 1999). Esse autor sugere algumas medidas para superar essas dificuldades, como prestar atenção nos atores relevantes, estudos comparativos entre movimentos similares em contextos diferentes ou movimentos diferentes em contextos semelhantes, se concentrar nos processos por meio dos quais os resultados são produzidos. Lembra ainda o alerta de Tilly sobre o uso de “modelos invariantes” que desconsideram a dinâmica temporal e as combinações historicamente contingentes de fatores que plasmam as ações dos movimentos sociais.

Analisando o contexto político norte-americano, no qual o Poder Legislativo é um ator importante no processo de produção de políticas públicas, Burstein (1999) argumenta que o impacto das ações dos movimentos sociais e dos grupos de interesse sobre as políticas públicas é limitado por dois aspectos fundamentais: a competição eleitoral e a capacidade de cidadãos e legisladores prestarem atenção a muitas questões ao mesmo tempo. Ele assinala que essa influência sobre a ação legislativa é indireta e poderia ser resumida em três formas básicas: mudar a percepção dos legisladores sobre a preferência da opinião pública (eleitores) ou da sua intensidade; mudar as preferências dos parlamentares sobre um assunto; mudar a importância de um tema para o público em geral.

Tatagiba e Teixeira (2015) oferecem uma contribuição sobre essa questão ao analisarem os efeitos políticos do movimento de moradia popular sobre a política de habitação. Essas autoras assinalam que o movimento social tem obtido resultados incrementais sobre a política. Chamam a atenção que o “sucesso” da ação do movimento de moradia popular sobre política pública resulta da combinação de capacidade de mobilização, múltipla filiação e o compartilhamento de projetos (presença de aliados no governo) como parte do sucesso do movimento. Configurando um “*ativismo nas intersecções entre Estado e movimento*” (TATAGIBA; TEIXEIRA, 2016, p. 89. Grifo no original). Para elas, um ativismo que transita na membrana porosa entre a política institucional e a não institucional.

Creio que para compreender a ação e os potenciais efeitos de um movimento social sobre uma política pública é necessário penetrar nas teorias das políticas públicas. Para entender o seu funcionamento é preciso conhecer seus modelos analíticos.

1.3 Análises de políticas públicas: conceitos e modelos

A ideia de política pública remete-nos às noções de Estado-nação e burocracia racional-legal. Políticas públicas podem ser compreendidas como fluxos de decisões racionais de agentes públicos para manter ou modificar o equilíbrio de uma determinada situação.⁴²

Não obstante o Estado ser, ao mesmo tempo, a arena central e ator principal das políticas públicas, estas ultrapassam as fronteiras do Estado-nação, com incontáveis capilaridades transnacionais (BALL; MAINARDES, 2011). Um exemplo formidável dessa influência externa são as políticas de reforma do Estado levadas a cabo nos mais diferentes países nos anos de 1990 (BRESSER PEREIRA, 1998; REZENDE, 2004), em uma “segunda onda” de reformas incentivadas pelas agências multilaterais (MELO, 2002).

Políticas públicas são processos complexos, ambíguos, multifacetados. Envolve conflitos e disputas de crenças e valores; estrangulamentos materiais, institucionais e simbólicos; são lócus de acordos e negociações entre atores sociais e políticos, espaço de criatividade, inovação e experimentação, em contextos em que relações assimétricas de poder são a tônica, além da recorrente “falha sequencial nas políticas públicas” (REZENDE, 2004, p. 13),⁴³ e os potenciais efeitos não previstos.

A produção acadêmica sobre o tema é densa e volumosa, com diversos arcabouços teórico-conceituais. Há uma variedade de modelos teóricos e analíticos. Muitos modelos são mais complementares mais do que concorrentes.⁴⁴ O arcabouço analítico-conceitual das políticas públicas tem origem nos países industrializados, portanto ajustado às democracias consolidadas do Ocidente. Assim, é necessária uma adequação nos instrumentos da análise das políticas às particularidades socioeconômicas e políticas das sociedades em desenvolvimento (FREY, 2000). Seguindo o alerta, não se pretende transpor modelos para a realidade brasileira, procedendo como *Procusto* com os seus convidados.

⁴² Há inúmeras definições de política pública, cf. Souza, C. (2006); Birkland (2015).

⁴³ Segundo Rezende (2004, p. 13), a falha sequencial “é um fenômeno típico que ilustra por que políticas (...), atingem resultados inesperados, são abandonadas, apresentam descontinuidade ou acabam totalmente modificadas”.

⁴⁴ Para uma revisão da literatura cf. Melo (1999); Moran, Rein, Goodin (2006); Souza, C. (2007); Birkland (2015); Marques (2013).

A análise de políticas públicas, na perspectiva do estudo do “Estado em Ação”, tem origem na tradição intelectual norte-americana. O processo de institucionalização desse campo disciplinar desenvolveu-se no âmbito dos departamentos de ciência política. Rapidamente expandiu-se para as áreas da sociologia, economia e administração pública, além de centros interdisciplinares de universidades dos Estados Unidos, bem como a criação de centros de pesquisa fora das universidades (MELO, 1999).

Se, nos Estados Unidos, a institucionalização desse campo de pesquisa se processou no início dos anos de 1950, sob o rótulo de *policy Science*, na Alemanha, ocorreu nos anos de 1970 (FREY, 2000), no Brasil, a partir dos anos de 1980 (MELO, 1999).⁴⁵

As etapas do processo de políticas públicas podem ser divididas e subdivididas de diferentes formas. A maioria dos analistas concorda que a cronologia do *policy process* pode ser descrita em quatro estágios básicos: formação da agenda; formulação da política; implementação; e avaliação.

A política pública, no modelo dos ciclos (*Policy Cycle Model*), é compreendida como uma sucessão de estágios que se repetem continuamente. Lasswell foi um dos primeiros a sugerir uma análise do processo político estruturado em etapas, obedecendo a uma sequência lógica. A abordagem sequencial de Lasswell, combinada com a visão sistêmica de Easton, forma a base do modelo de ciclo de políticas. Na ótica desse modelo, o processo político é composto por estágios que se sucedem, podendo, portanto, ser estudados de maneira desagregada. O argumento a favor desse enfoque é que a complexidade do processo exige seccioná-lo em etapas como recurso analítico para se proceder à investigação científica.

Para Jann e Wegrich (2007), provavelmente Lasswell concebia o modelo do processo político mais como normativo-prescritivo do que descritivo e analítico. Destarte, a tipologia dos estágios deve ser compreendida como modelo normativo para a formulação de políticas de tipo ideal, racional-compreensivo (*racional-comprehensive*). Indubitavelmente, o *approach* do ciclo de políticas provou fornecer um excelente dispositivo heurístico (MARQUES, 2013, JANN; WEGRICH, 2007). Todavia, não sem questionamentos (SABATIER, 1999, SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993).

As críticas ao ciclo de políticas compartilham entre si que o modelo é dominado por uma perspectiva sistêmica, visão linear e crença excessiva na racionalidade (CAPELLA, 2004). Para Lindblom, o *policy process* é inerentemente complexo, vez que discriminar etapas é extremamente difícil quando não impossível (BAPTISTA; REZENDE, 2011). O processo

⁴⁵ Sobre o surgimento e institucionalização do campo cf. Souza, C. (2006, 2007); Marques (2013), Araújo; Lisboa (2017).

político não se sucede de maneira linear e ordenada (KINGDON, 2015 [1984]). A ausência de uma estrutura causal impede o modelo de ser testado empiricamente (PARSONS, 1995).

A abordagem dos estágios tornou-se desacreditada, incluindo ataques ao seu status teórico como modelo ou heurística. Porém, paradoxalmente, a pesquisa continua a depender da perspectiva do ciclo (JANN; WEGRICH, 2007). A crítica à racionalidade “sinóptica” permitiu avanços em áreas antes vistas como não problemáticas, como nos estudos sobre implementação. Deste a publicação da obra de Pressman e Wildavsky, em 1973, essa área passou a ser objeto de preocupação dos analistas, tornando-se um fecundo campo de pesquisas (MARQUES, 2013), assim como os estudos de formação da agenda de políticas.

O debate em torno do *Policy Cycle Model* motivou *scholars* a conceber modelos alternativos. A literatura especializada identifica quatro modelos proeminentes: 1) *Garbage Can Model* (Modelo da “lata de lixo”); 2) *Advocacy Coalition Framework* (Estrutura de coalizões de defesa); 3) *Punctuated Equilibrium Theory* (Teoria do Equilíbrio Pontuado ou Interrompido); e 4) *Multiple Streams Model* (Modelo Múltiplos Fluxos).

Nesta tese, tomarei de empréstimo as formulações do *Multiple Stream Model* (MSM) – Modelo dos Múltiplos Fluxos –, de Kingdon (2014 [1984]), combinadas com conceitos da *Advocacy Coalition Framework* (ACF), de Sabatier e Jenkins-Smith (1993). No entanto, como o modelo da metáfora dos fluxos é tributário do *Garbage Can Model* (GCM) e (COHEN, MARCH; OLSEN, 1972), julgo necessário proceder a uma breve exposição dessa instigante teoria.

1.3.1 “Anarquias organizadas”: nem sempre ideias e soluções nascem da ordem

Cohen, March e Olsen (1972) observaram que determinadas organizações, notadamente universidades e governos, funcionavam segundo a forma de “anarquias organizadas”. Organizações dessa natureza ou situações de decisão compreendem três propriedades gerais: preferências problemáticas (*problematic preferences*), tecnologia imprecisa (*unclear technology*), participação fluida (*fluid participation*). Na realidade, essas características são comuns a qualquer organização em algum momento de suas vidas. O modelo se aplica ao estudo de governos; de organizações educativas a organizações criminosas; de uma organização como um todo ou parte(s) dela, ou em situações de decisões, como em processos de formação de agenda e elaboração de políticas públicas.

A primeira propriedade informa que uma organização tem dificuldades de impor um conjunto ordenado de preferências. Portanto, incapaz de otimizar seu processo de escolha. Esta é sempre subótima. “A organização opera com base em uma variedade de preferências inconsistentes e mal definidas” (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972, p. 01). As preferências, além de voláteis e desordenadas, são descortinadas no momento da decisão. Uma organização se aproxima mais de “uma coleção de ideias soltas do que como uma estrutura coerente” (Id. Ibid. Loc. Cit.).⁴⁶ Essa propriedade sugere que processo decisório não segue parâmetros estritos da racionalidade instrumental. A ambição modernista de uma racionalidade instrumental perfeita invariavelmente falha frente à realidade do conhecimento limitado dos decisores políticos. Não se tem como saber sobre todos os meios possíveis pelos quais os objetivos podem ser alcançados em uma política (GOODIN; REIN, MORAN, 2006).

A segunda propriedade diz que os processos organizacionais (tecnologia) são mal definidos, são ambíguos. Isto é, os processos não são compreendidos na sua completude e da mesma maneira por todos os decisores. A tomada de decisão opera segundo as experiências pessoais, por “tentativa e erro”, em um aprendizado residual dos fatos passados e na “invenção pragmática da necessidade”.⁴⁷ Os tomadores de decisões conhecem suas funções, atribuições e responsabilidades, mas nos processos mais amplos o entendimento é fragmentado (CAPELLA, 2004).

A terceira propriedade é a participação fluida (*fluid participation*). A oscilação no processo de tomada de decisão é uma constante. Enquanto novos participantes entram, outros saem. A motivação e o compromisso dos participantes variam bastante entre eles e ao longo do tempo (VILANUEVA 1993). Cada novo participante traz a sua solução “preferida”. Como a variação na participação é alta, “o público e os tomadores de decisão para qualquer tipo de escolha particular mudam caprichosamente” (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972, p. 1).⁴⁸

O reconhecimento dessas propriedades gerais não autoriza interpretar que os processos decisórios sejam desprovidos de racionalidade. O modelo demonstra que a ambição racionalista modernista (GOODIN; REIN, MORAN, 2006) de produzir políticas (*policies*)

⁴⁶ No original: “The organization operates on the basis of a variety of inconsistent and ill-defined preferences. (...) It can be described better as a loose collection of ideas than as a coherent structure; it discovers preferences through action more than it acts on basis of preferences” (COHEN; MARCH OLSEN, 1972, p. 01).

⁴⁷ No original: “Although the organization manages to survive and even produce, its own processes are not understood by its members. It operates on the basis of simple trial-and-error procedures, the residual of learning from the accidents of past experience, and pragmatic inventions of necessity”. (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972, p. 01).

⁴⁸ No original: “the audiences and decision makers for any particular kind of choice change capriciously”. (Id. Ibid. p. 1).

com base em um cálculo sinóptico é ilusório. A racionalidade limitada, juntamente com as propriedades organizacionais gerais, aponta que a solução ótima jamais é alcançada.

Segundo o *Garbage Can Model* (GCM), as organizações operam em ambientes envoltos de ambiguidade (metas pouco claras) e incerteza. De maneira inovadora e contraintuitiva, o modelo sugere não haver relação causal entre problema e solução. Constatar um problema não implica a busca de sua solução. As preferências se ajustam ao tipo de problema que se quer solucionar.

Na perspectiva clássica, organizações são estruturas orientadas para a resolução de problemas. A sequência se inicia com um problema. Depois, são formuladas soluções. Por fim, após análise criteriosa, a “melhor solução” é adotada. Segundo Cohen, March e Olsen (1972), essa visão não se sustenta frente à realidade. Argumentam que o processo decisório está longe de ser estruturado e ordenado. Longe disso, o processo revela-se fragmentado, disperso e heterogêneo. Com frequência, a tomada de decisão aparenta irracionalidade.

Os modelos racionalistas de tomada de decisão são a-históricos, desconsideram a variável temporal. No GCM, as preferências dos atores mudam com o tempo. O modelo orienta-se segundo uma ordem temporal não-sequencial (MARTINS, 2003), que cria conexões eficientes entre os fluxos para produzir uma decisão. A dimensão estocástica expressa nas variáveis tempo e incerteza são reconhecidas como parte do processo decisório.

Nesse modelo, uma organização é composta por quatro fluxos (*streams*): problemas (*problems*); soluções (*solutions*); participantes (*participants*); e oportunidades de escolhas (*choice opportunities*). “Embora não sejam completamente independentes uns dos outros, cada um dos fluxos pode ser visto como independente e exógeno ao sistema”.⁴⁹ Eles têm “vida própria”, cujas causas são externas à organização.

Um problema é uma situação que atrai e prende a atenção dos tomadores de decisão. Problemas são gerados interna e externamente à organização. Podem ter as mais diversas causas e origens. Os problemas desencadeiam os processos decisórios.

Soluções são produzidas a todo instante nas organizações. Não necessariamente motivadas por um problema. Uma solução é “uma resposta procurando ativamente uma pergunta” (COHEN, MARCH, OLSEN, 1972, p. 3).⁵⁰ Quando não aproveitadas, são descartadas na “lata de lixo” organizacional, que funciona como um repositório de soluções.

⁴⁹ No original, “Although not completely independent of each other, each of the streams can be viewed as independent and exogenous to the system” (Id., Ibid., p. 3)

⁵⁰ No original: “It is an answer actively looking for a question” (Id., Ibid., p. 3).

Um tipo de participante, o agente empreendedor, “encontra” soluções na “lata de lixo” e as “cola” a problemas, criando um par antes inexistente, operando a convergência dos fluxos.

Se o *dictum* aceito é o de que é necessário primeiro formular corretamente a questão para se encontrar a resposta adequada, em termos organizacionais, um problema só é bem formulado após se conhecer a resposta (Id. Ibid.). Dessa maneira, decisores escolhem os problemas em função das soluções existentes, isto é, conforme a capacidade administrativa instalada para responder a um problema específico (MARQUES, 2013).

Em certas ocasiões, as organizações são convocadas para resolver problemas, ou seja, produzir soluções (momento decisório). Isso é oportunidades de escolha (*choice opportunities*). Essas oportunidades surgem regularmente, e nenhuma organização tem um modo de antecipá-las. O processo decisório ocorre quando os quatro fluxos convergem. A solução encontra o problema, e a decisão é tomada. Nas palavras dos autores,

(...) uma organização, uma coleção de escolhas procurando problemas, problemas e sentimentos à procura de decisão, situações em que podem ser exibidas, soluções à procura de problemas para os quais eles podem ser as respostas, e a tomada de decisão à procura de trabalho (COHEN, MARCH; OLSEN, 1972, p. 2).⁵¹

Mas nem todos os problemas são solucionados. No “geral, alguns poucos problemas são resolvidos” (CAPELLA, 2004, p. 18). Um problema pode ser ativado, mas não ser vinculado a uma das alternativas disponíveis, pois ele pode ser incompatível com as soluções acessíveis. Nessas situações, há o que os autores classificam de “latência de problemas”. A mensuração da latência é dada pelo número total de períodos em que um problema fica ativo, porém não vinculado à escolha, somados todos os problemas (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972).

Martins (2003, p. 40) denomina essa abordagem “*perspectiva da seleção temporal aleatória*”, que põe em relevo a natureza volátil e imprecisa dos componentes presentes nos processos que orientam escolhas organizacionais. O modelo mostrou-se bastante apropriado para analisar políticas públicas.

O *Garbage Can Model* fornece balizas teóricas para analisar situações de tomada de decisão, como ocorre nos processos de produção de políticas públicas. No entanto, o modelo negligencia a explicação de como determinados assuntos se tornam relevantes, passando a merecer a atenção de membros do governo, formando a agenda governamental.

⁵¹ No original, “(...), an organization is a collection of choices looking for problems, issues and feelings looking for decision situations in which they might be aired, solutions looking for issues to which they might be the answer, and decision making looking for work.” (Id. Ibid. p. 2).

O campo de estudo sobre formação de agenda (*agenda-Setting*) compartilha três tradições de pesquisa: agenda da mídia; agenda pública; e agenda política, assim como as inter-relações entre esses elementos (DEARING; ROGERS, 1992). As primeiras pesquisas surgiram na área da Comunicação, em 1972, nos Estados Unidos (DEARING; ROGERS, 1992; CAPELLA, 2004; CASTRO, 2014). A questão era conhecer o poder de influência dos *Mass Media* na definição dos temas relevantes da agenda pública. Celeremente, tornou-se um dos assuntos mais pesquisados em Comunicação (DEARING; ROGERS, 1992).

Na ciência política, Roger Cobb e Charles Elder (1972) são considerados os pioneiros na pesquisa sobre agendamento (*agenda-setting*) (DEARING; ROGERS, 1992). Cobb e Elder classificam a agenda em dois tipos: a) sistêmica ou pública; b) institucional, formal ou governamental. O primeiro, de natureza mais ampla, abrange todas as questões merecedoras de atenção pública. O segundo envolve o conjunto de assuntos reconhecidos como relevantes por uma agência governamental em qualquer nível de governo (VILANUEVA, 1993; CAPELLA, 2004). A partir dos anos de 1980, a formação da agenda governamental passou a ser um objeto de interesse da ciência política.

Entre os estudiosos da formação de agenda não há concordância quanto às subdivisões. Dearing e Rogers (*op. cit.*) dividem o processo de *agenda-setting* em três elementos ou níveis: agenda mediática (*media agenda-setting*); agenda pública (*public agenda-setting*); e agenda de políticas (*policy agenda-setting*). Chamam a atenção para as inter-relações entre as agendas e a influência mútua. Por sua vez, McCarthy, Smith e Zald (1996) identificam quatro agendas: 1) pública; 2) dos *mass media*; 3) governamental; e 4) eleitoral. Esses autores ainda subdividem a agenda governamental em duas: executivo; e legislativo. Eles argumentam que a relação entre as agendas é tênue.

Apesar de não haver consenso quanto aos tipos de agendas, três são comuns: agenda dos meios de comunicação (*media agenda*); agenda pública (*public agenda*); e agenda governamental ou de políticas públicas (*policy or governmental agenda*).

Se o padrão de formação da agenda resulta do processo interativo entre os três tipos de agenda: midiática; pública e a de políticas públicas, os movimentos sociais buscam atrair a atenção dos profissionais da mídia (*media agenda*), do público mais amplo (*public agenda*) e das elites políticas (*policy agenda*). Em concordância com essa assertiva, McCarthy, Smith e Zald (1996) assinalam que movimentos sociais procuraram atrair a atenção dos meios de comunicação como estratégia para alcançar audiências maiores e, sobretudo, atrair a atenção das elites governamentais, para assim apresentar suas reivindicações. Nos processos de disputa política para difusão das suas bandeiras de

reivindicações e incluir suas questões nas agendas, os movimentos sociais enfrentam um ambiente multifacetado (*multilayered*) (MCCARTHY, SMITH, ZALD, 1996, p. 293) e, na maioria das vezes, hostil às suas demandas. Segundo esses autores, a definição das agendas e de seus conteúdos guarda pouca semelhança com qualquer realidade objetiva.

Nos estudos sobre formação da agenda em políticas públicas, dois modelos se destacam: *Multiple Streams Model* (Modelo dos Múltiplos Fluxos), e *Punctuated Equilibrium Model* (Modelo de Equilíbrio Pontuado ou Equilíbrio Interrompido). Eles fornecem marcos de referência e recursos analíticos para explicar sobre processos de formulação de políticas e de formação da agenda governamental. Ambos destacam a influência das ideias, discursos, interpretações e argumentações no processo de formulação de políticas públicas (CAPELLA, 2004; 2006). O esforço desta tese é combinar o modelo de múltiplos fluxos de Kingdon (2014 [1984]) com a abordagem de “Advocacy Coalition”, de Sabatier e Jenkins-Smith.

1.3.2 Modelo de Múltiplos Fluxos - *Multiple Streams Model*

John Kingdon (2014 [1984]), após estudar desenvolvimento e as mudanças nas agendas das políticas de saúde e de transporte do governo federal dos Estados Unidos e analisar os processos de formulação de políticas desses setores por trinta anos, identificou as mudanças nas políticas e detectou os mecanismos envolvidos no surgimento, aumento de intensidade e desaparecimento de temas nas agendas daquelas políticas.⁵² Inspirado no GCM, notou que os governos e a produção de políticas públicas apresentam um padrão de comportamento organizacional semelhante às “anarquias organizadas”, o que o motivou a desenvolver o Modelo de Múltiplos Fluxos (MMF).

Assim, as propriedades gerais do *policy process* são: racionalidade limitada; preferências problemáticas; tecnologias imprecisas; participação fluida; incerteza; e inexistência de relação causal entre problemas e soluções. O resultado do processo dependerá da interação entre variáveis. Kingdon ocupa-se dos processos de formação da agenda (*agenda-setting*) e da definição de alternativas (*policy formulation*).

Segundo Kingdon, uma agenda é uma lista de assuntos ou problemas para os quais membros de um governo e grupos a ele ligados dedicam maior atenção em um

⁵² Kingdon conduziu 247 entrevistas (133 em saúde e 114 em transporte), em um período de quatro anos (1976-1979); entrevistou membros da equipe do presidente dos Estados Unidos, lobistas, jornalistas, consultores, acadêmicos, pesquisadores e burocratas das áreas de saúde e de transporte; realizou 23 estudos de caso (2014 [1984], p. 4 e 5).

determinado momento. Essa lista de temas muda para cada setor governamental. A agenda define quais áreas prioritárias de atuação.

A configuração da agenda e a especificação das alternativas são afetadas por duas categorias de fatores: atores e processos. Para compreender o funcionamento dessas duas categorias, Kingdon estabelece a distinção entre os tipos de agenda: a) “sistêmica” ou não-governamental; b) governamental; e c) decisória.

Quando e como um tópico entra na agenda governamental? Kingdon (2014 [1984]) alerta que se trata de uma área de estudo particularmente imprecisa. Temas entram e saem da agenda sem que se saiba o porquê. A agenda governamental é formada por diversas agendas. Algumas são extremamente gerais, como questões orçamentárias ou projetos de lei de grande envergadura; outras, especializadas, tais como a agenda da saúde ou a agenda da educação; e outras, mais especializadas ainda, abrangem formas de financiamento da educação básica, serviços de atenção à saúde para portadores da anemia falciforme e pesquisa em células-tronco, formando subcomunidades de políticas.

Como determinados assuntos ascendem à condição de temas relevantes e outros são preteridos? Kingdon distingue agenda de governo e agenda de decisões. Esta é formada pelos assuntos contidos naquela que estão prontos para uma decisão. Segundo esse autor, as agendas são afetadas por processos diferentes. Em outras palavras, nem todas as questões alcançadas pela agenda governamental serão objetos de deliberação. Em algumas situações, a decisão é simplesmente nada fazer (*doing nothing*).

Há três formas básicas de um tema entrar na agenda governamental: a) transferência, em que itens são “transferidos” da agenda “sistêmica” para a agenda “formal” (governamental) por iniciativa do governo ou por pressão política; b) difusão de novas ideias entre as elites profissionais (burocratas e pesquisadores) e elites políticas; c) mudanças no controle político do governo e no legislativo (KINGDON, 2014 [1984]).

A metáfora dos fluxos é um recurso explicativo para o processo decisório em políticas públicas. Organiza e rotula a circulação de ideias e fatos em fluxos de problemas, de política pública e da política (BIRKLAND, 2015). Os fluxos atravessam governos (ou organizações) nos processos de tomada de decisão.

Os fluxos movimentam-se de maneira independente, regidos por dinâmicas peculiares, envolvendo inúmeros atores. Contudo, somente em certas circunstâncias, nas “janelas de políticas públicas”, os fluxos são reunidos e as mudanças relevantes nas políticas acontecem. As mudanças só ocorrem quando há o acoplamento dos três fluxos. Fora desses momentos é quase impossível que um tema alcance a agenda decisória. A junção dos fluxos

não se faz naturalmente. Empreendedores políticos entram em cena para juntar as partes e produzir mudanças.

Os fluxos e participantes são elementos cruciais na formação da agenda e na especificação das alternativas. A dinâmica em cada um dos fluxos e as interações entre os participantes definem quais itens da agenda e quais alternativas são escolhidos.

1.3.2.1 Os Três Fluxos: de problema, de política pública e da política

O fluxo de problema inicia-se quando uma situação é reconhecida como um problema político, acionando, assim, o processo político. Problemas de políticas públicas não são dados a priori, resultam de sua interpretação (ELDER; COBB, 1984). Segundo Kingdon (op. cit.), situações podem ser interpretadas como um problema por pressão política, com base em indicadores; por eventos dramáticos (evento-foco), como catástrofes, crises, desastres, símbolos; ou ainda pelo aumento do conhecimento de programas governamentais via monitoramento e pesquisas de avaliação (*feedbacks*).

Indicadores socioeconômicos são utilizados para dimensionar a relevância de uma situação como problema. No entanto, os dados precisam ser interpretados e transformados em declarações de problemas de política (KINGDON, 2014 [1984]). Já os eventos dramáticos atraem a atenção de políticos e burocratas (*policy markers*) para uma situação mais do que para outras, todavia seus efeitos são fugazes quando desacompanhados de indicadores. Uma variação de um evento dramático é o surgimento e difusão de símbolos. Estes ajudam a manter o foco. Entretanto, nenhum deles tem força para levar um assunto para a agenda de políticas. A terceira maneira de definição de um problema é via o aumento de conhecimento sobre o funcionamento de programas governamentais. Esses *feedbacks* podem ser formais (monitoramentos e avaliações) ou informais (queixas e petições de parlamentares, de pessoas influentes, ou do alto escalão da burocracia pública).

No fluxo de políticas públicas é que as ideias e soluções são formuladas para os problemas políticos. Kingdon (2014 [1984]) sugere que soluções são formuladas a todo instante e igualmente descartadas. Tempos depois, algumas são aproveitadas e vinculadas a um problema. Segundo ele, formuladores de políticas públicas concentram-se em um problema quando há uma conjunção entre problema, solução e participantes, em uma situação de decisão.

Soluções e alternativas são produzidas nas comunidades de políticas públicas. Essas comunidades são formadas por: pesquisadores, assessores parlamentares, acadêmicos,

burocratas, analistas de grupos de interesses e consultores em planejamento e avaliação de políticas, entre outros. Atuam dentro e fora da burocracia estatal, alguns ocupam cargos estratégicos nos governos.

O desenvolvimento de ideias e alternativas se assemelha ao processo de seleção natural biológica, designado pelos biólogos de caldo primordial (*primeval soup*). Semelhantemente às moléculas que nadam no caldo primitivo, ideias flutuam no “caldo primordial de políticas” (*policy primeval soup*). Nessa competição, algumas ideias sobrevivem, suplantam as demais e tornam-se alternativas reais de política.

Enquanto algumas comunidades de políticas são coesas, outras, fragmentadas. O grau de fragmentação varia conforme a área da política. Certas comunidades são extremamente fechada, outras são fragmentadas e frouxamente articuladas. Há quatro consequências deletérias da fragmentação: a) problemas de coordenação e monitoramento; b) dificuldades para antecipação de efeitos não previstos; c) embaraço na comunicação e a ação coletiva; d) instabilidade na agenda. Contudo, o grau de integração de uma comunidade de política não significa consenso, tampouco ausência de conflitos e disputas.

Ideias devem circular em diferentes fóruns e passar pelo escrutínio de múltiplos atores antes de se tornar alternativas de políticas. Kingdon (Ibid.) chama esse processo de “amaciamento” (*softening up*) de ideias, cujo objetivo é gerar uma convergência das preferências, a ponto de produzir um efeito *bandwagon*.⁵³

Para ganhar força transformadora, as ideias precisam passar pelo processo de “amaciamento” ou “suavização” (*softening up*) das ideias. O “amaciamento” das ideias é em função da tendência à inércia e à resistência a mudanças que prevalecem nas comunidades de políticas e no público, em geral. O propósito do amaciamento consiste em tornar as propostas conhecidas e aceitas entre o público que importa no processo decisório

No fluxo das políticas públicas, as ideias prosperam por persuasão. Os especialistas precisam ser convencidos da superioridade de certas ideias em relação a outras. Enquanto isso, os políticos prestam atenção ao “clima nacional” sobre determinado assunto. Antes de uma ideia ser seriamente considerada, ela deve circular e resistir nas comunidades de políticas. Processos de amaciamento podem levar anos. Envolvem especialistas, parlamentares e outras audiências. Os membros do governo precisam ser convencidos sobre a

⁵³ Por efeito *bandwagon*, compreende-se o comportamento humano (de eleitores, de consumidores, de investidores,) relacionado às expectativas sobre o resultado de eventos aos quais se está envolvido. Por exemplo, pessoas inicialmente dispostas a votar no candidato A podem mudar o voto para o candidato B, quando pesquisas de intenção de votos apontam a vitória para esse último. Segundo Kingdon, um efeito similar ao *bandwagon* ocorre nos fluxos de políticas públicas e no fluxo da política. Cf. Simon (1954).

consistência das ideias. Esse o processo podem ser frustrante para os proponentes, mas é uma fonte de estabilidade (Kingdon, 2014 [1984]). Nesta fase, ocorre o espalhamento das alternativas de políticas entre os especialistas, parlamentares e o público mais amplo. Soluções e alternativas pululam na sopa de políticas em busca de problemas, mas é no fluxo da política que decisões são tomadas.

O fluxo da política (*politics stream*) impulsiona ou obstrui um tema na agenda de decisão. A “política pode destacar um assunto, mesmo na ausência de qualquer problema ou solução” (KINGDON, op. cit., p. 202).⁵⁴

Os fatores fundamentais do fluxo da política são: os ciclos eleitorais; as oscilações no “clima” ou “humor” nacional e as forças políticas organizadas (grupo de pressão, movimentos sociais, lobbies).

Os ciclos eleitorais podem acarretar modificações no controle político do Executivo e na composição do Legislativo. Temas que antes tinham *status* elevado na agenda perdem importância, enquanto outros ganham proeminência. Além dos ciclos eleitorais, a troca de atores em postos-chave e mudanças na base de sustentação política do governo também afetam as agendas governamental e decisória. Transformações nos governos e nas agendas seguem um padrão randômico que não pode ser replicado ou predito, mas apenas explicado (BIRKLAND, 2007).

Temas da agenda sistêmica alcançam a agenda governamental quando desfrutam, pelo menos, de um “humor nacional” favorável. Uma noção vaga e imprecisa que atende por diferentes rótulos: clima no país, clima nacional. O “clima nacional” não seria capturado pelas pesquisas de opinião pública. Seria uma questão de percepção de políticos e burocratas envolvidos no processo decisório. Itens de uma agenda governamental podem ser promovidos ou sacados, de acordo com as percepções dos atores sobre o “humor nacional”.

O que Kingdon chama de forças políticas organizadas são os atores coletivos que desencadeiam ações de apoio ou de oposição a itens da agenda. Exercem pressão sobre o governo e parlamentares. Em alguns momentos, a combinação entre “clima nacional” e ciclo eleitoral pode modificar o equilíbrio entre as forças políticas e provocar mudanças nas agendas. No fluxo político, negociação e barganha predominam na construção do consenso.⁵⁵

⁵⁴ No original: “politics may highlight a subject, even in the absence of either problem or solution” (Id. Ibid, p. 202)

⁵⁵ Na realidade, nenhum fluxo ou conjunto de atores tem a exclusividade de um modo de ação. Os especialistas não têm o monopólio da persuasão, nem os políticos, o da barganha. Especialistas podem barganhar e políticos, persuadir. A distinção destaca as diferenças nas dinâmicas dos fluxos (KINGDON, 2014 [1984]).

Após descrever os fluxos (*streams*), chegou o momento de conhecer os jogadores no jogo (*the players in the game*).

1.3.2.2 Participantes do processo de produção de políticas públicas

Os principais atores do *policy making* são o chefe do Executivo, parlamentares, indicados para ocupar cargos-chave na administração, funcionários públicos de carreira, lideranças de grupos de interesse, pesquisadores, acadêmicos, consultores, mídia, partidos políticos e opinião pública.

Os atores são ordenados em quatro grupos, dispostos dois a dois: i) visíveis; ii) invisíveis; iii); de dentro do governo; iiiii) fora do governo. Cada ator possui diferentes competências, habilidades e recursos de poder.

Os atores podem participar simultaneamente dos três fluxos. Todavia, na prática, eles se concentram em um dos processos. Cada *cluster* de atores exerce influência em um fluxo específico. Um conjunto de atores domina a formação da agenda, enquanto outro influencia a especificação das alternativas. Os parlamentares são uns dos poucos no sistema político que participam de ambos os processos (KINGDON, *op. cit.*).

A classificação entre atores visíveis e invisíveis decorre do espaço e grau de exposição na mídia e da atenção que recebe do público em geral. Assim, o conjunto de atores visíveis (*visible cluster of actors*) engloba: o chefe do Executivo e seu staff (ministros e secretários), parlamentares, agentes públicos nomeados para postos-chaves, mídia e os grupos de interesse (entre eles os movimentos sociais). Os grupos de interesses transitam entre os dois *clusters*, pois não têm uma posição fixa. A ação deles depende do tipo de grupo e qual o interesse que está em jogo. Podem realizar atividades públicas e outras bastante obscuras.

Os participantes “invisíveis” são os especialistas em políticas públicas (pesquisadores, acadêmicos, consultores, analistas dos grupos de interesse), burocratas, assessores parlamentares e os nomeados politicamente que não ocupam posições-chave na administração. Esses atores exercem influência na elaboração das alternativas, cujos efeitos são sentidos no longo prazo. Alguns especialistas são valorizados por possuírem habilidades técnicas substantivas e perspicácia política.

O chefe do Executivo é o ator mais importante do processo. Assume posição de destaque no agendamento. Não há outro ator individual no sistema com tantos recursos para delimitar uma agenda. Ainda que seja o ator central, é incapaz de controlar o processo de produção das alternativas e determinar o resultado final (KINGDON, 2014 [1984]).

O *staff* presidencial (ministros, secretários e assessores) também exerce influência na formação da agenda. Os ocupantes de cargos-chave na administração, mesmo sem aportar ideias novas, chamam a atenção para propostas e ideias já existentes elevando-as a posição de destaque na agenda (KINGDON, *ibid.*). Já, os servidores públicos de carreira, ainda que detenham *expertise* sobre as políticas, não exercem muita influência na definição da agenda.

Atores sem cargos formais no governo, mas identificáveis, que participam do processo de produção de políticas públicas, abrange os grupos de interesses, acadêmicos, pesquisadores, consultores, partidos políticos, meios de comunicação, opinião pública e colaboradores de campanhas políticas (*campaigners*).

Os grupos de interesses são associados a negócios e indústria. Mas podem abarcar desde sindicato de trabalhadores, passando por lobbies de servidores públicos a grupos de interesse público (movimentos ambientalistas, defesa de animais, dos consumidores, etc.). Em geral, predominam os grupos de interesses de natureza comercial. Uma das formas recorrentes de ação dos grupos de interesses é obstar a entrada de temas hostis às suas preferências na agenda governamental ou impedir que alcance a agenda decisória.

Para Kingdon (*op. cit.*), os *mass mídias* influem na agenda da opinião pública. Mas não afetam o processo de formação da agenda governamental. Os atores dentro do governo seriam menos influenciados pelos *mass mídia*. Por seu turno, atores de fora do governo, sem acesso aos tomadores de decisão, precisam da imprensa para chamar a atenção de políticos e burocratas e obter apoio da opinião pública para suas reivindicações.

Considerada como um ator, a opinião pública afeta a agenda governamental, porque políticos e burocratas avaliam o “clima nacional”, uma forma indireta de aferir a percepção da opinião pública sobre determinado tema.

Certos atores que participam do *policy making* desde as eleições. Eles influenciam indiretamente as agendas. As plataformas partidárias são referências para a elaboração de políticas, mas as alternativas de políticas são geradas, em geral, em outros lugares (KINGDON, 2014 [1984]).

Alguns atores exercem grande influência, mas nenhum deles controla os processos. Não há um ator dominante (Kingdon, *op. cit.*). O Quadro 1.1 é uma síntese dos atores e suas respectivas áreas de influência.

Quadro 0-1.1 - Participantes segundo a visibilidade e a relação com aparelho estatal

Visibilidade do ator	Posição em relação ao aparelho estatal		Área de Influência
	Dentro do Estado	Fora do Estado	
Visível (visible cluster of actors)	Presidente, staff presidencial (ministros, secretários) parlamentares proeminentes, dirigentes de agências governamentais *	Mídia, partidos políticos, grupos de interesse, movimentos sociais, movimento de consumidores, opinião pública.	Formação da Agenda
Invisível (Hidden cluster of actors)	Burocratas de carreiras, agentes nomeados sem cargos-chaves, assessores parlamentares.	Acadêmicos, pesquisadores, consultores, analistas de grupos de interesse (lobby), <i>campaigner</i> .	Elaboração de alternativas

Fonte: elaboração própria

* Parlamentares e dirigentes nomeados de agências são uns dos poucos que conseguem participar tanto na definição da agenda quanto na elaboração de alternativas.

Um tema só entra na agenda governamental quando os empreendedores de políticas públicas (*policy entrepreneurs*) conectam os fluxos em um único pacote, fazendo-o quando aproveitam a abertura de janelas de políticas públicas (*policy windows*).

1.3.2.6 Empreendedores e janelas de políticas públicas: oportunidades de mudança

Empreendedores de políticas são atores que circulam nas comunidades e subcomunidades de especialistas. Podem atuar dentro ou fora do governo, ser um parlamentar, ocupar cargos por nomeação, ser membro da alta burocracia, representante de grupos de interesses ou de instituições de pesquisa, lobista ou, ainda, jornalista.

A principal característica de um *policy entrepreneur* é o emprego significativo de recursos (tempo, energia, reputação e até mesmo dinheiro) para promover suas propostas preferidas e conectar os três fluxos. Para obter sucesso, precisam ter habilidades de negociador, estabelecer relações políticas, manter contatos com os meios de comunicação, conhecer autoridades e especialistas, entre outras habilidades. Segundo Kingdon (2014 [1984]), um empreendedor habilidoso aumenta as chances de um tema entra na agenda decisória. É necessário também saber combinar ideias originais com propostas conhecidas. Unir ideias inéditas com elementos familiares é o caminho mais curto para serem aceitas.

Empreendedores concentram-se em um problema específico. Examinam potenciais soluções no fluxo de políticas públicas com o intuito de vinculá-las a um problema e tentam aproveitar as oportunidades que se abrem em alguns momentos (*policy windows*), para aprovar o seu pacote preferido de problema e solução. Para isso, tentam convencer os decisores em relação a um tipo de enquadramento de problema ao invés de outro.

Janelas de políticas públicas são oportunidades de ação para fazer avançar certas iniciativas que se abrem e podem permanecer assim por breves períodos de tempo. Se os participantes não puderem aproveitar determinadas oportunidades de abertura, devem esperar por uma nova chance (KINGDON, *op. cit.*). Esses momentos são passageiros e fugazes.

Determinadas janelas são previsíveis, outras, imprevisíveis. Há características objetivas que definem uma janela de políticas, e. g., posse de um novo governo, mudanças na composição político de uma nova legislatura e algumas fases do ciclo orçamentário. Por sua vez, a alteração no clima nacional é perceptível, porém não pode ser prevista. Enquanto isso, eventos-foco são imprevisíveis, mas podem abrir janelas. Alguns empreendedores conseguem notar as condições para a abertura de uma janela ou estimar as chances de sua ocorrência. Porém, mesmo entre os mais experientes e bem-informados, pode haver grave desacordo se um momento é de abertura de uma janela (KINGDON, *op. cit.*).

Nessa caminhada, os empreendedores estabelecem conexões parciais. Todavia, acoplamentos parciais têm poucas chances de sucesso. Quando ocorre “a junção completa de todos os três fluxos, melhoram dramaticamente as chances de um tema ficar firmemente encaixado em uma agenda de decisão” (KINGDON, 2014 [1984], p. 202. T.A.).⁵⁶

Empreendedores de políticas agem por diferentes motivações, podendo ser por interesses pessoais, como: ascensão profissional, conquista de espaços de poder burocrático ou político, aumento de orçamento de uma agência, etc. Ou por razões ideológicas, ao defenderem ideias e propostas ajustadas ao seu sistema de crenças e valores.

A seguir, o modelo das Coalizões de Defesa, de Sabatier e Jenkins-Smith, que igualmente enfatiza o papel das crenças e valores como motivação dos atores nas políticas.

1.3.3 *Advocacy Coalition Framework – ACF - (Estrutura de Coalizões de Defesa)*

Nos anos de 1980, insatisfeitos com os modelos de análise em políticas públicas, Paul Sabatier e Hank Jenkins-Smith (1988) propuseram o Modelo de Coalização de Defesa (*Advocacy Coalition Framework - ACF*), alternativo ao ainda dominante *Policy Cycle*. A ACF sintetiza o melhor das abordagens “*top-down*” e “*bottom-up*” e incorpora a informação técnica nas teorias do processo político (SABATIER, 1998) com o intuito de construir um quadro conceitual explicativo para as mudanças nas políticas públicas ao longo do tempo sem isolar nenhuma das fases do processo de formulação de políticas (SABATIER, 1988).

⁵⁶ No original: “(...) the complete joining of all three streams dramatically enhances the odds that a subject will become firmly fixed on a decision agenda.” (KINGDON, 2014 [1984], p.202).

O arcabouço conceitual da ACF parte de três premissas: a) perspectiva temporal, no mínimo dez anos; b) foco sobre o “subsistema de política” e na interação dos variados atores e instituições interessados em uma política; c) política pública como sistema de crenças e valores (SABATIER, 1988, p. 131). Ulteriormente, Sabatier e Jenkins-Smith (1993) incluíram mais duas premissas ao modelo: d) o papel da informação técnica referente à magnitude e distribuição dos impactos de uma política; e) a ação dos organismos internacionais e de outros países em uma política nacional (SABATIER, 1998).

Segundo a ACF, políticas públicas são formadas por um conjunto de subsistemas que abrange uma variedade de atores individuais e institucionais (públicos e privados). O *policy making* é definido como um processo interativo que acontece por anos e décadas. A mudança na política é vista como resultante dessas interações. O quadro conceitual incorpora a influência da implementação e o *feedback* sobre o sistema (BIRKLAND, 2015).

Sabatier (1988) argumenta que a concepção de subsistemas de políticas deve ser ampliada para além das noções tradicionais do "triângulo de ferro" (agências administrativas, comitês legislativos e grupos de interesse em um único nível de governo) e incluir outros atores nos vários níveis de governo, bem como jornalistas, pesquisadores e analistas de políticas que desempenham papéis importantes na geração, disseminação e avaliação de ideias políticas. Inclui também movimentos sociais.

A ideia de subsistemas de políticas é onde reside o poder explicativo do modelo. Um “subsistema de política” é a unidade de análise agregada mais importante para compreender o processo de mudança nas políticas públicas. Em um subsistema se reúnem os atores de organizações públicas e privadas diretamente interessados em um problema ou questão de política pública, envolvendo burocratas em diferentes níveis de governo, corpo de especialistas, legisladores, líderes de grupos de interesses, como também instituições de pesquisa e jornalistas. Um subsistema é um domínio delimitado de atuação, como, por exemplo, agricultura, controle da poluição do ar e saúde mental, nos quais os participantes procuram influenciar a política pública nos seus domínios de atuação (SABATIER, 1988, 1998). Em suma, é uma comunidade de especialistas, que atua no processo de produção de uma política (desde o agendamento à implementação). Enquanto alguns se esforçam para manter o *status quo*, outros buscam transformá-lo.

Nos subsistemas, formam-se as coalizões de defesas, que competem entre si pelo domínio conceitual, ideológico e material (controle de recursos) em torno de um tema ou área de uma política. Os membros das coalizões compartilham um conjunto de crenças e valores sobre problemas de políticas e como solucioná-los. Em um subsistema, há entre duas a quatro

coalizões em processo de disputa. A quantidade de coalizões dependerá do grau de diferenciação e fragmentação dos grupos e atores participantes do subsistema de políticas.

O sistema de crenças e valores envolve concepções de mundo e percepções das relações causais importantes de um problema de política, bem como compreensões sobre quais instrumentos de política são mais eficazes para a resolução de determinado tipo de problema. Esses sistemas de valores e crenças alicerçam as teorias implícitas sobre como enfrentar e solucionar problemas. Abrange visões e entendimentos sobre o funcionamento da sociedade, do comportamento de indivíduos e grupos, bem como de incentivos e punições mais adequados aos grupos sociais.

A inovação do conceito de coalizões de defesa é reconhecer que “a maioria das coalizões incluiria não apenas os líderes de grupos de interesses, mas também burocratas, legisladores de múltiplos níveis do governo, pesquisadores e provavelmente alguns jornalistas” (SABATIER, 1998, p. 103),⁵⁷ ampliando assim o “triângulo de ferro” do *policy process*. Outro aspecto inovador é assumir que a ação dos atores é orientada para a aprendizagem em política pública – *policy-oriented learning*.

O conceito de "aprendizagem orientada para políticas" é definido como "alterações relativamente persistentes de pensamento ou intenções comportamentais resultantes da experiência e/ou da aquisição de novas informações relacionadas com a realização ou a revisão dos objetivos políticos" (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, 123).⁵⁸ Conforme Bueno (2008, p. 32), o *policy-oriented learning* é a espinha dorsal da dinâmica interna ao subsistema.

O modelo de coalizão de defesa sugere a existência de quatro mecanismos capazes de provocar, em maior ou menor grau, mudanças na política pública: 1) choques externos; 2) choques internos; 3) um impasse pernicioso – impasse político; 4) acúmulo generalizado de evidências técnico-científicas (WEIBLE; SABATIER, 2007).

O primeiro mecanismo compreende eventos que ocorrem fora dos subsistemas, como, por exemplo, mudanças socioeconômicas, mudança na coalizão governamental e impacto de outros sistemas, cuja força e efeitos podem produzir modificações na política de duas maneiras básicas: a) alterar a disponibilidade de recursos disponíveis para as coalizões, por conseguinte desorganizando o arranjo de poder entre as coalizões; b) modificar as crenças

⁵⁷ No original, “The ACF explicitly argues that most coalitions will include not only interest group leaders, but also agency officials, legislators from multiple levels of government, applied researchers, and perhaps even a few journalists” (SABATIER, 1998, p. 103).

⁵⁸ No original, “relatively enduring alterations of thought or behavioral intentions that result from experience and/or new information that are concerned with the attainment or revision of policy objectives” (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p. 123).

fundamentais da política da coalizão dominante no subsistema, provocando mudanças relevantes, substituindo uma coalizão dominante por outra (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999).

Como segundo mecanismo de mudança vêm os choques internos, que se inspiram no evento-foco (KINGDON, 1984 [2014]), a exemplo dos desastres de dentro do subsistema de políticas (SABATIER; WEIBLE, 2007). Os autores não fornecem poucos exemplos de choques internos. Devemos compreender choques internos como demonstrações de falhas monumentais no funcionamento de uma política que conduzam para confirmar o sistema de crenças de políticas da coalizão minoritária e aumentem as dúvidas no interior da coalizão majoritária (SABATIER; WEIBLE, 2007).

O terceiro mecanismo de mudança refere-se àquelas situações de impasse político. São situações em que, apesar de a continuidade do *status quo* ser inaceitável, a coalizão conservadora não aceita negociar mudanças. Todavia, quando sem alternativas para manter suas posições, os defensores do *status quo* são obrigados a negociar, solucionando a paralisia e promovendo a transformação na política pública.

O quarto mecanismo abrange a aprendizagem orientada pela política pública. Ele opera transformação no nível das crenças das coalizões via acúmulo gradual de informações proveniente de estudos e pesquisas científicas, como as avaliações. Se os choques externos podem ocasionar mudanças rápidas, nos processos baseados na aprendizagem orientada pela política a mudança tende a demorar uma ou mais décadas.

O enfoque da ACF chama a atenção para a força das ideias, dos símbolos, dos valores e das crenças no processo de elaboração de políticas públicas. Essa abordagem se caracteriza por seu intento de entender as políticas públicas como matrizes cognitivas e normativas que conformam sistemas de interpretação ou de representação da realidade, nos quais os atores públicos e privados disputam no campo das ideias (ROTH, 2007).

Na ACF, a formulação de políticas públicas é influenciada pela interação de duas ordens de variáveis exógenas: variáveis estáveis (parâmetros “relativamente estáveis”); e variáveis “dinâmicas” (eventos dinâmicos externos ao sistema). A interação entre ambas pode promover ou inibir o *policy process*.

Os parâmetros “relativamente estáveis” são aqueles que contam com uma estabilidade medida por longos períodos de tempo - no mínimo, 100 anos (WEIBLE; SABATIER, 2007). São esses os elementos fundamentais do conjunto dos “parâmetros relativamente estáveis”: (1) atributos básicos da área problemática; (2) distribuição básica de recursos naturais; (3) valores socioculturais fundamentais e estrutura social; e (4) estrutura

constitucional (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993). Esses parâmetros estruturam a natureza do problema; limitam os recursos disponíveis para os participantes; estabelecem regras e procedimentos para mudanças e para obter decisões coletivas; e enquadram os valores que informam a formulação de políticas. Eles incluem a estrutura jurídico-legal, valores socioculturais e os recursos do sistema político. Dada a quase imutabilidade de tais parâmetros, raramente eles são objetos da ação estratégica dos participantes do subsistema político (WEIBLE; SABATIER, 2007). Os fatores estáveis podem ser internos ou externos ao subsistema de políticas. Eles limitam e constroem a variedade de alternativas viáveis ou, ainda, afetam os recursos disponíveis e as crenças dos atores do subsistema de políticas. No caso brasileiro, é preciso matizar esses parâmetros, uma vez que a Constituição Federal foi alvo de inúmeras emendas.

Os fatores dinâmicos são aqueles que podem variar substancialmente em poucos anos. Eles alteram as oportunidades e as restrições que os membros de um subsistema de política enfrentam. O dinamismo desses fatores coloca a necessidade dos atores do subsistema de aprender a antecipar e a responder a eles conforme as suas crenças e interesses básicos. Segundo Sabatier (1998), muitas vezes esse processo é frustrante, pois os atores podem trabalhar por anos para obter vantagens dentro de um subsistema e ter seus planos prejudicados repentinamente por um evento externo inesperado.

Os fatores dinâmicos incluem mudanças nas condições socioeconômicas e tecnológicas, na opinião pública, nas coalizões governamentais, nas decisões e impactos de políticas de outros subsistemas. O primeiro tipo de mudança influencia na delimitação de problemas e de políticas. Atividades em um subsistema podem influenciar no processo de produção de política em outro subsistema (BIRKLAND, 2015). Os fatores dinâmicos são os pré-requisitos críticos de mudança na política (SABATIER, 1998).

Segundo o modelo, os indivíduos têm um sistema de crenças hierárquico e tripartite. No nível mais amplo, estão as crenças profundas (*deep core beliefs*), aquelas que abrangem a maioria dos sistemas de política. São pressupostos normativos e ontológicos gerais sobre a natureza humana. São crenças em grande parte produto da socialização primária. Nesse nível, as crenças são muito resistentes a mudanças. No nível mais profundo de crença, encontram-se os valores relativos a questões de liberdade individual *versus* igualdade social, a identificação sociocultural (por exemplo, raça, etnia e religião), o papel apropriado do governo *versus* mercados em geral, sobre quem deve participar na tomada de decisão governamental e sobre prioridade relativa ao bem-estar de diferentes grupos (SABATIER; WEIBLE, 2007).

No nível intermediário, localizam-se as crenças centrais de políticas públicas (*policy core beliefs*). São crenças normativas e empíricas que abrangem todo o subsistema de políticas (WEIBLE; SABATIER, 2007). Ainda que resistente a mudança, essas crenças são mais maleáveis que as do núcleo duro (*deep core beliefs*). Representam acordos normativos básicos de uma coalizão e percepções causais em todo um domínio de política ou subsistema. As crenças básicas de políticas funcionam como uma “cola” das coalizões (SABATIER, 1998). Sabatier e Jenkins-Smith (1999) definem 11 componentes desse nível. Envolve desde a delimitação das atividades entre governo vs. mercado, passando por percepções da gravidade e causas de um problema de política, instrumentos da política a serem utilizados e qual nível de governo é mais conveniente para lidar com o problema (SABATIER, 1988; SABATIER, WEIBLE, 2007; WEIBLE; SABATIER, 2007). Os autores ressaltam que nem sempre há uma correspondência entre as crenças profundas e as de políticas, podendo existir subdivisões no interior de uma coalizão por conta de desacordos entre certos componentes das crenças centrais da política (SABATIER; WEIBLE, 2007).

No nível mais básico de crenças, estão as secundárias (*secondary beliefs*). São crenças empíricas e preferências políticas relacionadas a um subcomponente de um subsistema de políticas. São as preferências por instrumentos específicos de governo para atingir os objetivos de uma política, como, por exemplo, detalhamento de regras administrativas, dotação orçamentária dentro de um programa específico. Nesse nível, as crenças são as mais suscetíveis de mudança em resposta a novas informações e eventos (WEIBLE; SABATIER, 2007). O processo de aprendizagem orientada em política tem mais chances de modificar as crenças secundárias do que as outras duas.

Os conflitos estratégicos entre as coalizões são mediados por um terceiro grupo de atores denominados mediadores políticos (*policy brokers*), cujo principal interesse é firmar acordos e compromissos que possam reduzir a intensidade do conflito entre elas. Um *policy broker* pode ser um parlamentar, um servidor público de carreira, um membro do judiciário. Esse ator, usualmente, goza da confiança das coalizões e tem alguma autoridade no processo decisório. Os mediadores políticos são mais bem-sucedidos quando podem firmar compromissos que não ameaçam as *deep core beliefs* de nenhuma das coalizões.

Nos subsistemas, as coalizões competem pelo direcionamento da política pública. Tentam influenciar as decisões das autoridades quanto às regras institucionais e à alocação de recursos. Movem-se entre a competição e a colaboração, cuja dinâmica nos subsistemas produz os resultados na política (*policy outputs*) capazes de promover inovação ou

manutenção do *status quo*. Essa dinâmica é suprida por informações técnicas advindas, sobretudo, da implementação, podendo modificar a percepção das coalizões sobre a política.

Motivados em formular um esquema teórico alternativo ao modelo de ciclos de política, o ACF tem sido adotado, e com sucesso, nos Estados Unidos e na Europa, em pesquisas sobre implementação (ARAÚJO; RODRIGUES, 2017). Nos Estados Unidos, Canadá e Europa, as pesquisas são relativa à energia e ao meio ambiente. O modelo é também aplicado em estudos sobre violência doméstica, política de drogas e saúde pública. Estudiosos na Ásia, África, Austrália e Brasil têm adotado o ACF em seus problemas de pesquisa (WEIBLE; SABATIER, 2007). No Brasil, o modelo foi utilizado por Bueno (2004; 2008).

1.4 Conclusões: combinando modelos

Neste capítulo, expus os elementos principais de três modelos analíticos, numa tentativa de estabelecer uma interlocução entre as teorias de movimentos sociais e as de políticas públicas.

A TPP oferece conceitos como estrutura de oportunidades políticas, estrutura de mobilização e repertórios de interação Estado-sociedade civil, que ajudam a construir a imagem da atuação dos movimentos sociais na sua relação como o Estado. Mas não permite penetrar nas estruturas do “Estado em ação”, ou seja, no funcionamento das políticas públicas. Essa compreensão é fornecida pelo Modelo dos Fluxos Múltiplos com sua explanação sobre formação de agenda e construção de alternativas. Por sua vez, o Modelo de “Coalizões de Defesa” enfatiza a crença e valores dos atores, o funcionamento dos subsistemas e o envolvimento de organismos internacionais nas políticas nacionais. Assim, a combinação dos três modelos fornece balizas teóricas que permitem melhor enquadramento do objeto de investigação.

Os três modelos evidenciam o tempo como uma variável constitutiva do processo político. Os potenciais resultados subordinam-se a uma configuração causal. Isto é, o resultado é fruto da interação entre diferentes variáveis implicadas no processo. Os modelos são convergentes na medida em que todos trabalham com a ideia de contingência, racionalidade limitada e incerteza.

As ações dos movimentos sociais são no sentido de fazer com que suas questões sejam reconhecidas e incluídas na agenda governamental. Nesse processo, os movimentos sociais tentam modificar as percepções das autoridades sobre determinada situação, exigindo uma solução. Para tanto, movimentos sociais acionam o fluxo do problema (*stream problem*).

Como visto, muitas dessas ações não são reconhecidas como problemas dada a ausência de soluções no fluxo de políticas (*policy stream*). Essa ausência ocorre por ser este um dos temas não estudados e pesquisados pelos especialistas, por gozarem de *status* social no seio das comunidades de políticas, e por razões ideológicas e históricas – temas interditos.

Após entrar na agenda governamental, um tema enfrenta uma longa disputa nos fluxos de alternativas e no político. Movimentos sociais com aliados nesses dois fluxos (especialistas e parlamentares) conseguem obter resultados mais rápidos, consistentes e duradouros do que aqueles que não têm aliados. A comunidade de especialistas motivados por suas crenças e valores apresenta ideias e as disputam no interior de suas comunidades ou subcomunidades. Para progredir no sistema até o momento de ser seriamente considerada pelos decisores, uma ideia defronta-se com diferentes obstáculos. A presença de aliados no fluxo político e nas subcomunidades de políticas aumenta as chances de sucesso dos movimentos sociais.

Algumas categorias dos três modelos podem ser utilizadas como complementares, uma vez que se interpenetram. Desse modo, e.g., estruturas de oportunidades políticas (TPP), janelas de políticas públicas (MMF) e fatores dinâmicos (ACF) são elementos não controlados pelos atores, mas que afetam o resultado do processo.

No Brasil, o racismo sempre foi tratado como um não-problema. Entretanto, o Estado brasileiro sempre teve uma “política racial” ou políticas raciais ao longo da sua história. Após décadas de atuação, o Movimento Negro conseguiu colocar o racismo como tema na agenda do Poder Executivo Federal. Com poucos aliados influentes nos fluxos de alternativas e político, o Movimento foi favorecido por eventos internacionais que fizeram avançar o tema na agenda decisória.

No próximo capítulo, explano sobre a “política racial” no Brasil, no qual tento caracterizá-la como uma política de Estado e procuro mostrar como as variações dessa política acompanham as mudanças de regime político.

Capítulo 2 - A Política Racial no Brasil: da eugenia a políticas de promoção da igualdade racial

2.1 Introdução

Inexiste consenso em torno do conceito política racial. Este conceito foi associada a Estados assumidamente racistas, como a Alemanha nazista, a África do Sul, no período de *Apartheid* e o sistema segregacionista norte-americano, o *Jim Crow Law*. No entanto, há outras experiências de políticas raciais mesmo quando os termos raça, melhoramento genético e outros vocábulos relacionados não são acionados. Mais grave ainda é quando políticas de combate às desigualdades raciais são igualadas àquelas acima citadas, revelando equívocos conceituais.

A literatura especializada é pródiga em exemplos de “políticas raciais” formuladas pelos Estados nacionais ao longo do tempo e em circunstâncias diversas. África do Sul, Alemanha, Argentina, Estados Unidos, Inglaterra, para ficar nos casos mais emblemáticos, adotaram políticas raciais.⁵⁹ A adoção de “políticas raciais” não é exclusividade de um determinado tipo de Estado ou regime político.

A perspectiva da “política racial” traz a lume como as políticas públicas, ao criar regulamentações, tentam induzir e modificar atitudes individuais e coletivas. O conceito de “política racial”, além de ampliar a compreensão acerca da dinâmica das interações sociais entre os grupos classificados como racialmente distintos, oferece um sentido da dinâmica do poder, das identidades e da mobilização nos e entre grupos raciais (HANCHARD, 2001).

No Brasil, os estudos sobre o negro, sobre “relações raciais” negligencia a dimensão político-estatal. As análises não incorporam o papel do Estado na produção e reprodução de hierarquias raciais. Não percebem que as explicações para sistemas raciais estão na política, e não na economia (KING; SMITH, 2005), e não são produtos de comportamentos e atitudes individuais.

Do ponto de vista da política racial, os Estados Unidos devem ser tomados como caso singular nas Américas com a sua legislação segregacionista. Nenhum outro país da região adotou algo semelhante à *Jim Crow Law*. Na Argentina, a política de

⁵⁹ Cf. Hanchard; Chung (2004).

embranquecimento teve como corolário, se não a eliminação completa, a redução da população negra a menos de um dígito percentual da população total do país.

Neste capítulo, procuro demonstrar que a inclusão subordinada da população negra na ordem social liberal não decorreu de uma suposta incapacidade competitiva no mercado de trabalho, ou mesmo da ausência de políticas sociais protetivas destinadas aos recém-libertos. Não foi a falta de uma política pública de “inclusão social” que marginalizou a população negra. Pelo contrário, houve uma deliberada intervenção estatal visando afastar e impedir que a população negra se integrasse ao mercado de trabalho assalariado.

Argumento que a ação do Estado foi determinante na conformação de uma ordem racial cuja marca distintiva é um oxímoro tipicamente brasileiro, talvez latino-americano, o “inclusivismo racista” (HOLSTON, 2013, p. 106).

Divido a política racial brasileira em quatro períodos ou fases: política de branqueamento (1850-1930); *democracia racial*: miscigenação embranquecedora (1933-1980); crise da democracia racial (1978-2001); primeiras iniciativas de políticas de promoção da igualdade racial (2001 aos dias atuais). Procuro relacionar cada fase da política racial com o tipo de regime político vigente, de modo a estabelecer conexões entre regime político, raça e políticas públicas.

2.2 Em busca de uma solução para o problema negro: lei de terras, política de branqueamento e abolição

O Brasil foi o último país das Américas a abolir o trabalho escravo. Um processo que durou 65 anos (1823-1888), cujos debates, embates e negociações foram compilados em “*A Abolição no Parlamento: 65 anos de lutas*” (BRASIL, 2012).⁶⁰ Não obstante, essas lutas não se limitaram à esfera parlamentar. Teatros e ruas também foram palcos das mobilizações. O abolicionismo não se restringiu aos salões, como era a preferência de Joaquim Nabuco.⁶¹

Sem embargo, a partir de 1850 as soluções para pôr fim ao trabalho escravo começam a ser formuladas. Naquele ano, o parlamento brasileiro aprovava duas importantes legislações: a Lei de Terras e a Lei Eusébio de Queiroz, como parte um ambicioso programa de reformas. A primeira, inspirada nas “teorias de Wakefield”, aplicadas no processo de colonização da Austrália (HOLSTON, 2013). A segunda, criminalizava o infame comércio transatlântico de seres humanos, após anos de pressão da Grã-Bretanha.

⁶⁰ Cf. Brasil (2012); Holston (2013); Andrews (1998).

⁶¹ Sobre o movimento abolicionista, cf. Alonso (2015); Costa (2008).

A Lei de Terras, além de regulamentar as formas de acesso à propriedade fundiária no Brasil, também foi concebida como uma forma de o Estado financiar a imigração europeia. A legislação definia as formas legalmente reconhecidas de aquisição de terras da Coroa (terras devolutas): compra ou herança. Tipificava como crime quaisquer outras formas possíveis de adquiri-las (HOLSTON, 2013).

Paradoxalmente, o fracasso da Lei de Terras representou o seu sucesso. Malogrou ao não constituir o fundo público que financiaria a imigração, pois o preço da terra não atraiu compradores; inviabilizou a ocupação do território; tolheu o desenvolvimento agrícola. O êxito foi manter inalterada a estrutura fundiária. “Como legislação efetiva, foi uma fonte notável de desigualdade e injustiça na sociedade brasileira” (HOLSTON, 2013, p. 182).

O Brasil resistiu a pôr fim ao tráfico de escravos. Primeiro, significava uma fonte inesgotável de braços para a lavoura. Segundo, tratava-se de um comércio altamente lucrativo. Terceiro, o que fazer com milhões de africanos e seus descendentes após o fim do trabalho servil? Além das motivações racistas, o medo que sempre pairou nas mentes das elites brasileiras, decerto de todas as elites da região, foi um ingrediente a mais nessa agenda: o medo do “haitianismo”⁶².

Inobstante a crença do “racismo científico”, o “fantasma haitiano” também motivou as elites no seu esforço imigrantista. O aumento das rebeliões contribuiu na formação de um discurso do medo branco frente à onda negra (AZEVEDO, 1987). O discurso do medo modelou um aparato de vigilância e de controle estatal sobre os corpos negros, plasmando uma ação sempre violenta do aparelho policial orientada pela “cor padrão” dos suspeitos. No Brasil, as elites comungam a ideia da violência como a parteira da ordem.⁶³

As reformas de 1850 almejavam preparar o país para o ingresso na modernidade. O Estado brasileiro promoveu a entrada de milhões de europeus e incentivou a mistura racial como mecanismo de “aperfeiçoamento” racial (HOLSTON, 2013).⁶⁴ Os primeiros imigrantes aportaram nas fazendas de café em 1847. O fracasso da Lei de Terras retardou em duas décadas a execução da política imigratória brasileira. Até 1870, apenas 8.600 colonos europeus chegaram ao país (ANDREWS, 1998). “A importação de trabalho livre para substituir escravos seria um projeto do Estado, não de mercado” (HOLSTON, 2013, p. 176).

⁶² Haitianismo, termo cunhado após a revolução negra de São Domingos (1791-1804). Uma onda de medo entre as elites brancas ocidentais se seguiu após a independência do Haiti. Cf. Mott (1982); Gomes (1996); Carvalho (1998); Nishikawa (2005); Youssef (2009); Galeano (2010); Sampaio (2016).

⁶³ Na atualidade, essa violência se expressa no genocídio da juventude negra pelo aparato de segurança pública.

⁶⁴ O estímulo à miscigenação já aparece em José Bonifácio. Entre os brasileiros ainda prevalece a crença de que a “mistura de raças” conduz ao “aperfeiçoamento racial” na medida em que as “raças mais escuras” tornam-se branca (Sic!) (HOLSTON, 2013, p. 103).

A intensificação da imigração foi posterior à Lei do Ventre Livre (1871) (COSTA, 2008). O abolicionismo avançava *pari passu* com o imigracionismo (HASENBALG, 2005; COSTA, 2008). No discurso abolicionista hegemônico, o regime escravista era a um só tempo óbice à modernização econômica e à atração de imigrantes (HASENGALG, 2005.). A política imigrantista era “parte de um projeto de modernização a mais longo prazo, em que o branqueamento da população nacional era altamente desejado” (Id. Ibid. p. 165).

Os Estados da região Sudeste, que concentravam a maioria da população escrava, em 1872, foram aqueles que mais incentivaram a imigração europeia. Por exemplo, entre 1871-72, a Assembleia da Província de São Paulo criou um fundo público para subsidiar os imigrantes (ANDREWS, 1998). Na medida em que o país caminhava para o fim do trabalho escravo, aumentava o afluxo de imigrantes. Nos dois últimos anos antes da abolição, mais de cem mil imigrantes europeus chegaram à Província de São Paulo. Em 12 anos (1888-1900), estima-se que cerca de 1,5 milhão de europeus chegou ao país (800 mil italianos), sendo São Paulo o principal destino. Um contingente populacional superior à população escrava existente no território nacional em 1887 (COSTA, 2008).

No pós-abolição, o governo paulista manteve-se como um dos grandes financiadores da imigração europeia. Os cofres públicos paulistas subvencionaram a maioria das passagens marítimas dos imigrantes que desembarcaram no porto de Santos, entre 1889 e 1900 (HOLSTON, 2013). O financiamento público da imigração europeia pelo Estado de São Paulo era uma forma de compensar os antigos proprietários de escravos (MARX, 1998).

No período de 1870 a 1963, o Brasil recebeu mais cinco milhões de imigrantes europeus, dos quais 80% se fixaram na região Sudeste. *Pari passu* ao incentivo à entrada de europeus, o Estado brasileiro criava barreiras à imigração africana e asiática. Para estes, o ingresso no país somente após autorização do Congresso Nacional (THEODORO, 2008).⁶⁵

A afluência de europeus fora de tal magnitude que alterou a composição racial da população. Em 1890, os brancos correspondiam a 44% da população, saltando para 62%, em 1950; ao passo que a proporção de pessoas que se identificavam como “mulato” caiu sensivelmente (MARX, 1998). No Estado de São Paulo, a população não-branca, em 1872, representava 49%; em 1950, reduziu-se a 16%. Em “lugar nenhum, a migração internacional teve um impacto tão intenso quanto em São Paulo” (HASENBALG, 2005, p. 169).

⁶⁵ Decreto n°. 520/1890. Em 1908, foi liberada a imigração japonesa. A proibição permaneceu para os africanos. Cf. Santos (2010) sobre o caso dos afro-americanos que pretendiam comprar terras e se fixar na região Norte.

O Estado também interveio fortemente no mercado de trabalho de forma a eliminar a concorrência dos trabalhadores negros. “O mercado de trabalho de São Paulo nos anos imediatamente subsequentes à abolição da escravidão era moldado por um direcionamento e intervenção do Estado em um nível incomum” (ANDREWS, 1998, p. 99). Em 1920, metade do operariado da indústria nacional era de estrangeiros (MARX, 1998).

2.3 A natureza do regime político no pós-abolição

Do ponto de vista do regime político, não havia diferenças significativas entre Monarquia e a Primeira República. Nessa transição, o controle político permaneceu nas mãos dos grandes proprietários de terra. Um regime político oligárquico com insignificante participação política e eleitoral. Após a proclamação da república, o número de eleitores diminuiu para um percentual inferior aos anos de 1870, quando cerca de 10% da população adulta estava apta a votar. A reforma eleitoral de 1881 proibiu o voto do analfabeto. Um retrocesso em relação à Constituição de 1824 (CARVALHO, 2006). A Carta de 1891 eliminou a comprovação de renda, mas manteve a exigência da escolaridade.⁶⁶

Na Primeira República (1889-1930), o regime político era do tipo oligárquico fechado, com diminuta participação política; competição eleitoral restrita; eleições controladas pelos chefes políticos locais (coronéis) e invariavelmente fraudulentas; uso da força policial para reprimir a oposição. A forma federativa adotada servira para a consolidação das oligarquias estaduais (CARVALHO, 2006).

O colapso do escravagismo fora lento e gradual. Hábeis, as elites superaram dissensões internas, sufocaram revoltas e rebeliões. As disputas em torno da abolição da escravatura não culminaram em conflito armado como nos Estados Unidos. Aqui, as elites escravagistas e abolicionistas comungavam das mesmas ideias em relação aos africanos e seus descendentes: gente inferior, que no pós-abolição tornara-se indolente e perigosa.⁶⁷

O incentivo à imigração europeia tinha por desiderato a *solução final* via miscigenação contínua, que, ao fim e ao cabo, resultaria “no apagamento final da negritude e do indigenismo da nação” (HOLSTON, 2013, p. 105). O romance “O presidente negro ou choque entre as raças” é uma alegoria adequada para o período. Reflete o projeto eugênico de

⁶⁶ A reforma eleitoral de 1881 estabelecia que apenas homens adultos com comprovada escolaridade e renda mínima estavam aptos a votar. O percentual de eleitores na eleição para presidente da República de 1894 foi de 2,2% da população adulta (CARVALHO, 2006). No Centenário da Abolição, a Constituição de 1988, reestabeleceu direito de voto dos analfabetos.

⁶⁷ A representação da população negra transmutou-se ao longo do tempo, cf. Silva, A. (2003), Azevedo (1987), Schwarcz (1993), Andrews (1998).

um Brasil branco, livre da presença africana. Diferentemente da obra literária, no mundo social, múltiplos fatores e variáveis confluem e colidem entre si, produzindo efeitos e consequências imprevistas das intenções dos atores.

Como apontou Cardoso (2014, p. 96), para as elites brasileiras, “o fim da escravidão significava livrar-se dos negros”. Um processo que se efetivou quando a alternativa da imigração europeia se tornou uma realidade. O incentivo à imigração e a intervenção no mercado de trabalho são partes das “lúcidas manobras do pós-abolição para realizar o descarte daqueles que, fora da escravidão, eram entendidos como sem serventia” (Ibid. loc. cit.).

2.3.1 Efervescência política e ciclo de protestos: a nova velha ordem institucional em xeque

Os anos 1910-1920 são de agitação cultural e de contestação política à ordem oligárquica. A partir de 1910, atos isolados contra o regime e questionamentos às promessas não cumpridas irromperam sob as mais diversas formas, por exemplo, a Revolta da Chibata, 1910;⁶⁸ rebelião do Contestado, em Santa Catarina (1912-1916); greve geral, 1917; levante anarquista, 1918; na sequência, as greves de 1919 e 1920. Em 1922, a Semana de Arte Moderna e o início do movimento tenentista (ANDREWS, 1998). Na sequência, a Coluna Prestes se forma e inicia sua marcha pelo Brasil (1925-1927).

Nesse período, foram criados os primeiros jornais no seio da comunidade negra – a imprensa negra.⁶⁹ Inicialmente de orientação literária, rapidamente tornaram-se “órgãos de educação” e “órgãos de protestos” da população “de cor” (FERNANDES, 2013 [1958]). A imprensa negra fomentou o surgimento das primeiras associações negras autônomas na cidade de São Paulo, que datam de 1915,⁷⁰ intensificando-se no período de 1918 a 1924. O afrouxamento da repressão policial permitiu que as pessoas negras circulassem pela cidade, possibilitando encontros, inicialmente culturais e beneficentes (FERNANDES, 2013 [1958]), culminando na criação dos primeiros canais do protesto negro pós-abolição.

No pós a Abolição, o Estado exerceu um forte controle social sobre a população negra. A repressão policial e social impedia a formação de qualquer tipo de ação coletiva no seio da população negra. A efervescência política e cultural, associada ao esmaecimento da repressão policial, criou as condições para a fundação das primeiras organizações, de uma

⁶⁸ Cf. Moura (1992).

⁶⁹ Cf. Domingues (2008); Bastide (1983); Pereira (2008).

⁷⁰ Autônomas, pois as irmandades negras subordinadas à Igreja Católica. Os quilombos, por sua vez, são territórios livres, portanto muito além de clubes e associações.

imprensa negra e entidades de cunho político-reivindicativo. Essa movimentação no meio negro é consistente com o clima político e o ciclo de protestos iniciado nos anos de 1910.⁷¹

No final dos anos de 1920, ocorrem mudanças no curso e conteúdo do associativismo no “meio negro” paulistano, bem como na quantidade e expressividade das associações. Os indivíduos negros começavam a sair da posição heteronômica a que se encontravam reduzidos, criaram organizações e questionaram a ordem racial vigente.⁷²

As organizações negras foram uma resposta à “segregação” racial que imperava em muitas cidades brasileiras, expressa na proibição e impedimentos das pessoas negras ingressarem em clubes, hotéis, cinemas, teatros, restaurantes, orfanatos, estabelecimentos comerciais, religiosos, escolas e até mesmo em praças públicas e ruas (SANTOS, 2006; DOMINGUES, 2008).

A derrubada da República Velha representou uma mudança de regime político e na forma da dominação racial. A Revolução de 1930 foi o corolário de um ciclo de protestos contra o regime oligárquico. O movimento liderado por Vargas instaurou uma nova ordem na política brasileira.

2.4 A construção institucional da “democracia racial”

A Revolução de 1930 inaugurou uma nova ordem política e econômica, produziu uma mudança no regime político e introduziu o Brasil na modernidade, dando-lhe as bases materiais e econômicas (GUIMARÃES, 2002). Na esteira da Revolução de 1930, instaura-se a enigmática e complexa Era Vargas, que combinou elementos de ruptura e continuidade. Por um lado, representou o rompimento com o passado expresso na República Velha, um regime político marcadamente oligárquico, com baixa participação e competição política. Por outro, em termos da política racial, o projeto de “miscigenação redentora” presente no plano das elites oitocentistas, expresso nas ideias de Lacerda de Baptista, não fora abandonado. Pelo contrário, ele permanecia perene nas ideias de muitos intelectuais desse período, alguns convertidos em ideólogos do novo regime, como Oliveira Vianna. A mudança foi discursiva, protocolar e estética. Abandonou-se o discurso do “racismo científico” e da degenerescência da miscigenação, evocando-se o argumento da índole portuguesa, livre preconceito racial; a

⁷¹ Cf. Fernandes, (2013 [1958]).

⁷² Em 1927 foi fundado o Centro Cívico Palmares (ANDREWS, 1998, p. 227).

valorização superlativa da amálgama nas três raças (mitologia da “meta-raça brasileira”) ⁷³, assentada na ideia de que nação se confunde com raça. Uma nação, uma raça. Sobre esses pilares se edificaria a noção de *democracia racial*.

A denominada “democracia racial” não é o corolário de um livro ou fruto da imaginação de um único autor – Gilberto Freyre e sua célebre obra “Casa grande e Senzala”. Ela resulta da ação das elites políticas e intelectuais brasileiras, amalgamadas no interior do Estado brasileiro na Era Vargas, como a instituição fundamental para a consolidação do processo de *state-building* iniciado com a Revolução de 1930. A interpretação sugerida por Gilberto Freyre contribuiu de maneira importante na sua construção. Entretanto, o processo de edificação do mito, posterior ideologia nacional da “democracia racial”, configura-se como consequência da interseção de múltiplas variáveis, da agência de diferentes atores, da contribuição teórica de brasileiros, brasilianistas e de depoimentos de viajantes, inclusive afro-americanos ⁷⁴, e dos eventos históricos e sociais sob o regime Vargasista.

Segundo Andrews (1998, p. 206), a edificação da imagem do Brasil como uma “democracia racial” inicia-se no imediato pós-abolição. Marx (1998), em concordância com Andrews (op. cit.) afirma ainda que a ideia de “democracia racial” funcionou como um reforço para a nascente República (MARX, 1998). Sob a égide da Era Vargas, a expressão ganha prestígio e se confunde com a própria ideia de Brasil.

A Revolução de 1930 e a Era Vargas são marcantes na história brasileira, porque demarcaram a passagem do Brasil para a modernidade. Para Guimarães (2002, p. 117), “foi apenas a partir de 1930, principalmente com o Estado Novo (1937-1945) e a Segunda República (1945-1964), que o Brasil ganhou definitivamente um ‘povo’, ou seja, inventou para si uma tradição e uma origem”. Entre 1870 a 1930, as elites proprietárias de terras e de escravos almejavam edificar uma nação branca, sem espaço para os descendentes de africanos. O regime inaugurado por Vargas acenava para a incorporação, mesmo que subalterna, dos negros à República.

2.5.1 Movimento Negro: anos de euforia e frustração

A derrubada das velhas oligarquias latifundiárias foi celebrada pelas lideranças negras que identificaram no movimento liderado por Getúlio Vargas a possibilidade de banir

⁷³ Gilberto Freyre defendia que o Brasil caminhava para a edificação de uma meta-raça. cf. Paixão (2014); Telles (2012).

⁷⁴ Cf. Telles (2003), Andrews (1998), Azevedo (1996). É preciso pôr em relevo o papel de Roger Bastide, que, segundo Guimarães (2002, p. 138), cunhou a expressão “democracia racial”.

do poder o Partido Republicano Paulista e as elites escravocratas paulistas e pôr fim à política racial da Primeira República (1889-1930). Na ótica das lideranças negras, a República que senhores de escravos representavam era o principal entrave ao ingresso da população negra na ordem social liberal competitiva. Conforme assinalou Fernandes (2008b [1964], p.63), os líderes negros queriam apenas ver aplicados critérios meritocráticos nos processos seletivos de emprego.

Uma medida do governo provisório que impactou de maneira positiva na comunidade negra foi a criação da lei de nacionalização do trabalho, que obrigava as empresas a terem nos seus quadros de empregados 2/3 de brasileiros natos, fato que permitiu o ingresso dos trabalhadores negros em empregos formais na indústria e no comércio, bem como a criação do Ministério do Trabalho, em 1931 (ANDREWS, 1998; MARX, 1998). Houve ainda desincentivo à política de imigração europeia.

Em 1930, foi fundada a mais destacada das organizações negras do Brasil, a Frente Negra Brasileira (FNB), uma organização inicialmente paulistana, que rapidamente logrou estender seus tentáculos para inúmeras cidades do interior de São Paulo e para outras unidades da Federação, como Minas Gerais e Espírito Santo. Seções da FNB chegaram a ser constituídas na Bahia⁷⁵ e também no Rio Grande do Sul (ANDREWS, 1998). Em 1936, a FNB passou a constituir um partido político legalmente reconhecido. No ano seguinte, sofreria um duro golpe. Quando da instauração do Estado Novo, forma eufemística para a Ditadura varguista (1937-1945), partidos políticos foram extintos, organizações de massa consideradas como ameaças ao governo foram reprimidas e sindicatos foram mantidos sob o controle estatal (ANDREWS, 1998).

Em cerimônia pública, as bandeiras dos Estados foram queimadas, ato simbólico para decretar o fim do regime federalista (COSTA, 2007). Extinta a FNB, as organizações negras tornaram-se alvo da vigilância e repressão por parte dos órgãos da polícia política do governo Vargas (KÖSSLING, 2011). Depois de 1945, outras entidades seriam criadas nos moldes da FNB, porém mostraram-se tentativas infrutíferas, pois nenhuma alcançou o brilho e magnitude daquela.

A mudança de regime político promovida por Getúlio Vargas também provocou alterações nos rumos da política racial vigente. Modificação de forma e, notadamente, discursiva. O discurso pesado, cru e direto da “solução final” para a presença negra, cede lugar para um discurso *light*, envernizado e polido. O novo discurso reabilita a miscigenação

⁷⁵ Sobre a experiência da FNB na Bahia, cf. AZEVEDO, 1996 [1953] e Bacelar (1996).

racial como ideal, deixando de ser vista como uma degenerescência a produzir corpos fracos e doentes e assumir um valor positivo. Narrado como uma singularidade brasileira, esse mesmo fenômeno também ocorreu na Colômbia⁷⁶ e no México (RAHIER, 2004).

Não é de estranhar o porquê de as lideranças e a população negra terem apoiado Getúlio Vargas, identificando-se com o regime por ele instaurado. As medidas adotadas pelo regime varguista iam ao encontro dos anseios da população negra, destacando-se a incorporação ao mercado formal de trabalho. Criou-se a ilusão de que ingressavam em uma ordem competitiva e meritocrática. Por sua vez, Vargas conquistara a lealdade da população negra não apenas em relação aos seus governos (1930-45; 1950-1954), mas também expressa em votações maciças no seu partido, o PTB, durante a Segunda República (1946-1964).

Gilberto Freyre (1956), como aponta Guimarães (2001), sugere que a lealdade das massas negras a Vargas decorria de aquelas o verem como a mesma figura paternalista semelhante à do imperador Pedro II. Quarenta anos depois, ao analisar os dados de intenção de votos para os candidatos à Presidência da República, Prandi (1996) observa que o eleitorado negro tem uma preferência por candidatos identificados como de esquerda. Na sua explicação, Prandi rechaça as interpretações anteriores,⁷⁷ algumas delas baseadas em testes estatísticos robustos, preferindo a explicação baseada no ensaísmo de Freyre. Para Prandi, os negros preferem candidatos carismáticos devido a um sentimento profundo de impotência e desamparo (GUIMARÃES, 2001). Dessa interpretação, depreende-se que, passados 60 anos, os negros não evoluem, permanecem presos ao passado. Incapazes de interpretar fatos e discursos programáticos, sonham com o retorno do grande pai provedor, tal qual o imperador D. Pedro II ou Getúlio Vargas. Prandi (1996), como muitos outros analistas, quando abordam a presença, reivindicações e preferências políticas dos negros, segue a tendência de explicá-las com base no passado. Nessa ótica, os negros são tomados como seres singulares sobre os quais mudanças estruturais, transformações e conjunturas econômicas, políticas e sociais, no Brasil e no mundo, não os afetam (CARDOSO, 2017).

2.6 Eugenia como política pública e “democracia racial”: a arte do equilíbrio das elites

O debate e a política racial, no Brasil, sofreram uma inflexão importante a partir dos anos de 1920. O fluxo migratório começou a dar sinais de esgotamento, ao mesmo tempo

⁷⁶ Cf. Santos (2010) e Rodrigues (2014).

⁷⁷ Como as apresentadas por Lamounier (1968), Souza (1971) e os outros que o seguiram - Silva e Soares, 1985; Castro, 1992; Berquó e Alencastro, 1992 (cf. GUIMARÃES, 2001).

em que ganhavam corpo, no Brasil, as ideias eugenistas. Uma eugenia adaptada ao estilo brasileiro, uma “eugenia preventiva” (STEPAN, 2004, p. 357).

À época, o movimento eugênico era reconhecido como um movimento científico prestigioso, desenvolvendo-se em países como Alemanha, Estados Unidos, Inglaterra e França, desde o final do século XIX, e era parte do debate sobre o desenvolvimento das nações.⁷⁸ A primeira sociedade eugênica brasileira, a Sociedade Eugênica de São Paulo, foi fundada em 1918, dez anos após a sociedade britânica e seis depois da francesa (STEPAN, 2004).⁷⁹ Essa autora argumenta que a eugenia praticada no Brasil era distinta, tanto científica quanto ideologicamente, da praticada na Alemanha, Estados Unidos e Grã-Bretanha. No Brasil, praticava-se um “tipo ‘latino’ de eugenia – que abrangeria a França e a Itália, além de diversos países da América Latina –, distinto do tipo ‘anglo-saxônico’” (Id., *Ib.*, p. 334).

Stepan (2004) assinala que as ideias eugênicas estiveram na maior parte dos países da América Latina e influenciaram o pensamento científico social e as políticas públicas. No caso brasileiro, a propagação das ideias e o sucesso da “ciência eugênica” são efeitos de “uma elite convencida do poder da ciência” para o “aprimoramento racial” e “perturbada com a composição racial do país” (Id., *Ib.*, p. 339).

Dávila (2006) argumenta que, no período de 1917-1945, o pensamento eugênico presidiu a política pública de educação e de saúde pública, no Brasil. Intelectuais, médicos, cientistas e reformadores sociais do período eram membros de associações eugenistas, tais como a Sociedade Eugênica, a Liga da Higiene Mental, as Associações da Biotipologia e a Liga Pró-Saneamento. Dentre as principais lideranças da “eugenia brasileira” destacavam-se Renato Ferraz Kehl, Belisário Penna, Arthur Neiva, Vital Brazil, Fernando de Azevedo, Miguel Couto, Afrânio Peixoto, Edgard Roquette Pinto, Antônio Carneiro Leão, Miguel Couto, Isaías Alves e Bastos D’Ávila, entre outros. Muitos desses homens desempenharam papel crucial nas políticas públicas de saúde e educação no período entreguerras.

Líderes eugenistas, como Fernando de Azevedo, Afrânio Peixoto, Carneiro Leão, Miguel Couto, Afrânio Peixoto, Isaías Alves e Bastos D’Ávila, tiveram uma atuação destacada no sistema escolar do Rio de Janeiro, então capital federal. O pensamento eugênico também influenciou líderes reformadores da educação pública, movimento conhecido com *Escola Nova*, figuras como Anísio Teixeira e Manoel Lourenço Filho. Interessante observar que Fernando de Azevedo, Carneiro Leão, Afrânio Peixoto e Lourenço Filho tinham uma

⁷⁸ “A eugenia foi uma tentativa científica de ‘aperfeiçoar’ a população humana por meio do aprimoramento de traços hereditários – noção popular por toda a Europa e Américas no período entreguerras.” (DÁVILA, 2006, p. 31).

⁷⁹ Stepan (2004) informa que o interesse pela eugenia no Brasil é anterior à Primeira Guerra Mundial.

dupla militância: no movimento eugênico e no *escolanovismo*. Não é exagero afirmar que esses homens marcaram de forma indelével o processo de formulação e implementação das políticas públicas nas áreas de saúde e educação no Brasil.⁸⁰

O pensamento eugênico estava conformado em duas correntes principais: neolamarckiana, dita suave (*light*); e a mendeliana, chamada pesada (*hard*). Essa divisão escondia outros matizes, tanto de natureza científica quanto ideológica. No Brasil, as ideias eugênicas não foram adotadas acriticamente. Elas foram reconfiguradas e adaptadas às demandas sociais, ao momento intelectual e ao debate ideológico acerca do fator racial (leia-se raças não-brancas) para o futuro do país (STEPAN, 2004). O Brasil, assim como a maioria dos países da América do Sul, diferentemente da Alemanha, Grã-Bretanha e Estados Unidos, adotou a eugenia “leve”, que assegurava que a atenção pré e neonatal à saúde e à higiene públicas, bem como a preocupação com a psicologia, os cuidados com a forma física melhorariam progressivamente a conformação eugênica de uma população (DÁVILA, 2006).

Até a década de 1920 prevalecia a perspectiva do determinismo racial do racismo científico, cujo desiderato era a eliminação dos contingentes não-brancos da população brasileira. Na nova fase, sob a hegemonia das ideias eugênicas neolamarckianas, a miscigenação passa a ser aceita como um valor genuinamente nacional, algo a ser exaltado e incentivado, um caldeamento que conduzisse ao branqueamento da população nacional. Todavia, o ideal de branqueamento não desaparece do horizonte das elites. A mudança estaria no reconhecimento, no plano discursivo, da contribuição dos povos africanos e indígenas no processo de formação da nação. A incorporação do contingente negro à estrutura econômica e política, entretanto de maneira subalternizada. Aos povos indígenas restará não só uma incorporação igualmente subalternizada, mas totalmente tutelada pelo Estado.

Concomitantemente ao avanço do movimento eugênico brasileiro no plano institucional, as novas elites estatais estavam diante de um quadro demográfico, cultural e político de contornos explosivos. Após a intensa imigração europeia iniciada nas últimas décadas do século XIX, o Brasil, em meados dos anos de 1920, começou a se configurar como uma “bomba étnica” (GUIMARÃES, 2002). A presença de milhões de estrangeiros – italianos na sua maioria, mais alemães, poloneses, franceses, espanhóis, armênios, libaneses, portugueses, etc. -, sobretudo nas regiões Sul e Sudeste, dava lugar a comunidades étnicas fechadas, com jornais na língua natal. E a sempre preocupante população negra, indígena e mestiça deixava inquietas as elites dirigentes do país. Nas palavras de Guimarães:

⁸⁰ Cf. Stepan (2004), Dávila (2006), Carvalho e Correa (2016).

Se a primeira República fora responsável pela europeização dos costumes brasileiros e pela introdução de milhões de europeus no Sul e no Sudeste do Brasil em detrimento da população mestiça, oriunda do caldeirão colonial, a Revolução de 1930 e a Segunda República tiveram o bom senso de desarmar a bomba étnica que se formava em conformidade com os temores de Nina Rodrigues (GUIMARÃES, 2002, p. 120).

Sem desconsiderar que a noção mais rudimentar de “democracia racial” tem suas origens ainda no século XIX (ANDREWS, 1998), foi no período varguista que o Estado brasileiro exerceu um papel ativo na consolidação do mito brasileiro da uma nação protegida do fenômeno do racismo e das suas manifestações, um país mestiço formado pelo encontro harmonioso de três grupos raciais: o africano, o europeu e o indígena.

A construção da noção de “democracia racial” é parte do esforço de diversos intelectuais, nos anos de 1930-1940, de fugir da armadilha do determinismo racial que condenava o Brasil a um incorrigível atraso socioeconômico, mas é também uma forma de desarmar a “bomba étnica” em que se estava transformando o Brasil. Eugenia e “democracia racial” são dois pilares do projeto do *state-building* varguista. Aparentemente contraditórias entre si, eugenia e “democracia racial” caminharam juntas, lado a lado, como irmãs siamesas ou como dois lados da mesma moeda que conduziria o país ao desenvolvimento. Em um equilíbrio social e político complexo, em um jogo de natureza esfíngica e camaleônica, deixaram marcas profundas no tecido social e político do país.

Nos anos 1930-1940, intelectuais brasileiros e latino-americanos passaram a exaltar os processos de amalgamação e de assimilação raciais. No Brasil, Gilberto Freyre argumenta a favor da “meta-raça”; no México, José Vasconcelos propugna uma “*raza cósmica*”; em Cuba, José Martí sai em defesa da “raça cubana”. Essas obras devem ser lidas como uma reação às teorias que relegavam à condição de país de segunda categoria aquelas nações com expressiva população mestiça. Esses e outros intelectuais ajudaram a moldar o discurso nacional de “uma ideologia de harmonia e excepcionalidade raciais como dados integrantes da identidade nacional” (HANCHARD, 2001, p. 65).

A década de 1930 foi a época áurea de atuação dos eugenistas na educação pública brasileira. Intelectuais, médicos, antropólogos, sociólogos e psicólogos construíram um sistema educacional sólido, com alicerces profundos. “Os princípios da educação pública estabelecidos por essas elites do período entreguerras permaneceram em vigor durante todo o século XX” (DÁVILA, 2006, p. 28).⁸¹

⁸¹ O peso da influência dessas ideias pode ser percebido na Lei de Diretrizes e Bases da educação, aprovada em 1996, cf. DÁVILA (2006).

Para os educadores brasileiros e sua geração intelectual, raça não era um fato biológico. Era uma metáfora que se ampliava para descrever o passado, o presente e o futuro da nação brasileira. Em um extremo, a negritude significava o passado. A negritude era tratada em linguagem freudiana como primitiva, pré-lógica e infantil. (...), as elites brancas equiparavam negritude à falta de saúde, preguiça e criminalidade. A mistura racial simbolizava o processo histórico, visualizado como uma trajetória da negritude à brancura e do passado ao futuro. Na década de 1930, os brasileiros brancos podiam celebrar a salvo a mistura racial porque a viam como um passo inevitável na evolução da nação. A brancura encarnava as virtudes desejadas de saúde, cultura, ciência e modernidade (DÁVILA, 2006, p. 25).

Na Era Vargas, a escola tornou-se “matéria de salvação pública” (PLANK, 2001, p. 9). Em 1930, cria-se o Ministério da Educação e Saúde Pública, o primeiro a ser criado, posteriormente denominado Ministério da Educação e Saúde (MES). Os principais líderes reformadores da educação pública brasileira eram médicos e cientistas sociais, na sua maioria sem formação pedagógica, ou em outros assuntos educacionais, mas confiantes em fazer da educação pública uma arena para a ação social (DÁVILA, op. cit.).

Eles transformam o sistema escolar em uma máquina que, de modo tanto deliberado (...) quanto inconsciente (...), criou uma hierarquia racial no sistema escolar que espelhava sua própria visão de valor social. Essa hierarquia foi especialmente estável, eficaz e duradoura, porque se fundava em valores inquestionáveis da ciência e do mérito (DÁVILA, 2006, p. 32).

As reformas educacionais no durante o período Vargas foram orientadas por valores como o nacionalismo eugênico, racionalismo científico e profissionalização. Nada escapava ao olhar eugênico dos reformadores educacionais. Ao longo das quatro primeiras décadas de século 20, constata-se o branqueamento nos docentes da cidade do Rio de Janeiro. Dávila (op. cit.) demonstra como a política de recrutamento, seleção e formação de professores, fundada na combinação de raça, classe e gênero, excluiu deliberadamente os candidatos do sexo masculino, pretos e pardos. Para Dávila (entrevista a CARVALHO; CORRÊA, 2016, p. 230), “o projeto da escola pública universal no Brasil é inseparável da história da eugenia”.

Na área da saúde, muitos dos líderes do movimento eugênico participavam do movimento sanitarista, e outros tantos atuavam no campo da saúde mental. Na primeira fase da eugenia nacional, prevaleciam as ideias neolamarckianas, como no campo da educação. Ambas as categorias, educadores e médicos, reconheciam o aspecto ambiental. Por isso, defendiam o saneamento como importante medida eugênica (STEPAN, 2004).

Na área educacional, a perspectiva neolamarckiana era dominante – os cuidados com a higiene, a prática da educação física e a educação moral atuavam na regeneração e melhoria da população. Na saúde, por sua vez, o debate era mais matizado. Para Kehl,

Roquete Pinto e muitos outros, aquelas medidas não eram eugênicas. Para eles, a eugenia restringia-se às questões de ordem biológica e hereditária. Kehl e seus seguidores não acreditavam que o cruzamento das raças era uma forma de aperfeiçoamento étnico. Pelo contrário, ele desencorajava essa perspectiva (KOBAYASHI; FARIA; COSTA, 2009).

Neste estudo, o mais importante não são as diferenças teóricas do movimento eugênico brasileiro, mas o fato de seus líderes terem ocupado significativos cargos na estrutura burocrática estatal e também na área de saúde, desde a década de 1920. No regime varguista, os eugenistas ampliaram seus espaços de poder, e obtiveram êxito em converter suas ideias em leis e se envolveram igualmente com sucesso na criação de instituições culturais e sociais, muitas das quais não sucumbiram com o Estado Novo (STEPAN, 2004). Na realidade, incrustaram-se na estrutura burocrática de maneira perene.

A complexidade do regime Vargas encontrou seu par no movimento eugênico – em sua orientação científica (neolamarckiana e mendeliana), em sua ideologia racial (que ia do segregacionismo ao assimilacionismo) e em sua proposta de políticas sociais (higiene pública, proteção à maternidade, legislação trabalhista, controle da imigração) (STEPAN, 2004, p. 374).

Pari passu ao crescimento da estrutura administrativa do Estado brasileiro na era Vargas – a expansão da educação e dos serviços de saúde públicos, a concessão de subsídios estatais a atividades culturais, a criação de agências destinadas à infraestrutura econômica etc. -, surgem várias publicações que sugerem uma nova explicação do Brasil, as quais refutavam a inferioridade das populações não-brancas e as críticas à mestiçagem. Escritores como Gilberto Freyre e suas obras *Casa grande e Senzala* (1933), *Sobrados e Mocambos* (1936), *Nordeste* (1937); Sérgio Buarque de Holanda, *Raízes do Brasil* (1995 [1938]); e Arthur Ramos, *O negro brasileiro* (1934) e *Folclore negro no Brasil* (1935) contribuíram para modificar o entendimento e a percepção sobre a raça e os afro-brasileiros. Em comum, esses autores argumentam que o ambiente e a cultura são mais importantes que a negritude ou a mistura racial, para explicar as aptidões sociais e políticas da população brasileira (DÁVILA, 2006).

Progressivamente, raça perde relevância como variável válida de explicação para diversas questões. Torna-se, assim, imprestável, tanto do ponto de vista do discurso das elites, a raça negra como comprometedora do desenvolvimento nacional, quanto da possibilidade de uma mobilização política com base em uma consciência racial. Passa a prevalecer, de maneira hegemônica, a *análise de classe* como explicação para as desigualdades sociais, na Sociologia e a noção de *cultura*, na Antropologia (GUIMARÃES, 2002).

No plano cultural, as elites estatais mostraram-se igualmente inventivas e intervencionistas. No processo de consolidação do Estado-nação e da “democracia racial”, o regime varguista não poupou esforços e recursos na construção de símbolos culturais autenticamente nacionais. As políticas culturais desempenham um papel crucial nesse projeto. Ao longo do período (1930-45), cerca de 20 agências estatais federais foram criadas para promover atividades culturais (GILLMAN, 2014). As elites estatais reconheceram e promoveram o samba como manifestação cultural autenticamente brasileira, bem como descriminalizou a prática da capoeira.

O samba, gênero musical de extração negra e popular, menosprezado pelas elites, considerado como coisa de malandro e capadócio, sob o Estado Novo foi reconhecido como a música genuinamente brasileira. Gestores culturais federais criaram programas culturais que concedia subsídios a artistas negros para compor e executar sambas, cujas obras eram difundidas por todo o país pela Rádio Nacional. As Escolas de Samba, depois de 1935, também passaram a receber subvenções estatais para participar dos desfiles carnavalescos. Os gastos públicos com a cultura e a educação mais que duplicam de 1932 a 1943 (GILLMAN, 2014). Em 1934, o prefeito da cidade do Rio de Janeiro chancela os desfiles, incluindo-os no calendário turístico da cidade (KASAHARA, 2016).

O Código penal de 1890 criminalizou a prática da *capoeiragem*. Na Primeira República (1889-1930), a polícia coibiu, perseguiu e prendeu inúmeros indivíduos identificados como capoeiras.⁸² Em 1936, Getúlio Vargas revogou a proibição da prática da capoeira, definindo-a como o “verdadeiro esporte nacional” e um meio de promoção da educação física (SOUZA; BRAGA, 2014). Contudo, na prática, a maioria dos seus praticantes continuou a sofrer perseguição por parte da polícia.

A política cultural do regime de Vargas foi um instrumento crucial no reforço e consolidação da ideologia da “democracia racial”. Ao mesmo tempo em que elevou manifestações culturais negras à condição de símbolos culturais brasileiros, retirou-lhe qualquer conteúdo de contestação à “ordem institucional racial” (KING; SMITH, 2005), promoveu a incorporação subalternizada da população negra à nação brasileira. Pior, reduziu a existência negra brasileira ao âmbito da cultura, entendendo o espaço cultural como entretenimento.

A política racial varguista assumiu caráter *miscigenacionista*, no que se refere aos traços físicos – numa perspectiva de desaparecimento dos traços negroides e indígenas com

⁸² José do Patrocínio criou a Guarda Negra, um agrupamento de capoeiras para defender a monarquia.

vistas ao branqueamento -, e *assimilacionista*, nos aspectos culturais – o abandono da herança cultural de tudo que não seja luso-brasileiro, em função da “cultura nacional” -, tanto para negros e indígenas quanto para os imigrantes (NOGUEIRA, 2006). Sob o prisma assimilacionista é que o samba e a capoeira, manifestações da cultura negra, foram incorporados à cultura nacional não como contribuição africana, mas afro-brasileira. É preciso ter clareza que a cultura tanto pode ser usada como mecanismo de dominação quanto de resistência (MARX, 1998). No projeto varguista, a cultura foi utilizada como uma forma de reforçar a dominação racial. Segundo Marx (op. cit., p. 257), “a cultura afro-brasileira tem sido continuamente encapsulada no interior de uma cultura brasileira, como celebração da tolerância consistente com a ideologia da democracia racial”.⁸³

No período entreguerras (1917-1945), gestou-se um consenso entre as elites nacionais em torno das questões de raça, educação e saúde pública. Esse consenso unificou os pontos líderes conservadores católicos, militares e os reformadores progressistas nos campos da educação e saúde pública (DÁVILA, 2006). Foi um consenso amalgamado com as ideias autoritárias durante o regime Vargas, cujo elemento fundamental seria abraçado com entusiasmo pelas camadas populares e pelo próprio movimento negro, atendendo pelo nome de “democracia racial”, sob um discurso universalista.⁸⁴

“Democracia racial”, na lavra de Roger Bastide, ou “democracia étnica”, mais ao gosto de Gilberto Freyre, são termos cunhados nos anos de 1943 e 1944, respectivamente (Cf. GUIMARÃES, 2002, pp. 137-168), nos anos próximos a *débâcle* do Estado Novo. Eugenia e “democracia racial”, à primeira vista contraditórios, no mundo social se retroalimentaram por longos períodos da história nacional. Esse consenso formado pela fusão da “democracia racial” e da eugenia não apenas sobrevive ao fim da ditadura Vargas, como atravessa incólume a Segunda República (1946-1964); reforçada pela ditadura militar (1964-1985), apresenta os primeiros sinais de esgotamento em meados dos anos de 1970, justamente por conta das transformações sociais e econômicas promovidas pelo regime militar, quando emerge o movimento negro contemporâneo no Brasil.

Durante o regime varguista, emerge o “pacto nacional-desenvolvimentista” (1930-1964), cujo lastro era um Estado forte e financiador do desenvolvimento econômico baseado no processo de substituição de importações. Um pacto entre as elites políticas, econômicas e intelectuais, a classe média e os trabalhadores urbanos, que possibilitou a incorporação da

⁸³ No original: “Afro-Brazilian culture was continually folded into a Brazilian culture celebration tolerance consistent with the ideology of racial democracy” (MARX, 1998, p. 257).

⁸⁴ cf. Andrews, (1998), Guimarães (2002) e Marx (1998).

massa humana de pessoas negras ao mercado formal de trabalho, integrando-os à nação como trabalhadores brasileiros, cujos símbolos culturais nacionais são de natureza sincrética (GUIMARÃES, 2002).

Após 1937, as únicas organizações negras permitidas eram as de caráter “cultural”. A cultura tornou-se o único espaço possível de promover o encontro e a agregação da gente negra. A proibição e a perseguição policial iniciada às organizações negras de caráter político-reivindicativo foram mantidas durante o regime liberal democrático (1946-1964) e intensificadas na ditadura militar. O golpe militar de 1964 pôs fim ao “pacto nacional-desenvolvimentista”. Um novo ciclo autoritário se inicia. Contudo, a política racial inaugurada com Vargas mantém-se inalterada. Esta prescindiu de um ordenamento jurídico formal, mas se valeu no silêncio e no silenciamento sobre raça e racismo, na desautorização do protesto negro e no monopólio da representação pelo branco.

No ano de 1951, no país da “democracia racial”, o Congresso Nacional aprovou uma lei que estabelecia como contravenção penal a prática de discriminação racial. A Lei nº 1.390/1951 ficou conhecida como Lei Afonso Arinos, então deputado federal do partido conservador União Democrática Nacional (UDN), autor da lei, que a propôs após uma artista dos Estados Unidos, a bailarina Katherine Dunham, ter sido impedida de se hospedar em um hotel em São Paulo, mesmo após ter feito reserva. De pouca utilidade prática, a lei serviu para produzir mais uma rasura na imagem da “democracia racial”.⁸⁵

A literatura e o teatro brasileiros brindaram-nos com duas obras ficcionais sobre o preconceito racial e seus efeitos. A primeira, *O Mulato*, de Aluísio de Azevedo, publicada em 1881. O romance naturalista que narra as desventuras de Raimundo, advogado mulato, rico e virtuoso, e suas infrutíferas tentativas de se integrar à sociedade maranhense. A segunda é a peça teatral “Anjo negro” - uma “tragédia em três atos”-, de Nelson Rodrigues.⁸⁶ Ela retrata a ascensão social de um médico negro, e sua conturbada relação com sua esposa branca, que tem aversão a pessoas negras. O enlace matrimonial não elimina a clivagem racial. “A cor produz a anafilaxia que deflagra a violenta ação dramática e reduz os esposos à condição de inimigos irremediáveis” (NASCIMENTO, 1997, p. 76). Os filhos pretos gerados pelo casal são mortos pela mãe, sob o conhecimento conivente e covarde do pai, que nada faz para impedir as mortes. Da quarta gestação nasce uma criança branca, fruto da traição da esposa

⁸⁵ Cf. Azevedo (1996 [1954]), Andrews (1998), Harchard (2001), Hasenbalg (2005).

⁸⁶ Escrita no ano de 1946, a peça ficou censurada por dois anos. Finalmente, foi encenada em abril de 1948. Texto de forte apelo dramático, poucas vezes encenado. Na sua primeira encenação, um ator branco foi pintado de preto para interpretar o protagonista (NASCIMENTO, 1997). Para Nascimento, Rodrigues é um divisor de águas do teatro brasileiro, cf. Rodrigues, Nelson. *Anjo Negro*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 3ed, 2005.

com o irmão de criação do médico, branco e cego. Sabedor da traição da esposa, o médico mata o irmão e acolhe a criança com amor paternal. O medo de ser igualmente desprezado pela filha faz com que o médico administre medicações para torná-la cega. Assim, sem distinguir a cor daquele que chamaria de pai, aquela criança branca poderia amá-lo.

O modelo de vigilância e a repressão estatal elaborados contra os movimentos negros no Estado Novo serão mantidos e aperfeiçoados durante a ditadura militar. Questões como conflito e desigualdades raciais tornam-se questões de segurança nacional. A Lei de Segurança Nacional (LSN), de 1967,⁸⁷ estabelecia como crime incitar publicamente “*ao ódio ou à discriminação racial*” (KÖSSLING, 2007, p. 41). Segundo essa autora, Lei de Imprensa, também de 1967, coibiu qualquer menção a preconceito racial ou de classe. Argumenta ainda que os órgãos de informação e segurança definiam as mobilizações das organizações do movimento negro como incitadoras do “ódio racial”, devendo, portanto, serem vigiadas com base na LSN. O regime militar tinha uma grande preocupação com a questão racial, ou melhor, com as lutas antirracistas e o seu conteúdo disjuntivo da harmonia racial e de contestação do regime (KÖSSLING, 2007). Revela ainda que as polícias civil e militar, a Polícia Federal e o Departamento Estadual de Ordem Política e Social de São Paulo (DEOPS/SP) devotaram especial atenção ao movimento negro, até mesmo a Escola Superior de Guerra (ESG) produziu manuais sobre a questão.⁸⁸

A partir de meados dos anos de 1970 e início da década de 1980, momento da emergência do Movimento Negro contemporâneo, intensificam-se a vigilância e o monitoramento das organizações negras por parte dos órgãos estatais de segurança e informações. A preocupação desses órgãos não era tanto se as organizações negras professavam o marxismo ou eram próximas a grupos marxistas, comunistas. Mas também, e principalmente, saber se os grupos e entidades do movimento negro pretendiam desestabilizar a “harmonia racial” brasileira, com seus questionamentos à “democracia racial”, introduzindo um “antagonismo racial”. Essa perspectiva já justifica a classificação de “subversivos”.

A vigilância ao movimento negro é um traço presente nos órgãos estatais de repressão desde a década de 1930 (KÖSSLING, 2007). Segundo essa autora, a comunidade de segurança e informação brasileira também acompanhava e produzia análises sobre as mobilizações negras

⁸⁷ A Lei de Segurança Nacional foi uma iniciativa do regime Vargas, em 1935, definindo pela “primeira vez o ‘crime político’ por meio de uma lei nacional”. Naquele ano, deu-se a criação do Tribunal de Segurança Nacional (TSN) (KÖSSLING, 2007, p. 23).

⁸⁸ O Movimento Negro foi alvo de uma “repressão preventiva” do que propriamente judiciária. Todavia, uma vigilância constante, com largo uso da técnica de “infiltração”, perseguições, sem, no entanto, sofrerem uma “ação policial repressiva a ponto de haver abertura de processos judiciais” (KÖSSLING, 2007, p. 44). Essas ações estão fartamente documentadas com fotos e relatórios e outros documentos policiais.

nos Estados Unidos e na África, receosa de uma potencial influência sobre o movimento negro local. Os achados de Kössling (op. cit.) revelam que o Estado brasileiro sempre vigiou e monitorou as ações e atividades do Movimento Negro no Brasil. Durante os regimes autoritários, Estado Novo (1937-1945) e ditadura militar (1964-1985), a repressão foi mais intensa e estruturada. O “protesto negro” era rotulado de subversivo e “pernicioso” para a ordem pública nacional. Segundo essa autora, os órgãos de repressão acreditavam que as práticas culturais, os signos e símbolos de uma ancestralidade africana eram fortes o suficiente para forjar uma identidade negra com potencial disruptivo da ordem racial, justificando a vigilância e monitoramento pelos órgãos estatais de segurança e informações.

Na política externa, os militares seguiram o mesmo padrão anterior, com a diplomacia brasileira sustentando o discurso da harmonia racial. No entanto, a partir da segunda metade da década de 1970, a diplomacia brasileira inicia um processo de maior aproximação com os países africanos.⁸⁹ Por exemplo, o Brasil foi o primeiro país a reconhecer a independência de Angola em 1975. E assim o fez com os outros países africanos de língua portuguesa. O país da harmonia racial somente condenaria o regime de Apartheid da África do Sul em 1980, após pressão dos países africanos, da esquerda e do movimento negro brasileiro (KÖSSLING, 2007). Além de expandir as relações diplomáticas com os países africanos, o governo brasileiro incentivou a criação de centros de estudos para investigar as relações entre Brasil e África, no Rio de Janeiro e na Bahia (TELLES, 2012), sempre no sentido de promover a imagem do Brasil no exterior como o país da “democracia racial”.

A ironia é que esses centros de estudos e as transformações sociais e econômicas promovidas pelo regime militar, além das lutas de descolonização na África, forneceram as bases materiais e ideológicas na emergência do Movimento Negro contemporâneo. Como argumenta Santos (1985), a crise da “democracia racial” faz parte da crise do regime autoritário e da crise brasileira pós-milagre econômico.

2.7 Ciclo de protesto negro e a crise da democracia racial (1978 - 2001)

Em meados dos anos de 1970, têm à retomada das manifestações públicas contra a ditadura militar. Como parte do processo de mobilização política, de surgimento da sociedade civil brasileira (AVRITZER, 1994), surgem diversos agrupamentos e pequenas organizações negras, muitas de caráter “cultural”, mas com orientação política de esquerda, que passam

⁸⁹ Até 1974, o governo brasileiro realizou ações de repressão política nas antigas colônias portuguesas na África (KÖSSLING, 2007).

fazer a crítica não apenas à ditadura militar e à exploração capitalista, mas também ao caráter racista da sociedade brasileira. Essas novas organizações culturais negras e alguns agrupamentos de esquerda irão conformar o Movimento Negro contemporâneo, que se reconhece herdeiro dos seus antecessores, mas ao mesmo tempo apresenta sinais de ruptura e superação.⁹⁰ Esse seria o primeiro sintoma da crise da “democracia racial”.

No censo de 1970, o quesito sobre raça/cor foi retirado por determinação dos militares (ANDREWS, 1998). Estudos sobre as desigualdades raciais foram proibidos, definidos como crimes na Lei de Segurança Nacional. Pesquisadores com Florestan Fernandes e seus discípulos na USP foram afastados e partiram para o exílio. Para se ter uma ideia da obtusidade do regime, um grupo de ativistas negros foi enquadrado e processado com base na Lei de Segurança Nacional por protestar exigindo a aplicação da Lei Afonso Arinos em um caso de discriminação racial sofrida por uma advogada negra (HANCHARD, 2001). Em 1979, autoridades governamentais aventaram a possibilidade de acionar a Lei Afonso Arinos para proibir a realização da segunda assembleia nacional do Movimento Negro Unificado (Id. Ibid.).

A formação do Movimento Negro contemporâneo faz parte das transformações na sociedade brasileira – urbanização acelerada, crescimento econômico e expansão do ensino público. Um movimento vinculado ao pensamento de esquerda, formado por jovens, muitos dos quais com formação universitária.

A expansão do sistema de ensino secundário e universitário promovida pela ditadura militar, amalgamado com fatores sociais, culturais e eventos políticos nacionais e internacionais, associado à própria contradição da ideologia racial brasileira, qual seja, a de que a ascensão social significaria o fim da discriminação racial (HASENBALG, 1984; SANTOS, 1985), forneceu as condições para a criação dos mais variados tipos de organizações negras, ao longo dos anos de 1970. A partir de 1971, inúmeras organizações negras começam a ser criadas em diferentes pontos do país, na sua grande maioria organizações culturais.⁹¹ O ápice dessas mobilizações resultou na fundação do Movimento Unificado contra a Discriminação Racial (MUCDR), em 1978, que posteriormente incluiria o termo negro em sua denominação – MNUCDR (SANTOS, 2006; PEREIRA, 2008).

⁹⁰ Alguns ativistas do Movimento Negro também faziam parte de organizações clandestinas de esquerda, com destaque para a Liga Operária, criada em 1974, passa a se chamar Convergência Socialista (CS), em 1978. Expulsos do PT, em 1993, fundam o Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados (PSTU), cf. PEREIRA (2008).

⁹¹ Cf. Santos (2006); Pereira (2008); Pereira (2013).

A Fundação do Movimento Negro Unificado arranhou a ideologia da “democracia racial”. Gilberto Freyre reagiu e acusou o movimento negro brasileiro de ser uma imitação “voluntária ou organizada – das reivindicações do chamado ‘negro americano’ dos Estados Unidos” (FSP, 6 de maio de 1979, p. 3).

Chama a atenção que, embora muitos estudos sobre a abertura democrática ressaltem a importância dos movimentos sociais na luta contra a ditadura militar, "nenhum deles, no entanto, faz qualquer menção ao Movimento Negro" (ANDREWS, 2015, p. 14). Esse autor reconhece que talvez uma das razões dessa negligência se localize no fato de que o MN teve pouca influência nos resultados eleitorais. Todavia, afirma que houve uma mobilização de ativistas negros na promoção da democracia. Com o fim do bipartidarismo em 1979, cinco novos partidos de oposição ao regime autoritário foram criados. Todos eles procuraram atrair militantes do Movimento Negro para as suas fileiras.

Percebendo uma potencial fonte de apoio no novo Movimento Negro, todos os partidos de oposição apressaram-se em mostrar seu compromisso de combate à discriminação e à desigualdade raciais no Brasil. Inseriram programas antirracistas em suas plataformas políticas, e alguns deles criaram comissões especiais ou grupos de trabalho para examinar a situação das relações de raça no Brasil e formular propostas políticas adequadas (ANDREWS, 2015, p. 27).

Em 1982, muitos partidos lançaram candidatos negros para cargos eletivos estaduais e federais (ANDREWS, 1998; 2015). A oposição ao regime obteve uma expressiva vitória eleitoral nos Estados das regiões Sul e Sudeste, todavia as candidaturas negras malograram. “No pleito de 1982 (...), nenhum candidato do Movimento Negro (...) logrou se eleger” (SANTOS, 1985, p. 293) em nenhuma das capitais. Em termos da luta antirracista no interior do aparelho do Estado, ganharam destaque os Estados de São Paulo e Rio de Janeiro,

No Estado de São Paulo, o PMDB venceu o pleito, elegendo Franco Montoro governador. Em 1984, por reivindicação do grupo de negros do PMDB, o governo do Estado de São Paulo criou o Conselho de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra, a primeira experiência brasileira de um órgão governamental especificamente criado para pensar políticas contra a discriminação racial sofrida pela população negra (SANTOS, 2006). O conselho era formado por militantes do Movimento Negro e representantes de secretarias estaduais, como Saúde, Educação e Segurança.⁹²

O modelo do Conselho de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra do governo do Estado de São Paulo foi adotado em outras unidades da federação, tais como

⁹² Cf. Andrews (1998) e Santos (2006).

Bahia, Piauí, Mato Grosso e Rio Grande do Sul, entre outros, além das cidades de São Paulo, Vitória, Rio de Janeiro, Brasília e Belém (SANTOS, 2006), ainda que sem resultados efetivos traduzidos em ações eficazes de combate ao racismo e/ou promoção da igualdade racial. A grande contribuição do conselho foi levar para a cena pública o debate sobre o racismo, preconceito e discriminação racial que a população negra estava submetida. Segundo Harchard (2001), questões de natureza político-administrativa, aliada a problemas de cunho pessoal envolvendo os membros do conselho, contribuíram para o seu esvaziamento e posterior desativação.

No Rio de Janeiro, o governador Leonel Brizola (1982-1986) nomeou ativistas negros do seu partido para cargos de secretário estadual do Trabalho, secretária estadual de Promoção Social e ainda o comandante da Polícia Militar, fato inédito na história política da República brasileira. Nas palavras de Harchard (2001, p. 158), apesar de as nomeações terem “chocado alguns setores do *establishment* político, as graves crises financeiras nos planos federal e estadual, entre 1982 e 1986, foram um grande empecilho para as perspectivas de uma política transformadora em termos específicos da raça ou da classe”.

Após o fracasso das candidaturas negras nas eleições de 1982, o Movimento Negro passou a se articular e se mobilizar em torno do processo constituinte. Em um processo liderado principalmente pelo Movimento Negro Unificado (MNU), organizou-se a Convenção Nacional do Negro pela Constituinte, um encontro realizado em Brasília, em agosto de 1986, que reuniu 63 organizações do Movimento Negro, de 16 Estados brasileiros, perfazendo 185 participantes (RIBEIRO, 2014). O produto desse encontro é a *Declaração da Convenção Nacional do Negro pela Constituinte* (CNC).

Essa declaração apresenta reivindicações em nove áreas: terra, educação, condições de vida e saúde, trabalho, segurança/violência policial, cultura e comunicação, relações internacionais, mulher, criança e adolescente, direitos e garantias individuais (RIBEIRO, 2014, P. 168-171).⁹³ Este documento serviu com guia para atuação das organizações do Movimento Negro no processo eleitoral daquele ano e também orientou a participação de parlamentares negros na Assembleia Nacional Constituinte (1987-88).

No processo de mobilização para a constituinte, grupos de comunidades negras rurais também se mobilizaram e trouxeram para o debate constituinte a questão quilombola, demonstrando que a questão quilombola não estava restrita a um Estado ou região do país.

⁹³ Antes do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em 1990, o termo utilizado era “menor”.

Em 1988, Centenário da Abolição da escravidão, o Estado brasileiro e as elites nacionais pretendiam marcar a efeméride com grande pompa. O governo federal lançou o Programa Nacional do Centenário da Abolição da Escravatura (PROCEN).⁹⁴ Como parte das ações do PROCEN, foi criada a Fundação Cultural Palmares, uma agência federal vinculada ao Ministério da Cultura. Esse órgão governamental reflete as contradições da política racial brasileira, sendo a primeira agência estatal do governo federal direcionada para questões relativas à população negra.

Houve manifestações do movimento negro nas principais cidades do país, mas sem dúvida a mais marcante e emblemática foi aquela que teve como palco a cidade do Rio de Janeiro, a “Marcha contra a Farsa da Abolição. Nada mudou, vamos mudar”, no dia 11 de maio de 1988. O comando do Exército Brasileiro tinha informações de que haveria uma manifestação de repúdio ao Duque de Caxias, patrono da corporação. O Exército reprimiu duramente a manifestação. Ocupou e cercou terminais ferroviários e rodoviários; prendeu ativistas; destruiu faixas e cartazes (HANCHARD, 2001; PEREIRA, 2008).

Segundo Carvalho, (2005), a reação militar foi injustificável. Para Gorender (1990), os protestos do Movimento Negro conseguiram ofuscar e depreciar as comemorações ufanistas da Abolição. As manifestações desnudaram ainda mais as contradições da política racial brasileira (HANCHARD, 2001). Os protestos puseram em xeque a Abolição e lançou fortes questionamentos à “democracia racial”. Para o Movimento Negro, 13 de maio era o dia nacional de luta contra o racismo.

O ano do Centenário da Abolição foi também o da promulgação da Constituição Federal, que coroava o processo de abertura política e demarcava o retorno do país à normalidade democrática. A nova Constituição continha avanços oriundos da mobilização e atuação do Movimento Negro. Duas sugestões merecem maior destaque: o estabelecimento na Carta Magna do racismo como crime inafiançável, imprescritível (art. 5^a, inciso LXII), revogando, desse modo, a Lei Afonso Arinos, e a determinação de demarcação das terras ocupadas por quilombolas (Art. 60^a, Disposições Transitórias), graças à atuação de deputados negros ligados às causas antirracistas, a exemplo de Carlos Alberto Oliveira, Caó (PDT-RJ) e Benedita da Silva (PT-RJ), Paulo Paim (PT-RS).

⁹⁴ A primeira comissão formada para cuidar do centenário da abolição era presidida pelo neto da princesa Isabel e não tinha a participação de nenhuma pessoa negra. Após protestos do movimento negro, a comissão foi desfeita. Uma nova comissão foi instituída, desta vez sob a presidência do advogado negro Carlos Moura. Moura foi o primeiro presidente da Fundação Cultural Palmares, na gestão de 1988 a 1990 (ANDREWS, 1998, p. 340).

A regulamentação do racismo como crime inafiançável e imprescritível deu-se com a aprovação da Lei 7.716, de 1989, conhecida como Lei Caó, em homenagem ao deputado federal, que foi autor do projeto de lei. A nova lei, além de prever as punições dos “crimes resultantes de preconceito de raça ou cor” (art. 1º, Lei 7.716/1989), introduziu práticas não previstas na Lei Afonso Arinos (Lei nº. 1.390/1951). Em 1997, o senador Paulo Paim aprovou a Lei nº 9.459, que introduziu modificações na legislação vigente, acrescentando à tipificação delituosa a prática de discriminação por conta da origem étnica, religiosa ou de procedência nacional.⁹⁵

A Constituição de 1988 aportou dispositivos institucionais para a luta antirracista. Primeiro, o reconhecimento da pluralidade étnico-racial da sociedade brasileira. Segundo, inscreveu como um dos objetivos da República brasileira (Art. 3º) erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade, sem esquecer o reconhecimento dos territórios quilombolas. Esses dispositivos constitucionais foram acionados pelo Movimento Negro quando das proposições apresentadas pela Marcha 300 anos de Zumbi dos Palmares e serviram de base para o julgamento no STF das ADINs contra as PPIR.

Nas eleições estaduais de 1990, pela primeira vez três candidatos negros foram eleitos governadores de Estados: Albuíno Azeredo (PDT), no Espírito Santo; Alceu Colares (PDT), no Rio Grande do Sul, João Alves Filho (PFL), em Sergipe. No segundo governo de Leonel Brizola (1991-1994), como um raio em um dia ensolarado, foi instituída a Secretaria Extraordinária de Defesa e Promoção das Populações Negras (SEDEPRON), sendo nomeado como secretário Abdias do Nascimento.⁹⁶

Importante frisar que nas gestões desses três governadores negros não se tem registro de iniciativas governamentais sobre combate ao racismo, como, por exemplo, a criação de alguma agência estadual devotada ao progresso dos afro-brasileiros. Em relação ao governo de Azeredo, os pontos a destacar são a sua trajetória profissional até a sua eleição para governador, a nomeação de um coronel negro para o comando da Polícia Militar (AZEREDO, 2012), e a agressão racista sofrida por sua filha em 1993.⁹⁷

⁹⁵ Cf Sales Júnior (2006).

⁹⁶ Posteriormente, a designação da secretaria passou a ser Secretaria Extraordinária de Defesa das Populações Afro-Brasileiras (SEAFRO), cuja existência se limitou a um único governo, sendo extinta no governo seguinte. Para uma análise sobre a experiência estadual do Rio de Janeiro, cf. Motta; Santos (1997).

⁹⁷ O caso teve ampla cobertura jornalística, sendo tema de alguns artigos. Destaque para a polêmica entre Hanchard (1994b) Fry (1996). A principal lição deste caso seja o fato de que “mulatos”, “pardos”, “mestiços”, “moreninhos”, “cor de jambo”, ou qualquer outra denominação dada aos não brancos, não os constituem grupo privilegiado em relação aos pretos. Inexiste “janela de escape”, para usar a expressão de Carl Degler (cf. HANCHARD, 1994a; MARX, 1998; TELLES, 2003).

De um modo geral, o movimento negro é ator não lembrado pelos estudiosos da história política nacional (ANDRESWS, 2015). Para esse autor, a incapacidade de converter o protesto negro em votos nas eleições contribuiu para essa falta de interesse por parte dos analistas. Segundo Hanchard (2001), a inexistência de organizações nacionais e a ausência de uma estrutura partidária para recepcionar as entidades, unificar os discursos e lançar candidatos competitivos constituem dificuldades reais para promover o progresso da gente negra brasileira.

Não precisei o fim do ciclo da crise da “democracia racial”. Pois não há como determinar se, de fato, a “democracia racial” é algo do passado. Como afirma Guimarães (2002, p. 168): “Morta a democracia racial, ela continua viva como mito, seja no sentido de falsa ideologia, seja no sentido de ideal que orienta a ação concreta dos atores sociais, seja com chave interpretativa da cultura”.

A “democracia racial” tem demonstrado resiliência e mimetismo impressionantes. Contudo, as comemorações dos 300 anos de imortalidade de Zumbi dos Palmares revelaram-se notavelmente ardente para mobilizar milhares de pessoas nas mais diversas partes do Brasil para juntas, marcharam em direção à sede do governo federal, a fim de reivindicar políticas públicas de combate ao racismo. A “Marcha 300 anos de Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida” conseguiu mobilizar mais de 30 mil manifestantes, no dia 20 de novembro de 1995, na capital federal.

2.7.1 A Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida

A reorganização do Movimento Negro, nos anos de 1970, faz parte do processo de processo de redemocratização. A abertura política permitiu trazer à tona a problemática do racismo e das desigualdades raciais. Sob o regime democrático, o MN poderia confrontar a “democracia racial”, denunciar o racismo e apresentar suas reivindicações.

O ano de 1995, primeiro do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso – fez carreira profissional como sociólogo e professor da Universidade de São Paulo (USP), com duas publicações no campo de estudos de “relações raciais” –, coincidiu com a realização da “Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida”, data do tricentenário da morte de Zumbi dos Palmares, maior líder negro brasileiro. A marcha principiou uma inflexão na política racial brasileira. A política racial começaria a deixar de ser heteronômica para se alargar em um diálogo, sempre tenso, com o movimento negro.

No processo de mobilização para a marcha, outros segmentos sociais aproximaram-se do Movimento Negro, parecendo, assim, romper o isolamento a que estava submetida a luta antirracista no Brasil. Centrais sindicais e partidos políticos de esquerda se envolveram na mobilização. Quanto a esse envolvimento, Edson Cardoso, idealizador e um dos organizadores da marcha, afirmou:

Qual foi a vantagem que nós tivemos em 1995? O governo era Fernando Henrique Cardoso, e aí PT e CUT fizeram a sua avaliação de que poderia ser interessante a marcha. Mas eles, com isso, não estavam aceitando uma pauta de reivindicações negras ou a autonomia do movimento negro. Eles estavam era de olho na oposição a Fernando Henrique.⁹⁸

Ainda sobre a marcha, anos mais tarde Edson Cardoso revelou:

Os sindicatos e os partidos políticos de esquerda envolveram-se à parte, num esquema próprio, e afirmo que a motivação principal era a oposição ao governo FHC, e não a luta contra o racismo. (...) Não houve unidade em 1995, havia circunstâncias conjunturais que motivaram até a presença de Lula na marcha.⁹⁹

Uma multidão marchou pela esplanada dos ministérios. Ao final, lideranças do Movimento Negro entregaram ao presidente da República um documento contendo as principais reivindicações do Movimento. Na ocasião, anunciou a criação de um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), cuja finalidade era desenvolver debates e levantar sugestões de políticas para a valorização da população negra.

Oportunidades políticas são vistas como uma abertura do sistema social e político para a ação dos movimentos sociais. Sem embargo, oportunidades políticas também podem ser criadas e cultivadas a partir de elementos internos, próprios dos insurgentes. Por exemplo, no caso do Movimento Negro brasileiro, 1995, configurou-se como uma oportunidade política especial para mobilizações. A “Marcha Zumbi dos Palmares, contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida”, ao direcionar o protesto para o Estado e exigir políticas públicas de enfrentamento do racismo e das desigualdades raciais, produziu um “efeito cunha” de lenta progressão no interior do Estado brasileiro. O primeiro deles foi a formação do Grupo de Trabalho de Interministerial para Valorização da População Negra, o GTI.

⁹⁸ Depoimento de Edson L. Cardoso (ALBERTI;PEREIRA, 2007, p. 339).

⁹⁹ Entrevista de Edson L. Cardoso para o site ZUMBI + 10 reproduzida em Cardoso, E. L. 2015, p. 213-222. Disponível em www.marchazumbimais10.blogspot.com.br/2005/10/entrevista-com-edson-cardoso.html.

2.7.2 A experiência do GTI

Há duas narrativas para a criação do GTI. Segundo a ótica dos organizadores da marcha, o presidente da República respondeu à pressão do Movimento Negro com a criação do GTI. Por outro lado, na versão dos ativistas do Movimento Negro vinculados ao PSDB e, na ocasião, membros do governo do presidente FHC, a criação do GTI foi fruto de articulações no interior do governo, realizadas por ativistas e funcionários negros. Para alguns, essa narrativa diminuiria o protagonismo da marcha (RIOS, 2012). A passagem abaixo ilustra essa percepção.

Quando a Marcha Zumbi dos Palmares chegou aqui, deu a impressão de que Marcha criou o GTI. Mas na verdade o GTI já estava pronto. Foi uma coisa construída no governo. Não foi feita pela sociedade. O governo fez e apresentou.¹⁰⁰

Não argumentarei que se trata de uma disputa de narrativas (RIOS, 2012), nem que a criação do GTI é um resultado direto da pressão exercida pela marcha sobre o governo federal, como defendem os seus organizadores e alguns analistas; muito menos o seu inverso, que a criação do GTI teria sido elaborada no interior do governo independentemente da marcha. Chamo a atenção para a simultaneidade dos fatos e processos. O GTI e a marcha se encontraram no Palácio do Planalto no dia 20 de novembro. Com isso, não se quer tirar ou esmaecer o protagonismo do Movimento Negro. Seria negar a realidade dos acontecimentos.

O decreto de criação do GTI foi firmado no mesmo dia da marcha; por isso, provavelmente, já estivesse pronto. Importante lembrar que a marcha começou a ser organizada desde 1994. Ora, tanto Hélio Santos quanto Ivair Augusto dos Santos, como ativistas do Movimento Negro, em São Paulo, certamente tinham informações sobre os preparativos da marcha, assim como o serviço de inteligência do governo brasileiro.

O modelo do GTI seguiu a mesma lógica do *Conselho de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra*, criado na gestão do governador Franco Montoro, no Governo do Estado de São Paulo, em 1984, cujos principais artífices foram Hélio Santos e Ivair Augusto Alves dos Santos.¹⁰¹ O modelo era uma experiência conhecida pelos ativistas e burocratas negros e brancos do PSDB. Lembremos que nos processos decisórios as preferências são problemáticas (ambíguas). Participantes de um processo decisório, quando confrontados com uma situação-problema e instados a apresentar propostas, elaboram-nas de

¹⁰⁰ Depoimento de Ivair Alves dos Santos concedido a Alberti e Pereira (2007, p. 355).

¹⁰¹ Hélio Santos e Ivair Augusto Alves dos Santos, militantes do Movimento Negro, filiados ao MDB de São Paulo, cf. Santos (2005, p. 100).

acordo com suas experiências. Como afirmou Ivair dos Santos: “O GTI, como disse, foi praticamente uma reprodução em larga escala do que a gente fez: era abrir espaço etc. e tal”.

¹⁰² A forma como o presidente FHC se refere ao GTI corrobora o raciocínio anterior. Em determinado trecho de uma entrevista concedida a Roberto de Toledo (1998)¹⁰³, ele diz: “Há o Conselho dos Negros também, que o Montoro (André Franco Montoro, ex-governador paulista) fez pioneiramente em São Paulo”. Mais adiante, reforça. “Hélio Santos (...), que hoje está aqui, no Conselho dos Negros”.

Ambos os eventos correram em paralelo ao longo do ano de 1995. Eis um caso exemplar de a solução encontrar o problema quase que de modo instantâneo. Embora criado no dia 20 de novembro de 1995, a instalação do GTI só se efetivou em 27 de fevereiro do ano seguinte, em ato rodeado de pompa presidencial.

O GTI foi organizado em 16 áreas de atuação: 1) Informação: quesito cor; 2) Trabalho e Emprego; 3) Comunicação; 4) Educação; 5) Relações Internacionais; 6) Terra (Quilombolas); 7) Política de Ação Afirmativa; 8) Mulher Negra; 9) Racismo e Violência; 10) Saúde; 11) Religião; 12) Esportes; 13) Legislação; 14) Estudos e Pesquisas, Ciência e Tecnologia; 15) Cultura Negra; 16) Política e Estratégia. Em cada uma dessas áreas formou-se um Grupo Temático (GT), que contava com um coordenador. Cada GT deveria produzir propostas e sugestões para subsidiar a elaboração de políticas de valorização da população negra (GTI, 1996). No GTI, havia representantes de oito ministérios e duas secretarias (dez agências governamentais) e oito membros indicados pelo Movimento Negro. Ministérios: 1) da Justiça; 2) da Cultura; 3) da Educação e do Desporto; 4) Extraordinário dos Esportes; 5) do Planejamento e Orçamento; 6) das Relações Exteriores; 7) da Saúde; 8) do Trabalho. Secretarias: 9) de Comunicação Social da Presidência da República; 10) de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (GTI, 1996).

Após mais de dois anos de trabalho (fevereiro de 1996 a maio de 1998), o GTI apresentou documento final contendo propostas e sugestões de medidas para fomentar o progresso social e econômico dos negros na sociedade brasileira. Todavia, o governo federal não criou mecanismos para viabilizar a execução daquelas proposições. Inclusive, ministros boicotaram a implementação das recomendações do referido documento (Telles, 2003), como, por exemplo, o ministro da Educação, Paulo Renato, que era frontalmente contrário à ideia de cotas raciais nas universidades públicas.

¹⁰² Depoimento de Ivair Alves dos Santos concedido a Alberti e Pereira (2007, p. 355).

¹⁰³ Cf. <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/publicacoes/construindo-a-democracia-racial>.

Durante o funcionamento do GTI, o grupo temático Saúde da População Negra foi aquele que mais se destacou. É notável a diferença dos avanços desse campo em relação aos demais. No próprio ano de 1996, o Ministério da Saúde dispôs sobre normatização das informações sobre raça/cor nas declarações de nascidos vivos e nas declarações de óbitos. Realizou mesas redondas, participou de encontros e reuniões e elaborou o Programa de Anemia Falciforme. Todavia, até 2002 o programa só havia sido implementado em alguns poucos Estados e Municípios. No ano seguinte, o Ministério da Saúde inicia a discutir a elaboração de uma Política Nacional de Saúde da População Negra (JACCOUD, 2009).

Na área da educação, um campo histórico de reivindicações do Movimento Negro, o documento do GTI cita como objetivo “criar mecanismos que facilitem o ingresso de afro-descendentes nas universidades públicas e privadas” (GTI, 1996, p. 11), sem identificar quais, uma vez que cotas raciais era um tema interdito.

No que se refere ao incentivo às ações dos governos locais, o documento do GTI não definiu quais seriam os meios pelos quais o governo federal estimularia a atuação dos governos estaduais e municipais. Nesse período, o governo federal estava ainda em um processo de aprendizagem institucional sobre o seu papel como indutor de políticas sociais. De fato, não há registro, com exceção da prefeitura de Belo Horizonte, de iniciativas estaduais e municipais diferentes dos conselhos de desenvolvimento da população estaduais e municipais. Quando da criação da Secretaria Municipal de Assuntos da Comunidade Negra (SMACON), da Prefeitura de Belo Horizonte, em 1998, o governo federal estava despreparado, política e institucionalmente, para apoiar a iniciativa mineira.

É importante frisar que tanto a “Marcha Zumbi contra o Racismo, pela Igualdade, a Cidadania e a Vida” quanto o GTI cumpriram seu papel para que o tema das desigualdades raciais se tornasse um problema político que merecia atenção das agências estatais, inscrevendo-o na agenda governamental. Todavia, inscrever um problema na agenda governamental não significa que esse problema terá atenção dos membros do governo e subirá para a agenda decisória. Também é importante lembrar a lição de Bachrach e Baratz (1962) de que muitas vezes não tomar decisão é a decisão a ser tomada. Nas palavras dos autores, a “tomada de não-decisão, isto é, a prática de limitar o âmbito da tomada de decisões a questões ‘seguras’, através manipulação dos valores, mitos e instituições e procedimentos dominantes na comunidade” (BACHRACH; BARATZ, 1979, p. 43-44).

Durante os seus dois mandatos (1995-1998; 1999-2002), o presidente Cardoso deu inúmeras demonstrações de ambiguidade quanto aos caminhos a serem trilhados para a

formulação de políticas públicas de promoção da igualdade racial no Brasil.¹⁰⁴ Como parte das suas atividades, o GTI realizou o “Seminário Internacional Multiculturalismo e Racismo: o papel da ação afirmativa nos Estados democráticos contemporâneos”, ocorrido em 1996, no qual o presidente FHC, no seu discurso de abertura, convocou os participantes para apresentar ideias criativas e não imitarem experiências de outros países. Nas entrelinhas, esse discurso pode ser interpretado como um não às cotas raciais.

Na avaliação de Telles (2012), era nítida a diferença entre brasileiros e estrangeiros. Os primeiros eram acadêmicos reconhecidos nas suas respectivas áreas, mas que ignoraram a questão racial ao longo das suas carreiras até o dia da convocação presidencial. As análises esboçadas pelos acadêmicos brasileiros refletiam uma noção popular de raça e de relações raciais, preferindo explorar o conceito de classe social. Entre os estrangeiros, todos eram especialistas em questões raciais, no entanto suas análises tiveram pouca ou nenhuma reverberação entre os tomadores de decisão política. “Líderes do Movimento Negro foram eventualmente convidados (...), mas ficaram em geral relegados à posição de espectadores” (TELLES, 2012, p. 47). Em entrevista o presidente afirmou: “Por causa da nossa hipocrisia racial, (...) é mais difícil uma ação decidida de combate ao racismo”.¹⁰⁵

Um dos problemas enfrentados pelo GTI é que se pretendeu assumir a problemática das desigualdades raciais sem, no entanto, se desfazer da noção de democracia racial (Rios, 2012). Esta autora assevera que o GTI representou a abertura de um novo espaço na esfera estatal, alterando a relação entre o Movimento Negro e o Estado.

Outra frente de atuação antirracista refere-se às relações de trabalho. Após as centrais sindicais apresentarem uma representação contra o governo brasileiro na Organização Internacional do Trabalho (OIT) pelo descumprimento da sua Convenção 111¹⁰⁶, o Ministério do Trabalho criou o Grupo de Trabalho para a Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação (GTDEO), em 1996. No ano seguinte, foi criado o programa *Brasil, Gênero e Raça*, cujo principal objetivo era a criação de Núcleos de Promoção da Igualdade de Oportunidades e Combate à Discriminação. Essas medidas, adotadas pelo governo FHC, surtiram efeitos limitados (JACCOUD, 2009).

¹⁰⁴ Cf. Discursos do presidente Fernando Henrique Cardoso em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/discursos/discursos>.

¹⁰⁵ Cf. <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/publicacoes/construindo-a-democracia-racial>.

¹⁰⁶ “Convenção 111 prevê que todos os países signatários devem promover a igualdade de oportunidades e de tratamento em matéria de emprego e de ocupação, incluindo a recusa de qualquer distinção salarial ou diferença de tratamento por motivos de cor ou raça” (JACCOUD, 2009, p. 33, nota de rodapé nº 40).

Sem dúvida ou retoque, a *Marcha Zumbi contra o Racismo, pela Igualdade, a Cidadania e a Vida* impulsionou o GTI, ajudou o movimento sindical e contribuiu para o estabelecimento de um novo entendimento sobre a problemática do racismo na esfera estatal. A marcha e o GTI fomentaram e ampliaram o debate público sobre as desigualdades raciais, no Brasil. Este debate ganharia novo ânimo após a convocação pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 1997, para a III Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e outras Formas de Intolerância Correlata (3ª CMR), que se realizaria na cidade de Durban, África do Sul, no período de 31 de agosto a 7 de setembro de 2001.

2.7.3 A 3ª Conferência Mundial contra o Racismo e o Papel da Cooperação Internacional

A convocação da ONU para a 3ª Conferência Mundial Contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância (CMR), em 1997, fez com que organismos internacionais, como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), fomentassem agências do governo brasileiro para a produção de estudos e pesquisas sobre a realidade nacional, tomando como referências sua composição racial, para subsidiar os debates preparatórios para a participação brasileira na referida conferência. Assim, o PNUD incentivou o IPEA a realizar e publicar pesquisas sobre as desigualdades raciais. O primeiro estudo do órgão de pesquisa sobre desigualdades raciais produziu grande impacto no governo, estimulando o instituto a se embrenhar nas investigações sobre o tema (MARTINS, 2002). De fato, após a conferência de Durban (2001), o IPEA constituiu um setor para se debruçar sobre o fenômeno do racismo e seus efeitos, produzindo inúmeras pesquisas e publicações.

A cooperação internacional desempenhou um papel importante, mais uma vez, na realização de pesquisas e no aprofundamento e ampliação do debate público acerca das desigualdades raciais no Brasil. Além do estímulo ao IPEA, após a 3ª CMR, o PNUD liderou o desenvolvimento do Programa de Combate ao Racismo Institucional (PRCI) juntamente com o *Department for International Development* (DFID), órgão do governo britânico para o desenvolvimento internacional.

Sem dúvida, a cooperação internacional deu forte impulsão no tema. Convênios foram firmados com o Ministério da Saúde (PCRI-Saúde) e com as prefeituras municipais do Recife e de Salvador (PCRI – municípios) para a execução de projetos-pilotos, a respeito do qual falaremos no Capítulo 5.

O anúncio da realização da 3ª CMR provocou rebuliço tanto no movimento negro quanto no governo brasileiro.¹⁰⁷ Nas duas conferências anteriores (1978 e 1983), não houve repercussão interna. À época, as conferências da ONU não contavam com a participação da sociedade civil, mas apenas com representantes governamentais. As mudanças introduzidas no formato e na dinâmica das conferências da ONU, iniciadas com a Conferência do Meio Ambiente, a Rio-92, permitindo e incentivando a participação da sociedade civil, galvanizaram o movimento frente à possibilidade de participar da 3ª CMR.

As conferências da ONU são precedidas de encontros preparatórios nacionais e regionais (por continente ou fração continental). Em maio de 2000, a ONU havia escolhido o Brasil para sediar a reunião regional das Américas, preparatória para a Conferência Mundial. Inicialmente, o governo brasileiro aceitou, mas depois apresentou argumentos, todos igualmente pífios, para a não realização do encontro. Primeiro, seria porque os líderes negros brasileiros não queriam. Como tal alegação não se sustentava, o governo ensaiou que era por falta de recursos. Conforme afirma Telles (2003), as conferências da ONU são subsidiadas; países pobres, como Senegal e Iraque, realizaram as reuniões preparatórias.¹⁰⁸

Dessa maneira, o encontro regional das Américas foi assumido pelo Chile. Ocorreria em Santiago em dezembro de 2000. Antes, porém, movimentos negros de 10 países da América Latina, membros da Aliança Estratégica de Afro-Americanos (La Alianza), criada em 1998, realizaram uma reunião em San José, Costa Rica, em outubro de 2000, na qual elaboraram um documento que seria apresentado aos governos latino-americanos na pré-conferência do Chile. Esse documento foi aceito na íntegra pelos governos, sendo incorporado como parte das plataformas oficiais. Na reunião regional das Américas, em Santiago, “o governo brasileiro, pela primeira vez, mostrou seriedade e determinação para resolver as questões levantadas pelo movimento negro” (Telles, 2003, p. 91).

O governo do Brasil instituiu um comitê nacional, formado por representantes do governo e da sociedade civil (afrodescendentes, indígenas, homossexuais e judeus, entre outros), a fim de preparar a ida da delegação brasileira a Durban. Em agosto de 2000, organizações da sociedade civil e alguns parlamentares resolveram criar um grupo executivo com o objetivo de dinamizar e permitir uma ampla participação de entidades do movimento negro no processo de preparação para a 3ª Conferência, o chamado “Comitê Impulsor” (SANTOS, 2005).

¹⁰⁷ Sobre a mobilização, organização e participação do Movimento Negro na 3ª CMR, cf. Santos (2005).

¹⁰⁸ Analistas e militantes interpretaram como um temor do governo federal que a reunião fosse um palco de denúncias contra a “democracia racial” (cf. SANTOS, 2005; TELLES, 2003).

Embora não tendo realizado a reunião regional das Américas, o Brasil realizou a sua conferência preparatória, que reuniu cerca de dois mil ativistas, em julho de 2001, no Rio de Janeiro. Segundo Telles (2003), após as reuniões de San José, Santiago e Rio de Janeiro, as autoridades brasileiras, sobretudo o Itamaraty, já não mais podiam ignorar a problemática do racismo no Brasil, assumindo uma seriedade jamais vista antes, empenhando grande esforço e recursos para a conferência mundial. A questão não poderia ser mais negada ou arguida como algo do passado escravista. “As autoridades governamentais não podiam fazer outra coisa senão notar que o movimento negro não se baseava apenas em um pequeno grupo de ativistas, e sim que tinha desenvolvido uma ampla rede de apoio” (TELLES, 2003, p. 92).

A comitiva brasileira a Durban era bastante numerosa. A delegação governamental era formada por cerca de 50 membros, entre eles o ministro da Justiça, o secretário nacional de Direitos Humanos, deputados federais e embaixadores. Aproximadamente 200 ativistas do Movimento Negro embarcaram para Durban. Durante a conferência, os militantes negros brasileiros deram demonstrações das injustiças raciais no Brasil, além de denunciar o fracasso na implementação de políticas antirracistas. A imagem do Brasil sofria mais um arranhão. A imagem de “democracia racial” desmoronava.

Após a 3ª CMR o Estado brasileiro passou a admitir a possibilidade de ações afirmativas para populações historicamente discriminadas. De imediato, o governo federal criou o Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCD), vinculado à Secretaria de Estado de Direitos Humanos, do Ministério da Justiça, cujo objetivo era suscitar a formulação de políticas afirmativas e resguardar direitos de indivíduos e grupos suscetíveis à discriminação racial (JACCOUD, 2009).¹⁰⁹

No plano estadual, em outubro de 2001 um projeto de lei de iniciativa de um deputado estadual do Rio de Janeiro, de um partido político conservador, sem vínculo com Movimento Negro, estabelecia cotas raciais para o ingresso de estudantes negros (pretos e pardos) nas universidades públicas do seu Estado - Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) e Universidade Estadual Norte Fluminense (UENF). O projeto foi aprovado por unanimidade pela Assembleia Legislativa e sancionado na íntegra pelo governador do Estado.

¹⁰⁹ O governo FHC anunciou programas de ações afirmativas nos Ministérios do Desenvolvimento Agrário, da Cultura e da Justiça. O Ministério da Educação, contrário às cotas raciais, adotou o Programa Diversidade na Universidade, com o objetivo de apoiar cursinhos pré-vestibulares para negros e carentes (JACCOUD, 2009; HERINGER, 2006).

Tanto o Movimento Negro quanto o restante da sociedade civil foram surpreendidos com a rapidez da proposição, aprovação e sanção governamental¹¹⁰.

O estabelecimento de cotas raciais para o ingresso nas universidades públicas desencadeou um intenso e acirradíssimo debate nacional. Desde o seu início, o assunto transformou-se em um embate polarizado e de alta voltagem. Dois campos bem distintos foram desmarcados: de um lado, os contra as cotas raciais; de outro, os a favor. No primeiro grupo, encontram-se os apoiadores da “democracia racial”; no segundo grupo, os pregadores da igualdade racial (JACCOUD, 2009).

Os autodenominados antirracistas, defensores da “democracia racial”, contrários não só às cotas raciais para ingresso no ensino superior, mas a qualquer política pública que tenha como objetivo modificar as hierarquias sociais baseadas na raça. Para os defensores da “democracia racial”, o Brasil se caracterizaria por uma mistura cultural e racial. Um país mestiço, onde não se pode determinar quem é branco ou quem é negro. Afirmam ainda que medidas como as cotas raciais são uma imitação dos Estados Unidos. Argumentam também que a principal mazela brasileira é a pobreza. Esta não distinguiria raça ou cor. Segundo eles, há brasileiros pobres pretos, pardos e brancos. Como corolário desse raciocínio, advogam políticas universalistas de combate à pobreza e de melhoria da escola pública. Para eles, os brancos pobres seriam prejudicados com políticas dessa natureza. Chegaram a argumentar que se tratava de uma política racista, comparável ao nazismo.

Muitos daqueles contrários às cotas raciais, ao longo das suas carreiras políticas ou acadêmicas, nunca haviam dado atenção nem ao tema racial e muito menos ao educacional. Todavia, mais grave foi a revelação demonstrada cabalmente de que, no afã de defender seus pontos de vista e atacar a proposta das cotas raciais, chegou-se a manipular, adulterar e falsificar trechos do livro *Thirteen ways of looking at a black man*, de Henry Louis Gates Junior, como se ele e outros negros afro-americanos fossem contrários às cotas.¹¹¹ Por fim, pregavam ainda que as cotas seriam inconstitucionais, porque a Constituição brasileira estabelece que todos são iguais perante a lei sem distinção de raça, credo ou classe social. Para os defensores da “democracia racial”, a questão se resolveria por meio da miscigenação e na esfera privada (AVRITZER; GOMES, 2013).

¹¹⁰ Em 2003, a Universidade de Brasília (UnB), primeira universidade federal, aprovou o sistema de cotas raciais (CARVALHO, 2005). A Universidade Estadual da Bahia (Uneb) aprovou seu sistema de reserva de vagas, em junho de 2002 (MATTOS, 2006).

¹¹¹ Cf. Gonçalves, Ana Maria. “A mídia, as cotas e o sempre bom e necessário exercício da dúvida”. Disponível em (<https://www.revistaforum.com.br/2012/05/09/yvonne-maggie-falsificacao-de-citacao-adulteracao-de-arquivos-e-desonestidade-intelectual/>).

Os favoráveis às cotas raciais, partidários da igualdade racial, procuram demonstrar, com base em estatísticas dos órgãos governamentais, indicadores sociais e econômicos, acrescentando dados históricos, que a desigualdade socioeconômica existente entre brancos e não-brancos não decorre de uma fatalidade histórica, mas é o resultado da ação seletiva do Estado brasileiro, que favoreceu o contingente branco da sociedade. No que se refere ao texto constitucional, contra-argumentam que, pelo contrário, a Constituição autoriza o Estado a adotar políticas para a redução das desigualdades.

O debate público sobre as cotas raciais no ensino superior alcançou nível de tensão bastante elevado. No Brasil, esse tipo de debate sempre foi silenciado, interdito quer seja pelo Estado, quer pela intelectualidade conservadora e progressista. Os negros sempre foram desautorizados a falar das suas experiências de discriminação. Suas queixas minimizadas, quando não ridicularizadas e infantilizadas. Dessa vez, uma diferença era marcante, a unidade racial branca havia se rompido. A “democracia racial” não era mais um valor compartilhado por todos. A hegemonia e a dominação racial foram postas em xeque. Nos anos seguintes, em meio ao renhido debate das cotas raciais, muitas universidades públicas federais e estaduais adotaram alguma modalidade de cotas raciais para ingresso nos cursos de graduação. Em todas as proposições, havia uma combinação de aspectos: racial, econômicos, e egresso de escola pública.¹¹²

2.8 O Debate Público sobre as Ações Afirmativas e Iniciativas para a Igualdade Racial

No período de 2001 a 2004, Heringer (2006) listou 69 iniciativas classificadas como de promoção da igualdade racial. Dessas, 23 eram iniciativas do governo federal, 21 de governos municipais e estaduais, 12 do setor privado e 11 de organizações da sociedade. Destaque para as ações afirmativas de acesso ao ensino superior. O governo FHC formulou algumas propostas de ações afirmativas, tais como a criação de um fundo de reparação social para financiar políticas inclusivas e o Programa Nacional de Ações Afirmativas, no âmbito da administração pública (Decreto nº 4.228/2002). Entretanto, apenas a adoção de cotas raciais na ocupação de cargos comissionados no Ministério do Desenvolvimento Agrário e o programa de ações afirmativas do Instituto Rio Branco, destinado a incentivar e apoiar o

¹¹² A literatura sobre cotas raciais no ensino superior no Brasil é abundante. Um levantamento pela palavra-chave “cotas raciais” obteve 136 títulos de artigos acadêmicos para o período 1997-2016. No portal de Teses da Capes, com a mesma palavra-chave, para o período 2004-2015, há 121 teses e dissertações registradas. Cf. o site do GEMAA (Grupo de Estudos Multidisciplinar da Ação Afirmativa), em <http://gema.iesp.uerj.br>.

ingresso de negros da carreira diplomática,¹¹³ foram implementados. As demais iniciativas tiveram execução errática e resultados pífios (HERINGER, 2006; TELLES, 2003).

No primeiro governo do presidente Luiz Ignácio Lula da Silva (2003-2006), o tema recebe outra abordagem e ganha dinamismo. A primeira medida foi a sanção pelo presidente da República da Lei 10.639, 09 de janeiro de 2003, que institui o ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana (uma bandeira histórica do Movimento Negro). Naquele mesmo ano, em 21 de março, o presidente Lula assinou o decreto de criação da Secretaria Especial de Promoção de Políticas de Igualdade Racial (SEPPIR),¹¹⁴ com o objetivo de formular, coordenar e articular as ações do governo federal destinadas às populações historicamente discriminadas por razões étnicas e raciais.

O passo seguinte foi a elaboração da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR); outros órgãos foram instituídos, como o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR) e o Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial (FIPIR), órgãos estatais consultivos da PNPIR. Ainda em 2003, o governo federal publicou o Decreto nº 4.887, regulamentando o procedimento para reconhecimento, demarcação e titulação das terras das comunidades quilombolas (Ribeiro, 2014).

Após a formatação dos órgãos que compõem a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR), foi convocada a I Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (I CONAPIR), que se realizou em 2005, em Brasília. Esse ano foi definido pelo governo federal como o “Ano Nacional de Promoção da Igualdade Racial”. Das centenas de propostas aprovadas na I CONAPIR, 87 delas eram referentes à promoção da equidade em saúde (FAUSTINO, 2012). Dois anos depois, a II CONAPIR foi realizada. Todavia, somente em 2009 a SEPPIR conseguiu sistematizar as propostas das duas conferências, consubstanciando o Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PLANAPIR), aprovado pelo Decreto 6.872, de junho 2009. Essas propostas também foram integradas ao Estatuto da Igualdade Racial, Lei 12.288/2010 (RIBEIRO, 2014).

O Estatuto da Igualdade Racial, Lei 12.288¹¹⁵, aprovado em 2010, instituiu o Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (SINAPIR), “como forma de organização e de articulação voltadas à implementação do conjunto de políticas e serviços destinados a

¹¹³ A experiência do Ministério de Desenvolvimento Agrário foi descontinuada. O Programa de Ação Afirmativa do Instituto Rio Branco – Bolsa-Prêmio de Vocação para a Diplomacia, instituído em 2002, segue em vigor.

¹¹⁴ Decreto nº 4.651/2003. O dia 21 de março é o Dia Internacional para Eliminação da Discriminação Racial. A Seppir foi criada com *status* de Ministério. Em 2010, a Secretaria foi transformada em Ministério.

¹¹⁵ Sobre o processo de aprovação da Lei 12.288/2010, cf. SANTOS; SANTOS, BERTÚLIO (2011). Parte dos bastidores da aprovação do Estatuto da Igualdade Racial pode ser vista no documentário “Raça” (2013), de Joel Zito Araújo e Megan Mylan.

superar as desigualdades étnicas existentes no país, prestados pelo poder público federal” (ESTATUTO, 2010, Art. 47).

Na área da educação, o governo federal criou, em 2004, o Programa Universidade para Todos (PROUNI), institucionalizado pela Lei nº 11.096/2005. O programa concede isenções tributárias a Instituições de Ensino Superior (IES) da rede privada. Como contrapartida, as IES aderentes ao programa devem ofertar bolsas de estudos integrais e parciais. Um dos critérios a serem observados na oferta das bolsas de estudos é que elas devem obedecer ao percentual da população negra registrada pelo IBGE na unidade da Federação em que o IES opera. O PROUNI foi alvo de algumas ADINs – Ações Diretas de Inconstitucionalidade. Uma ação foi impetrada pelo Partido da Frente Liberal, atual Democratas (DEM), outras pela Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (CONFENEN). Uma terceira ADIN foi movida pela Federação Nacional de Auditores Fiscais da Previdência Social (FENAFISC), mas rejeitada pelo Judiciário (JACCOUD, 2009).

O capítulo mais marcante tentativa de modificar a política racial brasileira foi o embate “democracia racial versus igualdade racial” (JACCOUD, 2009, p. 62) sobre as cotas raciais. Um dos episódios desse confronto foi o das “batalhas de manifestos públicos” (Id. Ib. 64). Ambos os grupos lançaram manifestos à nação na tentativa de influenciar a opinião pública e também o debate legislativo.¹¹⁶

O Judiciário tornou-se o campo de disputa escolhido pelos defensores da “democracia racial”. Talvez informados pelas muitas sentenças dos juízes de primeira instância, que segundo Sales Júnior (2006), raros são os casos de sucesso judicial em ações movidas com base na lei antirracista. A imensa maioria dos registros policiais de casos de racismo não chega, sequer, a se transformar em inquérito policial. Nos poucos casos que avançam no sistema judiciário, as vítimas de racismo, em geral negros, perdem as ações.

Sem embargo, a Suprema Corte Brasileira surpreendeu a todos. Em todas as ADINs contra o sistema de cotas ou outras decisões governamentais de promoção da igualdade racial, o Supremo Tribunal Federal (STF) tem considerado que são medidas em total acordo com o arcabouço constitucional.

¹¹⁶ Em maio de 2006, os defensores da “democracia racial” lançaram “Todos têm direitos iguais na República Democrática”. Os pregadores da igualdade racial, em julho, lançaram o “Manifesto em favor da lei de cotas e do estatuto da igualdade racial”. cf. Jornal Folha de São Paulo. Disponível <http://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u18773.shtml>. Em 21 de abril de 2008, os arautos da “democracia racial” apresentaram o manifesto “Cento e treze cidadãos anti-racistas contra as leis raciais”. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1405200807.htm>. Em resposta, os partidários da igualdade racial divulgam o “Manifesto em defesa da justiça e constitucionalidade das cotas”. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1405200808.htm>

Em abril de 2012, por decisão unânime, o STF julgou a favor da constitucionalidade do sistema de cotas raciais como forma de acesso a universidades públicas brasileiras. Após esta decisão, o governo federal encaminhou o projeto de lei que tornava obrigatória a adoção de cotas raciais no ingresso em universidades públicas federais. Em agosto daquele mesmo ano, a presidenta Dilma Rousseff sancionou a Lei nº 12.711/2012 (conhecida como “a lei das cotas”), regulamentando a adoção de cotas raciais para estudantes egressos de escolas públicas como um dos componentes para ingresso em universidades federais e institutos federais de ensino técnico e de nível médio. Dois anos depois, o governo federal sancionou a Lei 12.990/2014, que reserva 20% das vagas nos concursos públicos da União para candidatos que se autodeclaram negros. Em defesa da referida lei, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) deu entrada a uma Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC), que foi considerada constitucional, por unanimidade, pelo STF.

No campo da saúde, o Brasil igualmente experimentou um novo ímpeto, com o novo governo. Elaborado originalmente como a contribuição da Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS), seção Brasil, para a 3ª CMR, o trabalho *Saúde da população negra – Brasil, Ano 2001*, de autoria da médica Fátima Oliveira (2003), publicado em 2003, constituiu um importante documento para a construção do campo Saúde da População Negra no Brasil. O Ministério da Saúde (MS) criou, em 2004, o Comitê Técnico de Saúde da População Negra, com representantes das secretarias e departamentos do MS e representantes da sociedade civil. Posteriormente, representantes da SEPPIR e dos Conselhos Nacionais de secretários estaduais e secretários municipais de Saúde passaram a integrar o comitê. Nesse mesmo ano, iniciam-se as discussões para a elaboração de uma Política Nacional de Saúde da População Negra.

No processo, como forma de levantar contribuições e subsídios para a construção dessa política, é realizado o *I Seminário Nacional de Saúde da População Negra*. Em 2006, ocorreu o *II Seminário de Saúde da População Negra*. Nesse ano, a Política Nacional de Saúde Integral da População Negra (PNSIPN) foi aprovada pelo Conselho Nacional de Saúde. Em uma demonstração de comprometimento, o MS incluiu a diretriz “promoção da equidade na atenção à saúde da população negra” no Plano Nacional de Saúde (JACCOUD, 2009).

O Programa de Combate ao Racismo Institucional (PCRI) foi um dos desdobramentos da 3ª CMR. Sua implementação envolveu a parceria de órgãos estatais nacionais, como a SEPPIR, o Ministério Público Federal (MPF), o Ministério da Saúde; órgãos multilaterais, como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e a Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS); órgão estatal estrangeiro, o Departamento Britânico para o Desenvolvimento Internacional e Redução da Pobreza (DFID); e ainda

contou com a participação das prefeituras das cidades do Recife e de Salvador e com o Ministério Público do Estado de Pernambuco (MPPE) (JACCOUD, 2009).¹¹⁷

O PCRI começou a ser gestado em 2002. Ele era formado por dois componentes: PCRI-Saúde e o PCRI-Municípios. O PCRI-Saúde funcionava em parceria direta com o MS e a OPAS. No segundo componente, PCRI-Municípios, as ações foram desenvolvidas nas Prefeituras do Recife e de Salvador; a partir da segunda metade de 2003, no Recife, e a partir de 2004, em Salvador, assunto para o Capítulo 4 desta tese.

O conceito de racismo institucional considera que as manifestações do racismo não são expressões de âmbito individual, mas uma responsabilidade das instituições. Este conceito ajuda a pensar que medidas, ações e atos de organizações públicas e privadas estão envolvidos de racismo, mesmo que em nenhum momento seja explicitamente declarado. Esta abordagem tem como foco as práticas organizacionais que contribuem para a naturalização da discriminação e o reforço das hierarquias raciais.

Embora a política racial brasileira tenha iniciado um processo de inflexão a partir de 1995, acentuando-se após a 3ª CMR, com a criação de órgãos e fóruns e a produção de uma legislação específica, os resultados obtidos são tímidos, considerando a magnitude dos objetivos a serem alcançados. Nas palavras de alguns analistas, “a ausência de resultados não se explica pela carência de orientações” (JACCOUD et. alii., 2009, p. 277).

2.9 Conclusão

Neste capítulo, procurei reconstruir a ação do Estado brasileiro na modelagem da sua política racial. Procurei demonstrar que a lentidão em abolir a escravidão deveu-se ao ritmo de produção de soluções para o problema. Somente após a disponibilidade de soluções sobre o destino da população negra (lei de terras, imigração europeia) é que foi possível anunciar o fim do tráfico e da escravidão no Brasil. Quando analisadas isoladamente, não se percebe que ambas são parte de um mesmo processo.

No período 1870-1930, a política racial assumiu uma perspectiva supremacista. Alicerçada no “racismo científico” e no medo das elites, a imigração europeia foi fortemente incentivada como forma de eliminar a presença negra.

O fim do fluxo de imigrantes europeus na década de 1920 e a agitação política cultural e social fizeram eclodir movimentos de questionamento ao regime republicano

¹¹⁷ O PCRI era financiado pelo DFID, enquanto o PNUD era responsável pela gestão dos recursos alocados para o programa e articulação das agências brasileiras.

oligárquico. Como parte desse ciclo de protestos, as primeiras organizações do Movimento Negro moderno foram criadas. Ao mesmo tempo eram fundadas as primeiras associações eugenistas no Brasil. O pensamento eugenista brasileiro presidiu e influenciou por décadas as políticas públicas brasileiras, notadamente as de saúde e educação. A influência não era apenas no campo das ideias, os eugenistas ocuparam diversos cargos no aparato estatal brasileiro, delineando, assim, o novo e particular capítulo da política racial.

A partir da década de 1930, construiu-se um consenso em torno da ideia de “democracia racial”. Este consenso envolveu não apenas as elites econômicas e intelectuais, mas também partidos políticos e sindicatos, embora os indicadores sociais revelassem um quadro de desigualdades abissais entre brancos e não-brancos. O regime Vargas conseguiu mesclar eugenia com “democracia racial”, elementos que cerziram o processo de *State-building* nacional. A ideia da “democracia racial” obteve a adesão também de setores do movimento negro, mas também silenciou vozes discordantes. Organizações negras foram vigiadas de perto pelo aparato policial do regime varguista, prática que também vigorou durante a ditadura militar.

A combinação de fatores internos e externos culminou com a derrocada da “democracia racial”, bem como as barreiras institucionais para a elaboração de políticas de promoção da igualdade racial. Mudanças no tipo e forma de ações do Movimento Negro, bem como as modificações na postura do Estado brasileiro. Outro aspecto a destacar é o papel desempenhado pelos organismos multilaterais, como a ONU, a OPAS e o PNUD.

Quais as repercussões dessas medidas nos municípios brasileiros? Qual a atuação do governo federal no sentido de induzir os municípios a aderirem à política de promoção da igualdade racial? Nos próximos capítulos procuro responder a essas e outras questões.

Capítulo - 3 Federalismo e políticas públicas no nível local: as políticas de promoção de igualdade racial

3.1 Introdução

Nas páginas finais do seu livro, Kingdon (2014 [1984]) reflete sobre os efeitos do federalismo na definição da agenda governamental. Reconhece que se, por um lado, o federalismo complica a análise de formação da agenda, por outro, ampliar as chances de inovação, por permitir a experimentação de programas ou políticas em diferentes locais e em distintos níveis de governo.

A Carta Magna de 1988 ao reconhecer o Município como ente federativo promoveu uma inovação institucional, conformando um federalismo de tipo trino, com repercussões significativas em termos das relações intergovernamentais e na gestão das políticas públicas. Com efeito, o Município adquiriu autonomia política, administrativa e financeira, tendo a prerrogativa de promulgar sua lei orgânica, e legislar em algumas áreas. O Brasil é um caso singular entre os Estados federais contemporâneos (CARNEIRO; ALMEIDA, 2008). O que torna o federalismo brasileiro uma das variantes mais ricas e complexas entre sistemas federais existentes (ABRUCIO, 2005).

Considerando a arquitetura institucional brasileira, debater suas características e seus constrangimentos desde a definição das agendas à implementação das políticas coloca-se como fundamental, sob o risco de incompletudes na compreensão dos fenômenos aqui abordados.

Neste capítulo, abordo os constrangimentos institucionais que a estrutura federativa brasileira exerce sobre a formação da agenda e na implementação das políticas públicas. Não pretendo debater a gênese do federalismo ou a tensão entre federalismo e democracia (STEPAN, 1999), ou mesmo a sua taxonomia. Mas discutir de que maneira o federalismo afeta as políticas públicas no âmbito municipal. Em última instância, é perceber como as instituições federativas afetam o resultado das políticas públicas (STEPAN, 1999).

Na segunda parte do capítulo, descrevo a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial; apresento e discuto estudos de caso sobre implementação da política de igualdade racial em municípios brasileiros, em um esforço de realizar um balanço da literatura existente sobre o tema.

3.2 República e Federalismo no Brasil

Em pouco menos de cem anos (1889-1988), o regime republicano brasileiro produziu seis Constituições, correspondendo cada uma delas – no período getulista foram duas – a um ciclo político-institucional (PAIXÃO, 2012). Em comum, a manutenção da forma federativa de organização do Estado.

Na Constituição de 1891 (1891-1930) - um modelo claramente centrífugo - predominava um “federalismo oligárquico” (CAMARGO, 1999), no qual o poder central era bastante limitado, hegemonizado pelos Estados de São Paulo e Minas Gerais.

A Era Vargas (1930-1945) produziu duas constituições (1934 e 1937). Ambas politicamente centralizadoras e administrativamente concentradoras. Para os novos “donos do poder”, o federalismo estava associado à “política dos governadores”, visto como um entrave à modernização e desenvolvimento econômico da nação. “Por isso, a maior parte da elite modernizadora tinha uma visão negativa do federalismo” (COSTA, 2007, p. 214).

A Constituição de 1946, período liberal-democrático (1946-1964), promoveu uma nova descentralização. Uma restauração do velho federalismo oligárquico (MACHADO, 2014). A Carta de 1946 também fomentou a criação de um sistema partidário competitivo de dimensão nacional (COSTA, 2010).

Frente a um novo impasse político entre as elites, o Brasil mergulha em um novo ciclo autoritário. A ditadura militar (1964-1985) impõe a Constituição de 1967, que sanciona uma recentralização política, fiscal e administrativa. Os governadores e prefeitos de 150 cidades passam a ser indicados pelo poder central, todos com escassa autonomia fiscal e financeira (ARRETCHE, 2000). Ao mesmo tempo, são criados os fundos de transferência de recursos financeiros para Estados e Municípios – FPE e FPM –, dois dos mecanismos-chaves que orientam o federalismo fiscal hoje (MELO; REZENDE, 2004).

Em 1988, uma constituinte autônoma e soberana promulga a nova Carta Magna, um texto constitucional de orientação descentralizadora e participativa. O clima nacional era de crítica à ditadura militar, que significava a ausência de democracia, associada à centralização de toda ordem. Democratizar tornou-se sinônimo de descentralizar. Por sua vez, descentralização implicava municipalização. A ideia era que, quanto mais próxima fisicamente do cidadão, mais democrática seria a instância governamental, incorrendo naquilo que Melo (2003, p. 6) chamou de “falácia da proximidade”. Não há relação inequívoca entre descentralização, democracia e equidade (SANTOS JÚNIOR, 2001; ABRUCIO, 2006).

Nos dois ciclos autoritários houve a criação e ampliação do sistema de proteção social brasileiro (ALMEIDA, 2001, 2005; MACHADO, 2014). Não sem razão, as políticas sociais, no Brasil, têm uma orientação centralizada, com destacada presença do governo federal, concepção autoritária e procedimentos de tomada de decisão infensos à participação social (ALMEIDA, 2005). Na ditadura militar, Estados e Municípios atuavam como executores locais das políticas nacionais (ARRETCHE, 1999).

Diferentemente das Constituições anteriores, a Carta de 1988 caracteriza-se pela universalização da proteção social, inaugurando um novo modelo de seguridade social (CF, 1988, art. 194), posteriormente, a progressiva universalização da educação básica.¹¹⁸

O federalismo brasileiro apresenta oscilações. Fases ora de centralização política e administrativa ora fases de descentralização. No Estado Novo (1937-1945) e na ditadura militar (1964-1985), o grau de centralização foi de tal monta que se configurou um “federalismo unitário” (HORTA 2002, p. 311). Segundo Costa (2007, p. 212),

O grau de centralização ou descentralização do poder num Estado federal depende, portanto, da forma como é composto e funciona efetivamente o poder central. Alguns Estados federais podem ser mais centralizados do que certos Estados unitários, como o caso do México, quando comparado com a Grã-Bretanha ou a Suécia, por exemplo.

Nos Estados Unidos, por exemplo, a partir de 1930 constata-se uma maior centralização no governo federal. Por sua vez, no governo Nixon (1969-1974), iniciou-se um processo duradouro de descentralização (ABRUCIO, 2006). Stepan (1999) argumenta que, ao invés de ser concentrar na dicotomia entre “federalismo centralizado” versus “federalismo descentralizado”, é mais produtivo investigar a natureza do regime, se democrático ou não.

Ainda que a tendência dominante seja na direção descentralizadora, não se pode afirmar que, do ponto de vista normativo, a estrutura federativa implique inequivocamente sempre mais descentralização. Todavia, é inquestionável que regimes autoritários são politicamente centralizados e administrativamente concentradores de poder decisório. Assim, o grau de descentralização da estrutura político-administrativa do Estado vincula-se ao tipo de regime político combinado com o tipo de sistema partidário e o nível de aperfeiçoamento da capacidade técnica das burocracias das unidades subnacionais.

No caso brasileiro, as iniciativas de descentralização estatal e de democratização fazem parte de um mesmo processo: a transição democrática. O processo de descentralização do Estado brasileiro se inicia e é parte dos estertores da ditadura militar (FALLETI, 2006).

¹¹⁸ Cf. Constituição Federal, artigos 205 e 209, e a Emenda Constitucional nº 59, de 2009.

Falleti (2005) argumenta que a descentralização é um processo sequencial de reforma do Estado, que busca transferir responsabilidades, recursos e/ou autoridade do nível nacional para os níveis subnacionais de governo, podendo promover aumento ou não da autonomia de governadores e prefeitos. O fenômeno é observado tanto em Estados federais quanto nos unitários. Essa autora elabora uma tipologia composta por três dimensões: administrativa, fiscal e política. Cada dimensão tem suas próprias características e afeta de maneira diferente as relações intergovernamentais.

A teoria sequencial de descentralização (*sequential theory of decentralization*) de Falleti (2005) sugere que o processo de descentralização segue um sequenciamento, que não obedece a uma ordem fixa predefinida. O sequenciamento reflete as preferências dos atores políticos nacionais e subnacionais envolvidos. A preferência dos atores do nível nacional de governo (políticos e burocratas) é por uma descentralização cuja sequência obedeça à seguinte ordem: administrativa > fiscal > política. Por sua vez, atores subnacionais preferem um processo de sequenciamento inverso: política > fiscal > administrativa. Além desses dois, há ainda mais quatro possibilidades de encadeamento, perfazendo seis sequências possíveis. A configuração de cada arranjo dependerá do contexto no qual se desenrolam as reformas e da correlação de forças dos atores políticos em disputa (cf. FALLETI, 2005).

As relações intergovernamentais são mediadas por essas três dimensões. Dificilmente uma política descentralizadora afeta as relações intergovernamentais simultaneamente nas três dimensões, conquanto isso possa ocorrer (FALETTI, 2005, 2006). O “timing de cada reforma determina a sequência da descentralização de um dado país” (FALLETI, 2006, p. 37). O modo como a sequência começa exerce forte influência sobre as fases seguintes do processo. A desagregação da descentralização em dimensões desvela a complexidade do processo, bem como qual interesse territorial (nacional ou subnacional) prevaleceu em cada dimensão do processo.

O processo brasileiro de descentralização ajusta-se ao modelo como um caso cuja sequência inicia-se com a descentralização política, seguida da fiscal e, por fim, a descentralização administrativa. A perspectiva sequencial não apenas descreve o encadeamento, mas também oferece elementos para entender a dinâmica das reformas de descentralização, desnudando que o formato institucional das políticas públicas resulta de processos políticos permeados por embates, negociações e barganhas entre os atores, e não tão somente guiados por uma racionalidade técnico-instrumental.

3.2.1 A descentralização do Estado brasileiro pós-1988

O arcabouço federativo esboçado pela Constituição de 1988 refletia o contexto político da época: conclusão do ciclo de transição democrática; grave crise econômica; a ideia de centralização identificada com o regime autoritário; um presidente da República politicamente fraco; uma hiperinflação que corroía salários e as contas públicas.

O clima nacional sintonizou descentralização como sinônimo de municipalização e democratização. Assim, os interesses subnacionais, sobretudo prefeitos articulados com os movimentos sociais, conseguiram impor sua preferência territorial (descentralização) frente a um Executivo federal intensamente demandado na área econômica, mas politicamente desarticulado e sem um projeto de reforma do Estado. Durante a constituinte, “a União ficou sem quem a defendesse na Constituição de 1988, e a descentralização se deu sem um projeto de articulação, e sem uma coordenação estratégica” (AFFONSO, 2000, p. 134).

Na dimensão política, os Municípios foram os principais ganhadores do novo arranjo federativo. Obtiveram autonomia política plena, equiparados aos Estados e ao Distrito Federal. São entes politicamente independentes, constituídos de autoridade política respaldada pelo voto popular, não sendo subordinados politicamente a nenhum ente federativo.

No plano fiscal, o texto constitucional determinou uma nova repartição das receitas tributárias entre os níveis de governo, com notável incremento das receitas municipais. Esse aumento da receita municipal deu-se por meio de mecanismos de transferências constitucionais, cuja principal fonte de recursos para os cofres municipais é o Fundo de Participação dos Municípios (FPM).¹¹⁹ Nos anos de 1990, os Municípios retinham 18,5% dos recursos financeiros constitucionais. A partir de 1991, a União aprovou vários mecanismos legais que acarretaram diminuição nas transferências de recursos para Estados e Municípios e impôs limitações à autonomia decisória nos gastos estaduais e municipais.¹²⁰ A partir de 2002, essa participação recuou para 14,8% (cf. BREMAEKER, 2004).

Sabe-se que a maioria dos Municípios brasileiros depende de repasses de recursos via mecanismos de transferências. Em 2015, 66,31% da receita orçamentária dos Municípios brasileiros foi constituída por transferências, 17,26% de receitas tributárias e 14,43% por outras receitas (BREMAEKER, 2016). Alerta esse autor que esses valores percentuais

¹¹⁹ As receitas de transferências correspondem às transferências constitucionais, legais e voluntárias, cf. Bremaeker (2016).

¹²⁰ Cf. Arretche (2013).

compõem uma média aritmética referente ao valor agregado nacional, portanto escondem graves desigualdades entre os Municípios.

Nos Municípios de grande porte – aqueles com população superior a 1 milhão de habitantes (0,29% do total), que concentram 20,8% da população total do país –, ¹²¹ em 2014, a receita orçamentária representou 24,3% da receita de todos os Municípios brasileiros. Em 2015, essa participação passou a corresponder 25% da receita do conjunto total. A principal fonte de transferência de recursos para os Municípios de grande porte é o ICMS. Em 2014, o volume de recursos recebidos por eles representou 19,8% do montante do ICMS repassado ao conjunto dos Municípios. Os de menor porte populacional têm no FPM sua principal fonte de transferências de recursos. Apenas 6,5% do FPM foram transferidos para os 16 municípios de grande porte demográfico (BREMAEKER, 2017).

Por sua vez, a dimensão da descentralização administrativa, entendida como assunção de responsabilidades pelos entes locais (Estados e Municípios), não foi um resultado automático da descentralização fiscal combinada com as novas determinações constitucionais da Carta de 1988 (ARRETCHE, 1999).

Uma crítica frequente é a de que a indefinição das competências e atribuições para cada um dos entes federativos (MELO, 1996, KUGELMAS; SOLA, 1999; CARMARGO, 1999) indicaria que a arquitetura federativa brasileira seria de natureza incompleta (ALMEIDA, 2001). Outros autores (ABRUCIO, 2005; COSTA, 2007; VERGOLINO, 2013; SOARES; MELO, 2016) sustentam que a descentralização fiscal não se fez acompanhar de uma definição precisa das competências e atribuições constitucionais de cada um dos entes federativos, bem como a ausência de regras ajustadas sobre as relações intergovernamentais advindas com o novo arranjo federativo, sendo uma fonte geradora de superposições, competências e justificativas para o não provimento de bens e serviços sociais.

Ao que parece, o questionamento dos estudiosos é quanto ao excesso de competências comuns e imprecisão nas competências legislativas concorrentes estabelecidas pela CF 88. Na acepção de Almeida (2001, p. 26-27), o “modelo constitucional é claro, e não há nada de errado com a superposição de competências e atribuições entre as esferas de governo”. Para essa autora (Ibid., p. 27), a “*existência de competências legislativas concorrentes e de competências comuns na oferta de bens e serviços é da essência do federalismo*” (Grifos no original).

¹²¹ Em 2016, 16 Municípios brasileiros (0,29% do total) enquadravam-se nesse critério, cf. Bremaeker (2017).

Abrucio (2006) argumenta que os Municípios assumiram grande parcela dos encargos, porém de forma desorganizada na maioria das políticas. Para Arretche (2004), a escolha pelo formato das competências concorrentes pelos constituintes propiciou uma situação de insinuante dubiedade institucional. No caso das políticas sociais, assinala:

(...) qualquer ente federativo estava constitucionalmente autorizado a implementar programas nas áreas de saúde, educação, assistência social, habitação e saneamento. Simetricamente, nenhum ente federativo estava constitucionalmente obrigado a implementar programas nessas áreas (ARRETCHE, 2004, p. 22).

O texto constitucional de 1988 estabeleceu poucas competências exclusivas para Estados e Municípios (SOUZA, C., 2006). Enquanto isso, houve a definição detalhada e exaustiva das competências exclusivas e as legislativas privativas da União. Houve também o estabelecimento minucioso das competências comuns relativas a todos os entes federativos. Aos Estados reservou a chamada competência “residual”. Há ainda a ampla lista de competências legislativas concorrentes, sob as quais a União, os Estados e o Distrito Federal podem legislar (Art. 24). Essas competências, a princípio, deveriam estimular relações intergovernamentais cooperativas (SOUZA, C., 2006). Todavia, minúcias assaz importantes, contidas nos parágrafos 3 e 4 do artigo 24, criam óbices praticamente insuperáveis no estímulo à produção legislativa estadual rumo a um federalismo cooperativo, ao determinar que na ausência de legislação federal, os Estados podem exercer competência plena (§ 3º). No entanto, quando da elaboração de norma federal a posteriori, prevalecerá a lei federal, que suspende a eficácia da legislação estadual naquilo que estiver em conflito com a lei federal.

Souza, C. (2006) afirma ainda que, além do já previsto no texto constitucional, as sucessivas decisões do STF fixou um princípio hierárquico dos preceitos constitucionais e legais, embora tal princípio não esteja expressamente inscrito na Constituição Federal. Desse modo, “os Estados acabam sendo quase que apenas entes gestores do direito federal” (Id. Ibid., p. 195).

O formato federativo brasileiro gera situações paradoxais. Por exemplo, ante a ausência de legislação federal sobre determinada área da política, governos estaduais, no exercício da sua competência residual, podem propor uma regulamentação. Todavia, há o sério risco de, no futuro, essa iniciativa ser declarada inconstitucional pelo STF, quando da aprovação de lei federal regulamentando a área em questão. Ao exercerem sua competência “residual”, os Estados ficam sob a “espada de Dâmocles”, pois, a qualquer momento, o STF, com base na hierarquia legislativa, pode declarar a inconstitucionalidade da iniciativa legislativa estadual, paralisando-a.

Há comprovações empíricas de interrupções e inabilitações de iniciativas de casos que se enquadram no descrito acima (SOUZA, C., 2006; ARRETCHE, 2013). O que se pode depreender é que o arranjo federativo brasileiro inibe a ação diligente, apesar da criatividade dos níveis subnacionais em propor políticas. Raros são os casos de criação de programas municipais ou estaduais bem-sucedidos, tornando-se referências e difundidos para outros Municípios e Estados.¹²²

Na prática, a produção legislativa brasileira encontra-se concentrada na esfera federal. A União tem vasta competência legislativa. Detêm autoridade para produzir textos legais sobre praticamente qualquer assunto ou área de política. Não há setor que escape ao poder regulatório do governo federal (ARRETCHE, 2013). Embora sob o rótulo de um federalismo descentralizado, as políticas públicas são, antes de qualquer coisa, políticas federais que se impõem às subunidades da Federação (SOUZA, C., 2006).

Eis duas ordens de desincentivo às iniciativas estaduais de produção de políticas, que contrastam com a visão de Kingdon (2014[1984]) de que o federalismo estimularia a experimentação local em termos de políticas públicas. Na possibilidade concreta de perda total da eficácia de uma legislação estadual em uma dada área da política pública, a atitude mais racional dos Estados é a não-decisão. Parafraseando Kingdon (op. cit.) pelo avesso, ideias e soluções não procuram problemas novos na esfera estadual.

O quadro político institucional proveniente das reformas descentralizadoras (política e fiscal) iniciadas no fim da ditadura militar, agudizadas e consolidadas na Constituição de 1988 alterou a natureza das relações intergovernamentais, afetando as estruturas de gestão e provisão de serviços sociais públicos (ARRETCHE, 1999; 2000). Mas faltava ainda a legislação para regulamentar a descentralização administrativa. Arretche (2004) salienta que, no campo das políticas sociais, a Constituição Federal de 1988 não produziu modificações na estrutura institucional e de gestão herdada do regime militar.

No imediato pós-promulgação da Constituição, o governo federal tentou repassar sem sucesso a estrutura administrativa das políticas sociais para Estados e Municípios, naquilo que ficou conhecido como “operação desmonte” durante o governo de José Sarney (1985-1990). A tentativa de transferência se deu de maneira desorganizada (ABRUCIO, 2006), mas também contou com a resistência da burocracia federal em repassar o controle dos serviços sociais e da oposição, por parte dos governadores e prefeitos, pois não tinham garantias de repasses de recursos (FALLETI, 2006, ARRETCHE, 2000).

¹²² Cf. Coêlho (2012).

O processo de descentralização administrativa foi iniciado no setor da saúde, muito impulsionado pelo movimento sanitário, que defendia um sistema público e descentralizado (Cf. ARRETCHE, 2004; DOWBOR, 2012). Em 1990 foi aprovada a Lei Orgânica da Saúde (Lei nº 8.080/90), que define as diretrizes e os objetivos do Sistema Único de Saúde (SUS), estabelece as atribuições das esferas governamentais e regula as ações e serviços de saúde no país. No mesmo ano, foi aprovada a Lei nº 8.142/90, que regulamenta a participação da comunidade na gestão do SUS e estabelece as regras para transferências intergovernamentais de recursos financeiros.¹²³

A segunda política do sistema de proteção social a ser regulamentada foi a da assistência social com a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 1993, Lei nº 8.742/1993. Ela definia a estrutura institucional da assistência social – modelo organizacional, as atribuições e responsabilidades das esferas de governo -, cujo modelo era explicitamente orientado pela municipalização da execução dos serviços. Aos Estados caberiam funções residuais, cumprir “um papel acessório”, atuando quando os Municípios não tivessem condições de realizar suas funções (ARRETCHE, 2000, p. 174).

No que se refere à educação, seguindo a tradição brasileira, a Constituição Federal de 1988 reservou aos Municípios a oferta de ensino fundamental e educação infantil. Determinou também que a oferta do ensino fundamental e médio caberia aos Estados e ao Distrito Federal. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394, de 1996,¹²⁴ definiu que os Estados devem ofertar prioritariamente o ensino médio e colaborar com os Municípios no oferecimento do ensino fundamental. Além de regulamentar a oferta do ensino público, a LDB/1996 estabeleceu também qual esfera de governo é responsável pelo nível e/ou modalidade de ensino, impedindo-os de oferecer outras etapas de ensino enquanto não tiverem cumprido integralmente suas atribuições sobre os níveis e/ou modalidade da sua respectiva competência.

Meses antes da aprovação da LDB, precisamente em setembro, o governo federal aprovou a Emenda Constitucional nº 14/1996, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério (FUNDEF), uma inovação institucional que conseguiu uma expressiva redistribuição das matrículas, levando a cabo uma efetiva municipalização do ensino fundamental no Brasil (ARRETCHE, 2000, 2002a, 2002b; SOUZA, C., 2005a; VAZQUES, 2005; VERHINE, 2003).

¹²³ Cf. Arretche (2000; 2004).

¹²⁴ A primeira LDB, de 1961, levou 15 anos para ser aprovada. Havia dois impasses fundamentais: descentralização versus autoridade central forte; se os recursos públicos apenas para a educação pública ou seriam também para escolas privadas via bolsas de estudo (cf. PLANK, 2001).

Na década de 1990, a descentralização administrativa seguiu em marcha, com a aprovação de emendas constitucionais, leis complementares e leis ordinárias que modificaram de maneira acentuada as relações intergovernamentais e o próprio formato do federalismo brasileiro (ARRETHCE, 2000; 2013). A conclusão do ciclo do processo de descentralização tem início após o governo federal adotar um conjunto de políticas que promoveram a estabilidade macroeconômica, com a implementação do Plano Real.

O conjunto de medidas de política macroeconômica adotado pelo governo federal impactaram negativamente as finanças públicas das unidades subnacionais, sobretudo Estados e Municípios de grande porte. Esse fato possibilitou ao governo federal retomar sua capacidade de coordenação federativa¹²⁵ e assumir a centralidade na condução da reforma do Estado, consubstanciada no processo de descentralização e regulamentando as relações intergovernamentais.

3.2.2 Relações intergovernamentais e coordenação federativa

Em Estados federativos, qualquer nível de governo pode implementar políticas e programas sociais (ARRETCHE, 2000). Entretanto, dessa assertiva não se pode derivar o argumento de que “a autoridade política de cada nível de governo é soberana e independente das demais” (ARRETCHE, 2000, p. 47). Autonomia e soberania são coisas distintas.

A ideia de soberania das unidades subnacionais é contestada por autores do campo das Ciências Jurídicas (CABRAL, 2015; ANSELMO, 2006; SILVA, J., 2004). A União corporifica a reunião indissolúvel dos Estados-membros, e no caso brasileiro acrescenta-se o Distrito Federal e os Municípios. Portanto, a autonomia dos entes federativos não se confunde com soberania, que não é um atributo dos Estados-membros, Distrito Federal e Municípios.

Quando da criação da estrutura federativa brasileira (1891), as províncias foram transformadas em Estados-membros. Logo, não cederam à sua soberania, pois já eram partes integrantes de uma estrutura unitária. Todavia, renunciaram à possibilidade de conquistá-la ao aceitarem a soberania nacional do Estado federal e autonomia a ele atribuída (ANSELMO, 2006). Costa (2010, p. 730) é conclusivo:

Um Estado organizado constitucionalmente sob um regime federativo, isto é, que reconhece duas ou mais esferas de poder político – com graus diferenciados de autonomia – dentro de um mesmo espaço territorial, cujo monopólio da coerção legítima, portanto a soberania, é exercido por um único corpo político: o governo federal.

¹²⁵ Cf. Vergolino (2013); Abrucio (2005); Kugelmas; Sola (1999); Abrucio; Costa (1998).

Nesse sentido, Estados-membros e Municípios não são entes soberanos.¹²⁶ Entretanto, a autonomia das unidades federativas é exercida na capacidade de auto-organização, autoadministração e autolegislação. No federalismo brasileiro, governadores e prefeitos são detentores de autoridade política autônoma, que é exercida nas suas respectivas circunscrições, porém Estados e Municípios não são entes soberanos.¹²⁷

Assim, ao definir que as políticas sociais são competências comuns aos entes federativos, a Constituição de 1988 desobrigou o nível de governo menos abrangente de executar políticas sociais formuladas pelo nível de governo mais abrangente. Os governos locais têm a prerrogativa de aderir ou não a políticas do governo federal. Aqueles podem, portanto, definir suas próprias agendas sociais. No entanto, o “problema é que dificilmente um Estado ou Município pode realizar políticas consistentes em qualquer dessas áreas [políticas sociais] sem o apoio ou a concordância do governo federal”(COSTA, 2007, p. 218).

Em uma estrutura federativa, espera-se que a União desempenhe as funções de coordenação das políticas sociais em todo o território nacional, no sentido de equalizá-las, bem como atuar na correção das distorções e desigualdades na capacidade de gastos e de gestão dos governos subnacionais (ARRETCHE, 2004). Espera-se, ainda, que ela atue como agente indutor de objetivos nacionais e no estabelecimento de critérios homogêneos de qualidade na provisão de serviços sociais públicos, em conformidade com dois dos quatro princípios básicos do federalismo: subsidiariedade e equidade federativa (Cf. COSTA, 2010).

O desempenho da função coordenativa das políticas sociais depende do grau de autoridade política acumulado pelo governo federal. Arretche (2004) assevera que o grau de autoridade política difere entre os Estados federativos. Essa autoridade oscila conforme a área da política. Assim, quanto maior o grau de autoridade política, maior a capacidade coordenativa do governo federal.

O sistema partidário também pode funcionar como um mecanismo de coordenação de políticas, regulando inclusive as relações intergovernamentais. Partidos políticos nacionais com certo grau de centralização poderiam exercer esse papel. Entretanto, a fragmentação do sistema partidário brasileiro, aliada à inconsistência das bases partidárias de apoio ao governo federal e à ausência de estruturas partidárias centralizadas, impede que os partidos políticos cumpram essa função (ARRETCHE, 2004; COSTA, 2007).

¹²⁶ Anselmo (2006, p. 47) descreve os atributos da soberania. “Soberania dura enquanto o Estado existir como pessoa jurídica de direito público internacional” (Id., Ibid., p. 48). Para Silva, J. (2004, p. 101): “o Município é um componente da federação, mas não entidade federativa”.

¹²⁷ Cf. Constituição Federal de 1988, Art. 52.

Considerando as características do federalismo brasileiro e do sistema político-partidário, Costa (2007, p. 218) afirma:

As relações intergovernamentais no Brasil dependem muito da disposição dos governos em cooperar, mas principalmente da capacidade e do interesse do governo federal em estimular ou impor regras e programas que impliquem alguma forma de coordenação entre as atividades de estados e municípios.

A autoridade política de uma instância de governo refere-se ao seu poder de definir as normas de funcionamento de uma política – poder regulamentador – e as regras de financiamento, quando é o principal financiador. A concentração de autoridade política variará conforme a natureza da política em questão e segundo as relações intergovernamentais firmadas em cada setor específico da política social (ARRETCHE, 2004).

O maior ou menor grau de liberdade no exercício da função coordenativa do governo federal decorreu em grande medida do formato organizacional e da estrutura de financiamento herdados por cada política social específica do regime militar (ARRETCHE, 2004). Como salienta essa autora, a Constituição Federal de 1988 não modificou o arcabouço institucional de gestão das políticas sociais, que foram delineadas na ditadura Vargas (Estado Novo) e consolidadas na ditadura militar. O novo regime recepcionou os formatos institucionais e de gestão das políticas sociais do regime ditatorial.

Arretche (2004) sugere que a forma de repartição dos encargos das políticas sociais entre os níveis governamentais deve-se mais ao modelo em que as políticas foram organizadas historicamente e menos como decorrência das definições constitucionais. Assim, é preciso mirar para cada política específica para compreender o seu formato institucional e os seus mecanismos de funcionamento.

Na esteira do sucesso do Plano Real, o então ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, é eleito presidente da República. Sustentado politicamente por uma ampla e heterogênea coalizão de partidos políticos (COSTA, 2010), o novo governo federal iniciou um programa de reformas que, entre outros objetivos, regulamentava as relações intergovernamentais deixadas em aberto pela Constituição de 1988.¹²⁸

Como efeito da estabilização macroeconômica, o governo federal retoma sua capacidade de coordenação federativa nas políticas públicas, cujas iniciativas e ações promoveram modificações significativas nas relações intergovernamentais, com destaque para a relação direta da União para com os Municípios sem a intermediação dos Estados.

¹²⁸ Cf. Souza, C. (2005b).

Nas gestões do presidente FHC (1995-2002), o governo federal imprimiu novo ritmo à descentralização administrativa. No processo de aprendizagem institucional em políticas públicas - *policy-oriented learning* -, nos termos de Sabatier e Jenkins-Smith (1999), a burocracia federal formulou políticas e programas, cujos desenhos institucionais continham uma estrutura de incentivos atraente para obter a adesão dos governos locais ao projeto de descentralização do Sistema de Proteção Social Brasileiro (ARRETICHE, 2000, 2002).

O processo de descentralização administrativa das políticas sociais não ocorreu de maneira homogênea e simultânea. Pelo contrário, esse processo deu-se em ritmos, alcances e resultados bastante distintos entre as diferentes políticas e entre as unidades subnacionais (ARRETICHE, 1999, 2000). Essa autora explica as diferenças observadas conforme a combinação de três ordens de fatores: a) institucionais; b) estruturais; c) ação política.¹²⁹ O importante a reter é que é preciso mirar o desenho institucional de cada política (legado das políticas, as regras constitucionais que normatizam a oferta de bens e serviços públicos e a engenharia operacional inerente à sua prestação); a presença/ausência de capacidades técnicas e administrativas das unidades subnacionais (desigualdades verticais e horizontais entre os entes federativos); a iniciativa política do governo federal em descentralizar determinada política; e a disposição dos governos locais de assumir a gestão de políticas no nível local. Esses fatores variam para cada tipo de política social (ARRETICHE, 1999). Essas variáveis serão acionadas quando da discussão acerca da formulação e implementação da PNPIR e seus desdobramentos no plano municipal.

A descentralização administrativa das políticas sociais é um processo marcado pela heterogeneidade e desigualdade. Arretche (2000) argumenta que a descentralização das políticas sociais não é um mero reflexo da descentralização fiscal nem das imposições constitucionais. Sugere que é preciso observar “a natureza da política, o legado das políticas prévias, as regras constitucionais e a existência de uma estratégia eficientemente desenhada e implementada por parte de um nível de governo mais abrangente (...)” (Id, *Ibidem*, p. 53). Ou seja, a área da política condiciona a forma e os mecanismos empregados para promover a descentralização. Esta foi bem-sucedida nas políticas sociais e nas unidades subnacionais em que “a ação política deliberada operou de modo eficiente” (ARRETICHE, 1999, p. 112).

Ao analisar as três políticas sociais de caráter universalista, Arretche (2000) demonstra que as relações intergovernamentais, a capacidade de coordenação e os instrumentos utilizados pelo governo federal para promover a adesão a cada uma das políticas

¹²⁹ Cf. Arretche (2000, pp. 23-44).

diferem bastante entre as políticas e entre os entes federativos. O processo de descentralização é multicausal com a confluência de fatores institucionais, estruturais e de ação política.

No caso da política de saúde, uma estrutura centralizada, na qual o governo federal, identificado no Ministério da Saúde, é o formulador e financiador da política nacional do setor saúde, concentrando autoridade política suficiente para atuar como o principal coordenador do sistema nacional de saúde. Isso significa que “o governo federal dispõe de recursos institucionais para influenciar as escolhas dos governos locais, afetando sua agenda de governo” (ARRETCHE, 2004, p. 22). A coordenação do sistema é exercida via Portarias Ministeriais e Normas Operacionais Básicas (NOB).

Na área da assistência social, a Constituição de 1988 promoveu mudanças radicais nas regras de funcionamento dos serviços assistenciais e preconizava uma divisão de atribuições mais precisas entre as três esferas de governo (ARRETCHE, 2000). Segundo essa autora, a taxa nacional de adesão dos Municípios ao programa federal de municipalização da assistência social era baixa. Contudo, com variação entre os Estados. Aqueles com graus mais elevados de adesão eram os que tinham “políticas estaduais ativas” de formação e qualificação dos Municípios como gestores das suas políticas de assistência social, anterior ao início do programa federal de municipalização (ARRETCHE, op. cit. p. 194), bem como uma convergência entre as agências federais e estaduais no que tange à municipalização da política de assistência social. Conclui que a existência de um legado institucional de políticas prévias favoreceu a municipalização, dado que reduziu as incertezas quanto aos custos a serem arcados pelos Municípios.

No primeiro governo Lula da Silva foi aprovada uma nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), com a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB-SUAS), e erigido o Sistema Único de Assistência Social (SUAS/2005), que ampliou as ações do setor, com ênfase na intersetorialidade, em um sistema descentralizado e participativo (cf. MENDOSA, 2012).

No campo da educação, a Constituição Federal estabeleceu que o ensino fundamental fosse ofertado preferencialmente pelos Municípios. Posteriormente, incorporou também a esse ente, a obrigatoriedade da educação infantil. Estados e Municípios devem investir 25% das receitas tributárias em educação. O governo federal exerce a função supletiva, financiando programas como o de transporte escolar, construção de escolas, merenda escolar e fornecimento de livros didáticos, entre outros, além do estabelecimento do currículo nacional mínimo. Na realidade, o Ministério da Educação conta com “recursos

institucionais bem mais limitados para coordenar a adoção de objetivos nacionais de política” (ARRETCHE, 2004, p. 24).

Sem os recursos institucionais disponíveis similares ao do Ministério da Saúde para promover a adesão dos governos das unidades subnacionais a objetivos nacionais do setor, o governo federal adotou a estratégia de reformar a Constituição. A aprovação da Emenda Constitucional nº 14/1996 promoveu uma minirreforma tributária de âmbito estadual, modificou as relações intergovernamentais e influenciou fortemente a decisão dos prefeitos por municipalizar a oferta de educação fundamental (ARRETCHE, 2004; VAZQUEZ, 2003).

A experiência da aprovação da Emenda do Fundef e de outras Propostas de Emendas Constitucionais (PEC) revela que, frente à impossibilidade de modificar ou produzir uma legislação infraconstitucional, o governo federal aciona o seu poder de alterar na Constituição tópicos que afetam a autonomia e a competência de Estados e Municípios, modificando as relações intergovernamentais.

Isso é possível, como argumenta Arretche (2013), dado o extenso poder legislativo da União e o elevado custo de veto por parte dos governos subnacionais. Associado à dimensão institucional, há ainda o aspecto político-partidário. No Senado (palco dos assuntos federativos e uma arena de veto), as votações obedecem ao critério de disciplina partidária frente à ideia de coesão das bancadas estaduais e regionais. Assim, a União pode impor suas preferências ao exercer o poder de legislar sobre diversas políticas que são executadas de maneira descentralizada por Estados e Municípios.

Nos dois governos FHC, entre 1995 e junho de 2002, foram aprovadas 34 emendas constitucionais, 15 delas referentes a questões federativas (ABRUCIO, 2005). De acordo com o levantamento realizado por Arretche (2013), no período de 1994 a 2011 a Constituição Federal recebeu setenta emendas, das quais 28 referiam-se a matérias de natureza federativa. Para o período analisado, a taxa anual de emendamento é de 4,1. Nos assuntos de interesse federativo, a taxa anual é de 1,6. No período de vinte anos (1989 a 2008), 60% das PECs que tramitaram no Congresso Nacional versavam sobre assuntos de interesse federativo.

No Brasil, como o Senado opera em termos partidários, e não segundo interesses regionais (coesão das bancadas), os partidos políticos atuam como inibidores das tendências limitadoras do federalismo, favorecendo a autoridade do governo central (ARRETCHE, 2013). Desse modo, a maior ou menor iniciativa do governo federal de produzir modificações na Constituição depende do nível de governança que a União detém sobre cada política.

Assim, o argumento de Arretche de que o tipo e a estrutura da política condicionam o processo de implementação mostra-se bastante robusto.

3.3 Desigualdades regionais: pobreza e clivagens raciais

O federalismo brasileiro é simétrico em uma Federação assimétrica (SOUZA, C., 2006). A simetria se expressa no tratamento isonômico dispensado aos entes federativos, onde nenhum Estado ou Município tem primazia sobre os demais. Cada nível de governo tem seus respectivos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Municípios não contam com judiciário municipal.

Além da repartição de as competências e receitas seguirem o princípio da homogeneidade e isonomia, os Estados-membros desfrutam de igualdade absoluta na representação política no Senado. No Brasil, como nos Estados Unidos, os senadores representam os Estados-membros. Assim, no Senado, independentemente da dimensão territorial ou do tamanho das suas populações, o número de representantes por Estado é igual para todos. O princípio da proporcionalidade, empregado na eleição dos deputados, não se aplica ao Senado, por ferir um dos princípios do federalismo.

A assimetria diz respeito às desigualdades e disparidades regionais. As regiões Norte e Nordeste figuram como as menos desenvolvidas. A literatura acadêmica refere-se a ambas como áreas pobres; com baixo dinamismo econômico; com governos de baixa capacidade institucional, administrativa e fiscal. Por extensão, dependentes de transferências financeiras constitucionais ou do governo federal.

A explanação sobre o subdesenvolvimento do Nordeste assentava-se em questões geográfica e climática. No final da década de 1950, sob a influência da CEPAL, embasado nos conceitos de “centro-periferia” e “deterioração dos termos de troca”, o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) sugeriu que às causas do subdesenvolvimento decorriam do sistema de “trocas desiguais” com as regiões Sul e Sudeste. Enquanto estas já haviam alcançado o estágio da industrialização, o Nordeste permanecia agrário-exportador.

Sem desconsiderar a importância dos fatores de natureza econômica, a explicação alternativa chama a atenção para outros aspectos das desigualdades. As regiões Norte e Nordeste são aquelas em que há uma desproporção no número de pobres, bem como de pretos e pardos. Assim, o argumento alternativo é de que as pessoas não são pobres porque vivem em regiões pobres, mas que a pobreza dessas regiões decorre de que nelas há um grande contingente de pobres, de maioria negra e do sexo feminino (PLANK, 2001).

O modelo de modernização econômica da Região Nordeste, via industrialização incentivada, não se fez acompanhar de um desenvolvimento social rumo à equidade (ALBUQUERQUE, 1997, p. 481). No período de 1960-1980, o índice de Gini diminuiu no Brasil e na Região Sudeste, enquanto aumentou no Nordeste.

Tabela 3.1 Coeficiente de Gini em 1960/1980 - Brasil, Sudeste e Nordeste

Brasil/Região	Coeficiente de Gini/ano		
	1960	1970	1980
Brasil	0,639	0,620	0,625
Sudeste	0,615	0,584	0,591
Nordeste	0,596	0,618	0,638

Fonte: Albuquerque, 1993.

Para o período de 1990-2012, o coeficiente de Gini apresenta uma queda em todas as regiões do país. Todavia, no Nordeste, o índice é insistentemente mais alto. As regiões Sul e Sudeste são aquelas em que o índice apresenta as maiores quedas.

Tabela 3.2 Índice de Gini Brasil e por região 1990-2012

Índice de Gini						
Ano	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
1990	0,612	0,585	0,625	0,573	0,575	0,609
1995	0,599	0,585	0,603	0,564	0,563	0,582
2002	0,587	0,565	0,594	0,560	0,527	0,592
2006	0,560	0,523	0,572	0,534	0,504	0,559
2012	0,526	0,506	0,542	0,501	0,465	0,527

Fonte: Elaboração própria, adaptado de Brasil (2014, p. 182).

No ano de 1998, a população do Nordeste correspondia a 30% da população brasileira. Na distribuição por raça/cor (Tabela 5.3), a população que vive no Nordeste era formada majoritariamente por pessoas que se autodeclaravam como pretos ou pardos (70%).

Tabela 3.3 Distribuição % da população brasileira segundo raça/cor, por região, em 1998

Região	Raça cor				
	Branca	Preta	Parda	Indígena	Amarela
Norte	28,7	2,2	68,5	0,4	0,2
Nordeste	29,7	5,7	64,3	0,1	0,1
Centro-Oeste	46,9	3,7	48,3	0,6	0,5
Sudeste	64,0	7,3	27,3	0,2	0,9
Sul	82,9	3,0	13,5	0,2	0,3
Brasil	54,0	5,7	39,5	0,2	0,5

Fonte: Pinheiro et al. (2011).

Quando se observa a distribuição da pobreza pelo país (Tabela 5.4), nota-se que quase a metade da população nordestina é formada por pessoas pobres (47,8%). Considerando o total de pobres no país, 63% moram no Nordeste. Quase 70% dos pobres vivem nas regiões Norte e Nordeste.

Tabela 3.4 Distribuição regional dos pobres, em 1998

Região	Percentual de pobres na população total	Distribuição regional (%)
Norte	30,7	6,7
Nordeste	47,8	62,7
Centro-Oeste	13,7	4,3
Sudeste	8,8	17,3
Sul	12,4	9,0
Total	22,0	100

Fonte: Banco Mundial. Reproduzido de Melo e Rezende (2004, p. 57).

Melo e Rezende (2004) argumentam que as dificuldades na redução da pobreza e das desigualdades regionais decorrem das limitações do arranjo institucional do federalismo brasileiro, marcadamente descentralizado, enquanto aquelas são concentradas espacialmente. Passa despercebido por esses autores que as políticas de desenvolvimento regional foram formuladas sob a égide de três Constituições federais (1946, 1967 e 1988). Porém, em nenhum desses contextos institucionais mostraram-se efetivas na mitigação das desigualdades. Pelo contrário, acabaram por reforçar e ampliar as desigualdades interpessoais.

A análise institucionalista sobre as dificuldades de enfrentamento das desigualdades regionais também é compartilhada por Souza, C. (2005b; 2006). A interpretação institucionalista, nesse caso, não se sustenta frente aos fatos. Arretche (2013) chama a atenção de que no federalismo brasileiro não há impedimentos à iniciativa legislativa da União em nenhuma área relevante de políticas públicas. Além da centralização legislativa no governo federal, há ausência de múltiplos “pontos de vetos a serem enfrentados por quem pretende aprovar reformas” (ARRETCHE, 2013, p. 55).

“A população do Nordeste é desproporcionalmente pobre, negra e rural” (PLANK, 2001, p. 169). Em concordância com Plank, Hasenbalg (2003, p. 32) afirma que “a cara da pobreza no Brasil é predominantemente nordestina e não-branca, atingindo grande número de trabalhadores rurais e de baixa educação”. Sob o prisma racial, os indicadores sociais revelam discrepâncias colossais. No entanto, até muito recentemente os dados estatísticos com base na variável raça/cor eram solenemente ignorados, quando não

classificados como irrelevantes.¹³⁰ O debate público sobre as desigualdades de raça e gênero permaneceu por muito tempo invisível (PLANK, *Ibid.*).

As desigualdades regionais escondem disparidades raciais. As regiões menos desenvolvidas econômica e socialmente, que correspondem aos 19 Estados mais ao norte, são aquelas com maior proporção de não-brancos. E os sete Estados mais ao sul (Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul), os mais desenvolvidos, são aqueles de populações majoritariamente brancas. No Brasil, há uma justaposição entre desenvolvimento humano e composição racial (TELLES, 2012).

Com exceção de Minas Gerais, onde os brancos formam uma maioria apertada (51%), e do Espírito Santo, onde os brancos são minoria também apertada (48%), todos os estados com população predominantemente branca são mais desenvolvidos, enquanto os estados com população predominantemente não-branca possuem baixos índices de desenvolvimento humano. Portanto, os brancos são privilegiados por sua localização nas regiões Sul e Sudeste, enquanto os negros e pardos tendem a residir nas regiões socialmente menos desenvolvidas do Brasil (TELLES, 2012, p. 16).

Os indicadores sociais e econômicos revelam que a orientação universalista das políticas sociais e as políticas de desenvolvimento regional são incapazes de identificar o motor produtor das desigualdades no Brasil. Pelo contrário, é crível supor que a perspectiva universalista das políticas públicas, ao invisibilizar desigualdades raciais, acaba por agravá-las e, por conseguinte, as desigualdades regionais.

Em 2003, o governo federal lançou a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Decreto nº 4.886, de 20 de novembro de 2003). Pela primeira vez, uma política pública trazia no seu rótulo o termo racial, desta vez não para excluir, impedir ou barrar o progresso social e econômico de algum grupo étnico-racial, pelo contrário, a ideia era de promoção efetiva da igualdade entre os brasileiros.

Qual o desenho dessa política? Quais temas e áreas são abrangidos por ela? De que maneira a variável federalismo impacta nesse tipo de política? Qual o grau de adesão das unidades subnacionais à política? Qual o papel desempenhado pelo Movimento Negro na configuração da política? Enfim, o que podemos aprender com as experiências municipais nesse tipo de política? Essas e outras questões serão abordadas na próxima seção, na qual aduzo o desenho da política e discuto algumas experiências municipais de implementação da política de promoção da igualdade racial.

¹³⁰ Para Gilberto Freyre, as estatísticas raciais eram irrelevantes (cf. Marx, 1998, p. 168).

3.4 A Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial – PNPIR

Na tradição brasileira de combate ao racismo limitou-se às medidas legais de proibição da discriminação racial direta. Isto é, o conjunto de atitudes que tem por objetivo distinguir, impedir, excluir, prejudicar ou privilegiar um indivíduo ou um grupo de indivíduos por conta da sua raça/cor. O enfretamento da discriminação racial direta orientou tanto a atuação do Movimento Negro quanto o modo de reação do Estado, via aprovação de leis que definiam a prática da discriminação racial como contravenção (Lei Afonso Arinos) e, posteriormente, como crime (Art. 5 da CF88; Lei nº 7.716/89, a Lei Caó; Lei nº 9.459/97, a Lei Paim). A ação do Estado limitava-se a estabelecer uma legislação criminal punitiva (JACCOUD; BEGHIN, 2002), cuja ineficiência é sobejamente conhecida. Poucos são os casos de êxito por parte da vítima de discriminação racial.¹³¹

Conforme as bases dessa tradição, pouca atenção foi dispensada à discriminação indireta. Esta, por sua vez, é definida como prática discriminatória que “não se manifesta explicitamente por atos discriminatórios, mas sim por meio de formas veladas de comportamento cujo resultado provoca a exclusão de caráter racial” (JACCOUD; BEGHIN, 2002, p. 55). A discriminação indireta se esconde em práticas sociais, administrativas, empresariais ou de políticas públicas, enfim mecanismos societários ocultos da maioria. A discriminação indireta revela-se por meio dos indicadores socioeconômicos invariavelmente desvantajosos para um ou mais grupos racialmente ou etnicamente definidos em uma determinada sociedade frente à média desses indicadores, o que a literatura especializada denomina de racismo institucional (Id. Ibid.).

Desde a década de 1950, no Brasil, o Movimento Negro reivindicam uma ação positiva do Estado no sentido de estabelecer medidas públicas para corrigir desigualdades sociais entre negros e brancos, decorrentes de tratamento desigual proporcionado pelo racismo.¹³² No entanto, essa proposição ganhou força nos anos de 1980 com o retorno do país à normalidade democrática, como visto no capítulo anterior, em algumas experiências estaduais. Nos anos de 1990, após a Marcha Zumbi contra o Racismo e pela Vida e com a instalação do GTI, mas, sobretudo, após a 3ª CMR, em 2001, o Estado brasileiro foi instado a elaborar políticas públicas para beneficiar populações não-brancas.

A criação da Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), em 21 de março de 2003, indicava que finalmente a questão racial teria um tratamento mais

¹³¹ Cf. Sales Jr. (2006); Silva Jr. (2001).

¹³² Cf. Declaração final do 1º Congresso do Negro Brasileiro (SYSS, 2012).

incisivo. Embora a criação de uma agência federal na administração direta para o desenvolvimento de políticas e ações de promoção da igualdade racial fosse uma proposição do *Programa Brasil sem Racismo* (PBR) e um dos compromissos eleitorais da Coligação Lula Presidente, a constituição da SEPPIR foi um processo envolto em um clima de tensão e negociação. Como revelou um ativista negro que participou da equipe de transição do governo:

No período de transição, houve um racha dentro do governo quanto à criação de um ministério com essas características. Parte do núcleo duro do governo resistiu e era contrário a isso. Houve um processo de negociação enorme. Tanto é verdade que o ministério não é criado no dia 1º de janeiro, não toma posse no dia 1º, só toma posse no dia 21 de março, dia internacional pela eliminação da discriminação racial. E depois de uma intensa negociação, na qual o ministério da promoção da igualdade racial, primeiro teve que aceitar que não fosse ministério. Era uma secretaria especial vinculada ao gabinete da Presidência da República, ou seja, subordinada à Casa Civil. O primeiro dado era esse, não tinha autonomia de ministério (Entrevista Zulu Araújo).¹³³

O grupo de trabalho formado para elaborar a proposta da nova secretaria refletia a composição de forças no interior no Movimento Negro e dos dois principais partidos da base do governo. Por parte do Movimento Negro havia representantes de cinco organizações nacionais: Coordenação Nacional de Entidades Negras (CONEN); Movimento Negro Unificado (MNU); União dos Negros pela Igualdade (UNEGRO); e representante do Partido dos Trabalhadores/secretaria Nacional de Combate ao Racismo (PT); e do Partido Comunista do Brasil (PCdoB) (RIBEIRO, 2014). Matilde Ribeiro, uma das coordenadoras da comissão que elaborou o *Programa Brasil sem Racismo* (PBR) e integrou a equipe do Governo de Transição (Lei 10.609/2002), foi escolhida para ser a primeira secretária de promoção da igualdade racial.

A nova e inédita agência do governo federal foi estruturada tendo por base a Convenção Internacional sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação, o Programa Brasil sem Racismo e a Declaração e Plano de Ação de Durban (RIBEIRO, 2014). Como parte da estrutura básica da SEPPIR, foi também criado o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR), órgão colegiado de caráter consultivo, cuja “finalidade é propor, em âmbito nacional, políticas de promoção da igualdade racial, com ênfase na população negra e outros segmentos étnicos da população brasileira”.¹³⁴ Quando da

¹³³ A SEPPIR foi criada pela Medida Provisória nº 111, convertida na Lei nº 10.678, de 23 de maio de 2003. Em entrevista, Matilde Ribeiro revelou que parte do governo queria que fosse 13 de maio o dia de criação da SEPPIR. O Movimento Negro pressionou para ser no dia 21 de março, Dia Internacional pela Eliminação da Discriminação Racial. As elites brasileiras não conseguem se desvencilhar do dia 13 de maio, independentemente do matiz político.

¹³⁴ Decreto nº 4.885/2003.

sua criação, o CNPIR era composto por 44 membros, sendo 22 ministros de Estado, fato que sinalizava que o tema seria uma prioridade do novo governo. Os demais membros eram representantes da sociedade civil. Posteriormente, a composição do conselho foi alterada pelo Decreto nº 6.509, de 2008. Além da inclusão da Fundação Cultural Palmares e da Fundação Nacional do Índio, a principal alteração foi que os ministros de Estado deixaram de ser os conselheiros. Pelo novo decreto, os Ministérios indicariam representantes. Por fim, foi instituída a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR) pelo Decreto nº 4.886, de 20 de novembro de 2003.

O objetivo principal da PNPIR, conforme o Art. 2º do referido decreto, é a diminuição das desigualdades raciais no Brasil, com ênfase na população negra, articulando questões de raça e gênero. Os princípios que orientam a PNPIR são a transversalidade, a descentralização e a gestão democrática. A SEPPIR foi definida como o órgão responsável pela coordenação das ações e articulação institucional da política, devendo todos os órgãos da administração pública federal prestar apoio à implementação da PNPIR. Assim, o novo governo emitia sinais de que o Estado brasileiro efetivamente modificaria o conteúdo da sua “política racial”. Assumia que o racismo era um problema político relevante e para o seu enfrentamento esboçara uma política e criara órgãos para implementá-la.¹³⁵

A PNPIR introduziu uma inovação em termos de princípio orientador da política pública, a saber: transversalidade das suas ações, pois gestão democrática e descentralização são princípios das políticas sociais consagrados desde o advento da Constituição de 1988. No que se refere a esses dois princípios, há uma literatura consolidada sobre a formação e funcionamento dos conselhos gestores, bem como sobre a descentralização das políticas sociais brasileiras. Sem dúvida, o princípio da transversalidade constitui uma novidade que traz no seu bojo novos desafios para formuladores e gestores de políticas públicas. Nas linhas que se seguem, descrevo de que maneira cada um desses princípios foi operacionalizado pela SEPPIR para desempenhar sua missão institucional e quais os principais óbices desse processo.

A política de promoção da igualdade racial, como já dito em outras passagens desta Tese, é uma complexa e recente inovação institucional no Estado brasileiro. Portanto, faz-se necessário travar uma discussão sobre o contexto e o processo de seu surgimento, bem como dos seus princípios orientadores.

¹³⁵ O Governo Lula da Silva regulamentou o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (Decreto nº 4.887/2003).

Quando a temática das desigualdades raciais alcança a agenda governamental federal, a partir de 1995, já a faz sob a perspectiva da transversalidade. Conforme visto no capítulo anterior, a ideia de transversalidade já estava contida no documento *Programa de Superação do Racismo e da Desigualdade Racial* entregue pelos dirigentes da Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida ao presidente Fernando Henrique Cardoso. Esse princípio também presidiu a atuação do GTI e orientou os documentos subsequentes referentes à construção de uma política de promoção da igualdade racial tanto do Movimento Negro quanto do governo federal no país.

O princípio da transversalidade informa que as ações de uma determinada política pública devem ser consideradas e integradas nas demais políticas. No caso específico da política de promoção da igualdade racial, esse princípio indica que o conjunto das políticas de um governo deve ter como objetivo a redução das desigualdades raciais e que, para tanto, devem incluir esse objetivo nas suas ações setoriais (SILVA; CARDOSO; SILVA, 2014).

A transversalidade é uma característica fundante e, talvez, um dos maiores desafios de uma política de promoção de igualdade racial e de combate ao racismo.¹³⁶ O fenômeno do racismo e seus efeitos são ubíquos. Muito provavelmente, não existe uma dimensão das relações sociais que não seja por ele transpassado.¹³⁷ Assim, uma política de promoção da igualdade racial não constitui um subsistema de política em si mesmo (SABATIER, 1988; SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993), deve estabelecer diálogos para influenciar e modificar os subsistemas de políticas mais afetos àquela problemática.

A transversalidade nas políticas públicas é uma novidade inaugurada com a criação das secretarias Especiais de Direitos Humanos (SEDH), de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), de Políticas para as Mulheres (SPM) e Nacional da Juventude (SNJ), no processo de formulação do PPA 2004-2007 (IPEA, 2009).

A criação dessas secretarias visava, por meio do trabalho de articulação governamental realizado por órgãos ligados diretamente à Presidência da República, mobilizar ministérios para que estes inserissem nos seus planejamentos, bem como na execução de suas políticas, enfoques voltados para temas como direitos humanos, raça, gênero e juventude (id., *Ibid.*, p. 550).

O IPEA (2009) adverte que, em que pese à introdução do conceito de transversalidade no debate sobre políticas públicas ter sido estimulada pelos temas relativos

¹³⁶ O mesmo se aplica à política para as mulheres, pessoas com deficiência, crianças, adolescentes e jovens. Enfim, para todos os grupos sociais não identificados no estereótipo do sujeito universal: homem, branco, heterossexual, entre 25 a 65 anos.

¹³⁷ Cf. Fanon (2008).

aos direitos humanos, raça, gênero, pessoas com deficiência, idosos, criança e juventude, e seja a ótica adotada para essas áreas pelo governo federal, o conceito não deve ser tomado como sinônimo de políticas dirigidas a grupos vulneráveis. O enfoque da transversalidade se aplica a temas complexos e multidimensionais que exigem soluções criativas, inovadoras e pactuadas entre diferentes atores setoriais e em todos os níveis da cadeia decisória.

O termo transversalidade tem sua origem no campo dos estudos educacionais, segundo o qual o processo pedagógico deveria ser pensando sob uma perspectiva interdisciplinar. Posteriormente, o conceito foi incorporado pela sociologia, psicologia e filosofia (IPEA, 2009) e mais recentemente para a área de gestão de políticas públicas.

O estudo do IPEA (op. cit.) revela que há uma compreensão bastante “elástica” sobre o significado de transversalidade nas políticas públicas por parte da alta burocracia federal (planejadores com planejadores da política governamental, em seu nível estratégico; gestores das secretarias especiais e os gerentes dos programas federais), que suscita práticas bastante distintas, por vezes contraditórias, e interpretações equivocadas. Trata-se, portanto, de uma novidade e um desafio institucional, pois implica um compartilhamento de responsabilidades institucionais, ou seja, uma mudança no padrão de gestão de políticas públicas (FERREIRA, 2014).

O conceito de transversalidade implica mudança no modelo de gestão de políticas vigente e o abandono do modelo burocrático-departamental baseado na divisão de tarefas por setores de atuação, segundo os princípios de unidade de comando e estrutura piramidal. Na transversalidade, o princípio organizativo repousa em ações interdepartamentais no interior de arranjos institucionais lastreados na confiança e na cooperação, que privilegiem a negociação e a tomada de decisões em que as competências, experiências, recursos e técnicas, reunidos em cada área de atuação, possam produzir sinergias e concertar ações exitosas (IPEA, 2009).

Quando aplicado a políticas para grupos populacionais específicos, por exemplo, o conceito compreende ações que, tendo por objetivo lidar com determinada situação enfrentada por um ou mais desses grupos, articulam diversos órgãos setoriais, níveis da Federação ou mesmo setores da sociedade na sua formulação e/ou execução (IPEA, 2009, p. 780).

Uma das exigências da transversalidade é uma ação proativa e dirigente que consiga estabelecer interlocução com as diferentes áreas identificadas como estratégicas para a política transversal, de modo que se traduza em uma agenda positiva às agências finalísticas (DE PAULO, 2015). A princípio, o conceito é aparentemente de fácil compreensão, todavia sua operacionalidade revela-se bastante complexa e difícil. Exige a incorporação de uma

perspectiva de complementaridade e confluência entre as políticas e programas. Assim, a aplicação do conceito de transversalidade exige um novo desenho institucional, menos orientado pela hierarquia e centralização, mais favorável a modelos de gestão horizontal, em cuja perspectiva interdepartamental ou intersetorial os atores desenvolvem ações cooperativas para alcançar objetivos comuns. “Nesses desenhos, a coordenação dos trabalhos envolve mais organização das agendas, acompanhamento das tarefas e relatoria do processo e menos relações de mando e subordinação” (IPEA, 2009, p. 780).

Como verificar a institucionalização do princípio da transversalidade em uma política pública? Silva, Cardoso e Silva (2014) consideram que a institucionalização de uma política pública se efetiva quando ela é inserida de maneira “articulada e consistente nas peças de planejamento e orçamento” (id. *Ibid.*, p. 7). Assim, quando se mira o Plano Plurianual (PPA)¹³⁸ 2000-2003, elaborado no segundo governo Fernando Henrique Cardoso, a dimensão racial não consta em nenhum dos seus 28 objetivos (SILVA, CARDOSO; SILVA, 2014). Esse assunto será inserido como diretriz do governo federal pela primeira vez no PPA 2004-2007 e mantido nos PPAs subsequentes (PPA 2008-2011; PPA 2012-2015). Considerando que o PPA é o elemento estrutural da ação governamental (SILVA et al., 2014), a inserção e a forma como a temática da igualdade racial é contemplada nos Planos Plurianuais devem ser consideradas como a “prova de ácido” (SILVA, N.; HASENBALG, 1992) tanto da política de promoção da igualdade racial quanto do princípio da transversalidade.

Em primeiro lugar, porque segundo a lógica da transversalidade as agências federais deveriam alocar recursos para as áreas estimuladas pela PNPIR (SEPPPIR, 2007), ou seja, as ações e metas da PNIR devem ser contempladas nos orçamentos dos órgãos finalísticos. Segundo, a cultura organizacional da administração pública é ainda notadamente departamental/setorializada, o que gera a ausência do diálogo horizontal entre as agências (JACCOUD, 2009). Junte-se a isso a própria composição política de um governo de coalizão com partidos bastante heterogêneos.

Numa análise pormenorizada do PPA 2004-2007 e do PPA 2008-2011, Silva; Cardoso; Silva (2014) chegam a algumas conclusões. No PPA 2004-2007, embora conste como megaobjetivo 8 “promover a redução das desigualdades raciais” (SILVA; CARDOSO; SILVA, 2014, p. 16), essa ação não foi efetivamente incorporada como meta central no projeto nacional de desenvolvimento. Segundo, a temática racial não é abordada sob a

¹³⁸ O Plano Plurianual (PPA) é um instrumento de planejamento de médio prazo (4 anos), previsto na Constituição Federal de 1988, cuja elaboração é obrigatória para todos os níveis de governo (federal, estadual e municipal), cf. <http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ppa>; e <http://www.gestaopublica.org.br/o-que-e-o-plano-plurianual-municipal/>

categoria da transversalidade. Os autores reconhecem que a referência à questão das desigualdades raciais no texto da mensagem presidencial que acompanha a proposta do PPA seja um avanço significativo, sobretudo quando comparado ao PPA 2000-2003. Eles constatam que a problemática racial, “quando mencionada em outros desafios, aparece dissociada de ação específica a cargo das demais pastas do governo”. Mais adiante, apontam que “a redução da desigualdade racial não estava nem ao menos mencionada nas 63 metas prioritárias elencadas em 16 categorias” (SILVA; CARDOSO; SILVA, 2014, p. 17). Ao avaliar a execução do PPA 2004-2008, os autores verificaram que, não obstante conste como um dos seus desafios reduzir as desigualdades, “80% dos programas do Executivo – 60% nas pastas sociais – ainda não haviam incorporado a questão racial nem no nível mais elementar” (Id. Ibid., p. 30).

No PPA 2008-2011, os autores são categóricos em afirmar que “a questão racial também não encontra eco entre as dezenove áreas em que estão organizadas as metas prioritárias para o período 2008-2011” (SILVA; CARDOSO; SILVA, 2014, p. 23). Argumentam que, na mensagem presidencial para o plano do quadriênio 2008-2011, o enfrentamento das desigualdades raciais ficou circunscrita à questão quilombola. Por fim, os autores detectaram alguns problemas referentes ao modelo de gestão dos planos, entre outros eles ressaltam “a tendência ao insulamento da questão racial no âmbito da SEPPIR; falta de correspondência entre os diagnósticos relativos à população negra e as ações apresentadas para enfrentar a desigualdade racial” (Id. Ibid., p. 31).

A pesquisa de Silva, Cardoso e Silva (2014) ao penetrar no âmago dos PPAs, onde a política pública efetivamente se materializa, fornece elementos para aquilatar com maior precisão avanços, limites e óbices à política de promoção da igualdade racial, de modo a realizarmos “avaliações menos ingênuas” das políticas públicas (ARRETCHE, 2001b). A análise dos PPAs desvela que, se do ponto de vista retórico, as desigualdades raciais são reconhecidas como graves e sublinhadas nas várias dimensões da vida social, todavia, além de não ter centralidade no projeto de desenvolvimento nacional, a ação governamental visando ao equacionamento enclausura-se nos programas da SEPPIR, com poucas chances de romper as grades da lógica burocrático-departamental. Por fim, mas não menos importante, Silva, Cardoso e Silva (2014) alertam que políticas como a de igualdade racial, por serem recentes e com menor grau de institucionalização, revelam fragilidade no que tange à capacidade de indução. Essa fragilidade repercutirá no desenho institucional e nos mecanismos disponíveis para promover a descentralização da política pública.

Sem embargo, antes de descrever o *modus operandi* do processo de descentralização da política de igualdade racial, sumário as bases de como o princípio gestão democrática se consubstancia. A literatura especializada sobre o tema demonstra que a operacionalização da noção de gestão democrática nas políticas públicas segue, em linhas gerais, um roteiro, uma vez que, ao mesmo tempo em que é conhecido, se revela pouco eficaz e efetivo na realização das suas promessas.

O princípio da gestão democrática da PNPIR materializa-se em órgãos e instâncias de participação da sociedade civil, sobretudo, mas não exclusivamente, organizações do Movimento Negro, como o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR) e a Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CONAPIR), no plano do governo federal. Essas estruturas deveriam ser replicadas no âmbito dos Estados e Municípios, seguindo o princípio da descentralização.

O CNPIR foi instituído quando da criação da SEPPIR, em 2003. A I CONAPIR foi realizada em julho de 2005, reunindo mais de mil delegados de todos os Estados brasileiros, em Brasília. A conferência nacional foi precedida de conferências municipais e estaduais. Estima-se que o processo como um todo, da realização das conferências (municipais, estaduais e nacional), tem mobilizado e envolvido cerca de 90 mil pessoas em todo o país (JACCOUD, 2009). Os números revelam um esforço hercúleo para a realização da I CONAPIR, considerando o ineditismo do órgão (SEPPIR) e da política. O esforço e a atuação da SEPPIR e do Movimento Negro brasileiro para a efetivação desse encontro se recobrem de simbolismo histórico e político, pois se trata de uma área sem uma herança institucional (“legado de políticas prévias”), sem regras constitucionais e sem uma engenharia operacional inerente ao seu funcionamento (ARRETCHE, 2000).

Dentre os objetivos da I CONAPIR estava a definição das diretrizes da PNPIR, considerando a perspectiva de gênero, cultura e religião, e também a formulação de proposta para subsidiar a elaboração do Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PLANAPIR), que deveria ter sido lançado em novembro de 2005. No entanto, esse plano somente ganhou forma e foi aprovado em 2009, em seguida à II CONAPIR.

A II CONAPIR, embora prevista e convocada para acontecer em 2008, só se concretizou em 2009. Com um atraso de quatro anos, a SEPPIR sistematizou o conteúdo das propostas das duas conferências, dando materialidade ao Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial (RIBEIRO, 2014), seis anos após a criação da SEPPIR. Por conseguinte, as proposições do PLANAPIR não foram inseridas no PPA 2008-2011. Por seu turno, a III CONAPIR foi realizada no conturbado ano de 2013, marcado por uma onda de protestos em

inúmeras cidades brasileiras, que ficou conhecida por “jornadas de junho”, e os dez anos da instituição da PNPIR.

As conferências são importantes porque têm o papel de definir as diretrizes da Política de Promoção da Igualdade Racial para um período de gestão. Entretanto, os interregnos observados entre cada uma das conferências demonstram por si só que o prazo de dois anos previsto entre as conferências é bastante curto, e o governo federal termina por não os cumprir.

Nos Estados e Municípios, as conferências são também um momento importante para mobilizar as organizações e os militantes negros. Segundo muitos entrevistados, a I CONAPIR foi a mais importante realizada até o momento. Nela foram definidas as áreas prioritárias de atuação e os principais desafios a serem enfrentados. Passados dez anos, constatamos que esses desafios continuam atuais.

O terceiro princípio da PNPIR é o da descentralização. Em Estados federativos, as políticas públicas elaborada pelo governo federal para ser implementada pelos níveis locais pressupõe a adesão de Estados e Municípios. No entanto, como esses entes gozam de autonomia, faz-se necessária a definição de “estratégias de indução do nível de governo interessado na descentralização” (ARRETCHE, 2000, p. 33), suficientemente atraentes para provocar a adesão. Silva, Cardoso e Silva (2014) chamam a atenção para a debilidade da capacidade de indução da SEPPIR.

Dentre as inúmeras ações previstas na PNPIR, constava a criação da Rede Nacional de Promoção da Igualdade Racial, envolvendo os entes federativos e organizações de defesa de direitos, e a estruturação do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (SINAPIR).

Posteriormente, em 2004, a rede foi rebatizada, e em seu lugar foi instituído o *Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial* (FIPIR) (RIBEIRO, 2005). A formação da rede e do seu sucedâneo, o FIPIR, partiu da constatação de que a SEPPIR estava diante de um vazio institucional. Não havia nenhum marco legal ou uma política pública que tratasse expressamente da questão da promoção da igualdade racial. Sobressaía a ausência de uma legislação que determinasse que os Estados e Municípios constituíssem unidades administrativas para desenvolver ações de enfrentamento das desigualdades raciais e promoção da igualdade racial. Assim, o fórum foi concebido como uma estratégia de atração para aglutinar os gestores de órgãos anteriores à criação da SEPPIR, aqueles surgidos da mesma lavra da Secretaria e como incentivo para a formação de organismos similares em todas as administrações municipais e estaduais. A função do fórum, frente ao pioneirismo

institucional no governo federal, era materializar a política de promoção da igualdade racial. Ele deveria também cumprir o papel de alavancar a capilaridade institucional da SEPPIR nos Estados e Municípios (BORGES, 2005).

O FIPIR foi concebido como um mecanismo de articulação institucional entre as agências governamentais nos três níveis de governo - União, Estados e Municípios – que realizassem ações direcionadas à igualdade racial. O fórum é também um espaço de troca de experiências entre os organismos executivos estaduais e municipais que atuassem no enfrentamento do racismo e na promoção da igualdade racial, desenvolvendo, também, conforme a concepção dos formuladores, as funções de formação dos gestores estaduais e municipais, de planejamento e de monitoramento das ações políticas de promoção da igualdade racial (JACCOUD, 2009). Deveriam ainda contribuir para o fortalecimento institucional dos órgãos estaduais e municipais de promoção da igualdade racial, cuja estrutura organizacional pode ser composta por secretarias, coordenadorias, assessorias, núcleos, gerências e outras formas organizacionais (BORGES, 2005). Uma instância para estimular a pactuação federativa em torno da promoção da igualdade racial.

Em junho de 2006, quando do VI Encontro Nacional do FIPIR, que reunira mais de 500 gestores estaduais e municipais, em Brasília, foi assinado o “Pacto Governamental pela Igualdade Racial”, uma tentativa da SEPPIR de concretizar os compromissos firmados com os ministérios a partir dos eixos programáticos desse fórum.

O relatório de gestão da SEPPIR (quadriênio 2003-2007) informa que o FIPIR também foi concebido como um mecanismo para estimular a descentralização e aumentar a capilaridade da PNPIR, a partir da adesão de Estados e Municípios. O fórum é parte da estratégia de descentralização da PNPIR. No Relatório de Gestão 2003-2006, a SEPPIR reconhece o FIPIR como a principal instância de aglutinação e desenvolvimento de ações concertadas entre os três entes federativos. Sem uma estratégia de indução, os Estados e Municípios são convidados a aderir ao fórum via assinatura de um Termo de Compromisso.

Quando da sua constituição, o FIPIR contava com 36 Municípios e 10 governos estaduais (SEPPIR, Relatório de Gestão 2003-2006). No final da gestão do primeiro governo Lula, a expansão do fórum foi notável. Em 2006, contabilizou 450 adesões, sendo 23 Estados e 427 Municípios. Desse total, apenas 161 administrações municipais e 23 estaduais tinham criado algum tipo de estrutura organizacional para gerir a política de igualdade racial (JACCOUD, 2009. p. 108). Observa-se uma diferença entre o total de administrações estaduais e municipais que aderiram ao FIPIR e o número de organismos constituídos para desempenhar as funções exigidas pela política alvo da assinatura do termo de adesão. Em

outras palavras, a assinatura do Termo de Adesão ao FIPIR não cria a obrigatoriedade de instituir um órgão local (estadual ou municipal) para fazer valer essa aderência. Ou seja, não há custos (político, financeiro, etc.) em aderir ao fórum e, posteriormente, nada a fazer em prol da política de igualdade racial.

A adesão ao FIPIR é espontânea, um ato voluntário e unilateral dos níveis de governo locais (Estado e Municípios). Não se verifica o estabelecimento de uma estrutura de incentivos que fomente o apoio dos governos locais (estaduais e municipais). Desse modo, o alcance dos objetivos da PNIR de: a) ampliar a capilaridade; b) fortalecer a transversalidade; e c) fortalecer os órgãos similares à SEPIIR com a busca de seu reconhecimento político nas estruturas institucionais existentes, fica debilitado, desvelando a fragilidade institucional da própria SEPIIR como órgão gestor da política nacional.

A ideia de criação de um Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (SINAPIR) já estava entre as ações previstas na Política Nacional de Promoção da Igualdade racial (PNPIR), conforme Decreto nº 4.886/2003. Finalmente, em 2010, quando da aprovação da Lei 12.288/2010 – Estatuto da Igualdade Racial –, houve a instituição do SINAPIR, regulamentando os princípios, objetivos, instrumentos gerenciais, estrutura, forma de participação, competências, responsabilidades e mecanismo de financiamento, pelo Decreto 8.136/2013.

No parágrafo 1º do Art. 1 do referido decreto, o SINAPIR é definido como “um sistema integrado que visa descentralizar e tornar efetivas as políticas públicas para o enfrentamento ao racismo e para a promoção da igualdade racial no país”. Com base na nova legislação, a SEPIIR publicou a Portaria nº 8, de 11 de fevereiro de 2014, aprovou novos procedimentos para adesão de Estados, Distrito Federal e Municípios ao SINAPIR – as modalidades de gestão previstas – e definiu os critérios para acesso a recursos públicos federais, assegurando prioridade aos entes participantes do sistema.

A Portaria nº 8/2014 divide em três níveis as modalidades de gestão da Política de Enfretamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial: i) gestão plena; ii) gestão intermediária; iii) e gestão básica. Cabe à SEPIIR aprovar a adesão e proceder à classificação dos entes participantes do sistema nas modalidades de gestão, podendo haver reclassificação no âmbito do SINAPIR sempre que houver modificação na situação do ente participante.

O Estatuto da Igualdade Racial instituiu o marco legal da Política de Enfretamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial, o Decreto nº 8.136/2013 e a Portaria nº 8/2014 estabeleceram novas normas e critério para a adesão dos Estados, Municípios e Distrito Federal ao sistema. Esses novos instrumentos legais propiciaram uma depuração nos

processos de adesão. No Quadro 3.1, observa-se, em comparação com os números de 2006, uma diminuição na quantidade de organismos participantes.

Quadro 3. 1- Número de órgãos e de conselhos de promoção da igualdade racial

Vinculação	Órgãos	Conselhos
Estadual	27	18
Municipal (Capital)	139 (14)	71 (12)
Total	166	89

Fonte: Assessoria de Assuntos Federativos/SEPPPIR. Dezembro de 2014. Reproduzido de SEPPPIR. Promoção da Igualdade Racial: destaques 2011-2014 (p. 14).

O Decreto que regulamenta o Estatuto da Igualdade Racial define o FIPIR como o “espaço de formação de pactos no âmbito do sistema”.¹³⁹ Cabe ao fórum implementar estratégias para a incorporação da política nacional de promoção da igualdade étnico-racial às ações governamentais de Estados e Municípios. O Estatuto responsabiliza que os órgãos estaduais de promoção da igualdade racial dos entes que aderirem ao SINAPIR a criarem órgãos gestores estaduais e municipais de apoio ao seu funcionamento.

3.5 Experiências municipais de promoção da igualdade racial: um breve balanço da literatura

Nesta seção, faço um breve balanço da literatura sobre experiências municipais de implementação da PPIR. Serve como a antessala para a análise comparativa dos casos analisados nesta tese.

Em trabalho pioneiro, Rosso et ali (2008) empreenderam investigação sobre iniciativas municipais de promoção da igualdade racial. A pesquisa, realizada entre 2005 e 2006, envolveu levantamento de dados primários em cinco Municípios brasileiros, a saber: Macapá (AP), Vitória da Conquista (BA), Corguinhos (MS), São Carlos (SP) e Viamão (RS).

Uma das principais contribuições da pesquisa refere-se ao critério de escolha dos Municípios. Todos à época da investigação eram administrados pelo Partido dos Trabalhadores (PT), em pelo menos duas gestões consecutivas (2000-2004; 2005-2008). Qual a importância desse fato? Como apontado por Arretche (2004) e Costa (2007), os partidos políticos no Brasil poderiam atuar como um mecanismo de coordenação política e de regulação das relações intergovernamentais. Entretanto, não o fazem pela inexistência de

¹³⁹ Decreto nº 8.136, Art. 8, Inciso IV.

estruturas partidárias centralizadas. Abrucio (2006) chama a atenção para uma concepção de governança em rede, introduzida pelo PT no governo federal. Para esse autor, o modelo de redes da administração petista seria oposto ao modelo verticalizado prevalente na gestão Fernando Henrique Cardoso. A concepção de redes é apontada como o motor para a efetiva instalação de programas de modernização da administração pública nos Estados e Municípios.¹⁴⁰ Assim, o estudo de Rosso et al. (2008) fornece informações sobre o exercício de coordenação política ou não por parte de um partido no que tocante a uma política pública.

A capital do Estado do Amapá foi considerada “uma localidade emblemática na Região Norte do país para verificação do processo de implementação do sistema de promoção de igualdade racial” (SANTOS, S. 2008, p. 43). Em 2004, a Prefeitura Municipal de Macapá criou o Programa Municipal de Combate ao Racismo e o Programa de Ações Afirmativas para Afrodescendentes. Em 2005, instituiu a Comissão Municipal de Políticas de Promoção da Igualdade Racial de Macapá. No entanto, até à época da pesquisa (fevereiro de 2006), a referida comissão municipal, instituída para atuar como órgão articulador entre as secretarias municipais e o gabinete do prefeito de modo a fomentar a PPIR sequer tinha um espaço físico definido para reuniões. Santos, S (2008, p. 54) informa que “a Comissão Municipal de Políticas de Promoção da Igualdade Racial de Macapá não tem nenhum trabalho concreto de implementação e/ou execução de políticas nessa área”.

Por sua vez, o governo do Estado do Amapá, sob a gestão do Partido Socialista Brasileiro (PSB), seguindo a orientação do governo federal, criou, em 2004, a Secretaria Extraordinária de Políticas para os Afrodescendentes (SEAFRO) do Estado do Amapá. Embora sendo de partidos aliados, componentes da base de sustentação do governo federal, o secretário da recém-criada secretaria, apesar da insistência, não conseguia agendar uma audiência com o prefeito de Macapá (SANTOS, S. 2008).

A criação da Comissão Municipal de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, bem como a formulação dos programas de combate ao racismo e de ações afirmativas da prefeitura de Macapá são respostas à demanda da SEPPPIR, que, por meio de uma carta-documento, convocou governadores e prefeitos a criarem órgãos similares àquela secretaria nas suas respectivas estruturas administrativas. Assim, a Comissão Municipal de Macapá surgiu como uma forma de atender a uma demanda do governo federal. Portanto, sua criação não decorreu de uma ação política do movimento negro local (SANTOS, S. 2008). Todavia,

¹⁴⁰ Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (PNAGE) e o Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros (PROMOEX) (ABRUCIO, 2006).

esse autor informa que o prefeito firmou um termo de compromisso com a SEPPIR e assinado a carta de adesão ao FIPIR para atender solicitação dos militantes negros do seu partido, o PT.

O caso da prefeitura de Macapá é de existência de legislação municipal – Programa Municipal de Combate ao Racismo e o Programa de Ações Afirmativas para Afrodescendentes, porém sem órgão municipal para fazer a articulação e conferir materialidade às ações previstas. Deve-se registrar que o Movimento Negro de Macapá desconhecia a existência da Comissão Municipal de Políticas de Promoção da Igualdade Racial ou de outros organismos municipais dedicados à questão racial (SANTOS, S., 2008).

Na Região Nordeste, o caso estudado foi o de Vitória da Conquista, na Bahia, administrada pelo PT por cinco gestões consecutivas (1997-2016). Segundo Silva, N (2008), no município de Vitória da Conquista há 48 comunidades rurais negras. A prefeitura desenvolve projetos embrionários destinados às comunidades quilombolas e à juventude negra. Contudo, os projetos são experimentais e incipientes. A Coordenação Municipal de Igualdade Racial somente foi criada em 2014 (Lei nº 024/2014). Por fim, o autor relata uma situação de precariedade nas ações de promoção da igualdade racial em Vitória da Conquista. Pelo que se depreende da leitura do texto de Silva, N (2008), o prefeito acredita que as ideias de políticas como a da igualdade racial deveriam ser mais difundidas no interior do partido.

O estudo de caso representativo da Região Centro-Oeste foi no Município de Corguinho, Mato Grosso do Sul (MS), administrado pelo PT por duas gestões (2001-2004 e 2005-2008). O prefeito foi um dos primeiros a assinar o termo de adesão ao FIPIR, criando logo em seguida a Coordenadoria Municipal para Promoção da Igualdade Racial (COMPPIR), subordinada ao Departamento de Assistência Social (MACHADO, 2008). Todavia, a prefeitura de Corguinho não elaborou política ou mesmo empreendeu ações em consonância com a proposta da SEPPIR para o município.

Sem embargo, a COMPPIR tem realizado ações direcionadas tão somente a uma comunidade negra rural do Município: Comunidade Quilombola de Furnas da Boa Sorte. A autora informa que a Coordenadoria Municipal atua, na realidade, como um articulador das ações municipais direcionadas à referida comunidade rural. Importante frisar é que essas ações não estão vinculadas à PNPIR. São ações como as dos Programas Fome Zero, Luz para Todos, Bolsa Escolar e Escola Ideal.

Na área da saúde, constatou-se a ausência de ações do Programa de Atenção à Saúde da População Negra. No campo da educação, há o registro de um curso de formação de professores para implantação da Lei 10.639/2003, oferecido pela Secretaria de Educação do Governo do Estado Mato Grosso Sul. Para o Departamento de Educação de Corguinho, essa

ação se restringiu às escolas da comunidade rural de Boa Sorte. Segundo Machado (2008), o fato de ter sido criada sem um processo de discussão com os demais órgãos municipais sobre o seu papel e objetivos, ela foi relegada pelos demais setores da administração municipal como um órgão “voltado para o encaminhamento das demandas e problemas referentes à comunidade quilombola de Furnas da Boa Sorte” (MACHADO, 2008 p. 128).

Antes mesmo de o governo federal criar a SEPPIR, o governo estadual do Mato Grosso do Sul formulou o Programa de Superação das Desigualdades Raciais (PSDR), em 2001. Em seguida instituiu a Coordenadoria de Combate ao Racismo, ligada à Secretaria do Trabalho e Assistência Social. Com a criação da SEPPIR, essa coordenadoria passou a ser denominada Coordenadoria de Políticas para Promoção da Igualdade Racial – CPPIR-MS. Segundo Machado (*op.cit.*), essa coordenadoria não consegue atuar de forma adequada com os demais setores do governo. De acordo com a autora, a CPPIR têm empreendido esforços na realização de eventos de grande alcance político, mas não dispõe de um plano de implantação da política de promoção da igualdade racial no âmbito estadual (MACHADO, 2008).

O caso de Corguinho é emblemático, na medida em que a existência de um alinhamento partidário nas três esferas de governo não foi capaz de produzir uma mudança institucional. Esse caso ilustra as dificuldades de implementação de políticas formuladas no plano federal, nas esferas estaduais e municipais, sem mecanismos de indução bem definidos. Mesmo quando o prefeito é do mesmo partido do presidente e do governador, não é um elemento decisivo para a implantação de uma política pública no âmbito municipal.

Na Região Sudeste, a pesquisa examinou as ações desenvolvidas no município de São Carlos (SP).¹⁴¹ Em 2001, na primeira gestão do prefeito do Partido dos Trabalhadores,¹⁴² houve a criação de uma seção de combate ao racismo, na Secretaria de Cidadania e Assistência Social, e de uma assessoria de educação étnico-racial, na Secretaria de Educação e Cultura. A criação dessas unidades administrativas atende a demandas do Movimento Negro, que pleiteava uma secretaria – “Secretaria Municipal do Negro” -, e do movimento educacional mais próximo ao NEAB/UFSCar (LIMA; SÁ, 2008).

A Seção de Combate ao Racismo e à Discriminação (unidade administrativa de terceiro escalão) é o setor encarregado de elaborar políticas afirmativas, promover a cultura afro-brasileira e desenvolver ações de combate ao racismo e à discriminação racial na cidade.

¹⁴¹ Em São Carlos, encontra-se a Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), na qual se destaca o Núcleo de Estudos Afro-Brasileiros (NEAB). Na UFSCar, os professores Petronilha Gonçalves e Valter Roberto Silvério são referências obrigatórias no campo da Educação para as Relações Étnico-raciais. A primeira foi conselheira do Conselho Nacional de Educação, responsável pela elaboração do parecer CNE/CP n.º 3/2004. O segundo exerceu o cargo de assessor do ministro da Educação entre 2004 e 2005.

¹⁴² O PT elegeu o prefeito de São Carlos nas eleições de 2000, 2004 e 2008.

Deve atuar de maneira transversal com os demais órgãos e secretarias municipais, a fim de atender às demandas da sociedade civil na luta contra o racismo, sendo a referência institucional sobre o tema (LIMA, SÁ, 2008).

Por sua vez, na área da educação, a Assessoria de Educação Étnico-Racial realizou, nos anos de 2001 a 2005, diversas atividades, como orientações pedagógicas e formação de professores. O NEAB/UFSCar teve um papel destacado nas ações desenvolvidas no setor educacional. Lima; Sá (2008) relatam que, segundo os participantes da pesquisa, o Movimento Negro de São Carlos seria desarticulado por conta da participação limitada em relação às ações e atividades de promoção da igualdade racial na educação.

Viamão, Município integrante da Região Metropolitana de Porto Alegre (RS), é o representante da Região Sul na pesquisa. Cidade administrada pelo PT por quatro gestões consecutivas – 1997 a 2009. No entanto, as primeiras iniciativas de promoção da igualdade racial alcançam a agenda do Executivo municipal um ano após a criação da SEPPIR, quando, em 4 de março de 2004, o prefeito criou o Grupo de Trabalho Antirracismo (GTA) intersecretarias, cujo objetivo era elaborar propostas para garantir igualdade de oportunidade e de direitos entre todos, de forma a assegurar à população discriminada o pleno exercício de sua cidadania (OLIVEIRA, 2008).

A criação do GTA impulsionou a luta antirracista para um novo patamar em Viamão. Esse grupo conseguiu mobilizar alguns servidores municipais, como também obter o apoio do legislativo local, a ponto de a Câmara Municipal derrubar o veto do prefeito à lei de reserva de vagas em cargos comissionados municipais, conferindo especial singularidade ao caso de Viamão. A produção legislativa é outra característica que imprime peculiaridade à experiência desse Município.

No final de 2003, o Executivo municipal sancionou a Lei n.º 3.197/2003, que estabelece critérios para admissão em estágio remunerado na Prefeitura Municipal, sendo assegurada a reserva de 20% das vagas para estudantes afrodescendentes. Em janeiro do ano seguinte, os vereadores aprovaram a Lei n.º 3. 210, que determinava que nos concursos públicos efetuados pelo poder municipal para provimento de cargos efetivos, 44% (quarenta e quatro por cento) das vagas seriam reservadas a candidatos afro-brasileiros. Ao sancionar a referida lei, o prefeito vetou o artigo 6º, que garantia igual percentual para o provimento em cargos comissionados. Em março de 2004, a Câmara apreciou e derrubou o veto do prefeito, aprovando a reserva de vagas também para cargos em comissão. Houve a aprovação de nova legislação sobre o tema, dessa vez dispondo sobre reserva de vagas para indígenas em concursos públicos para cargos efetivos. A Lei n.º 3.257/2004 reservava 10% (dez por cento)

das vagas aos indígenas. Para Oliveira (2008), faltou a regulamentação da legislação aprovada, ou seja, os procedimentos administrativos que dão concretude à política de igualdade racial.¹⁴³

Os estudos de casos relatados aportam semelhanças que merecem ser ressaltadas: falta de estrutura material; ausência de dotação orçamentária; número insuficiente ou inexistência de servidores para as ações. Enfim, um quadro de precariedade administrativo-institucional. Entre similaridades e dessemelhanças, é possível identificar três tipos de situações referentes às experiências municipais descritas: Tipo 1: Existência de legislação (leis e/ou programas) sem criação de unidade administrativa para implementar as proposições aprovadas (Macapá e Viamão); Tipo 2: Criação de unidade administrativa sem um plano ou programa de ação (Corguinho e São Carlos); Tipo 3: Ausência de unidade administrativa, inexistência de programa ou legislação sobre o tema (Vitória da Conquista).

Deve-se ressaltar que essa pesquisa foi realizada entre 2005 e 2006, na fase ainda embrionária da PNPIR. No início de 2006, 403 entes federativos (Estados e Municípios) tinham assinado o termo de adesão ao FIPIR. No entanto, apenas 145 haviam criado algum tipo de organismo de promoção da igualdade racial (ROSSO, 2008). Os dados revelam que, assim como outras políticas sociais, a PNPIR tem ritmos e intensidades diferentes no seu processo de implantação e execução nos Estados e Municípios.

A pesquisa de Rosso et. al. (2008), realizada no final da primeira gestão da SEPPIR, esboça um instantâneo da novel política de igualdade racial. Três outras pesquisas contribuem para ilustrar melhor a hipótese dos ritmos e intensidades diferenciados dos processos de implementação da política de igualdade racial. Trabalhos acadêmicos, embora com escopos bastante variados entre si, mas vistos em conjunto, fornecem um quadro assaz acurado da agência do Movimento Negro e suas interações com o aparato estatal em cidades como Uberlândia (MG), Aracaju (SE) e Porto Alegre (RS).

Barbosa (2011) analisa a dinâmica da interação política do Movimento Negro com a Prefeitura de Uberlândia (MG) em perspectiva histórica. A investigação abrange três décadas (1980 - 2009). O estudo examina a organização sociopolítica e a institucionalização do Movimento Negro na esfera pública naquela cidade. Nesse trabalho, Barbosa esquadrinha as organizações negras de Uberlândia desde o seu surgimento. No momento seguinte, adentra

¹⁴³ Em 2017, a Lei nº 4575/2017 revogou as Leis municipais n.º 3.210/2004 e n.º 3.257/2004 e estabeleceu o percentual de 20% (vinte por cento) das vagas em concursos públicos para “afro-brasileiros, índios e pardos”- Art. 2º (sic!).

os processos de criação de organismos públicos de combate ao racismo, que o autor chama de processos de institucionalização política e social da comunidade negra uberlandense.

Em meados da década de 1980, o prefeito Zaire Rezende (1983-1988), do PMDB, atendeu uma das reivindicações do Movimento Negro de Uberlândia, criando, em 1985, o Conselho Municipal de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra (CMPDCN), sendo a primeira experiência de participação institucional da comunidade negra uberlandense (BARBOSA, 2011). O objetivo do conselho era realizar estudos acerca das condições da comunidade negra do Município e propor medidas para a eliminação das discriminações. Segundo esse autor, o conselho municipal impulsionou o debate público sobre o racismo e a desigualdade racial no Município, extrapolando os limites da visão culturalista, a que esse debate estava manietado.

Como parte do processo de ampliação do seu repertório de atuação, nos primeiros anos de 1990 o Movimento Negro local conseguiu introduzir um artigo na Lei Orgânica (Artigo 165) que os poderes públicos municipais deveriam adotar medidas para garantir: o estudo da cultura afro-brasileira nas escolas municipais; a formação dos professores para a remoção de ideias racistas e preconceituosas contra a mulher; e que os cursos de aperfeiçoamento para servidores públicos contemplem conteúdos que valorizem a participação dos negros na formação da sociedade brasileira (BARBOSA, 2011, p. 94).

No pleito eleitoral de 1992, os candidatos negros à vereança que não foram eleitos reuniram-se com diversas organizações do Movimento Negro para reivindicar a criação de uma “pasta afro-brasileira na administração municipal” (Id., Ibid., p. 107-108). O prefeito eleito (PFL) atendeu o pedido criando a Seção Afro-Brasileira na Secretaria Municipal de Cultura, uma unidade administrativa, sem prestígio, expressão política e dotação orçamentária, cuja agenda culturalista não contemplava as expectativas do Movimento Negro.

A partir dos anos 2000, o debate racial no Brasil ganha um novo impulso, influenciado pelos eventos nacionais e internacionais, vide 3ª CMR. Sob tal clima, a nova gestão municipal, iniciada em 2001, cria a Coordenadoria Municipal Afro-Racial (COAFRO) para suceder a extinta Seção Afro-Brasileira. O novo órgão, integrante da Secretaria Municipal de Governo, inicialmente gozou de *status* político e administrativo no governo. Contudo, devido a desencontros políticos-administrativos da gestão e a baixa interação do Movimento Negro, a COAFRO perdeu força e prestígio durante a gestão. No governo seguinte, a coordenadoria foi deslocada para a Secretaria Municipal de Cultura, “reduzida aos limites da questão folclórica cultural” (BARBOSA, op. cit., p. 110).

No processo de mobilização e participação na 1ª e 2ª Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CONAPIR), o Movimento Negro de Uberlândia concebeu e deu forma ao que chamou de Fórum Municipal de Promoção da Igualdade Racial (FOPIR), projetado como um espaço autônomo e independente dos poderes públicos. Um *locus* de articulação das organizações negras locais (BARBOSA, 2014).

A inclusão da dimensão racial pela administração pública em Sergipe inicia-se com a vitória eleitoral da coligação liderada pelo PT à Prefeitura de Aracaju, no ano de 2000, com a eleição de Marcelo Déda para prefeito da capital sergipana. A ascensão do PT e do PC do B ao Executivo municipal provocou uma transformação nas relações do Movimento Negro com a municipalidade. Nesse processo, houve a ampliação das ações desse movimento social, cujas principais lideranças passaram a ocupar cargos em órgãos de combate ao racismo em prefeituras e, posteriormente, no governo estadual, a partir de 2006 (SOUZA, M., 2013).

Em 2000, a vitória do PT em Aracaju animou os militantes negros engajados nos partidos de esquerda, a reivindicar a criação de uma secretaria de combate ao racismo. Em 2003, após negociações, o governo municipal criou a Assessoria de Políticas de Igualdade Racial (ASPIR), ligada diretamente ao gabinete do prefeito. Para ocupar o cargo de assessor, foi escolhida uma liderança do Movimento Negro filiada ao PT desde os anos de 1980 (SOUZA, M., 2013). Essa escolha teria sido feita sem uma consulta aos militantes negros do PT e sem diálogo com as organizações do Movimento. A ASPIR funcionou por alguns anos até o pedido de exoneração do seu coordenador para tratar de problemas de saúde, sendo extinta logo em seguida. Para maioria dos militantes do Movimento Negro a ASPIR ficou muito aquém das suas reivindicações (SOUZA, M. (2012). Essa autora conclui que a ASPIR representou uma ação simbólica do governo municipal no sentido de manter o Movimento Negro local como aliado. Anos depois, em 2011, sob a gestão do PC do B, foi criada a Coordenadoria de Promoção da Igualdade Racial (COPIR), na Secretaria Municipal de Participação Popular (SEMPP). De vida efêmera, essa coordenadoria funcionou até dezembro de 2012, sendo extinta em 2013, quando da vitória de João Alves Filho, do DEM.

Silva, A. (2016) aponta que, no Estado de Sergipe, entre 2003 e 2015, 11 organismos (estaduais e municipais) de promoção da igualdade racial foram criados. Destes, um foi criado em 2003, três em 2007 e a maioria entre 2011 e 2014. No entanto, a partir de 2013, o cenário sergipano mostrou-se politicamente desfavorável às instituições de promoção da igualdade racial. Com a morte de Marcelo Déda, seu sucessor, Jackson Barreto, extinguiu a coordenadoria estadual. Órgãos municipais também foram fechados. Houve “o esfacelamento das instituições de promoção da igualdade racial em Sergipe” (Id. Ibid., p. 210).

Provavelmente, isso foi mais do que simplesmente uma resposta à pressão exercida pelo Movimento Negro local para a criação de órgãos destinados a combater o racismo e promover a igualdade racial. A hipótese mais plausível é o poder de indução do governo federal, fomentando os governos estaduais e municipais a criarem unidades administrativas, mesmo que em condições precárias (sem recursos financeiros, estrutura física e sem pessoal de apoio), direcionadas para o enfrentamento das desigualdades raciais.

Como ressalta Souza, M. (2012), o cenário político pós-eleição de Luiz Inácio Lula da Silva tornou-se favorável à expansão das ações do Movimento Negro em direção ao Estado. O PT, ao longo da sua trajetória, mostrou-se um aliado, apesar das divergências e contradições. Assim, em Sergipe a criação desses organismos decorreu da confluência entre oportunidades políticas nacionais e locais associadas à agênciade militantes da causa negra engajados nos partidos políticos de esquerda.

No início do governo Lula da Silva, o PT comandava a Prefeitura de Porto Alegre já por quatro gestões ininterruptas (1988-2004). Se o surgimento da SEPPIR estimulou inúmeros governos (estaduais e municipais) a criarem órgãos similares nas suas respectivas estruturas administrativas, em Porto Alegre a gestão municipal optou por constituir, em 2003, o Grupo de Trabalho Antirracismo (GTA), nos mesmos moldes da Prefeitura de Viamão. O GTA era composto por 27 representantes de diversos órgãos municipais da administração direta, indireta, empresas públicas e de economia mista. A coordenação do GTA era exercida pelo Núcleo de Políticas Públicas do Povo Negro, da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana de Porto Alegre.¹⁴⁴

Pereira (2016) examina como as PPIR foram desenvolvidas na capital gaúcha, ao longo de dez anos (2004-2014). Segundo esse autor, a criação da SEPPIR e as proposições de políticas dela decorrentes produziram impactos em termos político-eleitorais na cidade. Nas eleições municipais de 2004, as principais coligações partidárias se posicionaram sobre o tema, o que provocou alterações nas relações entre o Movimento Negro e a municipalidade.

Ainda em 2004, a Secretaria de Saúde de Porto Alegre constituiu uma coordenação de políticas de igualdade racial para articular com as políticas existentes. O novo governo municipal, que se iniciara em 2005, capitaneado pelo Partido Popular Socialista (PPS), criou um órgão consultivo, a Coordenação do Povo Negro, vinculado ao Gabinete do Prefeito, destinado a abordar as questões raciais. Segundo Pereira (2016), a coordenação

¹⁴⁴ A Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana (SMSeg) e o Núcleo de Políticas Públicas do Povo Negro foram criados em 2002.

resultou de um arranjo político para acomodar militantes negros do PMDB. Todavia, a precariedade foi à tônica no tratamento da promoção da igualdade racial.

No processo de aproximação com o Movimento Negro, o prefeito reeleito instituiu o Gabinete de Políticas Públicas para o Povo Negro (GPN), órgão de assessoramento, articulação e formulação de políticas públicas de combate ao racismo institucional (PEREIRA, 2016). Mas, no mesmo ato administrativo extinguiu a Equipe de Políticas dos Negros - EPN, da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana (SMDHSU). Em 2010, o prefeito de Porto Alegre assinou o Termo de Adesão ao FIPPIR. Nesse mesmo ano foi criado o Conselho Municipal dos Direitos do Povo Negro (CNEGRO). Dois anos depois, a Prefeitura criava o Centro de Referência do Negro (CRN). Ainda em 2012, foi instituída a Política Municipal de Promoção da Igualdade Racial (PMPIR) e o Plano Municipal de Igualdade Racial, de modo a qualificar o Município para receber recursos da SEPPPIR (PEREIRA, 2016).

No pleito eleitoral de 2012, o vice-prefeito Fortunati (PDT) foi eleito prefeito. Na reforma administrativa do novo governo, em janeiro de 2013, extinguiu-se o GPN e, em seu lugar, criou-se a Secretaria Adjunta do Povo Negro (SAPN), vinculada à Secretaria dos Direitos Humanos. Se, no período anterior, os cargos do GPN eram ocupados exclusivamente pelo PMDB e PDT, o novo *status* de secretaria adjunta despertou o interesse do PP, que conseguiu indicar o gestor da nova unidade administrativa. Segundo Pereira (2016), as mudanças políticas implicaram modificações no curso das ações da PPIR em Porto Alegre.

Pereira (2017) assinala que o grupo político eleito para a gestão 2017-2020 promoveu uma reforma administrativa que extinguiu a SAPN e criou a Coordenadoria do Povo Negro, na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos. Argumenta que, apesar de um discurso favorável, a área da gestão municipal responsável por articular a PPIR enfrenta sérias restrições políticas e administrativas. Conclui que a prefeitura de Porto Alegre apresenta baixa capacidade institucional para incrementar ações consistentes de promoção da igualdade racial.

Os primeiros cinco casos apresentados fornecem um instantâneo do momento inicial de implantação da PNPIR. Já as pesquisas nas cidades de Uberlândia, Aracaju e Porto Alegre abordam a atuação do Movimento Negro nas suas interações do o Estado contribuem para matizar as experiências de implementação da PPIR. Estes três estudos de casos por abarcar períodos de tempo mais largos (uma década), permitem um olhar diacrônico acerca das dificuldades na implementação da PPIR e a relação do Movimento Negro com a Administração municipal. Estes trabalhos apontam para a persistência de questões

institucionais, administrativas, baixa capacidade técnica e operacional que condena a PNPIR à estagnação e ao fracasso.

3.6 Conclusão

Procurei demonstrar como federalismo impacta os processos de formação das agendas governamental e decisória, bem como a implementação das políticas. O arranjo federalista brasileiro afeta de maneira variada as diferentes políticas sociais. Para tanto, é preciso mirar o tipo de política em questão, como já demonstrado pelos trabalhos de Arretche (1999, 2000,).

Apontei para a desproporcional distribuição da população brasileira, segundo critérios de raça/cor, demarcando dois brasis. Quando se considera o IDH combinado com o de concentração de renda descortinar-se uma clivagem racial. Questionei a interpretação predominante sobre as desigualdades regionais. Sem precisar nexos causais, assinalo que o desenvolvimento econômico e institucional das subunidades federativas acompanham as linhas do mapa da clivagem racial.

Uma das características salientes das políticas de promoção da igualdade racial é a transversalidade. Designada como um dos seus princípios norteadores, a transversalidade é, realmente, o seu traço constitutivo. Políticas de raça, gênero e geração (infância, juventude, velhice) são, pela sua natureza, políticas transversais. Desse modo, cobram uma abordagem intersetorial e uma gestão transversal, expondo barreiras institucionais, políticas e burocráticas para a sua consecução.

A criação da SEPPIR e a formulação da PNPIR se fizeram diante de um vazio institucional. No seu enfrentamento, os gestores da SEPPIR procuraram incentivar Estados e Municípios a constituírem estruturas administrativas similares. Muito se fez em termos de articulações político-institucionais e de produção de regulamentações. Entretanto, os resultados obtidos ficaram aquém do esperado. Como assinalou Jaccoud (2009, p. 38), “ausência de resultados não se explica pela carência de orientações”.

Os estudos de casos sinalizam que além da construção institucional foi preciso romper barreiras políticas e quebrar estereótipos racistas, conseguir ser reconhecido como um interlocutor autorizado e qualificado. Para tanto, os gestores da igualdade racial precisavam enfrentar como primeiro desafio o próprio racismo institucional. Nos próximos capítulos, abordarei as experiências de três capitais brasileiras e suas tentativas de implementar políticas de promoção de igualdade racial.

Capítulo 4 - Entre Mobilizações e a Institucionalidade: a construção dos organismos municipais de promoção da igualdade racial

4.1 Introdução

Na primeira parte desta tese, discuti questões de natureza teórica acerca dos movimentos sociais, formação da agenda e modelos de análise em políticas públicas, bem como as características do federalismo brasileiro e suas implicações sobre a implementação das políticas. Para ilustrar o debate, trouxe alguns estudos de casos de tentativas de implementação de políticas de promoção da igualdade racial em Municípios brasileiros. Em um esforço de revisão da literatura, ofereci uma visão panorâmica sobre o estado da arte nesse campo, servindo como uma espécie de antessala para a segunda parte desta tese.

Este capítulo está dividido em três partes principais: contexto da mobilização, contexto da criação e contexto da institucionalidade. Em cada um desses contextos, descrevo os processos que resultaram na criação de organismos municipais de promoção da igualdade racial. O objetivo é identificar similaridades e dessemelhanças em termos de estruturas de mobilização, inclusão do tema na agenda governamental local, repertórios de interação entre movimento social e as prefeituras e seus desdobramentos políticos e institucionais em termos da política em análise.

As complexas interrelações entre diferentes variáveis sociais e políticas estabelecem os contextos. Nesse sentido, têm-se três contextos: mobilização, criação, e institucionalidade, vis-à-vis aos contextos locais: Belo Horizonte, Recife e Salvador. Ao final de cada seção, ofereço uma explicação para cada contexto intercontextos. Analiso comparativamente três casos sob os três contextos.

4.2 O Movimento Negro no Brasil

O Movimento Negro (MN) é um conjunto plural e diversificado de grupos e organizações frouxamente articulados entre si (CARDOSO, 2002). Quando agrupados pelo critério de campo ou área de atuação, cinco perfis podem ser delineados conformando vertentes principais: religiosa; cultural; política; movimento de mulheres; educacional. Necessário frisar que essa ou qualquer classificação sempre está sujeita a críticas e correções,

dadas a complexidade e imbricações do racismo nas suas múltiplas dimensões da vida social. Em entrevista, Luíza Bairros expressou o seu entendimento sobre o que vem a ser o movimento negro:

O movimento negro é o movimento de todos os negros. Que hoje é formado por vários movimentos específicos, inclusive o de mulheres negras. E ainda que considerando que, destes movimentos específicos, é o de mulheres negras, sem dúvida, é um dos mais fortes. Quando eu digo movimentos específicos eu não quero falar que é por que eles se referem a questões específicas não. É o que eu chamo hoje de organização política da identidade negra (...) Formas de organização política da identidade negra, ela pode aparecer de várias formas, eu posso me organizar como negra a partir da minha condição de mulher, a partir da minha condição de jovem, a partir da minha questão religiosa (...) Essa coisa que a gente chama de Movimento Negro (...) Ele se concretiza de diversas formas, mas ele é uma referência simbólica extremamente importante, por que foi isso, que a gente genericamente chamou de Movimento Negro, que estabeleceu as condições (...) Como eu digo: deu o vocabulário e a gramática para que esses discursos todos pudessem se... especificar (...) Então, é um pouco isso (...) [o] Movimento Negro que dá origem a todas as outras possibilidades (...) (Luíza Bairros - entrevista concedida a Cristiano Rodrigues, em 15/10/2006).

O Movimento Negro é nessa perspectiva campo de atuação amplo e multifacetado, de difícil delimitação, como o é o racismo, um fenômeno ubíquo. Assim, por exemplo, um grupo de dança ou de teatro formado unicamente por negros ou, majoritariamente por negros, exprime uma crítica à subalternização que é imposta aos negros na arte brasileira. Via de regra, raros são os casos de um ativismo negro antirracista circunscrito a uma única linha ou área de atuação. Militantes do movimento negro exercitam a dupla militância.

4.3 Contexto da Mobilização

A preocupação aqui é descrever os principais elementos envolvidos nos processos de mobilização havidos em torno da participação na Marcha, na 3ª CMR, com o fito de identificar um padrão ou o seu inverso, a variação, na forma de atuação do Movimento Negro, bem como as formas de interação entre movimento social e a municipalidade e as variações e semelhanças entre os três casos.

4.3.1 Festival de Arte e Fórum como estruturas de mobilização

O Movimento Negro de Belo Horizonte reúne diferentes organizações. Quando agrupadas pelo critério de campo ou área de atuação, quatro perfis podem ser delineados

conformando quatro vertentes principais: religiosa; cultural; política; educacional. Essa ou qualquer classificação sempre está sujeita a críticas e correções.

Na linha religiosa, destacam-se as entidades associativas das religiões de matriz africana, como Instituto Nacional da Tradição e Cultural Afro-Brasileira (INTECAB); a Congregação Mineira de Candomblé (COMCAN); o Centro Nacional de Articulação e Resistência Afro-Brasileira (CENARAB); e os grupos vinculados ou de origem na Igreja Católica como os Agentes de Pastorais Negros (APN's). No passado, havia ainda o Grupo de União e Consciência Negra (GRUCON), com o seu fim desse agrupamento, seus militantes passaram a compor outras entidades. Há ainda, a Federação dos Congadeiros de Minas Gerais, (o congado agrega fundamentos da religiosidade de matriz africana, bem como elementos culturais).

A vertente cultural reúne instituições as mais diversas (desde grupos de capoeira, escolas de samba e grupos de dança, entre outras). Na vertente educacional, revela-se um campo mais fluido, uma militância sem que uma organização singular exerça uma hegemonia ou preponderância. Entre as organizações de natureza mais políticas, tem-se o Movimento Negro Unificado (MNU) e as organizações de mulheres negras como o *N'Zinga* - Coletivo de Mulheres Negras de Belo Horizonte. Nessa linha mais estritamente política, estão os ativistas sindicais, os integrantes de outros movimentos sociais e aqueles com vínculos partidários, em geral, com partidos de esquerda. Na realidade, raros são os casos de um ativismo negro antirracista circunscrito a uma única linha de atuação. Em regra, militantes do Movimento Negro atuam em mais de uma vertente ou dimensão.

No início dos anos de 1990, diversas organizações do MN constituíram o Fórum de Entidades Negras de Belo Horizonte, espaço de discussão e articulação política, preparatório para o I Encontro Nacional de Entidades Negras (ENEN), realizado em São Paulo, em 1991. Em paralelo a essa mobilização, os ativistas negros que militam nos partidos políticos de esquerda. No ano seguinte, ativistas negros se engajaram na campanha eleitoral da *Frente BH Popular*, uma coligação partidária liderada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), que elegeu Patrus Ananias, prefeito de Belo Horizonte, gestão 1993-1996. Nessa eleição, inaugurou-se uma hegemonia político-eleitoral da aliança PT/PSB, que perdurou por 20 anos (1993-2012) à frente do Poder Executivo da capital mineira.

A vitória eleitoral do PT criou oportunidades políticas para uma atuação de maior proximidade do Movimento Negro com o poder público municipal, inclusive ocupando cargos na gestão.

(...), a chegada do PT ao governo possibilitou que muitos de nós assumíssemos cargos de confiança. Então, a gente tinha uns momentos de discussões em que estrategicamente a gente pensava quem estava onde. (...) nos Direitos Humanos, (...) Secretaria de Governo, (...) na Secretaria de Cultura, (...) na Educação, então tinha muitos de nós em vários lugares, e a gente pensava como é que podia garantir a discussão racial nessa gestão tida como democrática e popular. A gente então tinha muita abertura, porque a gente conhecia nossos companheiros, e era uma experiência nova do PT, um governo democrático popular, eu me lembro de que a gente conseguiu fazer os fóruns da cidade e muitas outras coisas (...) (Lélia - Entrevista ao autor).

Em 1995, ocorreu o I Festival Internacional de Arte Negra de Belo Horizonte (FAN), uma forma de comemorar os 300 anos da imortalidade de Zumbi dos Palmares.¹⁴⁵ A proposta do festival era mostrar a produção cultural de africanos e seus descendentes, reunindo artistas, escritores, produtores, grupos culturais negros que fazem a cultura negra de Minas Gerais, do Brasil, da África e de países da diáspora africana.¹⁴⁶

No I FAN, houve a realização de atividades culturais praticamente ao longo de todo o ano, maio a dezembro. Cursos, exposições, debates, desfiles, mostras de cinema, espetáculos de dança, música, teatro, lançamento de livros. Mais de 150 mil pessoas participaram do FAN (CARDOSO, 2002). O clima proporcionado pelo festival impulsionou a marcha. Os processos de construção do FAN e de mobilização para a marcha aconteceram de maneira concomitante, uma ação reforçava a outra, como pode ser divisado na passagem abaixo:

Em novembro de 1994, fizemos um seminário (...) para discutir a ideia de um centro de referência da cultura negra. (...). Fizemos um seminário para discutir a ideia desse centro cultural. E nesse processo (...), eu apresentei, pela primeira vez, a ideia do festival dos 300 anos de Zumbi. Então, na minha militância pessoal, (...), eu atuei na construção de uma política no Município, na prefeitura e, ao mesmo tempo, atuei na mobilização do movimento social, porque eu fazia as duas coisas. Eu era dirigente do Movimento Negro e, ao mesmo tempo, era assessor da Secretaria Municipal de Cultura. É tanto que eu vou construindo os processos *pari passu* (Jonatas – Entrevista ao autor).

A participação de Minas Gerais na marcha foi notável. Estima-se que cerca de três mil mineiros engrossaram a multidão que marchou sobre Brasília.¹⁴⁷ Para muitos, a maior delegação. Essa participação pode ser creditada à estratégia de mobilização local – criação do Fórum Zumbi dos Palmares -, e ao apoio decisivo dos sindicatos.

O Fórum Zumbi dos Palmares foi concebido como um espaço de debate e articulação das entidades do Movimento Negro para mobilizar a militância negra para

¹⁴⁵ O FAN foi idealizado e coordenado por ativista do Movimento Negro que ocupava um cargo de assessoria na Secretaria Municipal de Cultura.

¹⁴⁶ Em 2017, o FAN chegou à sua nona Edição, cf. em <http://www.fanbh.com.br>

¹⁴⁷ Jornal do Sindicato dos Bancários de Belo Horizonte, novembro de 1995, citado por Cardoso (2002, p. 206).

participar da marcha. O fórum realizou atividades como panfletagens, plenárias, debates e pequenos atos públicos para chamar a atenção para a marcha. A articulação e o apoio dos sindicatos na construção da marcha são relatados por um dos organizadores locais:

De fato, articulamos com a CUT e alguns sindicatos vinculados a nós ou pelo menos com a CUT, que tinham relação: sindicato dos bancários, dos metalúrgicos e outros. Então, esses sindicatos foram importantes na mobilização da marcha (...) aqui em Belo Horizonte, boa parte do financiamento dos ônibus foi bancada pelo movimento sindical, pelos sindicatos. Não é assim pelo movimento sindical, na verdade por alguns sindicatos. Íamos de sindicato em sindicato pedindo apoio (Jonatas - Entrevista ao autor).

A aproximação entre o MN e o poder público não se limitou ao campo da cultura. Passada a marcha, a PBH contratou os serviços de consultoria do Centro de Estudos e Relações de Trabalho e Desigualdade (CEERT), para produzir um diagnóstico das desigualdades raciais na administração municipal. Esse material serviria para subsidiar a elaboração de ações visando implementar a Convenção 111, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), no que se refere ao enfrentamento de todas as formas de discriminação no ambiente de trabalho (SANTOS et ali., 2010)¹⁴⁸, consubstanciado no “Projeto Oportunidade Iguais para Todos (gênero e raça)”. Um dos objetivos era introduzir a dimensão racial nas políticas públicas municipais.

O projeto estava dividido em três áreas: saúde, educação, recursos humanos e produção de informação. No setor saúde, as ações foram no sentido de preparar e treinar as equipes para a introdução do quesito raça/cor nos prontuários, fichas e cadastros da prefeitura, com treinamento de gestores e realização de campanhas educativas para gestores e usuários dos serviços públicos. Na área de educação, foi realizado um programa especial de formação de educadores, dos quais um pequeno grupo foi preparado para atuar como multiplicadores do tema da pluralidade cultural no sistema de ensino público. No campo de gestão de pessoas, foram realizadas oficinas sobre o combate ao racismo e à discriminação (cf. SILVA JR et ali, 2010).

Outra iniciativa importante no campo educacional foi o programa Escola Plural, implantado pela Secretaria Municipal de Educação em 1995. A perspectiva do programa era construir uma escola para todos, sem exclusão, “a partir das demandas de educadores e ativistas” (SANTANA, 2011, p. 140). As atividades desses projetos se complementavam em seus objetivos: combater a discriminação e a exclusão (SANTOS et ali, 2010).

¹⁴⁸ O Brasil é signatário da Convenção 111 da OIT. Todavia, jamais envidou esforços para a sua implementação. A partir de 1992, a CUT iniciou campanha exigindo o cumprimento da referida convenção internacional.

Enquanto isso, no Recife, a mobilização para a marcha foi mais modesta. Sem contar com o apoio da prefeitura, o Movimento Negro apoiou-se nos sindicatos.

4.3.2 A cultura como motriz da ação política

No Recife, o Movimento Negro é formado por associações civis de cunho mais político, como o MNU, a UNEGRO e o Djumbay, bem como organizações mais recentes, como o Observatório Negro e a UIALA MUKAJI - Sociedade das Mulheres Negras de Pernambuco. Há também grupos culturais, em que se destacam os Afoxés e Maracatus, e o movimento Hip Hop. No terceiro vértice, agrupam-se as organizações de natureza religiosa, que reúnem os adeptos das religiões de matriz africana. Oliveira (2012) listou essas organizações: as associações: Instituto Nacional da Tradição e Cultura Afro-Brasileira (INTECAB); Associação dos Babalorixás e Yalorixás dos Cultos Afro-Brasileiros do Estado de Pernambuco (ABYCABEPE); e a Sociedade Cultural, Social e Religiosa de Matriz Africana e Afrobrasileira de Pernambuco (SOCIAFRO); e as redes: Rede Nacional de Religiões Afro-Brasileiras e Saúde; Rede de Mulheres de Terreiro; e a Caminhadas dos Povos de Terreiro.

Diferentemente de Belo Horizonte, com o I FAN e a constituição do Fórum Zumbi dos Palmares, no Recife, não houve celebrações públicas para comemorar os 300 anos de Zumbi dos Palmares. O debate local foi animado após a publicação de um artigo da jornalista Marilene Felinto, na Folha de São Paulo,¹⁴⁹ ao desnudar as práticas racistas prevalentes no cotidiano da cidade. Sobre esse episódio, Almerinda relembra:

No período da preparação da marcha, a Folha [de São Paulo] fez a pesquisa sobre o racismo. (...) Eu me lembro que depois, quando saiu o resultado da pesquisa, fui chamada para dar entrevista em uma rádio, porque saiu minha foto, saiu meu nome... e a Folha de São Paulo chegou à conclusão na pesquisa que o Recife era a capital mais racista do país. Isso causou um impacto, e fomos chamadas a prestar contas disso. Tomei muita porrada e a repercussão na mídia. Que pra nós, pancadaria sempre fez parte da nossa atuação, mas para nós foi positivo porque abriu discussão, debate público, as pessoas queriam que a gente se sentisse mal por ter manchado o nome da nossa cidade. Eles diziam assim: “Que espécie de recifense são vocês?” Para nós significava no ano da marcha um desdobramento local de abrir publicamente a discussão sobre o racismo. Para nós, a pesquisa da Folha [de São Paulo] teve uma repercussão grande.

À época, o prefeito da cidade era Jarbas Vasconcelos (PMDB), em seu segundo mandato. Eleito pela primeira vez, em 1985, pela “Frente Popular do Recife”, na primeira

¹⁴⁹ “Vergonha pernambucana”. FSP, São Paulo, domingo, 25 de junho de 1995.

eleição para prefeito das capitais após a ditadura militar, para um mandato de três anos (1986-1988). Naquela ocasião, estabeleceu um diálogo com os movimentos sociais e iniciou uma experiência de institucionalização da participação popular na gestão, o Programa Prefeitura nos Bairros (PPB), precursor do Orçamento Participativo.¹⁵⁰ Na segunda gestão (1993-1996), Jarbas já projetava uma aliança com o PFL, concretizada nas eleições de 1994, não havendo nenhuma interlocução entre o Movimento Negro e a prefeitura.

A participação do MN do Recife na marcha foi modesta em comparação à caravana organizada pelo de Minas Gerais – para muitos, a maior de todas. Sem embargo, a participação recifense, mesmo que não tenha sido tão volumosa quanto à mineira, gerou laços capazes de produzir mobilizações políticas posteriores.

Para a marcha, as organizações negras locais conseguiram organizar uma caravana com três ônibus. Em cada ônibus, um grupo distinto de militantes: em um, o pessoal dos movimentos de cultura popular e da juventude negra (*Hip Hop*, basicamente); em outro, o chamado Movimento Negro histórico; no terceiro, militantes negros vinculados ao movimento sindical. Sobre isso, explica uma liderança do MN:

Já havia uma relação anterior com o Sindicato dos Bancários. Primeiro, porque tinha Marcos Pereira, que era diretor do sindicato [presidente] e tinha sido do MNU. Ele conseguiu levar essa pauta [a pauta racial] para o sindicato, (...) eles estruturaram o Sindicato dos Bancários, inclusive algumas pessoas do movimento [negro] trabalhavam no sindicato como funcionários, e isso favoreceu a relação. Depois que vem o Sindicato dos Metalúrgicos (...). O Sindicato dos Bancários rodava o material do movimento [negro], então tinha uma relação respeitosa. Eram nossos parceiros. Com os sindicatos é que conseguimos as coisas (Almerinda - Entrevista ao autor).

A relação entre o MN e o Sindicato dos Bancários, nos anos de 1990, foi classificada como de aliança e parceria pelos entrevistados, pois se manteve mesmo após a saída de Marcos Pereira da presidência. Avaliando a relação na década de 1990, um dos entrevistados afirmou: “Eu avalio que naquela época tínhamos muito mais parcerias e alianças do que temos hoje, especialmente o movimento sindical, com quem havia uma proximidade”.¹⁵¹ Além dos sindicatos dos bancários e dos metalúrgicos, houve também a contribuição do Sindicato dos Professores e da própria CUT, como chamou a atenção um ativista do Movimento Negro Unificado (MNU).

O processo de construção da participação pernambucana na marcha contou com a realização de muitas atividades, que visavam chamar a atenção para a situação de exclusão e discriminação da população negra. Assim, nesse processo houve a realização de seminários,

¹⁵⁰ Cf. Wampler (1999); Silva, T.(2002); Alves (2010)

¹⁵¹ Almerinda - entrevista ao autor.

oficinas e debates sobre políticas públicas relacionadas aos temas da marcha, como revela uma liderança do MNU:

Nós conseguimos fazer algumas atividades de preparação da marcha, mas era um debate que não atingia a sensibilidade que temos hoje com relação à questão racial. Mas teve a importância do marco de trazer a população. Foi quando a população, eu posso dizer isso e pensar, que ela começou a se ver negra. Nós fizemos atos em algumas cidades [da região metropolitana], como Cabo de Santo Agostinho, Paulista, Igarassu, Recife. As atividades eram mais de panfletagem. Um trabalho de divulgação. Particpei de muitas atividades, (...), estava nascendo ali um sentimento racial, digamos assim (Hamilton - Entrevista ao autor).

A marcha não teve repercussão imediata no Recife, quer seja em termos de uma mobilização de rua por parte do Movimento Negro local, quer em termos de inclusão na agenda do poder público municipal. A importância da marcha residiu no seu processo de mobilização em torno do debate sobre a questão racial. Na percepção de Zózimo, a preparação para a marcha teve outros ganhos:

Acho que, a partir dali, tinha uma relação de proximidade e ampliou o discurso. Isso foi possível. Os sindicalistas vão tocar a pauta do seu jeito nos sindicatos, e nessa relação acho que o maior ganho foi a relação com o movimento hip hop na época. Porque era uma juventude aguerrida, influenciado pelo discurso do Movimento Negro, a partir dali, e do que viveu na marcha, porque é uma experiência muito singular. Viajar tantos dias juntos, se conhecer, conversar. E a gente ganhou muitos militantes ali (Zózimo – Entrevista ao autor).

A mobilização e a participação na marcha criou novas conexões na rede de militantes de variados movimentos sociais que seria ativada anos depois, quando das eleições municipais de 2000. Essa rede contribuiu muito para que fosse iniciada a experiência de promoção da igualdade racial na cidade sob a gestão do PT, a partir de 2001.

Semelhante ao que ocorreu em Belo Horizonte, a relação com os sindicatos foi decisiva para garantir a participação dos militantes negros na marcha. Essa relação de proximidade decorria do fato de militantes negros atuarem também nos sindicatos. Como relatou uma liderança, no Recife as reuniões preparatórias para a marcha foram realizadas no Sindicato dos Metalúrgicos.

4.3.3 *A Roma Negra sem tribunos de ébano*

Em Salvador, o Movimento Negro é plasmado por uma profusão bastante diversa de associações civis, indo desde entidades religiosas a organizações de natureza estritamente política, passando pelos grupos culturais, ONGs e campanhas.

No segmento religioso, existem tanto entidades nascidas no seio da Igreja Católica quanto associações religiosas que congregam os seguidores das religiões de matriz africana. No primeiro grupo: Sociedade Protetora dos Desvalidos (SPD) e Irmandade do Rosário dos Homens Pretos. Entre as do segundo grupo, sobressaem o Instituto Nacional da Tradição e Cultura Afro-Brasileira (INTECAB), a Associação Nacional Cultural de Preservação do Patrimônio Bantu (ACBANTU), a Rede Religiosa de Matrizes Africanas (RREMA), e a campanha “Caminhada do Povo de Santo contra a Intolerância Religiosa”.

No campo denominado de político, as organizações de maior notoriedade são: Movimento Negro Unificado (MNU); União dos Negros pela Igualdade (UNEGRO); Coletivo de Entidades Negras (CEN); Coordenação Nacional de Entidades Negras (CONEN), seção Bahia; e Odara – Instituto da Mulher Negra. Algumas organizações têm uma atuação mais restrita, como o Instituto Kutala N’LeekE, que atua mais no setor de saúde, ocupando a cadeira do Movimento Negro no Conselho Municipal de Saúde. Com notável proeminência, aparece a campanha “Reaja ou Será Morto, Reaja ou Será Morta”.

No âmbito cultural, sobressaem os blocos afro Ilê Aiyê, Olodum, Malê Debalê e Muzenza. No segmento das ONGs, realçam a Cooperativa Educacional Steve Biko, o Instituto Búzios e o Afro Gabinete de Articulação Institucional e Jurídica (AGANJU). Existem ainda outras entidades de menor expressão. Em suma, uma sociedade civil negra diversificada, plural e fluida, mas com pouca inserção na sociedade política da cidade. Eis o enigma soteropolitano.

Em 1995, a capital baiana iniciou o ano preparando-se para saudar no carnaval a figura de um líder negro rebelde, Zumbi dos Palmares, que seria o homenageado da folia de Salvador, um ícone da cultura negra (FSP, São Paulo, 5/02/1995).¹⁵² O tema do carnaval houvera sido escolhido por meio de um concurso público. Caberia à prefeitura apenas se submeter ao resultado. Naquele carnaval, o bloco afro Ilê Aiyê também iria às ruas para saudar a imortalidade de Zumbi dos Palmares. Assim, ordem (prefeitura) e contraordem (bloco afro) renderam homenagens, que depois seriam vistas em praticamente todo o país, aos 300 anos do maior líder negro brasileiro.

Três anos antes, nas eleições municipais de 1992, a *Frente Popular Salvador, Amor e Luta*, formada pelos partidos: PSDB, PPS, PSB, PC do B, PT, PDT, PV e PMN, tendo como candidata a prefeita Lídice da Mata, oriunda do PC do B, na ocasião no PSDB, derrotada no segundo turno o candidato de Antônio Carlos Magalhães, então governador (1990-1994),

¹⁵² Folha de São Paulo, 5/2/1995. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/2/05/cotidiano/21.html>

instituindo, pela primeira vez na soterópolis¹⁵³, um governo de esquerda.¹⁵⁴ Essa gestão ensaiou implantar um Orçamento Participativo em Salvador. Contudo, “tratava-se muito mais de uma política que visava ‘sintonizar’ o governo com as tendências de democratização da gestão municipal do que uma tentativa efetiva de se trabalhar com participação social na gestão” (FERNANDES, 2004, p. 187). Para esse autor, a experiência soçobrou sem deixar vestígios institucionais de que o seu desmanche pudesse constranger politicamente a gestão subsequente.

Após as reverências carnavalescas a Zumbi dos Palmares, a militância negra soteropolitana mergulhou no processo de mobilização e organização para garantir a participação na marcha. Um processo que envolveu uma intensa articulação, com sindicatos, centrais sindicais, em relevo a Central Única dos Trabalhadores (CUT), partidos políticos, Universidade Católica de Salvador e a Prefeitura de Salvador. Todos contribuíram para o sucesso da participação da militância baiana na marcha. Os militantes que estiveram na linha de frente das mobilizações para a marcha foram enfáticos em classificar como fundamental o papel desempenhado por alguns sindicatos nesse processo. O trecho abaixo exemplifica essa contribuição e a interação entre Movimento Negro e sindicatos:

Os sindicatos deram muito apoio financeiro e logístico para a nossa participação na marcha (...) nós conversávamos muito com os partidos, com os sindicatos e as centrais. E foram esses órgãos que foram fundamentais para articularmos, por uma questão muito simples, financeiro. É claro que muitos tinham militantes envolvidos nesses órgãos, então isso facilitava muito a nossa ação. (...) Mas o fato é que a marcha empolgou. Ela empolgou! Então, os sindicatos começaram a se articular. (...), por exemplo, o pessoal do SINDILIP (...) levou um dos três ônibus. O pessoal do Sindae, que tinha boas lideranças, conseguiu dois. Então, não dá para dizer assim: foram tantos ônibus de Salvador, porque não havia uma coordenação (...) não era nem porque não tinha uma coordenação, é porque empolgou, a marcha empolgou. Como ela empolgou, cada sindicato que tinha militantes envolvidos começou a se articular para poder preparar seus ônibus. (...) A CUT, a Central Única dos Trabalhadores, foi importantíssima para mobilizar. Nós fazíamos reuniões lá. A sede do MNU era pequena, nós fizemos algumas reuniões lá. (...) Então, não dá para dizer exatamente quantos [ônibus] foram. (...) Mas, foram uns cinco ou seis sindicatos que apoiaram (...).¹⁵⁵ (Joel – Entrevista ao autor)

Se, por um lado, como afirmam os militantes, o apoio dos sindicatos se mostrou decisivo para garantir a presença da militância negra na marcha, por outro, no entanto, a

¹⁵³ Gentílico para os nascidos no Município de Salvador. Fruto da helenização do nome do Município para Soterópolis, resultado da junção de "Soter" (Salvador) e "pólis" (cidade) (<https://pt.wikipedia.org/wiki/Soteropolitano>).

¹⁵⁴ Para uma análise pormenorizada da administração pública municipal de Salvador, cf. Fernandes (2004), sobre a gestão Lídice da Mata pp. 176-190.

¹⁵⁵ Os sindicatos citados são: Sindicato dos Trabalhadores em Limpeza Pública Intermunicipal e o Sindicato dos Trabalhadores em Água, Esgoto e Meio Ambiente da Bahia (SINDAE)

mobilização e a própria ideia de sua realização não eram consensuais no interior do Movimento Negro. Duas importantes organizações do MN baiano e nacional não participaram da marcha. “Olodum e Ilê Aiyê foram a Serra da Barriga. E muitas outras entidades também estiveram ausentes” (Edson Cardoso, entrevista a Alberti; Pereira, FGV, 2007, p. 334).

Cabe ressaltar que os presidentes do Olodum e do Ilê Aiyê compuseram o GTI da População Negra, João Jorge Rodrigues e Antônio Carlos dos Santos, o Vovô, respectivamente.¹⁵⁶ Entretanto, as repercussões da marcha e do GTI não se fizeram notar na administração municipal. Os sujeitos da pesquisa apontam que o processo de mobilização e organização da marcha fomentou uma maior aproximação entre lideranças sindicais e o Movimento Negro. Essa aproximação não ocorreu apenas no plano local, mas também em âmbito nacional. Ela, que já se fazia sentir desde o final da década de 1980, se intensificou nos anos de 1990 (cf. CARDOSO, 2002, pp. 201–205).

No ano seguinte à marcha, 1996, as eleições municipais marcaram o retorno do grupo político liderado por ACM. Antônio Imbassahy (PFL) venceu o pleito municipal em primeiro turno e foi reeleito em 2000 (cf. FERNANDES, 2004, pp. 201-207). Em 2003, a Secretaria Municipal da Reparação (SEMUR) foi criada como a agência municipal destinada a formular e articular a implementação de políticas de promoção da igualdade racial na cidade do Salvador.

4.3.4 *Mobilização intercontextos*

O poder de mobilização dos movimentos sociais não é simplesmente uma função dos recursos que as organizações e líderes controlam ou do nível de carências e frustrações daqueles cujos movimentos procuram mobilizar. Na realidade, dependerá muito do nível de abertura/fechado dos recursos do sistema político no qual se está inserido (EISINGER, 1973). A capacidade de ação depende, assim, das Estruturas de Oportunidades Políticas.

Uma vez que as Estruturas de Oportunidades Políticas (EOP) variam no tempo e no espaço, tomando um país como unidade de análise, as EOPs apresentaram variações nas diferentes unidades subnacionais. O processo de construção da Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e pela Vida, de 1995, revela variações em termos de estruturas de oportunidades políticas e de estrutura de mobilização. Ambas, longe de serem estruturas rígidas, são produtos da percepção humana.

¹⁵⁶ João Jorge Rodrigues, presidente do Olodum, bacharel em Direito, mestre em Direito público pela UNB, coordenou o Grupo Temático Cultura Negra do GTI.

O Movimento Negro de Belo Horizonte está diante de uma EOP local favorável. A coalizão política que ocupava a prefeitura era hegemônica pelo PT, porém diversas lideranças do MN ocupavam cargos na gestão municipal, sob a qual se abria o acesso à participação de novos atores. Além disso, o PT era oposição ao recém-eleito presidente da República.

A realização do Festival de Artes Negras (FAN) funcionou como parte da estrutura de mobilização para a marcha, como revelou o seu idealizador. Deve-se destacar a criação do Fórum Zumbi dos Palmares como um elemento central na estrutura de mobilização para a marcha, que inclusive se manteve ativo, sendo um dos palcos de debates quando da criação da Secretaria Municipal de Assuntos da Comunidade Negra (SMACON).

No Recife e em Salvador, as EOPs não se apresentavam favoráveis ao Movimento Negro, refletindo em estruturas de mobilização mais débeis ou menos amplas. Na capital pernambucana, todo o processo de mobilização foi realizado sem nenhum apoio por parte da prefeitura do Recife ou do governo estadual. Naquele momento, a relação do MN com o poder público era bastante tênue, distante. O mesmo pode-se afirmar em relação a Salvador.

O clima, no Recife, era tão desfavorável que um artigo de Marilene Felinto comentando a pesquisa do Datafolha provocou uma enxurrada de artigos nos jornais locais acusando a jornalista, que é pernambucana, de ressentida e outros adjetivos depreciativos. Houve repercussão negativa também dos militantes negros que deram depoimentos para a referida reportagem, conforme já visto anteriormente neste capítulo, noutra seção.

Nos três casos, sobressaiu a relação entre o Movimento Negro e sindicatos. Para muitos sujeitos da pesquisa, a participação maciça dos militantes na marcha decorreu diretamente do apoio de alguns sindicatos. Esse vínculo deriva do fato de o movimento sindical ser uma das áreas de atuação política de muitos militantes negros. Como anotou Cardoso (2002, p. 201), em 1986 houve a realização do I Encontro Estadual de Sindicalistas Negros, na cidade de São Paulo. Ali “teve início uma articulação de dirigentes negros e ativistas sindicais no combate à discriminação racial em todo o país”.

A estrutura de mobilização para a construção da marcha se valeu da relação do Movimento Negro com os sindicatos, importante dizer, filiados à CUT. Os entrevistados foram unânimes em frisar essa particularidade. Muitos desses sindicatos tinham negros nas suas diretorias, quando não como presidentes.

Importante ressaltar que no processo de mobilização nacional a CUT se tornou um parceiro importante. Em 1992, a central criara a Comissão Nacional Contra a Discriminação Racial (CNCDR/CUT), com o objetivo de propor políticas de combate ao racismo para o

movimento sindical e fortalecer a luta antirracista em conjunto com as organizações do Movimento Negro e demais movimentos sociais. Em 2008, foi criada a Secretaria Nacional de Combate ao Racismo da CUT.¹⁵⁷

A participação dos sindicatos filiados à CUT não foi uma adesão oportunista por essa central, o PT e demais partidos de esquerda serem oposição ao governo federal naquele momento, mas fruto de um processo de interações entre os movimentos. Revelava-se, assim, uma dupla militância de muitas das lideranças negras, inclusive, uma delas, o então presidente da CUT, Vicente de Paula da Silva, assumiu publicamente a sua negritude na marcha.

Do ponto de vista das atividades realizadas para promover o engajamento na marcha - um repertório de mobilização -, os dados apontam para a adoção de um repertório modular de mobilização com a realização de panfletagem, reuniões, plenárias e pequenos atos públicos. Mais uma vez, destaque para Belo Horizonte pela realização do Festival de Artes Negras e do Fórum Zumbi dos Palmares.

Nos anos imediatamente após a marcha, verifica-se uma mudança no tratamento do tema do racismo pelo Estado brasileiro. Se, no plano federal, a questão não havia ascendido para a agenda decisória, em Belo Horizonte apresentava pioneirismo.

4.4 Contexto da Criação

A marcha não teve repercussões imediatas em termos de políticas públicas de combate às desigualdades raciais. Na realidade, ela proporcionou a abertura ou um alargamento das bases do diálogo entre o Movimento Negro e Estado brasileiro para além das questões culturais. Na seção que se segue, descrevo os processos de criação dos órgãos municipais responsáveis pela promoção da igualdade racial.

4.4.1 Um raio em dia ensolarado: a Secretaria Municipal de Assuntos da Comunidade Negra

Nas eleições municipais seguintes, 1996, Célio de Castro (PSB), então vice-prefeito, candidatou-se ao cargo de prefeito e venceu o pleito. Embora sendo um concorrente do candidato do PT, a aliança foi mantida. Vencidas as eleições, o futuro prefeito anunciou a pretensão de criar a Secretaria Municipal de Assuntos da Comunidade Negra (SMACON), naquela ocasião, uma proposição inédita em âmbito municipal. Em 18 de junho de 1998, um

¹⁵⁷ <https://www.cut.org.br/artigos/criacao-da-secretaria-de-combate-ao-racismo-fortalece-a-luta-sindical>

ano e meio após o início da sua gestão, ele sancionava a lei de criação da SMACON. Antes, porém, é necessário observar os melindres do processo que resultou na proposta de projeto de lei de criação dessa secretaria: os atores envolvidos, as controvérsias e as disputas postas naquela ocasião.

Durante a campanha eleitoral, o então candidato Célio de Castro havia assumido compromissos com ativistas negros, sugerindo até a possibilidade de “criação de uma agência específica para tratar dos temas de interesse da comunidade negra” (MOREIRA, 2012, p. 110). Diva Moreira¹⁵⁸, escolhida para ser a primeira secretária da SMACON, conta que inicialmente ela foi convidada para comandar a Coordenadoria de Direitos Humanos da PBH. Declinou do convite e propôs a criação de um órgão para abordar a problemática racial na cidade. Assim, a proposta de criação de uma secretaria para assuntos da população negra foi uma iniciativa de Diva Moreira, após receber o convite para ocupar um cargo na sua gestão. Ela mesma relata (MOREIRA, 2012, p. 111): “O prefeito eleito foi extremamente receptivo, dando-me, inclusive, tempo para discutir a questão com os militantes negros e lhe trazer o resultado da decisão tomada”. Em entrevista, Diva contou como foi essa conversa com o prefeito: “Eu falei assim: você topa a gente criar um órgão para fazer política de igualdade racial? ‘Topo!’ Assim, na lata, sem falar ‘Diva, deixa eu ler esse trem primeiro, deixa eu procurar meus correligionários, (...), deixe eu consultar alguém’. Nada! Transpareceu muita espontaneidade, confiança!” (DIVA MOREIRA, entrevista ao autor).

O processo de criação da SMACON gerou um intenso debate na cidade: controvérsias no interior do governo, discussões acaloradas no Movimento Negro, querelas na Câmara de Vereadores e cobertura dos meios de comunicação. Enfim, o tema entrou na agenda pública da cidade. A polêmica iniciou-se logo após as eleições, como exposto a seguir:

Foi no pós-eleitoral. E daí (...), até a criação efetiva da secretaria. Foram dois anos de discussão, mobilização, etc.; então, esse processo que vai de 1997, 1998 foi o processo de debate com a cidade, com a Câmara de Vereadores, vai e volta, vai e volta, votação em dois turnos, toda aquela coisa para criar a secretaria (...) (Jonatas – Entrevista ao autor).

Um dos palcos da polêmica foi o Fórum Zumbi dos Palmares. Criado para mobilizar para a marcha, permaneceu ativo nos anos subsequentes. “O Fórum Zumbi dos

¹⁵⁸ Mulher negra, militante do Movimento Negro, jornalista, mestra em ciência política, ex-servidora da Fundação João Pinheiro, quando saiu para fundar a Casa Dandara, ONG criada em 1986 para desenvolver um trabalho de afirmação da identidade e da estética negra e de valorização da mulher negra, por meio da arte e da cultura.

Palmares foi importante porque se criou um diálogo com a cidade. Foram muitas discussões, e entre elas a discussão da SMACON” (Marlene, entrevista ao autor).

No Movimento Negro local, não havia consenso em torno da ideia de criação da secretaria. O debate foi intenso e, em alguns momentos, duro, conforme é narrado a seguir:

A gente assustou naquele período com a SMACOM, porque a gente queria a discussão racial no governo, mas não era consenso que fosse uma secretaria específica para isso. A gente não tinha clareza disso, mas a Diva Moreira tinha um vínculo afetivo, pessoal (...) com o Célio de Castro. Então, ele não só cria a secretaria, como também ele já cria com a secretária. A gente teve uma discussão muito pesada à época. Tínhamos alguns problemas internos de relacionamento dentro do movimento, não é porque é movimento que não tenha diversidade, a gente não tem consenso o tempo todo. (...), mas era importante, a primeira secretaria, como a gente pode não respaldar. Vamos ou não vamos, quem entra, quem sai, e a gente ficou muito assustado, eu acho que se fosse hoje talvez nossa posição tivesse sido outra, naquela época foi de muita inexperiência ainda (Lélia – Entrevista ao autor).

Outra liderança foi bastante enfática sobre a criação da secretaria: “Ela [Diva Moreira] era a interessada em criar a secretaria, o cargo de secretária, etc., mas o movimento, não; O movimento não estava interessado (...)” (Virgínia - Entrevista ao autor).

O prefeito optou por enviar um projeto de lei para a Câmara de Vereadores com a proposta de criação da secretaria. Diva Moreira foi nomeada para um cargo de assessoria do prefeito, cuja missão era convencer os vereadores da necessidade e conveniência da secretaria. Ela própria conta-nos essa caminhada:

Com esse cargo de assessora, comecei a fazer um trabalho para a aprovação da secretaria junto à Câmara de Vereadores e a mídia também. Vencer as resistências. A mídia atacava dizendo que não tinha nada a ver – “ah vão criar secretaria para assuntos da comunidade negra, então tem que ter secretaria dos japoneses, dos gordos”; sabe aquela visão negativa, (...), e na Câmara, (...), eu pedia audiência a cada um dos vereadores, (...) a reação foi fantástica, os vereadores cada um deles, falaram assim: “Nunca ouvi falar disso, nunca” (Diva Moreira - Entrevista ao autor).

Naquela legislatura, havia um único vereador negro, Paulão (PC do B), que participou do Fórum Zumbi e, segundo relatos de alguns entrevistados membros do fórum, apoiava a criação da secretaria, tendo atuado no convencimento dos seus pares.

O projeto de lei foi aprovado pela Câmara de Vereadores em junho de 1998. A missão institucional da SMACON era de planejar, coordenar e executar políticas, programas, projetos e atividades visando: a) à erradicação do racismo; b) à superação das desigualdades sociorraciais; c) ao aprofundamento da democracia do Município (Lei nº 7.535/1998).

No ato legal de constituição da SMACON, a ideia de transversalidade já estava contida entre as atribuições da SMACON, quando no artigo 2º da lei define que uma das

competências da infante secretaria seria “planejar, coordenar, acompanhar e avaliar, em parceria com os demais órgãos da administração direta e indireta, ações que promovam a superação das desigualdades socioeconômica, políticas e educacionais referentes à comunidade negra” (Art. 2, Inciso II).

A estrutura administrativa e organizacional da SMACON, além dos cargos de secretário e subsecretário, era composta por três departamentos: Departamento de Administração e Finanças (com uma seção Administrativa); Departamento de Planejamento e Coordenação (com três subunidades administrativas dedicadas ao planejamento estratégico, apoio logístico e contratos e convênios); Departamento de Promoção e Desenvolvimento Institucional (duas subunidades destinadas à divulgação e promoção de eventos e para o desenvolvimento institucional). A lei também autorizava gastos orçamentários para o cumprimento das atividades da SMACON, desde o seu primeiro ano de funcionamento.

4.4.2 Do carnaval à Política de Igualdade Racial

Passados cinco anos da realização da Marcha sobre Brasília, os militantes do Recife se reuniram novamente, dessa vez para participar ativamente da campanha vitoriosa do PT nas eleições municipais de 2000, que elegeu João Paulo, o primeiro prefeito do PT da capital pernambucana. Os grupos que participaram da marcha contribuíram no processo de criação do Núcleo de Cultura Afro-Brasileira (NCAB), na Secretaria Municipal de Cultura, em 2001. Ele foi a primeira unidade administrativa na Prefeitura da Cidade do Recife destinada a cuidar das especificidades da população negra (SILVA, 2013), passando a constituir um setor do Departamento de Documentação e Formação Cultural, da Secretaria Municipal de Cultura. O Núcleo Afro, como é mais conhecido, foi criado por iniciativa de uma liderança do Movimento Negro, Zózimo, com o objetivo de desenvolver ações de valorização da cultura negra na cidade.

Logo após a vitória eleitoral do PT, um resultado que surpreendeu quase todos os analistas políticos,¹⁵⁹ iniciaram-se as discussões para a formação do novo governo. A temática racial não estava na agenda. Os militantes do MN sondados para a montagem do governo do PT não o foram por conta da militância antirracista, mas devido à militância em outros

¹⁵⁹ Todos os institutos de pesquisa, com exceção de um único, apontaram para uma vitória em primeiro turno do prefeito Roberto Magalhães. O PT venceu com uma diferença de 5.200 votos em um colégio eleitoral de um milhão de eleitores (COELHO, 2007).

campos (dupla militância). Muitos deles, para não dizer todos, tinham inserção em outros movimentos sociais. O trecho abaixo ajuda a compreender melhor essa questão:

Quando ele [João Paulo] ganhou, houve outra mobilização para discussão por área para assumir o governo, porque foi uma surpresa. Eu tanto fui para os debates sobre criança e adolescente quanto para a área da cultura, acho que não houve debate para a questão racial. Acho que não houve. Mas a gente estava trabalhando no debate para ajudar na atuação do novo governo do Recife (Zózimo - Entrevista ao autor).

A vitória inesperada no segundo turno reduziu o tempo para formação do novo governo. Logo nas primeiras semanas, ele precisava assumir a organização e coordenação da maior festa popular da cidade: o carnaval.

O carnaval é o maior evento público da cidade do Recife, e a primeira tarefa da nova gestão era organizar a grande festa popular. Zózimo entra no governo petista por sua trajetória no campo cultural. Ele fora convidado para compor a comissão de organização do carnaval, devido à sua experiência em agremiações carnavalescas. A questão racial não estava colocada nessa comissão, como revela o próprio Zózimo:

Não tinha a questão racial aí. Eu era de bloco carnavalesco, tinha experiência de agremiação de frevo, e era o que me credenciava a discutir carnaval. Foi assim que eu entrei no processo de discussão do novo governo. Só que a cartilha do MNU, onde você estiver tem que discutir a dimensão racial. Nessa comissão, eu coloquei a questão racial. A comissão chamou o MNU para uma conversa. A comissão ouviu o MNU. As coisas que o MNU apresentava, obviamente, era as que eu defendia, e aí surgiu o diferencial, a gente criou o Polo Afro do carnaval já no primeiro ano do carnaval (Entrevista ao autor).

Passado o carnaval, o novo governo iria preparar uma reforma administrativa para ajustar a estrutura do governo municipal ao modelo de gestão do PT. Percebendo a oportunidade política que se abria, Zózimo, em conjunto com duas servidoras da Secretaria Municipal de Cultura, propôs a criação de um Centro Cultural Afro-Brasileiro. Como essa proposição não havia sido gestada no interior do MN, a ideia gerou uma crítica entre os militantes:

Ali houve o primeiro questionamento de parcela do movimento. Eles diziam que a proposta não tinha sido discutida com o Movimento Negro. De fato, mas foi uma proposta que saiu de dentro do departamento, com duas servidoras e eu, que estava chegando (Zózimo - Entrevista ao autor).

A ideia do centro cultural não vingou. Nas negociações, o centro converteu-se em Núcleo de Cultura Afro-Brasileira, com os mesmos objetivos do centro, mas reduzido a um cargo comissionado e um estagiário.¹⁶⁰ Esse novo órgão, mais conhecido apenas como Núcleo

¹⁶⁰ Zózimo conta que, quando estudante de História, havia sido estagiário no, então, Departamento de História, Documentação e Formação, da Secretaria Municipal do Recife.

Afro, tornou-se um dos principais espaços impulsionadores do debate sobre a questão racial nas gestões petistas na PCR. O relato de um militante do MNU ilustra o papel dessa unidade administrativa da Secretaria Municipal de Cultura:

Quando João Paulo assumiu, toda a discussão racial passava por dentro do núcleo afro. O núcleo afro era quem dava sustentação política às discussões raciais. Nós não tratávamos só a questão cultural; tratávamos também como um todo. E quando se criou a diretoria de igualdade racial, a partir da I Conferência Municipal de Promoção da Igualdade Racial, que criou a diretoria de igualdade racial, da qual Zózimo foi diretor, e que começou uma discussão mais ampla (Luiz Orlando - Entrevista ao autor).

O Núcleo Afro constituiu um espaço do Movimento Negro na gestão petista, conforme passou a ser reconhecido. Na realidade, a participação do MN não se circunscrevia a esse núcleo. Assim como ocorreu em Belo Horizonte, alguns ativistas do movimento, muitos filiados ao PT, passaram a fazer parte do governo. Esses militantes, agora na prefeitura, iniciam um processo de articulação política. A primeira ação foi identificar e mapear quem eram os militantes negros ou identificados com um ativismo antirracismo e interessados em discutir a questão racial dentro da PCR. Quem eram; em quais secretarias estavam lotados; se eram servidores de carreira ou comissionados; enfim, quem seriam os potenciais parceiros de uma perspectiva antirracista na Prefeitura da Cidade do Recife que poderiam juntar forças em torna dessa causa.

No processo de “mapeamento”, foram identificadas pessoas em diferentes secretarias e órgãos municipais, mas, sobretudo, nas áreas de saúde, educação, cultura, planejamento e assuntos jurídicos. A maioria dessas pessoas era militante do MN, algumas eram servidores de carreira da PCR e outras tantas chegaram com a nova gestão e ocupavam cargos comissionados naquelas secretarias. Um pequeno grupo não era militante, mas se identificava com a causa antirracista. Pouco tempo depois, essas pessoas formariam a equipe responsável pela implementação do Programa de Combate ao Racismo Institucional (PCRI), na prefeitura do Recife, que, ao lado da Plenária Temática de Negras e Negros do OP, constituiu-se vetor do processo de criação da Diretoria de Igualdade Racial (DIR).

Por trazer uma inovação no modelo de Orçamento Participativo, julgo importante apresentar, mesmo que de forma breve, o OP do Recife,¹⁶¹ iniciado logo no primeiro ano da gestão petista, 2001. Para coordenar os trabalhos, foi criada a Secretaria do Orçamento Participativo e Gestão Cidadã, tendo como seu secretário João da Costa, que em 2008 seria eleito prefeito da cidade. O OP recifense era composto das tradicionais plenárias regionais e

¹⁶¹ Cf. Alves (2010); Oliveira (2012).

de plenárias temáticas (inovação), os Fóruns Regionais e Temáticos, e do Conselho da Gestão Democrática do Orçamento Público. “A pretensão da prefeitura era ter um OP diferenciado, mais participativo e inclusivo” (ALVES, 2010, p. 60).

As Plenárias Regionais eram organizadas, por microrregião, em cada uma das seis Regiões Político-Administrativas (RPA). Cada uma delas era composta por três microrregiões, totalizando dezoito na cidade. Nessas plenárias, eram discutidos os temas referentes a obras físicas de contenção de Encostas e Morros, pavimentação e drenagem e saneamento básico. Em suma, nas Plenárias Regionais se discutiam e elegiam ações relativas a obras de infraestrutura física.

Nas Plenárias Temáticas, por sua vez, as discussões eram em torno de questões das políticas públicas implementadas pelas secretarias municipais, como: assistência social, cultura, desenvolvimento econômico e turismo, educação, mulher, saúde, desenvolvimento urbano e ambiental, juventude, negras e negros, direitos humanos e segurança cidadã e LGBT (ALVES, 2010).

Três plenárias particulares são do interesse desta pesquisa: saúde, educação e negras e negros. Na seção seguinte, abordo a Plenária de Negras e Negros. Nos capítulos específicos, as de educação e saúde.

4.4.3 Uma Reparação circunscrita à democracia racial

A 3ª CMR não produziu efeitos imediatos no Movimento Negro, em termos de reivindicações, tampouco iniciativas do poder público municipal. Conforme relatou um assessor do vereador Gilmar Santiago (PT), o edil apresentou um projeto de indicação para que se criasse um órgão de promoção da igualdade racial na prefeitura de Salvador. Como o nome diz, é uma sugestão ao governo municipal. O fato é que essa indicação legislativa não reverberou no Movimento Negro local.¹⁶² O importante a reter é que no período pós-marcha e pós-Durban, o MN local não apresentou reivindicação de criação de um órgão dessa natureza na administração pública municipal. No final de 2003, o prefeito Imbassahy, representante de uma das mais poderosas oligarquias regionais, surpreendeu a todos ao anunciar a criação da Secretaria Municipal da Reparação (SEMUR).

¹⁶² Não foi possível verificar a existência da peça legislativa, pois o site da Câmara de Vereadores de Salvador limita qualquer pesquisa a partir de 2004.

A constituição da SEMUR¹⁶³ foi um ato unilateral do prefeito da capital baiana, então filiado ao PFL, atual DEM¹⁶⁴. A ideia de criar essa secretaria deu-se após uma visita da ministra Matilde Ribeiro à cidade de Salvador, quando na ocasião sugeriu ao prefeito a criação de um órgão municipal similar à SEPPIR. Quem relata o fato é a própria Arany Santana¹⁶⁵, primeira secretária da SEMUR:

No dia da inauguração da sede do Ilê Aiyê, (...) eu cheguei à casa da minha irmã (...) Ela disse assim: “Olhe, ligaram da prefeitura. O prefeito quer falar com você. Dirlene Mendonça [secretária municipal de Educação] também ligou”. O prefeito falar comigo, é? (...) Chegando lá, na prefeitura, fui logo recebida, fui encaminhada para o gabinete do prefeito. Logo o prefeito me cumprimentou (...), ele disse: “Este é um projeto de lei que eu dei entrada na prefeitura para criar esta secretaria. Que eu já coloquei o nome de reparação. Porque eu ouvi uma música do Malê Debalê¹⁶⁶, que falava de reparação, e eu achei o nome forte. Eu acho que é importante esse nome” (...) Mas eu disse: “Mas, por que o senhor está criando essa secretaria?” Aí ele disse: “Porque eu fui provocado pela Matilde Ribeiro, a ministra da SEPPIR. Ela disse que a Bahia tinha que sair na frente com uma secretaria com esse recorte racial, por se tratar da segunda cidade mais negra do mundo. E eu topei o desafio dela. Vou mostrar a ela que vamos sair na frente, mesmo!” (Arany Santana - Entrevista ao autor).

Outras lideranças negras, como João Jorge Rodrigues, presidente do Olodum,¹⁶⁷ corroboram a versão da criação da SEMUR. Assim, em dezembro de 2003 a Câmara de Vereadores aprovou o projeto de lei de criação da nova secretaria, sem questionamento, polêmicas ou embates.

Diferentemente da criação da SMACON (1998), cuja repercussão ficou circunscrita a Belo Horizonte e seu entorno, a constituição da SEMUR reverberou para além das fronteiras baianas. A recém-empossada secretária municipal da reparação participou de um conhecido programa de entrevistas na TV Cultura de São Paulo¹⁶⁸, no qual os entrevistadores não conseguiram esconder a perplexidade, apreensão e curiosidade, sem falar do incômodo quanto ao termo reparação. “Afinal, que tipo de reparação vocês reivindicam?” A secretária respondeu a todas as perguntas de maneira firme, direta e tranquila, explicando e tranquilizando entrevistadores e milhões de expectadores: “A reparação seria construída pela

¹⁶³ LEI nº 6.452, de 18 de dezembro de 2003.

¹⁶⁴ Em 2005, filiou-se ao PSDB, partido no qual permanece até hoje. É deputado federal desde 2010.

¹⁶⁵ Professora, fundadora do Movimento Negro na década de 1970, diretora do Ilê Aiyê.

¹⁶⁶ O Malê Debalê é um bloco afro do carnaval de Salvador. Fundado por um grupo de moradores do bairro de Itapuã, em 1979, o bloco conta com cerca de quatro mil integrantes. (https://pt.wikipedia.org/wiki/Malê_Debalê).

¹⁶⁷ Salvador foi pioneira como movimento de reparação no governo Imbassahy. Disponível em, <https://joaojorgeolodum.blogspot.com.br>.

¹⁶⁸ Programa Roda Vida (15/03/2004). Disponível em https://www.youtube.com/watch?v=B4U5_ArR6Ak

via da educação e da criação de oportunidades para a população negra. A Roma negra não se transformaria em um novo Haiti.¹⁶⁹ Nas palavras da secretária:

(...) *reparar* não é consertar. *Reparar* é abrir oportunidades para esse segmento enorme da cidade, a fim de combater as desigualdades raciais provenientes de um processo de colonização e exclusão da população pobre. Essa secretaria não é a salvadora da pátria, mas inicia um processo novo de *reparação*. Para tanto, é preciso que haja uma mobilização da sociedade como um todo, uma participação (...) de todos, enfim, independentemente da cor da pele e do partido político (Arany Santana, 2004, p. 147, grifos no original).

A missão da nova secretária era estruturar a infante secretaria, conforme relata:

Olhe, não foi fácil a estruturação da SEMUR. Não foi fácil descobrir qual era o negócio da SEMUR. Ao mesmo tempo, as demandas chegaram com antecipação, muitas coisas a serem resolvidas, muitas questões de desemprego, de emprego, de injustiça, (...) de violência (...) Enquanto implantávamos, chegavam as demandas. E ficamos nesse conflito do que fazer. (...). Eu entendi, logo cedo, que era uma secretaria de articulação. Montei um quadro razoável, porque ele disse: “Eu fui desafiado; não tenho orçamento para a secretaria. O orçamento da secretaria é o orçamento do meu gabinete. Disponibilizarei para o que você quiser” (Arany Santana – Entrevista ao autor).

Um dos desafios desses novos órgãos de pensar políticas de promoção da igualdade racial reside na ausência de um legado institucional. Na realidade, trata-se de uma área da política que é construída ao mesmo tempo em que se passava a conhecer os meandros institucionais de um governo. Assim, a construção desses órgãos dá-se em um vazio institucional. Na ocasião, a secretária declarou: “Tudo isso é muito novo e não tenho modelo algum no qual me basear” (SANTANA, 2004, p. 148). Os órgãos de combate ao racismo e de promoção da igualdade racial criados na administração pública aprendem no processo de tentativa e erro. Aprendizado e construção institucional que se fizeram durante o caminhar.

4.4.4 A criação das agências municipais de promoção da igualdade racial inter-contextos

No federalismo brasileiro, o Município goza de autonomia política, administrativa e financeira. Logo, ele não é obrigado a adotar as políticas sociais definidas pelo governo federal. Assim, as agências responsáveis por implementar políticas de promoção da igualdade racial apresentam uma variação quanto ao status, grau de amplitude e de autonomia político-administrativa, ano de criação, refletindo não apenas a autonomia municipal, mas sobretudo a

¹⁶⁹ Em 1804, africanos escravizados rebelaram-se em São Domingos e derrotaram o exército francês; declararam independência, adotando o nome de Haiti. Cf. Galeano, “Os pecados do Haiti”, 19/1/2010. Disponível em <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Internacional/Os-pecados-do-Haiti/6/15273>.

correlação das forças políticas em cada Município, o tipo de processo decisório na gestão pública municipal adotado e o partido dominante na coalizão político-partidária.

O tipo de processo decisório na gestão pública pode informar sobre os processos específicos de formulação de políticas públicas e de criação de órgãos responsáveis por essas políticas? De que maneira a criação de agências, o tipo de gestão municipal e repertórios de interação Estado-sociedade se articulam?

Segundo Fernandes (2004), as cidades do Recife e de Salvador apresentam tipos distintos de processos decisórios na gestão municipal. Em Salvador, se cristalizou um processo decisório de tipo “fechado”, um modelo ideologicamente esquivo à participação cidadã, moldado sob uma cultura tecnocrática e autoritária. “Salvador é um excelente caso para discutir o papel e os limites da participação em ambientes hostis” (AVRITZER, 2009, p. 79-80).¹⁷⁰ Diversamente ao caso soteropolitano, no Recife, conforme aquele autor, o processo decisório seria do tipo “negociado”. Um modelo de gestão aberto à participação social e afeito ao diálogo com os movimentos sociais. Um modelo de gestão democrático-participativa. Por sua vez, Belo Horizonte é descrita como um polo de setores politicamente conservadores até meados dos anos de 1980. A partir da década de 1990, o PT passou a exercer a hegemonia política e governou a cidade por quatro mandatos consecutivos, introduzindo importantes instituições participativas, tais como o Orçamento Participativo e os conselhos gestores de políticas públicas (AVRITZER, 2009). Nesse sentido, o tipo de processo decisório é do tipo “negociado”, semelhante ao do Recife.

A cidade de Belo Horizonte foi pioneira no Brasil ao criar a Secretaria Municipal de Assuntos da Comunidade Negra (SMACON), em 18 de junho de 1998. Anteriormente, alguns Municípios instituíram conselhos ou assessorias (cf. HARCHARD, 2001). Seu processo de criação aponta para a “política de proximidade” forte entre uma liderança do MN, Diva Moreira, e o prefeito Célio de Castro como um elemento de destaque. Assim, o surgimento da SMACON fora fruto dessa relação de amizade existente entre a liderança e o prefeito. Com isso, não se quer desqualificar a iniciativa ou o processo. É preciso lembrar que a secretaria foi criada mediante um projeto de lei amplamente discutido pela sociedade belo-horizontina e contou com a cobertura da mídia local. O processo foi transparente e obedeceu aos ditames republicanos. O importante a reter desse processo de criação da SMACON é consistente com a rotina “política de proximidade” do repertório de interações Estado-sociedade, conforme formulado por Abers, Serafim e Tatagiba (2014).

¹⁷⁰ No original: “Salvador is an excellent case to discuss the role as well as the limits of participation in hostile environments” (AVRITZER, 2009, pp. 79-80).

No Recife, a criação da Diretoria de Igualdade Racial (DIR) pode ser descrita como o ápice de um processo de crescente mobilização de uma emergente sociedade negra ávida por participação, estimulada com a vitória do PT na cidade. Também constam como resultantes desse conjunto de forças a abertura de espaços de participação como o Orçamento Participativo, associado à implementação do PCRI, a realização de conferências municipais, os conselhos municipais de políticas, cuja experiências de participação e democratização da gestão pública são anteriores ao PT e remontam ao período de redemocratização, em meados dos anos de 1980, em que a expressão de destaque é o primeiro governo de Jarbas Vasconcelos (1985-1988).

Do ponto de vista do repertório de interações Estado-sociedade, a Diretoria de Igualdade Racial advém da combinação de modalidades de rotinas: participação institucionalizada e ocupação de cargos na burocracia. A primeira, exemplificada na participação no OP e nas conferências. A segunda, na atuação de militantes do Movimento Negro em cargos de direção na burocracia municipal.

No caso do Recife, é possível afirmar que há uma relação de causalidade entre aumento da participação nas novas instituições participativas (destaque para o OP e a Conferência Municipal de Promoção da Igualdade Racial) e a criação da Diretoria de Igualdade Racial, catalisado pelo PCRI.

Em Salvador, a criação da SEMUR, em 2003, não derivou de mobilizações e reivindicações por parte do Movimento Negro local. A instituição da secretaria foi um ato discricionário e unilateral do alcaide, Antônio Imbassahy. Aqui, o procedimento aproxima-se do tipo “solução em busca de problema”. O tema alcança a agenda decisória como uma resposta a uma convocação da SEPPIR. Sem uma estratégia de indução de criação de congêneres municipais, a ministra da SEPPIR iniciou um périplo pelas capitais dos Estados na tentativa de convencer prefeitos a criarem órgãos municipais. Em Salvador, o processo de criação da SEMUR não se originou de uma rotina de interação entre Estado e sociedade. Por outro lado, é crível afirmar que não poderia ser de outro modo, em face de o processo decisório na gestão pública ser do tipo fechado.

Diferentemente do Recife, em que o PCRI foi uma variável interveniente importante para a constituição da Diretoria de Igualdade Racial, em Salvador o PCRI contribuiu para aumentar a legitimidade e potencializar os limites de atuação da SEMUR. O referido programa funcionou como uma janela de oportunidades para a institucionalização das atividades da SEMUR, aproximando-a das demais secretarias do governo municipal.

Considerando o modelo e a proposta de trabalho, é factível afirmar que Belo Horizonte também desenvolveu um projeto com algumas características e objetivos próximos ao PCRI, embora não adotasse essa nomenclatura nem a metodologia. A prefeitura de Belo Horizonte executou o projeto “Oportunidades Iguais para Todos” (POIT), a partir de 1996. Ambos os projetos, POIT e PCRI, deslançaram para responder a questões postas por organismos internacionais. No caso de Belo Horizonte, o POIT tinha por finalidade implementar a Convenção 111 da Organização Internacional do Trabalho (OIT).¹⁷¹ O PCRI faz parte dos desdobramentos da 3ª CMR, de 2001.

O quadro 4.1 resume os aspectos relevantes nos processos de criação dos organismos municipais de promoção da igualdade racial nas três cidades.

Quadro 4. 1- Criação dos órgãos municipais de promoção da igualdade racial segundo status institucional e repertório de interação

Cidade	Ano de criação	Status institucional do órgão	Partido dominante na coalizão	Repertório de interação	Mudanças de Status
Belo Horizonte	1998	Secretaria municipal	PSB	Proximidade com o chefe do Executivo	Extinção/criação de órgão com menor status
Salvador	2003	Secretaria municipal	PFL (DEM)	Resposta a uma demanda da SEPPIR	Manutenção do status
Recife	2005	Diretoria	PT	Mobilização e participação	Perda de status

Fonte: Elaboração própria

Chamo a atenção que tanto em Belo Horizonte quanto em Salvador, nos momentos da criação das secretarias, ou o PT não era dominante na coalizão ou dela não fazia parte. Na criação da SMACON, o partido dominante na aliança era o PSB. No caso da SEMUR, o PFL (DEM). Lembremo-nos de que no Recife, apesar da reivindicação do Movimento Negro, da deliberação do Orçamento Participativo e da aprovação de proposta na I Conferência Municipal de Promoção da Igualdade Racial pela criação de uma secretaria municipal, o PT negociou e instituiu a Diretoria de Igualdade Racial. É digno de nota que no final do governo Célio de Castro, a SMACON foi extinta. Reeleito, Castro filiou-se ao PT.

Esses fatos são consistentes e corroboram resultados de outras pesquisas, com o depoimento de um participante da equipe de transição do governo Fernando Henrique para governo Lula (2002-2003) de que parte do PT era fortemente contrário à criação da SEPPIR.

¹⁷¹ A Convenção 111 foi ratificada pelo Brasil em 1968. Cf. Silva Júnior; Bento; Silva (2010).

4.5 Contexto da institucionalidade

Passada a euforia da criação, uma vitória no combate ao racismo à brasileira, os novos gestores desses organismos passam a enfrentar os desafios da sua estruturação institucional. Esses novos órgãos, nos seus processos de ordenamento, deparam com três ordens de fatores: institucionais (definição das competências), administrativos (engenharia operacional – o desenho da política) e enfrentamento da ordem social racista, isto é, do racismo cotidiano que perpassa classes sociais e matiz política. Nesta seção, recupero e reconstruo essa trajetória, ressaltando o que julgo aspectos fundamentais para compreensão dos casos.

4.5.1 *Fugaz ensaio de uma secretaria municipal: de Assuntos da Comunidade Negra à Coordenadoria de Promoção da Igualdade Racial*

A Secretaria Municipal de Assuntos da Comunidade Negra (SMACON), na definição da sua linha programática, optou por desenvolver projetos e programas direcionados para a população de vilas e favelas de Belo Horizonte. Os principais foram: Balcão de Direitos; SOS Racismo; Adote um Morro.¹⁷² Na avaliação de um interlocutor, alguns programas da SMACON esbarravam em áreas de atuação de outras secretarias, gerando conflitos de competências e atribuições. Por exemplo, o programa Adote um Morro, “a despeito da aprovação do prefeito, (...) acabou por se tornar uma fonte de fricção entre a SMACON e os órgãos responsáveis pelas políticas urbanas e pelas favelas” (MOREIRA, 2012, p. 122).

Reeleito, o governo Célio de Castro elaborou uma reforma administrativa, na qual extinguiu a SMACON. Em seu lugar, foi criada a Coordenadoria de Assuntos da Comunidade Negra (COMACON), órgão do terceiro escalão vinculado à Secretaria Municipal de Política Social (SMPS). Na reforma administrativa subsequente, a coordenadoria passou a fazer parte da estrutura da Secretaria Municipal Adjunta de Direitos de Cidadania (SMADC), subordinada à Secretaria Municipal de Políticas Sociais (SMPS).

O fim da SMACON, na avaliação da primeira e única secretária, decorreu do facciosismo existente no interior do próprio movimento:

¹⁷² “Eu comecei a fazer as alianças ao pessoal de vilas e favelas” (Diva Moreira – Entrevista ao autor). Em outro lugar, Diva Moreira (2012, p. 126), “tendo sido os favelados os grandes legitimadores da atuação da secretaria e seus principais defensores quando a secretaria foi extinta”.

Eu atribuo uma das causas da extinção eu acho que foi a divisão e a oposição, a falta de apoio do Movimento Negro, eles sabiam que se batessem em nós eles não iriam pressionar, eles não iriam se opor, como não se opuseram, não tinha ninguém do Movimento Negro na porta da prefeitura protestando quando logo depois da aprovação da reforma administrativa (Diva Moreira - Entrevista ao autor).

O que se nota é que as posições não estavam tão cristalizadas, como faz supor o excerto acima. O processo revela ambiguidades, incertezas, divergências e contradições, sob o pano de fundo das contingências que se apresentam ao longo do tempo. A fala seguinte exprime essas questões:

Quando da perspectiva da extinção, fomos para cima para não terminar, para não acabar com a secretaria. Mas tinham várias pessoas que achavam que, inclusive do próprio Movimento Negro, que ela [secretaria] não tinha tido expressão nenhuma. Então, não foi tão fácil. Eu, particularmente, não fiquei na linha de frente para manter a secretaria. Ajudei, apoiei, mas não era pauta tão prioritária para mim naquele momento a continuidade (Virgínia - Entrevista ao autor).

Contudo, é impossível precisar se uma maioria ou uma minoria ruidosa do Movimento Negro era contrária à secretaria ou a secretária. Creio que devemos procurar razões de natureza político-institucionais para a extinção da SMACON para além unicamente do facciosismo. Voltarei a essa questão mais adiante.

Para coordenar a COMACON, foi nomeada uma das assessoras mais próximas de Diva Moreira na SMACOM, que comandou a coordenadoria durante toda a gestão Castro-Pimentel (2001-2004).¹⁷³ Assim como na SMACON, mantidas as resistências do chamado Movimento Negro “histórico” à coordenadoria ou à coordenadora, a COMACON manteve a relação com o movimento popular de Vilas e Favelas. Nesse período, iniciam-se as primeiras ações no campo da saúde. Estabelece-se um diálogo com a Associação dos Portadores da Doença Falciforme. A prefeitura de Belo Horizonte tornou-se uma referência nacional na abordagem da doença.

A criação da SEPPIR, em 2003, e posteriormente a realização do Fórum Intergovernamental de Políticas para Promoção da Igualdade Racial (FIPIR), em maio de 2004, dão um novo fôlego ao órgão municipal. A Coordenação Municipal de Assuntos da Comunidade Negra foi um dos primeiros órgãos governamentais a integrarem o FIPIR. Fórum criado pela SEPPIR como um instrumento para viabilizar a articulação e a integração entre os infantis órgãos de promoção da igualdade racial nos três níveis de governo, bem como ser um espaço de troca de experiências que resultasse no fortalecimento institucional e

¹⁷³ Célio de Castro, por motivo de saúde, renunciou ao cargo de prefeito, em novembro de 2001. Assumiu o vice-prefeito, Fernando Pimentel (PT), sendo reeleito em 2004.

político mútuo. Assim, a partir de 2004, a COMACON passou a fazer parte de uma iniciativa de construção de uma política nacional articulada nos três níveis de governo.¹⁷⁴

A ascensão do PT ao governo federal, em 2003, e a adoção de uma Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial não alteraram a posição ou o prestígio da COMACON na estrutura organizacional da PBH. O órgão permaneceu subordinado à Secretária Municipal Adjunta de Direitos de Cidadania, parte integrante da Secretaria Municipal de Políticas Sociais. Somente em 2010, sua denominação foi alterada para Coordenadoria de Promoção da Igualdade Racial (CPIR), Lei nº 9.934/2010.

Em abril de 2005, Belo Horizonte realizou a I Conferência Municipal de Promoção da Igualdade Racial, evento que precede as conferências estadual e nacional, reuniu mais de 400 participantes do movimento social e do governo municipal (PBH. Plano Municipal de Promoção da Igualdade Racial, 2009), mas sem desdobramentos imediatos.

No ano de 2007, a PBH criou o Fórum Governamental de Promoção da Igualdade Racial de Belo Horizonte (Decreto Municipal nº 12.759), uma instância de caráter permanente e consultivo, formada por representantes de 23 órgãos municipais (Secretarias Municipais de Governo, de Políticas Sociais, de Políticas Urbanas, de Educação, de Saúde, de Planejamento, Orçamento e Informação, Secretarias Municipais Adjuntas de Direitos de Cidadania, de Assistência Social, de Meio Ambiente, de Recursos Humanos, nove Secretarias de Administração Regional Municipal, Coordenadorias de Juventude e de Direitos da Mulher e Fundação Municipal de Cultura) para acompanhar a execução da Política Municipal de Promoção da Igualdade Racial.

Entre as atribuições do fórum encontram-se: promover a integração, a transversalidade e a intersetorialidade das políticas de promoção da igualdade racial com demais políticas municipais. O fórum impulsionou e criou as condições para a elaboração do Plano Municipal de Promoção da Igualdade Racial (PLAMPIR), lançado na II Conferência Municipal de Promoção da Igualdade Racial, em abril de 2009.

O processo de elaboração do PLAMPIR procurou envolver todas as áreas da administração pública municipal, de modo que todos os órgãos incorporassem a dimensão racial no planejamento das ações das suas respectivas agências, para que a política não ficasse restrita a um órgão específico.

¹⁷⁴ A partir de 2004, Maria das Graças Rodrigues, conhecida como Graça Saboia, militante no Movimento Negro, filiada ao PT, assumiu a COMACON, permanecendo no cargo de 2005 a 2011, quando do seu falecimento.

O PLAMPIR foi elaborado após seis meses e mais de 40 reuniões com os mais diversos setores da administração pública municipal. Na realidade, o plano representa um esforço de sistematização das propostas surgidas na I Conferência Municipal de Promoção de Igualdade Racial, em 2005. O plano visa articular e planejar as ações de promoção da igualdade racial nos órgãos municipais, com a definição de nove eixos estratégicos de atuação: 1) Gestão da Política de Promoção da Igualdade Racial; 2) Gestão do Plano; 3) Recursos Humanos; 4) Educação; 5) Saúde; 6) Cultura; 7) Políticas Sociais; 8) Políticas Urbanas e 9) Regionais. Em cada eixo, são definidas diretrizes, ações e metas. O prazo previsto de execução era de quatro anos (2009-2012) (PBH, 2009).

Como parte do processo de elaboração do Plano Municipal de Promoção da Igualdade Racial, a prefeitura de Belo Horizonte promoveu o *I Seminário Intersetorial de Políticas de Ações Afirmativas e Combate à Discriminação Racial*, em março de 2008. O seminário reuniu 150 participantes: conselheiros municipais e servidores de cinco secretarias - Políticas Urbanas; Políticas Sociais e Adjuntas de Assistência Social; Saúde; Educação; Planejamento, Orçamento e Informação e a Fundação Municipal de Cultura. Além de avaliar a atuação dos órgãos municipais quanto à política de ações afirmativas e combate ao racismo, nesse seminário foram definidas ações, programas e projetos, bem como objetivos, metas e ações para a Política Municipal de Promoção da Igualdade Racial, expresso no Plano Municipal de Promoção da Igualdade Racial.

Ainda no ano de 2007, a prefeitura de Belo Horizonte promove o *I Encontro Intersetorial entre Conselhos*, que reuniu os conselheiros dos Conselhos de Direitos com o objetivo de discutir a política municipal de promoção da igualdade racial em cada uma das áreas de atuação desses conselhos, em setembro de 2007 (PBH, PLANAPIR, 2009).

O Plano Municipal de Promoção da Igualdade Racial de Belo Horizonte demonstra uma preocupação na organização e coordenação da execução do plano e da política expressa em uma divisão de trabalho institucional. Por exemplo, o monitoramento da gestão e o acompanhamento da implantação e execução da política e do próprio plano caberiam à Secretaria de Planejamento, Orçamento e Informação.

Além do monitoramento e da avaliação da execução do plano e da política municipal, a fim de garantir que fosse coordenada e organizada a execução do plano, propôs-se uma “articulação e sensibilização de gestores e técnicos para a importância da implantação das políticas públicas de promoção da igualdade racial” (PBH, 2009, p. 11). Para viabilizar esse objetivo e o acompanhamento da implementação das metas do plano, foi concebido o chamando Grupo Gestor de Promoção da Igualdade Racial (GGPIR). Era um grupo técnico de

trabalho, que tinha como principal objetivo a elaboração, proposição, acompanhamento e avaliação de ações da Política Municipal de Promoção da Igualdade Racial, nas respectivas áreas de atuação. A proposta era criar um GGPIR em cada uma das secretarias e nos demais órgãos da PBH. Além das secretarias setoriais, a prefeitura de Belo Horizonte conta também com as secretarias regionais.¹⁷⁵

Quanto à composição, o GGPIR deveria ser formado por gestores e/ou técnicos das principais unidades administrativas que coordenam as ações finalísticas de cada uma das respectivas secretarias. Por sua vez, nas secretarias de Administração Regional o GGPIR teria como integrantes gerentes e/ou técnicos das gerências das secretarias setoriais: Educação, Saúde, Políticas Urbanas e Políticas Sociais. Uma inovação administrativa e institucional gestada segundo a concepção de que a execução da política dependeria da concatenação dos princípios da transversalidade, descentralização e gestão democrática.

No ano seguinte, a PBH instituiu a Política Municipal de Promoção da Igualdade Racial – PMPIR (Lei nº 9.934, de 21 de junho de 2010), estabelecendo as diretrizes, os princípios e as propostas de ação governamental para a promoção da igualdade racial no Município. Acompanhando a nomenclatura nacional, modifica a denominação da coordenadoria, que passa a ser Coordenadoria de Promoção da Igualdade Racial (CPIR).

Essa mesma lei cria o Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial – COMPIR – (Art. 9º), órgão colegiado permanente, de caráter consultivo e de composição paritária entre governo e sociedade. Os conselheiros, num total de 40, foram empossados em março de 2011. Esse conselho foi estruturado por comissões temáticas, quais sejam: saúde, educação, cultura, políticas urbanas, comunidades tradicionais, políticas sociais e recursos humanos (PACHECO, 2012). Ainda em sintonia com a política nacional observa-se a garantia de participação de outros grupos étnico-raciais, como judeus, árabe-palestinos, ciganos e indígenas. Também fica garantida a representação das entidades religiosas de matriz africana.

A lei que instituiu a Política Municipal de Promoção da Igualdade Racial (PMPIR) não definiu a fonte do seu financiamento. No artigo 7º, estabelece: “As despesas decorrentes da implantação da PMPIR correrão por conta de dotações orçamentárias dos respectivos órgãos participantes”. A questão orçamentária é o calcanhar de Aquiles das políticas de promoção da igualdade racial, aliada a problemas na execução da transversalidade. A passagem a seguir ilustra a questão:

¹⁷⁵ Belo Horizonte é dividida administrativamente em 9 regiões, designadas regionais administrativas. Cada regional funciona como uma espécie de subprefeitura, que atendem pela denominação de Secretaria de Administração Regional Municipal. Em cada uma das Regionais há gerências das secretarias municipais.

O prefeito destinou recursos em função das metas que tinha previsto, o prefeito Márcio Lacerda destinou recurso. Mas na hora de organizar, dimensionar, como não é o coordenador que vai fazer a defesa, você tem duas secretarias acima [Secretaria Adjunta e a Secretaria Municipal], e a secretária não domina e não acha relevante, não acha importante, acha que pode utilizar esse recurso para outras coisas, remaneja esses recursos. Você não acessa esse recurso (...) (Iracema – Entrevista ao autor).

O trecho acima aponta, para além dos problemas de natureza orçamentária, para a existência de níveis hierárquicos que dificultam a ação político-administrativa da coordenadoria. Além disso, o monitoramento e acompanhamento das ações previstas no plano e na política municipal ficam comprometidos dada a ausência de indicadores de desempenho.

A coordenaria não executa, ela elabora monitora, acompanha. Mas, a gente não tinha indicadores. Não havia indicadores para medição da política. Além disso, cada novo gestor que entrava, independentemente de qual era o partido, você tinha que formá-los novamente. Você tinha que fazer todo trabalho de formação e sensibilização novamente (Iracema – Entrevista ao autor).

A eleição de 2012 marca a ruptura política entre PT e PSB, encerrando uma aliança que perdurou 20 anos, a Frente Popular. O Prefeito Márcio Lacerda optou por uma composição com o PSDB.¹⁷⁶ Nessas circunstanciais, os secretários vinculados ao PT entregaram seus cargos e deixaram a gestão antes mesmo do seu término.

No final do ano de 2013, a CPIR lançou o Programa de Certificação em Promoção da Igualdade Racial (Decreto nº 15.392). Esse programa é similar ao *Selo da Diversidade*, criado pela SEMUR, em Salvador, em 2007. O objetivo é certificar instituições públicas, associações civis e empresas privadas sediadas em Belo Horizonte que desenvolvam boas práticas de promoção da igualdade racial (categoria Excelência) ou que desejam desenvolver um plano de ação de enfrentamento ao racismo e à discriminação racial, por meio de uma adesão pública (categoria compromisso). O programa ficou conhecido como *Selo BH Sem Racismo*. A adesão das empresas privadas foi muito aquém do esperando. A legislação não previa quais benefícios as empresas obteriam ao aderir ao programa.

Diferentemente do Recife, que realizou o Diagnóstico da Desigualdade Racial na Cidade do Recife (2008), ou de Salvador, que produziu o Diagnóstico de Saúde da População

¹⁷⁶ Lacerda havia sido secretário estadual de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais, no segundo governo de Aécio Neves (2007-2010), deixando o cargo para ser candidato a prefeito, em 2008. Em uma composição política inusitada, mantinha-se a Frente Popular, dessa vez com o aval do PSDB. Cabe assinalar que o fim da aliança entre os dois partidos não se deu apenas em Belo Horizonte, mas em outras capitais brasileiras, como em Fortaleza e no Recife.

Negra de Salvador (2006), a prefeitura de Belo Horizonte elaborou o Diagnóstico Socioeconômico dos Ciganos Kalon de Belo Horizonte (2015).

Dentre as áreas prioritárias da promoção da igualdade racial, saúde e educação ocuparam lugar de destaque, tanto no plano quando na política.

4.5.2 A participação democrática como sustentáculo da mudança institucional

No ano de 2001, coincidira o início da gestão petista no Recife com a realização da 3ª CMR, para a qual o governo municipal enviara uma representante para acompanhar as discussões, com o fito de municiar a gestão quanto a esse debate e suas potenciais repercussões sobre a municipalidade.

Pode-se afirmar que uma das consequências da 3ª CMR foi a assinatura do termo de cooperação técnica entre a prefeitura do Recife, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o *Department for International Development* (DFID), órgão do governo britânico para o desenvolvimento internacional, com vistas à implantação do Programa de Combate ao Racismo Institucional (PCRI).

A Prefeitura da Cidade do Recife (PCR) e a de Salvador (PMS) foram escolhidas para receber a experiência-piloto do programa. Ambas seriam as agências implementadoras do PCRI - Municípios. Assim, em agosto de 2004 a PCR e o DFID assinaram o convênio de cooperação técnica. No ano seguinte, a PMS firmaria convênio de igual teor.¹⁷⁷

O PCRI estruturou-se em uma perspectiva intersetorial. O programa envolveu diferentes secretarias e órgãos da administração pública municipal. Inicialmente, formou-se a chamada Equipe Base (EB), com representantes das secretarias consideradas estratégicas para a implantação do programa. Na PCR, a EB era formada por membros das secretarias de: Cultura; Educação; Saúde; Planejamento; e Assuntos Jurídicos. As pessoas que constituíram a EB eram aquelas que já haviam iniciado uma articulação política logo no primeiro ano da gestão. No segundo momento, houve a formação do Grupo Intersectorial, que reunia 34 servidores, representando as 14 unidades da PCR: Coordenadoria da Mulher; Empresa Municipal de Informática (EMPREL); Gabinete do Vice-Prefeito; Ginásio Municipal de Esportes; e as secretaria de: Administração; Assuntos Jurídicos; Cultura; Educação; Governo.

¹⁷⁷ No componente municipal, houve a inclusão do Ministério Público de Pernambuco (MPPE). A experiência do MPPE encontra-se registrada na publicação “No país do racismo institucional: dez anos de ações do GT Racismo no MPPE”, de autoria de Fabiana Moraes (2013).

Planejamento; Urbanismo e Meio Ambiente; Assistência Social; Saneamento; Saúde; e Serviços Públicos (PCRI, 2005).

A principal característica do chamado modo petista de governar é a sua proposta de Orçamento Participativo (OP). Desde o primeiro ano da gestão petista no Recife, o OP incorporou as chamadas plenárias temáticas, inicialmente três: Cultura, Mulher e Juventude. A partir de 2004, o OP criou a “Plenária Temática de Negros do OP”, que no ano seguinte passou a ser intitulada “Plenária de Negros e Negras”. Em 2010, o Movimento de Mulheres Negras modificou a denominação para “Plenária de Negras e Negros do OP”. Essa plenária elegia os delegados para o fórum de mesma designação, instância deliberativa do OP (ALVES, 2010; OLIVEIRA, 2012).¹⁷⁸ Sua inclusão foi uma demanda do Movimento Negro (ALVES, 2010), inicialmente não assimilada pela gestão petista, conforme relataram lideranças do MN. Muito provavelmente, o Recife tem sido a única cidade a ter plenárias e fóruns do OP com recorte identitário. Isso levou o PCRI e o OP a se reforçarem mutuamente, como destacou uma ativista:

O OP do Recife tinha plenária de negras e negros, porque o OP dialogava com os movimentos, e o Movimento Negro tinha participação na gestão. O PCRI se alimentou de processos que já existiam em Recife. Essa coisa da conferência [de igualdade racial] nós já tínhamos aprovado proposta de conferência no OP. (...) Acho que a Conferência [Municipal de Igualdade Racial] fortaleceu a ação do programa ao mesmo tempo em que fortalecia a imagem da prefeitura do Recife por ser uma gestão que investia na política de igualdade racial (Almerinda - entrevista ao autor)

No curso da implementação do PCRI, houve a convocação da I Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial, realizada em meados de 2005. O Recife realizara a sua conferência municipal em abril daquele ano. O “clima nacional” era favorável à adoção de Políticas de Ações Afirmativas. No entanto, na véspera da abertura da conferência, os delegados governamentais foram surpreendidos com uma reunião com o secretário de governo da PCR. O trecho a seguir ilustra a tensão daquele momento:

Na véspera da conferência, conseguimos fazer a reunião com o secretário de governo, que recomendou não discutir a criação de órgãos, qualquer coisa desse tipo, e sem essa coisa de Ações Afirmativas. Ele foi categórico: “Vocês não estão autorizados a fazer esse debate”. Iniciou-se uma discussão muito tensa. (...) Ocorre que aqueles delegados já estavam convencidos que as políticas de ações afirmativas na cidade do Recife precisavam ser mais eficazes, enfáticas e ali estava explícita a divergência entre a secretaria de governo e aquelas pessoas que discutia a questão racial na prefeitura. Na abertura da conferência, dois jovens, um negro e um branco,

¹⁷⁸ “Cabe à plenária eleger as prioridades de ação dos grupos ligados a essa temática, bem como os delegados que comporão o Fórum Temático, cuja função é acompanhar e fiscalizar a execução das mesmas” (OLIVEIRA, 2012, p. 64).

pediram a fala e desqualificaram a conferência, hierarquizando o que seria classe e que seria raça, desqualificando a igualdade racial. (...), mas eles representavam o governo, eram delegados governamentais (...). Eles botaram dois jovens do governo para negar a importância da conferência. Nós colocamos os mais velhos para falar. Onde Vera Baroni teve um papel fundamental: “Meu filho, veja como o racismo opera... (...)” Eles foram prontos para destruir a conferência e foram massacrados, do ponto de vista político. O menino, depois, chorou lá, porque ele sacou que foi usado pela lógica da esquerda branca e a conferência foi muito interessante. Hoje, o menino é um aguerrido militante negro (Zózimo – Entrevista ao autor).

As advertências do secretário não surtiram o efeito esperado. Entre as resoluções aprovadas constava a criação de um órgão municipal responsável pela Política de Promoção da Igualdade Racial no Município.

O Movimento Negro pediu um órgão e tinha que acontecer porque a conferência também apontava para a criação do órgão. A gente sabia que o núcleo duro do governo não queria, porém, na realidade, não tinha como eles negar porque tinha áreas da política, tinha setores dentro do Município que defendia, não era mais só a gente (Zózimo - Entrevista ao autor).

Encurralado, o governo petista - defensor de uma gestão democrática e popular -, não poderia se furtar a cumprir as resoluções da conferência municipal. Todavia, negociou o *status* do órgão a ser criado. Ao invés de uma secretaria, instituiu a Diretoria de Igualdade Racial (DIR), integrante da Secretaria de Direitos Humanos e Segurança Cidadã (Lei nº 17.108/2005). Sobre esse assunto da criação de uma secretaria municipal de promoção da igualdade racial, o ex-prefeito João Paulo (2001-2008) comentou:

(...) o Movimento Negro reivindicava uma secretaria, mas o grande problema que eu tinha era que cada movimento social queria também uma secretaria. Então, no primeiro momento não deu para criar uma secretaria específica, mas como nós defendíamos a transversalidade na área de planejamento, de habitação, trabalhar a questão do negro, a questão da mulher, a questão do LGBT, na política de saúde também. Tanto prova que houve muitos avanços. Agora, eu tenho que reconhecer nesse momento que foi justamente a organização dos movimentos que me orientaram e me ajudaram, com minha percepção política e, eu acho, que com minha sensibilidade para o nível de exploração (João Paulo – Entrevista ao autor).

Entre outras resoluções aprovadas, estava a criação do Conselho Municipal de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (CMPPIR), instituído em 2007, cujos representantes da sociedade foram eleitos na II Conferência Municipal de Promoção da Igualdade Racial, em 2008. Órgão colegiado bipartite, é vinculado à Secretaria de Direitos Humanos e Segurança Cidadã. Composto por 24 membros, dos quais dois terços (2/3) de representação da sociedade e um terço (1/3) de representantes do governo municipal (Lei nº 17.311/2007). A lei assegurava um percentual mínimo de 30% de mulheres negras nas duas representações (sociedade e governo).

A Diretoria de Igualdade Racial (DIR) passou a coordenar o PCRI e desempenhar as funções executivas das instâncias participativas da área da promoção da igualdade racial: na Plenária e no Fórum de Negras e Negros do OP e o Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial (CMPPIR). Enquanto o PCRI contou com o financiamento e a cooperação técnica das agências internacionais, a interlocução com as secretarias era sem intermediação de secretária ou secretário. Conforme estabelecido, após a fase piloto (3 anos), o programa deveria ser incorporado à estrutura da PCR. No entanto, o término do convênio marca o declínio do PCRI: perda de pujança, acompanhada de perda de prestígio da DIR. Sobre os fatos, assim se pronunciou o ex-diretor da igualdade racial e coordenador do PCRI:

O orçamento que tínhamos era do PCRI, fazíamos as coisas por causa do orçamento externo do PCRI, quando ele acaba não tinha dinheiro para fazer nada. Uma campanha, um folder, (...). Nós passamos a enfrentar problema de xerox. Problema de xerox! Fizemos muito material impresso pelo PCRI, pastas, muito material (...), muita informação impressa, (...). Colocamos cartazes em todas as salas de todas as secretarias com o conceito de racismo institucional, falando sobre racismo institucional. A campanha que fazíamos estava na cidade. Quando o convênio termina era a hora de institucionalizar o programa. Aí foi outra batalha, acabou o dinheiro e tinha um problema de racismo institucional aqui dentro [da prefeitura].

A perda de prestígio institucional e a falta de recursos orçamentários provocam o rompimento do coordenador do PCRI, diretor da DIR, que renuncia ao cargo. Ele explica o episódio:

Quando você não tem mais o PCRI, que era um programa que articulava as secretarias, para fazer qualquer coisa eu dependia da secretária, e ela, por sua vez, tinha que ouvir o núcleo duro do governo. Ora, se você é uma secretaria de articulação, você precisa falar diretamente com as outras secretarias (...), o poder de articulação quebrou e nesse segundo momento passou a ser uma mentira. Ou você questionava ou as coisas não iam, e eu optei por questionar. Aí eu entreguei o cargo, em 2007 (Zózimo - Entrevistado ao autor).

A ex-secretária corroborou os argumentos do diretor demissionário:

O prefeito (...) criou um organismo para a questão de gênero e criou um organismo com outro *status* para a questão racial, (...). A [coordenadoria da] mulher, mesmo não tendo orçamento, não tendo equipe, era um órgão diretamente ligado ao prefeito. O chefe do Executivo (...) poderia ser acionado com maior rapidez do que uma diretoria que tinha que passar por uma secretária. O Movimento Negro sempre quis ter um órgão com *status* político maior, e sempre foi uma coisa muito difícil isso. (...). O movimento entendia que a mulher tinha uma representação diferente da de negros e negras. Quando essa representação é diferente, é uma forma de racismo também (Olga - Entrevista ao autor).

O rompimento do coordenador do PCRI não provocou uma crise ou mesmo um divórcio entre o Movimento Negro e o governo petista. Quem o substituiu foi a sua principal

colaboradora na Diretoria, uma militante também advinda das fileiras do Movimento Negro, mas sem filiação partidária.

Em 2008, ocorreu a II COMPIR. Oliveira (2012) chama a atenção para o aumento crescente da participação dos adeptos das religiões afro-brasileiras, também denominadas religiões de matriz africana, nas conferências de igualdade racial nos três níveis de governo. Na II conferência municipal, essa participação foi reconhecida com a inclusão de um tema específico: “Religião e Igualdade”.

Outra iniciativa de destaque da DIR nesse período foi a publicação do “Diagnóstico da Desigualdade Racial na Cidade do Recife” (SALES JÚNIOR; SANTOS; OLIVEIRA, 2008). Lançado em 2008, era parte das ações do PCRI com recursos do PNUD/DFID. No final do segundo mandato do prefeito João Paulo, em 28 de dezembro de 2008, houve a institucionalização do Programa de Combate ao Racismo Institucional na Prefeitura do Recife (Decreto nº 24.301), mas já sem o mesmo ímpeto.

O PT elegeu o sucessor de João Paulo, João da Costa, para a gestão 2009-2012. A partir desse momento, a DIR passou a coordenar a distribuição das cestas de alimentos do “Programa de Distribuição de Alimentos a Grupos Específicos”, do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS).¹⁷⁹ A Diretoria de Igualdade Racial era a responsável pelo cadastramento dos terreiros e de seus representantes (OLIVEIRA, 2012).

A posição estratégica na logística do programa credenciou a DIR a desempenhar um papel decisivo quando da realização da “Pesquisa Socioeconômica e Cultural de Povos e Comunidades Tradicionais de Terreiros”, mais conhecida como “Mapeamento dos Terreiros”. Esse levantamento, realizado pelo MDS em parceria com a SEPPIR, visava produzir um censo das casas de cultos das religiões afro-brasileiros e de matriz africana nas regiões metropolitanas de cinco capitais: Belém, Recife, Belo Horizonte e Porto Alegre. A pesquisa partiu da base formada pelo rol dos terreiros atendidos pelo Programa de Distribuição de Alimentos.¹⁸⁰ Na avaliação da gestora, essas duas ações, sobretudo a primeira, serviu para aproximar essas comunidades do poder público. Para muitas delas, era a primeira vez que estabelecia contato o poder público municipal.

¹⁷⁹ O programa “tem como foco a distribuição de alimentos a populações extremamente vulnerabilizadas; (...), por meio de cestas de alimentos para as famílias acampadas que aguardavam o Programa de Reforma Agrária, as comunidades de terreiros (pela capilaridade que possuem junto à população negra e de menor poder aquisitivo), os indígenas, os quilombolas, os atingidos por barragens e as populações residentes em municípios vítimas de calamidade pública” (CONSEA, 2010, p. 18).

¹⁸⁰ A PCR tinha um cadastro com 400 casas de culto e havia distribuído um total de 1.600 cestas (OLIVEIRA, 2012).

A proposta de criação de uma secretaria municipal de promoção da igualdade racial fora aprovada repetidas vezes nas “Plenárias de Negras e Negros do OP”, nos anos de 2011 e 2012, como a proposta para dar materialidade à política de promoção de igualdade racial na cidade (OLIVEIRA, 2012). Essa reivindicação jamais foi atendida pelo governo petista nem pelo seu sucessor.

Nas eleições municipais de 2012, o PT fora suplantado pelo seu antigo aliado, o PSB. Segundo uma militante que havia participado do governo de João Paulo e também atuado no governo Lula, o governo de João da Costa foi muito negativo para as bandeiras do Movimento Negro. “Infelizmente, João da Costa ajudou a desconstruir, não deu continuidade ao que a gestão de João Paulo tinha começado a fazer. Não deu continuidade, pelo contrário” (Beatriz – Entrevista ao autor).

Na gestão de João da Costa (2009-2012), o PCRI teve várias interrupções, a ponto de o Ministério Público cobrar pela continuidade do programa, como frisou uma servidora municipal que participara do programa. O fato é que nessa fase o PCRI já havia perdido força, apenas existia do ponto de vista formal. Interessante observar que o governo seguinte tentou soerguer o combalido programa. Conforme declarou o novo gestor da igualdade racial, “no período de João da Costa houve certa inércia do PCRI. E nós achamos que deveríamos retomar. Retomamos o PCRI” (Jayme – Entrevista ao autor).¹⁸¹

O novo governo municipal, uma aliança política capitaneada pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB), sob o comando do prefeito Geraldo Júlio, promoveu uma reforma administrativa que reduziu o *status* da já combalida Diretoria de Igualdade Racial (DIR). Na avaliação do então gerente da Igualdade Racial, não se poderia falar de perda de *status* da Diretoria de Igualdade Racial, posto que na reforma todas as diretorias da PCR foram reduzidas a gerências, e estas, a chefias. Nas palavras dele:

Muita gente fala sobre a perda de status. De fato, há uma perda de status, mas não houve uma perda (...), vamos dizer (...) a diretoria teria certa autonomia. Mas não ficou nenhuma diretoria na reforma administrativa (...), porque, na verdade, tudo que era diretoria se tornou gerência, e tudo que era uma gerência virou uma chefia. (...) assim, houve um acompanhamento da reforma administrativa, (...). Mas não houve nenhuma perda, vamos dizer de status (Jayme – Entrevista ao autor)

O fato é que, se não houve mudança na posição hierárquica na estrutura da secretaria, a modificação na nomenclatura da unidade administrativa revela, sim, uma perda de prestígio. Outra questão refere-se à diminuição no quantitativo de servidores alocados no

¹⁸¹ O indicado para assumir a Gerência de Igualdade Racial teve o seu nome respaldado pela comunidade de terreiros e também pela Juventude Socialista do PSB, como frisou em entrevista.

setor. Anteriormente, o diretor contava com quatro servidores; após a reforma, o gerente coordenava uma equipe com apenas 2 servidores. Importante ressaltar que, tanto no período da diretoria quanto da gerência, os servidores não são de carreira, mas ocupantes de cargos comissionados, podendo deixá-los quando mudar a gestão de um secretário.

4.5.3 *Entre a força simbólica e as debilidades institucionais*

Como já mencionado, a criação da SEMUR foi um ato discricionário do prefeito. A forma como a secretaria foi criada poderia denotar uma fragilidade institucional, correndo o risco de ser dissolvida na gestão seguinte. Mas não foi o que aconteceu. Mesmo sem ter participado ou influenciado sua criação, as diferentes vertentes do Movimento Negro local defenderam a sua manutenção como organismo do primeiro escalão do governo municipal.

A primeira gestão da SEMUR foi curta, 13 meses. Em 2004, o ciclo eleitoral anuncia o fim de uma gestão. Como apontado na fala da secretária, a SEMUR priorizou o projeto de intervenção no mercado de trabalho, especificamente referente aos *shopping centers*, frequentemente denunciado por práticas racistas desde a seleção da mão de obra ao tratamento diferenciado dos consumidores. O projeto tinha duas interfaces: a primeira, o diálogo com as administrações e com os lojistas dos *shopping centers*; a segunda, cursos de formação profissional dos jovens, preparando-os para o mercado de trabalho.

Na fase de implementação, o projeto revelou as dificuldades de combater a discriminação racial no mercado de trabalho, no Brasil, dada a informalidade no recrutamento (TELLES, 2003), bem como os ardis raciais utilizados nos processos seletivos. Segundo a coordenadora de promoção empresarial da SEMUR, os representantes dos lojistas e das administrações dos *shopping centers* nunca usaram termos racistas ou depreciativos para justificar a não contratação de jovens negros; mas a cada etapa vencida, uma nova barreira era erguida para a não contratação.

Em outubro de 2004, a coligação partidária *Salvador no Coração*, reunindo PDT, PSDB, PSL, PSC, PMN e Prona, tendo como candidato a prefeito o deputado estadual João Henrique Carneiro, do PDT, enfrentou e derrotou no segundo turno, com o apoio do PT e do PC do B, o candidato do PFL, senador César Borges.¹⁸²

¹⁸² Nessas eleições, o prefeito de Salvador era do PFL, como eram do mesmo partido os três senadores, entre eles Antônio Carlos Magalhães, e também governador do Estado, Paulo Souto, cf. Dantas Neto (2005).

O apoio do PT e do PC do B foi decisivo para derrotar o representante do carlismo. A esses partidos coube, entre outras secretarias, as pastas da Saúde e Educação, respectivamente, além de cargos no segundo escalão do governo.

Nas negociações para a formação do novo governo, inicialmente, cogitou-se a extinção da SEMUR. Contudo, o Movimento Negro pressionou o prefeito recém-eleito a manter a secretaria. Para o cargo de secretário foi nomeado o vereador Gilmar Santiago, de PT. No entanto, após o anúncio do seu nome houve críticas de setores do Movimento Negro. A principal delas era de que Santiago era originário dos movimentos popular e sindical, portanto sem vínculos orgânicos com o MN.¹⁸³ Sobre o episódio, o segundo secretário da SEMUR relata o seguinte:

(...) o PT teve a pasta da Reparação, a Secretaria de Saúde e mais alguns cargos de segundo escalão. Meu nome passou a ser um nome natural para ocupar a pasta da Reparação e (...) começou a ter um problema no Movimento Negro, porque (...) eu não tinha relação orgânica no Movimento Negro e aí começou a se ventilar vários nomes, sobretudo aqueles vinculados ao mandato de Luiz Alberto [deputado federal do PT], lembro que foi ventilado o nome de Valdélino [Santos Silva], o nome da saudosa Luíza Bairros, e outros como Vanda Sá, e muitos outros nomes com menos densidade, até a véspera da definição do secretariado. (...) tinha uns que achavam que era possível e tentaram até a última hora demover o prefeito. (...) Depois, o problema passou a ser quem ia ser o subsecretário. (...) o Movimento Negro do PDT pressionou João Henrique, que deu a palavra a eles que o subsecretário seria do PDT. (...) quando senti que meu nome já estava consolidado (...) eu liguei para um secretário particular do prefeito e avisei que se eu não nomeasse o subsecretário não aceitaria o cargo porque a secretaria era uma indicação do PT e não tinha por que dividir subsecretaria com o PDT. O prefeito aceitou a minha sugestão de subsecretário, que foi uma tentativa de respeitar e contemplar a participação do deputado Luís Alberto, que era a principal liderança do Movimento Negro no Estado e pra não criar um sentimento que ele teria saído derrotado no processo (Gilmar Santiago – Entrevista ao autor).

Na montagem da equipe da Secretaria Municipal da Reparação, o secretário Santiago foi hábil o bastante para escolher nomes que contemplassem diferentes segmentos do Movimento Negro local, sem descuidar da parte técnica. Por exemplo, manteve uma das coordenadoras da gestão anterior, que gerenciava a ação empresarial e o empreendedorismo negro. Convidou ativistas negros do PT e do PC do B, militantes do MN sem vínculo partidário e pessoas com envolvimento no movimento sindical. Nas palavras de Santiago, “essa foi a chave pra gente montar uma equipe plural, forte” (Entrevista ao autor).

¹⁸³ Gilmar Santiago, funcionário da Empresa Baiana de Saneamento (EMBASA). Fundador do Sindicato dos Trabalhadores em Água e Esgoto (Sindae), do qual foi diretor por várias gestões. Em 2003, assumiu o primeiro mandato de vereador, mas nas eleições de 2016 não foi reeleito (<https://gilmarsantiago.wordpress.com/about/>).

A questão racial ganhou espaço na agenda do primeiro governo de João Henrique (2005-2008). Além da Secretaria da Reparação, as pastas da Saúde (PT) e da Educação (PC do B) também incorporaram a dimensão racial às suas agendas. Na Educação, a secretária Olívia Santana, vereadora do PC do B, dirigente da UNEGRO – União de Negros pela Igualdade. Na área da Saúde, o secretário Luís Eugênio Portela de Souza (PT) assumiu o compromisso em relação à Saúde da População Negra. A Secretária de Habitação implementou o projeto de reforma dos terreiros de candomblé.

No início da gestão, em 2005, os novos gestores da SEMUR e os do campo de saúde da população negra, na Secretaria de Saúde, identificaram no carnaval uma oportunidade de introduzir a dimensão racial na agenda governamental e lançaram o projeto *Observatório da Discriminação Racial no Carnaval*. A avaliação positiva encorajou a SEMUR a incorporá-lo como um programa da secretaria. Nas versões seguintes, absorveu o problema da violência contra a população LGBT e contra a mulher, passando a ser *Observatório da Discriminação Racial e LGBT, Violência contra Mulher*.

Em Salvador, o PCRI começou a ser implementado a partir de abril de 2005. A coordenação do programa ficou a cargo da Secretaria Municipal da Reparação. Concomitante à implantação do PCRI, a SEMUR organizou a I Conferência Municipal de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, ocorrida nos dias 9 e 11 de maio de 2005, etapa preparatória para a conferência estadual, culminando na I Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (I CONAPIR), ambas realizadas naquele mesmo ano.

Esses dois acontecimentos são marcos de referência para a Política de Promoção da Igualdade Racial na soterópolis. No caso do PCRI, as ações privilegiaram os setores de educação, saúde, igualdade de gênero e assuntos jurídicos. As principais ações foram no sentido de sensibilizar dirigentes, gestores e profissionais para a percepção de práticas institucionalizadas de racismo. Houve a realização de encontros técnicos, oficinas e reuniões de trabalho. Assim como no Recife, a saúde foi o destaque. Cerca de 700 profissionais foram treinados para identificação, abordagem, combate e prevenção do racismo institucional (DFID, 2007).

As ações do PCRI ocorreram de forma cooperada entre as secretarias municipais, tendo à frente a SEMUR, sendo proposto um modelo de gestão direcionado para a diversidade racial. Mais de 40 servidores municipais estavam diretamente ligados à equipe base de aplicação das políticas e das diretrizes indicadas pelo programa. A equipe base do PCRI foi constituída por representantes das secretarias de Educação, Saúde, Administração, Habitação, Relações Internacionais e Desenvolvimento Social, além da Superintendência de Políticas

para as Mulheres e a de Conservação do Solo. Entre os trabalhos desenvolvidos, pode-se destacar: inclusão dos afrodescendentes nos programas de capacitação profissional desenvolvido pela Secretaria de Economia, Emprego e Renda (SEMPRE); mapeamento fundiário dos terreiros de candomblé para posterior regularização pela Secretaria da Habitação; inclusão do quesito "raça/cor" nos formulários e prontuários de atendimento de saúde, entre tantos outros projetos pontuais que visam reduzir a desigualdade da população negra (www.pms.ba.gov.br).

A I Conferência Municipal de Promoção da Igualdade Racial, realizada em 2005, na avaliação dos sujeitos da pesquisa foi a conferência mais importante. Ela vertebrou a política nacional, pois era o momento da construção da política. A I CONAPIR fomentou um intenso debate público sobre o tema do racismo. Suas deliberações contribuíram para a definição do foco de intervenção da SEMUR, como revelou o secretário à época:

A I Conferência Municipal de Igualdade Racial pegou fogo. Porque tinha muita gente querendo participar desse processo, era um momento de efervescência (...) Aquilo produziu uma fantástica agenda. Aí, nós pegamos as deliberações da conferência e transformamos na agenda da Secretaria. O que foi que a conferência discutiu sobre saúde? Transformamos isso em política pública, juntamo-nos ao Grupo de Trabalho coordenado pela Doutora Isabel na Saúde. (...) Nós seguimos fielmente o que a conferência decidiu. Nós procuramos transformar todas as ideias discutidas na conferência, que na verdade, eram questões que já vinham sendo discutidas nos últimos 30 anos pelo Movimento Negro, transformamos em políticas públicas e é interessante porque a partir da SEMUR passou a pipocar essa discussão em vários Municípios baianos. (...) a implantação e a criação do conselho da comunidade negra já foi em decorrência da conferência (Gilmar Santiago – Entrevista ao autor).

Conforme dito pelo secretário Santiago, uma das deliberações da I Conferência de Promoção da Igualdade Racial referia-se à constituição de um Conselho Municipal de Igualdade Racial. Em Salvador, optou-se por manter a denominação de conselho já existente, *Conselho Municipal da Comunidade Negra*, criado em 1989 (Lei nº 4.008/1989; Lei nº 4.103/1990; Decreto nº 15.330/2004), cujos objetivos e funções eram outros. O “novo” conselho sofreu adequação à Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial. Conforme o decreto da sua criação (Decreto nº 17.221, de 14 de março de 2007), o CMCN faria parte da estrutura básica da SEMUR, composta por 30 membros, sendo 20 representando a sociedade civil, 8 do Poder Executivo e 2 representantes do Poder Legislativo municipal. Além da SEMUR, sete outras secretarias municipais participam no CMCN, entre elas as secretarias de Governo, Educação e Cultura, Saúde, Emprego e Renda e Habitação. A representação da sociedade refletia sua pluralidade e diversidade, desde a ABADFAL, passando por

organizações de mulheres negras, o Instituto Educacional Steve Biko e grupos culturais. Destaque para a participação dos terreiros de candomblé (seis representantes) e da Central Única dos Trabalhadores (CUT).

Em meados de 2007, após dois anos e meio (janeiro de 2005 a julho de 2007) à frente da SEMUR, Gilmar Santiago assume a Secretaria de Governo, órgão responsável pela coordenação política e gestão do governo. Naquele momento, o PT ampliava a sua participação na gestão. Porém, a intensificação dessa relação foi efêmera.

Após a saída de Santiago, a SEMUR entra em um ciclo de instabilidade administrativa. Em quatro anos e quatro meses, a SEMUR teve quatro secretários: Antônia Garcia (agosto de 2007 a abril de 2008), Sandro Corrêa (abril a dezembro de 2008), Maria Alice Pereira da Silva (janeiro a maio de 2009).

No final de 2007, João Henrique deixa o PDT e filia-se ao PMDB. PT, PC do B, PV e PSB abandonam a base de apoio do prefeito, formam uma coligação eleitoral para disputar as eleições contra o antigo aliado. A coalizão liderada PT, tendo como candidato a prefeito o então deputado federal Walter Pinheiro (PT), disputou o segundo turno justamente contra o prefeito. Dessa vez, João Henrique contaria com o apoio decisivo do DEM.

Reeleito em uma coalizão política conservadora (PMDB, PTB, PDT, PMN, PSL, PSC, PP, PHS, PRTB), o segundo mandato de João Henrique (2009-2012) foi de matiz político-ideológica de centro-direita, agregando-se ainda o DEM no segundo turno. A questão racial, que ocupara a agenda decisória na primeira gestão, perde proeminência na agenda, cedendo espaço para outros temas.

Derrotadas, as esquerdas seguem para a oposição. Gilmar Santiago (PT) e Olívia Santana (PCdoB) foram reeleitos vereadores e retornaram à Câmara para a legislatura 2009-2012.

O segundo governo João Henrique foi marcado pela instabilidade administrativa. Em diversas pastas, houve sucessivas trocas de secretários. Na SEMUR, a indicação para ocupar o cargo coube ao PDT, que indicou a advogada Maria Alice Pereira da Silva, que ficou no cargo por apenas quatro meses e meio (janeiro a maio de 2009). Em seu lugar, assumiu o sociólogo Ailton Ferreira,¹⁸⁴ que na ocasião ocupava o cargo de subsecretário da pasta, permanecendo no cargo de secretário municipal até o final do governo. Durante sua gestão à

¹⁸⁴ Após insistentes tentativas, não consegui entrevistar o ex-secretário, que à época da pesquisa ocupava o cargo de coordenador executivo de Políticas para Comunidades Tradicionais (CPCT), da Secretaria de Promoção da Igualdade do Estado da Bahia (SEPROMI). Em 2008, candidato a vereador pelo Partido Humanista da Solidariedade (PHS), ficou na suplência. Em 2013, filiou-se ao Partido Republicano Brasileiro (PRB) e pouco tempo depois foi indicado para ocupar o cargo na SEPROMI.

frente da SEMUR, a principal realização foi o Encontro Gastronômico Anual dos Países Africanos de Língua Portuguesa.

As eleições municipais de 2012 marcam o retorno do carlismo ao comando da prefeitura de Salvador com a vitória de ACM Neto, tendo como novidade em termos da política soteropolitana a vice-prefeita, a professora universitária Célia Sacramento, à época no Partido Verde, a primeira mulher negra a ocupar aquela cadeira.

Para o cargo de secretária da SEMUR, o prefeito nomeou a ex-reitora da Universidade do Estado da Bahia (UNEB), Ivete Sacramento¹⁸⁵, a primeira reitora negra do Brasil, que implantou o sistema de cotas raciais naquela universidade, pioneira no Estado da Bahia em relação a essa política. Assim, o governo do DEM iniciava a gestão com bastante representatividade simbólica na dimensão racial.

ACM Neto demonstrou estar em sintonia com o “humor nacional” daquele momento. O fragmento da fala do ex-presidente do Conselho Municipal de Saúde ilustra o cálculo político da indicação da professora Sacramento para a SEMUR:

Você tem aqui, na SEMUR, a Ivete [Sacramento], que ninguém tem a coragem de bater, porque Ivete foi a [reitora] da cota, porque Ivete está na SEMUR, mesmo perdendo estrutura, a SEMUR com intervenções insignificantes. Mas “não vamos bater, não, porque quem está lá é Ivete! (...)”. (Alberto – Entrevista ao autor).

Se, por um lado, há o reconhecimento da trajetória da secretária e do simbolismo representado pela vice-prefeita, por outro, há uma avaliação pessimista sobre as possibilidades de uma política de igualdade racial em uma gestão do Partido Democrata (DEM). Uma importante liderança do Movimento Negro resumiu a questão nos seguintes termos:

Ivete [Sacramento] é uma pessoa histórica (...), Ivete sabe fazer política nesses espaços (...) espaços de subpoder. Mas ela, ou qualquer outro que estivesse lá, seria incapaz de articular a continuidade desses programas na gestão. Essa gestão, apesar de Célia estar lá, ela não veio para mudar a relação [da política racial]. Assim como a outra [a coligação perdedora liderada pelo PT], também não viria para mudar essa relação. Poderia até fazer algumas reformas. Já ele [ACM Neto] veio para retardar as reformas favoráveis aos negros e avançar com reformas para a elite cultural conservadora (...). Assim, eu vejo como natural que ele tenha feito isso [acabado com as iniciativas de promoção da igualdade racial] (...) e não tendo proposto outros programas. E que Ivete e Célia seriam incapazes de fazer avançar qualquer tipo de programa, porque poderiam até segurar, até não permitir isso, mas ele iria esvaziar. Mesmo que ele não pudesse acabar com os programas, ele iria esvaziar os programas (Joel – Entrevista ao autor).

¹⁸⁵ Apesar do mesmo sobrenome, Célia e Ivete não têm nenhum grau de parentesco. Coincidentemente, ambas são professoras universitárias. A primeira, da UFBA, a segunda, da UNEB. Ivete foi eleita reitora da UNEB para o período 1998 e reeleita em 2002.

Nos primeiros meses do governo, o prefeito ACM Neto assinou o Decreto nº 23.837, de março de 2013, que instituiu o Grupo de Trabalho Intersetorial de Combate ao Racismo Institucional da Prefeitura Municipal de Salvador, retomando o programa que havia perdido o dinamismo no governo anterior. No ano seguinte, foi apresentado o Plano Municipal do Programa de Combate ao Racismo Institucional (PCRI) 2014-2018.

O Planejamento Estratégico 2013-2016 da Prefeitura de Salvador é enfatizado como o diferencial para pensar as políticas de promoção da igualdade racial dentro da perspectiva de transversalidade. O tal Planejamento Estratégico da PMS também atende pelo nome oficial de Plano Plurianual de Ações Governamentais (PPAG), ou simplesmente PPA, cujo desafio, em qualquer instância da gestão pública, é produzir sinergias e alcançar a transversalidade nas políticas. Segundo a secretária Sacramento, “apesar de a prefeitura de Salvador ser planejada através da transversalidade, para os gestores entenderem o que é transversalidade é preciso todo um processo de reeducação sobre gestão (...), reeducar os consortes da gestão”. Passados mais de dez anos de criação da SEPPIR e diversas análises sobre os entraves e desafios para se alcançar a transversalidade nas políticas de promoção da igualdade racial, os fatos demonstram que pouco se avançou.

4.5.4. A institucionalidade da política de igualdade racial intercontextos

O primeiro aspecto a ser ressaltado é o dinamismo observado nos três casos, no período entre 2005 e 2008, que corresponde ao auge das políticas de promoção da igualdade raciais, não apenas nos três casos estudados, mas também no Brasil. Estendeu-se até 2010, no caso de Belo Horizonte.

2005 é o ano de realização da I CONAPIR, que na avaliação praticamente unânime dos entrevistados foi a conferência mais importante de todas. As seguintes não tiveram o mesmo impacto daquela, por três razões básicas, conforme a opinião daqueles. Primeiro, as demais conferências não tinham mais o caráter de novidade. Segundo, o intervalo temporal entre as conferências é curto (um ciclo de gestão) para se implementar as inúmeras propostas historicamente negadas. Terceiro, sem alcançar os objetivos e deliberações da I conferência, tornando-se um enfadonho exercício repetitivo.

A projeção da I CONAPIR também se deve ao fato de que ela sistematizou propostas de intervenção e sugeriu caminhos de atuação para as novas agências estatais, quer seja no nível federal, estadual e municipal. Importante lembrar que as políticas de promoção da igualdade racial são uma inovação institucional, um campo completamente novo de

atuação do Estado brasileiro, portanto sem uma herança, um legado institucional que pudesse pautar a construção desses organismos. Na realidade, o Estado brasileiro se constituiu sob a negação da existência do racismo, do preconceito e da discriminação racial contra negros e indígenas. Sendo assim, a I CONAPIR assume relevo por ser o momento constitutivo, ao menos do ponto de vista institucional, dessas políticas.

Outra característica comum aos casos refere-se à associação entre avanços no processo de institucionalização da política e declínio nas mobilizações. O caso de Salvador assume particularidade, na medida em que não houve mobilização para a criação da secretaria. Em Salvador, são poucas as organizações civis negras que não tenham atuação na esfera política. Por sua vez, essa desmobilização se fez notar tanto em Belo Horizonte quanto no Recife, conforme depoimento das lideranças do Movimento Negro. A desmobilização é um fenômeno bastante comum nos movimentos sociais. Embora consistente com o Modelo do Processo Político (cf. Tarrow, 2009), a desmobilização no caso do Recife tem raízes concretas no não atendimento das deliberações do OP. Segundo Alves (2010, p. 113), as plenárias temáticas do OP não podem ser consideradas como “um processo deliberativo, o que é votado e eleito não tem nenhuma garantia de que será realizado. Há, portanto, uma completa dependência das secretarias que devem executar as ações. (...) nem sempre as secretarias têm a ‘boa vontade’ de cumprir o que foi definido no OP”. As constantes frustrações pelo não cumprimento daquilo que foi votado e definido como prioridade acabam por afastar uma parte significativa da militância, por não mais acreditar no formato proposto.

Uma questão fundamental referente ao OP do Recife é que no seu desenho não havia uma estrutura de acompanhamento da execução do que era aprovado, como nas versões de Porto Alegre e Belo Horizonte (AVRITZER, 2009), dando ampla margem para a gestão municipal não executá-las, como de fato ocorreu.

Nos três casos, é notável a atuação do chamado empreendedor de políticas públicas. O dinamismo observado nos casos deve-se à atuação desse ator político e organizacional.

No caso de Belo Horizonte, essa função foi desempenhada por Graça Saboia, que ocupou o cargo de coordenadora municipal de Promoção da Igualdade Racial por sete anos ininterruptos (2005-2011), em dois governos distintos: Fernando Pimentel (2005-2008) e Márcio Lacerda (2009-2012).

No Recife, o papel do empreendedor de políticas coube a Zózimo, que atuou na gestão de 2001-2007, inicialmente como coordenador do Núcleo Afro, na Secretaria de Cultura, a partir de 2005, no cargo de diretor da Igualdade Racial. Em 2007, quando percebeu

as limitações à sua atuação, resolveu entregar o cargo de diretor da Igualdade Racial. A partir desse momento, essa política passou a dar sinais de perda de ímpeto na PCR.

Em Salvador, Gilmar Santiago atuou como o empreendedor local de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, no período em que ocupou o cargo de secretário da SEMUR. Nesse caso, também se nota uma perda de dinamismo daquelas políticas de promoção após sua saída da secretaria.

No Recife e em Salvador, os empreendedores foram favorecidos com a execução do PCRI, que contava com independência orçamentária em relação às prefeituras (recursos financeiros do DFID), visibilidade institucional respaldada pelo PNUD. Mas, mesmo com esses recursos, é preciso ressaltar as qualidades individuais desses empreendedores, pois, na maioria das vezes, embora em condições favoráveis, sem as habilidades e competências dos empreendedores as políticas não conseguem avançar.

Importante frisar que todo e qualquer empreendedor de políticas públicas para ter sucesso precisa contar com fortuna e *virtú*, como diria Maquiavel. Não basta contar com as habilidades técnicas e políticas, como capacidade de articulação e convencimento. Faz-se necessário que as condições históricas, sociais e políticas sejam favoráveis para a realização das ações. Uma delas diz respeito à coalizão política que ocupa o governo em dado momento histórico.

A coalizão política do governo municipal é aspecto bastante relevante para compreender os processos e resultados. Nos três casos, o período de maior dinamismo da política e de atuação das agências correspondeu justamente ao momento em que o PT ocupava essa pasta, quer seja a coordenadoria, quer seja a diretoria ou a secretaria, nos governos municipais, respectivamente, de Belo Horizonte, Recife e Salvador, como também no governo federal.

Os casos de Belo Horizonte e Recife diferenciam-se do caso de Salvador por apresentar maior dinamismo. Ao mesmo tempo, o PT foi o partido hegemônico nas coalizões políticas nas duas cidades.

Em Belo Horizonte, o PT governou a cidade de 1993-2008, porém, mesmo sob o governo de Célio de Castro (PSB), era o partido hegemônico. No Recife, a hegemonia petista prevaleceu de 2001-2012, todavia a gestão de João da Costa (2008-2012) foi caracterizada como de desfazimento das conquistas anteriores. Interessante observar que, em Salvador, o PT participou, desde a redemocratização, apenas do primeiro governo João Henrique (2005-2011), ocupando as pastas da Reparação e da Saúde.

Ainda no tocante às coalizões político-partidárias, deve-se atentar para a que ocupa o governo federal no mesmo período, pois isso resulta em maior ou menor apoio do governo central para as ações locais. No período de 2003 - 2016, o PT ocupou a Presidência da República e também a SEPPIR, cuja composição contou com a presença de militantes do Movimento Negro de Belo Horizonte. Decerto que essa relação de proximidade favoreceu o desenvolvimento institucional da coordenadoria municipal de Belo Horizonte.

O que se observa é que em Belo Horizonte se desenhou a formação de uma coalizão de defesa antirracista, quando da sua tentativa de introduzir um novo modelo de gestão e formulação de políticas, materializadas no Plano e na Política Municipal de Promoção da Igualdade Racial.

Nos casos do Recife e de Salvador, também se esboçou a formação de uma coalizão de defesa dessa política, porém menos robusta do que visto em Belo Horizonte, ao menos do ponto de vista formal.

Dito isso, é preciso apontar para, talvez, o principal problema a ser equacionado. Qual seja, o fato de que a Política de Promoção da Igualdade Racial não constituir um subsistema de políticas, além disso, por ser uma área inteiramente nova, não possui herança institucional. Ou seja, trata-se de um processo de construção institucional.

A implementação de uma política dessa natureza precisa operar para além do nível secundário das políticas (*secondary beliefs*). O sucesso da PPIR não se restringe a decisões de caráter administrativo ou de gestão como aumento na dotação orçamentária e garantia da sua execução, definição clara do papel de cada ente federativo e definição de uma estratégia de indução. Além desses elementos, a reforma institucional exige mudança nos níveis mais amplos das crenças e valores: nas crenças profundas (*deep core beliefs*) e nas de políticas públicas (*policy core beliefs*). Portanto, um processo longo e permeando pela tensão.

4.6 Conclusão

Neste capítulo, reconstruí as trajetórias do Movimento Negro nas três cidades, desde as mobilizações em torno da Marcha 300 anos de Zumbi dos Palmares, passando pelo ingresso de militantes do MN em cargos públicos municipais, até à criação de agências públicas municipais de promoção da igualdade racial.

A preocupação foi verificar a hipótese de que eventos internacionais, como as conferências da ONU, produzem efeitos sobre os Estados-membros e suas unidades subnacionais. Tais eventos obedecem a um arranjo multinível de políticas públicas, abarcando

os organismos multilaterais (ONU, PNUD e outras agência do sistema ONU), o Estado-nação e suas unidades subnacionais.

O processo de concepção de Políticas de Igualdade Racial emerge após a 3ª CMR. Sua formação dá-se na esfera federal de governo, cabendo a implementação às unidades subnacionais. Desse modo, a hipótese é que a concepção e formulação das políticas de igualdade racial são um processo a montante, enquanto a sua implementação é a jusante.

Os casos analisados apontam para a confirmação dessa hipótese em dois aspectos ou sentidos. Nos casos do Recife e de Salvador, as agências locais foram criadas após a formulação do desenho da referida política. O caso de Belo Horizonte corrobora a hipótese pela via contrária. Criada antes da SEPPIR, a SMACON enfrentou dificuldades de natureza institucional, administrativa e política. A falta de apoio político por parte do Movimento Negro local, não possibilitou desenvolver uma ação consistente com o que viria a ser denominada Promoção da Igualdade Racial. Somente após a criação da SEPPIR é que se criou um ambiente favorável com incentivos institucionais à constituição de agências estaduais e municipais de promoção da igualdade racial.

As políticas de igualdade raciais, assim como políticas para idosos, juventude, promoção da igualdade de gênero, em suma, políticas de cortes transversais, não constituem um subsistema de políticas públicas. Eis o maior dos seus desafios, a constituição de um campo de atuação institucional, que pela própria natureza é multifacetado, complexo, envolvendo diferentes atores sociais e políticos.

Um aspecto inequívoco refere-se à importância simbólica e política da 3ª CMR para a luta antirracista no Brasil. Indubitavelmente, esse evento internacional fortaleceu o Movimento Negro e catapultou o tema para as agendas nos três níveis de governo. Todavia, não se observaram ações imediatamente após a 3ª CMR, em termos da elaboração de projetos e programas municipais. Na realidade, naquele momento, apenas Belo Horizonte contava com um organismo municipal nesse campo.

O que se pode afirmar como reverberação direta do processo da 3ª CMR é a formulação do PCRI, implementado pelas prefeituras do Recife e de Salvador a partir de 2004. Funcionou como um catalisador das mudanças observadas nos dois Municípios.

É digno de nota que, dos três casos, Salvador foi o único a manter o status de secretaria para a agência municipal de promoção da igualdade racial. Em Belo Horizonte, teve uma existência efêmera, e no Recife não se constituiu como secretaria. Contudo, esse *status* não se fez notar no desenvolvimento de uma política mais robusta e efetiva. Tal fato conduz à

conclusão de que o *status* do órgão não constitui garantia para a efetividade das políticas por ele conduzidas.

Os dois próximos capítulos são dedicados a dois importantes subsistemas da política social brasileira, educação e saúde. Descrevo e analiso os casos nesses dois setores privilegiados pelo Movimento Negro na luta pela superação do racismo e pela promoção da igualdade racial.

Capítulo 5 - Dinâmica e Interações nas Políticas Municipais de Educação para as Relações Étnico-Raciais

5.1 Introdução

No ciclo de mobilizações pró-constituente, o Movimento Negro chamou a atenção para algumas de suas bandeiras históricas de luta, inscrevendo artigos e incisos na Constituição de 1988 que criminalizavam a prática do racismo e da discriminação racial, assim como reivindicavam o reconhecimento oficial da herança africana, da pluralidade cultural e da diversidade étnica da sociedade brasileira. Em seguida, os Estados aprovaram Constituições estaduais, em 1989, e os Municípios, suas leis orgânicas, em 1990. Nesse cenário, em muitos Municípios, como demonstrado nos capítulos anteriores, o MN logrou inscrever artigos nas leis orgânicas sobre o ensino de História da África e Cultura Afro-Brasileira. No entanto, esses artigos não foram incorporados às políticas educacionais.¹⁸⁶

O tema voltou a figurar na agenda, favorecido pela Marcha Zumbi dos Palmares (1995) e, posteriormente, pela 3ª CMR, em 2001. Em 2003, a Lei 10.639, que modificou a LDB, determinando a obrigatoriedade do ensino de História da África e Cultura Afro-Brasileira em todos os níveis e modalidades de ensino, nas escolas públicas e privadas do país, foi aprovada.

Neste capítulo, descrevo e analiso os processos e disputas no campo educacional. No primeiro momento, examino separadamente cada um dos casos, no esforço de reconstituir a trajetória do tema em cada Município e demonstrar as dinâmicas e interações de cada caso. No segundo, analiso comparativamente os casos, de modo a identificar um padrão ou diferenças que expliquem as variações nos resultados.

A hipótese da pesquisa sugere que, apesar da posição marginal da educação nas relações étnico-raciais na política educacional, o Ministério da Educação não definiu uma estrutura de incentivos capaz de estimular a adesão e equalizar as performances dos entes federativos nessa área. A intensidade e amplitude da implementação da política dependem do contexto nos quais os atores estão inseridos. A variação das performances municipais está associada positivamente ao poder de agência do Movimento Negro local.

¹⁸⁶ Em 1988, realizou-se o VIII Encontro de Negros do Norte e Nordeste, no Recife. Entre as proposições aprovadas, constava a introdução do estudo da História da África nos currículos escolares e a discussão do papel da professora e do professor na descolonização do ensino.

5.2 Belo Horizonte - Educadoras negras e a construção de uma educação antirracista

A partir de 1994, a Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte (SMED) iniciou o Programa Escola Plural. Considerada inovadora e polêmica, a proposta pretendia modificar a cultura da escola pública. Esse projeto pedagógico, visto como arrojado, com ares de reforma educacional, defendia uma escola acolhedora que ofertasse as condições para que as crianças e adolescentes das classes populares também pudessem ter trajetórias escolares exitosas (cf. SARAIVA, 2014; MIRANDA, 2007).

O programa trazia “em seus princípios a radicalidade de uma educação que poderia incluir a todos, sem distinção, com respeito e valorização à diversidade dos sujeitos” (SANTANA, 2011, p. 139). O “Escola Plural” refletia o pensamento daqueles que defendiam uma educação mais inclusiva em Belo Horizonte, como lembra a ex-secretária municipal de Educação de Belo Horizonte, Macaé Evaristo¹⁸⁷:

Eu acho que, efetivamente na educação, essa agenda [da igualdade racial] como política educacional, vai se materializar quando BH fez o programa Escola Plural. (...) o escola plural trazia em um dos seus eixos essa discussão do sujeito, das diversidades. Então, o programa (...) abriu na educação, do ponto de vista institucional, um debate sobre essa questão. Eu lembro muito disso, porque eu era diretora de escola nessa época. Mas, anteriormente a isso, fazíamos formação de professores, inventávamos seminários, discutíamos isso [o racismo] no ambiente de trabalho, produzia-se material. Porque, eu lembro que boa parte das coisas foi produzida por esses professores ativistas. Então, na escola plural isso vai abrir esse debate institucional na política do Município. O Escola Plural antecede o surgimento da SMACON (Entrevista ao autor).

Concomitantemente ao programa Escola Plural, a Secretaria de Governo da PBH iniciou o “Projeto Oportunidades Iguais para Todos” (POIT), com a consultoria do Centro de Estudos das Relações de Trabalho e Desigualdades (CEERT), em atenção ao cumprimento da Organização Internacional da Convenção 111, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), realizando entre outras ações a introdução do quesito raça/cor nos formulários de matrícula e no censo dos professores da rede municipal de ensino. Mais uma vez, recorro ao depoimento da ex-secretária municipal de Educação para ilustrar o assunto:

(...) no formulário, para fazer um perfil dos gestores eleitos, tinha cor e raça. E isso provocou um constrangimento, um estranhamento (...) eu me lembro da Cida Reis, que escreveu um artigo para o [Jornal] Estado de Minas (...) ‘quesito cor, raça, porque responder; como responder’. Ela (...) estava falando para a sociedade da importância, porque era importante essa iniciativa da prefeitura de começar a pensar essas questões. (Entrevista ao autor).

¹⁸⁷ À época da entrevista, a professora Macaé era a secretária estadual de Educação do Estado de Minas Gerais.

Nesse período, um grupo de professoras, ativistas do Movimento Negro, criou um núcleo na SMED para abordar as questões raciais e de gênero. Entre suas fundadoras estavam Macaé Evaristo e Nilma Lino Gomes¹⁸⁸. No primeiro governo Célio de Castro (1997-2000), o Programa Escola Plural e o Núcleo de Diversidade Racial e Gênero da SMED sofreram solução de continuidade, conforme relatou a secretária de Educação:

Na educação, por volta de 1994, ainda na gestão do Patrus [Ananias], a Secretaria de Educação teve um grupo que criou um núcleo de gênero e diversidade racial. (...). Eu me lembro disso, foi Nilma [Lino Gomes], Rosane e eu, nós fizemos um projeto e apresentamos para o CAPE [Centro de Aperfeiçoamento dos Profissionais de Educação]. (...) Eu não lembro bem o nome, acho que era *gênero e diversidade*, alguma coisa desse tipo. E o CAPE, na época, aceitou. (...) No governo do Célio de Castro, se cria a SMACON, mas na Educação, esse núcleo de gênero e diversidade vai ser esvaziado (...). O Escola Plural, em tese, estava mantido, mas o discurso pedagógico vai ser...: “precisamos tratar mais é de língua portuguesa, de matemática, (...)”. Aí, você elimina toda e qualquer transversalidade (...) Essa gestão do Célio [de Castro] avançou do ponto de vista mais amplo na política da igualdade racial, mas, na educação, isso sai da agenda da secretaria. Volta a ser uma agenda desse grupo de educadoras negras, que cada uma está militando, está na sua escola (...) tentando fazer coisas, às vezes coletivamente, mas por fora da secretaria. Na secretaria, essa pauta será retomada depois (Macaé Evaristo - Entrevista ao autor).

Segundo os relatos, a SMACON tentou estabelecer um diálogo com a nova gestão da SMED, mas o depoimento que se segue corrobora o que foi dito acima. Se, por um lado, o prefeito criou a SMACON, por outro, na agenda da SMED não havia espaço para a questão racial. Diva Moreira, à época secretária da SMACON, relata a falta de interesse da SMED:

Na educação (...), a secretária municipal de Educação (...), a gente foi procurá-la, ela não teve a menor acessibilidade com a questão racial, menor acessibilidade, então, o diálogo com a militância é que lutava contra o racismo, que lutava por uma escola não racista não existia (Entrevista ao autor).

Esse desinteresse por parte da Secretaria da Educação naquele momento, em referência à inclusão de História da África e Cultura afro-Brasileira, também foi relatado por outra interlocutora. A SMED demonstrava expressamente que não valorizava essa pauta. Nas palavras da professora: “A criação da SMACON foi, na verdade, um constrangimento dessa pauta na Secretaria de Educação. Na época, a educação não incorporou a pauta (...) esse debate refluí totalmente na SMED” (Macaé Evaristo - Entrevista ao autor).

¹⁸⁸ Macaé Evaristo, secretária municipal de Educação de Belo Horizonte (2009-2012) e estadual de Educação de Minas Gerais (2015-2018). Nilma Lino Gomes, professora da UFMG, reitora da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira – UNILAB -, (2013-2014), ministra da Promoção da Igualdade Racial, no breve segundo governo Dilma Rousseff (2015-2016).

A perda de prestígio do tema na agenda da SMED não produziu paralisia entre os professores defensores de uma educação antirracista. Na realidade, desde meados dos anos de 1990, entusiasmados e envolvidos na execução do projeto “Oportunidades Iguais para Todos”, um grupo de professoras já trabalhava com a temática racial na sala de aula. Em 1999, esse grupo organizou o seminário “Construindo um Programa de Combate ao Racismo na Escola”, no qual foi concebido um projeto de formação para professores sobre o tema, que foi apresentado à SMACON e ao Centro de Aperfeiçoamento Profissional Escolar (CAPE), sendo sumariamente rejeitado.

Da denegação institucional, emergiu o coletivo “Educadoras Negras”, formado por professoras-ativistas, o qual inicia um exercício militante de atuar na formação de professores na temática racial e no antirracismo, de forma paralela e independente da SMED. “Íamos fazer formação onde éramos chamados” (Carolina – Entrevista ao autor).

Com a saída do tema da agenda da SMED, o Núcleo de Gênero e Diversidade perde espaço e desaparece. As atividades relativas às questões de combate ao racismo e ao preconceito de gênero tornaram-se ações isoladas, dependentes da iniciativa dos professores-militantes. Esse tema foi retomado após a promulgação da Lei 10.639/2003.

A modificação na LDB encorajou a SMED a retomar a discussão acerca da diversidade racial e de gênero na rede municipal de ensino. Para enfrentar as exigências contidas na lei, a Gerência da Coordenação de Políticas Pedagógicas (GCPP), da SMED, convidou uma das fundadoras do coletivo “Educadoras Negras”, professora da rede municipal de ensino,¹⁸⁹ para estruturar a área.

A ideia inicial era discutir o tema com alguns membros da GCPP e conceber uma proposta de adequação da SMED às exigências legais. Um grupo de trabalho composto por cinco professoras, todas negras e defensoras de uma educação antirracista, foi constituído como o embrião do Núcleo de Relações Étnico-Raciais e de Gênero. O trecho abaixo ajuda a compreender melhor o processo de organização e estruturação desse núcleo:

Quando a lei veio, nós vibramos muito, porque pelo menos você tinha onde se amparar legalmente. Não era uma lei tão longe quanto a Lei Orgânica, tão longe quanto a Constituição. Mas era uma lei que alterava a LDB (...). Eu terminei o mestrado no final de 2003. No início de 2004 (...), fui convidada para ir à Secretaria de Educação para fazer essa discussão. Até então não era um núcleo. Chamaram-me e disseram assim: “Patrícia, queríamos muito que você viesse para cá, a fim de nos ajudar nessa discussão, porque agora tem a lei. Queríamos muito que você fizesse parte”. Fevereiro de 2004. Primeiro, quando eu cheguei era só eu, não tinha mais ninguém. Eu falei: não dá para fazer essa discussão sozinha! Eu posso chamar

¹⁸⁹ Diretora de uma escola municipal por mais de dez anos, atuou no programa Escola Plural e no projeto “Oportunidades Iguais para Todos”.

peessoas? Ai, eu convidei algumas pessoas. Nesse primeiro ano acho que convidei duas professoras (...), A Rosa Wanda já estava (...) na gerência chamada CPP, Gerência de Coordenação da Política Pedagógica, que também estava fazendo essa discussão, mas ela não estava lá por causa disso. Ai, eu fiz a proposta de fazermos um núcleo. Nessa época éramos cinco, cinco professoras negras. Nesse ano o núcleo funcionou assim (Carolina – entrevistador ao autor).

O Núcleo de Relações Étnico-Raciais e de Gênero, na Gerência de Coordenação de Política Pedagógica (GCPP), começou seu trabalho em fevereiro de 2004. Sua função principal era criar as condições para o desenvolvimento de práticas pedagógicas de valorização da diversidade e de superação da desigualdade étnico-racial no sistema municipal de ensino. No plano de trabalho do Núcleo, constavam três eixos prioritários de atuação: 1) formação de professores; 2) investimento em materiais didático-pedagógicos; 3) construção de uma política para a implementação da Lei 10.639/2003, passando pelo eixo central da política educacional do Município, que era a inclusão dos segmentos populares e discriminados (SANTANA, 2011).

No final daquele ano, o Conselho Municipal de Educação de Belo Horizonte aprovou as Diretrizes Curriculares Municipais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira. O estabelecimento das Diretrizes Curriculares Municipais é o momento em que o Município regulamenta a lei federal, sinalizando para a sua implementação no Sistema Municipal de Educação.

Deve-se ressaltar que, assim como em outros Municípios brasileiros, a Lei Orgânica de Belo Horizonte havia incluído no currículo escolar municipal o estudo de História da África (SANTANA, 2011). No entanto, somente após a modificação da LDB, em 2003, é que as secretarias municipais e estaduais de Educação se viram compelidas a aplicar a legislação. O que se nota é que o grande desafio não é aprovar uma modificação da LDB, mas implementá-la.

O Núcleo de Relações Étnico-Raciais e de Gênero funcionava sem qualquer regulamentação administrativa, como, aliás, todos os demais núcleos da SMED naquele momento. Os de Jovens e Adultos, Meio Ambiente e Juventude, entre outros, funcionavam informalmente. Não havia neles uma estrutura de cargos e funções. A adesão dos servidores era voluntária, de acordo com a afinidade de cada um com os temas.

A primeira atividade organizada pelo referido núcleo de repercussão e impacto foi a Mostra de Literatura Afro-Brasileira. Realizada pela primeira vez em 2004, manteve a sua periodicidade. Em 2012, ocorreu a V Mostra. Ela surgiu na esteira da aquisição do *kit* de literatura afro-brasileira – um pacote composto por 57 títulos literários, teóricos e

paradidáticos - para ser distribuído nas 182 escolas municipais.¹⁹⁰ A SMED seguia os passos do que já havia sido feito pelas secretarias municipais de Educação da cidade de São Paulo e de Campinas. A coordenadora do núcleo à época comenta sobre a motivação de realizar a I Mostra de Literatura Afro-Brasileira:

Nós não participamos da escolha desse primeiro kit de literatura afro-brasileira, mas ajudamos a dar visibilidade a ele. Nesse ano, fizemos a primeira Mostra de Literatura Afro-Brasileira. Éramos professoras, vínhamos de escolas, sabíamos o que era chegar um material lá e esse material se perder se não fizessemos alguma ação. Então, resolvemos fazer essa mostra. Foi a nossa primeira ação, assim, de visibilidade que o núcleo fez. E não sei como pensamos um negócio tão gigantesco, que era uma semana que seria manhã, tarde e noite, com atividades com professores e estudantes. Porque sempre falávamos assim: “Não queremos que só os professores participem, mas queremos que os meninos [estudantes] tenham essa experiência”. Então, fazíamos oficinas, contação de história, tudo para eles, para os estudantes e professores (...). Nesse processo, fomos ver o que era racismo institucional mesmo. Começava desde os boicotes das pessoas não divulgarem, de muitos de lá de dentro não irem, de fazermos tudo sozinhas, carregar caixa, arrumar mesa. Tudo sozinha, tudo fazíamos. Mas fazíamos com muito prazer, foi uma experiência muito rica (Carolina – Entrevista ao autor).

Nas mostras de literatura, são realizadas palestras com escritores, mesas-redondas com professores e entrega formal dos *kits* de literatura afro-brasileira para cada escola. Também ocorrem seminários sobre relações étnico-raciais e gênero, oficinas, minicursos, ciclos de palestras e curso sobre Ações Afirmativas e Educação, entre outras atividades.

A primeira Mostra de Literatura Afro-Brasileira foi realizada no Centro Cultural da UFMG. A extensão e a variedade de atividades da programação atraíram um público que extrapolava o número de professores, demais profissionais da educação e estudantes da rede municipal. Militantes de movimentos sociais, estudantes universitários e o público em geral também participavam, chegando a alcançar, aproximadamente, três mil pessoas por evento (SANTANA, 2011).

Nos anos seguintes, a mostra passou a ocorrer de maneira descentralizada. Outros espaços culturais da cidade foram envolvidos, como, por exemplo, a biblioteca pública infanto-juvenil. “A mostra não era só para estudantes da rede municipal; era uma mostra para a cidade” (Macaé Evaristo – Entrevista ao autor). Santana (2011) assinala que outras prefeituras de Minas Gerais aderiram à ideia do *kit* de literatura afro-brasileira, tais como Contagem, Betim, Ribeirão das Neves e Nova Lima.

Outro eixo prioritário de ação era a formação dos profissionais da educação (professores, gestores e demais funcionários da SMED). Foram realizados seminários,

¹⁹⁰ A aquisição e distribuição do kit de literatura afro-brasileira é um programa que permanece ativo na SMED. Houve o aumento no número de títulos disponíveis. Atualmente, são cem títulos.

minicursos, oficinas, palestras, ciclos de debates no mês da consciência e vídeos comentados. Em muitos casos, a demanda partia das próprias escolas, que solicitavam a formação em serviço (SANTANA, 2011). Em 2005, o núcleo promoveu o I Seminário de Formação de Gestores, que contou com a participação de 160 profissionais. A ideia do encontro surgiu diante das dificuldades e resistência dos gestores da SMED e também das secretarias regionais ao tema da igualdade racial. O resultado foi a criação de um grupo de trabalho, com representação dos gestores da educação e do núcleo, com cerca de 30 pessoas que ocupavam postos de gestão na SMED, para remover as barreiras e entraves ao trabalho.

Ainda no ano de 2005, a SMED promove uma reestruturação administrativa, na qual os núcleos foram reconhecidos como partes da estrutura da secretaria. Com a reorganização administrativa, o Núcleo de Relações Étnico-Raciais e de Gênero ganhou novos membros e se expandiu. O trecho a seguir ilustra o processo:

Em 2005, já aparece lá na lista de núcleos, da secretaria e o nosso núcleo estava lá. Aí ele amplia um pouco, porque abre para as pessoas que quisessem trocar de núcleo. Então, nesse ano recebemos mais pessoas de outros núcleos que foram para o nosso. Assim, ele se expande um pouco, e expandimos as ações. Fazemos muita coisa em 2004, mas a partir de 2005 as ações vão se expandindo (Carolina – Entrevista ao autor).

Ao final do seu primeiro ano de funcionamento, as ações do núcleo chamaram a atenção de outros professores, na sua maioria professores negros, que já realizavam algum tipo de trabalho em sala de aula sobre relações raciais e de gênero, mas também professores brancos, que ainda não faziam uma discussão sobre esses temas, mas queriam se integrar a essas discussões. Como assinalou a ex-coordenadora do núcleo, os novos membros não eram militantes de movimentos sociais, mas estavam interessados em fazer um trabalho que enfocasse a temática racial e de gênero.¹⁹¹

No governo Márcio Lacerda (2009-2012), a professora Macaé Evaristo foi nomeada secretária municipal de Educação, primeira mulher negra a ocupar esse cargo na prefeitura de Belo Horizonte, permanecendo no cargo por toda a primeira gestão de Lacerda, quando ocorre o rompimento da aliança política com o PT. A professora Macaé ingressou na rede municipal de ensino de Belo Horizonte em 1984, por concurso público, galgando vários

¹⁹¹ “Quem tinha experiência de militância fora da sala de aula era só eu! (...) As pessoas se interessaram pela discussão, quando viram as coisas que eu estava fazendo, foram sensibilizadas, vamos dizer assim, por esse trabalho, e resolvem entrar” (Carolina – Entrevista ao autor).

postos e cargos no sistema de educação municipal até ser indicada para o cargo de secretária.¹⁹²

Com a nova secretária, a pauta ganhou visibilidade. Sua presença causou incômodo entre muitos setores da SMED, sem contar as ofensas racistas sempre ditas às escondidas, como revelou um dos sujeitos da pesquisa:

O fato de ela ser uma secretária negra já criou um impacto imenso, imenso. E por ela ser uma secretária com a trajetória que ela tem, com a postura onde reconhece o movimento social como parceiro. (...) imagino que para uma boa parte dos professores foi um processo de elaboração; não quer dizer que mudaram, não; mas, de incômodo, porque tinha uma secretária negra que conhecia o funcionamento da secretaria, que sabia das coisas, se posicionava, trazendo essa pauta como uma prioridade de gestão. No meu entendimento, foi extremamente importante, porque ela abriu muitas frentes nesse processo (Neuza - Entrevista ao autor).

Na gestão da professora Macaé, o Ministério Público estadual firmou um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), no qual o Município se comprometia a implementar o que estava prevista na LDB. O episódio revela o papel do Ministério Público como um ator na implementação da lei. Não se tratava da vontade ou não da secretária, gestores e professores, mas do cumprimento de uma determinação legal.

Em 2010, a SMED, seguindo as orientações previstas do PLAMPIR para assegurar o acompanhamento e a implementação das metas do plano, criou o Grupo Gestor de Promoção da Igualdade Racial (GGPIR) da Educação (Portaria SMED Nº 026/2010). Tratava-se de um grupo técnico de trabalho cuja função era elaborar, acompanhar e avaliar as ações educacionais da Política Municipal de Promoção da Igualdade Racial. O referido GT deveria desenvolver ações tanto para a rede municipal de educação como também para a Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte. O grupo era formado por 12 membros, que representavam as diferentes gerências das coordenações da Secretaria Municipal de Educação. A coordenação dos trabalhos do GT coube ao Núcleo de Relações Étnico-Raciais e de Gênero.

A Portaria que institui o GGPIR estabeleceu que ele deveria realizar ações envolvendo toda a Secretaria de Educação, em consonância com o Plano Municipal de Promoção da Igualdade Racial, desenvolvendo, em especial, as seguintes atividades:

¹⁹² Após deixar a SMED, em 2012, a professora Macaé Evaristo assumiu a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI), do Ministério da Educação, tendo sido a primeira mulher negra a assumir uma secretaria no MEC. “Educação continuada e ensino superior têm novos secretários”, 28 de fevereiro de 2013. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/222-537011943/18480-educacao-continuada-e-ensino-superior-tem-novos-secretarios>.

- I – Formular projeto de promoção da igualdade racial;
- II – Aplicar o Plano Municipal de Igualdade Racial – Eixo Educação;
- III – Dar continuidade aos processos de formação continuada de professores sobre a história e cultura da população negra e de promoção da igualdade racial;
- IV – Elaborar estratégias de sensibilização dos gestores da educação sobre a importância de promoção da igualdade racial.
- V – Acompanhar os projetos propostos pela SMED para garantir a abordagem da melhoria da qualidade da educação, tendo como foco a equidade de aprendizagem entre negros e não negros, meninos e meninas.
- VI – Acompanhar as discussões sobre Regimento Escolar e sua posterior implementação, de forma a garantir que nele constem procedimentos de promoção da igualdade e de não discriminação na gestão das escolas da rede municipal de educação.
- VII – Reforçar com os trabalhadores da educação a necessidade de preenchimento do quesito raça/cor nas matrículas escolares (Portaria SMED nº 26/2010, Art. 4º).

Ao longo do seu funcionamento, o GGPIR/SMED teve sucessivas modificações, tanto na sua composição (troca de participantes) quanto no número de seus componentes, experimentando uma oscilação na participação. Para realizar o acompanhamento na composição e no número de participantes do GGPIR-Educação, foi necessário catalogar as edições das portarias desde a que o instituiu (Portaria SMED Nº 026/2010) até a editada em 2015. Entre 2010 e 2015, a SMED publicou seis portarias referentes ao GGPIR, das quais cinco alteravam a composição da comissão técnica de trabalho. Entre as mudanças, há desde a mera substituição de membros à inclusão de novos componentes. No ato da sua criação (2010), o GGPIR contava com 12 membros. No final de 2012, o Grupo Gestor chegou a ter 25 participantes, todos titulares, sem suplentes. Importante dizer que algumas coordenações tinham mais de um representante. Em 2015, o número de componentes cai para 19 (Portaria SMED nº 55/2015).

Observa-se que, após o primeiro ano de funcionamento, a comissão sofrera as primeiras alterações com a troca de componentes e a entrada de um novo membro. Nas duas portarias seguintes, o GGPIR-Educação recebeu acréscimos no número de participantes, chegando a um total de 14 pessoas (Portaria SMED Nº 149/2011; Portaria SMED Nº 176/2011). Considerando a primeira composição do GGPIR (2010), com doze membros, e a composição de 2015 (19 participantes), constata-se que apenas duas pessoas fizeram parte desse grupo ao longo dos cinco anos de existência e funcionamento. Em suma, uma participação bastante fluída. É importante ressaltar que, no período entre 2010 e 2015, a SMED teve três secretários no comando. Se, por um lado, tal fato não significou paralisação no funcionamento do GGPIR, por outro, pode-se supor que contribuiu para diversificar a composição da comissão.

O aumento no número de participantes do GGPIR coincide com o fim da coalizão política entre PT e PSB. Na gestão seguinte (2013-2016), verifica-se o início das trocas dos componentes do GT até culminar na alteração quase total da sua composição. Essas transformações também foram sentidas em outras áreas da administração municipal, como na Educação. A entrevista a seguir ajuda a entender o processo descrito:

Então, a Macaé vai sair da secretaria, depois ela vai para Brasília. A gente vai tentando, o núcleo sendo sucateado; pouca gente; tirou muitos professores e a gente perde cargos, perde gente, porque eram muitos professores que tinham seus horários voltados para dentro [da Secretaria de Educação], (...) eles esvaziam demais o núcleo a Patrícia volta pra escola, a Rita volta pra escola, chega um povo que não tem nada a ver que, pouca gente, e aí o núcleo desaparece dentro do cenário municipal, não só o núcleo, como nosso grupo de professores, por exemplo, na [regional] norte, eu tinha um coletivo de diretores [de escolas] que se reuniam mensalmente; três vezes por ano a gente fazia seminários de formação sobre a temática racial, perdeu tudo! Chegaram outras pessoas, outro governo (...) (Lélia - Entrevista ao autor).

Entre as principais diretrizes do GGPIR-Educação consta a incorporação do quesito raça/cor nos sistemas de informação e monitoramento da rede municipal de Belo Horizonte (PBH, 2012). Não é demais recordar que a introdução deste quesito nas áreas da saúde e da educação havia sido trabalhada no ano de 1995. Quase um par de décadas depois, a necessidade de incorporação e do devido preenchimento do quesito raça/cor ainda era uma atividade a ser trabalhada por um grupo de trabalho. Essa questão demonstra que a promoção da igualdade racial é uma política com avanços e recuos. Observa-se que, a partir de 2013, ocorre uma diminuição no ritmo do trabalho da SMED no tema.

As iniciativas na área da educação, como o Núcleo de Relações Étnico-Raciais e de Gênero e o GGPIR-Educação, um dos poucos grupos técnicos de trabalho a ter um funcionamento pleno, contínuo e efetivo, conforme se depreende das entrevistas e de fragmentos de atividades pinçados no sítio da PBH e nos blogs das regionais¹⁹³, denunciam

¹⁹³ As secretarias das administrações regionais mantêm blogs para informar a realização das suas atividades. No Blog da Regional da Pampulha, tem-se conhecimento de atividades do GGPIR, na área da saúde da população negra (um *workshop* de dois dias); na educação, uma atividade promovida por uma escola municipal (“Ação de Formação para a Igualdade Racial”), coordenada pela Gerência de Educação daquela regional. Nas regionais Norte, Noroeste e Venda Nova, há registro nos blogs da existência do GGPIR e da realização de atividades mensais, como plenárias, debates e palestras. Não foi possível fazer um levantamento exaustivo das atividades do GGPIR em todas as regionais. Cf. <http://blogdanorte.blogspot.com.br/2015/06/gestores-do-ggpir-se-reúnem-na-regional.html>; <http://olharnoroeste.blogspot.com.br/search?q=GGPIR>; <http://vendanovablog.blogspot.com.br/search?q=GGPIR>; <http://blogdapampulha.blogspot.com.br/2010/>. Segundo o depoimento de uma ativista, “Nas regionais, tinha um seminário que chega com alguém do GGPIR (...) mas era a educação, raramente chamava a saúde, para poder ver a questão do quesito raça/cor, por exemplo. Então, era a educação, os fóruns também eram nas escolas (...) porque a questão da educação, sempre foi uma questão muito mais individualizada, diria mais solitária dentro do governo”.

uma relação diferenciada com o tema da promoção da igualdade racial e combate ao racismo. No caso da relação da SMED com a CPIR, a participação e envolvimento podem ser ilustrados pela passagem abaixo:

Tínhamos um bom diálogo com a CPIR, por quê? Porque a Graça era uma pessoa que tem uma história no movimento [negro]. E na educação, também, tínhamos um grupo que tinha uma história no movimento [negro]. Mas, assim, as condições de viabilidade da CPIR eram as piores possíveis. Digo sobre as condições institucionais de existência. Porque uma coordenadoria, e mesmo a SMACON (...) é bacana você ter a secretaria, mas... Sem orçamento?! E você tem que fazer uma política transversal com atores racistas. Essa é a questão! O governo é do campo democrático popular, mas está cheio de racistas, de pessoas que acham que isso não é relevante, que essa pauta não interessa (Macaé Evaristo – Entrevista ao autor).

O excerto acima é revelador das dificuldades enfrentadas na efetivação de uma política de igualdade racial. O principal desafio e característica central dessa política são a transversalidade.

O quadro 5.1 resume as principais ações da SMED na construção de uma Educação para relações étnico-raciais em Belo Horizonte, no período de 1994-2015.

Quadro 5. 1– Principais Ações da Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte (1994-2012)

Ações	Ano
Programa Escola Plural	1994
Criação do Núcleo de Diversidade Racial e Gênero na SMED	1995
Projeto Oportunidades Iguais para Todos	1996
Formação do Núcleo de Relações Étnico-Raciais e de Gênero	2004
Aprovação das Diretrizes Curriculares Municipais de Educação para a Educação das Relações Étnico-Raciais no CME	2004
Aquisição do kit de literatura afro-brasileira	2004
I Mostra de Literatura Afro-Brasileira	2005
I Seminário de Relações Étnico-Raciais e de Gênero (formação de gestores)	2005
II Mostra de Literatura Afro-Brasileira	2006
III Mostra de Literatura Afro-Brasileira	2008
IV Mostra de Literatura Afro-Brasileira	2010
Grupo Gestor de Promoção da Igualdade Racial (GGPIR) da Educação	2010
Aquisição do kit de literatura afro-brasileira	2012
V Mostra de Literatura Afro-Brasileira	2012
I Encontro “A Escola na Roda de Capoeira”	2012
2ª edição da Jornada Literária “Sons, Cores, Imagens e Sabores: Áfricas no Brasil”	2012

Fonte: Elaboração própria

5.3 Recife - Impasses e tensões na construção de uma educação para as relações étnico-raciais

O processo de institucionalização da política de promoção da igualdade racial no setor da educação na cidade do Recife iniciou-se com atraso, em comparação com as áreas da

saúde e da cultura. No entanto, o diálogo entre o Poder Executivo municipal e os movimentos sociais no que se refere a ações educacionais tem raízes que remontam à década de 1960.

Nos primeiros anos daquela década, a cidade do Recife foi palco de uma ação coletiva de promoção da cultura popular numa perspectiva emancipatória. Na gestão do prefeito Miguel Arraes (1960-1962), a Prefeitura da Cidade do Recife alavancou o Movimento de Cultura Popular do Recife (MCP), que se propunha alfabetizar adultos e adolescentes, por meio da valorização das manifestações da cultura popular. O MCP contou com a participação de Paulo Freire, um dos seus sócios fundadores (COELHO, s/d.),¹⁹⁴ que já havia desenvolvido um método de alfabetização – *método Paulo Freire* – adotado pelo MCP e aplicado em Pernambuco a partir de 1962.¹⁹⁵ O golpe militar de 1964 interrompeu essa experiência, que desde o seu nascedouro demonstrava ser exitosa.

Em meados da década de 1980, na gestão de Jarbas Vasconcelos (1985-88), foi restabelecido o diálogo com os movimentos sociais. Nesse governo, por exemplo, a Secretaria Municipal de Educação, em uma iniciativa conjunta com os movimentos sociais, realizou uma formação para os professores da rede municipal de ensino (RME), que incentivou e viabilizou um encontro entre a escola pública e os movimentos sociais, um embrião de um diálogo intercultural.

Nesse clima de abertura democrática e participação, militantes do Movimento Negro próximos à Secretária Municipal de Educação solicitaram a inclusão da temática racial no processo de formação dos professores da RME do Recife. Na ocasião, a PCR firmou um convênio intermunicipal com a prefeitura de Olinda e outros sete Municípios. Como culminância desse processo de formação, houve a realização da caminhada “Escolas de Pernambuco Descobrimo-se Negras”, no dia 20 de novembro de 1988, em contraposição às efemérides do centenário da abolição da escravatura, no dia 13 de maio (MESSIAS, 2010; SILVA, C. , 2013). Essa iniciativa teve uma única edição, pois na gestão seguinte, prefeito Joaquim Francisco, PFL (1988-1992), o projeto foi descontinuado. Esse fato é lembrado por uma professora participante do Grupo de Trabalho em Educação das Relações Étnico-Raciais, da Secretaria Municipal de Educação (GTERÊ), e militante do Movimento Negro: “Assim, na gestão seguinte, esse trabalho foi por água abaixo. Como se esse trabalho jamais tivesse existido e inclusive com uma crítica ferrenha à gestão anterior” (Antonieta - Entrevista ao autor).

¹⁹⁴ <http://www.paulofreire.ufpb.br/paulofreire/Files/seminarios/mesa16-c.pdf>.

¹⁹⁵ <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/movimento-de-cultura-popular-mcp>

A descontinuidade do projeto não impediu que essa breve experiência motivasse o Movimento Negro a inscrever na Lei Orgânica do Recife, de 1990, o artigo 138¹⁹⁶, que estabelecia o ensino de disciplinas relativas à cultura afro-brasileira, indígena e de outras vertentes culturais nas escolas públicas municipais. No entanto, não há registro de aplicação do dispositivo legal. Assim, como em muitos outros municípios brasileiros, prefeitura e Secretaria Municipal de Educação ignoraram o determinado na Lei Orgânica.

Mesmo após a modificação da LDB, em 2003 (Lei nº 10.639), a Secretaria Municipal de Educação, Esporte e Lazer (SEEL) manteve uma postura de resistência no cumprimento da legislação federal. Afirma Silva, C. (2009) que, mesmo após a modificação da LDB, a SEEL desconsiderou a importância de incluir a dimensão étnico-racial em suas ações. Segundo essa autora, para muitos educadores e gestores da SEEL a pluralidade da escola pública e sua suposta receptividade a todos tornava essa discussão inócua, desnecessária.

Em 2006, a “Caminhada Escolas de Pernambuco Descobrimo-se Negras” foi reeditada, após quase duas décadas da realização da primeira. Dessa vez, envolveu apenas as escolas da rede municipal de educação do Recife. A retomada da caminhada foi uma das primeiras atividades públicas com participação das escolas do Grupo de Trabalho em Educação das Relações Étnico-Raciais (GTERÊ), da Secretaria Municipal de Educação, Esporte e Lazer da PCR, criado em maio de 2006 (Portaria nº 489). Também era uma forma de chamar a atenção dos gestores municipais para a obrigatoriedade do ensino de história africana e cultura afro-brasileira.

A criação do GTERÊ fez parte do esforço do PCRI de semear grupos de trabalho – como o existente na Secretaria de Saúde, ou núcleos, como o caso do Núcleo Afro, da Secretaria de Cultura – nas secretarias e órgãos públicos municipais. O PCRI encorajou debates nas plenárias de Negras e Negros do Orçamento Participativo e também na I Conferência Municipal de Promoção da Igualdade Racial, em 2005, sobre a necessidade de se criar uma instância na SEEL que agregasse professores e gestores interessados em expandir as atividades do PCRI e viabilizasse o cumprimento da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (SILVA, C, 2009; 2013). Antes, porém, de adentrarmos a história e funcionamento do GTERÊ, cabe uma visão panorâmica sobre a relação do Orçamento Participativo e as questões étnico-raciais na educação.

¹⁹⁶ Art. 138: o Município promoverá a pesquisa, a difusão e o ensino de disciplinas relativas à cultura afro-brasileira, indígena e outras vertentes nas escolas públicas municipais (Lei Orgânica do Recife).

No OP temático, a Plenária de Educação fora criada em 2002. Nela, as questões referentes à Educação das Relações Étnico-Raciais e ensino de História Africana e Cultura Afro-Brasileira foram sistematicamente apresentadas, a partir de 2005, todavia “nunca foram eleitas como prioridade” (ALVES, 2010, p. 86). As entrevistadas relatam que na Plenária de Negras e Negros essas questões tinham receptividade. As demandas apresentadas nessa temática eram relativas à formação continuada dos profissionais de educação, no que se refere à cidadania e temas transversais, como étnico-racial, gênero, meio-ambiente e associativismo (Id, Ibid.). Nas Plenárias de Mulheres, Negras e Negros e LGBT, as questões da educação estavam sempre presentes.

As demandas dessa natureza tiveram vazão na Plenária de Negras e Negros e em outras plenárias temáticas, como no caso na Plenária de Mulheres, exemplificada pela demanda apresentada na Plenária de Mulheres de 2004: “realizar capacitação com professores da rede municipal e produzir material educativo sobre desigualdade de gênero e de raça” (Id. Ibid., p. 84). Nessa mesma plenária, em 2008, a demanda era “assegurar que os materiais educativos não reproduzam uma linguagem racista, sexista, homofóbica/lesbofóbica e imposições morais e religiosas” (Id. Ibid., p. 89). Ou ainda, como apresentado nas duas propostas da ficha de votação na Plenária de Negras e Negros de 2012: a) “A prefeitura deve garantir a implementação da Lei 10.639, prestando contas ao Fórum Temático de Negras e Negros do OP e ao Conselho Municipal de Igualdade Racial, para que façam o monitoramento e controle social”; b) “Fortalecimento da política étnico-racial na educação do Município por meio do GTERÊ, com totais condições para a execução” (Cédula de Votação da Plenária Temática Negras e Negros – 2012).

O GTERÊ foi originalmente composto por 16 membros, sendo três da coordenação do PCRI e 13 representando as gerências e diretorias da SEEL. O objetivo desse grupo de trabalho é institucionalizar a educação das relações étnico-raciais, na perspectiva da formação de profissionais de educação em respeito à diversidade cultural, racial, social do Brasil e da Cidade do Recife (Art. 1º, Portaria nº 489/2006). Entre outras atribuições, o referido GT deveria “participar do processo de construção coletiva, acompanhamento e avaliação da formação continuada dos professores da rede municipal” (Art. 2ª, Inciso V). Até o término desta pesquisa, o GT não havia sido incorporado à estrutura formal da SEEL, como uma gerência, tal qual na Secretaria de Saúde do Recife ou algo similar.

Antes da criação do grupo de trabalho, os membros do PCRI precisaram convencer os gestores da secretaria sobre a importância do programa e da necessidade de incorporação da dimensão étnico-racial na formação dos professores municipais como uma

das formas de se combater o racismo e promover a igualdade racial. Inicialmente, a Diretoria de Formação Continuada utilizou o horário do almoço como período de formação dos professores da rede. Nas palavras do coordenador: “O programa utilizou essa uma hora para que depois pudesse avaliar. Avaliou com a secretária e a convenceu politicamente de que essa formação não era suficiente” (citado por Silva, C., 2009, p. 25).

Em 2005, o PCRI organizou e realizou o *1º Curso de História e Cultura Afro-Brasileira: promovendo a equidade racial na educação*, que contou com a participação de 160 profissionais do setor educativo. As atividades do curso foram realizadas aos sábados, único dia disponibilizado pela SEEL. No ano seguinte, houve a segunda versão do curso. Dessa vez de maneira mais aprofundada, com a realização de mesas temáticas e oficinas específicas (SILVA, C. 2009). Somando a participação dos educadores nos dois cursos, contabilizou-se um total de 250 cursistas. Eles foram custeados com recursos financeiros do PCRI, realizados sem o apoio da Diretoria de Formação de Professores da secretaria e com pouco empenho por parte da própria SEEL (MESSIAS, 2010). Muitos professores que participaram ou ouviram falar da sua realização questionaram a secretaria para que realizasse atividades de formação sobre a temática racial para um número maior de profissionais da educação (SILVA, C., 2013). Entretanto, segundo Messias (2010), após esses dois cursos a SEEL não promoveu nenhuma formação semelhante em termos de carga horária.

O GTERÊ passou a promover encontros nas escolas para encorajar as professoras a desenvolverem atividades educativas de promoção da igualdade racial (DFID, 2007; SILVA, C., 2009). Visando fomentar o trabalho pedagógico nas escolas da RME e contribuir com a formação dos professores, o grupo de trabalho, a partir de 2007, iniciou a realização de dois seminários temáticos anuais (SILVA, C., 2013). Nesse mesmo ano de 2007, a SEEL, por sugestão do GTERÊ, organizou e promoveu o concurso de práticas pedagógicas “As Escolas do Recife Descobrimo-se Negras”. Dezesseis educadores, de um total aproximado de 4.800, inscreveram trabalhos no concurso. As seis práticas pedagógicas eleitas como as melhores foram publicadas em livro intitulado “As Escolas do Recife Descobrimo-se Negras”, organizado por Santos e Bandeira (2008). O objetivo do concurso foi conhecer, identificar e difundir as práticas educativas de valorização da herança africana e da cultura afro-brasileira nas escolas municipais, no sentido de incentivar outras iniciativas.

O trabalho do GTERÊ enfrentou resistências e dificuldades, como, por exemplo, falta de investimentos na sua estruturação. Um ano após ser criado, o grupo de trabalho não dispunha de uma estrutura mínima necessária para o seu funcionamento (MESSIAS, 2010; ALVES, 2013).

Outro episódio que revela as contradições do processo de construção de uma educação antirracista foi a renovação do contrato de distribuição da versão em quadrinhos do livro *Casa Grande e Senzala* para os estudantes da rede municipal, mesmo após denúncia, críticas e sugestão de descontinuidade, em 2007 (SILVA, C., 2009; MESSIAS, 2010). Segundo Messias (Ibid., p. 120), a versão distribuída para professores e estudantes contribuía para a difusão de estereótipos da população negra e indígena, em particular da mulher, com “imagens hipersensualizadas de índias e negras, reduzindo essas mulheres à função de reprodutoras”. Mesmo assim, a SEEL manteve a sua distribuição até ser interpelada pelo Ministério Público Estadual, que promoveu uma audiência pública e firmou um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) para o recolhimento dos exemplares entregues às escolas.

Esse acontecimento concorreu para o aumento da tensão entre a Secretária de Educação e membros do GTERÊ, após aquela ter sido convidada pelo Conselho Municipal de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (CMPPIR) para prestar esclarecimentos sobre a aquisição e compra do supracitado livro. Tais acontecimentos não confirmam, mas são indícios de algo recorrente nas entrevistas. O grupo de trabalho nunca foi uma prioridade da Secretaria de Educação. Sobre essa questão, uma das participantes do GT foi categórica:

As primeiras reuniões aconteceram em uma sala ao lado da sala da Secretária de Educação. Mas era mais formal que real; porque essa mulher passou vários anos como secretária em contato conosco e com os documentos, mas ela jamais foi capaz de decorar o número da Lei, toda vez que ela ia para as palestras ela perguntava: “Como é mesmo o número da lei”? (Antonieta - Entrevista ao autor)

O acirramento dos atritos entre a coordenadora do GTERÊ e a secretária de Educação provocou uma elevação no nível de tensão interna, o que ocasionou, em 2008, o afastamento voluntário da primeira.

Diante das adversidades, resistências e boicotes institucionais, o trabalho do grupo de trabalho se nutria da participação e envolvimento dos membros do Movimento Negro. Essa participação funcionava como combustível para manter acesa a chama do trabalho, como relata uma das coordenadoras do grupo:

Além da representação interna, a gente também cuidou de trazer gente do Movimento Negro. Tinha essa representação e tinha reuniões quinzenais, cada gerência trazia sua ação, mas foi muito difícil. Uma das gerências que se destacaram foi a de Educação Infantil, Antonieta transformou os módulos daquele 1º curso em um curso com uma duração menor. A Gerência de Educação Infantil acatou, e a gente foi organizando. Foi a primeira ação da gerência de fato. Mas não abrangia todos os professores da educação infantil, a discussão das relações étnico-raciais fazia parte de uma das temáticas como outras. Eram várias temáticas na Formação Continuada da Educação Infantil e nós tínhamos uma das temáticas (Laudelina - Entrevista ao autor).

Segundo outra interlocutora, o trabalho do GTERÊ existia devido à ação militante dos seus integrantes, pois os componentes precisavam desempenhar suas atividades cotidianas nas gerências, que estavam lotadas, e desenvolver concomitantemente as ações no grupo de trabalho. Não havia nenhum incentivo por parte da Secretaria de Educação para a participação e desenvolvimento das ações do grupo. O trecho de entrevista abaixo ilustra a situação:

Estar no GT era voluntário porque as pessoas tinham compromisso com a temática, a gente não recebia um vale-transporte para fazer visita às escolas, não tínhamos, por exemplo, uma bolsa para comprar livros sobre a temática, eu recebi uma doação de R\$1.000,00 (mil reais) de um padre irlandês, que achou muito interessante o que eu fazia, e eu comprei os livros que estão até hoje fazendo parte do GTERÊ. Veja! Dinheiro do Padre Eugene, porque a prefeitura jamais deu algum dinheiro pra gente, então não tínhamos cds, dvds para passar os filmes, as músicas para os professores, tudo eu trazia da minha casa (...) Era, sem a menor dúvida, um trabalho militante. Ao mesmo tempo em que a gente atuava no GTERÊ, a gente tinha que prestar contas às gerentes de nossos departamentos, das visitas que fazíamos, dos relatórios, do quantitativo de horas, como qualquer outro profissional. Era uma dupla jornada de trabalho. Muitas escolas pediam, imploravam pra gente ir [fazer a formação dos professores], e a gente não conseguia dar conta (Antonieta - Entrevista ao autor).

O período de 2006 a 2008 corresponde ao auge do funcionamento do GTERÊ. Ao longo desses três anos, realizaram-se diversas atividades de formação de professores, na perspectiva da construção de uma educação antirracista na SEEL. Cursos, seminários (dois por ano), concursos, inscrição das Diretrizes Curriculares Nacionais para a educação das relações étnico-raciais nos diários de classe; produção e distribuição de cartazes, folders, faixas, banners abordando a temática racial na educação.

O problema não se localiza na qualidade ou quantidade de ações e eventos, mas na escala alcançada. A rede municipal de ensino do Recife, em 2006, tinha pouco mais de 4.800 (quatro mil e oitocentos) professores (MESSIAS, 2010). Ou seja, as ações de formação continuada de professores e demais profissionais de educação alcançavam uma parcela ínfima desses profissionais, mesmo elas sendo conhecidas por uma fração significativa dos professores da rede.

A partir de 2009, com o início da gestão do prefeito João da Costa (PT), o projeto de uma educação antirracista enfrentou mais dificuldades e sofreu reveses. O novo secretário municipal de Educação, um médico que havia atuado no Ministério da Saúde durante a gestão do tucano José Serra, se por um lado não decretou o fim do GTERÊ, também não ofereceu nenhum estímulo ou melhoria para o prosseguimento do trabalho. Uma das primeiras medidas foi deslocar o grupo de trabalho, até então vinculado ao gabinete do secretário, para a

Diretoria de Ensino. O novo contexto em que o GTERÊ estava imerso pode ser exemplificado pelo trecho da fala de uma das coordenadoras:

O diálogo com o secretário Cláudio Duarte era difícil, a relação era formalmente de respeito (...) mas só ali. Foi então que começou a minguar nossos encontros porque não tinha o que a gente fazer, o máximo era a caminhada e o seminário, que saía a fórceps. (Laudelina – Entrevista ao autor).

O MEC, por meio da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD), iniciou uma campanha que, entre 2004 e 2005, realizou eventos regionais e estaduais no sentido de incentivar Estados e Municípios a criarem fóruns de Educação e Diversidade Étnico-Racial. Estes foram concebidos como espaços de diálogo entre o poder público e a sociedade, tendo como objetivo debater e divulgar as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais (BRASIL, 2013)¹⁹⁷. No entanto, no Recife, os sucessivos secretários municipais de Educação não demonstraram interesse nem envidaram esforços para a montagem do Fórum Municipal de Educação e Diversidade Étnico-Racial, uma das metas do Plano Nacional de Implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação das Relações Étnico-Raciais, e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana, lançado em 2009 (BRASIL, 2009).

A SEEL manteve a sua postura de ignorar e resistir às diretrizes curriculares, ao plano nacional e às iniciativas do governo federal. O trecho de entrevista a seguir ilustra as dificuldades enfrentadas pelo GTERÊ na Secretaria de Educação e na PCR a partir de 2009:

Quando Cláudio Duarte assume, a gente estava participando das discussões do Plano Nacional para implementação da Lei 10.639. Eu fui para todos os encontros em Brasília e tinha pressão para o Recife criar o Fórum Municipal de Educação e Diversidade Étnico-Racial, porque era para fortalecer o plano nacional. O Estado de Pernambuco havia formado o fórum estadual, mas Recife não. Ele [o secretário de Educação] bateu em minhas costas e disse que eu podia formar. Mas formar como? Eu tinha que ter um espaço, precisaria de ajuda (...), eu como GTERÊ participo do Fórum do Estado, mas ele me mandou formar o fórum sem dar condição alguma (Laudelina – Entrevista ao autor).

Na 7ª Conferência Municipal de Educação (COMUDE), em 2009, que serviu tanto para formular o Plano Municipal de Educação quanto como evento preparatório para a Conferência Nacional de Educação (CONAE), no ano seguinte, o GTERÊ conseguiu garantir a discussão do tema diversidade e igualdade, mas sem repercussão prática no Plano Municipal de Educação. Naquele mesmo ano, a SEEL daria mais um sinal das contradições envolvidas

¹⁹⁷ As Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana foram aprovadas pelo Conselho Nacional de Educação em 2004.

no processo de implementação da Lei 10.639/03, quando apoiou a realização das atividades do projeto “A Cor da Cultura”, uma parceria do MEC com a Fundação Roberto Marinho/Canal Futura. Financiada pela Petrobras, essa parceria visava à produção e distribuição para as secretarias de Educação estaduais e municipais de material didático e paradidático e a formação de professores nos temas preconizados pelas DCN da Educação das Relações Étnico-Raciais, objetivando o ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana. Durante uma semana, no Centro Municipal de Formação Paulo Freyre, os formadores do projeto *Cor da Cultura* trabalharam com mais de 500 professores da RME.

Depois desse evento, a SEEL determinou que o GTERÊ apenas desenvolvesse atividades de formação com os coordenadores pedagógicos, sob a alegação de que os professores não poderiam se ausentar da sala de aula. “A ordem era para que a gente desse a formação apenas para os coordenadores pedagógicos. Essa ordem era só para a questão racial, porque as outras [áreas] não tinham essa determinação” (Laudelina – Entrevista ao autor).

Quando da constituição do grupo de trabalho, uma das suas atribuições seria atuar no processo de formação continuada dos professores da rede municipal de ensino. Contudo, essa atribuição jamais se efetivou porque a formação continuada dos professores é promovida por cada modalidade de ensino. Assim, quem pensa a formação é cada gerência de ensino: educação infantil, ensino fundamental e educação de jovens e adultos. A equipe do GTERÊ participa das formações mediante convite das gerências de cada modalidade de ensino. Ou seja, a formação que deveria ser obrigatória ficava dependente da ação discricionária dos gerentes de cada modalidade de ensino (SILVA, C., 2009).

Diante das limitações e “proibições” impostas pela instância superior da SEEL, era preciso criatividade e iniciativa. A coordenadora do GTERÊ relata que se valeu da posição que ocupava dentro da estrutura administrativa para continuar com a formação dos professores, ao menos da sua modalidade de ensino. Sobre esse episódio, ela informa:

Como eu era gerente da Educação Infantil, então eu organizava para que os professores tivessem uma formação (...). Depois que a Antonieta saiu, eu continuei com a formação do GTERÊ. Articulei uma formação nas férias de janeiro. Convidei alguns professores ligados ao movimento [negro] pra fazer a formação com os professores da educação infantil que tinham acabado de ser chamados [concursados]. Foi muito bem avaliado, mesmo com os professores chateados porque estavam nas férias. (...). Isso tudo foi o que a gente pôde articular dentro dessa saia justa (Laudelina – Entrevista ao autor).

O trecho do depoimento de uma das coordenadoras do GTERÊ revela uma parte das barreiras enfrentadas na construção de uma proposta educacional promotora da igualdade racial. Outro aspecto que denuncia a fragilidade institucional desse processo refere-se ao fato

de que somente em 2012, no crepúsculo da onda vermelha no Recife (gestões petistas), o Conselho Municipal de Educação da Cidade do Recife aprovou e publicou a Resolução n.º 02/2012, que define as normas e orientações para a política municipal de educação no que se refere à educação para as Relações Étnico-Raciais e do Ensino da História e Cultura Afro-Brasileira e Africana. Verificava-se um atraso de quase dez anos.

Uma boa medida para aquilatar os óbices enfrentados na implementação das mudanças na LDB e na institucionalização do GTERÊ como núcleo, coordenadorias ou gerência responsável no desenvolvimento do tema e ações na SEEL é a ausência de escolas municipais do Recife na pesquisa “Práticas Pedagógicas de Trabalho com Relações Étnico-Raciais na Escola na Perspectiva da Lei n.º 10.639/03” (GOMES, 2012). Ela buscou identificar e analisar as experiências exitosas de ensino e práticas pedagógicas de escolas públicas estaduais e municipais do país nos termos preconizados pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação. O trabalho de campo da pesquisa, realizado em 2009, envolveu diversas etapas e critérios no processo de identificação das escolas que comporiam a amostra final. O fato é que, dentre as 890 escolas de todo Brasil indicadas por atores-chaves, apenas uma escola no Estado de Pernambuco, situada em Olinda, se encaixava nos critérios estabelecidos pelo plano de pesquisa (GOMES, 2012).

Alves (2013) afirma que a SEEL não elaborou um plano municipal de implementação das leis 10.639/03 e 11.645/08, como preconizado pelo Plano Nacional de Implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História, Cultura Afro-Brasileira e Africana. Na visão dessa autora, tais fatos configurariam uma possível prática de racismo institucional.

A gestão municipal iniciada em 2013 não modificou o tratamento dispensando ao GTERÊ. Instabilidade, fragilidade e desprestígio institucional permaneceram como marcas diacrônicas na sua trajetória, como ilustrada em seu depoimento uma das participantes do grupo de trabalho.

A gente renova a portaria do GTERÊ, mas nunca transforma em Gerência. Agora a gente é parte do caldo da equipe de formação de professores da Secretaria de Educação do Recife. Além disso, [o GTERÊ] representa a secretaria no Conselho [Municipal de Promoção da Igualdade Racial], no Fórum Estadual [de Educação e Diversidade Étnico-Racial], nas atividades dos NEAB [Núcleos de Estudos Afro-Brasileiros], nas articulações que a gente tem com a Fundação Joaquim Nabuco, com a Universidade Rural [UFRPE] (Laudelina – Entrevista ao autor).

Nos diversos depoimentos de lideranças do Movimento Negro e de ex-gestores municipais, constatou-se uma avaliação bastante pessimista do cenário recente na Educação e sobre os rumos do GTERÊ. Uma liderança do MN afirmou:

O GTERÊ hoje não existe. Quando ouço as companheiras falarem que são do GTERÊ, me dá vontade de chorar, porque não existe. Elas foram desviadas para outras funções, mas estão lá, estão mantendo (Beatriz – Entrevista ao autor).

Para um antigo coordenador do PCRI, entre os setores da gestão municipal, o campo da Educação é o que representa grave retrocesso.

Na educação foi onde quebrou tudo, praticamente andou para trás, não teve mais formação para professores, não tem material específico, as datas comemorativas implementadas pelo Movimento Negro foram assumidas pelo Município algum tempo, podia trabalhar isso na sala de aula, mas ninguém vê mais isso hoje (Zózimo – Entrevista ao autor).

O quadro 5.2 resume as principais ações do grupo de trabalho desde a sua criação até o fechamento desta pesquisa.

Quadro 5. 2– Principais Ações no Campo da Educação para as Relações Étnico-Raciais no Recife (2005-2008)

Ações	Ano
I Curso de História e Cultura Afro-Brasileira: promovendo a equidade racial na educação	2005
II Curso de História e Cultura Afro-Brasileira: promovendo a equidade racial na educação	2006
Instituição do GTERÊ	2006
I Seminário da Educação das Relações Étnico-Raciais	2006
II Caminhada das Escolas Municipais Descobrimo-se Negras	2006
I Concurso de Projetos sobre a Educação das Relações Étnico-Raciais	2006
Elaboração, realização e acompanhamento de excursões pedagógicas às comunidades de terreiros e ao Recife Africano com a Secretaria de Turismo e Gerência de Animação Cultural (GAC), da SEEL	2006/2007
Realização de Curso de História e Cultura Afro-Brasileira na Educação, dirigido para professores (as) da rede municipal do Recife, pertencentes ao grupo Operacional do Magistério (GOM), no PCRI	2006
II Seminário da Educação das Relações Étnico-Raciais	2007
III Caminhada das Escolas Municipais Descobrimo-se Negras	2007
III Seminário da Educação das Relações Étnico-Raciais	2008
IV Caminhada das Escolas Municipais Descobrimo-se Negras	2008
Produção de material de divulgação: cartazes, folders, banners sobre as ações da SEEL/GTERÊ	2006/2007
Produção, em parceria com todas as gerências da SEEL, do item 22 que, no Diário de Classe, orienta os educadores com diretrizes e princípios de uma Educação Antirracista.	2007
Concurso de experiências de abordagens pedagógicas da questão racial em sala de aula	2007
Publicação das experiências pedagógicas de abordagens da questão racial em sala de aula – Série Portfólio Pedagógico.	2008
Aprovação das orientações para política de educação para a cidade do Recife, com o objetivo de promover Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino da História e Cultura Brasileira e Africana (Resolução nº 02/2012).	2012

Fonte: Adaptado de Messias (2010, p. 170).

Como resultado dos debates e do processo de implementação do PCRI, das mobilizações e demandas do Movimento Negro expressas nas plenárias do Orçamento Participativo, como também na I Conferência Municipal de Promoção da Igualdade Racial, o GTERÊ, em determinado momento, constituiu-se em uma ponte entre a sociedade negra e a Secretaria Municipal de Educação. Todavia, jamais conseguiu consolidar-se na estrutura administrativa e institucional da SEEL.

5.4 Salvador – Educação para a igualdade racial na terra dos contrastes

As primeiras iniciativas de introduzir o ensino de História e da Cultura Africana e Afro-Brasileira, em Salvador, remontam à década de 1980. Conforme relata Arany Santana Santos (1987), em 1978 o MNU – seção da Bahia – solicitou ao MEC a inclusão da História da África no currículo escolar. Quatro anos depois, o CEAO, em convênio com a Fundação Ford, ofereceu o curso de “Introdução aos Estudos da História e das Culturas Africanas”. Informa ainda que, em 1984, entidades negras de Salvador encaminharam um abaixo-assinado ao secretário estadual de Educação do Estado da Bahia reivindicando a inclusão de uma disciplina que abordasse a História da África.

Essa reivindicação foi analisada e aprovada pelo Conselho Estadual de Educação da Bahia, em 1985, que em seu parecer indicava o CEAO como órgão responsável pela habilitação dos docentes para lecionar a disciplina “Introdução aos Estudos de História e Culturas Africanas” nas escolas públicas de ensino fundamental e médio. No ano seguinte, a Secretaria de Educação e Cultura do Estado da Bahia criou a Assessoria de Estudos Africanos, ligada ao gabinete do secretário, responsável por operacionalizar a inclusão da disciplina na grade curricular. Logo em seguida, instituiu o Centro de Estudos Afro-Baianos, na UNEB. Ao relatar essa experiência, o então secretário estadual de Educação escreveu:

A secretaria foi desafiada por segmentos expressivos de instituições vinculadas à cultura negra. A criação da disciplina não deixou de ser uma resposta política às diligências do Centro de Estudos Afro-Orientais (CEAO), da Universidade Federal da Bahia (UFBA) (...) Nesse mesmo sentido, agiram as entidades negras de Salvador e do Estado da Bahia solicitando a inclusão da matéria na proposta curricular (BOAVENTURA, 2003, p. 42).

Importante lembrar que naquele período o Município não era um ente federativo. Assim, a iniciativa abarcava também escolas públicas municipais, sem necessitar de uma adesão do poder público. Para formar os professores na nova disciplina, a Secretaria de Educação do Estado da Bahia organizou dois cursos. O primeiro, uma especialização –

Estudos da História e da Cultura Africana (420 horas) –, com 40 vagas destinadas aos docentes de 15 escolas públicas. O segundo, um curso de extensão de 120 horas, muito frequentado por professores leigos de escolas comunitárias da periferia de Salvador (SANTOS, 1987). No entanto, a experiência foi efêmera, apenas dois anos.

Em 1987, o novo governo estadual (PMBD) tomou a decisão de encerrar os cursos. O assunto desapareceu das escolas públicas. Sem embargo, foi incluída na Constituição do Estado da Bahia de 1989 (Art. 275, inciso IV), como dever do Estado, promover a adequação dos currículos escolares nos três níveis de ensino (fundamental, médio e universitário), de modo a incluir a participação dos negros no processo de construção da Bahia e do Brasil.

A questão de incluir o tema sobre a diversidade cultural e racial na formação de professores reapareceu na primeira gestão do prefeito Antônio Imbassahy (1993-1996), do DEM, quando o bloco afro Ilê Aiyê iniciou um trabalho de formação continuada de professores em escolas municipais e estaduais, em 1995. A partir de 1999, outros blocos afro, como Olodum, Muzenza, Didá e Malê de Balê, integram-se ao projeto em parceria com a Secretaria Municipal de Educação (FIGUEIREDO, 2008). Nesse mesmo ano, a então SMEC lançou o documento *Escola, Arte e Alegria: sintonizando o ensino com a vocação do povo de Salvador*, em consonância com as diretrizes dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) de 1998. Segundo esse autor, a publicação do documento *Escola, Arte e Alegria* fomentou os blocos afro a reivindicarem a formação de um grupo para implementar as recomendações do documento, que culminou na criação do programa municipal.

Para atender o que preconizava o documento e as demandas das organizações do Movimento Negro, a PMS, em julho de 2000, instituiu o *Fórum de Parceiros da Educação Pública Municipal de Salvador*, também conhecido como Fórum de Parceiros em Pluralidade Cultural (REIS, 2005). Era uma instância de debates sobre educação e diversidade étnico-racial, que reunia instituições públicas municipais e organizações da sociedade, notadamente blocos afro, terreiros de candomblés e outras entidades negras com iniciativas educacionais (REIS, op. cit.; FIGUEIREDO, 2008).

O fórum contabilizou “até o primeiro semestre de 2003, (...) 75 projetos desenvolvidos em parceria com a secretaria e com 75 instituições distintas, sendo 47 não-governamentais” (FIGUEIREDO, op. cit., p. 100).¹⁹⁸ Os projetos educacionais eram financiados pela prefeitura mediante convênio, classificados em uma das cinco categorias: 1)

¹⁹⁸ Não foi possível atualizar os dados, devido à sua indisponibilidade.

Educação Ambiental; 2) Comunicação e Novas Tecnologias; 3) Gestão Educacional; 4) Escola de Referência; 5) Arte, Educação e Pluralidade Cultural.

Na avaliação de Figueiredo (op. cit.), o fórum foi uma demonstração de abertura ao diálogo por parte do governo municipal com as entidades de iniciativas educativas populares. Embora esse diálogo fosse sempre tenso e envolto em contradições, o financiamento das ações suscita uma leitura de captura e o estabelecimento de uma relação de dependência em relação ao governo municipal, comumente conhecida como cooptação.

No ano de realização da Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida, 1995, deu-se a criação do Programa de Educação para a Igualdade Racial e de Gênero (CEAFRO), no âmbito do CEAO/UFBA. O CEAFRO é fruto de uma articulação de várias instituições internacionais, como Fundação Ford, UNICEF, *Save The Children*, CESE e instituições nacionais. Trata-se de uma proposta politicamente engajada e assumidamente contra-hegemônica, inspirada nas experiências e formulações do Movimento Negro e de mulheres negras (LIMA, 2005). A ideia era desenvolver projetos direcionados para a juventude negra, a partir de um ensino profissionalizante, com um conteúdo crítico sobre as relações raciais e sociais; buscava-se também contribuir para a permanência dos jovens no ensino regular, entre outros objetivos (LIMA, 2005).¹⁹⁹

Em 2000, o CEAFRO, por meio de um convênio firmado entre a Secretaria Municipal de Educação de Salvador e a UFBA, iniciou uma formação de educadores da rede municipal de ensino visando implementar o tema transversal Pluralidade Cultural dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) (LIMA, 2005). Nesse contexto, surgiu o projeto *Escola Plural: a diversidade está na sala*. Apesar da semelhança, esse projeto não guarda nenhum vínculo com aquele desenvolvido em Belo Horizonte na década anterior.

O projeto *Escola Plural* era direcionado à formação de professores da rede municipal, para saberem lidar com questões relativas ao racismo, discriminação e preconceito racial presentes no cotidiano escolar, na maioria das vezes silenciadas pelos professores.²⁰⁰ Outro objetivo era sensibilizar os docentes para melhorarem a percepção sobre as necessidades do alunado, bem como estabelecer um diálogo sobre diferenças culturais, incorporando na sua prática pedagógica a questão da diversidade sociocultural focada em gênero e raça (LIMA, 2007). Esse projeto de formação dos professores não representou nenhum custo financeiro para a Secretaria Municipal de Educação de Salvador. “Apesar de concordar que o projeto se desenvolvesse naquela secretaria, a SMEC, porém, não poderia

¹⁹⁹ Os educadores e educadoras do CEAFRO são, na maioria, militantes do Movimento Negro.

²⁰⁰ Sobre silenciamento escolar, ver Gonçalves (1985); Cavalleiro (2000); Silva, C (2013).

gastar absolutamente nada com o empreendimento”, disse a secretária em exercício (LIMA, 2007, p. 123). O financiamento do projeto foi garantido pela Fundação Ford. Nos quatro anos de sua duração (2000-2004), formou 200 educadores (REIS, 2005). Em comparação com o total de professores da rede municipal de ensino de Salvador, 200 educadores compõem um número muito aquém. Entretanto, o fragmento de depoimento abaixo demonstra a capacidade transformadora do projeto.

Eu fazia uma pós-graduação (...) no CEAFFRO, (...). Esse projeto era formação para professores, pedagogos e do magistério para que depois pudessem agir em suas escolas. (...) eu resolvi experimentar na escola o que Ana Célia [Silva] fazia comigo lá no CEAFFRO (...). E aí eu comecei a colocar em prática na escola o que eu aprendia lá (...). É por aqui...achei um caminho. (...) Deu certo e virou proposta. Sentamos para fazer a formação e escrever a proposta. Nessa formação eu tive um apoio, uma ajuda muito grande das minhas amigas. (...) Meu grupo de amigas do Movimento Negro veio várias vezes fazer formação. Então é uma proposta que nasce do Movimento Negro, era o resultado da militância. E quando Lula veio em 2003 com a Lei para o ensino de história e cultura afro-brasileira, a gente já tinha começado desde 2000. Em 2003 nós já estávamos embasados. (Diretora de uma escola municipal de Salvador - Entrevista concedida a Silva, C., 2016).

Em 2006, a nova gestão da SMED modificou as regras de funcionamento do fórum e de seleção dos projetos, mesmo para aqueles que já eram executados há alguns anos. Tais mudanças provocaram embaraço e descontentamento entre os participantes, gerando uma gradativa insatisfação e, por fim, a desarticulação do fórum (FIGUEIREDO, 2008).

A experiência acumulada na formação continuada de professores no projeto *Escola Plural* inspirou a formulação das Diretrizes Curriculares para a inclusão das temáticas de história e cultura africana e afro-brasileira no currículo da rede de ensino de Salvador (REIS, 2005). Elaboradas pelo CEAFFRO, nas diretrizes são definidos os pressupostos teórico-metodológicos e orientações didáticas para os educadores, funcionando como um guia da prática pedagógica sobre a temática. Encaminhadas para apreciação do Conselho Municipal de Educação, as diretrizes foram aprovadas, sem questionamento, pelo Conselho Municipal de Educação (Resolução N° 008/2005).

A nova secretária municipal de Educação lançou as diretrizes em maio de 2005, em uma cerimônia solene no auditório da Reitoria da Universidade Federal da Bahia. Pela primeira vez, uma mulher negra assumia a Secretaria Municipal de Educação de Salvador. Era a pedagoga Olívia Santana, vereadora do PC do B, que cumprira seu primeiro mandato em 2003, sendo reeleita em 2004. Apesar de efêmera, sua gestão (2005-2006) empreendeu iniciativas importantes. A primeira das batalhas seria contra o preconceito dentro da própria SMED, como relata uma das suas assessoras mais próximas:

Nós tivemos dificuldades, muitas, muitas, muitas, muitas. A começar pela chegada de Olívia na secretaria. Eu não sei se ela já lhe comentou isso, mas eu lembro que, quando Olívia chegou e estava visitando a unidade, alguém falou “Ih, agora se instalou a república das trancinhas!”, porque nós usávamos tranças. Algumas. Eu e ela usávamos tranças. (...) Outros diziam assim: “Olhe, agora é tudo no escurinho, tem que andar de candeeiro, porque é tudo no escurinho”. Então, coisinhas desse tipo (Theodosina - Entrevista ao autor).

Era o racismo à brasileira se exprimindo na forma de “piada”, de “brincadeira” e do chiste, o não-dito racista (SALLES, 2006).

No final daquele mesmo ano, a SMED lançou a “Pasta de Textos do Professor e da Professora para o Ensino de História da África e Cultura Afro-Brasileira”, que trazia uma compilação de textos sobre temas como a relação entre gênero e raça e fatos históricos relevantes que contaram com a participação de afro-brasileiros, de modo a subsidiar os professores no ensino de História da África e Cultura Afro-Brasileira, uma vez que a principal queixa residia na falta de material adequado.

A breve gestão de Olívia Santana instituiu o Fundo Municipal para o Desenvolvimento Humano e Inclusão Educacional de Mulheres Afrodescendentes (FIEMA) – Lei nº 6.912/2005. Seu objetivo é fomentar o desenvolvimento humano de mulheres afrodescendentes em situação de vulnerabilidade social. O público-alvo do FIEMA são as mães de alunos da rede municipal de ensino (SALVADOR, 2005). Entre as muitas ações previstas, encontram-se desde a realização de oficinas de raça, gênero e estamparia em camisetas, passando por cursos de culinária para mães de estudantes dos Centros Municipais de Educação (CMEIs), qualificação profissional e ações destinadas a oportunizar o acesso ao ensino superior e de prevenção à violência contra a mulher, entre outras.

O decreto de regulamentação do fundo estabelece que a sua dotação orçamentária corresponda a 2% da receita do Fundo Municipal de Educação (FME) e de outras receitas não especificadas (Decreto n.º 16.368, de 8 de março de 2006). O fundo já capacitou e formou cerca de 2.620 mulheres nos seguintes projetos: Letras da Diversidade – Formação de Professoras Alfabetizadoras em Raça e Gênero (120 mulheres, desde 2008); Fazendo Arte na Escola (2.020 mulheres, desde 2008, em técnicas artesanais); Ressignificando Sabores (480 mulheres, em técnicas de produção de alimentos) (Fundo de População das Nações Unidas, 2013).

O período 2005-2008 foi de efervescência institucional. Logo após a aprovação das Diretrizes Curriculares de Ensino de História Africana e Cultura Afro-Brasileira pelo CME, a secretária instituiu uma comissão para acompanhamento da sua implementação (Comissão da 10.639, como ficou conhecida). Concomitantemente, teve início o Programa de

Combate ao Racismo Institucional (PRCI), que, embora coordenado pela SEMUR, tinha a participação de representantes da Secretaria de Educação. No caso, a presidente da comissão de acompanhamento da Lei nº 10.639/2003 era a representante da SMED no Comitê do PCRI.

Observa-se que em ambas as comissões não há representação da sociedade. São comissões formadas unicamente com representantes do poder público municipal. O MEC recomendava a criação de fóruns estaduais e municipais de Educação e Diversidade Étnico-Racial. Essas instâncias deveriam ser formadas por representantes do poder público e da sociedade, com o objetivo de:

(...) acompanhar o desenvolvimento das políticas públicas de educação para diversidade étnico-racial, propondo, discutindo, sugerindo, estimulando e auxiliando a implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana e, por consequência, também este Plano (BRASIL, 2013, p. 44-45).

Deve-se registrar que em Salvador, assim como em Belo Horizonte e no Recife, não houve a constituição do Fórum Municipal de Educação e Diversidade Étnico-Racial.²⁰¹

Em abril de 2006, Olívia Santana desincompatibilizou-se do cargo de secretária municipal de Educação para concorrer a uma vaga na Câmara Federal. Sem obter sucesso eleitoral, retornou à Câmara de Vereadores. Na SMED, assumiu o subsecretário Ney Campello, também pertencente ao PC do B. O trabalho referente à política de promoção da igualdade racial na educação não sofreu solução de continuidade. No final de 2007, Campello deixou o governo municipal, seguindo também com ele os assessores e coordenadores de programas ligados ao PC do B. No início de abril de 2008, PT, PC do B, PV e PSB rompem politicamente e se retiram do governo João Henrique. Juntos formariam a Coligação Salvador, Bahia, Brasil, para disputar a prefeitura da capital.

Em 2008, foi criado o Núcleo de Políticas Educacionais das Relações Étnico-Raciais (NUPER), responsável por propor, implementar e acompanhar políticas relativas às questões raciais e de gênero. Segundo o sítio da SMED/Salvador na internet, “a estrutura organizacional do núcleo é formada por servidores da SMED, trabalhando e dialogando com parceiros e entidades que tratam das questões raciais e de gênero”.

Ao esquadrihar o site da SMED, nota-se que o NUPER tem realizado atividades pontuais, como seminários e rodas de conversa, entre outros “eventos solicitados pelas

²⁰¹ Em 2013, o MEC conseguiu que os Estados criassem os fóruns estaduais, mas a constituição dos municipais soçobrou (cf. BRASIL, 2013).

unidades escolares e sociedade, bem como outras secretarias da Prefeitura Municipal de Salvador”.²⁰²

Chama a atenção o fato de nenhum dos sujeitos da pesquisa ter mencionado o NUPER em nenhum momento como um ator relevante, denotando um distanciamento desse núcleo com o Movimento Negro local. Um exemplo desse alheamento deu-se no episódio da adesão da PMS ao sistema estruturado de ensino *Alfa & Beto*, a ser abordado mais adiante. Mas vale a pena reproduzir a crítica do vereador Sílvio Humberto (PSB) quanto ao silêncio da Secretaria de Educação e do NUPER sobre o fato.

... temos também que entender os limites de uma secretaria com espírito de corpo. Não existe uma palavra da Secretaria Municipal de Educação ou de qualquer instância da secretaria contra o *Alfa & Beto*, nós denunciámos, conseguimos a retirada do material e não teve uma nota da Secretaria de Educação (vereador Sílvio Humberto - Entrevista ao autor).

A partir de janeiro de 2008, a SMED entrou em uma fase de instabilidade administrativa, com sucessivas encrescas de secretários. No período de 2008 a 2015, portanto dois governos, essa secretaria teve cinco secretários municipais. Os fragmentos de depoimento a seguir exemplificam o processo de desmanche das iniciativas de promoção da igualdade racial que se iniciou na educação municipal da capital baiana.

Com essa mudança de configuração do governo a partir de 2008, as coisas começaram a se perder. Essas conquistas (...). Esse processo de construção que chegou quase, quase perto do ápice. Quase! Não chegou ao ápice, ainda não, porque tem muita coisa ainda para ser construída, para ser feita; e que estava bem, um processo que estava bem. Ele começa a descer ladeira. Porque, no primeiro momento ele fica lá paradinho (Theodosina - Entrevista ao autor)

A fala de outra interlocutora corrobora o posicionamento anterior:

Eu estou afastada do Município, mas sempre que eu encontro alguém que é professor do Município, ou que eu tinha essa relação, diz “menina, acabou tudo aquilo. Você não tem mais as coisas!”. Porque, assim, não basta apenas comprar livros, não basta. Precisa ter toda uma motivação, todo um trabalho. Eu já escutei pessoas dizendo assim, até do Município, dizer “ah, mas agora não tem mais a Lei 10.639; agora é a 11[645/2008]; agora, não tem mais negócio disso, não”. Sabe? E não é assim (Mônica - Entrevista ao autor).

Os sinais de perda de proeminência da promoção da igualdade racial na agenda da educação se consolidam em 2009. E, mais tarde, na gestão do prefeito ACM Neto (2013-2016), do DEM, demonstrou-se que o tema havia perdido espaço na agenda governamental.

²⁰² <http://educacao.salvador.ba.gov.br/nucleo-de-politicas-educacionais-das-relacoes-etnico-raciais-nuper-completa-dez-anos/>. Acesso em 03/04/2018.

As manifestações de perda de relevância do assunto mostraram-se com bastante nitidez tanto na educação quanto na saúde, tema do próximo capítulo.

Em março de 2013, o novo prefeito lançou o programa *Operação Salvador Alfabetiza*,²⁰³ marcando a adesão do Município ao Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. Todavia, na parte externa da prefeitura havia uma ruidosa manifestação de professores e coordenadores pedagógicos. Essa manifestação não era contra o programa de alfabetização na idade certa. Eles se insurgiram contra o conteúdo do pacote do programa denominado sistema estruturado de ensino. A adesão ao Pacto pela Alfabetização exigia a aquisição do sistema de ensino *Alfa & Beto*, do Instituto de mesmo nome. Os educadores denunciaram o conteúdo racista do material didático.

Cerca de 100 coordenadores pedagógicos e professores da rede municipal de educação de Salvador (BA) fizeram um ato na manhã desta quinta-feira [7 de março de 2013], chamado de Dia da Devolução. A ação consistiu em devolver, na frente Secretaria de Educação, todos os kits do programa Alfa e Beto. O projeto foi contratado pela prefeitura por R\$ 12,3 milhões. (www.terra.com.br/noticias/educacao/ba-em-protesto-professores-devolvem-livros-considerados-racistas).

O vereador Sílvio Humberto Cunha (PSB), naquela legislatura presidente da Comissão de Educação e Cultura da Câmara de Vereadores, criticou da tribuna, em sessão ordinária do dia 20 de fevereiro de 2013, o conteúdo do material didático, classificando-o de racista.

Os professores da rede municipal de ensino organizaram um ato público em frente à Secretaria Municipal de Educação, no dia 7 de março - “o Dia da Devolução” -, no qual cerca de 300 professores devolveram o material do programa Alfa e Beto.²⁰⁴ Em audiência pública promovida pela Comissão de Educação da Câmara de Vereadores, no dia 25 de março, uma diretora de escola denunciou que o material distribuído tinha conteúdo sexista, racista, homofóbico e preconceituoso.²⁰⁵ Os professores, em “uma assembleia superlotada”, rejeitaram, por unanimidade, o uso do referido material didático.²⁰⁶ Em uma tentativa

²⁰³ Decreto nº 23.810, de 7 de março de 2013.

²⁰⁴ <http://atarde.uol.com.br/bahia/salvador/noticias/1489116-professores-devolvem-livros-do-alfa-e-beto>. Acesso em 15 de abril de 2018.

²⁰⁵ <https://www.aplbsindicato.org.br/em-debate-na-camara-alfa-e-beto-e-classificado-como-uma-vergonha-e-absurdo/>. Acesso em 15 de abril de 2018.

²⁰⁶ <https://www.aplbsindicato.org.br/categoria-aprova-acordo-rejeita-o-programa-alfa-e-beto-e-continua-em-estado-de-mobilizacao/>

conciliatória, o prefeito, alegando respeito à autonomia das escolas, desobrigou a adoção do *Alfa & Beto*. Entretanto, afirmou que não cederia a pressão, e que o programa seguiria.²⁰⁷

Em maio de 2013, o Ministério Público da Bahia recomendou à Secretaria Municipal de Educação a suspensão imediata do uso do sistema *Alfa & Beto* nas escolas municipais, corroborando os argumentos apresentados por educadores, parlamentares e o Movimento Negro.

A aquisição do sistema *Alfa & Beto* custou aos cofres públicos municipais o valor de R\$ 12.330.340²⁰⁸, sem licitação pública. O presidente da Comissão de Educação da Câmara de Vereadores declarou:

Eles pegaram um modelo que o DEM trouxe para a prefeitura porque usava esse modelo em todos os lugares onde estavam e vieram com um pacote de mais de 12 milhões de reais. Inicialmente tinha um Programa de Alfabetização em Idade Certa, aí ficavam segurando os programas aqui que já estavam pactuados, e quando você analisava as vantagens oferecidas pra fazer parte do sistema integrado e fazer a formação era totalmente diferente (Entrevista ao autor).

Nesse período, a prefeitura de Aracaju, também governada pelo DEM, adotou o mesmo sistema estruturado de ensino. Na capital sergipana, em audiência pública promovida pelo Ministério Público estadual, o programa foi igualmente classificado como preconceituoso e discriminatório.²⁰⁹

Em Salvador, o programa *Alfa & Beto* foi, ampla e fortemente, rejeitado pelos educadores da rede pública de ensino. Sobre o episódio, a vice-prefeita à época comentou: “Olhe, no primeiro momento foi horrível! Porque o prefeito comprou um programa *Alfa & Beta* (...), era desesperador andar nas ruas. Era um programa acho que de Curitiba, do Sul. O pessoal dizia: ‘Você é professora! O que é isso?!’ (...) foi muito difícil aquele momento” (Célia Sacramento – Entrevista ao autor). Por sua vez, o secretário municipal de Educação à época, João Carlos Bacelar, limitou-se a informar que não havia recebido notificação do Ministério Público e defendeu o uso do material: “Um sistema estruturado de ensino, com

²⁰⁷ <https://www.bahianoticias.com.br/noticia/132685-programa-alfa-e-beto-sera-mantido-anuncia-prefeito-039polemica-foi-criada-pelos-opositores039.html>

²⁰⁸ O Ministério Público do Estado da Bahia também solicitou o cancelamento do contrato com o Instituto AlfaBeto (<https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/mp-recomenda-suspensao-do-sistema-de-ensino-alfa-e-beto-em-salvador/>).

²⁰⁹ <https://boquimae13.wordpress.com/2014/02/22/adocao-do-programa-alfa-e-beto-nas-escolas-do-municipio-de-aracaju-e-tema-de-audiencia-publica/>. Houve inúmeros protestos, em Aracaju, contra a adoção do Alfa & Beto, como o promovido pela CUT (<http://www.infonet.com.br/noticias/educacao/ler.asp?id=153027>). Denúncias de perseguição aos professores que não utilizasse o referido material didático (<https://avaliacaoeducacional.com/2015/03/10/aracaju-professoras-enfrentam-apostilamento/>).

monitoramento e avaliação inclusos, é importantíssimo para a melhoria da qualidade da educação pública em Salvador”²¹⁰.

Em março de 2015, após a recomendação do Ministério Público estadual, a Câmara de Vereadores constituiu uma comissão para investigar a denúncia de que o *Alfa & Beto* continuava a ser distribuído nas escolas municipais.²¹¹ Um ano antes, vereadores da oposição haviam criticado não apenas o desrespeito às recomendações do Ministério Público, de suspensão da distribuição do material didático, como também a manutenção do investimento público na continuidade do programa de alfabetização Alfa & Beto.

Durante a crise do Alfa & Beto, a SEMUR não emitiu nenhuma nota sobre o assunto, preferindo o silêncio. Contraditoriamente, em 2014, a Prefeitura Municipal de Salvador apresentou o Plano Municipal de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Decreto nº 24.792, de 14 de fevereiro), no qual são definidos 11 eixos de atuação. Para a área da Educação (Eixo 3), são estabelecidas 2 diretrizes: 1) “Promover ações que valorizem a contribuição histórica dos povos negros e indígenas na formação da sociedade brasileira”; 2) “Combater o racismo institucional no sistema municipal de ensino”.

O plano estabelece objetivos a serem alcançados, os quais destaco: promover e garantir a oferta de cursos de formação continuada para professores da rede municipal de ensino sobre História e Cultura Afro-Brasileira e Indígena; criar mecanismos de implementação, acompanhamento e avaliação no sistema municipal de ensino das leis nº 10.639/03 e nº 11.645/08; implantar o quesito raça/cor nos formulários do sistema municipal de ensino; estimular a implantação do quesito raça/cor nos formulários do sistema privado de ensino; realizar campanhas educativas nas escolas municipais e na comunidade para o enfrentamento dos efeitos do preconceito/discriminação racial; sensibilizar profissionais de educação, (...), para a desconstrução do racismo e da intolerância religiosa.

O episódio do Alfa & Beto ilustra as contradições, impasses e limitações que envolvem a atuação dos órgãos de promoção da igualdade racial, quer seja uma secretaria, como a SEMUR, quer seja uma unidade administrativa, como o NUPER. Ambos, secretaria e núcleo, não esboçaram reação frente à crise do programa estrutura de ensino, mesmo com todas as denúncias na imprensa e pelo próprio Ministério Público. Sobre o episódio, Gilmar Santiago comentou: “A Secretaria de Reparação, que não fez nenhuma crítica, apesar de dialogar com amplos setores do Movimento Negro, é uma contradição” (Entrevista ao autor).

²¹⁰ <http://g1.globo.com/bahia/noticia/2013/05/mp-ba-pede-suspensao-do-sistema-alfa-e-beto-nas-escolas-de-salvador.html>.

²¹¹ <https://www.bnews.com.br/noticias/politica/politica/108066,oposicao-quer-investigar-manutencao-do-programa-alfa-e-beto.html>.

Igualmente não se observaram manifestações por parte das organizações do Movimento Negro de uma maneira geral. Os professores e o Sindicato dos Trabalhadores em Educação da Bahia (APLB) assumiram a linha de frente na denúncia do material do programa Alfa & Beto, além do vereador Sílvio Humberto. A postura das organizações do MN no episódio Alfa & Beto corrobora as observações de Baiocchi e Corrado (2007) acerca do baixo grau de enraizamento delas nas políticas públicas.

Por fim, mas não menos importante, no sítio da SMED/Salvador, na Internet, a Lei 10.639/2003 consta na seção Programas e Projetos, associada à cultura afro-brasileira. Ao invés de textos de ajuda aos professores e um link para as Diretrizes Curriculares Municipais da referida lei, por exemplo, tem-se a reprodução do seu curto texto, datas comemorativas e sugestões de livros e filmes sobre o tema.

O quadro 5.3 resume as principais ações da Secretaria Municipal de Educação de Salvador para a promoção da igualdade racial entre 1995-2015.

Quadro 5. 3- Principais Eventos e Ações da Secretaria Municipal de Educação de Salvador na Promoção da Igualdade Racial (1995-2015)

Ações	Ano
Projeto de Cultura e Educação do Ilê Aiyê	1995
Programa Escola, Arte e Alegria: sintonizando o ensino com a vocação do povo de Salvador	1999
Fórum de Parceiros da Educação Pública Municipal de Salvador	2000
Projeto Escola Plural: a diversidade está na sala	2000
Aprovação das Diretrizes Curriculares para a inclusão do ensino de História e Cultura Africana e Afro-Brasileira	2005
Lançamento da Pasta de Textos do Professor e da Professora para o Ensino de História da África e Cultura Afro-Brasileira	2005
Criação do Fundo Municipal para o Desenvolvimento Humano e Inclusão Educacional de Mulheres Afrodescendentes – FIEMA	2005
Criação da Comissão de Acompanhamento da Implementação das Diretrizes Curriculares de Ensino de História Africana e Cultura Afro-Brasileira	2005
Criação do Núcleo de Políticas Educacionais das Relações Étnico-Raciais (NUPER)	2008
Aquisição do programa estruturado de ensino <i>Alfa & Beto</i>	2013

Fonte: Elaboração própria

Após descrever cada um dos casos separadamente buscando trazer à tona os episódios mais marcantes dos processos de construção e implementação do ensino de História da África e Cultura Afro-Brasileira, na próxima seção o esforço é no sentido de realizar uma análise comparativa entre os casos, a fim de verificar similaridades, apreender e explicar as variações nos resultados entre eles.

5.5 Ativismo docente antirracista e mudança na educação municipal intercontextos

O setor da educação é uma área da política pública consolidada, constituindo um importante subsistema da política nacional, com um legado institucional, capacidade técnica instalada e engenharia operacional da política bem-definida que remonta à década de 1930, quando da sua constituição como tal. No que se refere à estrutura e oferta de ensino, o setor educacional brasileiro é caracterizado como descentralizado. Sem embargo, do ponto de vista da concepção e formulação das políticas, o sistema é verticalizado e concentrado no Ministério da Educação, consistente com a assertiva de Souza, C. (2006) de que as políticas públicas são, antes, políticas federais que as unidades subnacionais são compelidas a seguir. Nesse sentido, a concepção das políticas educacionais é a montante, sendo a implementação a jusante. Por sua vez, o exercício do controle da execução da política por parte do Movimento Negro concentrar-se-ia, ou assim deveria ser, no plano municipal.

Assumo, como premissa dessa análise, que o ponto de partida das trajetórias dos casos é o ano de 1990, quando as câmaras de vereadores promulgaram as suas leis orgânicas. Como eu expus em capítulos anteriores, o Movimento Negro inscreveu artigos e incisos referentes à inclusão nos currículos das escolas municipais do ensino de História Africana e Cultura Afro-Brasileira.

Apesar de presente nos textos das leis orgânicas e até nas Constituições estaduais, o tema recebeu tratamento de mero adorno legislativo. Mas voltou à tona e entrou na agenda governamental após a 3ª CMR, de 2001, e em 2003 tornou-se lei federal.²¹² Portanto, somente após esse “trajeto reverso” o assunto ganhou destaque na agenda nacional da política de educação. Nesse sentido, os casos analisados, do ponto de vista formal, relativamente à ausência do tema na agenda municipal de educação, são assemelhados no ponto de partida das suas trajetórias institucionais de implementação.

Desde meados da década de 1980, o Movimento Negro tentou dialogar com as secretarias municipais de Educação no sentido de as instituições escolares reconhecessem e valorizarem a pluralidade étnica e multicultural do povo brasileiro. No entanto, essas iniciativas restringiram-se a experiências pontuais sem impacto nas redes municipais de

²¹² No início dos anos 1990, o Fórum de Entidades Negras de Pernambuco – FENEPE propôs ao então deputado estadual Humberto Costa (PT), um projeto por uma educação antirracista. Em 1993, o deputado não conseguiu aprovar seu projeto de lei na Assembleia Legislativa, porque foi julgado inconstitucional. Uma vez eleito deputado federal, em 1995, ele formulou projeto de lei nacional, Lei nº 859/1995. Anos depois, a deputada Esther Grossi (PT-RS) e o deputado Ben-Hur Ferreira (PT-MS) reapresentaram o projeto de lei, que foi aprovado em 2003 (Cf. BATISTA, 2009).

ensino. A modificação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional elevou o tema para uma nova posição na agenda decisória.

Não obstante possuírem alguns aspectos em comum no ponto de partida, os percursos e resultados revelam-se distintos entre si. Qual sequência de eventos e variáveis particulares influenciam e modificam essas trajetórias e resultados?

A aprovação da Lei 10.639, em 2003, sua regulamentação pelo Parecer nº 03, do Conselho Nacional de Educação (CNE 03/2004), de maio de 2004, e pela Resolução 01/2004, que instituíram as Diretrizes Curriculares Nacionais para a educação das relações étnico-raciais e para o ensino de História Africana e Cultura Afro-Brasileira, injetou novo ânimo entre os militantes da causa ao fornecer elementos legais para constranger as secretarias de Educação e exigir a execução do novo dispositivo contido na LDB para, ironicamente, implementarem uma disposição já inscrita nas leis orgânicas municipais.

Em Belo Horizonte, a Secretaria de Educação agiu de maneira rápida. Em 2004, convidou uma diretora de escola e ativista do Movimento Negro para elaborar uma proposta de intervenção. Logo em seguida, o Conselho Municipal de Educação elaborou e aprovou as Diretrizes Curriculares Municipais sobre assunto, sugerindo uma disposição em implementar as inovações legislativas. Salvador aprovou suas Diretrizes Curriculares Municipais em 2005, e a Secretaria de Educação criou posteriormente uma comissão de acompanhamento. Por seu turno, o Recife não aprovaria diretrizes curriculares, mas uma resolução com orientações para implementação da Lei 10.639/03, em 2012. O quadro 5.4 resume esses momentos.

Quadro 5. 4- Comparativo dos anos de aprovação das Diretrizes Curriculares Municipais, bem como criação de unidades administrativas e do Fórum de Educação e Diversidade Étnico-Racial

Cidades	Ano de aprovação das Diretrizes Curriculares Municipais	Ano de criação de uma unidade responsável por implementar a inovação legal	Criação do Fórum Municipal de Educação e Diversidade Étnico-Racial
Belo Horizonte	2004	2004	Não
Recife	2012	2006	Não
Salvador	2005	2005	Não

Fonte: elaboração própria

A aprovação de Diretrizes Curriculares Municipais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira, pelo Conselho Municipal de Educação, é a uma prova inequívoca do interesse e disposição do Município de fazer cumprir a legislação educacional. Belo Horizonte e Salvador aprovaram sem detença suas respectivas Diretrizes Curriculares. Entretanto, o Recife aprovou-as com notável atraso.

Quase uma década após a alteração da LDB e do parecer e resolução do Conselho Nacional de Educação que instituíram as Diretrizes Curriculares Nacionais.

Não é demasiado lembrar que, em 2004, houve eleições municipais. Nos casos de Belo Horizonte e do Recife, houve a recondução dos prefeitos, ambos do PT. Nesses Municípios, as secretarias de Educação eram igualmente geridas por secretários vinculados ao PT. Em Salvador, por sua vez, uma coalizão eleita também com perfil de centro-esquerda, sua composição era mais heterogênea. Nesse governo (2005-2008), a Secretaria de Educação foi comandada pelo PC do B.

Desse modo, a variável partido político não se comportou de maneira similar entre os casos. Na realidade, ela se mostra pouco significativa para a produção do resultado. Portanto, irrelevante para explicar as diferenças entre os casos aqui analisados.²¹³

Sem embargo, o caso de Salvador merece uma mirada em separado. Se, por um lado, ser do mesmo partido do prefeito e do governo federal não exibe uma correlação positiva, ou melhor, alinhamento e compromisso político na implementação de uma política, por outro, quais as implicações colocadas quando a Secretaria de Educação está sob a gestão de outro partido político?

Em Salvador, com a vitória da coalizão de centro-esquerda, PT e PC do B ingressaram no governo de João Henrique Carneiro, então no PDT. A Secretaria de Educação nos governos do PFL (1997-2000; 2001- 2004) sempre foi ocupada por membros desse partido.²¹⁴ Nos governos de Imbassahy, houve iniciativas como a formação continuada de professores em parceria com os blocos afros, o projeto Escola Plural: a diversidade está na sala de aula, executado pelo CEAFFRO, a instituição do Fórum de Parceiros em Pluralidade Cultural e a própria criação da SEMUR. Também não se deve esquecer que a proposta das Diretrizes Curriculares Municipais fora elaborada pelo CEAFFRO, no final da gestão Imbassahy, e aprovada pelo CME, em 2005. No entanto, o novo governo não manteve a parceria com o CEAFFRO e modificou o funcionamento do Fórum de Parceiros em Pluralidade Cultural, o que gerou insatisfações, conduzindo-o para a extinção. Em suma, o PC do B tinha outra compreensão e apresentou uma nova concepção para esse campo.

Outro aspecto importante refere-se à participação da Secretaria de Educação no PCRI. A análise das entrevistas indica que o PCRI não foi assumido como uma prioridade. A

²¹³ Cabe uma explicação. A presença do PT é muito importante para a inclusão do tema na agenda governamental. Todavia, a atuação do partido é bastante variante em cada caso particular e em cada área da política. Nos setores da saúde e da educação, a ação do PT é bastante distinta nos casos analisados.

²¹⁴ Historicamente no governo federal, membros desse partido, antes como PDS, depois PFL e atualmente DEM, ocupam a pasta da Educação.

coordenação do programa era da SEMUR, secretaria controlada pelo PT. Há fortes indícios de que esse fato foi um elemento desencorajador de uma participação mais ativa por parte do PC do B. Afinal, em um governo de coalizão, os partidos disputam espaços internamente. Para otimizar seus dividendos político-eleitorais e demarcar zonas de atuação e influência, os partidos priorizam determinadas áreas e projetos e negligenciam outros. Por exemplo, segundo um dos sujeitos da pesquisa, a gestão do PC do B na SMED priorizou a elaboração das pastas de textos para professores, ao tempo em que descuidou da formação continuada dos professores. Após, essa breve digressão, faz-se necessário proceder a um deslocamento analítico para o plano nacional.

É preciso dar uma mirada sobre potenciais instrumentos de indução por parte do MEC em relação aos Municípios. Esse ministério informou que executara inúmeras ações direcionadas à implementação das leis 10.639/03 e 11.645/08, desde a formação continuada presencial e a distância de professores, publicação de material didático e realização de pesquisa, além de assistência técnica a Estados e Municípios (BRASIL, 2009). No Plano Nacional de Implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana, verifica-se apenas a recomendação de que os Municípios, em seus sistemas, cumpram e façam cumprir o disposto na LDB, alterada pelas leis 10639/2003 e 11.645/2008 e incentivem Estado e Municípios a criarem fóruns de educação e diversidade étnico-racial (BRASIL, 2009).

Em pesquisa coordenada por Gomes (2012), verificou-se que no âmbito estadual os fóruns foram criados e, em 24 deles, as secretarias estaduais de Educação participam dos seus respectivos fóruns. Mas apenas em 16 a representação da secretaria estadual era ativa à época da pesquisa. No caso dos Municípios, Jesus e Miranda (2012) informam que a taxa de adesão municipal na criação de fóruns municipais foi baixa. Inclusive, um elemento comum aos três casos foi acerca da não constituição do Fórum Municipal de Educação e Diversidade Étnico-Racial, como preconizado no referido Plano Nacional.

A constituição desses fóruns estava assentada em um ato voluntária por parte da gestão municipal. Os dados e documentos do MEC denotam a ausência de uma estrutura de incentivos capaz de estimular os Municípios a criarem esses fóruns. Desse modo, a implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana dependia de iniciativas no âmbito local. Assim, a ausência de Fórum Municipal de Educação e Diversidade Étnico-Racial foi uma constante. Logo, imprestável como componente explicativo para variação nas trajetórias e resultados. Direcionei então as lentes analíticas para

a variável estabilidade político-administrativa e para a presença de aliados na gestão das secretarias.

A estabilidade político-administrativa associada a um ambiente favorável (presença de aliados) à execução de uma política são elementos ou variáveis que devem ser analisadas conjuntamente. Quando analisadas separadamente, podem ser sobre ou subvalorizadas. Combinadas, refinam a compreensão dos limites e impasses em processos de implementação de uma dada política.

A estabilidade político-administrativa sinaliza que há poucas modificações entre os atores que participam de uma gestão e um processo decisório. A estabilidade ou diminuição sensível na variabilidade da participação equaciona o problema da fluidez. Mas, sozinha, ela é incapaz de modificar o curso dos processos. A estabilidade na participação pode constituir um elemento negativo em ambientes hostis à mudança (ausência de aliados), conduzindo a uma rigidez e estagnação. Assim sendo, estabilidade associada a hostilidade à mudança produz um equilíbrio estático, inflexível. Portanto, para além da estabilidade político-administrativa, faz-se necessário um ambiente político-institucional propício e uma disposição favorável da estrutura organizacional direcionada à implementação de uma determinada política. Jesus e Miranda (2012) apontam que uma das dificuldades para se implementar a lei nas redes municipais é a falta de apoio ou resistência por parte de setores internos da secretaria.

Os casos de Belo Horizonte e do Recife exibem estabilidade político-administrativa nas secretarias de Educação, enquanto Salvador é um caso marcado por momento de estabilidade (anos 1990) e turbulência (a partir de 2005). Por estabilidade político-administrativa, refiro-me ao tempo de permanência do secretário da pasta ao longo de um governo. Em Belo Horizonte e no Recife, houve poucas trocas de secretários e de seus assessores mais próximos ao longo do período estudado. Salvador, por sua vez, exibiu instabilidade, com sucessivas trocas de secretários.

O caso de Belo Horizonte sugere uma estabilidade político-administrativa e um ambiente favorável (presença de aliados) para a implementação da política, diferentemente dos casos do Recife e de Salvador, onde o primeiro mescla estabilidade com ambiente hostil, e o segundo, instabilidade associada a uma oscilação entre cooperação/hostilidade. Nesse sentido, estabilidade político-administrativa e atmosfera organizacional colaborativa, quando associadas positivamente, constituem variável relevante na compreensão das variações dos resultados de uma mesma política pública em diferentes espaços territoriais. Nesse caso, diferentes cidades brasileiras.

O terceiro vértice do triângulo da mudança é representado pela variável interveniente ativismo em políticas públicas de educação, aqui denominada ativismo docente. A área da educação é um dos campos privilegiados da militância negra por duas razões básicas. Primeiro, a crença no poder civilizatório da educação em remover preconceito e modificar as relações humanas. Segundo, as licenciaturas foram um dos primeiros espaços no ensino superior em que a população negra conseguiu ingressar de uma forma mais expressiva, embora sempre minoritária, no ensino superior, quando da expansão do ensino universitário na década de 1970.

Essa militância negra na educação por parte dos profissionais do setor, em especial dos professores, com experiência e conhecimentos forjados no Movimento Negro, assessorou a formulação do texto da Lei 10.639, bem como desempenhou papel saliente na implementação da política de Educação das Relações Étnico-Raciais no âmbito local. Esse ativismo docente tem seus contornos mais nítidos no caso de Belo Horizonte, com indícios no caso do Recife, sendo mais tênue e quase inexpressivo em Salvador. Belo Horizonte foi onde ele exibiu os traços mais robustos e efetivos.

Dois aspectos merecem destaque acerca do diferencial no ativismo docente belo-horizontino. Primeiro, a existência de redes interpessoais de militantes e redes de organizações do campo movimentalista construídas anteriormente à entrada no governo. Segundo, quando da aprovação da alteração da LDB, em 2003, muitos desses militantes já atuavam no interior do aparelho estatal, quer seja como servidores públicos de carreira (professores e outros cargos), quer ocupando cargos comissionados desde 1993, quando do primeiro governo do PT em BH. Redes interpessoais e experiência em cargos públicos complementam o quadro que diferencia Belo Horizonte dos casos do Recife e de Salvador. BH encaixa-se no tipo de rede com elos fortes e duradouros. Recife e Salvador, elos fracos e contingentes.

Em Belo Horizonte, as ativistas que criaram o coletivo “Educadoras Negras” se conheciam desde a segunda metade da década de 1980, período em que eram estudantes universitárias. Muitas delas pertencentes ao GRUCON, outras ao MNU e um terceiro, ao grupo *Nzinga* – coletivo de mulheres negras (algumas delas com passagem pelas três organizações), sendo a maioria militante do PT. Algumas delas se conhecem desde o ensino médio, quando começaram a frequentar os grupos de jovens da Igreja Católica. Desde essa época, já travavam discussões sobre os efeitos do racismo na educação. Anos depois, o “Projeto Oportunidades Iguais para Todos” reaproximou-as, reconectando-as novamente no ativismo antirracista na educação, agora no âmbito da Secretaria Municipal de Educação, com

ramificações em outras secretarias da prefeitura de Belo Horizonte, como, por exemplo, nas de Direitos Humanos e na de Cultura. Aqui há uma mudança importante: os militantes antigos do Movimento Negro agora ocupavam cargos na estrutura estatal. Não se tratava mais de um embate contra a burocracia estatal a partir de fora, mas como parte dela.

O engajamento, sintonia e relações de confiança existentes entre os professores-ativistas na causa da promoção da igualdade racial, na SMED-BH, sugerem conexões proporcionadas por redes de amizade e políticas forjadas na militância no Movimento Negro e outros movimentos sociais anteriormente ao ingresso na administração pública. Esses gestores e servidores públicos dedicados à luta antirracista em Belo Horizonte compartilham um histórico de ativismo em movimentos sociais, em especial no Movimento Negro, Movimento Estudantil e também nos grupos da Igreja Católica, como os Agentes Pastorais Negros (APNs).

As redes interpessoais construídas ao longo dos anos na militância nos movimentos sociais, em particular no Movimento Negro, associadas aos vínculos com os partidos políticos, mais especificamente o PT, denotam elos fortes, sendo um diferencial na implementação de uma política de igualdade racial na educação, presente em Belo Horizonte e ausente nos demais casos.

No Recife, não constatei a existência de uma rede interpessoal forte entre as militantes negras na educação. A movimentação produzida em torno da “Caminhada das Escolas Pernambucanas Descobrimo-se Negras”, em 1988, não gerou liames perenes suficientes para forjar redes persistentes e longevas com elos fortes. Por exemplo, o Grupo de Trabalho em Educação das Relações Étnico-Raciais (GTERÊ) surgiu no processo e como decorrência do PCRI. Ainda que houvesse professores engajados em atuação em prol de uma educação não-racista e desenvolvesse uma prática pedagógica diferenciada segundo os fundamentos da educação das relações ético-raciais, essas ações eram isoladas, iniciativas individuais, que não consubstanciariam uma ação coletiva na rede municipal de ensino.

Os membros do GTERÊ podiam até se conhecer, mas não estavam conectados em uma rede preexistente que discutia os efeitos do racismo nas questões educacionais. Nesse sentido, a rede que se formou tinha elos fracos e inconstantes. O GTERÊ foi formado mais para atender uma demanda do PCRI do que como resultado de uma ação coletiva de professores militantes do Movimento Negro. Em outras palavras, a constituição do GTERÊ deu-se por natureza e ordem burocrática do programa. No desenho da implementação do PCRI, a educação era um dos órgãos-chaves do processo. Desse modo, para o sucesso do PCRI era imperativo o envolvimento da Secretaria de Educação. Assim se constituiu o grupo

de professores para estruturar ações na rede municipal de ensino. Faltava a ele laços para além dos burocráticos, vínculos entrelaçados por projetos de vida e políticos. Além disso, para agravar o quadro, havia uma hostilidade por parte de diversos setores da secretaria à proposta representada pelo GTERÊ.

Assim, correlacionado com essa origem, o GTERÊ sempre enfrentou hostilidade aberta e outras adversidades para desenvolver o trabalho no interior da SEEL. Inclusive, ele não conseguiu se consolidar como uma unidade da SEEL, como o Núcleo de Relações Étnico-Raciais e de Gênero da SMED-BH. Em suma, a combinação entre origem burocrática, redes com elos fracos e ambiente hostil e não-colaborativo (ausência de aliados) contribuiu para o baixo desempenho do GTERÊ.

A experiência do Orçamento Participativo temático na capital pernambucana não se revelou um elemento pujante no processo, como era a suposição inicial desta pesquisa. Na realidade, mostrou-se, de modo decepcionante, desimportante como parte do mecanismo explicativo. Decepcionante, porque o OP temático tinha um potencial de inaugurar uma interlocução de novo tipo do poder público não apenas com a população negra, mas também com as demais identidades subalternizadas (negros, mulheres, LGBT e adeptos das religiões de matriz africana, entre outras).

Sua riqueza política e social esbarrou em questões de natureza distinta e diferentes graus de complexidade. Em primeiro lugar, há elementos para se afirmar que a Plenária de Educação tinha pouca interação com a Plenária de Negras e Negros. Dito com outras palavras, os participantes da educação demonstravam pouca receptividade com o tema da igualdade racial. Segundo, havia uma desconexão entre aqueles que compareciam às reuniões do GTERÊ como representantes do Movimento Negro e os que participavam das plenárias e fóruns de negras e negros do OP. Entre os que se envolviam no OP, poucos se engajavam nas atividades do GTERÊ.

Outra questão problemática diz respeito à baixa execução das propostas eleitas como prioritárias, quer seja nas plenárias regionais, quer nas temáticas. No caso das demandas do OP temático, conduziram à perda de credibilidade e esvaziamento na participação.

O caso de Salvador assemelha-se ao do Recife, todavia apresenta nuances que contribuem para matizar as similaridades com a Veneza Brasileira e ressaltar o caráter enigmático da capital baiana. Na Roma Negra também não se comprovou a existência de uma rede interpessoal de docentes ativistas semelhante à constatada em Belo Horizonte. Os sujeitos da pesquisa não fizeram menção a uma articulação de militantes em torno da questão de uma educação antirracista forjada nos movimentos sociais e anterior ao ingresso na gestão

municipal. Também não se atestou a existência de uma rede de professores atuante na questão racial na rede municipal de educação na capital baiana, como mencionada em Belo Horizonte.

Em Salvador, ao contrário do Recife, havia três escolas identificadas como desenvolvendo trabalho diferenciado no que tange à educação das relações étnico-raciais. Inclusive uma delas, uma escola municipal de ensino fundamental localizada na periferia da cidade, considerada de referência, rejeitou com veemência os pacotes dos sistemas estruturados de ensino, empenhando-se na produção de seu material pedagógico como parte da proposta de trabalho, e com isso conseguiu alcançar o maior Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) de Salvador. Por dois anos consecutivos, permaneceu com um IDEB acima da média das escolas públicas soteropolitanas, ganhando prêmios estaduais e nacionais por conta do desempenho escolar e da proposta pedagógica (cf. SILVA, C, 2016). No entanto, essa escola não constituiu um caso de *benchmarking*, um exemplo a ser imitado por outras escolas municipais. Foi apenas um caso bem-sucedido não apenas no que tange ao previsto na Lei 10.639, mas com referência à elevação do próprio IDEB.

Outro elemento que confere ares esfíngicos ao caso de Salvador é o fato de inúmeras entidades negras desenvolverem algum tipo de ação educacional/educativa, que, na segunda metade da década de 1990 e na primeira metade dos anos de 2000, deram origem a diversos projetos em parceria com o poder público municipal. Um exemplo é a proposta educacional do terreiro *Ilê Axé Opô Afonjá*, que, a partir dos anos de 1970, iniciou uma experiência escolar estruturada em uma “pedagogia a partir de dramatizações de contos afro-brasileiros, escolarizando as crianças por meio da conexão com suas origens africanas” (SILVA, C. 2016, p. 57). Entretanto, essas organizações não chegam a formar uma rede, o que, ao menos, não foi capturado por este pesquisador.

Em Salvador, a participação de entidades negras na educação ficou mais visível quando elas atuaram como parceiras da Secretaria Municipal de Educação na execução de projetos específicos, como, por exemplo, no Fórum de Parceiros em Pluralidade Cultural e nos cursos de Formação Continuada de Professores, com os blocos afros.

A análise das entrevistas, artigos, dissertações, teses e outros documentos indicam que a experiência do Fórum de Parceiros em Pluralidade Cultural não gerou uma rede interpessoal e organizacional em torno de uma proposta de educação antirracista para a cidade. Tal fato se reflete na inexpressiva ação de controle social sobre no campo educacional, bem como, é igualmente notória a baixa densidade da temática na Secretaria de Educação e a pouca conexão desta com a SEMUR.

Diferentes autores (FERNANDES, 2004, AVRITZER, 2007; BAIOCCHI e CORRADO, 2007; MOTA, 2007) chamam a atenção para a ausência de instituições participativas, de uma gestão pública com um modelo decisório fechado, abundância de entidades associativas de cunho cultural e pouca atuação nas políticas públicas em Salvador. Esses autores apontam para um modelo de gestão fechado e hostil à participação popular, independentemente da matriz ideológica. As experiências de governos de centro-esquerda não foram capazes de modificar o *modus operandi* da gestão pública não apenas na capital, mas em toda a Bahia. Uma trajetória iniciada, definida e encapsulada nos marcos do que se convencionou chama de carlismo, sem possibilidade de mudança no curto e médio prazo.

O quadro 5.5 apresenta os critérios de comparação sobre das trajetórias na implementação da política de educação das relações étnico-raciais no âmbito municipal.

Quadro 5. 5- Critérios Comparativos para Políticas Municipais de Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História Africana e da Cultura Afro-Brasileira nas cidades de Belo Horizonte, Recife e Salvador

Critérios ou variáveis	Cidades		
	Belo Horizonte	Recife	Salvador
Aprovação de Diretrizes Curriculares Municipais	Sim (2004)	Sim (2012)	Sim (2005)
Partido político	PT	PT	Varição (PFL, PC do B, PMDB, DEM)
Estabilidade administrativa	Sim	Sim	Não
Criação de unidade responsável pela implementação	Sim	Não	Sim
Ativismo das professoras	Sim	Não	Não
Ambiente da Secretaria de Educação em relação à implementação da Lei 10.639	Favorável	Desfavorável/hostil	Oscilante. Ora favorável, ora hostil
Modelo de gestão participativa	Sim	Não	Não
Participação do Movimento Negro	Sim	Sim	Não
Existência de redes informais de militantes	Sim	Não	Não

Fonte: Elaboração própria

Uma questão comum aos casos, decerto na maioria dos Estados e Municípios brasileiros, diz respeito ao problema de escala dessas ações. A massificação das ações para atingir toda a rede municipal de ensino coloca-se como um dos principais desafios a serem enfrentados pelas secretarias municipais de Educação na implementação dessa proposta, que é uma verdadeira reforma educacional.

Sim, reforma educacional na medida em que não é apenas a introdução de um novo assunto ou de mais uma nova temática. Desenvolver os temas de história africana e de cultura afro-brasileira exige uma nova forma de olhar e compreender o continente africano e a presença dos afro-brasileiros no Brasil. A grande maioria do professorado nacional não teve formação nesse campo. A formação continuada coloca-se como imperiosa. Segundo, a questão não se resume apenas a uma formação acadêmica, mas a uma mudança nos níveis mais profundos de crenças e valores. Muitas dessas crenças, relativas aos africanos e seus descendentes, foram aprendidas ainda na infância, no processo de socialização primária, e reforçada pelos processos de socialização secundária. Portanto, o movimento não é apenas o de estabelecer objetivos e metas, como aparece nos planos municipais, quer seja nos de Promoção da Igualdade Racial, quer seja nos de Educação.

As redes interpessoais e as relações construídas no Movimento Negro, associadas a vínculos partidários, mais especificamente com o PT, edificaram elos fortes, sendo um diferencial na implementação de uma política de igualdade racial na educação em Belo Horizonte.

5.6 Conclusão

Neste capítulo, chamei a atenção para os níveis e direções do processo que resultaram na aprovação da Lei 10.639/2003. De modo esquemático, pode-se dizer que artigos inscritos nas leis orgânicas municipais, que propunham o ensino de História Africana e Cultura Afro-Brasileira, foram solenemente ignorados pelas secretarias municipais de Educação ao longo da década de 1990. A Marcha Zumbi dos Palmares reapresenta a reivindicação para o governo federal, que mais uma vez dormitou. Um evento externo, internacional, a 3ª CMR, empurra o tema para a agenda novamente, mas somente seria aprovada, dessa vez como lei federal, no início de um novo governo, em 2003. Esse processo criou as condições para que a proposta germinada em 1988 pelo Movimento Negro fosse incorporada às políticas municipais de educação.

A 3ª CMR reconduziu para a agenda pública nacional a questão das desigualdades raciais, que aparece na agenda governamental de 1995, mas que não apresentou propostas em termos de políticas. Os compromissos assumidos pelo governo brasileiro em Durban criaram um cenário favorável para a reapresentação do projeto de lei que resultou na Lei 10.639/2003. Uma vez aprovada, agora como lei federal, faria o caminho inverso, de volta para o plano local.

A hipótese da pesquisa sobre a Política de Educação das Relações Étnico-Raciais e o ensino de História Africana e Cultura Afro-Brasileira, aqui exposta, foi corroborada pelos dados. Por não constituir um subsistema da política educacional, mas sim um tema transversal, terminou por ocupar um lugar marginal na agenda do MEC. Desse modo, este Ministério não se vale dos seus instrumentos de indução para promover a adesão e equalizar o desempenho municipal nesse campo. O Movimento Negro e, em alguns lugares, o Ministério Público têm atuado como protagonistas no sentido de impulsionar as prefeituras na implementação dessa política.

Nesse sentido, na ausência de uma estratégia de indução, coube ao ativismo docente negro cumprir esse papel. Por conseguinte, as variações na trajetória e nos resultados decorrem de fatores de natureza local, como a existência de estabilidade político-administrativa nas secretarias de Educação, combinada com a presença de aliados em postos-chaves na gestão do sistema capaz de esboçar ambiente favorável ao trabalho, além de conectar e estimular professores ativistas. Essas condições configuraram um mecanismo do tipo relacional, na medida em que o seu funcionamento depende das relações e conexões estabelecidas pelos indivíduos, grupos e redes interpessoais. O caso de Belo Horizonte exibiu esses elementos de maneira mais evidente que nos demais.

Na capital mineira, o diferencial dos resultados em relação ao Recife e a Salvador é explicado pela existência de um mecanismo acionado pelas redes interpessoais, com elos fortes e duradouros. Suas conexões foram estabelecidas em diferentes movimentos sociais, além do Movimento Negro, forjando relações de confiança e lealdade.

Por fim, as iniciativas de introduzir o ensino de História da África e dos Afro-Brasileiros não são novidades na educação brasileira. As primeiras tentativas foram realizadas na década de 1970. Os processos são iniciados, e diferentes resistências afloram. No governo seguinte, são descontinuados, quando não na mesma gestão, após a troca do secretário ou da equipe gestora da Secretaria de Educação. Essa constante tem sido a marca do setor.

Capítulo 6 - Dinâmicas e Interações na Política Municipal de Saúde da População Negra

6.1 Introdução

Neste capítulo, examino os processos relativos à constituição das políticas municipais de atenção à saúde integral da população negra. O objetivo é descrever as dinâmicas e interações entre o movimento negro e as autoridades e instituições municipais na formação desse campo, de forma a compreender se e como os municípios aderiram à Política Nacional de Saúde Integral da População Negra e quais fatores locais intervieram nesses processos e os seus resultados de modo comparativo.

Busco responder a questão sobre qual o papel desempenhado pelo Movimento Negro na formulação da política de saúde da população negra no âmbito municipal. A hipótese a ser verificada informa que as políticas nacionais de saúde seguem uma lógica centralizada no nível ministerial, segundo um desenho *top-down*. O Ministério da Saúde desempenha um papel de indutor, definindo estratégias que promovam a adesão municipal. No caso específico da saúde da população negra, *pari passu* à estratégia ministerial, a ação interveniente do Movimento Negro local assume função catalisadora na implementação da política, imprimindo o ritmo do processo de implementação.

O capítulo está dividido em seis seções principais, a contar com esta introdução. Nas três seções seguintes, apresento separadamente cada uma das experiências municipais de implantação da política de saúde da população negra. A quinta parte é dedicada à análise comparativa dos casos, no sentido de identificar similitudes e dessemelhanças entre eles, as variações nos desenhos adotados e nos resultados alcançados. Por fim, nas conclusões, retorno à hipótese formulada para verificar se a narrativa e os dados corroboram-na.

6.2 Priorizando a Anemia Falciforme

A inclusão do quesito raça/cor nos prontuários, fichas e cadastros na área de saúde, da Prefeitura de Belo Horizonte (PBH), uma reivindicação histórica do Movimento Negro no Brasil, teve início com o “Projeto Oportunidades Iguais para Todos” (1996), executado pelo Centro de Estudos das Relações de Trabalho e Desigualdade (CEERT), que

realizou capacitação com gestores, bem como uma campanha com os usuários do sistema público de saúde. Dessa experiência, uma ativista afirmou:

Algumas pessoas na saúde começaram a discutir o quesito raça/cor no projeto Oportunidade Igual para Todos, nos tivemos momentos de discussão com a saúde, plantou-se uma semente e ela germinou bacana, então hoje dentro da saúde tem várias discussões com recorte raça, formulários também tem a necessidade de ter a coleta do quesito cor. (Lélia – Entrevista ao autor).

Passado mais de uma década, a preocupação com a introdução do quesito raça/cor nos formulários da Prefeitura de Belo Horizonte ainda se revela uma questão não solucionada. Reaparecendo no PLAMPIR, nas recomendações do Conselho Municipal de Saúde ao aprovar a Política Municipal de Saúde da População Negra de Belo Horizonte e, também como uma das ações estabelecidas pela Política Municipal de Promoção da Igualdade Racial (Lei nº 9.934 de 21 de junho de 2010), evidenciando óbices nessa questão.

Sem embargo, a partir dos anos 2000, Minas Gerais tornou-se referência nacional na abordagem da doença falciforme. O estado mineiro foi o único a implantar integralmente o Programa de Anemia Falciforme (PAF) em seu território (CARNEIRO, 2003). A construção da referência na abordagem da doença falciforme é creditada à organização e mobilização dos pais e portadores da doença.

No Estado [de Minas Gerais], tivemos avanços importantes desde 2000, quando foram incluídas no calendário de vacinação todas as vacinas especiais, que ainda não eram. Agora já tem em todo lugar, mas aqui em Minas foi em 2000. Minas foi o primeiro Estado a fazer a triagem da doença falciforme, no teste do pezinho em 1998; foi o primeiro estado a usar o filtro de leucócito na transfusão de sangue, a filotipagem. Então, Minas foi um estado que avançou primeiro, na frente de todos os demais estados. Minas avançou, talvez, ai sem modesta, pelo fato da DREMINAS ser uma associação extremamente atuante. É a primeira associação do Brasil. Talvez, daí veio a cobrança maior, que quando o controle social se organiza, quando a participação popular é mais efetiva, com certeza você vai efetivar de fato a política pública; você vai cobrar; você vai participar; os avanços se deram a partir daí, ainda tem muito que avançar. A gente também conseguiu grandes avanços em Belo Horizonte na questão da doença falciforme especificamente. Infelizmente, na saúde da população negra ainda falta muito a avançar! Na doença falciforme com certeza conseguiu avançar bastante, criaram-se protocolos específicos, a gente tem um protocolo-piloto até, que é o protocolo de urgência e emergência. (Nair – Entrevista ao autor).

A Anemia Falciforme foi durante muito tempo considerada uma doença rara, com poucos casos no Brasil. Estudos mais recentes apontam que se trata de uma das doenças genéticas e hereditárias mais comuns no País, cuja origem, aceita como a mais provável, seja algumas regiões da África. A doença está associada à pessoas com ascendência africana. A

sua predominância é maior nos estados com maior presença de pessoas negras, como Rio de Janeiro, Bahia, Pernambuco e Minas Gerais (www.cehmob.org.br)²¹⁵.

Alguns antropólogos, com destaque para Peter Fry (2004), questionam a associação da anemia falciforme com raça, pois essa pertenceria ao mundo social e aquela ao natural. Para esse autor, não se pode cravar a doença com sendo da raça negra, mesmo que a sua origem seja africana. Parece que o antropólogo ignorar que a doença é prevalente em pessoas cuja cútis é mais escura ou que tem alguma ascendência africana.²¹⁶

O PAF, programa federal criado em 1996, começou a ser implementado na PBH, a partir de 2001. Na fase há registro das primeiras iniciativas na área da saúde, especificamente no que tange à Anemia Falciforme. Conforme o relato da primeira coordenadora da COMACON, na saúde, a coordenação buscou atuar junto à Associação dos Portadores da Doença Falciforme, e em parceria com o Ministério da Saúde e a Universidade Federal de Minas Gerais. Sobre o assunto, revela:

Na saúde, com a Associação dos Portadores da Doença Falciforme tivemos uma ação muito incisiva com relação ao paciente falcêmico que, em sua maioria, não possuindo condições financeiras para deslocamentos permanentes para tratamento (...). Elaboramos projetos de lei, atuamos junto aos gestores da saúde e conseguimos pelo menos, a garantia dos vales transportes para deslocamento. Participamos junto com representantes do Ministério da Saúde, da Universidade Federal de Minas Gerais, da Associação dos Portadores da Doença Falciforme [DREMINAS], na elaboração de uma cartilha, distribuída em todo território nacional que dentre outras questões, se propunha a desmistificar o estigma sofrido principalmente pelas crianças falcêmicas (Guiomar – Entrevista ao autor).

Entretanto, essa iniciativa não teve desdobramentos práticos em termos de ações. As demais ações foram protagonizadas pela DREMINAS em parceria com a Secretaria Estadual de Saúde.

Se por um lado, no que diz respeito à Anemia Falciforme Minas Gerais e Belo Horizonte são casos de boas práticas, por outro, apenas no final de 2006, a Secretaria Municipal de Saúde de Belo Horizonte constituiu um Grupo de Trabalho para elaborar projeto de atenção à saúde da população negra de Belo Horizonte. Conforme a Portaria de criação, o grupo era composto por oito membros, sendo sete da Secretaria de Saúde e mais a

²¹⁵ CEHMOG/MG é o Centro de Educação e Apoio para Hemoglobinopatias de Minas Gerais.

²¹⁶ A argumentação de Peter Fry pode fazer supor que a doença, que transmitida hereditariamente, e sua associação com a população negra, sejam invenções do Movimento Negro, e faça parte da sua busca incessante em “racializar” as políticas públicas. A ação do movimento social é no sentido de reivindicar políticas que impeçam as mortes evitáveis e garantam a qualidade de vida dos seus portadores. Para aprofundamento do debate, cf. Silva, A. (2013). Interessante seria o ínclito antropólogo sugerir e incentivar que pesquisas do professor Sérgio Pena sobre a sequenciamento genético dos brasileiros tentasse mapear em qual(is) grupos a incidência da doença é maior. Por exemplo, estima-se que 95% das pessoas com a doença em Minas Gerais sem negras (www.cehmog.org.br).

coordenadora da CPIR, à época ainda COMACON, Maria das Graças Rodrigues (Portaria conjunta SMSA/SMPS Nº 001/2006, de 24 de novembro de 2006). Os representantes da Secretaria Municipal de Saúde pertenciam às seguintes áreas: 3 (três) representantes da Gerência de Assistência (Coordenação de Atenção ao Adulto, Coordenação de Atenção à Mulher; Coordenação de Atenção à Criança); 1(um) representante da Gerência de Projetos Especiais; 1 (um) representante da Gerência de Epidemiologia e Informação; 1 (um) representante da Gerência de Regulação e Atenção Hospitalar; 1 (um) representante das Gerências de Distrito Sanitário. Nota-se facilmente que o grupo abarcava diferentes setores da SMSA.

O resultado do trabalho dessa comissão seria conhecido dois anos depois, quando do lançamento da Política Municipal de Saúde da População Negra de Belo Horizonte, em abril de 2008. Posteriormente, aprovado pelo Conselho Municipal de Saúde daquele ano (Resolução CMS/BH 235/2008). Devo ressaltar que após exaustivas buscas não foi possível localizar o texto referente à Política Municipal de Saúde da População Negra de Belo Horizonte, embora se tenha a notícia do seu lançamento no Diário Oficial do Município, bem como trabalhos acadêmicos fazem referência a esse lançamento (BERNANDES, 2013; SARAIVA, 2014), o próprio texto do Plano Municipal de Promoção da Igualdade Racial de Belo Horizonte cita à referida política. Todavia, não foi possível localizar o documento que instituiu a Política Municipal de Saúde da População Negra. Em comum, a informação, repetida a exaustão, de que a política foi apresentada ao público em abril de 2008, na Associação Médica de Minas Gerais.

Deve-se atentar que a comissão constituída para a elaboração da proposta de Política Municipal de Saúde da População Negra era formada tão somente por agentes públicos, representando diversas Gerências da Secretaria Municipais de Saúde e a Coordenadoria de Assuntos da Comunidade Negra, da Secretaria Municipal de Políticas Sociais. Não havendo nenhum representante da sociedade civil, quer seja de universidades, quer de movimentos sociais. Essa ausência se fez notar em uma das oito recomendações do CMS quando da aprovação da política, qual seja: “convidar os movimentos sociais ligados à raça negra para participarem da elaboração do projeto a ser desenvolvido pela Secretaria Municipal de Saúde de Belo Horizonte, que será financiado pelo Ministério da Saúde” (Resolução CMS/BH 235/2008).

A criação do referido Grupo Técnico de Trabalho da SMSA para a Saúde da População Negra foi precedido por um debate público em maio daquele mesmo ano (2006). “O encontro, direcionado a gestores públicos, movimentos sociais, ONGs e sociedade civil,

contou com representantes da Secretaria Especial de Política de Promoção da Igualdade Racial, da Secretaria Municipal de Saúde e do Conselho Nacional de Saúde.”²¹⁷

Todas as informações disponíveis no site da Secretaria Municipal de Saúde da Prefeitura de Belo Horizonte são referentes à Anemia Falciforme. Não consegui aferir materiais referente às outras enfermidades que fazem parte da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra (PNSIPN). Os materiais impressos (cartilhas, livretos etc) recolhidos durante o trabalho de campo são todos sobre Anemia Falciforme.

A gente conseguiu grandes avanços em Belo Horizonte na questão da doença falciforme, especificamente. Infelizmente, na saúde da população negra ainda falta muito a avançar. Nós temos uma coordenadoria [promoção da igualdade racial], infelizmente não tivemos avanço junto a coordenadoria na questão da saúde da população negra, mas tivemos avanços importantes junto com a Secretaria de Saúde na doença falciforme (Nair - Entrevista ao autor).

A ausência de organizações do Movimento Negro na comissão que elaborou a proposta da Política Municipal de Saúde da População Negra de Belo Horizonte não pode ser tomada, a priori, como alheamento por parte do Movimento Negro ou, tampouco, de uma ação excludente por parte da SMSA. A área da saúde, pelas suas próprias especificidades, apresenta barreiras à entrada de atores sociais sem formação do campo da saúde. Por outro lado, até recentemente o setor Saúde não se constituía um campo de atuação privilegiada pelo Movimento Negro.²¹⁸

Historicamente, ativistas e organizações negras têm envidados esforços no campo da educação, sob a crença do seu poder de transformar as pessoas. Em outras palavras, a fé na força de uma educação antirracista. Assim, em Belo Horizonte, a atuação das organizações e pessoas do Movimento Negro fez-se sentir na área educacional. Como afirmou uma ativista: “a gente sempre usou a educação mais do que a saúde, embora a saúde seja um viés muito importante, mas sempre usou mais a educação para poder garantir a questão racial” (Lélia – Entrevista ao autor).

²¹⁷ “ESPECIALISTAS DEBATEM SAÚDE DA POPULAÇÃO NEGRA” (Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, Diário Oficial do Município, 20 de Maio de 2006. Ano XII - Edição N.: 2609).

²¹⁸ Cabe uma ressalva aqui. As mulheres negras desde a década de 1980 têm chamado a atenção para o campo da Saúde, desde a denúncia da esterilização em massa de mulheres negras ao tratamento diferenciado que recebem nas Unidades de Saúde. Por sua vez, no campo de um ativismo acadêmico, na realização de pesquisas científicas para demonstrar com dados empíricos aquelas denúncias é algo mais recente. Por exemplo, no I Congresso de Pesquisadores Negros (COPENE), realizado em 2000, no Recife/PE, o GT-Saúde era formado por apenas 12 pesquisadores, mas já havia um debate instalado. Pois, nos trabalhos do GTI População Negra, criado após a Marcha de 1995, instala-se o debate público e o tema alcança a agenda governamental do Ministério da Saúde. Nesse período, o tema e avança em termos de formulação de uma política pública.

A procura para identificar pessoas, profissionais de saúde, militantes ou grupos que atuam no campo da Saúde da População Negra mostrou-se árdua e infrutífera. Os sujeitos da pesquisa, quer na condição de militante do Movimento Negro, quer na de servidor público municipal/ativista, quer na de gestor ou gestora no âmbito da promoção da igualdade racial, tiveram dificuldades em indicar quem ou quais pessoas atuantes no nesse campo, quer seja militante quer seja simpatizante, pesquisador, estudioso.

Importante observa que entre 2003 a 2008, o secretário municipal de saúde de Belo Horizonte era do PT, mesmo partido do prefeito e de muitos militantes do movimento negro. Os trechos dos depoimentos que se seguem desvelam pouco ou nenhum enraizamento do Movimento Negro no setor da Saúde na capital mineira. O primeiro fragmento informa a diferença nos *timings* entre Saúde e Educação, além da dificuldade em adentrar na área de Saúde.

Naquele momento [2005], já existia o núcleo de relações raciais na educação (...), mas não existia, por exemplo, o comitê técnico da saúde. Era para criar o comitê técnico da saúde. Então, para nós era importante, pelo menos para mim, ao pensar isso aqui em Belo Horizonte, era criar o grupo dentro da secretaria municipal de Saúde. Falamos com Graça da CPIR para criar. Era importante montar um grupo de saúde aqui. Se a educação avançou com tanta crítica; saúde estagnou. (...) Ela foi iniciada, mas não chegou a dar um passo adiante. (Jonatas – Entrevista ao autor).

No entanto, a criação de um Grupo de Trabalho na Secretaria Municipal de Saúde sobre a Saúde da População Negra não significou a participação de militantes do movimento negro na agenda da SMSA. O fragmento abaixo do depoimento de uma ex-gestora da CPIR sugere barreiras à entrada de atores sem formação na área de Saúde. Uma secretaria de Saúde é uma estrutura administrativa piramidal em cujo cume se encontra os médicos e que exercem o controle final do sistema.

Tinha na verdade um grupo de trabalho na Secretaria Municipal de Saúde pra trabalhar a saúde da população negra. Na saúde tem o corporativismo, teve muitos avanços, na verdade, a própria saúde tem uma política medicalocêntrica que o médico é o Deus das ações de saúde (...). Acho que uma é dificuldade enorme discutir o racismo na saúde (...) precisa de mais comprometimento do gestor e gestora para debater essa questão, precisa ter vontade política de colocar a pauta na mesa, na ordem do dia e um compromisso (Marlene – Entrevista ao autor).

Uma ilação plausível é a de que o corpo médico dirigente da Secretaria Municipal de Saúde de Belo Horizonte mostra-se pouco afeito ao debate sobre políticas de saúde com não médicos ou com atores sem formação na área de saúde.

Tal fato sanciona as percepções dos entrevistados no que se refere a não participação do movimento negro nos debates da saúde em Belo Horizonte e pouca abertura do segmento com outros atores sociais.

No período pesquisado (1995-2015), a SMSA criou dois Grupos Técnicos de Trabalho referentes à Saúde da População Negra. A Secretaria de Saúde priorizou ações no campo da Anemia Falciforme, produzindo vasto material a respeito.

Uma fonte importante para compreender a Política Municipal de Saúde da População Negra foi examinar os Planos Municipais de Saúde de Belo Horizonte (PMS-BH). Analisei três Planos Municipais de Saúde: PMS-BH (2005-2008); PMS-BH (2010-2013); PMS-BH (2014-2017). A preocupação foi identificar de como os dados estatísticos são apresentados de modo desagregado por raça/cor, e por distrito sanitário, e se havia referências à dimensão racial, e depois 2008, à Política de Saúde da População Negra. Ou seja, de que modo o tema das desigualdades raciais na saúde foi ou não incorporado aos Planos Municipais de Saúde da capital mineira.

No Plano Municipal de Saúde de Belo Horizonte para o período 2005-2008, cuja vigência foi prorrogada até 2009,²¹⁹ não há uma única menção à dimensão racial, nem mesmo dados estatísticos levando em conta a distribuição por raça/cor da população na cidade. Os dados estatísticos não foram desagregados por raça/cor, uma antiga reivindicação do Movimento Negro, reiterado pela Marcha Zumbi contra o Racismo, e pela Vida e Cidadania. Sempre importante lembrar que a inclusão do quesito raça/cor na Saúde e demais setores da administração pública municipal em Belo Horizonte fora alvo de intervenção de uma consultoria especializada em 1995-1996, no bojo do “Projeto Oportunidades Iguais para Todos”.

Antes, porém de analisar o PMS-BH (2010-2013) é importante relembrar o Plano Municipal de Promoção da Igualdade Racial - PLAMPIR (PBH, 2009), que definiu a área da saúde como um dos eixos estratégicos de atuação. Assim, no referido plano estavam previstas ações de formação e sensibilização dos profissionais de saúde, a produção de dados segundo critério de raça/cor, realização de pesquisas e diagnósticos e formulação de informativos sobre as doenças mais recorrentes na população negra, além da ampliação do Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher (PAISM) e o Programa Nacional de Triagem Neonatal (PNTN), bem como ações preventivas às mortes

²¹⁹ Essa prorrogação foi para adequar-se às orientações do Sistema de Planejamento do SUS, o PLANEJASUS, de modo que o Plano de Saúde do período subsequente coincidissem com o Plano Plurianual de Ações Governamentais (PPAG) para o período 2010-2013 (OLIVEIRA, 2010).

por causas externas e valorização do saber tradicional das práticas medicinais das culturas de matriz africana. Em suma, um guia para auxiliar na elaboração do Plano Municipal de Saúde para os anos seguintes.

O ano de 2009, início do governo Márcio Lacerda, marca o retorno do PSDB ao primeiro escalão da gestão municipal, após uma ausência de 16 anos, ocupando justamente a Secretaria Municipal de Saúde (SMSA), que desde 2003 ficou sob a gestão do PT, com um único secretário ao longo de seis anos (2003-2008).²²⁰

O novo secretário de saúde, Marcelo Gouvêa Teixeira, instituiu, em novembro de 2009, o Grupo Técnico de Trabalho para acompanhamento e monitoramento das ações da Política de Promoção da Saúde da População Negra de Belo Horizonte, cuja finalidade era implantar e executar o “Projeto de Política de Promoção da Igualdade Racial de Belo Horizonte” (sic!). (Art. 1^a, Portaria SMSA/SUS nº 21/2009). Desta vez, sem a participação de nenhum componente externo à SMSA. Isto é, sem participação da CPIR ou de organizações da sociedade civil de Belo Horizonte, os principais interessados na implementação dessa política.

Esse Grupo de Trabalho foi criado após o processo de construção do Plano Municipal de Saúde para o período 2010-2013, que “ocorreu durante o ano de 2009 em diversas etapas e em movimentos ascendentes e descendentes” (LIMA; FONSECA, 2011, p. 11), mas, mesmo assim, traz o tema da promoção da igualdade racial no seu EIXO 2 – “Atenção Primária: Saúde Da Família”, na sua segunda diretriz intitulada “Estratégia de Saúde da Família como eixo estruturador da rede de atenção à saúde”, na qual um dos seus objetivos específicos seria: “implementar as ações referentes à política de promoção da Igualdade Racial inerentes ao setor Saúde”, cuja meta prevista era “Implantar as ações relacionadas à saúde da população negra até dez./2013 em consonância com o Plano Municipal de Promoção da Igualdade Racial”, tendo como indicador proposto “Ações relacionadas à saúde da população negra implantadas” (sic!). (PBH, 2010, p. 125). O referido Plano Municipal de Saúde foi aprovado, por unanimidade, pelo plenário do Conselho Municipal de saúde, em agosto de 2010.

Por fim, no Plano Municipal de Saúde para o período 2014 – 2017 não traz nenhuma referência à Saúde da População Negra. A dimensão racial aparece apenas duas passagens do documento de 276 páginas. Ambas aparições são no Eixo V: Gestão do SUS,

²²⁰ “PSDB volta ao 1º escalão de BH após 16 anos” (Estado de São Paulo, 30 de dezembro de 2008), disponível em www.politica.estadao.com.br/noticias/geral. Helvécio Magalhães foi secretário municipal de Saúde de 2003- 2008.

diretriz 9: “Qualificação do modelo de gestão e instrumentos de relação intramunicipal, com centralidade na garantia do acesso, gestão participativa com foco em resultados, participação social e financiamento estável.” A ação para o ano de 2014 é “Realizar o evento ‘Dia Mundial da Consciência Negra’” (sic!), que se repete para o ano de 2015, se modificar uma única letra ou reparo quanto ao mundial “Realizar o evento ‘Dia Mundial da Consciência Negra’” (PMS-BH, 2010 p. 247).

Outra fonte de dados secundários foi a Revista *Pensar BH/ Política Social*. Um periódico semestral, subordinada à Câmara Intersetorial de Políticas Sociais da Secretaria Municipal de Políticas Sociais, da Prefeitura de Belo Horizonte. A Revista, criada em 2001, aborda temas ligados à gestão de políticas sociais como, saúde, educação, mobilidade urbana, promoção da igualdade racial, políticas para idosos, crianças, segurança entre outras. A Revista firmou-se como um canal de divulgação das ações da Prefeitura, “de interlocução com a comunidade acadêmica e de intercâmbio de experiências entre os gestores públicos.” (PBH/DOM, 2011).²²¹

A consulta à Revista *Pensar BH/Política Social* revelou-se bastante útil e elucidativa. Na revista foi possível analisar artigos do corpo técnico da SMSA, inclusive algumas das autoras fizeram parte dos Grupos Técnicos de Trabalhos da SMSA sobre a Saúde da População Negra, naquilo que foi escrito ou deixaram de escrever sobre o assunto em tela, em duas edições da revista, nº 22 (maio de 2009) e a nº 28 (março de 2011).

Não se trata aqui de fazer uma resenha crítica, mais distante ainda uma análise de conteúdo dos artigos. Mas verificar a incidência e incorporação da dimensão racial na política municipal de saúde da cidade em tela. Qual as reflexões do corpo técnico e dirigente da SMSA acerca do debate público sobre as políticas de promoção da igualdade racial e seus desdobramentos na saúde em Belo Horizonte?

O número 22 Revista *Pensar BH/Política Social* aborda o tema da promoção da igualdade racial. Entre artigos, há três textos sobre Educação, dois sobre Cultura, dois artigos sobre Trabalho, e um artigo abordando Ações Afirmativas, Geografia, Planejamento e Gestão, e um artigo sobre Saúde.

O artigo intitulado “o aprendizado e a compreensão do ser negro” afirma que “conhecer a composição da população de Belo Horizonte por idade, sexo e situação socioeconômica, assim como raça/cor, é fundamental para um bom diagnóstico da sua situação e para aprimorar as políticas públicas” (DRUMOND; SANTOS, 2009, p. 25).

²²¹ “Prefeitura comemora dez anos da revista Pensar BH” (PBH/DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO, 2011). Disponível em <http://www.portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?methd=DetalheArtigo&pk=1064434>.

Adiante asseveram que “para a área de saúde são fundamentais as análises que permitam descrever, analisar e planejar ações que visem reduzir os problemas relacionados às desigualdades e às iniquidades” (op. cit., p. 25).

No que diz respeito às ações da Prefeitura de Belo Horizonte, elas advogam que, “em Belo Horizonte várias ações vêm sendo realizadas - e ainda há um sem número de outras a serem feitas, visando a redução das iniquidades em saúde, entre elas as relativas à raça/cor” (p. 25). Todavia, não informam quais ações seriam essas. Mas asseguram que

esta variável hoje está presente em todos os sistemas de informação em saúde do município e o seu preenchimento nos sistemas nacionais e locais de informação epidemiológica - como o Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos (Sinasc) e sobre Mortalidade (SIM), o Sistema de Informações de Agravos Notificáveis (SINAN) e o Saúde em Rede - em Belo Horizonte está cada vez melhor (op. cit., pp. 25-26).

As autoras afirmam que é preciso “fazer para que os usuários do SUS e os profissionais de saúde se sensibilizem, cada vez mais, sobre a necessidade de se responder e anotar corretamente os dados referentes à raça/cor.” (DRUMOND; SANTOS, 2009, p. 26). No entanto, o artigo não traz nenhuma referência à Política Municipal de Saúde da População Negra, lançada no ano anterior, inclusive contou com a participação de um das autoras no seu processo de elaboração.

A Revista Pensar BH\Política Social nº 28 (março, 2011) é dedicada à Saúde. Os artigos resultam de um trabalho coletivo de 43 técnicos da SMSA, relatam experiências de gestão e apresentam “uma verdadeira radiografia dessa política, abordando desde assuntos relacionados à implantação do SUS na Capital até a importância de ações voltadas para a educação e qualificação dos profissionais” (2011, p. 4).

Esse número é especialmente interessante por discutir, entre outras questões, o processo de elaboração do Plano Municipal de Saúde 2010-2013. Da leitura atenta dos artigos, se depreende que as observações de Drumond e Santos (2009), da importância de se considerar as características da população como raça/cor, idade, sexo, local de moradia, renda escolaridade entre outros elementos para a elaboração de um quadro epidemiológico mais próximo da realidade, não foram incorporados no processo de construção do diagnóstico situacional da saúde em Belo Horizonte. Melhor dito, nos artigos presentes na Revista Pensar BH nº 28 não trazem nas suas análises nenhuma referência à Saúde da População Negra. Muito embora conste no PMS-BH 2010-2013 como um dos objetivos específicos da segunda diretriz, do Eixo 2 - Atenção primária: saúde da família, “implementar as ações referentes política de promoção da igualdade racial inerentes ao setor Saúde” (PMS-BH, 2010, p. 125).

Se os artigos refletem os processos internos da SMSA é crível supor que a Saúde da População Negra iniciou, mas não se consolidou em Belo Horizonte. O que se observou foi a inexistência de uma rede de ativista negros no campo da saúde, ou melhor, não foi possível identificar um ativismo no campo da saúde da população negra na capital mineira. Como afirmou uma ex-gestora, “na saúde não fomos exitosos. O único êxito que acho que deve se destacar foi o protocolo da anemia falciforme que foi renovado” (Isabel – Entrevista ao autor).

O fato é que na área de saúde, a Prefeitura de Belo Horizonte conseguiu avançar bastante no Programa de Anemia Falciforme, tornando-se referência nacional no assunto. Todavia, não conseguiu estruturar uma proposta de intervenção em questões como o atendimento com ênfase na equidade e em outras doenças, como hipertensão e diabetes mellitus, entre outras.

Em Belo Horizonte, a saúde da População Negra não conseguiu se firmar como uma prioridade na agenda da Secretaria Municipal de Saúde. Os militantes do Movimento Negro não reconheceram ativistas ou organizações locais que trabalhem com o tema, revelando o baixo ou nenhum enraizamento com essa política no âmbito local.

6.3 Da Anemia Falciforme à Saúde Integral da População Negra

Meses antes da realização da 3ª CMR, em 2001, o Movimento Negro no Recife, mais precisamente o MNU, em articulação com um vereador Dílson Peixoto (PT), propôs um projeto de lei de criação de um programa municipal de assistência aos portadores da doença falciforme. Aprovada pela Câmara de Vereadores, sancionada pelo prefeito João Paulo (PT), no dia 21 de março de 2001²²². A Lei nº 16.635/2001 instituiu o Programa de Prevenção e Assistência Integral às pessoas portadoras do traço falciforme e de anemia falciforme. Uma militante registrou que embora a iniciativa da lei fosse uma demanda história do movimento negro, no processo da aprovação na Câmara de Vereadores “não houve participação do movimento negro, mas houve uma adesão por parte do município [nova gestão]” (Inaldete – Entrevista ao autor). Como afirmou uma gestora da Secretaria de Saúde da Prefeitura da Cidade do Recife, “havia um compromisso político da gestão de João Paulo com esse programa” (Maria Firmina - Entrevista ao autor).

Importante lembrar que os debates sobre a “Saúde da População Negra” datam de 1996 quando da realização de uma Mesa redonda intitulada “Saúde da População Negra”

²²² 21 de março: Dia Internacional de Eliminação da Discriminação Racial

(SILVA, A., 2013a) no âmbito do GTI, desdobramento da Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida. Sem embargo, o compromisso político do governo municipal esbarrava no desconhecimento sobre a doença por parte dos profissionais de saúde, como revelou, em entrevista, a médica indicada para coordenar o referido programa na Secretaria de Saúde da PCR:

Era uma temática completamente desconhecida, tinha-se informação muito distante, pois era considerada uma doença rara, e na secretaria [municipal de saúde] ficou decidido que eu ficaria encarregada de estudar sobre o assunto, de descobrir o que era, como era e o que fazer, porque não havia nenhum encaminhamento nacional.

Naquele momento não havia uma normatização do assunto por parte do Ministério da Saúde. Fato que só se concretizou em 2009. “O Recife é um dos pioneiros nessa proposta e, atualmente, é referência no assunto, assim como Salvador, Belo Horizonte e Rio de Janeiro, que também possuem experiência acumulada na área”.²²³

Em 2002, a PCR criou o Grupo de Trabalho do Programa de Anemia Falciforme – GT/PAF (Portaria nº 014/2002),²²⁴ constituído por profissionais do nível de gestão da Secretaria Municipal de Saúde da PCR, profissionais de saúde da Fundação de Hematologia e Hemoterapia de Pernambuco (Hemope), especialistas da área e de instituições de ensino, no caso da Universidade de Pernambuco (UPE), ativistas do Movimento Negro e membros da Associação de Portadores da Anemia Falciforme (APPAH). A missão do GT era estruturar o serviço de assistência aos portadores da anemia falciforme no Recife. Esse grupo tinha reuniões mensais, e não tinha um caráter de câmara técnica, como informou a coordenadora do GT.

A Política Nacional de Saúde Integral das Pessoas com Doença Falciforme somente seria instituída pelo Ministério da Saúde em agosto de 2005, provocando a alteração na denominação do GT/PAF para Grupo de Trabalho da Saúde da População Negra (GTSPN). O novo GT assumiu ares de fórum, na medida em que além das representações diretamente ligadas ao tema, incorporou representantes de outras secretarias, tais como, Educação, Cultura, Direitos Humanos, Assuntos Jurídicos, Coordenadoria da Mulher (SILVA, A., 2013a).

²²³ Entrevista de Miranete Arruda. Disponível em http://www.recife.pe.gov.br/2009/06/17/encontro_discute_doenca_falciforme_em_mulheres_167216.php. Acesso em 14/12/2017.

²²⁴ O PAF foi criado pelo governo federal no ano de 1996. Todavia, o programa não deslanchou (SILVA, A., 2013b).

O GT decidia e organizava trabalhos, como capacitação de profissionais; implementava fluxos de atendimento e elaborava protocolos, materiais educativos. Ou seja, as ações realizadas pela gerência passavam necessariamente pela aprovação no GT, tornando-o uma instância de poder importante para a política (SILVA, A., 2013a, p. 39).

No processo de estruturação, o GT/PAF tomou decisões importantes com impacto na assistência à saúde aos portadores da doença falciforme. A detecção do traço falciforme, que é feito por exames laboratoriais, e que naquele momento era realizado apenas pelo Laboratório do Centro de Hematologia e Hemoterapia de Pernambuco (Hemope). O GT/PAF chegou ao entendimento de que era fundamental que a PCR deveria montar uma estrutura municipal autônoma para realização dos referidos exames laboratoriais, de modo a tornar mais ágil e rápido o diagnóstico da doença. A legislação municipal estabelecia que o exame de detecção da Anemia Falciforme não seria realizado apenas entre os recém-nascidos (teste do pezinho), mas para toda a população recifense. Ou seja, o exame estaria disponível para qualquer cidadão recifense, independente da idade. Sobre o assunto, a coordenadora do programa municipal detalha:

Foram discussões técnicas e políticas, determinantes naquele momento para a compreensão política e a necessidade de ver que era uma demanda do movimento negro e a gestão municipal tinha compromisso com essa perspectiva da inclusão social com a população que estava à margem, a partir desse entendimento foi autorizada a aquisição do equipamento de grande porte; aquisição dos insumos para garantir o domínio da tecnologia e garantir a autonomia do município para essa implementação. Para a capacitação dos profissionais, começamos a trabalhar sempre colocando a questão da doença como um caminho de sensibilizar os profissionais de saúde na prestação da assistência. (...) a estratégia utilizada que não foi planejada, foi surgindo no processo. Porque para o profissional de saúde o que sensibiliza na abordagem é a doença, como se identifica, como trata e tudo mais. Fomos introduzindo a epidemiologia da doença, as características, a quem ela estava relacionada, e que população era essa (Maria Firmina, Entrevista ao autor).

Com a montagem do laboratório municipal houve a constatação de que a presença do traço falciforme não era algo raro na cidade do Recife. A prevalência esperada para o traço falciforme é de 4%, mas alcançou 6,5% da população, revelando que não se tratava de uma doença rara, exigindo a ação do Estado na detecção da presença do traço e da doença e oferta do serviço para os portadores.

Como a gente tem a epidemiologia da doença, pudemos ver que não é uma doença rara e tinha toda justificativa para que mesmo que não tenha a sintomatologia que os profissionais suspeitem, se uma pessoa chegasse numa unidade de saúde dizendo que tinha ouvido falar da doença e queria saber se tinha a possibilidade de ter a doença, se abriu esse outro leque para população de qualquer faixa etária. Como o equipamento nosso era moderníssimo, que do ponto de vista de qualidade do exame é considerado padrão ouro, é de uma eficácia acima de 99% de acerto. (...) Então passamos a fazer uma quantidade enorme de exame, identificar traço, identificar

doença, as outras variantes, e foi dando subsídio para a política nacional. A gente tem dados que comprova isso (Maria Firmina - entrevista ao autor).

Refletindo os debates havidos acerca da questão racial na gestão petista, o Plano Municipal de Saúde do Recife para o período 2006-2009, aprovado na plenária final da 7ª Conferência Municipal de Saúde, ocorrida em 2005, na seção *Proposições e Metas* (p. 51), traz a proposta de implantação de uma política de atenção à saúde para a população negra (RECIFE, 2005, P. 53), que entre as oito metas previstas, destaco: a) o acréscimo do quesito raça/cor nos documentos produzidos e utilizados pelos(as) profissionais da Secretaria de Saúde; b) formação permanente dos profissionais no que se refere à questão racial e sensibilização para o preenchimento do quesito raça/cor nos instrumentos de registro da Secretaria de Saúde; c) a implantação de uma unidade de coordenação e execução da política de saúde da população negra na Secretaria Municipal de Saúde.

No ano seguinte, em 2006, a Secretaria Municipal de Saúde criou a Gerência Operacional de Atenção à Saúde da População Negra (GOAPN), como parte do esforço de implementação da Política Municipal de Saúde da População Negra, elaborada em 2005, e aprovada pelo Conselho Municipal de Saúde, em outubro de ano seguinte, quando da aprovação do Plano Municipal para o quadriênio 2006 -2009.

A formulação da política municipal de saúde da população negra e a criação da GOAPN como órgão coordenador são o corolário de um processo iniciado com a proposição do projeto de lei aprovado pela Câmara de Vereadores e sancionada pelo prefeito João Paulo, em 2001, que instituiu o Programa de Prevenção e Assistência Integral às pessoas portadoras do traço falciforme e anemia falciforme (Lei nº 16.635/2001), catalisado pelo Programa de Combate ao Racismo Institucional (PCRI), cujo envolvimento de profissionais da Secretaria Municipal de Saúde fez reverberar na Secretaria de Saúde e entre os profissionais de saúde, não apenas na questão da Anemia Falciforme, mas também sobre práticas racistas quotidianas invisibilizadas sob o manto ideológico do discurso da “democracia racial”.

Com o PCRI local e o nacional, fomos caminhando para transformar o programa [Anemia Falciforme] em Política Municipal de Saúde da População Negra que passou a existir, a partir de 2005, em Recife, com essa denominação. Abria o leque da questão da saúde para o entendimento da questão do racismo. Incorporava que a questão da saúde [doença falciforme] tinha a predisposição genética, mas que a depender da condição social da pessoa, ela poderia passar por uma forma mais grave ou menos grave e passar pelo outros determinantes sociais que também influíam na saúde como a questão da violência, do acesso a um atendimento de qualidade, porque trouxe a discussão para dentro da saúde do que era que dificultava a assistência às pessoas negras? Não era só chegar e pegar uma ficha para atendimento. Era como esse atendimento era dirigido para ela. Isso era considerado um dificultador de acesso porque você pode ter uma consulta, mas não um

atendimento qualificado. Foi se estabelecendo a discussão da qualidade da assistência e de como a discriminação e o racismo eram fortes dentro das instituições. A partir daí foi instituído o debate sobre o racismo institucional, como ele se expressava dentro da instituição através das normas, das prioridades, das definições políticas, das posturas dos gestores, da não existência de pessoas negras no patamar de gestão, de mando, e de como os profissionais de saúde se comportavam diante da questão que muitas vezes não tinham clareza que aquilo era uma atitude racista, mas era (Maria Firmina Arruda – entrevista ao autor).

A constituição da área Saúde da População Negra na SMS do Recife se desenvolveu baseado na relação de proximidade entre os gestores da saúde com instituições de ensino superior (Faculdade de Medicina da Universidade de Pernambuco- UPE) e com Centro de Pesquisa Ageu Magalhães (Fiocruz), bem como com organizações do Movimento Negro, notadamente aquelas organizações representativas dos adeptos das religiões de matriz africana, desde o processo de estruturação do Grupo de Trabalho do Programa de Anemia Falciforme e do Orçamento Participativo.

Uma das principais ações desenvolvidas pela gerência diz respeito ao treinamento/formação continuada dos profissionais de saúde, de gestores a agentes comunitários de saúde, passado por equipes do Programa Saúde da Família, técnicos dos setores de hematologia das Policlínicas e do Laboratório Municipal. Os principais assuntos abordados na formação em saúde eram sobre racismo, saúde da população negra, diagnóstico das hemoglobinopatias, a atenção aos doentes falciforme e o preenchimento do quesito raça/cor (SILVA, A., 2013b). O treinamento para o preenchimento do quesito raça/cor enfatizava a importância desse dado para o sistema de informações epidemiológicas, sendo também um parâmetro que pudesse demonstrar como estava sendo prestada a assistência à população. Além das capacitações para os profissionais de saúde, a PCR fez uma campanha sobre a importância do preenchimento do quesito raça/cor para as políticas de saúde, chamando a atenção para o respeito a auto-declaração baseada nas categorias do IBGE.

A área da Saúde da população negra também realizou e apoiou atividades como encontros e grupos de discussões. Silva, A., (2013b) relata que entre 2008 e 2010 foram realizados quatro encontros e uma roda de conversa para comunidades religiosas de matriz africana, a saber: II Encontro de Autocuidado na Doença Falciforme para Comunidades Religiosas de Matriz Africana; II Encontro com Comunidades de Terreiros; I Encontro de Saúde e Ecumenismo “Saúde e Religiões, se aproximando para aprender, respeitar e cuidar melhor”; II Encontro de Aleitamento Materno - Comunidades de Terreiros e profissionais de saúde da rede entre outros. Segundo Silva (Ibidem), o envolvimento das comunidades de terreiros revelou-se uma ação estratégica para a consolidação dessa política no município.

Além da promoção de encontros, oficinas e atividades de treinamento e formação continuada, a gerência de saúde da população negra também desenvolveu certo ativismo social quando atuou com parceira na “Caminhada de Terreiros” e o Encontro de Mulheres de Terreiro de Pernambuco (SILVA, A., 2013b). Ambos realizados anualmente. O primeiro desde 2006, e o segundo, iniciado em 2007.

A ponte construída entre a Gerência Operacional de Atenção à Saúde da População Negra e as comunidades de matriz africana e suas organizações representativas não decorreu de uma ênfase dada na questão racial com faz crer Silva, A., (2013a; 2013b), resultante de um processo de racialização forçada da doença falciforme. Essa relação de proximidade entre a SMS e a comunidade de religião de matriz africana deu-se no processo de discussão e de implantação da política. Na realidade, este é um movimento de mão dupla. Por um lado, deve-se à entrada na cena política das organizações representativas das comunidades de religiões de matriz africana, que se organizam e passam a reivindicar direitos sociais e protestar contra a intolerância religiosa, no plano local e nacional. Por exemplo, a Caminhada de Terreiros contra a Intolerância Religiosa; e a participação organizada dos adeptos dessas religiões nas plenárias do Orçamento Participativo. Por outro lado, no Grupo de Trabalho constituído para a implantação da Política Municipal de Atenção aos portadores da anemia falciforme tinha a participação de militantes do Movimento Negro e da associação dos portadores da doença falciforme que exerciam o chamado controle social. Mas, como relatou a coordenadora, o GT era aberto, e no processo foi incorporando outros participantes.

Quando o município começou a ter a compreensão da saúde da população negra, trouxe junto outras questões (...) nesse grupo de trabalho (...) houve um enraizamento da participação na gestão, porque tínhamos participação dos distritos sanitários, quer seja da população negra, das comunidades religiosas de terreiro, do movimento social, de mulheres, e isso tornou-se um amplo fórum de participação e debate. Nesse processo de discussão, primeiro para gente saber, conhecer as religiões de matriz africana, que foi um ganho do PCRI, as comunidades religiosas passaram a participar, a demandar as questões e a gente a fazer o movimento no sentido de se aproximar para incorporar as comunidades religiosas ao SUS. Porque a gente tinha observado que quando Recife foi implantar a estratégia de Saúde da Família, as equipes saíam para conhecer sua área de abrangência e fazer o recenseamento de casa por casa, para poder ter ideia do território que iam trabalhar e quando passavam por uma casa que era um terreiro, eles não batiam, não entravam, porque tinha a questão religiosa e o preconceito, e não identificavam aquele grupo (...). No processo, a gente foi trabalhando isso junto aos agentes comunitários, aos profissionais de saúde e junto à gestão local [dos distritos sanitários], de tal forma que Recife foi pioneiro na Campanha Nacional de Vacinação nos Terreiros. (...). A nossa meta era, em cada distrito sanitário, termos um terreiro de referência funcionando como um posto de vacinação no dia da campanha. Foi um trabalho espetacular porque os terreiros aderiram, porque eles já tinham inserção na comunidade, a saúde é que não tinha canal de comunicação com eles. Isso abriu esse canal de comunicação. Tivemos experiências riquíssimas da mais diversa ordem (...). (...) tinha distrito que tinha mais de um terreiro (...) No início os profissionais

de saúde não queriam ir porque tinham religião diferente e não aceitava, Colocamos o debate nos seguintes termos: somos profissionais de saúde e nossa missão é prestar assistência à população independente dela ser de qualquer uma religião e no caso específico de matrizes africanas, incorporar porque são da nossa ascendência, isso foi um trabalho que foi desenvolvido a partir do PCRI e que redundou nessa ação de saúde que passou a ser tradição em Recife (...) (Maria Firmina - entrevista ao autor).

Assim, os Terreiros de religiões de matriz africana começaram a ser reconhecidos com espaços de promoção da saúde. Inicialmente, foram incorporados à campanha de vacinação, funcionando como postos de vacinação. O Recife foi pioneiro nessa incorporação. Posteriormente, os Terreiros em parceria com a SMS passaram a realizar outras ações de saúde, como, por exemplo, a oferta de tratamento odontológico e as férias de saúde. Nas palavras da gestora, “era a unidade de saúde se abrindo para incorporar o Terreiro e vice-versa” (Maria Firmina- entrevista ao autor).

A partir de 2009, a manutenção da coalização político-partidária sob a hegemonia petista à frente da PCR não pronunciava uma modificação nos rumos da gestão municipal e o cenário de desfazimento das conquistas alcançadas nos oito anos anteriores.

Naquele mesmo ano, o Ministério da Saúde editava a Portaria nº 992/2009, que instituía a Política Nacional de Saúde Integral da População Negra (PNSIPN).²²⁵ Mas, o processo de desmonte da Saúde da População Negra na capital pernambucana já estava em curso e pode ser divisado no excerto do depoimento da coordenadora da política municipal:

Quando passou para gestão de João da Costa [2009-2012] a gente teve dificuldades porque o núcleo gestor inicial que estruturou, que tinha conhecimento histórico, que tinha abertura para incorporar outros conhecimentos, mudou e a gente passou a ter dificuldades com os gestores da saúde no sentido de dar continuidade às ações e isso demandou muito esforço, mas como a gente tinha esse GT forte de participação e controle social e foi quem segurou a permanência da política, porque foi extremamente ameaçada de algumas perdas (Teresa – Entrevista ao autor).

A primeira modificação sentida na Política de Saúde da População Negra após a mudança no comando da PCR foi a alteração da nomenclatura e do *status* da unidade coordenadora da política, de Gerência para área técnica. Ao mesmo tempo, o Plano Municipal de Saúde (2010-2014) reafirmava o compromisso com a implementação da Atenção à Saúde da População Negra (RECIFE, 2010, p. 66). No entanto, passados seis anos do início da execução do PCRI e quase uma década da estruturação do serviço de assistência aos portadores da doença falciforme, chama à atenção a repetição dos objetivos a serem perseguidos da área de saúde da população negra, tais como:

²²⁵ A Política Nacional de Saúde da População Negra foi aprovada após pressão do Movimento Negro (SILVA, A., 2013b).

a implantação do quesito raça/cor do Quesito Raça/Cor nos Sistemas de Informação e nos formulários da Saúde. Porém, ainda existe um desconhecimento por parte dos profissionais sobre as especificidades de Saúde da População Negra, bem como uma desinformação da população em geral sobre essa questão. É premente, que haja um maior incentivo à reflexão sobre o racismo institucional no âmbito do SUS municipal. (RECIFE, 2010, p. 41)

O excerto acima denota mais do que lentidão administrativa na implantação do quesito raça/cor, mas também as contradições e resistências institucionais à incorporação efetiva da Política de Atenção à Saúde da População Negra por parte da Secretaria Municipal de Saúde. Sem embargo, as barreiras institucionais ao pleno desenvolvimento da política municipal de saúde da população negra não impediram que, em 2011, o serviço público de assistência aos portadores da doença falciforme do Recife fosse considerado como um exemplo de política no Brasil (SILVA, A., 2013b).

Pouco tempo depois, em meio às turbulências administrativas e políticas na PCR causada pelas mudanças perpetradas pela nova gestão petista, a GOASPN sofreria um importante desfalque, a saída da sua coordenadora, motivada por uma convite da Secretaria Estadual de Saúde do Governo de Pernambuco para estruturar a política no estado, após a organização feminista negra, *Uiala Mukaji* – Sociedade das Mulheres Negras de Pernambuco, apresentar representação contra o Governo do Estado junto ao Ministério Público de Pernambuco, em 2010, questionando o fato da Secretaria Estadual de Saúde não ter estruturado aquele serviço. A representação exigia o cumprimento por parte da Secretaria Estadual de Saúde da Portaria nº 992/2009, do Ministério da Saúde.²²⁶ Os primeiros passos na constituição do Serviço de Atenção à Saúde da População Negra no nível estadual podem ser divisados no trecho da fala de uma das ativistas envolvidas nesse embate:

Na Secretaria Estadual não tinha [a saúde da população negra]. Tinha uma Portaria e que o Estado não cumpria, ele tinha obrigação de fazer. Fizemos essa representação. (...). Maria Firmina na prefeitura fazendo o trabalho dela; e não tinha nada no Estado. Porque, eu era conselheira estadual de saúde (...), ia muitas vezes à Secretaria Estadual de Saúde (...). O Ministério Público acatou a representação (...) deu um prazo de 30 dias para constituir dentro da estrutura do Estado uma gestão de saúde da população negra. Aí, quem vai ficar? Nós discutimos internamente, eu disse: Maria Firmina é o nome. Propusemos Maria Firmina para o Estado. E pega Sony que naquele momento trabalhava só com Aids, e coloca na gerência do município. Então, trouxemos Sony para cá [Gerência de Saúde da População Negra da PCR]. Também foi outro embate. E como falávamos coletivamente, por isso dou tanta importância ao coletivo. Quando falávamos coletivamente e com autoridade também, porque as pessoas que iam para esses cargos eram pessoas que ao longo da sua trajetória política, profissional também, não eram qualquer pessoa. Então,

²²⁶ A Portaria nº 992 foi publicada em 13 de maio de 2009. Chama a atenção que mesmo após seis anos da existência da SEPPIR e da Política Nacional de Promoção da Igualdade racial, os dirigentes brasileiros, independente do matiz ideológica não conseguem se desvencilhar do dia 13 de maio, insistem em proclamar, aprovar, sancionar atos em relação à população negra neste dia.

conseguimos conquistar. Foi uma conquista nossa [do movimento negro]. Maria Firmina foi para o Estado, Sony veio para a prefeitura. (Beatriz – Entrevista ao autor).

Assim, em 2011, a coordenadora municipal, uma das principais responsáveis pela implantação da Política de Saúde da População Negra no município, assumia a tarefa de organizar e estruturar a Política de Saúde da População Negra no estado de Pernambuco. Se por um lado, a saída da coordenadora significou um desfalque na equipe municipal, por outro, representou um momento de afirmação e demonstração da capacidade de mobilização e articulação política por parte do movimento negro atuante no campo da saúde e do compromisso dos componentes do Grupo de Trabalho e da Gerência que conseguiram indicar a nova coordenadora da Política Municipal da Saúde da População Negra, Sony Maria dos Santos.²²⁷ Sobre esse processo de mudança na coordenação da política municipal, Maria Firmina comentou:

Quando eu saí, no final de 2011, da gestão da política municipal, foi momento de afirmação e confirmação da importância do controle social forte, porque a movimentação que havia para a mudança era de que fosse escolhida uma pessoa da gestão [indicada pelo secretário] e o grupo [comitê] se reuniu e escolheu Sony; agendou entrevista com o secretário e defendemos o nome dela para dar continuidade ao trabalho e ela se tornou a coordenadora (entrevista ao autor).

A confirmação da nova coordenadora municipal não se fez acompanhar de um fortalecimento institucional e administrativo da política. Nesse período de transição, a nova coordenadora não contava com auxiliares para realização do serviço e das atividades. Apenas no final de 2013 é que a GOASPN conseguiu incorporar à coordenação um novo servidor. No caso, uma técnica que já atuava na Política de Saúde da População Negra no nível distrital (distrito sanitário),²²⁸ que após convite, integrou-se à coordenação da política. Como o falecimento de Sony Santos, em 2016, aquela assumiu a coordenação da política, para sozinha gerir a Política Municipal de Saúde da População Negra.

Nas eleições de 2012, o PSB elegeu Geraldo Júlio para prefeito da cidade para o quadriênio 2013-2016. O fim da coalizão com o PT produziu efeitos deletérios na Política Municipal de Saúde da População Negra. Dois exemplos exemplificam as novas diretrizes da

²²⁷ Militante do Movimento Negro e do Movimento de Mulheres Negras, mestra em Vigilância em Saúde, coordenou o Programa DST/AIDS de Olinda. Na PCR, coordenou a Política de Saúde da População Negra do Recife, de 2011 até o seu falecimento em março de 2016. Em sua homenagem, a Prefeitura nomeou o Centro de Atenção à Mulher Vítima de Violência Sony Santos. Ela era uma das entrevistadas para esta pesquisa.

²²⁸ No trabalho de discussão e formação desenvolvido desde o GT/PAF houve a participação dos servidores lotados nos distritos sanitários, que organizaram grupos de trabalho nos distritos sanitários (Oficina de avaliação do PCRI, s/d, mimeo.).

SMS. Primeiro, o novo governo promoveu uma reforma administrativa em que o setor responsável pela Política de Saúde da População Negra deixou de ser uma Gerência, assumindo à categoria de coordenação. Segundo, no Plano Municipal de Saúde para o quadriênio 2014-2017 não consta nenhuma referência a essa política.

Constatei que a Política de Saúde da População Negra desaparece das diretrizes, objetivos e ações que orientam a gestão municipal de saúde no município do Recife para o quadriênio 2014-2017. A Anemia Falciforme aparece em duas passagens: a) garantir o acesso aos portadores da anemia falciforme com úlcera nos membros inferiores nas unidades de referência; e b) ampliação dos serviços de triagem neonatal de exames de diagnósticos precoce da doença.

Considerando que o Plano Municipal de Saúde reflete as prioridades do setor na gestão municipal, é lícito concluir que a sua ausência no PMS significa que a Política de Saúde da População Negra deixou de ser uma prioridade para a Secretaria Municipal de Saúde, muito embora a área técnica tenha sido mantida na estrutura administrativa da referida secretaria. Sobre a nova configuração política no governo municipal uma servidora comentou:

Antes, além das reuniões, tinha ações e atividades em que tinha parceria com organismos da sociedade civil. A participação não era só no momento a reunião. A participação era contínua. A gestão da época facilitava essa participação da sociedade civil, isso até 2012. De 2013 para cá, passamos a ter dificuldades de dialogar com a sociedade civil (Teresa - entrevista ao autor).

Houve também um esforço de redirecionamento, ou mais precisamente, uma ampliação do raio de ação da política, alargando o foco para os demais agravos que a população negra é cometida para além da doença falciforme, procurando incorporar questões como das mortes por causas externas, devido ao elevado índice de homicídios na juventude negra, mas também a diabetes, dislipidemia, Hipertensão entre outros agravos. Todavia, além dos embaraços decorrentes da mudança de direção política da gestão da PCR e da SMS, houve também modificações no governo federal, como as alterações operacionais na Política Nacional de Gestão Estratégica e Participativa do SUS (PARTICIPASUS)²²⁹, com efeito deletério sob a gestão da Política Municipal de Saúde da População Negra. A partir de 2014,

²²⁹ Política instituída, em 2007, no âmbito da Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa (SGEP), do Ministério da Saúde, visa o aprimoramento da gestão, aperfeiçoamento dos mecanismos de participação popular e de controle social do SUS, nas três esferas de governo, por meio de ações intersetoriais que envolvem educação popular em saúde; mobilização social; busca da equidade; o fomento à formação de comitês técnicos, grupos de trabalhos como espaços que favoreçam a interlocução do governo com a sociedade civil, sob a perspectiva da inclusão social de grupos e populações historicamente marginalizados, de modo a produzir efeitos positivos no desenvolvimento da atenção integral à saúde e no cuidado aos usuários do SUS, impactando na qualidade de vida das pessoas, cf. Brasil (2007;2009).

os recursos financeiros do ParticipaSUS deixaram de ser repassado diretamente à coordenação da Política Municipal de Saúde da População Negra e passaram a ser geridos pela unidade central (Secretaria Municipal de Saúde), como aponta relata a servidora

Até 2013, a gente tinha um recurso chamado PARTICIPASUS que vinha do Ministério da Saúde direto para a política. A partir de 2014, houve a suspensão do recurso que passou a entrar em bloco na Conta da Prefeitura e a gestão municipal é quem faz a distribuição para as políticas. O PARTICIPA SUS dava uma autonomia à política municipal, nas ações que a gente executava. Ações que eram de grande importância para a política, como a participação, instrumentalização, formação, participação em congressos. Após essas mudanças a gente passou a tem muita dificuldade para gerenciar os processos (Teresa - entrevista ao autor).

Assim, questões de natureza institucionais (plano federal) e políticas (plano municipal) e, de ordem estocástica (troca na coordenação da política e posteriormente, falecimento da coordenadora) produziram efeitos não esperados sobre a política municipal de saúde da população negra. A outrora equipe se esvaiu, reduzida à figura da sua coordenadora.

Sob uma nova gestão que não privilegiava a participação e o controle social, a interação com a sociedade civil diminuiu significativamente. Desse modo, a política perdeu pujança e ímpeto. Formalmente, a política segue existindo, todavia, efetivamente pouco coisa acontece, como confidenciou uma servidora.

6.4 Passos de um estranho no ninho: a Política Municipal de Saúde Integral da População Negra de Salvador (PMSIPN)

A vitória eleitoral de João Henrique, do PDT, na eleição para prefeito de 2004, no segundo turno, contou com o apoio decisivo do PT, PC do B e PSB. No processo de formação do novo governo, ao PT coube a Secretaria Municipal da Reparação, visto no capítulo 5, e a Secretaria Municipal de Saúde.

A militância negra no campo da saúde – alguns servidores municipais -, estava atenta ao anúncio e confirmação de quem seria o secretário municipal de saúde para iniciar articulações e negociações políticas no sentido de estabelecer um diálogo, participar e influenciar o processo de definição das diretrizes da nova gestão da daquela secretaria municipal. Sobre essas tratativas, a passagem a seguir resume bem esse processo.

Antes de o secretário assumir, nós do movimento negro o chamamos para uma conversa. Foi uma reunião que a gente fez no CEAO. Tinha muita gente. Ele e outros que seriam secretários, indicados pelo PT para outras pastas, estavam presentes (...). Havia um compromisso do Partido dos Trabalhadores com a questão da saúde da população negra (...). Então, ele assumiu um compromisso público com o movimento negro que foi feito no CEAO, e depois, em uma reunião menor que a

gente fez com ele, a Luíza [Bairros], que já era do PNUD na época, (...) colocou o compromisso do PNUD, do DFID, que havia um interesse no investimento dessas agências nos municípios de Salvador e de Recife, sobre a questão da saúde da população negra. Quando o secretário assumiu, ele (...) nos pediu que elaborássemos uma proposta do que seria esse espaço dentro da Secretaria. (...) Então, (...) eu, Maria Cláudia, já eramos servidoras da Secretaria [Saúde]. Maria Cláudia era assistente social, (...). E também acho que ela já era mais ligada ao PT, não sei se filiada ao PT. Após, essa conversa com o secretário, estudamos e fizemos uma proposta de criação de um Grupo de Trabalho. Seria um Grupo de Trabalho da Secretaria Municipal de Saúde, em parceria com a Secretaria Municipal de Reparação, com a SEMUR, (...) que na época era o Gilmar (Isabel – Entrevista ao autor).²³⁰

A ideia de criação do Grupo de Trabalho de Saúde da População Negra (GTSPN), na Secretaria Municipal de Saúde de Salvador não foi motivada pela participação do PT no novo governo. Na realidade, trata-se de um processo que começou a ser construído em 2003. Quando ecos da *I Conferência Municipal de Saúde da População Negra*, realizada em São Paulo, reverberaram em Salvador, encorajando ativistas do Grupo Hermes de Cultura e Promoção Social, em articulação com o Movimento Negro Unificado (MNU), o Terreiro da Casa Branca, e outras organizações do Movimento Negro, organizaram a *I Feira de Saúde do Terreiro da Casa Branca (Ilê Axé Iyá Nassô Oká)*²³¹, concomitante e como parte do *I Seminário de Saúde da População Negra* promovido em parceria com a Universidade Federal da Bahia, também em 2003, com ampla participação dos adeptos do Candomblé (RIBEIRO, 2012; SERRA; PECHINE; PECHINE, 2010). O Sucesso da iniciativa encorajou a realização do *I Seminário Nacional de Saúde da População Negra*, ocorrido em Brasília, no ano seguinte, promovido pela SEPPIR e o Ministério da Saúde.

Assim, quando da confirmação de que a Secretaria de Saúde caberia ao PT, os ativistas negros no campo da saúde já mobilizados, iniciaram articulações políticas no sentido de estabelecer uma negociação e firmar compromisso com o futuro secretário municipal de saúde ligado àquele partido. Essa antecipação mostrou-se positiva, resultando na criação do GTSPN²³² logo nos primeiros meses da gestão. Esse Grupo de Trabalho forneceu os elementos iniciais que fomentaram a formulação e implementação da Política de Atenção à Saúde Integral da População Negra (PASIPN) em Salvador (BASTOS; PITTA, 2016). No ano

²³⁰ Todos os nomes citados foram substituídos por nomes fictícios.

²³¹ Após a sua primeira edição, a Feira de Saúde tornou-se um evento anual realizado em diversos terreiros de Salvador.

²³² O GTSPN, instituído pela Portaria nº 018, de 11 de fevereiro de 2005, era vinculado ao Gabinete do Secretário de Saúde, mesmo assim enfrentou inúmeras dificuldades para o seu funcionamento, deste obter espaço dentro da própria Secretaria ao atendimento de demandas que ultrapassavam as atribuições previstas na portaria que o criou (cf. BASTOS, 2013).

seguinte, 2006, como produto direto dos esforços do GTSPN, foi instituída a Assessoria de Promoção da Equidade Racial em Saúde (ASPERS).

Criado em fevereiro de 2006, o GTSPN teve como a primeira ação a implantação do Observatório da Violência do Carnaval, cuja ideia era monitorar os agravos acontecidos no período carnavalesco, atentando para o quesito raça/cor nas ocorrências de saúde e violência. A metodologia empregada era a mesma utilizada pelo Fórum Comunitário de Combate à Violência de Salvador, que recentemente havia publicado o Mapa da Violência em Salvador.

A ideia era coligir dados de diferentes fontes sobre mortes por causas externas (acidentes de trânsito, homicídio), roubos, lesões corporais, abuso no uso de entorpecentes, prisões por tráfico de drogas, entre outros agravos. O objetivo era verificar de que maneira as diferentes formas de violência se apresentam segundo raça/cor, sexo, faixa etária, ocupação, visando construir um perfil das vítimas e dos agressores, para subsidiar o desenvolvimento de estratégias para o seu enfrentamento (BASTOS, 2013). Os dados do Observatório da Violência no Carnaval corroboraram os dados apresentados no Mapa da Violência. O perfil das vítimas por morte violenta é jovem, negro, pobre, morador da periferia.

Segundo a coordenadora do Observatório da Violência, a proposta era que no ano seguinte, o Observatório da Violência fosse assumido pela Vigilância Epidemiológica da SMS. No entanto, essa área da Secretaria de Saúde rejeitou a oferta de assumir e manter o monitoramento dos casos de violência no carnaval. Por outro lado, a Semur viu no Observatório uma oportunidade de transformá-lo em um programa da Secretaria. Assim, incorporado à Semur, o Observatório da Violência ganhou o adjetivo racial, vindo a ser Observatório da Violência Racial, posteriormente agregou a violência contra a mulher e, LGBT, atual *Observatório da Discriminação Racial e LGBT, Violência contra Mulher*.

Findo o carnaval, o Grupo de Trabalho voltou-se para produzir o I Diagnóstico de Saúde da População Negra (SMS, 2006), cujo objetivo era identificar os principais problemas de saúde que atinge a população e esboçar um perfil epidemiológico do município levando em conta critérios de raça/cor da população (SILVA, D, 2015). Também, em 2005, houve o lançamento Programa de Atenção às Pessoas com Doença Falciforme, em Salvador.

A SMS procurou dar ampla publicidade ao Diagnóstico, tendo sido lançado em duas ocasiões: a primeira, na cerimônia de abertura da VIII Conferência Municipal de Saúde; a segunda, no mês seguinte, em evento realizado em um conhecido espaço histórico e turístico da cidade (BASTOS; PITTA, 2016). Esse documento, uma publicação conjunta da SMS e da Semur, se insere no âmbito da Política de Saúde da População Negra (PSPN) e do Programa

de Combate ao Racismo Institucional. Ou seja, um esforço coletivo de duas Secretarias municipais: Saúde e Reparação.

A ampla divulgação e discussão do diagnóstico impulsionada pelo trabalho militante de técnicos da SMS e da Semur fizeram com que a dimensão racial fosse incluída nas análises de saúde em Salvador, que podem ser vistos nos Planos Municipais de Saúde, 2006- 2009 e 2010 – 2013 (BASTOS; PITTA, 2016), mantido no Plano 2014-2017. O reconhecimento do racismo como um determinante das condições de saúde da maioria da população da cidade. Uma conquista expressiva. Todavia, a implantação das ações previstas sempre enfrentou percalços, demonstrando a força silenciosa do racismo à brasileira.

O Plano Municipal de Saúde de Salvador (2006-2009), cuja primeira versão foi aprovada pelo Conselho Municipal de Saúde, em novembro de 2005, depois debatido e revisado na 8ª Conferência Municipal de Saúde (2006), para finalmente ser ratificado por unanimidade pelo Conselho Municipal de Saúde, em agosto de 2006.

O PMS-SSA 2006-2009 estruturou-se em sete módulos operacionais. Um deles, o VII módulo encontrava-se a Política de Atenção à Saúde da População Negra (PMS, 2006). Os módulos operacionais desdobram-se em linhas de ações com objetivos específicos que se materializam em uma ou mais ações estratégicas. Detalhe importante, o GTSPN estava listado em diversas ações dos diferentes módulos do Plano, indicando uma perspectiva de atuação sistêmica do Grupo de Trabalho. Por exemplo, na Ação 2 da Linha de Ação 19 (Formulação e implementação de políticas de proteção e atenção da saúde da população negra), é implantação do Observatório da Saúde da População Negra de Salvador, cujo objetivo específico é implementar as ações de Combate ao Racismo Institucional na Saúde. Este objetivo é uma deliberação da VIII Conferência Municipal de Saúde de 2006.

No auge da ASPERS (2006-2008), a assessoria chegou a ter sete pessoas. Todas mulheres. Sobre esse aspecto, uma das coordenadoras brincou: “quando eu cheguei ao grupo se dizia que era a casa das seis mulheres, comigo se tornou a casa das sete mulheres” (Francisca - Entrevista ao autor). Na gestão seguinte, contraditoriamente, os ventos da gestão municipal começam a soprar na direção oposta à política nacional. De maneira quase que sincrônica, ao tempo em que o Ministério da Saúde instituiu a Política Nacional de Saúde Integral para a População Negra (Portaria nº 992/2009), que reconhece o racismo, as desigualdades étnico-raciais e o racismo institucional como determinantes sociais das condições de saúde, com vistas à promoção da equidade em saúde, a ASPERS entra em uma espiral de desprestígio institucional. Associado à mudança na gestão municipal, o grupo gestor da política municipal de saúde da população negra teve importante perda: a saída de

uma das idealizadoras do GTSPN e sua primeira coordenadora tanto do GT quanto da ASPERS.²³³

Contraditoriamente, em 2010, após organizar e promover o organiza o I Seminário Internacional de Saúde da População Negra e Indígena em Salvador, em março, a ASPERS, em uma explícita demonstração do desprestígio que o tema sofreu na SMS, a assessoria que ocupava uma sala ao lado do gabinete do secretário, foi deslocada para o subsolo da secretaria. A ASPERS sempre foi motivo de mal-estar na SMS desde a sua criação. A definição do espaço físico a ser ocupado tanto pelo GT quanto posteriormente como assessoria nunca foi algo tranquilo e bem resolvido. Essas situações são divisadas no trecho da entrevista de Isabel:

Os problemas que nós vivemos não foram externos, foram mais internos. Quando a Secretaria mudou de prédio, foi para um lugar maior (...) nessa nova estruturação onde ficariam as assessorias, onde ficaria o gabinete do secretário, (...) aquela coisa toda. Descobrimos que não tinha espaço para nós. Nós não tínhamos nenhuma sala! (...) Um latifúndio de 8 andares, mas não tinha sala para nós! (...) nós fomos para a sala da assessoria de todas as assessorias. Chegando lá, era uma mesa. A sala era uma mesa. “Sua mesa é aquela ali”. (...) A secretaria tinha um prédio (...) na [rua] Carlos Gomes [centro da cidade]. Acho que de 12 andares. Tinha algumas salas vazias que nós pegamos para nós (...). Tinha um espaço legal com uma vista do mar da Bahia (...). Era maravilhoso! Mas, não era dentro da Secretaria. (...) A gente (...) com aquela vista linda, atendia a população, o movimento social nos procurava direto para tudo. Era uma maravilhosa! Mas, não era dentro da Secretaria (...). Eu achava que nós deveríamos ir para dentro da Secretaria. (...) Porque, na hora que eles projetaram, eles não projetaram um espaço para nós. Tinha o espaço da assessoria de comunicação (...); da assessoria técnica (...). Nós tivemos que invadir e ocupar uma sala para se estabelecer no prédio da Secretaria de Saúde. (...) Então, nós ficamos com essa sala. Mas, foi assim. Tu acredita?

O fragmento do depoimento acima expõe os embates que a equipe da saúde da população negra travava cotidianamente no interior da própria SMS. O reconhecimento do GTSPN como uma assessoria vinculada diretamente ao gabinete do secretário foi um ganho simbólico de monta, mas institucionalmente não significava uma posição privilegiada dentro da estrutura das relações político-administrativas da SMS. As entrevistas são unânimes em afirmar que a equipe gestora da Secretaria e parte do corpo técnico sempre tiveram dificuldades/resistências em aceitar que o GTSPN havia se transformado em assessoria e que deveria ter um tratamento equânime às outras assessorias.

Entre as três capitais pesquisadas, Salvador é a única na qual as Entidades do “Movimento Étnico Racial” tem assegurada a indicação de um representante no Conselho

²³³ Após concluir Doutorado em Saúde Coletiva e obter aprovação em concurso público para professor na Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, solicitou exoneração do cargo técnico da Secretaria Municipal de Saúde, em 2009.

Municipal de Saúde.²³⁴ Essa cadeira foi obtida após a reformulação do Conselho e ampliação da representação dos usuários, durante a gestão do secretário Luís Eugênio Portela, em 2006. Naquele momento, o debate público sobre a saúde da população negra havia alcançado bastante visibilidade, incentivado pela ampla divulgação dada pelo GTSPN ao Diagnóstico de Saúde da População Negra de Salvador e pela mobilização dos ativistas negros no campo da saúde. Inclusive, o representante das entidades do Movimento Negro foi eleito presidente do Conselho Municipal de Saúde por duas gestões consecutivas.

A representação do movimento negro no conselho municipal de saúde serviu como aliado da ASPERS, como frisou Isabel: “o conselho de Saúde era muito mais próximo, nós fazíamos tudo com ele também. A gente se comunicava, eles participavam das reuniões, estávamos juntos, eles estavam atentos”. Por outro lado, essa articulação não se notava no Conselho Municipal da Comunidade Negra cujo diálogo com a área de saúde era inexistente. Segundo, uma das coordenadoras do GTSPN,

o Conselho [municipal] da Comunidade Negra nunca chegou junto. Eu acho que o movimento negro se concentrou mais na SEMUR. Ela tinha mais essa articulação com o movimento negro. E era apoio para nós, mas não chegava a ponto de pressionar o secretário de saúde. (Isabel - Entrevista ao autor).

Essa avaliação é corroborada pelo ex-presidente do Conselho Municipal de Saúde. Para ele, são poucas as entidades do movimento negro discutem as questões de saúde, em Salvador. O trecho da fala do ex-presidente do conselho municipal da Comunidade negra retrata bem a pouca mobilização do movimento negro local no setor de saúde:

Olha, eu fiquei com esse sentimento, até hoje eu tenho, é uma das coisas me fizeram desanimar um pouco com a minha atuação no Conselho da população negra, foi exatamente essa fragilidade que o movimento negro tem na defesa da questão da saúde (...). Não há uma atuação em rede. Por que, e aí eu falo, pela experiência que eu tive na presidente do Conselho da Comunidade Negra. Há um desnivelamento muito grande da ação política. (...) Você tem as entidades A, as que estão num patamar, que fazem determinadas discussões; você tem as entidades B; aí você tem as C, tal. Mas não há uma discussão em rede (...). Percebi de não haver uma ação integrada da base do movimento negro. Tem-se muito das grandes [organizações], elas conseguem fazer algumas ações (...) você vê que há uma fragmentação muito grande (Alberto - Entrevista ao autor).

A partir de 2009, no segundo governo de João Henrique, a ASPERS sofreria sucessivas perdas. Primeiro, houve a dispersão do grupo fundador do grupo de trabalho e da assessoria. As saídas motivadas por aprovação em concurso público em outros órgãos, mudança de secretaria ou ainda retorno à secretaria de origem. No período entre 2008 a 2012,

²³⁴ Regimento interno do Conselho Municipal de Saúde de Salvador.

a SMS teve nove secretários. O quadro administrativo-institucional se deteriorou rapidamente. Segundo uma servidora da SMS, a assessoria foi reduzida a uma mesa na Coordenadoria de Assistência à Saúde. Para em seguida ser deslocada para o subsolo da SMS. Esboçava-se, parafraseado Gabriel Garcia Marques, uma crônica de uma morte anunciada. Na ocasião, o presidente do CMS procurou os jornais e fez a denúncia da mudança do local da ASPERS, mas não produziu eco.²³⁵

No final de 2012, a coordenação PMSIPN contava com apenas duas servidoras. A fala abaixo ilustra o processo de desmonte.

Em 2012, a gente fez um seminário de avaliação (...). Havia aqui material suficiente para passar para a próxima gestão para que pudesse conduzir da forma que achasse mais conveniente (...). Minha proposta era é que fossemos um núcleo de assessoria à diretoria [de Atenção à Saúde], e faríamos a transversalização para dentro da Secretaria. Inicialmente a proposta foi aceita. A diretora pediu para a gente apresentar (...), pois haveria uma atividade conjunta entre a SEMUR e a Saúde. Quando eu chego com tudo bonitinho pra apresentar, soube que havia mudado tudo. O núcleo não iria ser mais daquele jeito. A justificativa era de que, “o secretário estava chegando uma proposta dentro do Planejamento Estratégico do Município (...), quem vai coordenar será fulana, a interlocução com as secretarias será beltrana”. O discurso era assim: “estamos começando nessa cidade um trabalho de igualdade, estamos começando uma nova fase” (...) Ora, já existia um trabalho começado a tanto tempo na secretaria (...) Percebi que havia acabado, e fomos para o exílio total. (Francisca – Entrevista ao autor)

A já desprestigiada ASPERS sofreria o golpe de morte com o novo governo. Em 2013, o novo secretário de saúde, do DEM, promoveu uma reforma administrativa na SMS que extinguiu a ASPERS. Além da perda de espaço na agenda, iniciou-se um processo de desfazimento das conquistas daquela política. O programa de Anemia Falciforme foi desmembrado da Saúde da População Negra, passando a ser um campo temático próprio, distinto daquela.

Na realidade, todas as chamadas políticas setorializadas da saúde, como população negra, mulher, idoso criança entre outras foram transformadas em áreas técnicas. Posteriormente, em 2015, nova mudança, agora campo temático, ficando todas essas áreas técnicas subordinadas à Coordenadoria de Atenção Primária em Saúde, vinculada à Diretoria de Atenção à Saúde.

Em conversa informal, não gravada, servidoras que atuam na área informaram que não houve uma cobrança ou reclamação por parte do Movimento Negro em relação aos rumos

²³⁵ “Em Salvador, atenção à saúde da população negra corre risco, denuncia presidente do Conselho” (<http://correionago.com.br/portal/em-salvador-atencao-a-saude-da-populacao-negra-corre-risco-denuncia-presidente-do-conselho/>) Acesso em 08/05/2017.

que a Política de Saúde da População Negra estava tomando em Salvador após a mudança de governo a partir de 2013.

Cabe lembrar que a principal reivindicação das técnicas que faziam parte da ASPERS era a de que a assessoria fosse transformada uma Coordenadoria da SMS, desse modo desfrutaria de maior autonomia administrativa em propor e realizar ações, bem como salvaguardas contra momentos de instabilidade administrativa provocadas por mudanças constantes de secretários, servindo como uma garantia, apesar de tênue para a continuidade da política na área da Saúde, independente dos ventos da arena política (SILVA, D., 2015, p. 81). Segundo afirmar essa autora, o pleito não atendido e “diante das idas e vindas no quadro da secretaria, aconteceu o que todos temiam: a dificuldade de estabelecer continuidade nas ações” (Id. Ibid. Locus cit.). Para responder pela gestão dessa política e das demais políticas setorializadas foram criadas unidades administrativas sem expressão na estrutura da Secretaria Municipal de Saúde, que não conta no organograma da SMS.²³⁶

Em 2015, o chamado campo temático saúde da população negra era formado por duas servidoras. Ambas concursadas, que ingressam na Prefeitura no final de 2013.²³⁷ Ou seja, sem a vivência dos processos de construção do GTSPN, formação da ASPERS, elaboração do I Diagnóstico da Saúde da População Negra. Enfim, a política permanecia na SMS, mas sem uma memória institucional viva dos processos.

As servidoras que compuseram a extinta ASPERS que permaneceram na Prefeitura foram remanejadas ou solicitaram remanejamento para outras secretarias ou para unidades de saúde. A percepção do desfazimento da política de saúde da população negra é pontuada pelo ex-presidente do conselho de saúde: “eu tenho visto, como nós, do movimento negro, nos preocuparmos muito com algumas políticas e pouco com a gestão da política. (...) E a maioria das políticas têm sofrido retrocesso, porque nós, negros, não estamos no governo como atores da mudança” (Alberto – Entrevista ao autor).

Perguntada sobre a extinção da Assessoria de Promoção de Equidade Racial em Saúde, a secretária municipal da Reparação fez a defesa da reestruturação da secretaria de saúde e do modelo de gestão implantado na Prefeitura do Salvador.

Não foi extinta! Muito, pelo contrário! O que existia era uma coordenação que trabalhava isolada, brigando para as coisas acontecerem. Era um altruísmo das meninas ali, brigando para as coisas acontecerem. (...) quando acontecia era por altruísmo, com intervenções pessoais. Hoje em dia, a prefeitura não trabalha assim. A prefeitura trabalha toda coordenada. As pessoas ainda não entenderam que a

²³⁶ cf. <http://www.saude.salvador.ba.gov.br/secretaria/organograma/>. Acesso em 13 de março de 2018.

²³⁷ Conforme informado as duas servidoras trabalhavam sob o regime de 20 horas semanais.

estruturação foi para melhorar a qualidade. (...) temos um núcleo na saúde que trabalha o racial, temos um núcleo na saúde que trabalha com LGBT. (...), hoje há muita articulação da Semur e o núcleo racial, conversamos muito mais agora do que se conversava antes. E além de conversar, se planeja muito mais junto. Entendeu? Qualquer intervenção envolvendo raça negra, senta todo mundo junto e faz. Não há mais aquele isolamento daquelas pessoas trabalhando sozinhas, se cansando. (...), a reestruturação não foi para tirar especificamente o núcleo racial. Com a reestruturação, a partir dessa nova visão de gestão integrada, você trabalha com e para; você não trabalha só. (Ivete Sacramento – Entrevista ao autor).

A vice-prefeita (2013-2016), Célia Sacramento, também fez uma defesa igualmente enfática acerca das mudanças na SMS. Sobre o episódio, ela declarou o seguinte:

Eu fui pessoalmente conversar com o secretário José Antônio Rodrigues Alves, antes da mudança, (...), eu falei da importância (...) de darmos um *status* a essa discussão da saúde da população negra (...). Qual foi o argumento do secretário? “professora, os estudos mostram que temos a pior cobertura de saúde básica. Os nossos problemas são muitos, muito maiores. A saúde de Salvador é zero! (...) Então, vamos buscar recursos (...) para ampliar a nossa cobertura do serviço de saúde. Quando fizermos isso, sem um tratamento específico, vamos dar atenção à saúde de toda a população. Num segundo momento, vamos ter nas unidades de saúde, centros de atendimento para os problemas específicos, (...)” E assim foi feito! O secretário foi até o governo federal. De fato, transformou em área temática. Para mim era importante não fazer isso (...), a opção do prefeito foi agir, mostrar para a população que iria dar uma abrangência no serviço de saúde (...). E assim foi feito. Então, a população negra está melhor assistida na nossa gestão (...). Acho que isso que é o importante, um serviço independente de ser a saúde da população negra, (...), mas se o serviço está sendo realizado para todos.

A justificativa do secretário municipal de saúde, reproduzida pela ex-vice-prefeita, de que dado o fato de a população negra ser maioria do segmento social atendido pelo Sistema Único de Saúde, a ampliação dos serviços públicos, por si só, compensaria o fim da política de saúde da população negra ou a sua redução, enquadra-se no argumento falacioso. Ou seja, a premissa é correta, mas a conclusão é falsa.

O fato da cidade do Salvador ser de maioria negra não invalida a existência da Política de Saúde da População Negra. Sobre essa falsa dedução da premissa da maioria, por ocasião do lançamento do II Diagnóstico de Saúde da População Negra de Salvador, em novembro de 2014, a professora Maria Inês Silva Barbosa²³⁸ argumentou:

É justamente demonstrar que tem diferença para poder atuar sobre essa diferença. E aqui é importante também a gente chamar a atenção que muitas vezes fica confuso, do por que de saúde da população negra. Do por que de saúde da população negra numa cidade majoritariamente negra, num estado de maioria absoluta de negros. Este campo, saúde da população negra, nós estamos lidando com o impacto do racismo na saúde na população negra. Então, eu tenho sempre um parâmetro ao qual eu vou comparar – por isso a importância dos dados -, eu vou comparar esses dados

²³⁸ Graduada em Serviço Social, Doutora em Saúde Pública pela Universidade de São Paulo (1998). Professora aposentada da Universidade Federal de Mato Grosso. Foi secretária-adjunta da SEPIR. Representante da Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS/OMS/Brasil).

com o grupo que dentro desse sistema de uma estrutura racista foi privilegiado, é privilegiado em relação as suas condições de vida. Então, eu estou sempre trabalhando com comparação. Se a sociedade brasileira conseguiu alcançar (...) que a taxa de mortalidade infantil seja x, a da população negra também vai de que ser x. É isso que faz com que eu tenha a saúde da população negra! Então, não dá para as pessoas dizer que a maioria da população é negra. Sim! A maioria da população é negra, só que a condição e o estado de saúde da população, quando eu vejo o da população branca é x e o da outra população é x menos 10. E Eu quero elevá-la à condição de X. (II Diagnóstico de Saúde da População Negra de Salvador/Bahia – Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=6PJWK3ymF8Y>).

Na avaliação do ex-presidente do Conselho Municipal das Comunidades Negras (CMCN), há um descompasso entre a atuação do conselho e a gestão das políticas que visam o desenvolvimento da população negra. Para ele, falta acompanhamento por parte do movimento social. Ele foi categórico:

Nós também temos que ter a capacidade de fazer a autocrítica. Eu fui presidente do Conselho da Comunidade Negra, e já via isso lá atrás. Quem é responsável pelo acompanhamento e monitoramento da política é o próprio movimento. (...) o caso da saúde é um exemplo disso, embora esteja sofrendo vários retrocessos e ataques, mas quem é o responsável pelo monitoramento é o movimento social, a população. E eu atribuo um pouco em parte o que está acontecendo na saúde da população negra. O retrocesso é também pela falta de interesse desse movimento negro. Por que, se extingui a assessoria de saúde da população negra, ninguém gritou; o único que gritou fui eu! Eu, como presidente do Conselho Municipal de Saúde, fiz a discussão (...), mas as outras entidades não conseguiram dá um desdobramento. Eu fiz uma discussão com alguns companheiros [cita os nomes], a ideia de que era o momento de juntar todo mundo. (Alberto – Entrevista ao autor).

A crítica do ex-presidente do CMCN revela a baixa densidade nas articulações políticas entre as entidades Movimento Negro e uma tímida atuação nos conselhos municipais, sobretudo nos de Saúde, Educação e Desenvolvimento da Comunidade Negra. Sobre essa ausência, uma liderança do MNU revela a linha programática da organização.

O Movimento Negro Unificado sempre foi avesso a qualquer tipo de relação com o Estado. Não há essa relação em nenhum momento. Essa relação sempre foi muito tímida. Fica parecendo mais um pouco de política de balcão: você não tem uma interlocução, mas em momentos necessários você vai e faz a sua demanda (...). E continua não havendo nenhum tipo de relação do MNU com o Estado. (...) Mas o MNU continua fazendo, se preocupando mais com a articulação sindical, com a articulação política, do que uma relação muito próxima com o Estado. (...) É uma questão programática. É como se a interferência por dentro do Estado não fosse um instrumento de reforma, de modificação (...). Então, sempre esteve muito afastado do Estado. (...) “o Estado não nos serve”. Eu me lembro de uma reunião que eu participei que ocorreu no MNU nacional, que era a seguinte, uma liderança do MNU disse “eu estou no comitê da SEPPIR”. E outra liderança disse “mas, como? Pelo MNU?”. Ele achava um absurdo que alguém que fosse liderança nacional do MNU pudesse estar num órgão consultivo, não era nem de assessoria, de um órgão estatal. (...). Não fazíamos parte de assessoria, conselhos, nenhum tipo de participação. Agora, havia interesse? Isso havia. (...). O que não podia, isso que é interessante, era que os membros das coordenações do MNU, fossem para o governo com o respaldo

do MNU. Em resumo, era como se o sujeito utilizasse o MNU para poder galgar um cargo ou uma assessoria (Joel – Entrevista ao autor).

A postura do MNU é de aversão à participação em qualquer tipo de instância estatal, quer conselhos de políticas públicas quer assessorias ou assemelhados. Mas o MNU é uma dentre as organizações do Movimento Negro local. Mas não é muito diferente das outras organizações negras da cidade. Embora o associativismo étnico em Salvador seja, em termos quantitativos, elevado, ele não se faz presente em termos de participação e controle social nas políticas públicas (BAIOCHI; CORRADO, 2007).

Outra questão, diferente, mas àquela relacionada, refere-se às dificuldades dos movimentos sociais, em geral, de acompanhar a gestão das políticas públicas, mesmo aquelas concebidas como respostas às reivindicações do movimento.

Eu tenho visto como nós, do movimento negro, nos preocupamos muito com algumas políticas e pouco com a gestão da política. Precisamos nos preocupar com a gestão da política pública e romper com a “democracia racial” (...) eu tenho uma preocupação muito grande com essa desarticulação do movimento negro em relação ao acompanhamento das políticas públicas. (ex-presidente do conselho municipal de saúde).

As observações de outra liderança do Movimento Negro corrobora essa perspectiva. Na oportunidade, avaliou:

As manifestações, as passeatas, são os momentos que as pessoas aproveitam para fazer suas reivindicações (...), mas o momento seguinte, o Movimento não se preocupa com dar continuidade, em fazer a cobrança para dentro do Estado. Isto que eu digo de ter a pauta para o dia seguinte (Sílvia Humberto – Entrevista ao autor).

As dificuldades de inserção do tema e do acompanhamento da gestão das políticas de promoção da igualdade racial podem ser observados em uma disjunção entre o II Diagnóstico da Saúde da População Negra e o Plano Municipal de Saúde para o quadriênio 2014-2017.

Por um lado, o II Diagnóstico de Saúde da População Negra de Salvador, elaborado por um grupo de trabalho da Secretaria Municipal de Saúde, passados quase dez anos do I Diagnóstico de Saúde da População Negra (2005), ainda chama a atenção para a fragilidade no preenchimento do quesito raça/cor nos formulários da secretaria de saúde. “Este não preenchimento contribui para altas taxas de ignorados ou não informados no quesito raça/cor, sugerindo uma necessidade de adoção de estratégias para melhorias neste preenchimento” (PMS, 2015, s/p). Por outro, o Plano Municipal de Saúde (2014-2017) reconhece como um dos problemas de gestão e serviços de saúde a “fragilidade na

implementação da Política Nacional de Saúde da População Negra”, com “poucas ações de saúde voltadas para a população negra” (PMS, 2014, p. 92-93), ao tempo que informa que os problemas de saúde priorizados no Plano foram entre outros a “elevada incidência de doença falciforme” (p. 90).

A Política de Saúde da População Negra na cidade “mais negra” do Brasil foi aos poucos perdendo espaço na agenda da Secretaria Municipal de Saúde, sendo reduzida a uma meta de “Ampliar para 40% o preenchimento do quesito raça/cor no Sistema de Informação de Agravos de Notificação”, para o período de 2014-2017, conforme preconizado no Plano Municipal de Saúde para aquele ciclo de gestão, sem, no entanto, se verificar uma reação organizada por parte das entidades do Movimento Negro.

6.5 A Política de Saúde da População Negra entre contextos

Seguindo as reflexões dos sujeitos da pesquisa, a primeira constatação é a da existência de poucas organizações do Movimento Negro que desenvolvem ações no campo da saúde, no qual, nenhuma delas atua com exclusividade, ao menos nas cidades pesquisadas.

O ativismo negro em saúde resulta de uma militância política, na sua grande maioria, marcadamente individual. Em comum, essas pessoas compartilham o campo de conhecimento em Saúde Coletiva ou Saúde Pública, parte significativa com graduação em Medicina, Serviço Social, Nutrição, Enfermagem, outras afins. Parte desses ativistas é formada por acadêmicos (professores universitários e pesquisadores) outra, por profissionais do Sistema Público de Saúde (SUS). Há ainda aqueles militantes sem formação universitária que atuam nos conselhos de saúde quer seja federal, estadual ou municipal. Em geral, são conselheiros representantes do segmento dos usuários.

Sobre o ativismo negro em saúde, uma ex-gestora da SEPPIR e consultora da OPAS afirmou: “é um ativismo individual, político, que vai se constituindo como um grupo de pessoas que tem no ativismo, que atua na academia, que desenvolve o trabalho em saúde, que é parte do sistema de saúde e isto possibilita dialogar nesses espaços e com as especialidades.” (Maria Inês da Silva Barbosa – Entrevista ao autor). Do exposto, pode-se depreender que o ritmo e a amplitude dessa agenda - Saúde da População Negra -, depende da presença dos ativistas em cargos no Ministério e nas secretarias de saúde, atuando por dentro da máquina estatal.

O campo “Saúde da População Negra” é algo bastante recente. Os primeiros questionamentos remontam os anos de 1980 com a denúncia das mulheres negras sobre a

prática da esterilização em massa, que resultou em uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) no Congresso Nacional, em 1992, por iniciativa da deputada Benedita da Silva (PT-RJ).²³⁹ Nos anos de 1980, as mulheres negras do MNU já chamavam a atenção para a interconexão entre raça, gênero e classe.

Em 1996, o subgrupo Saúde, do GTI da Presidência da República, organizou os primeiros debates no âmbito do governo federal, quando promoveram a mesa redonda “Saúde da População Negra”, “cujas diretrizes embasaram as políticas de saúde com recorte racial” (SILVA, A, 2013a, p. 75). No ano de 2000, quando da realização do I Congresso dos Pesquisadores Negros (I Copene), da Associação Brasileira de Pesquisadores Negros (ABPN), no Recife, de um total de 320 pesquisadores, apenas doze, tinham envolvimento com o campo da saúde (BATISTA, 2012). Esse autor afirmar, que o grupo responsável por organizar a temática da saúde na ABPN empreendeu esforços no sentido de estabelecer uma articulação com os integrantes do GTI, subtema Saúde, no sentido de possibilitar o intercâmbio entre os dois grupos. Do relato acima se vislumbra o esboço da constituição de uma *policy community*, ou mais precisamente uma subcomunidade, no campo da saúde, a “Saúde da população Negra”.

Conforme frisa Kingdon (1984), as soluções e alternativas para problemas de políticas públicas emergem no interior das comunidades e subcomunidades. Por sua vez, Sabatier (1988, 1998) chama a atenção para o fato de que esse processo, de formação de subcomunidade de políticas, perdura por anos e décadas. Sobretudo, considerando que as comunidades de políticas estabelecidas tendem à inércia e à resistência a grandes mudanças. A existência ou ausência de uma subcomunidade de política e de uma “coalização de defesa” em Saúde da População Negra é um aspecto relevante para compreender os processos formulação da política e seus resultados.

Conforme já visto, no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) iniciaram-se os debates, no âmbito do governo federal, acerca da equidade racial nas políticas de saúde. O tema alcançara a agenda governamental e deu os primeiros passos na fase de elaboração da política. No entanto, a formulação da Política de Saúde da População Negra ganhou vitalidade após 3ª CMR, em 2001, catalisada com a criação da Seppir e a participação de representantes do Movimento Negro na 12ª Conferência Nacional de Saúde (CNS), em dezembro de 2003. Nessa Conferência foi aprovada como uma das Diretrizes Gerais, instituir a Comissão Intersetorial de Saúde da População Negra, no Conselho Nacional de Saúde, bem

²³⁹ Cf. Cardoso, M. (2002); Telles (2003).

como criar no Ministério da Saúde, nas secretarias estaduais e municipais de Saúde, comissões técnicas para estudo e avaliação da saúde da população negra com *participação da sociedade civil*, com o objetivo de formular políticas (BRASIL, 2004, p. 29, grifos meus). O Comitê Técnico de Saúde da população Negra no Ministério da Saúde foi criado, em 2004 (Portaria Nº 1.678, de 13 de agosto de 2004). Nesse mesmo ano, o Ministério da Saúde, em conjunto com a Seppir, realizou o I Seminário Nacional de Saúde da População em Negra.

Conforme discutido no capítulo 2, no federalismo brasileiro, os municípios são autônomos para aderir ou não às políticas formuladas pelo governo federal. Em algumas situações, o Ministério responsável por uma política delineia uma estratégia para atrair a adesão dos estados e municípios para aquela determinada política. Todavia, o que se verifica também é que quando uma política ou programa não faz parte das prioridades de um Ministério, não se delineará qualquer estratégia para “seduzir” estados e municípios. Assim, sob tais circunstâncias a iniciativa para aderir à política ou programa federal ou de formular uma política caberá às unidades subnacionais, configurando um modelo á jusante. Como exemplo, tem-se a Programa de Anemia Falciforme (PAF), lançado em 1996, mas que não se consolidou como política nacional (SILVA, A., 2013a). A iniciativa de aderir ao programa federal ou de formular uma política municipal coube aos municípios sem nenhuma estrutura de incentivos por parte do governo federal. Assim, a decisão municipal de formular uma política constitui-se um aspecto distintivo nas trajetórias da política de saúde da população negra em cada uma das cidades, refletido o contexto social e político.

6.5.1 De Grupos de Trabalho a gerências e assessorias

Dentre os casos analisados, o Recife é o que apresentou resultados mais evidentes em termos de implantação e implementação de uma Política Municipal de Saúde da População Negra. Nessa cidade, a iniciativa para a formulação de uma política municipal de saúde da população negra partiu do Movimento Negro local, que em diálogo com um vereador do PT, propôs um projeto de lei que criou o “Programa Municipal de Prevenção e Assistência Integral às Pessoas Portadoras do Traço falciforme e de Anemia Falciforme” (Lei nº 16.635, de 21 de março de 2001). Não se verificou iniciativa semelhante nos casos de Belo Horizonte e Salvador.²⁴⁰

²⁴⁰ A elaboração do projeto de lei foi uma iniciativa de Inaldete Pinheiro, favorecida pela relação de proximidade entre um militante do MNU, o jornalista Amauri Cunha (falecido em 2015), então assessor do vereador Dilson Peixoto.

A lei estabelecia a criação de um Grupo de Trabalho, com a participação da sociedade civil para implantação do Programa de Anemia Falciforme, que foi instituído no ano seguinte, o GT/PAF, que desde o seu nascedouro contou com a participação de profissionais de saúde da SMS e do Hemope, e de representantes da sociedade civil (APPAH e Movimento Negro).

Grupos de Trabalho congêneres foram instituídos nas secretarias de saúde das Prefeituras de Belo Horizonte e de Salvador, em 2006 e 2005, respectivamente. Deve-se atentar que, em ambos os casos, a constituição dos GT's deu-se após a criação do Comitê Técnico Nacional da Saúde da População Negra, no âmbito do MS, em 2004. No caso específico de Belo Horizonte, o GT é posterior à publicação da portaria do Ministério da Saúde, que instituiu as diretrizes para a Política Nacional de Atenção Integral às Pessoas com Doença Falciforme e outras Hemoglobinopatias, no âmbito do Sistema Único de Saúde (Portaria MS/GM Nº 1.391, de 16 de agosto de 2005).

A formação de Grupos de Trabalho mostrou-se um item comum no repertório de constituição do campo Saúde da População Negra nos municípios. No entanto, com variações no tempo, composição e funcionamento e, por conseguinte, nos resultados da política.

Diferentemente do que ocorrera no Recife, em Belo Horizonte e em Salvador, os GT's foram formados exclusivamente pelo corpo técnico das respectivas secretarias municipais de saúde. Em ambos os casos, não houve o envolvimento de representantes da sociedade civil tão pouco de profissionais de outras secretarias ou instituições. Exceção para o primeiro GT (2006) criado na SMSA da PBH, que contou com a participação da coordenadora da CPIR. No caso de Salvador, o GT era formado por 4 servidoras da Secretaria Municipal de Saúde, sendo incorporada mais uma técnica durante o seu funcionamento, e que contou com o apoio político e institucional da Semur, mas não o envolvimento direto. Devo lembrar que naquele momento estava a se instalar na PMS o PCRI.

Além da criação dos Grupos de Trabalho, outro aspecto comum aos três casos foi a constituição de Comitê Técnico Municipal de Saúde da População Negra, conforme preconizado pela Política de Atenção Integral de Saúde da População Negra, e previsto no Plano Municipal de Promoção da Igualdade Racial de Belo Horizonte (PLAMPIR, 2009, p. 17).

Dentre os três casos, Belo Horizonte foi o último a aderir à Política de Saúde da População Negra. Enquanto a SMSA, da PBH iniciava um Grupo de Trabalho para formular uma proposta municipal, Recife instituía a GOASPN e Salvador incluía no Plano Municipal de Saúde (2006-2009) as diretrizes da política, com previsão de ações e de orçamento,

mantidas nãos planos municipais de saúde posteriores (2010-2013) e (2014-2017). Todavia, as mudanças nas coalizões políticas que governam a cidade, se por uma lado não produz alteração nos objetivos da política, por outro, há uma modificação na forma de implementá-los (cf. LIMA, 2012). O importante a reter aqui é a diferença nos tempos das ações entre os casos.

Em Belo Horizonte, o primeiro Grupo de Trabalho foi formado em 2006, o segundo em 2009, todavia, nenhum dos dois GT's sugeriu a criação de uma unidade administrativa a ser responsável pela política.²⁴¹ Em Salvador, o GT concluiu suas atividades propondo a criação de uma unidade administrativa na secretaria, que veio a se conformar em uma assessoria especial (ASPERS), vinculada diretamente ao gabinete do secretário de saúde. Enquanto que em Belo Horizonte e em Salvador, os GT após concluírem seus trabalhos foram desativados, no Recife, após a criação da Gerência Operacional de Atenção à População Negra (GOAPN) o GT permaneceu funcionando como um fórum consultivo à gerência, mantendo as interações com a sociedade civil.

Em Salvador, a ASPERS não conseguiu se consolidar na estrutura administrativa da secretaria. A prova de ácido deu-se na mudança de governo. No segundo governo João Henrique (2009-2012), agora no PMDB, apoiado por uma coalização política de viés conservador, a ASPERS continuou a existir, mas sem o prestígio que gozara no governo anterior (2005-2008). Aos poucos foi perdendo os recursos necessários ao seu funcionamento (pessoal e orçamentário). É preciso lembrar também que o PCRI já não contava mais com os recursos do DFID. No Recife, por sua vez, a gerência conseguiu atravessar diferentes gestões em governos formados por distintas coalizões político-partidárias. Em 2017, a gerência mantinha-se em pleno funcionamento, mesmo com uma única funcionária à frente e com outra denominação. O que explicaria as diferenças nos desempenhos?

A primeira variável observada refere-se à coalização política dominante nas gestões ao longo do período estudado nas três cidades. Belo Horizonte foi governada pelo PT de 1993 a 2008, com um interstício (1997-2000), sob a gestão Célio de Castro (PSB). Todavia, o PT manteve-se como o partido hegemônico. Reeleito, em 2000, Castro filiou-se ao PT no ano seguinte. Por motivos de saúde, renunciou ao cargo, em novembro de 2001, assumindo o vice-prefeito, Fernando Pimentel (PT), tendo o mandato renovado pelos eleitores para o período 2005-2008. Nos seis anos da gestão Pimentel (2003-2008), não houve

²⁴¹ Não foi possível obter qualquer documento sobre o funcionamento, proposições e resultados dos GT's na SMSA de Belo Horizonte.

mudança no comando da secretaria de saúde, permanecendo o mesmo secretário. O clima de estabilidade política-administrativo.

O Recife também experimentou uma estabilidade política-administrativa ao longo do período estudado. Na década de 1990 (1993 a 1999), a secretaria de saúde teve apenas um único secretário.²⁴² A partir de 2001, sob as gestões do PT a gestão municipal da saúde se manteve estável, com algumas trocas de secretários. Ao longo de 12 anos houve seis secretários municipais, uma média de um secretário a cada dois anos. Deve-se ressaltar que o processo sucessório dava-se sem rupturas. Além disso, como a GOASPN não era vinculada ao gabinete do secretário, não era afetada de forma direta e imediata com a troca daquele. De 2006, ano da sua criação até 2011, a gerência teve uma única gestora à sua frente. As sucessões internas à gerência também se revelaram igualmente não conturbadas, praticamente sem alterações na sua linha de atuação.

Salvador, por sua vez, experimentou sucessivas trocas de secretários municipais de saúde. Durante os governos de João Henrique (2005-2012) foram seis secretários municipais de saúde. Cada secretário passou em média 16 meses à frente da SMS.²⁴³ O ambiente político-administrativo da PMS e, por conseguinte da secretaria era bastante conturbado. A instabilidade foi a tônica da segunda gestão de João Henrique (2009-2012). A partir de 2013, a estabilidade foi retomada com o governo de ACM Neto (DEM), cujo secretário de saúde permaneceu no cargo por seis anos (2013-2018).

Os casos de Belo Horizonte e Recife, além terem sido governadas pelo PT, por quatro e três gestões consecutivas, respectivamente, também apresentaram como característica comum, a estabilidade político-administrativa nas secretarias de saúde. Dessa maneira, governo do PT e estabilidade político-administrativa não se configuram variáveis explicativas para as diferenças encontradas.

A experiência do Recife se diferencia em cinco aspectos principais: 1) o pioneirismo na iniciativa legislativa de criar um programa municipal de Anemia Falciforme, engendrado pela interação entre movimento social e sociedade política; 2) o Grupo de Trabalho da Anemia Falciforme adotou um desenho aberto e receptivo à participação de outras instituições e de organizações da sociedade civil; 3) as atividades do GT resultaram na criação de uma unidade administrativa responsável pela gestão da política municipal; 4) o GT

²⁴² Guilherme Robalinho foi secretário municipal de saúde nas gestões Jarbas Vasconcelos (PMDB) e Roberto Magalhães (PFL).

²⁴³ Teve secretário que passou pouco mais de 2 meses.

permaneceu funcionando após a criação da GOASPN; 5) o trabalho do GT e da gerência foi reforçado pelo PCRI e pelo fórum e plenária de negras e negros do Orçamento Participativo.

O primeiro fator distintivo presente no caso do Recife diz respeito à forma de atuação das organizações do Movimento Negro local, sendo um diferencial entre os casos. No Recife, esse movimento social atuou de forma mais próxima aos gestores públicos da saúde, favorecido por relações de proximidade entre lideranças do movimento negro e o PT. Desde a proposição da lei, passando pela participação no GT, até a apresentação de propostas relativas à essa política no Orçamento Participativo.

Por sua vez, em Salvador não se verificou a atuação de organizações do movimento negro no campo da saúde. Os achados da pesquisa ratificam as conclusões de Avertizer (2009) e Baiocchi; Corrado (2007) acerca da pouca participação das organizações negras nas políticas públicas, bem como um fraco enraizamento na sociedade civil de base. A capital baiana distinguiu-se por um ativismo negro em saúde de alta intensidade consubstanciado na ação de um grupo de profissionais de saúde na secretaria municipal. Ao mesmo tempo, deve-se observar que o Conselho Municipal de Saúde de Salvador é o único que tem uma cadeira para a representação do movimento negro.

Em Belo Horizonte, não se verificou nem relações de proximidade entre movimento negro e sociedade política nem um ativismo negro em saúde por parte de profissionais de saúde na secretaria municipal de saúde. Os grupos de trabalhos criados para discutir e formular uma proposta de política municipal de saúde da população negra adotaram uma postura técnica, fechada à participação do movimento negro ou de outras entidades da sociedade civil.

No Recife, o movimento negro se valeu de uma relação de proximidade com um vereador do PT para propor um projeto de lei que criava um programa municipal. Importante ressaltar dois aspectos. Primeiro, o vereador era do mesmo partido do prefeito (PT). Segundo, era o início da gestão e da legislatura. Havia um programa federal (PAF), em que pese o seu fracasso em se instituir como política. O início de um novo governo favoreceu que o tema entrasse rápido na agenda do Legislativo e do Executivo municipais, favorecendo a assim a aprovação e rápida criação do Grupo de Trabalho para formular a sua implantação.

Na capital pernambucana, desde a sua formação, o GT mostrou-se receptivo à participação da sociedade civil, não adotando uma postura hermética. A coordenadora do GT, nas entrevistas afirmava que o GT se orientava segundo os princípios do SUS (descentralização, participação e controle social). Por outro lado, tanto em Belo Horizonte,

quanto em Salvador, os Grupos de Trabalho operaram de maneira impermeável à participação da sociedade civil.

No caso do Recife, a participação do Movimento Negro permitiu criar um diálogo acerca dos aspectos estruturais do racismo na sociedade brasileira e seus efeitos deletérios sobre a saúde da população negra. Assim, os membros do GT passaram a compartilhar a ideia do racismo como determinante social de saúde.²⁴⁴ Quando o PCRI iniciou sua execução, os técnicos da secretaria de saúde que participavam do GT foram incorporado como membros da Equipe Base do programa. O PCRI colaborou na divulgação e consolidação do GT/PAF nos Distritos Sanitários. Inclusive, a SMS do Recife participou tanto do PCRI Municipal, quanto o PCRI do Ministério da Saúde.

A prefeitura de Salvador também executou o PCRI. A diferença entre os efeitos dessas duas experiências no campo da saúde reside no formato institucional assumido. Na capital baiana, o coalizção política de sustentação do governo era mais heterogênea que no Recife. Assim, o programa era visto como sendo do PT e não da prefeitura. Além disso, em Salvador, o PCRI não incorporou a participação da sociedade civil.

Em Salvador, o início da implementação do PCRI com o começo dos trabalhos do GTSPN, ou seja, ações concomitantes, que propiciam dispersão de energia. Sem dúvida que o PCRI contribuiu nos dois casos para chamar a atenção para as práticas de racismo institucional. A diferença é que no Recife, na saúde, o PCRI funcionou como um reforço de um processo iniciado anteriormente. Em uma dinâmica em que os processos se retroalimentavam: o GT se alimentava das plenárias temáticas do O.P, esse, por sua vez, se nutria do PCRI, que contribuía com o GT.

Na capital baiana, o ativismo negro em saúde revelou-se eficaz em produzir diagnósticos sobre a situação de saúde da população negra, desvelando as iniquidades raciais existentes, bem como em inscrever no plano municipal de saúde ações com recorte racial. Todavia, a força dessas mudanças mostrou-se dependente da presença física dos militantes capaz de sustentar o debate, fazer o enfrentamento político e articular apoios externos à secretaria de saúde. Assim, a perda paulatina de membros da equipe revelou as franquezas deste tipo de atuação. A inscrição do tema no plano municipal de saúde também se fez presente no caso do Recife, via participação da sociedade civil.

Em belo Horizonte predominou uma baixa inserção do tema na agenda municipal de saúde em função da inexistência de um ativismo negro no campo da saúde, bem como um

²⁴⁴ Cf. SEPPPIR, 2011. Racismo como Determinante Social de Saúde.

modelo de gestão de tipo fechado. Importante ressaltar que a questão não é um ativismo especializado no campo da saúde. Como pode sugerir a minha impressão. O debate ficou restrito ao corpo técnico da Secretaria Municipal de Saúde. A única referência à política de saúde da população negra consta apenas no Plano Municipal de Saúde para o quadriênio 2010-2013 (PMS - Belo Horizonte, 2010, p. 125).²⁴⁵

O quadro 6.1 apresenta as principais variáveis ou critérios de comparação entre os casos. Quatro variáveis são encontradas no caso do Recife, mas não as são nas demais, sugerindo uma potencial relação causal entre a sua presença e o resultado observado. Não é possível firmar uma relação causal linear, mas uma configuração causal. O resultado distinto observado no caso do Recife resulta da combinação de variáveis no contexto específico.

Quadro 6 1– Critérios comparativos Políticas Municipais de Saúde da População Negra nas cidades de Belo Horizonte, Recife e Salvador

Critérios ou variáveis	Cidade		
	Belo Horizonte	Recife	Salvador
Presença do PT na coalização partidária	Sim (1993-2008)	Sim (2001-2012)	Sim (2005-2008)
Ambiente político-administrativo estável	Sim	Sim	Não
Aprovação de Legislação municipal	Não	Sim	Não
Criação de GT's	Sim	Sim	Sim
Participação da Sociedade Civil (Mov. Negro e APPAH)	Não	Sim	Não
Criação de unidade administrativa	Não	Sim	Sim
Criação do Comitê Técnico municipal	Não	Não	Não
Implementação do PCRI	Não	Sim	Sim
Manutenção no funcionamento do GT	Não	Sim	Não
Orçamento Participativo	Sim	Sim	Não
Plenária temática no O.P (negras e negros)	Não	Sim	Não

Fonte: elaboração própria

Apesar de não ser o foco desta tese, creio ser necessária uma mirada mesmo que breve sobre algumas peculiaridades do modelo de Orçamento Participativo executado no Recife.

6.5.2 Inovação no Orçamento Participativo: as plenárias temáticas

O Orçamento Participativo é uma instituição participativa cujo desenho é de baixo para cima (*Bottom-up design*). Segundo Avritzer (2009, p. 84), “O formato de baixo para

²⁴⁵ Diferencio o ativismo negro em saúde como uma de natureza técnica desenvolvida por profissionais de saúde e por conselheiros nos Conselhos de saúde. Cf. Planos Municipais de Saúde de Belo Horizonte (2005-2008); Recife (2006-2009); Salvador (2006-2009).

cima envolve participação aberta no nível de base, baixo envolvimento do governo no processo de tomada de decisão e formação de um mecanismo de coordenação no topo”.²⁴⁶ Esse autor, ao analisar as experiências do O.P. em Belo Horizonte, Porto Alegre e São Paulo, concluir que as instituições participativas não são fixas. Aspectos contextuais interferem no formato e nos seus resultados.

Belo Horizonte e Recife tiveram a experiência do OP nas gestões petistas, cujas secretarias de saúde eram geridas pelo partido. Diferentemente desses dois casos, Salvador, até 2015, nunca havia colocando em prática a experiência de Orçamento Participativo. No início da década de 1990, o governo de Lídice da Mata ensaiou uns passos, mas a iniciativa morreu no nascedouro (cf. FERNANDES, 2004).

O diferencial do OP do Recife em relação a Belo Horizonte, decerto das demais experiências no Brasil, foi a criação das plenárias e fóruns temáticos de caráter identitário e cultural, tornando-o uma experiência singular no que se refere a esse formato de instituição participativa.

O Orçamento Participativo no Recife ao incorporar questões culturais e identitárias introduziu mudanças no formato original e na dinâmica de funcionamento, com plenárias e fóruns temáticos de cunho identitário e cultural ampliou-se o leque das discussões ao trazer para as esses encontros questões outras como as acerca das desigualdades raciais e culturais para além do desenho regional e centrado na escolha de obras públicas, conforme o padrão nas cidades administradas pelo PT (Belo Horizonte, Porto Alegre e São Paulo, por exemplo).

O seu desenho inovador respaldou e reforçou a atuação do grupo implementador da saúde da população negra, em que pese o fato de, ao longo do período da experiência do OP na cidade (12 anos), o tema Saúde da População Negra sempre figurar nas cédulas de votação da plenária de saúde (desde 2004), essa demanda jamais foi eleita como prioridade dessa plenária (ALVES, 2010), todavia, nas plenárias de Negras e Negros do OP, a Saúde da População Negra era discutida, revelando que as tensões e disputas no interior das plenárias e fóruns. Como por exemplo, inclusão do quesito raça/cor em todos os documentos da Secretaria de Saúde, sendo obrigatório o seu preenchimento; fortalecimento da implementação da política de saúde da população negra e da doença falciforme; garantir o pleno funcionamento da coordenadoria de saúde da população negra entre outras propostas.

²⁴⁶ No original: Bottom-up design involves open-entry participation at the grassroots level, low involvement of the government in the decision-making process, and formation of a coordinating mechanism at to top” (AVRITZER, 2009, p. 84).

Se por um lado, o OP de Belo Horizonte é apontado como um caso de forte efeito deliberativo, mas sem a inovação das plenárias temáticas (AVRIZTER, 2009), por outro, o principal entrave do OP do Recife foi justamente o seu tinha baixa capacidade deliberativa (ALVES, 2010). Segundo esse autor, o OP recifense assume características de instância consultiva, minimizando o seu caráter deliberativo, no qual “grande parte das prioridades eleitas são executadas” (ALVES, 2010, p. 113).

Mesmo considerando os limites e deficiências institucionais do OP do Recife, no que se refere ao modelo de gestão da política de saúde da população negra adotado é plausível asseverar que é um modelo decisório aberto, não apenas receptivo à participação do movimento, mas que atua em sintonia com ele. As organizações do Movimento Negro conheciam e discutiam a Política de Saúde da População Negra nas plenárias e fóruns do Orçamento Participativo, apresentando suas reivindicações. Já os casos de Belo Horizonte e Salvador podem ser classificados como de modelo de decisão fechado com pouca participação do Movimento Negro. As interações com a sociedade civil se revelaram pontuais, nas reuniões do Conselho Municipal de Saúde e no Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial.

Por fim, mas não menos importante, eu chamo a atenção para outra característica comum aos casos: a forte presença feminina negra. Não se trata de uma peculiaridade compartilhada entre esses casos, mas um fenômeno que pode ser generalizado para todo o país. O ativismo negro em saúde é majoritariamente feminino, constituindo uma das facetas do feminismo negro. Considerando esse tipo de ativismo, é plausível a hipótese de que no campo da saúde o entrelaçamento entre as variáveis de gênero, raça, classe e ocupação profissional se apresentem uma associação bastante significativa. Eis uma questão para futuras pesquisas que podem desvelar o grau de racismo, machismo e misoginia prevalentes nesses espaços institucionais.

6.6 Conclusões

Neste capítulo, descrevi os processos de formulação e implementação das Políticas Municipais de Saúde da População Negra com o objetivo de identificar e analisar as diferenças e semelhanças que apontassem os elementos explicativos para as variações de resultado entre os casos.

A narrativa e os dados discutidos neste capítulo não corroboraram a hipótese formulada. Em primeiro lugar, não foi possível demonstrar a existência de uma estratégia bem

definida por parte do Ministério da Saúde para promover a adesão das unidades subnacionais, com destaque para os municípios, à Política Nacional de Saúde Integral da População Negra.

Procurei evidenciar que na ausência de uma estrutura de incentivos por parte do governo federal coube aos municípios a iniciativa em tomar para si a formulação de uma política municipal. Nesse cenário, o poder de agência do Movimento Negro em se aliar com partido político no governo, associada a aspectos de natureza político-institucional no plano local se revelaram como mecanismo causal para explicar a variação entre os casos. O desempenho na execução da política variou positivamente nos contextos nos quais o movimento negro exibiu aqueles elementos articulados.

Busquei exemplificar que conquanto as mudanças de governo sejam janelas de políticas públicas que se repetem com frequência cronometrada, quatro em quatro anos, se abrem para os mais diferentes atores, estes precisam está não apenas atentos àquelas, mas tenham recursos, habilidades e articulações com a coalização política vitoriosa nas eleições para que se possa aproveitá-las.

Um aspecto comum aos casos diz respeito ao período mais dinâmico da política, entre 2005 a 2010, com pequenas variações ente os casos. Nesse período, O PT esteve à frente da gestão das secretarias de saúde desses municípios e também no governo federal. Uma constatação *prima facie* é que a presença do PT apresentou-se como uma condição necessária, porém não suficiente para operar as transformações nas secretarias de saúde de modo a incorporar a Política de Saúde da População Negra em bases sustentáveis. Em outras palavras, a presença do Partido dos Trabalhadores na secretaria municipal de saúde, mesmo quando ocupado por um correligionário do prefeito não é garantia de adesão a uma política nacional ou de formulação de uma política municipal de igual teor.

O ativismo negro em saúde revelou-se importante para introduzir o debate acerca das iniquidades raciais em saúde e da necessidade de um olhar diferente sobre a questão no interior da institucionalidade. Todavia, os casos sugerem que, sem articulação com a sociedade política e a sociedade civil, o ativismo sozinho não é capaz de promover um processo de transformação endógeno. A participação de organizações do Movimento Negro local, associada à existência de instituições participativas locais combinadas com um histórico de participação política aponta para a possibilidade de êxito.

O diferenciador da experiência do Recife não se refere a uma única variável ou dispositivo, mas à conjunção de fatores que juntos operaram à mudança. Desde a interação entre sociedade civil (movimento negro) e sociedade política na proposição de um projeto de lei para criação de um programa municipal de atenção aos portadores da anemia falciforme,

passando pela abertura do executivo municipal para o diálogo com o movimento social, a atuação do movimento negro como parceiro na fase de implementação, alimentando o debate sobre a problemática racial, desvelando o racismo como um determinante social dos agravos de saúde, culminou na construção de uma política municipal de atenção à saúde da população negra.

Os casos de Belo Horizonte e Salvador exemplificaram um tipo de processo decisório, que classifiquei como fechado e arredo à participação não apenas da sociedade civil, mas também no sentido de estabelecer um diálogo institucional que necessário e que sinalize para a efetivação da transversalidade em políticas públicas.

Ainda que os casos analisados apresentem diferenças significativas entre eles, um aspecto chama a atenção no que se refere à execução da política de atenção aos portadores da doença falciforme. Nos três casos, essa política se destacou, descolando-se, quando não, monopolizando e restringindo o entendimento da saúde da população negra à anemia falciforme. A explicação reside em aspectos institucionais do desenho das políticas com consequências na conformação de subsistemas de políticas e coalizões de defesa.

O importante a reter é que com o GTI houve a entrada de novos atores nesse subsistema da política de saúde, como as associações dos portadores da anemia falciforme e organizações do movimento negro que atuam no campo da saúde, constituindo uma nova coalizão de defesa que conseguiu incluir a anemia falciforme no rol das doenças genéticas e da criação do Programa Nacional de Triagem Neonatal (PNTN), aspecto não consensual entre os geneticistas que elaboraram a política (SILVA, A., 2013a; 2013b). Como essa autora afirmar, os dados do PNTN justificaram a criação da Política Nacional de Atenção Integral às Pessoas com Doença Falciforme e Outras Hemoglobinopatias, em 2005. O setor do Ministério da Saúde responsável por essa política é o Departamento de Atenção Especializada e Temática, da Secretaria de Atenção à Saúde (SAS), enquanto que a formulação e gestão da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra (PNSIPN) é responsabilidade da Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa (SGEP). Importante mencionar que originalmente, a PNSIPN está instalada na Secretaria-Executiva do MS, onde se garantia a transversalidade da política. Posteriormente é que ela foi alocada na SGEP.

A SAS e a SGEP apresentam configurações institucionais distintas, ainda que estejam no mesmo nível hierárquico. Cada secretaria faz parte de subsistema e conta com sua subcomunidade da política. Cada política tem o seu comitê de assessoramento. Na SAS é o Comitê de Assessoria Técnica da Doença Falciforme (CAT-DF). Já na SGEP é o Comitê Técnico de Saúde da População Negra (CTSPN). No CAT-DF há a participação das

associações de pessoas com a doença falciforme. No segundo, há a participação de técnicos da SAS e representantes da sociedade civil negra, sobretudo pesquisadores de saúde da População Negra indicados pela SEPPIR, e um membro da própria SEPPIR.

Essa separação tem implicações na implementação das políticas. A política de anemia falciforme segue uma orientação centrada na assistência à saúde, que é alicerçada na relação saúde-doença. A ideia de anemia falciforme como doença genética que exige diagnóstico e tratamento, mesmo que rotulada como uma doença de maior incidência em pessoas da raça negra, tem uma aceitação maior na comunidade médica - força do argumento é a especificidade da doença. Por outro lado, os profissionais de saúde demonstram resistências em admitir o tratamento desigual à população segundo a raça/cor dos usuários.

Por sua vez, a Saúde da População Negra por se encontra alojada na SGEP, suas ações se centra no fortalecimento da participação e do controle social do SUS. Aqui ainda que a participação dos movimentos sociais seja maior, a política interfere pouco na ponta do serviço, ou seja, no atendimento dos profissionais de saúde nos hospitais e postos de saúde. Profissionais de saúde são exemplos típicos de burocratas de nível da rua (LIPSKY, 1980), aqueles que efetivamente implementam a política. Em síntese, questões de natureza institucional e de conformação dos subsistemas e das coalizões de defesa explicam as diferenças nos desempenhos desses dois campos no setor da saúde.

Para concluir, a partir de 2013, é notória a perda de pujança da Política de Saúde da População Negra, tanto no Ministério da Saúde quanto nas secretarias municipais. A exceção parece ser a Política Nacional de Atenção Integral às Pessoas com Doença Falciforme e outras Hemoglobinopatias, que é operacionalizada pela Secretaria de Atenção à Saúde do MS, diferentemente da Política de Saúde da População Negra a cargo da Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa, do mesmo ministério, sinalizando para aspectos institucionais na implementação das políticas públicas.

Conclusões: Fluxos, Coalizões e Mecanismos Intra e Intercontextos

Neste capítulo conclusivo, sumário e sintetizo as relações entre as três políticas abordadas na segunda parte desta tese, articulando as categorias analíticas esboçadas na primeira parte. Retomo os objetivos e as hipóteses com o fito de averiguar o alcance dos primeiros, demonstrar se as segundas foram corroboradas, resumir, agrupar e reafirmar os argumentos e também esclarecer acerca das questões não equacionadas.

Muito importante frisar que não comungo da ideia de que raça explica tudo na sociedade brasileira. Todavia, tampouco a compressão se efetiva sem levá-la em consideração. Chamei a atenção para a importância dessa dimensão negligenciada pela ciência política brasileira. No entanto, na sociologia e na antropologia, raça foi uma categoria central nos primeiros estudos da realidade nacional, conforme explicitado na introdução desta tese. Explanei que, em muitos e diferentes momentos, a raça foi mobilizada pelo Estado na formulação de políticas públicas, mesmo quando ela não era mobilizada discursivamente. O racismo é uma forma de política.

A proposta desta tese foi responder se e como movimentos sociais importam nos processos de elaboração e implementação de políticas públicas. Mais especificamente demonstrar o papel desempenhado pelo Movimento Negro na mudança institucional consubstanciada nas Políticas de Promoção da Igualdade Racial no âmbito municipal, lançando um olhar especial sobre as políticas de educação e saúde, sob uma perspectiva histórico-comparada.

Esta tese assumiu que a história é *Path dependence*. Não na perspectiva dos retornos crescentes que autorreforçam as trajetórias das instituições e políticas. Essa seria apenas uma das formas de dependência da trajetória. Mas sim, a abordagem que postula que os arranjos sociais e políticos passados condicionam o desenvolvimento institucional. Em outras palavras, a história importa.

Tarrow (1997) chama a atenção para a necessidade de analisar a performance pública dos movimentos sociais (atores sociais relativamente sem poder) e por que e como essas performances podem ser efetivas e quais as suas consequências. Esta tese caminhou na trilha de como os movimentos sociais importam (GIUGNI; MCADAM; TILLY, 1999), com uma diferença fundamental, o nosso foco não foram as performances públicas, mas as interações com e por dentro do aparelho estatal.

O esforço analítico foi perscrutar acerca do processo das PPIRs em diferentes contextos, a fim de discernir similitudes e dessemelhanças entre os casos, de modo a evidenciar padrões de regularidade ou o seu antípoda, singularidades de cada caso. Mais também inferir sobre os entrelaçamentos entre as políticas em cada um dos casos, mirando os modelos de gestão e a efetividade de cada política no que tange à promoção da igualdade racial. Desse modo, busquei esboçar um quadro ou produzir uma síntese na qual fosse possível nomear os mecanismos que operam em cada uma das políticas ou em cada um dos contextos, levando em conta o tipo de política e as características do federalismo brasileiro.

Ao analisar, no contexto norte-americano, o impacto das organizações dos movimentos sociais sobre a política pública, Burstein (1999) conclui que elas não conseguem influenciar diretamente a política como um todo. Mas ressalva que isso não significa afirmar que os movimentos sociais não possam afetar de algum modo a política. Movimentos sociais e grupos de interesse influenciam a política pública indiretamente, ao modificar as preferências dos legisladores e as preferências da opinião pública, inspirando as decisões das agências administrativas.

No contexto brasileiro, com base nos indícios, é plausível afirmar que os movimentos sociais podem influenciar a política pública em diferentes momentos, todavia, concordando com Burstein, não conseguem afetá-la na sua totalidade. Esse poder de influência variará de acordo com fatores de ordem ambiental (estrutura de oportunidades políticas), com as características intrínsecas ao próprio movimento (estrutura de mobilização e capilaridade das redes informais, entre outros recursos controlados pelos movimentos), com o tipo de política em questão e, sobretudo, com a trajetória de participação e intervenção desses movimentos na arena pública. Em outras palavras, história e contexto importam para a performance dos movimentos, bem como afetam as consequências.

O estudo comparativo das dinâmicas e interações do Movimento Negro com o poder público municipal permite-me responder à questão de pesquisa, qual seja: *Qual o papel desempenhado pelo Movimento Negro na formulação e implementação de políticas de promoção da igualdade racial em municípios brasileiros de grande porte?*

Fundamentando-se nos indícios e evidências revelados neste trabalho, é crível afirmar que os movimentos sociais afetam as políticas públicas na esfera municipal. O federalismo brasileiro, ao definir o Município como ente federativo, criou possibilidades para que os movimentos sociais possam interferir de modo eficaz sobre as políticas públicas, porém obedecendo a certas condições.

O evento definido como ponto inicial (T0) da pesquisa foi a Marcha “300 anos de Zumbi”. Entretanto, para compreender o significado dessa marcha e seus desdobramentos, achei fundamental reconstruir a trajetória da “política racial” e discutir o federalismo no Brasil (capítulos 2 e 3). No caso da “política racial”, foi necessário um recuo no tempo, demasiado longo para alguns, para que a compreensão se efetivasse acerca do significado e sentido de “política racial” e sobre processos de racialização, compreendida como subalternização de determinados grupos sociais. Mergulhar na história se fez indispensável para encontrar o fio da meada de uma parte importante dos processos de tessitura da sociedade brasileira.

Argumentei que é preciso mirar as instituições estatais para compreender os processos de dominação racial (racialização) e de formação das identidades subalternizadas. Esse enfoque exige o deslocamento analítico da perspectiva das relações raciais para a abordagem da “política racial”, que combina os approaches de movimentos sociais com os centrados no Estado. A centralidade deixa de ser a esfera privada das “relações raciais” e cambia para os movimentos sociais e o Estado, este como elemento central no estabelecimento das identidades, na distribuição desigual das riquezas socialmente produzidas, da constituição dos aparatos de segurança, da definição dos parâmetros de saúde e doença e educacionais (o que deve ou não ser ensinado) etc., em suma, dos processos de constituição das instituições sociais que moldam as ações e relações humanas. A ideia de “política racial” muda o enfoque do problema do racismo do domínio pessoal, particular, de foro íntimo, conforme privilegiado pela abordagem das relações raciais, de grande aceitação no Brasil, para a dimensão pública e de como a ação estatal estrutura e reproduz atitudes e comportamentos racistas.

O deslocamento do eixo analítico é fundamental para compreender a natureza do fenômeno racismo, distinguindo-o das suas manifestações como o preconceito e a discriminação. É igualmente importante, para avaliar os limites e desafios das lideranças em promover temas ou bandeiras, arregimentar, mobilizar e organizar militantes e simpatizantes em torno do assunto.

Embora o Movimento Negro traga as questões das carências materiais e o predomínio de pessoas pobres nas suas fileiras, ele não mobiliza as pessoas com base em questões de natureza material propriamente dita. A ação do movimento não visa garantir um bem material aos seus participantes, como fazem o Movimento dos Sem-Terra e o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto, ao menos do ponto de vista imediato. Trata-se de um movimento social que luta, ao mesmo tempo, contra injustiças de natureza socioeconômica,

cultural e simbólica (invisibilidade, estigmatização e violação de direitos). Lutas por redistribuição e reconhecimento (FRASER, 2001), compreendendo-as como não dicotômicas e mutuamente excludente, como pensa Fraser (YOUNG, 1998). Por essa razão, a teoria crítica do reconhecimento não foi mobilizada nesta tese.

No capítulo sobre federalismo, debati as características e constrangimentos intrínsecos ao federalismo brasileiro e como essa variável afeta e repercute na formação da agenda, assim como na formulação e implementação de políticas, inclusive as iniciativas municipais. Descrevi experiências municipais de promoção da igualdade racial. Dissertei sobre a criação dos órgãos responsáveis por essa política, expondo alguns aspectos e problemas da transversalidade dessa política nas áreas de educação e saúde. Enfim, apresentei um balanço dos estudos empiricamente orientados, no sentido de oferecer uma visão panorâmica sobre o tema, de modo a iluminar a parte empírica desta tese.

* * * * *

No dia da Marcha “300 anos de Zumbi”, o fluxo de problema (Movimento Negro) e um filete do fluxo de solução (GTI) encontraram-se no Palácio do Planalto. Naquele dia, muitos tiveram a impressão de que os rios se encontraram e que encheriam o Planalto. Mas “todos os rios vão para o mar, e, contudo, o mar não se enche; ao lugar para onde os rios vão, para ali tornam eles a correr” (Eclesiastes, 1:7). Faltou conectar o terceiro fluxo, o fluxo da política. Durante os oito anos dos governos do PSDB, não houve um *policy entrepreneur(s)*, empreendedor(es) político(s) capaz(es) de estabelecer a conexão dos três fluxos. Na realidade, havia muitos grupos contrários a qualquer proposição administrativa ou legislativa no sentido de desequilibrar a ordem racial e produzir um novo equilíbrio. Nesse sentido, a materialidade de uma política não se concretizou naquele momento, pois, para os membros do governo, a criação do GTI era a própria solução. Uma “solução à brasileira”, a criação de um espaço de escuta e debates, de apresentação de propostas sem o efetivo compromisso de encaminhamento para o fluxo da política. No Ministério do Trabalho, houve a criação de um conselho por conta das exigências das resoluções da OIT. No segundo governo de FHC, foram implementados alguns programas, como, por exemplo, o de apoio aos cursos pré-vestibulares para negros e carentes, como uma forma de diminuir a pressão por políticas de Ações Afirmativas nas universidades.

A contribuição efetiva dos governos de Fernando Henrique Cardoso como resposta à mobilização do Movimento Negro foi no sentido de propiciar uma desinterdição do tema do racismo e das desigualdades raciais no país no debate público. Mesmo assim, o

próprio presidente manteve uma posição ambígua quanto às soluções e alternativas para essa questão.

No final do segundo governo do presidente Fernando Henrique (1998-2002), houve uma intensificação dos debates por conta da mobilização na região da América Latina e Caribe, por conta da realização da 3ª CMR, em 2001. Nesse processo de mobilização dos movimentos negros nos países da região, sobretudo após a reunião de San Jose, Costa Rica, inicia-se uma mudança na percepção e no tom do Itamaraty acerca da questão das desigualdades raciais no Brasil.

A 3ª CMR provocou uma grande mobilização das organizações do Movimento Negro, atraiu a cobertura da imprensa e contribuiu para fomentar um “clima nacional” aberto à adoção de PPIR. Após a Conferência da ONU, o tema recebeu um novo tratamento na agenda governamental nos diferentes níveis de governo e em diferentes subsistemas de políticas. Mas cada subsistema envolve distintos níveis de governança política. No plano internacional, passa pelas organizações multilaterais como ONU, OIT, PNUD, OPAS, UNESCO e suas resoluções, as quais os Estados signatários devem cumprir. Na esfera nacional, representando o Estado brasileiro, o governo federal. No domínio local, as administrações municipais.

Esse cenário multifacetado conota que cada vez mais a formulação de políticas públicas é afetada por processos multiníveis que extrapolam os limites dos Estados nacionais. No entanto, no caso específico de iniciativas decorrentes das resoluções internacionais, o seu sucesso varia positivamente com o poder de pressão dos movimentos sociais sobre o governo nacional. Ser signatário das resoluções dos organismos multilaterais não é garantia da sua efetivação. O Estado brasileiro, embora seja um assíduo signatário dessas resoluções, é também conhecida sua contumaz inobservância, quando não desleixo, para o cumprimento dessas resoluções. Assim, o grau de implementação da agenda internacional oriunda da 3ª CMR depende em muito do poder de agência dos movimentos antirracistas no interior dos países signatários dessas resoluções.

* * * * *

As Políticas de Promoção da Igualdade Racial *per se* enfrentam um problema de natureza ontológica. De um modo geral, as políticas públicas organizam-se segundo o princípio da setorialidade (educação, saúde, turismo, agricultura, transportes, comunicação, etc.), plasmando subsistemas, comunidades, subcomunidades e coalizões de defesa. A promoção da igualdade racial – assim como as políticas para mulheres, idosos, jovens, LGBT

e outras identidades subalternizadas – não constitui um subsistema de política pública, pois não é um setor de atuação do Estado. Qual a constituição e o setor de uma política de igualdade racial?

Ao longo do texto, insisti no argumento sobre a ubiquidade do racismo, que, ao mesmo tempo, não está em lugar algum. Nesse sentido, a característica constitutiva das PPIR, bem como das de gênero, jovens, LGBT e idosos, é a transversalidade. Diante desse quadro, era importante analisar o surgimento da política das PPIR e seus desdobramentos, mas também mirar os subsistemas de políticas nos quais elas ganham materialidade, no caso desta tese, educação e saúde.

A hipótese principal que orientou a pesquisa diz que a atuação do Movimento Negro influencia, de maneira desigual, a formulação e implementação das PPIR no âmbito local, em decorrência do regime federalista e das dinâmicas internas próprias de cada uma das políticas setoriais.

O Movimento Negro, desde as primeiras entidades dos anos de 1920 às organizações dos anos de 1990, constitui, de maneira incansável, o principal, quando não único, questionador e desafiante do racismo e das iniquidades raciais no país. Somente após eventos internacionais (reuniões preparatórias para a 3ª CMR, em Durban), a atuação dos organismos multilaterais inicia uma mudança, ainda que tímida, em relação à “política racial” brasileira. Inclusive, a adoção da terminologia promoção da igualdade racial ascendeu e substituiu a ideia de combate ao racismo após a 3ª CMR.

A articulação dos movimentos e de recepção por parte de dirigentes e da burocracia estatal municipal foi capaz de fomentar a formação de uma tímida coalizão de defesa tênue de uma nova política pública.

* * * * *

No caso das políticas de educação e saúde, é importante ressaltar que, no Brasil, elas emergiram institucionalmente, como irmãs siamesas, no então Ministério da Educação e Saúde Pública, criado nos anos de 1930, por Getúlio Vargas. A partir de 1937, a denominação passou a ser simplesmente Ministério da Educação e Saúde. Além dessa origem institucional comum, essas políticas compartilhavam também a visão e seguiram uma orientação eugênica, como demonstrei no capítulo 3.

Tais políticas tiveram a mesmas origens institucional e ideológica, como também apresentam arranjos institucionais consolidados, sólidos legados institucionais e comunidades de políticas cristalizadas há décadas. Em suma, são políticas públicas com subsistemas

conformados há muitos anos, com crenças e valores profundos e de políticas (*deep core beliefs e policy core beliefs*) arraigados historicamente, cuja matriz foi a perspectiva eugênica, higienista, uma “forma de consertar o mundo”. No caso do Brasil, de livrá-lo da sua herança africana, da negritude, se não como traço físico/biológico, como característica cultural.

A explanação procurou demonstrar como o tema da raça sempre rondou a agenda governamental brasileira, de maneira assumida, direta e sem rodeios ou de forma escamoteada, com maior ou menor intensidade desde o pós-independência. Um fantasma aprisionado nas mentes das elites nacionais a anunciar o inevitável fracasso do Brasil como nação próspera. “O negro é povo, no Brasil. Não é um componente estranho de nossa demografia. Ao contrário, é a sua mais importante matriz demográfica” (Ramos, 1995[1957], p. 200). Não sem razão, a cultura popular é percebida como cultura negra. Uma identificação associativa perpetrada pelo Estado nacional durante a Era Vargas. A perspectiva do negro como cultura foi a forma de o regime varguista integrar a população negra no projeto de nação. Todavia, esse povo sempre foi visto como problema. Como as elites intelectuais, econômicas, políticas e militares não se veem no povo, este é visto como corpo estranho, perigoso e desestabilizador da ordem. Corpos a serem controlados por medidas higienistas, quando não considerados como excedentes, portanto descartáveis.

O racismo não é percebido como um problema. Antes é um “problema do negro”, um problema da integração do negro na sociedade de classe, dificultada pelos anos passados no cativeiro, mesmo que já se tenha passado 130 anos. A história da escravidão é apresentada como a fonte e raiz das desigualdades sociais racialmente orientadas. Esse é o grande *master frame* utilizado tanto à direita quanto à esquerda do matiz político nacional. Essa talvez seja uma das grandes falácias do pensamento social brasileiro. Uma fuga para o passado para não enfrentar as iniquidades do presente.

Tocqueville, em “A Democracia na América”, ajuda a desvendar o artil da narrativa da escravidão ao descortinar as diferenças entre a escravidão dos antigos e a dos modernos. Entre os antigos, qualquer um podia ser escravo independentemente da sua condição social ou étnico-racial. Porém, uma vez livre, o ex-escravo misturava-se à população livre e não mais poderia ser identificado como um ex-cativo, o mesmo acontecendo com os seus descendentes. Assim, o termo descendente de escravo jamais poderia ser aplicado.

Os modernos inovaram quando limitaram essa chaga unicamente aos africanos de pele escura. Dessa maneira é que os descendentes de africanos na diáspora, e os próprios africanos em África, carregam nos seus corpos uma identificação com a experiência da escravidão, mesmo que seus povos, digo dos africanos da contemporaneidade, não tenham

sido submetidos à escravidão²⁴⁷. Somente por meio da cor da pele é que se pode manter a narrativa da escravidão viva e funcionamento como mecanismo a iluminar a formação dos valores e crenças mais profundos dos indivíduos, a construção das imagens dos socialmente perversos e perigosos, daí a organização dos aparatos estatais de vigilância e segurança, assim como políticas de imigração e de emprego, entre outras.

Nesse sentido, ao evocar a escravidão como explicação para as desigualdades, minimiza-se, quando não se esconde o real motor das desigualdades, o racismo antinegro. Ao tempo, inviabiliza-se a sua superação. Assim, ao invés da tentativa de reavivar a velha, surrada e rejeitada expressão “democracia racial”, como insistem alguns, o novo século exige e cobra a construção de uma “República pós-racial”, na qual privilégios raciais, étnicos, de origem regional, de gênero e classe sejam superados para que possam florescer as qualidades de cada um e de cada uma. Para destruir as hierarquias raciais, é preciso promover os grupos sociais racializados. Mudar o eixo da política racial implica trazer a raça para o centro do debate para demonstrar como ela operar na formação racial do país e promover a desumanização daqueles que são alvos da racialização. O racismo interrompe sonhos, desperdiça inteligências, descarta vidas humanas.

* * * * *

A proposta desta tese foi examinar as PPIR, em particular as suas expressões nas áreas da educação e saúde em diferentes contextos (análise intercontextos), mas também observar a trajetórias de cada uma dessas políticas dentro de um mesmo contexto (análise intracontexto).

Nos capítulos empíricos, adotei uma perspectiva de análise intercontextual, a preocupação na explanação sobre a PPIR e as suas expressões na educação e na saúde foi no sentido de produzir uma avaliação comparativa entre os casos. Contudo, não procedi a um exame intracontextual da atuação do Movimento Negro vis a vis às políticas de modo a realizar uma avaliação sobre os diferentes *timings* das mudanças entre variadas políticas dentro de cada um dos casos. Ou seja, em uma análise intracaso. Esta tese privilegiou a análise intercasos.

Na análise intracontexto, foi possível inferir sobre as diferenças na atuação do Movimento Negro e entre as políticas. A constatação *prima facie* é de que diferentes políticas apresentam desempenhos distintos em uma mesma jurisdição administrativa. As variações no desempenho das políticas públicas foram explicadas por Arretche (1999; 2000). Essas

²⁴⁷ Importante diferenciar processos de colonização dos de escravização (cf. MBEMBE, 2013).

diferenças decorrem de uma combinação de três ordens de fatores: a) institucionais; b) estruturais; c) ação política (ARRETICHE, 2000). Segundo essa autora, as relações intergovernamentais, os mecanismos de coordenação e as estratégias de descentralização administrativa e financeira diferem bastante entre as políticas e entre os entes federativos. Portanto, esses percursos não são nem análogos nem sincrônicos.

Os achados de Arretche reforçam a saliência da variável federalismo nas análises sobre políticas públicas. Em concordância com essa autora, Abrucio (2005) lembra que o federalismo brasileiro exibe uma rara complexidade frente aos demais sistemas federais. No que tange ao objeto de pesquisa desta tese, o federalismo brasileiro, de tipo trino, materializado na Constituição de 1988, ampliou o repertório de atuação dos movimentos sociais para além daquelas consagradas pela literatura internacional, como performances públicas (manifestações de rua, abaixo-assinados, grupos de pressão etc.).

A autonomia municipal e a existência de instituições participativas democráticas, como os conselhos gestores de políticas, audiências públicas, fóruns e o orçamento participativo, ampliaram as possibilidades de participação cidadã. Propiciou também maior transparência dos negócios públicos, gerando mais *accountability*, como apontado por Avritzer e Wampler em diversos dos seus trabalhos, alguns deles citados ao longo deste texto. Essas instituições participativas aumentaram o raio e o lócus de atuação dos movimentos sociais.

Abers, Serafim e Tatagiba (2011; 2014) oferecem importante contribuição com a categorização dos repertórios de interação Estado-sociedade, que ajudou a refletir as dinâmicas de interação entre Estado e Movimento Negro para além da relação do embate. Ou seja, atuação dos militantes *por dentro* das instituições estatais.

O caso de Belo Horizonte destacou-se em quatro aspectos principais. Primeiro, pelo pioneirismo da criação da Secretaria Municipal de Assuntos da Comunidade Negra, em 1998. Segundo, pela organização e estruturação de uma política municipal de promoção da igualdade racial materializada no Plano Municipal de Promoção da Igualdade Racial (PBH, 2009) e na lei municipal que instituiu a referida política (Lei Nº 9.934\2010). Terceiro, o percurso institucional de elaboração do Plano e da Política Municipal de Promoção da Igualdade Racial. Quarto, a definição de instrumentos de gestão, monitoramento e acompanhamento da política, entre eles a proposta inovadora dos Grupos Gestores de Promoção da Igualdade Racial (GGPIR) em cada secretaria municipal.

A narrativa do caso da capital mineira é de que o Movimento Negro local exerceu forte influência na formulação da Política Municipal de Promoção da Igualdade Racial.

Elementos como habilidade política e ação diligente, características do empreendedor de políticas (*policy entrepreneurs*), ambiente favorável, expresso na presença de aliados no governo. É importante lembrar que depois de 2004 essa área passa a ser comandada por uma militante do PT com bastante desenvoltura dentro do partido e da gestão, a qual ocupou o cargo de coordenadora da CPIR por seis anos, até a sua morte.

O falecimento da coordenadora da CPIR e o fim da aliança entre PT e PSB são eventos marcantes na trajetória dessa política em Belo Horizonte. Após ambos os acontecimentos, percebe-se uma perda de fôlego. Duas variáveis estocásticas significativas que entram em ação e alteram a trajetória da política.

Se, por um lado, a PPIR pode ser aquilatada como reflexo da atuação do Movimento Negro, tanto no processo de construção quanto no desenho institucional bem delineado. Por outro lado, as áreas de educação e saúde apresentaram desempenhos com diferenças notáveis entre elas, tanto de resultado quanto de intervenção do movimento social.

Na área da educação, a ação do Movimento Negro local também se faz notar. O coletivo “Educação Negra”, cuja existência é anterior ao projeto “Oportunidades Iguais para Todos”, que reforçou antigos laços e fomentou a inclusão de novos participantes, teve um papel relevante na implementação da proposta de Educação para as Relações Étnico-Raciais e o Ensino de História da África e Cultura Afro-Brasileira. A educação sempre foi uma área de atuação do Movimento Negro em Belo Horizonte. Algumas das lideranças do Movimento Negro são professores – universitários e da rede municipal de ensino, muitos deles são filiados ao PT.

Desde a primeira gestão do PT (1993-1996), lideranças negras assumiram cargos na burocracia municipal, inclusive participando ativamente da formulação do projeto “Oportunidades Iguais para Todos”, em 1995. Convém ressaltar que essa gestão criou um ambiente favorável ao tema da igualdade racial.

Por sua vez, na área da saúde os fatos apontaram para a ausência de uma militância negra no setor, e para um estilo de gestão não aberta à participação. As ações da SMS de Belo Horizonte não incentivaram à participação social no que tange à doença falciforme. Indubitavelmente, nesse setor o Movimento Negro não foi um agente de mudança.

Assim, o caso de Belo Horizonte caracteriza-se por ter uma política municipal de igualdade racial consistente, porém com desempenho desigual nas áreas de educação e saúde. A diferença entre esses setores reside em três fatores básicos: rede de ativistas em políticas públicas, presença de aliados em postos-chaves na secretaria; clima nacional favorável; ambiente político e institucional propício para as mudanças (legislação nacional e municipal,

recursos financeiros e humanos disponíveis). Diante das evidências, pode-se afirmar que, em Belo Horizonte, se esboçou a formação de uma coalizão de defesa tanto na área de igualdade racial (CPIR) quanto na educação (SMED-BH), porém sem congêneres na saúde.

No caso do Recife, o cenário apresentou-se distinto ao observado na capital das Alterosas. A primeira diferença refere-se ao aspecto temporal das ações. Enquanto em Belo Horizonte o processo de entrada na prefeitura é anterior à própria Marcha, na Venezuela brasileira as primeiras ações direcionadas à promoção da igualdade racial iniciaram-se a partir de 2001. Além disso, não houve a elaboração formal de um plano ou uma política municipal expressa em documentos ou leis. Por fim, vale lembrar a diferença sobre o desempenho no tipo de política setorial. Enquanto a saúde exibiu uma ação diligente, na educação a execução da política foi claudicante.

Ainda que um grupo de militantes do Movimento Negro tenha iniciado uma ação de identificar e articular os ativistas negros na gestão municipal, essa mobilização ganhou robustez e consequência em termos de ação coletiva após a assinatura do acordo de cooperação técnica com PNUD e DFID para a implementação do Programa de Combate ao Racismo Institucional (PCRI), em 2003. Com isso, não se quer menosprezá-las. Mesmo porque aquela movimentação dos ativistas negros foi importante para a escolha do Recife como uma das cidades para executar o programa. O importante a ressaltar é que o PCRI produziu um liame institucional suscitado pela ação anterior. A própria escolha da prefeitura do Recife pelo PNUD decorreu de uma avaliação da existência de uma articulação, mesmo que tênue, da militância negra na gestão.

No caso da saúde, esse setor ostenta características consistentes com os elementos previstos nos modelos. Um governo recém-empossado sintonizado com as causas dos movimentos sociais, aprovação de uma lei fomentada pelo Movimento Negro, indicação de ativistas para ocupar cargos na gestão e a existência de servidores públicos comprometidos com o novo item na agenda, garantia da participação de organizações do MN na política prevista na legislação específica, destinação de recursos orçamentários para implementar as ações previstas na lei. Enfim, um cenário cujas oportunidades políticas sem mostravam auspiciosas, onde rapidamente começou a se formar uma coalizão de defesa em torno do Programa de Anemia Falciforme. Uma coalizão formada por profissionais de saúde, especialistas e organizações do Movimento Negro.

Por sua vez, a área da educação enfrentava um quadro discrepante, comparado ao da saúde, ainda que ambas as secretarias estivessem sob a gestão do mesmo partido, o PT. Na educação, as primeiras ações não se deram logo após a aprovação da Lei 10.639/2003, mas

somente sob a égide do PCRI. No Recife, não havia uma rede de professores ativistas em defesa de uma educação antirracista. Havia e há ações isoladas por parte dos professores, não constituindo uma rede de ativistas.

A inovação, o diferencial importante na experiência petista no Recife foi o OP temático, que mobilizou não só questões identitárias como de gênero (mulher e LGBT), raça, geracional (idosos e juventude), mas também as questões da cultura, saúde, educação e direitos humanos, entre outros. No entanto, falhou ao não respeitar o caráter deliberativo do OP conforme proposta original iniciada em Porto Alegre.

Na realidade, o OP do Recife, apesar de o seu desenho ser consistente com outras experiências petistas, ficou encapsulado, enredado na lógica de funcionamento do “Programa Prefeitura nos Bairros”, implementado por Jarbas Vasconcellos nas suas duas passagens pela Prefeitura do Recife (1985-1988) e (1993-1996).

As plenárias do OP deveriam ser deliberativas, mas no Recife tanto o OP regional (obras físicas) quanto o OP temático tornaram-se momentos de apresentação de demandas. Em um momento posterior, gestores e técnicos das secretarias fariam a “mineração” dessas demandas e reivindicações, selecionando as mais ajustadas às suas visões de políticas públicas.

O OP temático surgiu como uma tecnologia organizacional de gestão das identidades, numa perspectiva multiculturalista. Todavia, um multiculturalismo, se não envergonhado, com discurso vazio, mero jogo de palavras. Devo lembrar que na área da cultura o slogan da gestão petista era “Recife Multicultural”.

O OP temático, como qualquer outra tecnologia organizacional, era compreendido de diferentes maneiras pelos participantes do processo. O OP, na qualidade de instituição democrática participativa, foi concebido como uma instância governamental de natureza deliberativa. No OP temático, os grupos “identitários” eram convidados a expressar suas demandas em termos de políticas públicas de natureza local, portanto inteiramente ao alcance do poder público municipal. Muitas dessas demandas, talvez a sua maioria, não exigiam uma alocação específica de recursos financeiros, mas a mudança na reprodução de velhos preconceitos e discriminações. Aparentemente eram mais fáceis de executar, pois não envolveria elevadas somas de recursos financeiros. Eis o engano. O nível de definição de objetivos e alocação de recursos orçamentários é o mais superficial, conforme a descrição de Sabatier e Jenkins-Smith (1999).

O problema do OP temático é que suas demandas identitárias questionavam o nível mais profundo do sistema de crenças e valores das lideranças políticas (prefeito e

secretários municipais) e do corpo técnico da prefeitura. Portanto, não conseguia ultrapassar a margem da vocalização das demandas.

A gestão da identidade como um mecanismo de desativar potenciais conflitos sociais figura como um ponto de atrito entre Estado e movimentos sociais. Enquanto o primeiro elabora uma política de identidade (uma gestão das identidades, da diferença) como uma tecnologia gerencial (JAIME, 2016), os movimentos sociais mobilizam as identidades para fazer política e influir nos processos decisórios e transformar a realidade de subalternização.

A riqueza do OP temático foi propor ultrapassar a visão antagônica entre universalismo e focalização em políticas públicas e a ilusão de cidadão universal *versus* particularismos identitários vistos como afronte à ordem democrática. O argumento quimérico apenas esconde que o cidadão universal, também reconhecido como a pessoa humana do Estado de Direito, é um homem, branco, heterossexual e de meia idade. Ou seja, um particularismo que se assume universal e subalterniza todas as demais formas de particularidades. A experiência do OP, em certa medida frustrada, ensina que “a política pública deve ser para todos e só atinge esse objetivo se detiver um olhar nas especificidades” (ALVES, 2010, p. 105).

Salvador apresentou-se como o caso enigmático. O único entre os casos analisados em que as entidades dos movimentos étnico-raciais têm direito a uma cadeira entre os representantes dos usuários do SUS no Conselho Municipal de Saúde. Ao mesmo tempo, é também aquele que tem o mais baixo grau de participação das entidades do Movimento Negro nas políticas públicas. Sem embargo, na capital baiana também houve diferenças significativas no desempenho entre as três políticas analisadas.

A Secretaria Municipal da Reparação (SEMUR), criada em 2003, foi o único órgão que manteve o seu *status* administrativo de secretaria ao longo dos anos, independentemente do matiz ideológico do governo municipal. Contudo, após a fase de grande agitação administrativo-institucional correspondente ao período de 2003 a 2007, quando da criação da agência municipal e vigência do convênio PNUD/DFID, o encerramento do acordo de cooperação e o fim da aliança política com os partidos de esquerda (PT e PC do B), em 2008, significou a contração do tema na agenda governamental. Em 2014, a SEMUR apresentou o Plano Municipal de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – PMPPIR. A elaboração do plano foi iniciada em 2012 com a formação do grupo de trabalho criado para esse fim. O referido plano não traz os instrumentos de gestão para viabilizar o alcance dos objetivos e metas.

No caso do setor saúde, Salvador caracteriza-se por ativismo negro, por conta da atuação de um pequeno grupo de profissionais de saúde, mesclado com baixa participação da sociedade social negra nas políticas públicas. Esse ativismo negro em saúde foi intenso em um determinado período (2005-2008), para, no governo seguinte, perder ímpeto, concomitante com a ação de variáveis estocásticas, como a saída de diversos componentes da equipe responsável pela idealização, formulação e implementação da proposta de ASPERS. Ou seja, esse ativismo negro em saúde estava altamente concentrado em um grupo de servidoras municipais, sem o apoio de organizações do Movimento Negro. Sem uma rede de apoio e sustentação, uma vez desfeito o grupo de servidoras, o trabalho foi desmontado.

No caso da educação, a narrativa sinalizou para uma participação destacada de organizações dos movimentos sociais na execução de projetos educativo-culturais em parceria com a prefeitura da cidade, desde o final dos anos de 1990 até os primeiros anos deste século. A partir de 2005, contraditoriamente, após a vitória de um governo de centro-esquerda, essa participação diminuiu. Não foi possível averiguar as questões que explicam esse afastamento. O importante a reter é que o processo de implementação da proposta de uma educação para as relações étnico-raciais foi conduzido pela equipe da SMED-SSA sem envolvimento das organizações do Movimento Negro.

Em suma, em Salvador não se constituíram coalizões de defesa em torno da política de promoção da igualdade racial com o envolvimento das organizações do Movimento Negro. Há um ativismo em políticas públicas no interior da prefeitura, contudo sem laços com a sociedade. Essa característica é comum às três áreas analisadas.

O Quadro 7.1 resume as diferenças entre as políticas em cada um dos casos analisados.

Quadro 7 1- Comparação de atuação do Movimento Negro por cidade e áreas da política

Cidades	Áreas da política		
	Igualdade Racial	Educação	Saúde
Belo Horizonte	Ativismo forte (capacidade de articulação)	Ativismo docente forte	Ausência de ativismo em saúde
Recife	Ativismo em políticas públicas forte, porém limitado a um momento específico (2001-2006)	Ativismo docente fraco	Ativismo em saúde forte
Salvador	Ativismo em políticas públicas forte, porém limitado a um momento específico (2005-2008)	Ausência de ativismo docente	Ativismo em saúde forte limitado a um momento específico (2005-2008)

Fonte: Elaboração própria

As formas de atuação, interação e dos repertórios mobilizados pelos movimentos sociais variam positivamente em relação à experiência desses movimentos segundo o contexto histórico-social nos quais estão inseridos. A maior ou menor interlocução dos movimentos sociais com a municipalidade depende do tipo de movimento e da trajetória dessa relação.

Até meados da década de 1980, Salvador tinha movimentos sociais pujantes. No processo de redemocratização, experimentou gestões municipais de caráter tecnocrático e fechadas ao diálogo. Por sua vez, no mesmo período, o Recife e Belo Horizonte vivenciaram gestões municipais abertas à participação popular. Os retornos negativos, no caso da primeira cidade, e positivos, em relação às duas últimas, reforçaram as trajetórias de interação dos movimentos sociais com o Estado, corroborando os achados de Avritzer (2007; 2009) e Fernandes (2004).

* * * * *

Burstei (1999) lembra que, Theda Skocpol et. al. (1995) quando questionados sobre o impacto direto das organizações de mulheres na aprovação de legislações estaduais que promulgaram as pensões para as mães, no início do século XX, argumentaram que a opinião pública tivera um papel importante. Concluem, alicerçados em Kingdon (2015 [1984]), que as pensões das mães se tornaram uma ideia cuja hora havia chegado.

Creio que a questão fundamental é explicar sobre como a hora de uma ideia chega. Nesta tese, procurei demonstrar que, para os grupos desprovidos de recursos de poder como dinheiro, sem contato direto com membros destacados de governos, sem aliados influentes no fluxo da política e nas subcomunidades de políticas, como é o caso, por exemplo, da população negra, vista como um problema e excluída dos espaços de poder político e econômico, a hora da ideia da promoção da igualdade racial chegou após uma longa marcha que resultou ainda em pequenos ganhos e muitos recuos.

Logo após a 3ª CMR, o Brasil assistiu pela mídia a um forte e acirrado debate sobre a adoção das primeiras medidas de Ações Afirmativas. Em 2010, o STF aprovou por unanimidade a constitucionalidade dessas medidas, 122 anos após a Abolição da Escravatura. No caso brasileiro, a ideia de promoção da igualdade racial chegou somente após uma mudança no plano internacional, no qual as agências multilaterais, juntamente com o Movimento Negro, tiveram um papel importante em colocar o tema da igualdade racial para a agenda decisória apesar da reação das forças contrárias nos diversos governos, quer de direita, quer de esquerda.

Os organismos internacionais atuaram como aliados do Movimento Negro no processo de transposição de barreiras institucionais e políticas, muitas vezes invisíveis. Em alguns desses órgãos, houve a atuação destacada, sobretudo de mulheres negras brasileiras, na construção de pontes com o movimento social e no convencimento das autoridades brasileiras, nos três níveis de governo, sobre essa agenda.

A hora da ideia da promoção da igualdade racial chegou ao Brasil após um atraso de 50 anos em relação à Índia e mais de 30 anos em relação aos Estados Unidos (cf. Carvalho, 2005), favorecida por eventos internacionais e mudança na postura das agências multilaterais, fim do consenso nacional em torno da ideia de *democracia racial*, resultado da longa e incansável luta do Movimento Negro, e o rompimento da unidade racial no segmento branco brasileiro. A hora de uma ideia chega quando há uma confluência de fatores que modificam a percepção da opinião pública e a preferência de atores fundamentais no processo, como o Executivo, os congressistas e o Judiciário, no caso brasileiro, o STF no exercício do controle da constitucionalidade.

* * * * *

Esta tese não apresentou orçamentos ou gastos dos órgãos públicos das cidades estudadas. O acesso a esses dados revelou-se impossível. Evasivas, escusas, negativas, enfim os mais diferentes argumentos para não fornecer um dado que se pressupõe público. Um exemplo pode dar a ideia do tamanho das dificuldades enfrentadas na obtenção de dados. Para conseguir a relação dos conselheiros do Conselho Municipal de Saúde de Salvador foram necessários três meses após o pedido feito à Ouvidoria da Secretaria Municipal de Saúde, uma vez que me foi negado o acesso a essa informação no conselho. O acesso a informações públicas depende de relações de proximidade ou simpatia (cf. PLANK, 2001).

Uma das lacunas desta pesquisa refere-se aos orçamentos e gastos dos órgãos e das políticas analisadas, uma questão a ser sanada por outras pesquisas. Afinal, quais os orçamentos destinados a essas políticas e os efetivamente executados? Qual o grau de contingenciamento dos recursos das políticas de promoção da igualdade racial? Essas são algumas das questões não respondidas por esta tese.

Na Secretaria de Educação da prefeitura de Salvador, também não foi possível entrevistar servidores responsáveis pela implementação da educação para relações étnico-raciais no período atual. As exigências impostas para o pesquisador inviabilizaram a realização de entrevistas com os gestores do período 2013-2015. Destaco aqui o comportamento arredo e receoso por parte dos servidores públicos municipais, com algumas

e honrosas exceções, em participar da pesquisa. Para ilustrar esse clima de receio, uma servidora municipal, concursada, diversas vezes recusou o convite para uma conversa, que seria em um local longe da prefeitura e sem gravador. Detalhe importante: essa servidora é minha amiga há mais de vinte anos. A mesma dificuldade, enfrentei na Secretaria Municipal de Saúde de Belo Horizonte, porém minimizada pelo acesso à *Revista Pensar BH* e às informações disponibilizadas no site da secretaria e da prefeitura de Belo Horizonte.

Uma das dificuldades na consolidação da mudança institucional, no que se refere às PPIR, é que os movimentos negros e a população negra em geral têm pouca penetração na estrutura do Estado brasileiro. São raras as pessoas negras que ocupam cargos decisórios na burocracia estatal, e menos ainda aqueles que têm uma atuação destacada na esfera privada (sobre executivos negros, cf. o trabalho de Jaime, 2016).

Esta tese, no seu exercício comparativo de compreender as mudanças institucionais suscitadas pelas PPIR, destacou os aspectos dinâmicos desses processos, exibindo suas variações no tempo e no espaço. Neles, a ação de variáveis aleatórias encerra oportunidades e cria constrangimentos e contingências para os movimentos sociais e as políticas públicas, modificando a trajetória e, por conseguinte, os resultados de uma dada política. Isso é mais sentido no campo movimentalista, como, por exemplo, a morte de uma liderança ou a dispersão de um grupo de ativistas que tinha uma atuação coletiva e em um órgão específico (o caso da SMS de Salvador).

* * * * *

Em 2015, o item da igualdade racial, de gênero e de direitos humanos acusou a perda de espaço na agenda governamental. Naquele ano, o novo governo promoveu a fusão das Secretarias de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, de Direitos Humanos e de Políticas para as Mulheres. Em substituição, foi criado o Ministério das Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos, no qual, posteriormente, foi incluída a Secretaria da Juventude. Em 2016, esse Ministério foi extinto pelo governo Temer, foi recriado em 2017 sob a denominação de Ministério dos Direitos Humanos.

Em 2016, a ONU publicou um relatório em que afirma categoricamente que o Brasil falhou em implementar uma política de promoção da igualdade racial no país. Na opinião da relatora para Direitos de Minorias da ONU, Rita Izak, o governo brasileiro foi incapaz de reduzir o abismo social que separa brancos e negros. Segundo ela, o governo fracassou por não saber enfrentar o problema da discriminação arraigada, a exclusão, a pobreza, os altos índices de violência e o analfabetismo, problemas concentrados na

população negra.²⁴⁸ A ironia perversa foi a repercussão da notícia no site do PSDB. Ao que parece, o partido se regozijou com o fracasso supostamente apenas dos governos petistas. É como se esse partido, o PSDB, quando no governo, não tivesse claudicado e procrastinado a adoção de medidas de ações afirmativas.

Segundo King e Smith (2005), nos Estados Unidos há duas ordens institucionais raciais em choque: “ordem institucional racial supremacista branca” e uma “ordem institucional racial igualitária transformadora”. A ideia de ordem racial está alicerçada no reconhecimento da existência de sistemas de hierarquias raciais.

Se não há elementos para pensar a existência, no Brasil, de algo de natureza semelhante às “ordens institucionais raciais”, e se no momento não se pode afirmar a existência de ordens institucionais raciais, é crível argumentar a presença de três grupos em disputa: a) elite branca racista conservadora; b) elite branca reformista c) movimento igualitário transformador, composto por organizações negras, parte das burocracias estatais e alguns brancos antirracistas. Essa categorização não reflete a classificação segundo o matiz ideológico entre esquerda e direita. Há, no interior dos partidos de centro-esquerda e esquerda, setores que se identificam com a perspectiva “racial” da elite branca conservadora, emprestando mais dramaticidade a esse complexo enredo.

A elite branca reformista, composta pelos partidos de esquerda e centro-esquerda, demonstrou sua incapacidade para promover políticas públicas que resulte no progresso e desenvolvimento da população negra. O movimento igualitário transformador, por sua vez, em certos momentos da história demonstrou capacidade organizativa e de mobilização, arregimentando milhares de simpatizantes e militantes, porém sem grande penetração no aparelho de Estado, fato que limita seu poder de pressão, negociação e mudança.

O presidente eleito, em 2018, anunciou desde a campanha eleitoral ser contrário à agenda pró-igualdade racial e de gênero. Vislumbra-se uma mudança radical na agenda governamental e decisória do novo governo. Se o temas da promoção da igualdade racial e de gênero já havia perdido espaço considerável, muito provavelmente, a partir 2019 será defenestrado da agenda do governo federal.

Há sinais visíveis de que o novo governo federal dará outro tipo de tratamento aos movimentos sociais. Se não se pode afirmar que serão criminalizados, ser alvo de perseguição política, terem suas demandas descaracterizadas e esvaziadas de conteúdo político, é plausível

²⁴⁸ “Políticas de igualdade racial fracassaram no Brasil, afirma ONU”. Jornal Estado de São Paulo, 14 março 2016. Disponível em <https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,politicadas-de-igualdade-racial-fracassaram-no-brasil--afirma-onu,10000021133>. Acesso em 20 de set. 2018.

admitir que haverá uma mudança expressiva na forma de interação do Estado com os movimentos sociais. Em suma, com base nas teorias esboçadas nesta tese, a predição para a próxima quadra histórica aponta para um regime político de natureza fechada, tecnocrático, sob o qual se esboça um refluxo dos movimentos sociais.

Estamos vivendo tempos em que o espectro do neofascismo não apenas vagueia, mas aparece no horizonte como uma possibilidade concreta de retorno na Europa e também no Brasil. Se quando Marx formulou a frase “tudo o que era sólido se evapora no ar” (MARX, 1997 [1847], p. 26) refletia sobre o desmantelamento da antiga ordem no século XIX, nos umbrais do século XXI essa assertiva se mostra válida para a democracia no ocidente e nos países ocidentalizados como o Brasil.

Mas, se a máxima de Theodore Lowi de que a política pública (*policy*) gera a política (*politics*) é igualmente correta, teremos muitos embates cujos resultados são incertos e não sabidos. Enfim, a história não tem um fim, como vaticinou Fukuyama (1992). Enquanto existir coletividade humana, a história continuará a ser feita, pois, como afirmou Marx no 18 de Brumário, “os homens fazem a História, mas não sabem que a fazem” (MARX, s/d [1852], p. 6).

Políticas públicas não se limitam à definição de áreas prioritárias e à discussão sobre instrumentos gerenciais e alocação de recursos orçamentários para determinadas áreas. Elas são a expressão material de um conjunto de ideias sobre as partes que compõem uma sociedade, sobre o funcionamento do Estado e sobre o que cabe à cada parte da sociedade. Portanto, antes de ser uma discussão técnica, restrita a especialistas, ela é um campo em disputa. É a questão central da própria política.

Referências

- ABERS, R.; VON BÜLOW, M. “Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade?” **Sociologias**, Porto Alegre, ano 13, n. 28, set./dez, 2011.
- ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. “A participação na era Lula: repertórios de interação em um Estado heterogêneo”. Trabalho apresentado no GT04 Controles Democráticos e Legitimidade. **35º Encontro Anual da Anpocs**. Caxambu, Minas Gerais, 2011. Disponível em https://www.nepac.ifch.unicamp.br/pf-nepac/2011-artigo-abers_rebecca_serafim_lizandra_tatagiba_luciana.pdf. Acesso em 23/09/2017.
- _____. Repertórios de interação Estado-Sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência na era Lula. **Dados – Revista de Ciências Sociais** [Rio de Janeiro] v. 57, n. 2, 2014.
- ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, nº 24: 41-67 jun. 2005.
- _____. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: FLEURY, S. (org.). **Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- ABRUCIO, F. L.; COSTA, V. M. F. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1998.
- AFFONSO, R. Descentralização e reforma do Estado: a federação brasileira na encruzilhada. IN: **Economia e Sociedade**. Campinas, Vol. 9, nº 1 (14), jun. 2000.
- ALBERTI; Verena; PERREIRA, Amílcar (Orgs.). **Histórias do movimento negro no Brasil: depoimentos ao CPDOC**. Rio de Janeiro: Pallas, CPDOC-FGV, 2007.
- ALBUQUERQUE, R. C. **O Brasil social: realidades, desafios, opções**. Rio de Janeiro: IPEA, 1993.
- _____. O Progresso Social do Nordeste: um balanço de quase meio século. **Revista Econômica do Nordeste**. Fortaleza, v. 28, n. 4, out/dez, p. 469-490, 1997. Disponível em https://www.bnb.gov.br/projwebren/Exec/artigoRenPDF.aspx?cd_artigo_ren=36. Acesso em 24 janeiro de 2017.
- ALMEIDA, M^a H. T. **Federalismo, Democracia e Governo no Brasil: Idéias, Hipóteses e Evidências**. BIB, São Paulo, n ° 51, 2001.
- _____. Recentralizando a federação? **Rev. Social. Polit.** [online]. 2005, n. 24, <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782005000100004>.
- ALONSO, Ângela. As Teorias dos Movimentos Sociais: um balanço do debate. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, (76), 2009.
- _____. **Flores, votos e balas: o movimento abolicionista brasileiro (1868-88)**. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.
- ALONSO, Ângela; COSTA, Valeriano; MACIEL, Débora. Identidade e estratégia na formação do movimento ambientalista brasileiro. In: LUCHMANN, L. H. H.; SELL, C. E.; BORBA, J. (Orgs.). **Movimentos sociais, participação e reconhecimento**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2008.

- ALVES, João P. de F. F. **Identidade cultural e orçamento participativo**: articulação e demandas identitárias em espaços de participação pública. 2010. 119 f. Dissertação (Mestrado). Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010.
- ALVES, Carmem D. **A implementação da Lei 10.639/2003 nas escolas municipais do Recife e o papel da gestão escolar**. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2013.
- AMÂNCIO, Júlia M. **Dinâmicas políticas microterritoriais**: organizações comunitárias e acesso às políticas públicas na periferia de São Paulo. 2013. 234 f. Tese (Doutorado). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Estadual de Campinas. Campinas, SP, 2013.
- ANDREWS, George R. **Negros e brancos em São Paulo (1888-1988)**. Bauru: Edusc, 1998.
- _____. Mobilização política negra no Brasil, 1975-1990. **História: Questões & Debates**, Curitiba, volume 63, n.2, p. 13-39, jul./dez. 2015. Editora UFPR.
- ANSELMO, J. R. **O papel do Supremo Tribunal Federal na concretização do federalismo brasileiro**. 2006. Tese (Doutorado em Direito Constitucional). Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2006.
- ARAÚJO, L.; RODRIGUES, M^a de L. Modelos de análise das políticas públicas. **Sociologia, Problemas e Práticas**, n^o 83, 2017.
- ARRETCHE, M. T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, vol.14, n. 40, p. 111-141, jun. 1999.
- _____. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.
- _____. Federalismo e democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n.4, 2001a.
- _____. Uma Contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. (Orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001b.
- _____. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n.80, 2002a.
- _____. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n.3, 2002b.
- _____. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n.2, 2004.
- _____. Quando instituições federativas fortalecem o governo central? **Novos estudos - CEBRAP**, São Paulo, n. 95, mar. 2013.
- AVRITZER, Leonardo. **Sociedade civil e democratização**. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 1994.
- _____. **A participação no Nordeste**. Belo Horizonte: UFMG, 2007.
- _____. **Participatory institutions in democratic Brazil**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2009.
- AVRITZER, Leonardo; GOMES, Lilian C. B. Política de Reconhecimento, Raça e Democracia no Brasil. **DADOS**, Rio de Janeiro, vol. 56, n. 1, 2013.

- AZEREDO, Albuíno. Justiça social como princípio. In: SANTOS, I. dos; ESTEVES FILHO, A. (orgs.). **Os afro-brasileiros na gestão pública**: coletânea de artigos. Rio de Janeiro: CEAP, 2012.
- AZEVEDO, A. **O Mulato** (1881). Versão para eBook. Disponível em <http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/omulato.pdf>. Acesso em 04/07/2017.
- AZEVEDO, Célia M^a M. de. **Onda negra, medo branco**: o negro no imaginário das elites do século XIX. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- _____. “O Abolicionismo Transatlântico e a Memória do Paraíso Racial Brasileiro”. **Estudos Afro-Asiáticos**, n. 30, 1996.
- AZEVEDO, Thales. **As elites de cor numa cidade brasileira**: um estudo de ascensão social, classes sociais e grupos de prestígio. Salvador: EDUFBA: EGBA, 1996 [1953].
- _____. **Democracia racial**: ideologia e realidade. Petrópolis: Vozes, 1975.
- BACELAR, Jeferson. A Frente Negra Brasileira na Bahia. **Afro-Ásia**, n. 17, Salvador, 1996.
- BACHRACH, P.; BARATZ, M. S. Poder e decisão. In: CARDOSO, F. H.; MARTINS, C. E. (Orgs.). **Política e sociedade**. São Paulo: Ed. Nacional, 1979.
- BAIOCCHI, Gianpaolo; CORRADO, Lisa. Uma etnografia sobre sociedade civil, raça e participação: o caso curioso do associativismo étnico em Salvador, Bahia. In: AVRITZER, L. (Org.) **A participação no Nordeste**. Belo Horizonte: UFMG, 2007.
- BALL, Stephen J.; MAINARDES, Jefferson. (Orgs.). **Políticas educacionais**: questões e dilemas. São Paulo: Cortez, 2011.
- BARBOSA, Pedro. **Organização e Institucionalização Política do Movimento Negro de Uberlândia (MG)**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais), UFRN/Natal, 2011.
- _____. **O Movimento Negro mineiro e a esfera pública**: desafios e perspectivas para um fórum intergovernamental de promoção da igualdade racial. 2014. 274 f. Tese (Doutorado). Faculdade de Ciências e Letras. Universidade Estadual Paulista, Araraquara, SP, 2014.
- BASTIDE, Roger. A Imprensa Negra no Estado de São Paulo. In: BASTIDE, Roger. **Estudos afro-brasileiros**. São Paulo: Perspectiva, 1983.
- BATISTA, E. et al. (Orgs.). **Saúde da população negra**. Petrópolis, RJ: DP et Alii.: Brasília, DF: ABPN, 2012.
- BATISTA, M^a de Fátima de O. **A emergência da lei 10.639/03 e a educação das relações étnico-raciais em Pernambuco**. 2009. 102 f. Dissertação (Mestrado). Centro de Educação. Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2009.
- BASTOS, Eloisa Solange M. **Avaliação da Política de Saúde Integral da População Negra no Município de Salvador**. Dissertação (Mestrado em Políticas sociais e Cidadania). Universidade Católica de Salvador. Salvador, 2013.
- BASTOS, Eloísa Solange Magalhães; PITTA, Ana Maria Fernandes. A política de saúde integral da população negra no município de Salvador. **Cadernos do CEAS**: Revista crítica de humanidades, [S.l.], n. 236, p. 108-124, jun. 2016.
- BELO HORIZONTE. Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais. Gerência de Coordenação da Política Pedagógica. Secretaria Municipal de Educação. Prefeitura de Belo Horizonte, novembro de 2004.

_____. – Prefeitura de Belo Horizonte. Secretaria Municipal de Educação. Caderno Informativo – **Grupo Gestor de Promoção da Igualdade Racial - GGPIR**. Belo Horizonte: SMED, 2012.

_____. Caderno Informativo. **Grupo Gestor de Promoção da Igualdade Racial – GGPIR** – Secretaria Municipal de Educação. Prefeitura de Belo Horizonte, Belo Horizonte, MG, 2012.

BENEDITO, Mouzar. **Luiz Gama: o libertador de escravos e sua mãe libertária**, Luíza Mahin. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

BERNARDES, L. C. **Plano Municipal de Promoção da Igualdade Racial de Belo Horizonte: uma análise do seu conteúdo**. Gestão Pública (monografia) Belo Horizonte, 2013

Berquó, Elza; Alencastro, Luiz F. "A emergência do voto negro". **Novos Estudos Cebrap**, nº 33, São Paulo, 1992.

BIRKLAND, T. A. Agenda Setting in Public Policy. In: FISCHER, F.; MILLER, G.; SIDNEY, M. (editors). **Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods**. Boca Raton, FL: CRC Press, 2007.

_____. **An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making**. 3ed. New York: Routledge, 2015.

BLIKSTAD, Karin D. **O agir coletivo nas interfaces da sociedade civil e do sistema político: o caso da atuação do movimento de moradia de São Paulo sobre a política pública habitacional**. 2012. 166 f. Dissertação (Mestrado). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Estadual de Campinas, SP, 2012.

BOAVENTURA, Edivaldo M. Estudos africanos na escola baiana: relato de uma experiência. Revista da FAEEBA – **Educação e Contemporaneidade**, Salvador, v. 12, n. 19, jan/jun., 2003.

BORGES, R (Org.). **Fórum para igualdade racial: articulação entre Estados e Municípios**. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert Stiftung, 2005.

BOURDIEU, Pierre; WACQUANT, Lóïc. In: Nogueira, Maria Alice; CATANI, Afrânio. (Orgs.). **Escritos de Educação**. Petrópolis: Vozes, 1998.

BOURDIEU, Pierre. **A miséria do mundo**. 5ªed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003.

BOX-STEFFENSMEIER, Janet, M.; BRADY, Henry F.; COLLIER, David. (Eds.). **The Oxford handbook of political methodology**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

BRANDÃO, A. A. (Org.). **Cotas raciais no Brasil: a primeira avaliação**. Rio de Janeiro: DP&A, Coleção Políticas da Cor, 2007.

BRANDÃO, Maria. **Thales de Azevedo: contribuições à institucionalização das ciências sociais e o ciclo dos estudos de relações interétnicas**. Salvador: **Afro-Ásia**, nº 17. 1996.

BRASL. **Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana**. Brasília, 2004.

_____. **12ª Conferência Nacional de Saúde: Conferência Sérgio Arouca; Brasília, 7 a 11 de dezembro de 2003: relatório final/Ministério da Saúde, Conselho Nacional de Saúde**. Brasília: Ministério da Saúde, 2004, 230 p. (Série D. Reuniões e Conferências). Disponível em http://conselho.saude.gov.br/biblioteca/relatorios/relatorio_12.pdf. Acesso em 03 de fev. 2018.

_____. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Mensagem ao Congresso Nacional**: abertura da 4ª Sessão Legislativa Ordinária da 52ª Legislatura/Luiz Inácio Lula da Silva. Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República, 2006.

_____. **Plano Nacional de Implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana**. Brasília, 2009.

_____. **Racismo institucional com determinante social de saúde**. Presidência da República, Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – Seppir/PR. Brasília, 2011.

_____. **A abolição no Parlamento**: 65 anos de lutas. Brasília: Senado Federal, 2012.

_____. Presidência da República. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**: Relatório Nacional de Acompanhamento /Coordenação: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos; supervisão: Grupo Técnico para o acompanhamento dos ODM. - Brasília: Ipea : MP, SPI, 2014.

BREMAEKER, F. E. J. **O Município como ente governamental autônomo**. IBAM/APMC/NAPI/IBAMCO, 2004.

_____. **As finanças municipais em 2015**. Observatório de Informações Municipais. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em <<http://www.oim.tmunicipal.org.br>>. Acesso em 19/11/2017.

_____. **O desempenho financeiro dos grandes Municípios entre 2014 e 2016**. Observatório de Informações Municipais. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em <<http://www.oim.tmunicipal.org.br>>. Acesso em 19/11/2017.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado para Cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34, 1998.

BRINGEL, Breno. Com, contra e para além de Charles Tilly. In **Sociologia e Antropologia**. V. 02.03, 2012, pp 43-67.

BUENO, L. **Controle de armas**: um estudo comparativo de políticas públicas entre Grã-Bretanha, EUA, Canadá, Austrália e Brasil. São Paulo: IBCCRIM, 2004. 268 p. (Monografias, 30).

_____. **Políticas Públicas do esporte no Brasil**: razões para o predomínio do alto rendimento. 2008. Tese (doutorado em administração de empresas) - Escola de administração de empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo. 2008.

BURGOS, Roberto (Org.). **Rutas de libertad**: 500 años de travesía. Bogotá: Ministério de Cultura; Pontificia Universidad Javeriana, 2010.

BURSTEIN, Paul. **Social Movements and Public Policy**. In: Marco Giugni, Doug McAdam, and Charles Tilly. How social movements matter. Minneapolis : University of Minnesota Press, 1999.

CABRAL, L. M. A. Autonomia Municipal e Estatuto da Metrópole: significados. **Revista de Direito e Política**, v. 22, 2015.

CAMARGO, A. Do federalismo oligárquico ao federalismo democrático. In: PANDOLFI, D. (orgs.). **Repensando o Estado Novo**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

CAMPOS, Luiz A.; FERES JUNIOR, João; DAFLON, Verônica T. Administrando o debate público: O Globo e a controvérsia em torno das cotas raciais. **Rev. Bras. Ciênc. Polít.**, Brasília, n. 11, p. 7-31, ago. 2013. Disponível em

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-33522013000200001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 29 set. 2016.
<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-33522013000200001>.

CAPELLA, Ana. C. N. **O processo de agenda-setting na reforma da administração pública (1995-2002)**. 2004. 234 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, SP, 2004.

_____. N. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. In: **BIB: revista brasileira de informação bibliográfica em ciências sociais**. Nº 61, São Paulo: ANPOCS, 2006.

CARDOSO, Edson. **Memória de Movimento Negro** - um testemunho sobre a formação do homem e do ativista contra o racismo. 2014. Tese (Doutorado em Educação). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

_____. **A marca indelével**. 2017. Disponível em:
<http://bradonegro.com/produtos.asp?PagAtual=5&TipoID=4>. Acesso em 7 de novembro de 2017.

CARDOSO, Fernando H. Uma pesquisa impactante. In: BASTIDE, Roger; FERNANDES, Florestan. **Branços e negros em São Paulo: ensaio sociológico sobre aspectos da formação, manifestações atuais e efeitos do preconceito de cor na sociedade paulistana**. 1. ed. São Paulo: Global, 2013. Recurso digital. Formato: ePub.

_____. **A arte da política: a história que vivi**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

CARDOSO JR., J. C. e JACCOUD, L. Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: JACCOUD, L. (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2005.

CARDOSO, Marcos. **Movimento Negro em Belo Horizonte: 1978-1998**. Belo Horizonte: Mazza Edições, 2002.

CARNEIRO, L. P.; ALMEIDA, M^a. H. T. Definindo a arena política local: sistemas partidários municipais na Federação brasileira. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 51, n. 2, 2008.

CARNEIRO, Sueli. Mulheres em movimento. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 17, n. 49, Dec. 2003.

CARVALHO, José Jorge. **Inclusão Étnica e Racial no Brasil: a questão das cotas no ensino superior**. São Paulo: Attar Editorial, 2005.

CARVALHO, José Murilo. O exército e os negros. In: CARVALHO, J. M. **Forças armadas e política no Brasil**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.

_____. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 8ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

CARVALHO, L. D. de; CORRÊA, I. N. da C. Eugenia e educação no Brasil do século XX: entrevista com Jerry Dávila. **História, Ciências, Saúde – Manguinhos**, Rio de Janeiro, v.23, supl., dez. 2016.

CARVALHO, Marcus. Rumores e Rebeliões: estratégias de resistência escrava no Recife. **Revista Tempo**. V.3, n. 6. 1998.

CASTRO, Josué de. **Alimentação e Raça**, Alimentação e Raça. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1935.

- CASTRO, Davi de. Agenda-setting: hipótese ou teoria? Análise da trajetória do modelo de Agendamento ancorada nos conceitos de Imre Lakatos. **Intexto**. Porto Alegre, UFRGS, n. 31, dez. 2014.
- CAVALLEIRO, E. Do **silêncio do lar ao silêncio escolar**: racismo, preconceito e discriminação na educação infantil. São Paulo: contexto, 2000.
- CHAZEL, François. Movimentos sociais. In: BOUDON, Raymond et al. **Tratado de sociologia**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1995, pp. 283-323.
- CHILCOTE, Ronald. **Teorias de política comparativa**: a busca de um paradigma reconsiderado. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.
- COBB, Roger; ELDER, Charles. **Participation in American Politics**: The Dinamic of Agenda Building. Boston, Allyn and Bacon, 1972.
- COELHO, D. B. Gestão municipal e arranjos participativos em Pernambuco: entre racionalidade política e ajustes distributivos. In: AVRITZER, Leonardo. (Org.). **A Participação Social no Nordeste**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2007.
- _____. Political Competition and the diffusion of conditional cash transfers in Brazil. **Brazilian Political Science Review**, v. 6, pp. 56-87, 2012.
- COHEN, M.; MARCH, J.; OLSEN, J. Garbage Can Model of Organizational Choice. In: **Administrative Science Quarterly**. Vol 17, nº 01, 1972.
- COHEN, Jean L. Strategy or Identity: New Theoretical Paradigms and Contemporary Social Movements. In: **Social Research**. Vol. 52, No. 4, Social Movements, 1985, pp. 663-716.
- COHEN, Jean L., ARATO, Andrew. **Civil Society and Political Theory**. MIT Press, 1994.
- COMPARATO, Fábio Konder. Luiz Gama, advogado emérito. **Revista do Instituto dos Advogados do Brasil**. No. 97, ano 36 (2009). Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2010. Disponível em: < <http://www.iabnacional.org.br/institucional/medalha-luiz-gama> >. Acesso em: 19 jan. 2015.
- COSTA, Emília V. da. **A abolição**. 8ª ed. rev. e ampl. São Paulo: UNESP, 2008.
- COSTA, V. Federalismo In: AVELAS, L.; CINTRA, A. O. (Orgs). **Sistema político brasileiro**: uma introdução. 2 ed. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2007.
- _____. Federalismo e relações intergovernamentais: implicações para a reforma da educação no Brasil. **Educação & Sociedade** (Impresso), v. 31, pp. 729-748, 2010.
- D'ADESKY, J. **Pluralismo étnico e multiculturalismo**: racismos e antirracismos no Brasil. Rio de Janeiro: Pallas, 2001.
- DAFLON Verônica T.; FERES JÚNIOR, J. Ação afirmativa na revista Veja: estratégias editoriais e o enquadramento do debate público. **Revista Compólitica**, v. 2, 2012, pp. 66-91.
- DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**, São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- DÁVILLA, Jerry. **Diploma de brancura**: política social e racial no Brasil - 1917-1945. São Paulo: UNESP, 2006.
- DANTAS NETO, P. F. Fogo e fumaça: a fabricação de um plebiscito nas eleições municipais de 2004 em Salvador e sua duvidosa consumação. In: CORTEZ, Hugo; HERMANNNS, Klaus.

(Org.). **Nordeste 2004: o voto nas capitais: análises interpretativas dos resultados eleitorais nas capitais do Nordeste**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

DAVIS, D. The Power of Distance: rethinking social movements in Latin America. **Theory and Society**, v. 24, n. 4, pp. 589-643, 1999.

DEARING, J. W.; ROGERS, E. M. **Communication Concepts 6: Agenda-setting**. Thousand Oaks, CA: Sage. 1992.

DE PAULO, C. A. S. **As respostas do Estado às demandas sociais e étnico-raciais: particularidades no Brasil entre 2003 e 2013**. 2015. Tese (Doutorado em Política Social). Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

Declaração de direitos do bom povo de Virgínia, 1776. Disponível em <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-bom-povo-de-virginia-1776.html>, acesso em 23 de agosto de 2016.

DELLA PORTA, Donatella; DIANI, Mario. **Social movements: an introduction**. 2. ed. Oxford: Blackwell Publishing, 2006.

DFID – Ministério do Governo Britânico para o Desenvolvimento Internacional. **Combate ao Racismo Institucional** (cartilha), Brasília, 2007.

DOMINGUES, Petrônio. **A nova abolição**. São Paulo: Selo Negro, 2008.

_____. Movimento Negro brasileiro: alguns apontamentos históricos. **Tempo**, Niterói, v. 12, n. 23, p. 100-122, 2007. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-77042007000200007&lng=en&nrm=iso. acesso em 15 jul. 2014. <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-77042007000200007>

DOWBOR, Monika W. **A arte da institucionalização: estratégias de mobilização dos sanitaristas (1974-2006)**. 2012. 295 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-06032013-111003/>. Acesso em: 5-12-2015.

DRUMOND, Eliane; SANTOS, Mônica L. O aprendizado e compreensão do ser negro. **Revista Pensar BH/Política Social**. Nº 22, maio de 2009, Belo Horizonte.

EDELMAN, Marc. Social Movements: Changing Paradigms and forms of politics. **Annual Review of Anthropology**, Vol. 30, 2001, pp. 285-317.

ELDER, Charles; COBB, Roger. Agenda-building and the politics of aging. **Policy Studies Journal**. Vol.13, Issue1, September 1984, Pages 115-129.

EISINGER, Peter K. The conditions of protest behavior in American cities. **The American Political Science Review**, vol. 67, nº 1, 1973, pp. 11-28. Disponível em <http://www.jstor.org/stable/1958525>. Acesso em 5 de nov. de 2015.

FALLETI, T G. A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective. **American Political Science Review** Vol. 99, No. 3, pp. 327-346. August, 2005.

_____. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. IN: SOUZA, C.; DANTAS NETO, P. F. (Orgs.). **Governo, políticas públicas e elites políticas nos estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Revan, 2006.

- FALLETI, Tulia G.; LYNCH Julia F. Context and Causal Mechanisms in Political Analysis. **Comparative Political Studies**, 42 (9), 2009, p.1143-1166. Disponível em <http://cps.sagepub.com/content/42/9/1143>. Acesso em 5/03/2014.
- FANON, F. **Pele negra, máscaras brancas**. Salvador: EDUFBA, 2008.
- FELINTO, Marilene. “Vergonha pernambucana”. **Folha de São Paulo**, domingo, 25 de junho de 1995.
- FERES JÚNIOR, J.; CAMPOS, Luiz A.; DAFLON, Verônica T. Fora de quadro: as ações afirmativas nas páginas d'O Globo. Contemporânea - **Revista de Sociologia da UFSCar**, v. 2, 2011, pp. 61-83.
- FERES JÚNIOR, J.; NASCIMENTO, L. F.; EISENBERG, Z. W. Monteiro Lobato e o politicamente correto. **Dados**, v. 56, p. 69-108, 2013. Disponível em <http://gema.iesp.uerj.br/files/Monteiro_Lobato_e_o_politicamente_correto.pdf>. Acesso em 24/11/2016.
- FERES JÚNIOR, João; ZONINSEIN, Jonas. (Orgs.). **Ação afirmativa e universidade: projetos nacionais em perspectiva comparada**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2006.
- FERNANDES, Antônio S. A. **Gestão municipal e participação social no Brasil: a trajetória de Recife e Salvador (1986-2000)**. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2004.
- FERNANDES, Florestan. **A integração do negro na sociedade de classes: (o legado da “raça branca”)**. Vol. 1. 5. ed. São Paulo: Ática, 2008a [1964]. Edição digital.
- _____. **A integração do negro na sociedade de classes: (no limiar de uma nova era)**. Vol. 2. 5. ed. São Paulo: Ática, 2008b [1964]. Edição digital.
- _____. A luta contra o preconceito de cor. In: BASTIDE, Roger; FERNANDES, Florestan. **Branco e negro em São Paulo: ensaio sociológico sobre aspectos da formação, manifestações atuais e efeitos do preconceito de cor na sociedade paulistana**. 1. ed. São Paulo: Global, 2013 [1955]. Recurso digital. Formato: ePub.
- FERREIRA, Lígia F. Luiz Gama: um abolicionista leitor de Renan. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 21, n. 60, ago. 2007. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142007000200021&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 27 set. 2015.
- FERREIRA, M. A. C. **Burocracia de Estado e políticas de promoção da igualdade racial**. 2014. Tese (Doutorado). Universidade de Brasília, Brasília, 2014
- FERRER, Nadia. Re-thinking social theory in contemporary social movements. In: **Contention: The Multidisciplinary Journal of Social Protest**. Vol. 1(2), 2014, p. 27-45.
- FIGUEIREDO, Otto V. A. **Uma breve reflexão sobre a implantação da Lei 10.639/03 na rede municipal de ensino de Salvador (2005-2006): a parceria SMEC e CEAFFRO**. 2008. 180 f. Dissertação (Mestrado). Universidade do Estado da Bahia. Salvador, 2008.
- FLACKS Dick. A questão da relevância nos estudos dos movimentos sociais. In: **Revista Crítica de Ciências Sociais**, 72, outubro, 2005.
- FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? dilemas da justiça na era pós-socialista. In SOUZA, Jéssé (Org.). **Democracia Hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea**. Brasília: UnB, 2001.

FREDRICKSON, George M. **The Comparative imagination: on the history of racism, nationalism and social movements**. Berkeley; Los Angeles, London: University of California Press, 1997.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, . n. 21, jun, 2000.

FREYRE, Gilberto. “**Atenção, Brasileiros**”, Diário de Pernambuco (Recife), seção “Opinião”. A -13, 15 de maio de 1977.

_____. “**Racismo no Brasil?**”. Folha de São Paulo, 6 de maio de 1979.

_____. **Casa grande & senzala: formação da família brasileira sob regime de economia patriarcal**. Rio de Janeiro: 29. Ed. Rio de Janeiro: Record, 1994[1933].

_____. **Sobrados e mucambos: decadência do patriarcado rural no Brasil**. 9.ed. Rio de Janeiro: Record, 1996 [1936].

FRY, P. O que a Cinderela negra tem a dizer sobre a “política racial” no Brasil. **Revista USP**, São Paulo (28), 1996. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/revusp/article/viewFile/28369/30227>. Acesso em: 3/10/2016.

_____. As aparências que enganam: reflexões sobre ‘raça’ e saúde no Brasil. In: Monteiro, S.; Sansone, L. (org.) **Etnicidade na América Latina: um debate sobre raça, saúde e direitos reprodutivos**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2004.

FRY, Peter et al. (Orgs.). **Divisões Perigosas: políticas raciais no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

FUKUYAMA, F. **O fim da História e o último homem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.

GALEANO, Eduardo. Os pecados do Haiti. In: **Tragédia, Memória e Esperança Solidária**. Ano 5 - Nº 19, Mar de 2010. Disponível em http://www.koinonia.org.br/tpdigital/detalhes.asp?cod_artigo=359&cod_boletim=20&tipo=Artigo. Acesso em 15/04/2018.

GAMSON, William A.; MEYER, David S. Framing political opportunity. In: McADAM, D.; McCARTHY, J.; ZALD, M. (Eds.). **Comparative perspectives on social movements: political opportunities, mobilizing structures, and cultural framings**. Cambridge University Press, 1996.

GILLMAN, Anne. **Música, raça e nação: políticas culturais dos Estados Unidos na época da guerra fria e do Brasil na Era Vargas**. V Seminário Internacional – Políticas Culturais. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2014.

GIUGNI, Marco. Was It Worth the Effort? The outcomes and consequences of social movements. **Annual Review of Sociology**. Vol. 24, 1998.

GIUGNI, Marco, McADAM, Doug; TILLY, Charles. **How social movements matter**. Minneapolis : University of Minnesota Press, 1999.

GOHN, M^a da Glória M. 1997. **Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. São Paulo: Loyola.

GOMES, Flávio dos S. Em torno dos bumerangues: outras histórias de mocambos na Amazônia colonial. **Revista USP**, (28), 40-55. 1996.

_____. Em torno da herança: do escravo-coisa ao negro-massa (a escravidão nos estudos de relações raciais no Brasil). In: MAIO, Marcos C.; BÔAS, Glaucia. V. (Orgs.). **Ideais de**

modernidade e sociologia no Brasil: ensaios sobre Luiz Aguiar Costa Pinto. Porto Alegre: ed. Universidade/UFGRS, 1999.

GOMES, Marcus V. P. **O Movimento Negro e a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial:** um estudo sobre a luta por sentidos sobre a desigualdade racial no Brasil. 2009. 161 f. Dissertação (Mestrado). Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2009.

GOMES, Nilma Lino (Org.). **Práticas Pedagógicas de Trabalho com Relações Étnico-Raciais na Escola na Perspectiva da Lei 10.639/03.** Brasília: MEC; UNESCO, 2012.

_____. **O Movimento Negro educador:** saberes construídos nas lutas por emancipação. Petrópolis, RJ: Vozes, 2017.

GONÇALVES, Ana Maria. **A mídia, as cotas e o sempre bom e necessário exercício da dúvida.** Disponível em <https://www.revistaforum.com.br/2012/05/09/yvonne-maggie-falsificacao-de-citacao-adulteracao-de-arquivos-e-desonestidade-intelectual/>.

GONÇALVES, Luís Alberto. **O silêncio:** um ritual pedagógico a favor da discriminação. 1985. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1985.

GOODIN, R. E; REIN, M; MORAN, M. The public and its policies. In: MORAN, M; REIN, M; GOODIN R. E. (Orgs.). **The Oxford Handbook of Public Policy.** Oxford: Oxford University Press, 2006.

GRAZIANO, Luigi. “Pluralismo em perspectiva comparativa: notas sobre as tradições europeias e americana”. **Revista brasileira Ciências Sociais.** Vol. 9, nº. 26. 1994.

GRIN, Mônica. Rigor sociológico e estudos sobre negros: uma contribuição de L. A. Costa Pinto. In: MAIO, Marcos C.; BÔAS, Glaucia. V. (Orgs.). **Ideais de modernidade e sociologia no Brasil:** ensaios sobre Luiz Aguiar Costa Pinto. Porto Alegre: ed. Universidade/UFGRS, 1999.

GUIMARÃES, Antônio Sérgio A. A questão racial na política brasileira (os últimos quinze anos). **Tempo Social;** Rev. Sociol. USP, S. Paulo, 13(2), 2001.

_____. **Classes, raças e democracia.** São Paulo: Fundação de Apoio à Universidade de São Paulo; Ed. 34, 2002.

_____. O Projeto UNESCO na Bahia. In: PEREIRA, C. L.; SANSONE, L. (Orgs.). **Projeto UNESCO no Brasil:** textos críticos. Salvador: EDUFBA, 2007.

_____. Prefácio. In: FERNANDES, Florestan. **A integração do negro na sociedade de classes:** (o legado da “raça branca”). 5. ed. São Paulo: Globo, 2008a [1964]. Vol. 1.

_____. **Racismo e antirracismo no Brasil.** São Paulo: Fundação de Apoio à Universidade de São Paulo; Ed. 34, 1999.

GUTIERRES, Kellen A. **Projetos políticos, trajetórias e estratégias:** a política de assistência social entre o partido e o Estado. 2015. Tese (Doutorado). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Estadual de Campinas. Campinas, SP, 2015.

HANCHARD, Michael. **Orpheus and power:** the movimento negro of Rio de Janeiro and São Paulo, Brazil, 1945-1988. New Jersey: Princeton University Press, 1994a.

_____. **“Black Cinderella? Race and the Public Sphere in Brazil”**, in Public Culture, 7, 1994b.

_____. **Orfeu e o poder: o Movimento Negro no Rio de Janeiro e São Paulo (1945-1988).** Rio de Janeiro: EdUERJ, 2001.

_____. Política Transnacional Negra, Anti-imperialismo e Etnocentrismo para Pierre Bourdieu e Loïc Wacquant: Exemplos de Interpretação Equivocada. **Estudos Afro-Asiáticos**, Ano 24, nº 1, 2002.

HANCHARD, Michael; CHUNG, Erin A. From race relations to comparative racial politics: a survey of cross-national scholarship on race in the social sciences. **Du Bois Review**, 1, 2004, p. 319-343. doi: 10.1017/S1742058X04042067. Disponível em <<http://journals.cambridge.org/action/displayAbstract?fromPage=online&aid=251654&fileId=S1742058X04042067>>. Acesso em: 16-03-2016.

HASENBALG, C. Comentários Raça, cultura e classe na integração das sociedades. Rio de Janeiro, **Dados, revista de ciências sociais**. vol. 27, n.3, 1984.

_____. Introdução. In: HASENBALG, C; SILVA, N. do V. (Orgs.). **Origens e Destinos: desigualdades sociais ao longo da vida.** Rio de Janeiro: Topbooks; FAPERJ, 2003.

_____. **Discriminação e desigualdades raciais no Brasil.** 2ed. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2005.

HERINGER, Rosana. Políticas de promoção da igualdade racial no Brasil: um balanço do período 2001-2004. In: FERES JÚNIOR, J.; ZONINSEIN, J. (Orgs.). **Ação afirmativa e universidade: experiências nacionais comparadas.** Brasília: UNB, 2006.

HERINGER, Rosana; PINHO, Osmundo S. de A (Orgs.). **Afro Rio século XXI: modernidade e elações raciais no Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: Garamond, 2011.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil.** 26. ed. 14ª reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 1995 [1936].

HOLSTON, James. Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2013

HORTA, R. M. **Direito Constitucional.** Belo Horizonte: Ed. Del Rey, 2002.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico**, 2010 (banco de dados), Rio de Janeiro, FIBGE, 2012.

IPEA. **Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas.** Vol. 3. Brasília: Ipea, 2009.

ISCARO, Aldrey C. **A luta pela moradia na cidade de São Paulo: as interações entre moradores de favelas e o poder público de 1975 a 1982.** 2012. 162 f. Dissertação (Mestrado). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2012.

JACCOUD, Luciana de B. (Org.) **A construção de uma política de promoção da igualdade racial: uma análise dos últimos 20 anos.** Brasília: Ipea, 2009.

JACCOUD, Luciana de B.; BEGHIN, Nathalie. **Desigualdades raciais no Brasil: um balanço da intervenção governamental.** Brasília: IPEA, 2002.

JAIME, Pedro. **Executivos Negros: Racismo e Diversidade no Mundo Empresarial.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo: Fapesp, 2016.

JANN, W.; WEGRICH, K. Theories of the Policy Cycle. In: FISCHER, F.; MILLER, G.; SIDNEY, M. (editors). **Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods.** Boca Raton, FL: CRC Press, 2007.

JENKINS, Joseph C. **Farm Workers and the Powers: Insurgency and Political Conflict (1946-1972)**. Ph.D. diss., State University of New York at Stony Brook, 1975.

JENKINS, Joseph C., PERROW, C. Insurgency of the Powerless: Farm Workers Movements (1946-72). **American Sociological Review**, v. 42, n.º. 2, 1977, pp. 249-268. Disponível em <http://www.jstor.org/stable/2094604>. Acesso em 7 ago. 2016.

JESUS, Rodrigo E.; MIRANDA, Shirley A. O processo de institucionalização da lei nº 10.639/03. In: GOMES, Nilma L. (Org.). **Práticas pedagógicas de trabalho com relações étnico-raciais na escola na perspectiva da Lei 10.639/03**. Brasília: MEC; Unesco, 2012.

JUNG, Courtney. Race, ethnicity, religion. In: GOODIN, Robert; TILLY, Charles (Eds.) **The Oxford handbook of contextual political analysis**. Oxford: Oxford University Press, 2006, pp. 360-375.

KASAHARA, I. **A história dos desfiles das escolas de samba**. Em <<http://www.multirio.rj.gov.br/index.php/leia/reportagens-artigos/reportagens/8651-a-historia-dos-desfiles-das-escolas-de-samba>>. Disponível em, 23 de dezembro de 2017.

KELLSTEDT, Paul M.; WHITTEN, Guy D. **The Fundamentals of Political Science Research**. Cambridge: Cambridge, University Press, 2013.

KERTZER, David I.; AREL, Dominique. Population composition as an object of political struggle. In: GOODIN, Robert E.; TILLY, Charles (Eds.). **The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis**. Oxford University Press, 2006.

KING, Desmond. S.; SMITH, Roger. M. Racial orders in American political development. **American Political Science Review**, v. 99, n.1, 2005.

KOBAYASHI, E.; FARIA, L. ; COSTA, M^a C. Eugenia e Fundação Rockefeller no Brasil: a saúde como proposta de regeneração nacional. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 11, nº 22, jul./dez. 2009, p. 314-351.

KÖSSLING, Karin S. Vigilância e repressão aos movimentos negros (1964-1983). In: GOMES, Flávio; DOMINGUES, Petrônio. (Orgs.). **Experiências da emancipação: biografias, instituições e movimentos sociais no pós-abolição (1890-1980)**. São Paulo: Selo Negro, 2011.

KUGELMAS, E.; SOLA, L. Recentralização/Descentralização: dinâmica do Regime Federativo no Brasil dos anos 90. **Tempo social**, 11 (2), São Paulo, USP, 1999.

LAMOUNIER, Bolívar. **Raça e classe na política brasileira**. Cadernos Brasileiros, (47), 1968.

LASSWELL, Harold. **Política: quem ganha o que, quando, como em Brasília**: Editora Universidade de Brasília, 1984.

LEITÃO, L. R. S. **Oportunidades políticas e repertórios de ação: o Movimento Negro e a luta de combate à discriminação racial no Brasil**. 2012. 152 f. Tese (Doutorado em Sociologia). Univ. Federal do Rio Grande do Sul, 2012.

_____. Entre o Institucional e o Contestatório: As Lutas Do Movimento Negro no Brasil (1970-1990) **38º Encontro Nacional da ANPOCS**. Caxambu, Minas Gerais, 2014. Disponível em <https://anpocs.com/index.php/encontros/papers/38-encontro-anual-da-anpocs/gt-1/gt14-1/8953-entre-o-institucional-e-o-contestatorio-as-lutas-do-movimento-negro-no-brasil-1970-1990?path=38-encontro-anual-da-anpocs/gt-1/gt14-1>. Acesso em 24/03/2017.

- LIMA, Luciana L. A implementação da regulação dos prestadores privados no sistema municipal de saúde: os casos de Belo Horizonte/MG e Porto Alegre/RS. In: FARIA, Carlos A. P. (Org.). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012.
- LIMA, Maria Nazaré M. de. Por que e como formar professores (as) em história e cultura afro-brasileira e africana. In: LIMA, Maria Nazaré M. de (Org.). **Escola Plural - a diversidade está na sala: formação de professoras em história e cultura afro-brasileira e africana**. São Paulo: Cortez; Brasília: UNICEF; Salvador: CEAFFRO, 2005.
- _____. **Identidades e cultura afro-brasileira: a formação de professoras na escola e na universidade**. 2007. 224 f. Tese (doutorado). Instituto de Letras, Universidade do Estado da Bahia. Salvador, 2007.
- LIMA, R. B.; SÁ, T. A. de O. A implantação de um sistema de promoção da igualdade racial no Município de São Carlos (SP). In: ROSSO, S. D. (org.). **Políticas para a promoção da igualdade racial no Brasil: o papel da SEPPPIR**. Goiânia: FUNAPE/Programa de Direitos Humanos da UFG, 2008.
- LIPSKY, Michael. **Protest in City Politics**. Chicago: Rand McNally, 1970.
- LOBATO, J. B. M. **O presidente negro ou o choque das raças** (romance americano do ano 2228). 13. Ed. São Paulo: Brasiliense, 1979.
- LOBATO, J. B. M. **O presidente negro**. São Paulo: Globo, 2008.
- LOWI, Theodore J. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. **Public Administration Review**, v. 32, n. 4, p. 298-310, jul/ago. 1972.
- MACHADO V. F. Implantação de um sistema de promoção da igualdade racial no Mato Grosso do Sul e no Município de Corguinhos. In: ROSSO, S. D. (org.). **Políticas para a promoção da igualdade racial no Brasil: o papel da SEPPPIR**. Goiânia: FUNAPE/Programa de Direitos Humanos da UFG, 2008.
- MACHADO, J. A. Federalismo, poder de veto e coordenação de políticas sociais no Brasil pós-1988. **Revista O & S**, Salvador, v. 21, n. 69, 2014. Disponível em www.revistaoes.ufba.br.
- MAHONEY, James. Beyond correlation analysis: recent innovations in theory and method. **Sociological Forum**, 16 (3), 2001.
- _____. Strategies of causal assessment in comparative historical analysis. In: MAHONEY, James; RUESCHEMEYER, Dietrich (Eds.). **Comparative Historical Analysis in the Social Sciences**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- MAHONEY, James; TERRIE, P. L. Comparative-historical analysis in contemporary political science. In: BOX-STEFFENSMEIER, Janet. M.; BRADY, Henry. F.; COLLIER, David. (Eds.). **The Oxford handbook of political methodology**. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- MAIO, Marcos C. Costa Pinto e a crítica ao "negro como espetáculo". In: Pinto, L. A. Costa. **O negro no Rio de Janeiro: relações de raças numa sociedade em mudança**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1998.
- _____. Modernidade e racismo: Costa Pinto e o projeto Unesco de relações raciais. In: PEREIRA, C. L.; SANSONE, L. (Orgs.). **Projeto UNESCO no Brasil: textos críticos**. Salvador: EDUFBA, 2007.

_____. O Projeto UNESCO e a Agenda das Ciências Sociais no Brasil dos anos 40 e 50. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 41, p. 141-158, 1999.

_____. Uma Polêmica Esquecida: Costa Pinto, Guerreiro Ramos e o Tema das Relações Raciais. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, 1997. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000100006&lng=en&nrm=iso>. access on 1 sept. 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52581997000100006>.

MAIO, Marcos C.; MONTEIRO, S. Tempos de racialização: o caso da “saúde da população negra” no Brasil. **História, Ciências, Saúde-Manguinhos**, v. 12, n. 2, p. 419, 2005.

MAHONEY, J. Beyond correlation analysis: recent innovations in theory and method. **Sociological Forum**, 16 (3), p.575-593, 2001.

MAHONEY, J. Strategies of causal assessment in comparative historical analysis. In: MAHONEY, J.; RUESCHEMEYER, D. **Comparative Historical Analysis in the Social Sciences**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

MAHONEY, J.; TERRIE, P. L. Comparative-historical analysis in contemporary political science. In: BOX-STEFFENSMEIER, J. M.; BRADY, H. F.; COLLIER, D. (eds.). **The Oxford handbook of political methodology**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

MARQUES, E. As políticas públicas na ciência política. In: MARQUES, E.; FARIAS, C. A. P. (Org.) **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

MARTINS, André R. N. **A polêmica construída: racismo e discurso da imprensa sobre a política de cotas para negros**. 2004. 210 f. Tese (Doutorado). Departamento de Linguística, Línguas Clássicas e Vernáculas, Universidade de Brasília, Brasília, 2004.

MARTINS, Humberto F. **Uma teoria da fragmentação de políticas públicas: desenvolvimento e aplicação na análise de três casos de políticas de gestão pública**. Tese (Doutorado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Rio de Janeiro, 2003.

MARTINS, Roberto B. Apresentação. IN: JACCOUD, L.; BEGHIN, N. **Desigualdades raciais no Brasil: um balanço da intervenção governamental**. Brasília: Ipea, 2002.

MARX, Anthony. **Making race and nation: a comparison of the United States, South Africa and Brazil**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. 2ed. Colectivo das Edições «Avante!», Lisboa, 1997 [1847].

MARX, Karl. **18 do Brumário de Luís Bonaparte (1851-1852)**. Edição Ridendo Castigat Mores. Fonte Digital Néilson Jahr Garcia. www.jahr.orgjahr@jahr.org (s/d).

MBEMBE, Achille. **Crítica da Razão Negra**. Lisboa: Editora Antígona, 2014.

MATTOS, Wilson R. Cotas para afro-descendentes na Universidade do Estado da Bahia: uma breve exposição comentada. In: FERES JÚNIOR, J; ZONINSEIN, J. (Orgs.). **Ação afirmativa e universidade: experiências nacionais comparadas**. Brasília: Ed. UNB, 2006.

MCADAM, Doug. **Political Process and the Development of Black Insurgency, 1930-1970**. Pbk. ed. Chicago: University of Chicago Press, 1985 [1982].

_____. Conceptual origins, current problems, future directions. In: McADAM, D.; MCCARTHY, J.; ZALD, M. (Eds.) **Comparative perspectives on social movements:**

political opportunities, mobilizing structures, and cultural framings. Cambridge University Press, 1996.

MCADAM, Doug; McCARTHY, John D; ZALD, Mayer (Eds.). **Comparative perspectives on social movements: political opportunities, mobilizing structures and cultural framings.** Cambridge University Press. 1996.

MCADAM, Doug; SCOTT, W. Richard. Organizations and Movements. In: DAVIS, G. F; McADAM, D.; SCOTT, W. R.; ZALD, M. N. (Eds.). **Social Movements and Organization Theory.** Cambridge University Press, 2005.

MCADAM, D.; TARROW, S.; TILLY, C. **Dynamics of Contention.** Cambridge and New York: Cambridge University Press, 2001.

_____. Para Mapear o Confronto Político. **Lua Nova**, São Paulo, n. 76, 2009.

MCCARTHY, John; ZALD, Mayer. **The Trend of Social Movements in America: Professionalization and Resource Mobilization.** Morristown, General Learning Press, 1973. Disponível em <http://deepblue.lib.umich.edu/handle/2027.42/50939>. Acesso em 8 de maio de 2016.

_____. Resource Mobilization and Social Movements: A Partial Theory. **American Journal of Sociology.** Vol. 82, No. 6, 1977, p. 1212-1241 [online]. Disponível em <<http://www.jstor.org/stable/2777934>> Acesso em 25 de julho 2016.

MCCARTHY, John; SMITH, Jackie; ZALD, Mayer. Accessing public, media, electoral, and governmental agendas. In: McADAM, D.; McCARTHY, J.; ZALD, M. (Eds.) **Comparative perspectives on social movements: political opportunities, mobilizing structures, and cultural framings.** Cambridge University Press, 1996.

MEDEIROS, Ruy. O programa de pesquisas sociais do Estado da Bahia – Universidade de Colúmbia: o seu Contexto. Anais do **VIII colóquio do museu pedagógico**, 2009. <Disponível em <http://periodicos.uesb.br/index.php/cmp/article/viewFile/3570/3261>>. Acesso em 22 de out. 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro.** 13ªed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MELO, M. A. Crise federativa, guerra fiscal e “hobbesianismo municipal”: efeitos perversos da descentralização? **São Paulo em Perspectiva**, Fundação SEADE, V. 10 n. 3, 1996.

_____. Estado, governo e políticas públicas. In: MICELI, S. (org.). **O que ler na ciência social brasileira (1970-1995).** 2ed. São Paulo: Sumaré: ANPOCS; Brasília, Df: CAPES, 1999.

_____. **Reformas constitucionais no Brasil** – instituições políticas processo decisório. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: Ministério da Cultura, 2002.

_____. **Empowerment e governança no Brasil:** questões conceituais e análise preliminar de experiências selecionadas. Relatório. Recife, 2003.

MELO, M.; REZENDE, F. Decentralization and governance in Brazil. In: TULCHIN, J.; SELEE, A. (eds.). **Decentralization and Democratic Governance in Latin America,** Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center for Scholars, 2004.

MELUCCI, Alberto. The symbolic challenge of contemporary movements. **Social Research**, vol. 52, n. 4, 1985.

_____. Um objetivo para os Movimentos Sociais? **Lua Nova**, São Paulo, nº 17, 1989.

- _____. The Process of Collective Identity. In: JOHNSTON, H.; and KLANDERMANS, B. (Eds.). **Social Movements and Culture**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1995.
- _____. **Challenging Codes**. Cambridge University Press, 1996.
- MENDOSA, D. **Gênese da política de assistência social do governo Lula**. 2012. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.
- MESSIAS, Elizama P. **Educação das Relações Étnico-Raciais: ações na cidade do Recife, trajetórias e contradições na luta pelo reconhecimento da população negra**. Recife: Ed. UFPE, 2010.
- MIRANDA, G. V. de. **Escola Plural**. Estudos Avançados, São Paulo, v. 21, n. 60, p. 61-74, ago. 2007. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142007000200005&lng=pt&nrm=iso>. acesso em 3 maio 2018.
<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142007000200005>.
- MORAES, Fabiana. **No país do racismo institucional: dez anos de ações do GT Racismo no MPPE**. Recife: Procuradoria geral de Justiça, 2013.
- MORAN, M; REIN, M; GOODIN R. (Orgs.). **The Oxford Handbook of Public Policy**. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- MOREIRA, Diva. Estado e racismo no Brasil- A reparação de uma injustiça histórica. In: SANTOS, I. dos; ESTEVES FILHO, A. (orgs.). **Os afro-brasileiros na gestão pública: coletânea de artigos**. Rio de Janeiro: CEAP, 2012.
- MORRIS, Aldon. Black Southern Student Sit-in Movement: an Analysis of Internal Organization. **American Sociological Review**. 46 (6), 1981, p. 755–767. Online. Disponível em <<http://www.sscnet.ucla.edu/polisci/faculty/chwe/ps269/morris.pdf>>. Acesso em 17 de dezembro de 2016.
- _____. **The Origins of the Civil Rights Movement: black communities organizing for change**. New York: Free Press, 1984.
- MOTT, Luiz. A revolução dos negros do Haiti e do Brasil. **Revista Questões & Debates**, nº 4, Curitiba, 1982.
- MOTTA, Athayde. SANTOS, Regina C. B. Políticas públicas e a questão racial: a experiência da Seafro no Rio de Janeiro. **Cadernos de Pesquisa CEBRAP**, n. 7, São Paulo, 1997.
- MOTA, Áurea. Fissuras na estrutura do mandonismo: transformações recentes e ampliação do escopo democrático na Bahia. In: AVRITZER, L. (Org.). **A participação no Nordeste**. Belo Horizonte: UFMG, 2007.
- MOTTA-MAUÉS, M. A. Quem somos nós? Anotações para um diálogo que não houve: Costa Pinto e a militância negra dos anos 50. In: MAIO, Marcos C.; BÔAS, Gláucia. V. (Orgs.). **Ideais de modernidade e sociologia no Brasil: ensaios sobre Luiz Aguiar Costa Pinto**. Porto Alegre: ed. Universidade/UFGRS, 1999.
- MOURA, Clóvis. **História do Negro Brasileiro**. São Paulo: Editora Ática S.A., 1992.
- MUNCK, Gerardo L. Formação de atores, coordenação social e estratégia política. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, p., 1997. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000100005&lng=en&nrm=iso>. access on 12 jun. 2016.
<http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52581997000100005>.

NASCIMENTO, Abdias (Org.). **Relações de raça no Brasil**. Rio de Janeiro: Quilombo, 1950.

NASCIMENTO, Abdias. Teatro Experimental do Negro: trajetórias e reflexões. In: SANTOS, J. R. (org.). Negro Brasileiro Negro. **Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional**, nº 25, Ministério da Cultura: Brasília, 1997.

NISHIKAWA, Reinaldo. O Haiti não é aqui: Discurso antiescravista e práticas escravistas no Brasil (1790-1846). **Revista METIS: História & Cultura**, v.4. n. 7.2005.

NOGUEIRA, Oracy. Preconceito racial de marca e preconceito racial de origem: sugestão de um quadro de referência para a interpretação do material sobre relações raciais no Brasil. In: Tempo Social, **Revista de Sociologia da USP**, v. 19, n. 1, 2006.

_____. **Preconceito de marca: as relações raciais em Itapetininga**, São Paulo, Edusp, 1998 [1955].

OBERSCHALL, Anthony. Opportunities and framing in the Eastern European revolts of 1989. In: McADAM, D.; McCARTHY, J., ZALD, M. (Eds). **Comparative perspectives on social movements: political opportunities, mobilizing structures and cultural framings**. Cambridge: Cambridge University Press. 1996.

OFFE, Claus. New Social Movements: challenging the boundaries of institutional politics. **Social Research**, vol. 52, n. 4, p. 817–868, 1985.

OLIVEIRA, A. M. C. **Vigilância sanitária, participação social e cidadania**. 2010. 198 f. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Saúde Pública. Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, 2010.

OLIVEIRA, D. D. A implantação de um sistema de promoção da igualdade racial no Município de Viamão (RS). In: ROSSO, S. D. (org.). **Políticas para a promoção da igualdade racial no Brasil: o papel da SEPPIR**. Goiânia: FUNAPE/Programa de Direitos Humanos da UFG, 2008.

OLIVEIRA, Fátima. **Saúde da população Negra: Brasil ano 2001**. Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde, 2003.

OLIVEIRA, Rosalira dos S. **Negociando a tradição: religiões afro-brasileiras e esferas pública**. 2012. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, (Relatório de pesquisa), 2012.

OLSON, M. **A lógica da ação coletiva**. São Paulo: Edusp, 1999 [1965].

OMI, Michael; WINANT, Howard. **Racial Formation in the United States**. 3 ed. New York: Routledge, 2015.

OSÓRIO, R. G. Desigualdade racial e mobilidade social no Brasil: um balanço das teorias. In: THEODORO, M.; JACCOUD, L.; OSÓRIO, R.; SOARES, S. (Orgs.). **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição**. Brasília: IPEA, 2008.

PACHECO, Denise. A. P. A construção de “Belos Horizontes” para a política de igualdade racial. In: RIBEIRO, M. (Org.). **Políticas de igualdade racial: reflexões e perspectivas**. São Paulo: Perseu Abramo, 2012.

PACIORNIK, Guilherme F. **Movimentos sociais e as novas tecnologias da informação e comunicação: um estudo de caso na zona sul da cidade de São Paulo, a Casa dos Meninos**. 2013. 256 f. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2013.

- PAIXÃO, Marcelo. Florestan Fernandes em dois tempos: da “Integração do Negro na Sociedade de Classes” à “Revolução Burguesa no Brasil”. In: **31º Encontro Anual da Anpocs**. Caxambu, Minas Gerais, 2007. Disponível em <http://www.anpocs.com/index.php/papers-31-encontro/st-7/st33-1>. Acesso em 26/3/2015.
- _____. À margem da história da República brasileira.... In: SANTOS, I.; ESTVEES FILHO, A. (Orgs.). **Os afro-brasileiros na gestão pública**. Rio de Janeiro: CEAP, 2012.
- _____. **A lenda da modernidade encantada**: por uma crítica ao pensamento social brasileiro sobre relações raciais e projeto de Estado-Nação. Curitiba: CRV, 2014.
- PRANDI, Reginaldo. Voto e raça na eleição presidencial de 1994. **Estudos Afro-Asiáticos**, n.30, Rio de Janeiro, 1996.
- PEREIRA, Amílcar A. **O Mundo Negro - Relações Raciais e a constituição do Movimento Negro Contemporâneo No Brasil**. Rio de Janeiro: Pallas/Faperj, 2013.
- PEREIRA, Amaury M. **Trajetória e perspectivas do movimento negro brasileiro**. Belo Horizonte: Nandyala, 2008.
- PEREIRA, André. L. **Mecanismo de Promoção da Igualdade Racial em nível local**: uma análise do processo de implementação das políticas de promoção da igualdade racial em Porto Alegre (2004-2014). 2016. Tese (Doutorado em Sociologia) Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2016.
- _____. Políticas municipais para a promoção da igualdade racial: os dilemas da gestão pública local - o caso de Porto Alegre (2004-2014). **Revista de Políticas Públicas e Segurança Social**. V.1, n.º1, p. 102-126, 2017.
- PEREIRA, Cláudio. L.; SANSONE, Lívio (Orgs.). **Projeto UNESCO no Brasil**: textos críticos. Salvador: EDUFBA, 2007.
- PEREIRA, Ilídio M. O discurso sobre a política de cotas raciais no jornalismo online. **Revista Fronteiras – estudos midiáticos**. Vol. 10, nº 3, set/dez. 2008.
- _____. **Debate público e opinião da imprensa sobre a política de cotas raciais na universidade pública brasileira**. 2011. 238 f. Tese (Doutorado) Faculdade de Biblioteconomia e Comunicação. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.
- PERISSINOTTO, R. Comparação, história e interpretação: por uma ciência política histórico-interpretativa. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 28, n.83, 2013, p.151-240.
- PINHEIRO, L. et al. Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 4ª ed. - Brasília: Ipea, 2011.
- PINHO, P.S. **Reinvenções da África na Bahia**. São Paulo: Annablume, 2004.
- PINTO, L. A. Costa. **O negro no Rio de Janeiro**: relações de raças numa sociedade em mudança. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1998.
- PLANK, D. N. **Política educacional no Brasil**: caminhos para a salvação pública. Porto Alegre: Artmed, 2001.
- PNUD. **Relatório de Desenvolvimento Humano – Brasil 2005**: racismo pobreza e violência. Brasília: PNUD, 2005.
- POLLETA, Francesca; HO, M. Kai. Frames and Their Consequences. In: GOODIN, Robert E.; TILLY, Charles (Eds.). **The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis**. Oxford University Press, 2006.

PORCIÚNCULA, Rafael F. **As ideias raciais na obra de Monteiro Lobato: ficção e não ficção**. 2014. 202 f. Dissertação (Mestrado). Centro de Letras e Comunicação. Universidade Federal de Pelotas. Pelotas, RS, 2014.

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE - PBH. Secretaria Municipal de Educação. **Caderno Informativo** - Grupo Gestor de Promoção da Igualdade Racial - GGPIR. Belo Horizonte: SMED, 2012.

RAÇA: um filme sobre a igualdade. Direção: Joel Zito Araújo; Megan Mylan. PRODUÇÃO: Megan Mylan. 106 min. 2013. Documentário.

RAHIER, Jean. The Study of Latin American “Racial Formations”: different approaches and different contexts. **Latin American Research Review**, n.3, volume 39, 2004.

RAMOS, Arthur. **O Negro Brasileiro**: etnografia religiosa e psicanálise. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1934.

_____. **Folclore negro no Brasil**: demopsicologia e psicanálise. Rio de Janeiro: Casa do Estudante do Brasil, 1935.

RAMOS, Alberto Guerreiro. O problema do negro na sociedade brasileira. In: **Cartilha Brasileira do Aprendiz de Sociólogo**. Rio de Janeiro: Andes, 1954.

RAMOS, A. Guerreiro. **Introdução crítica à sociologia brasileira**. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 1995 (1957).

RAMOS, Jair de S. Ciência e racismo: uma leitura crítica de raça e assimilação em Oliveira Vianna. **História, Ciências, Saúde Manguinhos**, vol. 10, n. 2, 2003, pp. 573-601.

RECIFE, Prefeitura da Cidade do Recife. **Programa de Combate ao Racismo Institucional**. Relatório 2005. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Ministério do Governo Britânico para o Desenvolvimento Internacional (DFID). Recife, 2005. Mimeo.

REIS, Vilma. Das alianças Entre Malungos, de Gorée a Salvador, Resistimos. In: LIMA, Maria Nazaré M. de (Org.). **Escola Plural - a diversidade está na sala**: formação de professoras em história e cultura afro-brasileira e africana. São Paulo: Cortez; Brasília: UNICEF; Salvador: CEAFFRO, 2005.

REVISTA **Estudos Afro-Asiáticos**, Ano 24, nº 1, 2002.

REZENDE, F. C. **Por que falham as reformas administrativas?** Rio de Janeiro: FGV, 2004.

REZENDE, F. C. Razões Emergentes para a validade dos estudos de caso na ciência política comparada. **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 6, 2011, pp. 297-337.

REZENDE, M.; BAPTISTA, T. W. F. A Análise da Política proposta por Ball. In MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. **Caminhos para análise das políticas de saúde**, 2011. p.173-180. Online: disponível em www.ims.uerj.br/ccaps. Acesso em 10/10/2013.

RIBEIRO, Denize A. Ubuntu: o direito humano e a saúde da população negra In: BATISTA, L. E.; WERNECK, J.; LOPES, F. (orgs.). **Saúde da população negra**. Petrópolis, RJ: DP et Alii; Brasília, DF : ABPN, 2012.

RIBEIRO, João Ubaldo. **Viva o povo brasileiro**: romance. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1984.

_____. **O Feitiço da Ilha Pavão**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

- RIBEIRO, Matilde. Prefácio. In: BORGES, R (Org.). **Fórum para igualdade racial: articulação entre Estados e Municípios**. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert Stiftung, 2005.
- RIBEIRO, Matilde. **Políticas de promoção da igualdade racial no Brasil (1986-2010)**. Rio de Janeiro: Garamond, 2014.
- RIBEIRO, René. **Religião e relações raciais**. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, 1956.
- RIOS, Flávia M. **Institucionalização do Movimento Negro no Brasil contemporâneo**. 2008. 175 f. Dissertação (Mestrado). Departamento de Sociologia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.
- _____. O protesto negro no Brasil contemporâneo. **Lua Nova**, 85, 2012, pp. 41-79.
- _____. Elite Negra no Brasil: **A influência dos EUA na política antirracista do Brasil**. 2014. 247 f. Tese (Doutorado). Departamento de Sociologia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.
- RODRIGUES, Cristiano S. **Movimentos Negros, Estado e Participação Institucional no Brasil e na Colômbia em Perspectiva Comparada**. 2014. 257f. Tese (Doutorado). Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.
- ROSSO, S. D. (org.). **Políticas para a promoção da igualdade racial no Brasil: o papel da SEPPIR**. Goiânia: FUNAPE/Programa de Direitos Humanos da UFG, 2008.
- ROTH DEUBEL, A. N. **Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación**. Bogotá: Aurora, 2007, 3ed.
- RUESCHEMEYER, Dietrich. Can one or a few cases yield theoretical gains? In: MAHONEY, J.; RUESCHEMEYER, Dietrich. **Comparative Historical Analysis in the Social Sciences**. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2008, pp. 305-336.
- RULE, James; TILLY, Charles. Political Process in Revolutionary France, 1830-1832. In: MERRIMAN, John M. (Ed.). **1830 in France**. New York: New Viewpoints, 1975.
- SABATIER, P. An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein. **Policy Sciences**, Vol. 21, No. 2/3, 1988.
- _____. The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe, **Journal of European Public Policy**, vol. 5 n°1, 1998.
- _____. The Need for Better Theories. In: SABATIER, P.A. (ed.), **Theories of the Policy Process**, pp. 3–17. Boulder, CO: Westview, 1999.
- SABATIER, P.; JENKINS-SMITH, H. Special Issue: Policy Change and Policy Oriented Learning - Exploring an Advocacy Coalition Framework. **Policy Sciences**, 21: 1988.
- SABATIER, P.; JENKINS-SMITH, H. (eds.). **Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach**, Boulder, CO: Westview Press, 1993.
- _____. The advocacy coalition framework: An assessment. In: SABATIER, P. (ed.). **Theories of the Policy Process**. Boulder, CO: Westview Press. 1999.
- SABATIER, P.; WEIBLE, C. The Advocacy Coalition Framework: innovations and clarifications. In: SABATIER, P. A. **Theories of the Policy Process**. Boulder, CO: Westview Press. 2007.

SALES JÚNIOR, R. L. **Raça e justiça**: o mito da democracia racial e o racismo institucional no fluxo de justiça. 2006. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2006.

_____. **Democracia racial**: o não-dito racista. *Tempo Social*, revista de sociologia da USP, 2006, v. 18, n. 2.

SALES JÚNIOR, R.; SANTOS, D.; OLIVEIRA, R. **Diagnóstico da Desigualdade Racial na Cidade do Recife**. Recife: Prefeitura do Recife, 2008.

SALVADOR. Secretaria Municipal de Educação e Cultura. **Escola, arte e alegria**: sintonizando o ensino com a vocação do povo de Salvador. Salvador: SMEC, 1999.

SALVADOR. Secretaria Municipal de Saúde de Salvador. **Diagnóstico de Saúde da População Negra de Salvador**, 2006.

SAMPAIO, Claudineide R. L. O haitianismo no Brasil e o medo de uma onda revolucionária. In: **Anais do X Colóquio de História da UNICAP/ 2016**. Escravidão, Abolição e Pós-abolição. 2016. ISSN 2176-9060.

SANTANA, A. Salvador: a luta pela reparação dos negros. **Estudos Avançados**, v. 18, n. 50, p. 147-152, 1 abr. 2004. Disponível em <http://www.revistas.usp.br/eav/issue/view/739>. Acesso em 05/05/2017.

SANTANA, Patrícia M. S. **Experiência de Belo Horizonte na promoção da igualdade racial na educação**. Paidéia r. do cur. de ped. da Fac. de Ci. Hum., Soc. e da Saú., Univ. Fumec, Belo Horizonte. Ano 8, n.11. jul./dez. 2011.

SANTOS, A; et. Ali, Experiências de implementação do quesito cor. In: SILVA JÚNIOR, H.; BENTO, M^a A. S.; SILVA, R.(ORGS.). **Políticas Públicas de promoção da igualdade racial**. São Paulo, SP: CEERT, 2010.

SANTOS, Ana E. de C. Percepções e representações da mídia impressa quanto ao debate da ação afirmativa e das cotas para a população negra no Brasil. In: LUCHMANN, Lígia H. H.; SELL, Carlos E.; BORBA, Julian (Orgs). **Movimentos sociais, participação e reconhecimento**. Florianópolis: fundação Boiteux, 2008.

SANTOS, Ana H. G.; BANDEIRA, Carmen L. B (Orgs.). **As escolas do Recife descobrindo-se negras**. Recife, Prefeitura. Secretaria de Educação, Esporte e Lazer. Recife: Fundação de Cultura da Cidade do Recife, 2008 (Série Portfólio Pedagógicos, 2).

SANTOS, Arany Santana N. Inclusão da disciplina “introdução aos estudos africanos” no currículo oficial da rede estadual de 1º e 2º grau da Bahia. **Caderno de Pesquisa**. Fundação Carlos Chagas, nº 63, 1987.

SANTOS, Hélio. Uma avaliação de combate às desigualdades raciais no Brasil. In: Guimarães, Antônio S. A.; Huntley, Lynn. **Tirando a Máscara**: ensaios sobre o racismo no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

SANTOS, Ivair A. A. **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, 2006.

SANTOS, J. R. dos. O movimento negro e a crise brasileira. In: **Política e Administração**, nº 2. Fundação Escola de Serviço Público – RJ, jul/set. Rio de Janeiro, 1985.

SANTOS, Márcio André de O. **A persistência política dos movimentos negros brasileiros**: processo de mobilização à 3ª Conferência Mundial das Nações Unidas Contra o Racismo. Rio

de Janeiro. 2005. 182 f. Dissertação (Mestrado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

_____. **Políticas raciais comparadas: movimentos negros e Estado no Brasil e Colômbia (1991-2006)**. 2012. 132 f. Tese (Doutorado). Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

SANTOS, S. A. Há um sistema de promoção da igualdade racial em Macapá e no Estado do Amapá? In: ROSSO, S. D. (org.). **Políticas para a promoção da igualdade racial no Brasil: o papel da SEPPIR**. Goiânia: FUNAPE/Programa de Direitos Humanos da UFG, 2008.

SANTOS, Sales Augusto dos; SILVEIRA, Marly. **Políticas de promoção da igualdade racial e ação afirmativa**. Salto para o Futuro: gestão educacional para a diversidade, ano 20, n. 12, set. 2010. Disponível em <https://juslaboris.tst.jus.br/handle/1939/19700>. Acesso em 16/8/2013.

SANTOS JÚNIOR, O. A. dos. **Democracia e governo local: dilemas e reforma municipal no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2001.

SARAIVA, Robertson. **Raça e cor nos resultados do avalia-bh: o desempenho dos estudantes e as políticas de equidade racial na rede municipal de educação**. 2014. 141f. Dissertação (Mestrado) Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora. Juiz de fora, 2014.

SCHWARCZ, L. M. **O espetáculo das raças: cientistas, instituições e questão racial no Brasil 1870-1930**. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

_____. Fontes. Previsões são sempre traiçoeiras: João Baptista e Lacerda e o seu Brasil branco. **História, Ciências, Saúde-Manguinhos**, v. 18, n. 1, jan/mar. 2011, pp. 225-242.

SERAFIM, Lizandra. **Participação no governo Lula: as pautas da reforma urbana no Ministério das Cidades (2003-2010)**. 2013. 202 f. Tese (Doutorado). Instituto de Filosofia e Ciência Humanas, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2013.

SERRA, O.; PECHINE, M^a C. S.; PECHINE, S. Candomblé e políticas públicas de saúde em Salvador, Bahia. **Mediações: Revista de Ciências Sociais**, Londrina, v. 15, n.1, Jan/Jun. 2010.

SILVA, Ana Claudia R. **Compartilhando Genes e identidades: orientação genética, raça e políticas de saúde para pessoas com doença e traço falciforme em Pernambuco**. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2013a (Coleção Etnicorracial).

SILVA, Ana Claudia R. **Compartilhando Genes e identidades: orientação genética, raça e políticas de saúde para pessoas com doença e traço falciforme em Pernambuco**. Tese (Doutorado). Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2013b.

SILVA, Alberto da C. e. **Um rio chamado Atlântico: a África no Brasil e o Brasil na África**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira: Ed.UFRJ, 2003.

SILVA, Aline. F. **Os militantes no poder, lideranças negras nos espaços institucionais em Sergipe (2003-2015)**. 2016. Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão - SE, 2016.

SILVA, Claudilene (Org.). **Recife, nação africana: catálogo da cultura afro-brasileira**. Recife: Prefeitura do Recife, 2008.

_____. O Processo de Implementação da Lei nº 10.639/03 na Rede Municipal de Ensino do Recife. In: AGUIAR, Márcia Ângela da S. et al. (Org.). **Educação e Diversidade: estudos e pesquisas**. Recife: Gráfica J. Luiz Vasconcelos Ed., 2009.

_____. **Professoras Negras: identidades e práticas de enfrentamento do racismo no espaço escolar.** Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2013 (Coleção Etnicorracial).

_____. **Práticas Pedagógicas de Valorização da Identidade, da Memória e da Cultura Negras: a volta inversa na árvore do esquecimento e nas práticas de branqueamento.** Tese (Doutorado). Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2016.

SILVA, Deise Queiroz. **A Discricionarietà da Burocracia de Rua no Processo de Implementação da Política de Saúde para a População Negra em Salvador – BA.** Dissertação (Mestrado). Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2015.

SILVA, Fátima Aparecida. **Frente Negra Pernambucana e sua proposta de educação para a população negra na ótica de um dos seus fundadores: José Vicente Rodrigues Lima – década de 1930.** Tese (Doutorado). Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2008.

SILVA, Fátima Aparecida. Frente negra pernambucana: visão crítica sobre a ausência da população negra nos sistemas de educação – década de 1930. Itabaiana: **GEPIADDE**, Ano 4, Vol. 7, 2010.

SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 23 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

SILVA, J. M.; CARDOSO, M^a R. H. C.; SILVA, T. D. **Planejamento, Orçamento e a Promoção da Igualdade Racial: reflexões sobre os planos plurianuais 2004-2007 e 2008-2011.** Relatório de pesquisa. Brasília: Ipea, 2014.

SILVA, Joselina. **A União dos Homens de Cor: aspectos do Movimento Negro dos anos 40 e 50.** Estud. afro-asiát., Rio de Janeiro, v. 25, n. 2, p. 215-235, 2003. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-546X2003000200002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 16/6/2015. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-546X2003000200002>.

SILVA, Joselina. Pensamento e manifestações afro-brasileiras: olhares para além do projeto Unesco. In: HERINGER, R.; PINHO, O. (Orgs.). **Afro Rio século XXI: modernidade e relações raciais no Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: Garamond, 2011.

SILVA JÚNIOR, Hédio. Reflexões sobre a Aplicabilidade da Legislação Antirracismo. in: SABOIA, Gilberto Vegne (Org.). **Anais de Seminários Regionais Preparatórios para a Conferência Mundial contra o racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata.** Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Estado de Direitos Humanos, 2001.

SILVA JÚNIOR, H.; BENTO, M^a A. S.; SILVA, R.(ORGS.). **Políticas Públicas de promoção da igualdade racial.** São Paulo, SP: CEERT, 2010.

SILVA, N. do V.; HASENBALG, C. **Relações raciais no Brasil contemporâneo.** Rio de Janeiro: Rio Fundo: IUPERJ, 1992.

SILVA, N. F. I. A implantação de um sistema de promoção da igualdade racial no Município de Vitória da Conquista (BA). In: ROSSO, S. D. (org.). **Políticas para a promoção da igualdade racial no Brasil: o papel da SEPPIR.** Goiânia: FUNAPE/Programa de Direitos Humanos da UFG, 2008.

SILVA, Tarcísio. **Da participação que temos à que queremos: o processo do orçamento participativo na cidade do Recife, 2002.** Disponível no site <http://www.democraciaparticipativa.org/Arquivos/bibl_op_recife.htm>. (acesso em 10 jan. 2018).

SILVA, Tarcísio. Da participação que temos à que queremos: o processo do orçamento participativo na cidade do Recife. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

SILVÉRIO, Valter. R. Ação afirmativa e o combate ao racismo institucional no Brasil. In: **Cadernos de Pesquisa**, n. 117, nov. 2002.

SILVÉRIO, Valter. R.; MOYA, Thais. S. Ação afirmativa e raça no Brasil contemporâneo: um debate sobre a redefinição simbólica da nação. **Sociedade e Cultura**, v. 12, 2009.

SILVÉRIO, Valter. R.; TRINIDAD, Cristina T. Há algo novo a se dizer sobre as relações raciais no Brasil contemporâneo? **Educ. Soc.**, v.33, n.120, 2012, p. 891-914. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em 16/6/2015.

SINGER, André. “Raízes sociais e ideológicas do lulismo”. **Novos Estudos**, São Paulo, nº 85. nov. 2009.

_____. **Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SYSS, Ahyas. Afro-brasileiros e educação superior: notas para debate. In: COSTA, H.; PINHEL, A.; SILVEIRA, M. (Orgs.). **Uma década de políticas afirmativas: panorama, argumentos e resultados**. Ponta Grossa, PR: Editora da EUPG, 2012.

SKOCPOL, Theda. Emerging agendas and recurrent strategies in historical sociology. In: SKOCPOL, Theda (Ed.). **Vision and method in historical sociology**. Cambridge University Press, 1984.

SMITH, Roger M. **Civic ideals: conflicting visions of citizenship in U.S. history**. New Haven: Yale University PRESS, 1997.

SOARES, Claudete. G. **Raça, classe e cidadania: a trajetória do debate racial no Partido dos Trabalhadores**. Curitiba: CRV, 2015.

SOARES, M. M.; MELO, B. G. Condicionantes políticos e técnicos das transferências voluntárias da União aos Municípios brasileiros. **Rev. Adm. Pública** [online]. 2016, vol.50, n.4. ISSN 0034-7612. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612138727>. Acesso em 24 jan. 2018.

SOUZA, Amaury de. Raça e política no Brasil urbano. **Rev. adm. empresa**, São Paulo, v. 11, n. 4, pp. 61-70, Dec. 1971. . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901971000400006&lng=en&nrm=iso>. access on 10 jul. 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-75901971000400006>.

SOUZA, B.; BRAGA, J. C. F. **Capoeira: da Criminalização no Código Penal de 1890 ao Reconhecimento como Esporte Nacional e Legislação Aplicada**. 1ed.: CONPEDI, 2014.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, 24, jun. 2005b.

_____. Sistema brasileiro de governança local: inovações institucionais e sustentabilidade, in C. Lubambo; D. Coelho; M. A. Melo (org.). **Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo**, Petrópolis: Vozes, 2005a.

_____. Desenho constitucional, instituições federativas e relações intergovernamentais no Brasil pós-1988. In FLEURY, S. (Org.). **Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

_____. O Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Orgs.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

SOUZA JÚNIOR, Walter A. **O Ilê Aiyê e a relação com o Estado**: Interfaces e ambigüidades entre poder e cultura na Bahia. 2006. 150 f. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2006.

SOUZA, M^a E. S. **Movimento negro em Sergipe e política institucional**: um estudo a partir de carreiras de militantes negros, 2012. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão – SE, 2012.

SOUZA, M^a E. S. O Movimento Negro em Sergipe e a relação com o Estado: negociações, alianças e seu impacto nas formas atuais de militância. Trabalho apresentado no **37º Encontro Anual da ANPOCS**, Águas de Lindoia-SP, 2013. Disponível em <https://anpocs.com/index.php/encontros/papers/37-encontro-anual-da-anpocs/spg-2/spg04-2/8696-o-movimento-negro-em-sergipe-e-a-relacao-com-o-estado-negociacoes-aliancas-e-seu-impacto-nas-formas-atuais-de-militancia>. Acesso em 04/05/2017.

SOUZA, Marcilene G. **Ações afirmativas e inclusão de negros por cotas raciais nos serviços públicos do Paraná**. 2010. 457 f. Tese (Doutorado). Faculdade de Ciências e Letras. Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2010.

STEPAN, A. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do Demos. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, p. 00, 1999. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000200001&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 18 nov. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52581999000200001>.

STEPAN, Nancy L. Eugenia no Brasil, 1917-1940. In: HOCHMAN, G., and ARMUS, D., (orgs.). **Cuidar, controlar, curar**: ensaios históricos sobre saúde e doença na América Latina e Caribe [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2004. Disponível em <http://books.scielo.org/id/7bzx4/pdf/hochman-9788575413111-11.pdf>. Acesso em 23/06/2018.

TARROW, Sidney. **El poder en movimiento**: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política. Madri, Alianza Editorial, 1997.

_____. Modular collective action and the rise of the social movement: why the French revolution was not enough. **Politics & Society**. Vol. 21, n. 1, 1993, p. 69-90.

_____. **O poder em movimento**: movimentos sociais e confronto político. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

TARROW, Sidney; TILLY, Charles. Contentious politics and social movements. In: BOIX, Carles; STOKES, Susan. C. (Eds.). **The Oxford handbook of comparative politics**. Oxford: Oxford University Press, 2007.

TATAGIBA, Luciana. BLIKSTAD, Karin. Como se fosse uma eleição para vereador: participação e partidos. In: **Lua Nova**, São Paulo, n. 84, julho, 2011.

TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana C. Efeitos combinados dos movimentos de moradia sobre os programas habitacionais autogestionários. **Rev. Sociol. Polit.** vol.24 no.58 Curitiba Jun. 2016.

TELLES, Edward E. **Racismo à brasileira**: uma perspectiva sociológica. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Fundação Ford, 2003.

_____. **O significado da raça na sociedade brasileira.** Trad. Ana Arruda Callado. Versão divulgada na internet em agosto de 2012. Disponível em <https://dataspace.princeton.edu/jspui/bitstream/88435/dsp018s45qc133/3/Telles-Significado.pdf>. Acesso em 05/06/2016.

THEODORO, Mário. A formação do Mercado de trabalho e a questão racial no Brasil. IN. THEODORO, M.; JACCOUD, L.; OSÓRIO, R.; SOARES, S. (Orgs.). **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição.** Brasília: Ipea, 2008.

TILLY, Charles. Contentious repertoires in Great Britain. In: TRAUGOTT, M. **Repertoires and cycles of collective action.** Duke University. Durham, 1995.

_____. **From mobilization to revolution.** New York: Newbery Award Records, 1978.

_____. Mechanisms in political processes. **Annual Review of Political Science**, v.4, 2001.

_____. Why and how History matters. In: GOODIN, Robert; TILLY, Charles (Eds.) **The Oxford handbook of contextual political analysis.** Oxford: Oxford University Press, 2006.

TOCQUEVILLE, Alexis. **A democracia na América.** 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

TOLEDO, R.P. Vence o candidato negro. E então, nos EUA... In: **VEJA.** São Paulo: Edição 2053, 26 mar. 2008. Disponível em <http://arquivoetc.blogspot.com/2008/03/roberto-pompeu-de-toledo21.html>.

_____. **O presidente segundo o sociólogo** – entrevista de Fernando Henrique Cardoso a Roberto Pompeu de Toledo. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

TONI, Fabiano. Novos rumos e possibilidades para os estudos dos movimentos sociais. **BIB-Boletim de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 52, 2001.

TRINDADE, Thiago A. **Ampliando o debate sobre a participação política e a construção democrática: o movimento de moradia e as ocupações de imóveis ociosos no centro da cidade de São Paulo.** 2014. 218 f. Tese (Doutorado). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Estadual de Campinas. Campinas, SP, 2014.

VAZQUEZ, D. A. Desequilíbrios regionais no financiamento da educação: a política nacional de equidade do FUNDEF. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, jun. 2005.

_____. **Educação, descentralização e desequilíbrios regionais: os impactos do Fundef.** Dissertação (Mestrado) – Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, 2003.

VERGOLINO, J. R. O. **Federalismo e autonomia fiscal dos governos estaduais no Brasil: notas sobre o período recente (1990-2010).** Texto para discussão [1908]/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro, 2013.

VERHINE, R. E et. al. **Impactos do Fundef: o caso da Bahia.** In: 16º ENCONTRO DE PESQUISA EDUCACIONAL DO NORTE E NORDESTE, 2003, Aracaju. Anais. Aracaju: Universidade Federal de Sergipe, 2003.

VIII Encontro de Negros do Norte e Nordeste. Movimento Negro Unificado (MNU). Cia Editora de Pernambuco: Recife, 1988. (Relatório).

VILLANUEVA, L. Aguilar. Estudio Introductorio. In: VILLANUEVA, Luis Aguilar (Org.). **Problemas Públicos y agenda de gobierno.** México: Miguel Ángel Porrúa, 1993.

WADE, Peter. Etnicidad, multiculturalismo y políticas sociales en latinoamérica: Poblaciones afrolatinas (e indígenas). **Tabula Rasa.** Bogotá - Colombia, No.4: enero-junio de 2006.

- WAMPLER, Brian. Orçamento Participativo: Os paradoxos da participação e governo no Recife. **Cadernos de Estudos Sociais**. 15 (2). 1999.
- WAMPLER, Brian. Expanding Accountability Through Participatory Institutions: Mayors, Citizens, and Budgeting in Three Brazilian Municipalities. In: **Latin American Politics and Society**. Vol. 46, No. 2, 2004.
- WAMPLER, Brian; AVRITZER, Leonardo. The Spread of Participatory Budgeting in Brazil: From Radical Democracy to Participatory Good Government. **Journal of Latin American Urban Studies**, New York, v. 7, 2005.
- WEIBLE, C. M.; SABATIER, P. A. A Guide to the Advocacy Coalition Framework. In: FISCHER, F.; MILLER G. J.; SIDNEY, M. S. (Eds). **Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods**. Boca Raton, FL: CRC Press, 2007.
- YOUNG, I. M. Unruly Categories: A Critique of Nancy Fraser's Dual Systems Theory. In: Willett, C (ed.). **Theorizing multiculturalism**. Blackwell: Oxford, 1998. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/104426845/Iris-Young-A-Critique-of-Nancy-Fraser%E2%80%99s-Dual-Systems-Theory>>. Acesso em 04 de out. 2013.
- YOUSSEF, Alain El. Haitianismo em perspectiva comparativa: Brasil e Cuba (sécs. XVIII-XIX). **4º Encontro Escravidão e Liberdade no Brasil Meridional**, 2009. Disponível em <http://www.escravidaoeliberdade.com.br/site/images/Textos4/alainelyoussef.pdf>. Acesso em 03/11/2017.
- ZALD, Mayer. Culture, Ideology and strategic framing. In: McADAM, D.; McCARTHY, J; ZALD, M. (Eds.). **Comparative Perspectives on Social Movements: Political opportunities, mobilizing structures and cultural framings**. Cambridge University Press. New York. 1996.
- ZAMBRANO, Catalina G. **De Negros a Afro-Colombianos: oportunidades políticas e dinâmicas de ação coletiva dos grupos negros na Colômbia**. 2012. 158f. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.
- ZONINSEIN, Jonas; FERES JÚNIOR, João. (Orgs.). **Ações afirmativas no ensino superior brasileiro**. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2008.

LEGISLAÇÃO CONSULTADA

LEIS FEDERAIS

- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: DF, Senado, 1988.
- _____. **Lei nº 1.390**, de 3 de julho de 1951. Inclui entre as contravenções penais a prática de atos resultantes de preconceitos de raça ou de cor. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/11390.htm>. Acesso em 6 de out. 2017.
- _____. **Lei nº 7.716**, de 5 de janeiro de 1989. Define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7716.htm>. Acesso em 6 de out. 2017.
- _____. **Lei nº 8.080**, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços

correspondentes e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm. Acesso em 04 de jun. 2018.

_____. **Lei nº 8.142**, de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8142.htm. Acesso em 04 de jun. 2018.

_____. **Lei nº 8.742**, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm. Acesso em 05 de jun. 2018.

_____. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/lei9394_ldbn1.pdf. Acesso em 5 abr. 2016.

_____. **Lei nº 9.459**, de 13 de maio de 1997. Altera os arts. 1º e 20 da Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, que define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor, e acrescenta parágrafo ao art. 140 do Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9459.htm. Acesso em 6 de out. 2017.

_____. **Lei nº 10.609**, de 20 de dezembro de 2002. Dispõe sobre a instituição de equipe de transição pelo candidato eleito para o cargo de presidente da República, cria cargos em comissão, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10609.htm. Acesso em 12 de jan. 2018.

_____. **Lei nº 10.639**, de 9 de janeiro de 2003. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Afro-Brasileira", e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.639.htm. Acesso em 18 de jun. 2017.

_____. **Lei nº 10.678**, de 23 de maio de 2003. Cria a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, da Presidência da República, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.678.htm. Acesso em 18 de jun. 2017.

_____. **Lei nº 11.096**, de 13 de janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11096.htm. Acesso em 15 de maio 2017.

_____. **Lei nº 12.288**, de 20 de julho de 2010. Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nos 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12288.htm. Acesso em 03 de maio 2017.

_____. **Lei nº 12.711**, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm. Acesso em 04 de jun. de 2018.

Decretos e Portarias

BRASIL. **Decreto de 20 de novembro de 1995**. Institui Grupo de Trabalho Interministerial, com a finalidade de desenvolver políticas para a valorização da População Negra, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/DNN/Anterior%20a%202000/1995/Dnn3531.htm. Acesso em 06 de maio de 2015.

_____. **Decreto nº 4.228**, de 13 de maio de 2002. Institui, no âmbito da Administração Pública Federal, o Programa Nacional de Ações Afirmativas e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4228.htm. Acesso em 3 de fev. 2018.

_____. **Decreto nº 4.651**, de 27 de março de 2003. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, órgão integrante da Presidência da República, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4651.htm. Acesso em 3 de fev. 2018.

_____. **Decreto nº 4.885**, de 20 de novembro de 2003. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial - CNPIR, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4886.htm. Acesso em 3 de fev. 2018.

_____. **Decreto nº 4.886**, de 20 de novembro de 2003. Institui a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial - PNPIR e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4886.htm. Acesso em 3 de fev. 2018.

_____. **Decreto nº 4.887**, de 20 de novembro de 2003. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm. Acesso em 05 de fev. 2018.

_____. **Decreto nº 6.509**, de 16 de julho de 2008. Dá nova redação a dispositivos do Decreto no 4.885, de 20 de novembro de 2003, que dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial – CNPIR - e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6509.htm. Acesso em 3 de fev. 2018.

_____. **Decreto nº 6.872**, de 4 de junho de 2009. Aprova o Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial - PLANAPIR, e institui o seu Comitê de Articulação e Monitoramento. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6872.htm. Acesso em 3 de fev. 2018.

_____. **Decreto nº 8.136**, de 5 de novembro de 2013. Aprova o regulamento do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial - SINAPIR, instituído pela Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d8136.htm. Acesso em 3 de fev. 2018.

_____. Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. **Portaria nº 8**, de 11 de fevereiro de 2014. Aprova os procedimentos para adesão e as modalidades de gestão previstas no SINAPIR. DOU de 12/02/2014 (nº 30, Seção 1, pág. 5). Disponível em

<http://www.lex.com.br/legis_25285429_Portaria_n_8_de_11_de_fevereiro_de_2014.aspx>. Acesso em 3 de fev. 2018.

LEGISLAÇÕES MUNICIPAIS

BELO HORIZONTE. **Lei nº 7535**, de 18 de junho de 1998. Cria a Secretaria Municipal para Assuntos da Comunidade Negra - SMACON - e dá outras providências.

_____. **Lei nº 9.934**, de 21 de junho de 2010. Dispõe sobre a Política Municipal de Promoção da Igualdade Racial, cria o Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial e dá outras providências.

_____. Prefeitura de Belo Horizonte. **Decreto nº 12.759**, de 10 de julho de 2007. Cria o Fórum Governamental de Promoção da Igualdade Racial no município de Belo Horizonte.

_____. Prefeitura de Belo Horizonte. **Decreto nº 15.392**, de 22 de novembro de 2013. Institui o programa de certificação em promoção da igualdade racial e dá outras providências.

RECIFE. **Lei nº 16.635**, de 21 de março de 2001. Institui o Programa de Prevenção e Assistência Integral às Pessoas Portadoras do Traço Falciforme e Anemia Falciforme no Município do Recife e dá outras providências.

_____. **Lei nº 17.108**, de 27 de julho de 2005. Dispõe sobre a adequação da estrutura da Administração Direta e Indireta do Município do Recife às novas diretrizes administrativas e consolida atribuições.

_____. Prefeitura da Cidade do Recife. **Decreto nº 24.301**, de 29 de dezembro de 2008. Institui o Programa de Combate ao Racismo Institucional – PCRI do Recife.

SALVADOR. **Lei nº 4.008**, de 19 de julho de 1989. Autoriza ao Chefe do Poder Executivo, a criação do Conselho Municipal das Comunidades Negras.

_____. **Lei nº 4.103**, de 29 de junho de 1990. dispõe sobre a estrutura organizacional da prefeitura municipal de salvador e dá outras providências.

_____. **LEI nº 6.452**, de 18 de dezembro de 2003. Cria a Secretaria Municipal da Reparação e dá outras providências.

_____. Prefeitura Municipal de Salvador. **Decreto nº 15.330**, de 18 de novembro de 2004. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Municipal das Comunidades Negras, e dá outras providências.

_____. **Lei nº 6.912**, de 26 de dezembro de 2005. Cria o Fundo Municipal para o Desenvolvimento Humano e Inclusão Educacional de Mulheres Afro-Descendentes e dá outras providências.

_____. Prefeitura Municipal do Salvador. **Decreto n.º 16.368**, de 08 de março de 2006. Aprova o Regulamento do Fundo Municipal para o Desenvolvimento Humano e Inclusão Educacional de Mulheres Afro-Descendentes, e dá outras providências.

_____. Prefeitura Municipal do Salvador. **Decreto nº 17.221**, de 14 de março de 2007. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Municipal das Comunidades Negras, e dá outras providências.

_____. Prefeitura Municipal do Salvador. **Decreto nº 24.792**, de 14 de fevereiro de 2014. Aprova o plano municipal de políticas de promoção de igualdade racial.

_____. Prefeitura Municipal do Salvador. Decreto nº 23.837, de março de 2013. Dispõe sobre a criação, composição, estruturação, competência e funcionamento do Grupo de Trabalho Intersectorial de Combate ao Racismo Institucional e de Promoção da Igualdade Racial da Prefeitura Municipal do Salvador.

Sites, blogs, notícias, artigos de opinião online ou *Press releases*

“Construindo a Democracia Racial”. Disponível em <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/discursos/discursos>. Acesso em 06 abr. 2015.

“A mídia, as cotas e o sempre bom e necessário exercício da dúvida”. Disponível em <https://www.revistaforum.com.br/a-midia-as-cotas-e-o-sempre-bom-e-necessario-exercicio-da-duvida-por-ana-maria-goncalves/>. Acesso em 15 de maio de 2018.

“GEMAA (Grupo de Estudos Multidisciplinar da Ação Afirmativa)”. Disponível em <http://gema.iesp.uerj.br>. Acesso em 02 de abril 2016.

“Prefeitura comemora dez anos da revista Pensar BH” (PBH/diário oficial do município, 2011). Disponível em <http://www.portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?methd=DetalheArtigo&pk=1064434>

“Manifesto em favor da lei de cotas e do estatuto da igualdade racial”. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u18773.shtml>. Acesso em 05 de jul. 2016.

“Cento e treze cidadãos anti-racistas contra as leis raciais”. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1405200807.htm>. Acesso em 05 de jul. 2016.

“Manifesto em defesa da justiça e constitucionalidade das cotas”. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1405200808.htm>. Acesso em 05 de jul. 2016.

“Entrevista com Edson Cardoso”. Disponível em <http://marchazumbimais10.blogspot.com/2005/10/entrevista-com-edson-cardoso.html>. Acesso em 05 de jun. 2017.

“O Festival de Arte Negra”. Disponível em <http://www.fanbh.com.br/o-festival/apresentacao/>. Acesso em 06 de maio 2018.

“Festas em Salvador homenageiam Zumbi”. Folha de São Paulo, 5/2/1995. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/2/05/cotidiano/21.html>. Acesso em 20 de jul. 2018.

“Criação da Secretaria de Combate ao Racismo fortalece a luta sindical”. Disponível em <https://www.cut.org.br/artigos/criacao-da-secretaria-de-combate-ao-racismo-fortalece-a-luta-sindical>. Acesso em 06 de maio 2018.

“Malê Debalê”. Disponível em https://pt.wikipedia.org/wiki/Malê_Debalê. Acesso em 05 abril 2018.

“Salvador foi pioneira como movimento de reparação no governo Imbassahy”. Disponível em <https://joaojorgeolodum.blogspot.com.br>. Acesso em 05 de set. 2017.

Entrevista com Arany Santana. Programa Roda Vida (15/03/2004). “Arany Santana - 15/03/2004”. Disponível em https://www.youtube.com/watch?v=B4U5_ArR6Ak. Acesso em 05 de set. 2016.

“Os pecados do Haiti”. Disponível em <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Internacional/Os-pecados-do-Haiti/6/15273>. Acesso em 15 de maio de 2018.

Gilmar Santiago (Biografia). Disponível em <https://gilmarsantiago.wordpress.com/about/>. Acesso em 05 de out. 2016.

“Educação continuada e ensino superior têm novos secretários”, 28 de fevereiro de 2013. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/222-537011943/18480-educacao-continuada-e-ensino-superior-tem-novos-secretarios>

“Gestores do GGPIR se reúnem na Regional Norte”. Disponível em <http://blogdanorte.blogspot.com/2015/06/gestores-do-ggpir-se-reunem-na-regional.html>. Acesso em 06 de maio 2018.

“Regional Noroeste realiza palestra sobre Cotas Raciais no Serviço público e redefine a coordenação do seu Grupo Gestor”. Disponível em <http://olharnoroeste.blogspot.com/search?q=GGPIR>. Acesso em 06 jul. 2018.

“Fórum de Promoção da Igualdade Racial discute racismo institucional”. Disponível em <http://vandanovablog.blogspot.com/?q=GGPIR>. Acesso em 06 de jul. 2018.

“Costumes africanos destacados na Pampulha”. Disponível em <http://blogdapampulha.blogspot.com/2010/>. Acesso em 06 de jul. 2018.

<http://www.paulofreire.ufpb.br/paulofreire/Files/seminarios/mesa16-c.pdf>.

“Movimento de Cultura Popular (MCP)”. Disponível em <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/movimento-de-cultura-popular-mcp>. Acesso 15 set. 2018.

“Professores devolvem livros do Alfa e Beto”. Disponível em <http://atarde.uol.com.br/bahia/salvador/noticias/1489116-professores-devolvem-livros-do-alfa-e-beto>. Acesso em 15 jul. de 2018.

“BA: em protesto, professores devolvem livros considerados racistas”. Disponível em <https://www.terra.com.br/noticias/educacao/ba-em-protesto-professores-devolvem-livros-considerados-racistas,d037a13bd164d310VgnVCM5000009ccceb0aRCRD.html>. Acesso em 15 jul. 2018.

“Em debate na Câmara, Alfa e Beto é classificado como ‘uma vergonha’ e ‘absurdo’”. Disponível em <https://www.aplbsindicato.org.br/em-debate-na-camara-alfa-e-beto-e-classificado-como-uma-vergonha-e-absurdo/>. Acesso em 15 jul. 2018.

“Categoria aprova acordo, rejeita o programa alfa e beto e continua em estado de mobilização!”. Disponível em <https://www.aplbsindicato.org.br/categoria-aprova-acordo-rejeita-o-programa-alfa-e-beto-e-continua-em-estado-de-mobilizacao/>. Acesso em 15 jul. 2018.

“Programa Alfa e Beto será mantido, anuncia prefeito: 'Polêmica foi criada pelos opositores'”. Disponível em <https://www.bahianoticias.com.br/noticia/132685-programa-alfa-e-beto-sera-mantido-anuncia-prefeito-039polemica-foi-criada-pelos-opositores039.html>. Acesso em 15 jul. 2018.

“MP recomenda suspensão do sistema de ensino Alfa e Beto em Salvador”. Disponível em <https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/mp-recomenda-suspensao-do-sistema-de-ensino-alfa-e-beto-em-salvador/>. Acesso em 15 jul. 2018.

“Adoção do programa ‘Alfa e Beto’ nas escolas do município de Aracaju é tema de audiência pública”. Disponível em <https://boquimae13.wordpress.com/2014/02/22/adocao-do-programa-alfa-e-beto-nas-escolas-do-municipio-de-aracaju-e-tema-de-audiencia-publica/>. Acesso em 15 jul. 2018.

“CUT promove ato em protesto a perseguição de professores”. Disponível em <https://infonet.com.br/noticias/educacao/cut-promove-ato-em-protesto-a-perseguiacao-de-professores/>. Acesso em 15 jul. 2018.

“Aracaju: professoras enfrentam apostilamento”. Disponível em <https://avaliacaoeducacional.com/2015/03/10/aracaju-professoras-enfrentam-apostilamento/>. Acesso em 15 jul. 2018

“MP-BA pede suspensão do sistema Alfa e Beto nas escolas de Salvador”. Disponível em <http://g1.globo.com/bahia/noticia/2013/05/mp-ba-pede-suspensao-do-sistema-alfa-e-beto-nas-escolas-de-salvador.html>. Acesso em 15 jul. 2018.

“Oposição quer investigar manutenção do programa Alfa e Beto”. Disponível em <https://www.bnews.com.br/noticias/politica/politica/108066,oposicao-quer-investigar-manutencao-do-programa-alfa-e-beto.html>. Acesso em 15 jul. 2018.

“Prefeitura comemora dez anos da Revista Pensar BH”. Disponível em <http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=1064434>. Acesso em 19 de ago. 2018.

“Encontro discute doença falciforme em mulheres”. Disponível em http://www.recife.pe.gov.br/2009/06/17/encontro_discute_doenca_falciforme_em_mulheres_167216.php. Acesso em 14 dez. 2017.

“Em Salvador, atenção à saúde da população negra corre risco, denuncia presidente do Conselho”. Disponível em <https://correionago.com.br/portal/em-salvador-atencao-a-saude-da-populacao-negra-corre-risco-denuncia-presidente-do-conselho/>. Acesso em 08 maio 2017.

“Organograma da Secretaria Municipal de saúde de Salvador”. Disponível em <http://www.saude.salvador.ba.gov.br/secretaria/organograma/>. Acesso em 13 mar. 2018.

“II Diagnóstico de Saúde da População Negra de Salvador/Bahia”. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=6PJWK3ymF8Y>. Acesso em 20 maio 2018.

“Políticas de igualdade racial fracassaram no Brasil, afirma ONU”. Disponível em <https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,politicadas-de-igualdade-racial-fracassaram-no-brasil--afirma-onu,10000021133>. Acesso em 20 de set. 2018.

“Soteropolitano”. Disponível em <https://pt.wikipedia.org/wiki/Soteropolitano>. Acesso em 05 de set. 2018.

Apêndices

Apêndice A

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – TCLE



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS - UNICAMP
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS - IFCH

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – TCLE

Você está sendo convidado(a) a participar da pesquisa **Movimento negro e mudança institucional no Brasil (1995-2015): políticas de promoção da igualdade racial em perspectiva comparada**. Este documento, chamado Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, visa assegurar seus direitos como participante e é elaborado em duas vias, uma que deverá ficar com você e outra com o pesquisador. A pesquisa analisa a interação entre movimento negro e o Estado brasileiro. Ela é conduzida pelo doutorando Carlos Augusto Sant’Anna Guimarães, sob a orientação do professor Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa.

Esta pesquisa tem como objetivo principal compreender a atuação e o papel desempenhado pelo movimento negro nos processos de mudança institucional promovida pelas políticas de promoção da igualdade racial ocorrida nos municípios brasileiros. Os dados serão coletados nos municípios de Belo Horizonte, Recife e Salvador.

Se decidir participar desta pesquisa, é importante que leia estas informações sobre a mesma e o seu papel de sujeito da pesquisa. Após a leitura deste documento, você deve ter sido esclarecido sobre seus direitos. Caso então, aceite participar deste estudo, por favor, assine no campo indicado abaixo. Uma cópia deste termo será entregue à você.

A colaboração para o desenvolvimento dessa pesquisa é totalmente voluntária. A sua participação consistirá em responder perguntas referentes à atuação do movimento negro e à política de promoção da igualdade racial desenvolvida no seu município. Todos os dados serão única e exclusivamente utilizados para fins acadêmicos.

O procedimento utilizado na coleta de dados é a entrevista sobre suas percepções da atuação do movimento negro e sobre a gestão da referida política no seu município.

Acreditamos que o risco de sua participação nesta pesquisa é mínimo, sendo que o principal pode ser o constrangimento. Se você se sentir constrangido com alguma pergunta, por favor, sinta-se à vontade para não responder. Lembramos também que a qualquer momento você pode desistir de participar e retirar seu consentimento. Sua recusa não trará nenhum prejuízo em sua relação com o pesquisador ou com esta Instituição.

A participação nesta pesquisa não gerará nenhum custo financeiro para você e o responsável pela pesquisa se responsabiliza em arcar com os custos de indenização, caso eles ocorram, nos termos da legislação vigente.

Caso queira, você não será identificado(a) quando o material de seu registro for utilizado, seja para propósitos de publicação científica ou educativa.

Confirmo que li e/ou ouvi os esclarecimentos sobre a pesquisa e compreendi qual é a finalidade desse estudo e qual será a minha participação. A explicação que recebi esclareceu os riscos e benefícios do estudo. Eu entendi que sou livre para interromper minha participação a qualquer momento, sem justificar minha decisão e que isso não me afetará em nada. Eu concordo em participar do estudo, de maneira livre e espontânea.

Nome do participante (em letra de forma):

_____ do _____ participante:

Data: _____

Atesto que expliquei cuidadosamente a natureza e o objetivo deste estudo, os possíveis riscos e benefícios da participação no mesmo, junto ao participante e/ou seu representante autorizado.

Carlos Augusto Sant'Anna Guimarães – E-mail carlos.santanna@fundaj.gov.br. Fone (71) 993867398

Assinatura do pesquisador: _____

Apêndice B

Relação de Entrevistados

Belo Horizonte – Minas Gerais

1. Coordenadora do Núcleo de Relações Étnico-Raciais e de Gênero da Secretaria Municipal de Educação de BH
2. Ex-coordenadora da COMACON
3. Ex-coordenadora da CPIR
4. Ex-coordenadora da CPIR
5. Ex-coordenadora do Núcleo de Relações Étnico-Raciais e de Gênero da Secretaria Municipal de Educação de BH
6. Ex-gestor da secretaria municipal de cultura; ex-gestor da SMACON (1998-2000)
7. Ex-gestora da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Secretaria Municipal de Educação; militante do N'Zinga - coletivo de mulheres negras de Belo Horizonte
8. Ex-secretaria-adjunta da SMACON (1998-2000)
9. Fundadora da ONG Casa Dandara, secretária municipal da Secretaria Municipal de Assuntos da Comunidade Negra (SMACON)
10. Liderança do Movimento de Vilas e Favelas de Belo Horizonte
11. Liderança do Movimento de Vilas e Favelas de Belo Horizonte
12. Militante do N'Zinga – Coletivo de mulheres negras; gestora estadual da política de promoção da igualdade racial de Minas Gerais
13. Presidente da Associação de Pessoas com Doença Falciforme e Talassemia de Belo Horizonte (DREMINAS)
14. Secretária municipal de Educação de Belo Horizonte, secretária de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi) do Ministério da Educação; secretária estadual de Educação de Minas Gerais
15. Técnica da CPIR

Recife – Pernambuco

1. Consultora do PCRI no Recife e em Salvador
2. Coordenador do Programa de Combate ao Racismo Institucional na PCR
3. Coordenador municipal do MNU- Recife
4. Coordenador municipal do MNU, delegado do OP; militante do PT

5. Coordenadora da ONG Observatório Negro
6. Coordenadora da *Uiala Mukaji* – Sociedade das Mulheres Negras de Pernambuco
7. Coordenadora do Grupo de Trabalho em Educação das Relações Étnico-Raciais, da Secretaria Municipal de Educação (GTERÊ)
8. Escritora, militante do Movimento Negro
9. Ex-coordenadora do Grupo de Trabalho em Educação das Relações Étnico-Raciais, da Secretaria Municipal de Educação (GTERÊ)
10. Ex- diretor da Diretoria de Igualdade Racial (DIR) da PCR
11. Ex-diretor da Diretoria de Igualdade Racial (DIR)
12. Ex-diretora da Diretoria de Igualdade Racial (DIR) da PCR
13. Ex-gerente da Gerência Operacional de Atenção à Saúde da População Negra (GOAPN)
14. Ex-gestora da Fundação Cultural Palmares
15. Ex-secretária da Secretaria de Direitos Humanos e Segurança Cidadã da PCR
16. Gerente da Gerência Operacional de Atenção à Saúde da População Negra (GOAPN)
17. Prefeito do Recife por duas gestões (2001-2004) e (2005-2008)
18. Professora da rede municipal de Ensino do Recife, participante do GTERÊ

Salvador – Bahia

1. Assessor do secretário da SEMUR (2005-2008); gestor da Secretaria estadual de Promoção da igualdade Racial da Bahia (SEPROMI)
2. Assessora da secretaria municipal de educação de Salvador (2005-2006)
3. Conselheiro do Conselho Municipal de Saúde de Salvador
4. Consultora do PCRI no Recife e em Salvador
5. Coordenador municipal do MNU- Salvador
6. Ex-assessor da SEMUR (2013-2015)
7. Ex-assessora da Semur (2003-2004), ex-gestora da SEPPIR; gestora da Secretaria estadual de Promoção da igualdade Racial da Bahia
8. Ex-presidente da Fundação Cultural Palmares, ex-gestor municipal de cultura
9. Gestor da SEMUR (2010-2016)
10. Militante da UNEGRO, conselheira do Conselho Nacional de Saúde
11. Militante do Movimento Negro
12. Militante do Movimento Negro, vereador de Salvador (2013-2016)
13. Secretária da SEMUR (2003-2004)

14. Secretária da SEMUR (2013-2016)
15. Secretário da SEMUR (2005-2007), secretário municipal de governo (2007-2008)
16. Servidora pública municipal, participante da Assessoria de Promoção da Equidade Racial em Saúde (ASPERS)
17. Servidora pública municipal. Participante da Assessoria de Promoção da Equidade Racial em Saúde (ASPERS)
18. Vice-prefeita de Salvador (2013-2016)

Outros entrevistados

Edson Lopes Cardoso – idealizador e coordenador da Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida (20/11/1995)

Maria Inês da Silva Barbosa – Ex-gestora da SEPPPIR, Consultora da OPAS

Matilde Ribeiro – ministra da SEPPPIR (2003-2008)

Entrevista não gravada na Secretaria Municipal de Saúde de Salvador