

Disrupturas nas políticas sociais de promoção da igualdade racial no Estado brasileiro: Uma abordagem preliminar¹

Manoel Ribeiro de M.Filho

(Programa de Estudos Pós-graduados em Política Social UFF)

Resumo:

O presente artigo tem como objetivo analisar e descrever processos institucionais pendulares vinculados às políticas sociais de promoção da igualdade racial, tendo como marco temporal a implementação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) até o presente momento, demonstrando que a instabilidade e a descontinuidade caracterizam as políticas sociais de promoção da igualdade racial e por essa razão o pêndulo político da temática racial nos governos é proveniente de fontes subjacentes de incertezas e disrupturas² Argumentamos que há fatores e indícios que o conceito de movimento pendular elaborado por Avritzer (2018), se reproduz nas políticas sociais de promoção da igualdade racial e provocam mudanças funcionais significativas.

Palavras-Chave: pêndulo democrático, disruptura, políticas sociais, igualdade racial, Estado.

Abstract:

This article aims to analyze and describe pendular institutional processes linked to social policies for the promotion of racial equality, having as a time frame the implementation of the Special Secretariat for Policies for the Promotion of Racial Equality (SEPPIR) up to the present moment, demonstrating that instability and discontinuity characterize social policies to promote racial equality and for this reason the political pendulum of racial issues in governments comes from underlying sources of uncertainty and disruption We argue that there are factors and indications that the concept of pendulum movement elaborated by Avritzer (2018), is

¹ VIII ENADIR GT24. Práticas (anti)racistas, direitos e cidadania.

² Conceituamos os processos disruptivos para compreensão do presente artigo, como processos contraditórios e conflituosos entre forças políticas antagônicas, que disputam narrativas e modelos interventivos nas políticas sociais.

reproduced in social policies to promote racial equality and cause significant functional changes.

Keywords: democratic pendulum, disruption, social policies, racial equality, State.

Fragmentos da Luta Antirracista.

A temática racial no interior do Estado brasileiro contemporâneo tem várias configurações, e seu status na agenda pública está circunscrito em grande medida aos formatos que perpassam as convicções das estruturas de governo e agentes de decisão política. No entanto, esse ambiente cíclico de adesão ou distanciamento da temática racial pode ser avaliado com um certo grau de precisão se avaliarmos o papel que é exercido pelo movimento negro brasileiro na busca por reconhecimento demandas reivindicatórias. É vital compreender o protagonismo do movimento negro para a conquista progressiva desses novos direitos. O seu papel na busca de igualdade de oportunidade e tratamento se caracterizam por aprendizados coletivos e exemplos ainda muito atuais, que destacamos entre as dezenas de casos: a Frente Negra Brasileira de 1931, que em seu estatuto social já estabelecia o objetivo de organizar escolas técnicas e cooperativas; a União dos Homens de Cor de Porto Alegre de 1943, que compôs várias representações nos estados brasileiros; além do importante Teatro Experimental do Negro (TEM) criado em 1944. Essas organizações são fundamentais para se compreender a extensão da luta de combate ao racismo e sua introdução no campo das políticas públicas e, sem as mesmas, seria racional considerar que o Estado brasileiro estaria num estágio severamente restrito ao reconhecimento para tais políticas.

O presente artigo tem como objetivo analisar e descrever processos institucionais pendulares vinculados às políticas sociais de promoção da igualdade racial, tendo como marco temporal a implementação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) até o presente momento, demonstrando que a instabilidade e a descontinuidade caracterizam as políticas sociais de promoção da igualdade racial e por essa razão o pêndulo político da temática racial nos governos é proveniente de fontes subjacentes de incertezas e disrupturas . Argumentamos que há fatores e indícios que o conceito de movimento pendular elaborado por Avritzer (2018), se reproduz nas políticas sociais de promoção da igualdade racial e provocam mudanças funcionais significativas.

Tendo em vista compreender o conceito de movimento pendular de Avritzer (2018), elencamos sua formulação sobre o movimento pendular e momentos regressivo, e que fazem parte da mesma estruturação teórica:

Por uma visão pendular entendo uma concepção tanto empírica quanto normativa. Do ponto de vista empírico é possível perceber que, em determinados momentos históricos, elites e massas no Brasil partilham um forte entusiasmo democrático que propicia medidas na direção da ampliação da soberania popular e dos direitos (Avritzer, 2018, P.275).

E completa:

Os momentos regressivos em relação à democracia na história do Brasil foram diversos e nos permitem estabelecer um padrão analítico. Em geral, esses momentos envolvem fortes divisões políticas, crise econômica e profundo desacordo em relação ao projeto de país (Avritzer, 2018, P.275).

Esses movimentos de fluxos e refluxos democráticos emergem das características e ambiguidades típicas da tradição política brasileira, portanto um modelo que se reproduz de tempos e tempos, e estende sua influência no aparato das políticas públicas, alterando sua configuração em escalas variáveis.

Tratamos de um estudo empírico baseado em fontes restritas da literatura, alinhadas ao tema das relações raciais e ao exame das políticas públicas. Considerando os limites impostos pelo trabalho de pesquisa bibliográfica e sua abordagem de natureza preliminar, adotou-se selecionar e destacar as agências e as leis afirmativas que redundaram como casos exemplares para fins de implementação ou regulação normativa das políticas sociais de promoção da igualdade racial. Por agência defino arranjos institucionais representados pelo aparato do Estado, cuja função é promover e executar políticas públicas diferencialistas, as organizações não governamentais ou movimentos sociais autônomos que atuam fora da estrutura estatal, mas que exercem experiências de pressão, advocacy ou atividades promoção da igualdade racial. É relevante reconhecer que em embora venhamos delimitar através de marcos temporais de eventos e fatos relevante, como no presente artigos, não se pode deixar de reconhecer marcos históricos como a Marcha Zumbi Contra o Racismo, pela Cidadania e Pela Vida de 1995³ e a III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância, realizada em Durban em 2001⁴ como dois eventos históricos de demarcam uma nova postura do governo federal frente a emergência das reivindicações do

³ Em função da Marcha o Governo Fernando Henrique teve a iniciativa de criar o Grupo de Trabalho Interministerial para Valorização da População Negra (GTI).

⁴ O Brasil participa com uma delegação expressiva de representantes na Conferência e mesma irá influenciar decisivamente na adoção de novas políticas nos anos subsequentes.

movimento social negro e que antecedem o recorte que adotamos para o estudo do presente artigo.

É inegável que nos últimos anos as políticas de promoção igualdade racial tomaram um rumo que, em um prazo relativamente curto, propiciou contornos absolutamente inéditos, desde a criação Lei 10.639 de 9 de Janeiro de 2003 que determina que nos estabelecimentos de ensino fundamental e médio, oficiais e particulares, torna-se obrigatório o ensino sobre a História e Cultura Afro-Brasileira. Nesse caso específico há imensas dificuldade em termos de implementação global, e argumentando-se que há uma falta importante de recursos humanos adequados para exercício da atividade docente especializada nessa área.

Também houve o caso Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), que foi a primeira universidade do país a criar um sistema de cotas por meio de uma lei estadual, através de processo seletivo para alunos oriundo de escolas públicas do Estado. Poucos anos depois a Universidade Federal de Brasília instaura seu sistema de seletivo de cotas. O tema sobre as políticas de cotas passa a ter um novo contorno com a Lei nº12.711 de agosto de 2012, que estabelecia a reserva de 50% das matrículas por curso e turno nas 59 universidade federais e 38 instituições federais de educação, ciência e tecnologia a alunos oriundo integralmente do ensino médio – seria razoável afirmar que os resultados da pesquisa recentemente divulgada pelo IBGE “Desigualdades Sociais por Cor ou Raça no Brasil”⁵, feita pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística comprovando que os negros são a maioria nas universidade pública, podem demonstrar os resultados produzidos pela ampliação, por vias legislação específica, do acesso através das políticas de cotas implementada nos últimos anos.

A temática racial nos últimos anos segue-se um padrão flutuante de medidas que, no plano da legislação, geraram um impacto verdadeiramente significativo, tanto quanto as próprias agências governamentais, e talvez a exceção no nível normativo, seja o Estatuto de Promoção da Igualdade Racial que, ao que demonstra, continua sendo um marco silencioso e cuja existência pouca diferença ou nenhuma influência tem exercido no conjunto das políticas sociais de promoção da igualdade racial, tanto é verdade que sua aplicação programática ainda não deixou registros dignos para fins de estudos das policies, embora sua relevância sob ponto de vista da legislação nacional seja de grande importância. Como em políticas sociais o resultado de escala é um elemento de forte indicador, é inegável reconhecer que a legislação de

⁵ Trata-se da pesquisa Desigualdades Sociais por Cor ou Raça no Brasil realizada no âmbito da Pnad Continua em novembro de 2019.

promoção da igualdade racial no que se refere as cotas nas universidades seja um caso exemplar de resultados de realização educacional.

Há uma comunidade de indivíduos específicos cuja legislação deve recepcionar, para que a pretensa capacidade de eficácia, possa surtir efeitos benéficos para a superação das desigualdades ou pobreza, mas como tangenciar a falta de consensos ou as rupturas sobre as políticas sociais de promoção da igualdade racial em cenários de disputas de projetos políticos tão distintos?

As políticas sociais de promoção da igualdade racial estão francamente associadas à natureza relativa do campo político, quase sempre representados por governos de escopo diversificado. Verificamos nos governos Sarney, Fernando Henrique e Lula o estabelecimento de modelos singulares voltados para essa temática. No Governo José Sarney foi criada a Fundação Palmares, na gestão do Presidente Fernando Henrique houve a criação do GTI (Grupo de Trabalho Interministerial) e no Governo Lula foi criada a primeira Agência com status de Ministério voltado para promoção de políticas de promoção da igualdade racial.

A onda pendular das políticas

Acreditamos que o Estado brasileiro tem um ciclo pendular de natureza disruptiva relacionada às políticas de promoção da igualdade racial. Essa argumentação está inserida dentro do contexto temático que é conferida a tais políticas e as restrições a elas associadas. Na argumentação de movimento pendular elaborado por Avritzer (2018), consideramos que esse fenômeno se reproduz nas políticas sociais de promoção da igualdade racial ocasionando fluxos e contra fluxos significativos. Tal movimento se dá alinhado às perspectivas dos campos ideológicos heterogêneos, que pode reproduzir lógicas interventivas avançadas, progressistas ou conservadoras, que gravitam em torno de esvaziamento institucional, descontinuidades ou processos de implementação das políticas de promoção da igualdade racial. Uma das formas dessas manifestações foi a criação da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) em 2003 com o status de ministério, como a mais importante agência de políticas de promoção da igualdade racial criada pelo Estado brasileiro. Cabe ressaltar que a capacidade estatal, isto a capacidade da Seppir promover e influenciar a adoção de políticas públicas em escala progressiva foi restrita exatamente em função de seus limites institucionais combinados com grau de importância e prioridade dado o tema pelo governo.

A fusão da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e sua extinção se daria através de medida provisória nº 696, enviada ao Senado em outubro de 2015. E então a Secretaria foi incorporada ao Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos, unindo a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, a Secretaria de Direitos Humanos, e a Secretaria de Políticas para as Mulheres. Paradoxalmente, o mesmo campo político e ideológico que criara a Secretaria, iria anos depois prover espaço para a sua fragilização institucional. No governo Bolsonaro, a Secretaria de Promoção da Igualdade Racial foi hospedada no Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Da mesma forma que Estado desidratou a Seppir, e conseqüentemente as suas políticas, também ainda no mês de novembro de 2019 a Fundação Palmares, organismo fundado em 1988 e de forte tradição na preservação e promoção da cultura afro-brasileira, tem nomeado um presidente que faz declarações que se contrapõe a missão da Fundação que supostamente iria presidir. Suas declarações contraditórias, ofensas extensiva a artistas, negando a existência de racismo no Brasil, movimentaram nacionalmente o movimento negro brasileiro, causando grande comoção na comunidade de artistas e ativistas sociais.

A legitimidade eleitoral, facultada pelo poder discricionário e decisório é componente essencial para a condução das políticas públicas, dado que o sufrágio legitimou a representação política dentro do Estado, e a base eleitoral tem uma perspectiva que as intervenções públicas estejam em conformidade com pautas e temas a elas vinculadas. Na prática existem assimetrias na adoção das novas políticas sociais de promoção da igualdade e há peculiaridades tanto pela falta de consensos da sociedade como dos campos ideológicos fragmentados em disputas. A adoção das novas políticas sociais vinculam-se ao a capacidade de pressão dos sujeitos, desde a escolha de gestores até a implementação das mesmas, e para os casos em que a composição dos governos é composta por coalizões voláteis, mais complexo se torna o processo de adoção e seus possíveis riscos, então as práticas disruptivas podem trazer danos tanto para novos gestores, como para os possíveis beneficiários. E nesse sentido, talvez não haja precedentes históricos e exemplos tão contundentes que demonstrem resistências cíclicas contra as políticas governamentais de promoção da igualdade racial. A sua judicialização por meio da intervenção de partidos políticos, intelectuais ou pessoas demonstram que frações da sociedade podem não considerar que a temática racial nas políticas públicas não se trata de uma questão de justiça ou prioridade. Em 2012 o Supremo Tribunal Federal (STF) já tinha votado pela constitucionalidade das cotas para estudantes negros em universidades pública, derrubando a arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) proposta pelo partido

Democratas (DEM), que pedia a suspensão da reserva de vagas para afrodescendentes na Universidade de Brasília (UnB). Em 2017 em uma decisão histórica o Supremo Tribunal Federal (STF) julga como constitucional a reserva 20% das vagas oferecidas em concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal direta e indireta, no âmbito dos Três Poderes. Portanto, instituições e sociedade continuam partilhando visões assimétricas sobre as desigualdades raciais, então diante desses fatos, podemos especular que o tema ainda deverá continuar circundado de disputas programáticas tanto pela lógica progressista de escopo distributivo, como pela lógica regressiva com prevalência de um escopo universalista, e para situações de governos que seguem a trilha da ótica neoliberal temos os exemplos das políticas econômicas de austeridade e a restrição com os gastos sociais,

Há razões para acreditar que conservadores e progressistas coabitam oportunisticamente em ambientes de tensão, tanto política como economicamente Behring (2015). No caso brasileiro, foi vivenciado o exemplo desse tipo de cenário que, legitimado pelo sufrágio eleitoral e herdeiro da narrativa por renovação política, o combate a corrupção e conversão por uma nova pauta de costumes morais, se constituiu com força no juto da opinião pública. E ao que parece essa coalizão de escopo liberal-conservador, embora tenha perdido o poder no âmbito do executivo nacional, continuará a defender suas abordagens discursivas e programáticas.

Valores conservadores, para o caso brasileiro, podem estar associados a vaga noção de que as políticas sociais de promoção da igualdade racial podem dividir a sociedade ou que vivemos numa verdadeira democracia racial. Como exemplo se tem a declaração do então Vice-Presidente Amilton Mourão, em face as crítica do movimento negro e da imprensa sobre a morte por espancamento de João Alberto da Silva por dois seguranças do supermercado Carrefour, o vice-presidente afirmara que no Brasil “não existe racismo.” Um representante de governo do alto escalão que faz uma declaração dessa natureza, certamente terá dificuldade de adotar políticas de promoção da igualdade racial. Esse estranhamento à temática racial no âmbito da políticas públicas e o incomodo cognitivo estão vinculados como ao tipo de reconhecimento do Estado e sua burocracia, no entanto Avritzer e Gomes (2013) elencam duas questões críticas, que adicionadas, tendem a contribuir para compreensão do tipo de embaraçamento associado ao reconhecimento da políticas de promoção da igualdade racial: “[...]uma primeira crítica versou sobre a impossibilidade de realização de políticas baseadas na distinção racial em uma sociedade fortemente miscigenada.” (Avritzer e Gomes, 2013, p.56). E o outro: “Segundo o argumento, os erros comuns na distinção entre negros e brancos justificariam desistir de uma

política de ação afirmativa” (Avritzer e Gomes, 2013, p.56). Ambas têm sido utilizadas para justificar a falta de propriedade e necessidade para a indução de política públicas ao moldes das ações afirmativas, contra argumentando a natureza miscigenada da sociedade e não incentivar as diferenças de cor. Certamente que esses argumentos têm forte apelo em parcelas significativas da população, e encontra respaldo na classe política, sobretudo entre os liberais e conservadores, que tradicionalmente estão vinculados aos valores universalistas de tradição burguesa.

Existem os exemplos dos governos nacionais que seguem a trilha da ótica neoliberal orientados por políticas econômicas de austeridade e a restrição com os gastos sociais, que por fim impactam na qualidade das políticas e na desorganização daquelas políticas orientadas para o enfretamento das desigualdades, portanto governos que sequem essas determinações macroestruturais são confinados a operar em torno de interesses privados se valendo a legitimidade pública e a serviço do mercado. Governos conservadores e liberais ou de identidade híbrida, como foi o Governo Bolsonaro se traduzem pelo esvaziamento qualitativo das políticas sociais, rompendo com tradição democrática de preservação dos vínculos de diálogo entre sociedade e governo. Dessa forma, surge uma classe de derresponsabilização do Estado, tal como se refere Zimmermann (2022), sobre a questão do “neoliberalismo familiarista.” O Estado nesse sistema tende a transformar cada sujeitos em agenciador de si próprio, lhe destituindo progressivamente dos direitos socialmente conquistados pela história. Esse tipo de configuração impõe retrocessos severos e gera obstáculos para as reivindicações identitárias dos grupos que estão em confronto com a ordem liberal-conservadora.

Um tópico relevante para fins de análise crítica é o avizinhamo e as interações de sociabilidade em territórios forjados por forte caldeamento de grupos raciais heterogêneos, cujos vínculos e vivências partilhadas promovem um reajuste na noção de desigualdade, contornando a ordem racializada e racista, por dimensões subjetivas que dão contorna de aparente igualdade de condições e oportunidades entre brancos e negro. Os valores fazem parte de um repertório herdado de crenças e mentalidades coletivas, que transfiguraram a percepção da realidade, idealizando um mundo de relações harmônicas, sem o princípio do conflito racializado e beligerante. Assim, a ordem racial tomo sentido como uma realidade virtual de iguais, simbolizada por relações cotidianas de trocas e experiências coletivas sem distinção, e que têm a capacidade de mascarar o fosso profundo das desigualdades hierárquicas reais. Esse fenômeno colabora enormemente para a incompreensão sobre as políticas sociais de natureza afirmativa, tanto por parcelas de brancos e não brancos, afinal aspectos e situações cotidianas

marcadas por carências públicas, expectativas e opiniões constroem certos consensos que dão aparência subjetiva de uma realidade de iguais. Esse ambiente torna as políticas sociais afirmativas incompreensíveis sob o ponto de vista de sua aplicação para beneficiar apenas uma parcela da população, então de tempos-em-tempos a sua adoção não acontece sem a costumeira divergência e argumentação articulada ao princípio da divisão racial da sociedade.

As vias antidemocráticas ou contra democráticas destacadas por Avritzer (2018), postas em prática por governos conservadores de escopo neoliberal tendem a tratar as políticas de promoção da igualdade racial com restrições acentuadas, dado que o Estado brasileiro recepciona uma modalidade de reconhecimento sobre as desigualdades raciais, sobretudo por se tratar de um tema de consensos relativos quanto a adoção de suas políticas, que eventualmente são avaliadas como privilégio ou discriminação inversa. Como esse tema não mobiliza forças políticas e econômicas capazes de desequilibrar o establishment, os governos dotam os setores responsáveis por essas políticas de pouca capacidade institucional, constituindo organismos com frágil aparato organizacional.

Considerações Finais:

O racismo com sua capacidade de reprodução, opera no sentido de obstruir a emancipação do exercício de realização material e subjetiva da vida, e por essa razão é um instrumento ideológico de natureza totalizante por estar presente e circulando nas interações objetivas e simbólicas da vida em curso. Então, por qual razão, tendo em vista o volume de informações que demonstram as clivagens raciais na sociedade, a falta de políticas continuadas e progressivas de promoção da igualdade racial?

O tema ainda é periférico no conjunto da agenda pública porque há uma abordagem que qualifica as políticas universalista como caminho que pode impacta as desigualdades, sem promover o estranhamento nos moldes das políticas afirmativas. Esse tipo de concepção tem como princípio a verificação das capacidades de geração de resultados esperados, sem promover a diferença e antipatia de eleitores.

A políticas de promoção da igualdade racial estão restringidas por muitos aspectos importantes, tais como as mudanças de governos, a submissão do tema restrito a uma hierarquia de prioridades, os movimentos antidemocráticos, a incapacidade de mobilizar a opinião pública, as capacidades de governos, além de contra argumentação de setores influentes da sociedade. Por essas razões, os avanços nas políticas não são homogêneos, e dependem de inúmeros

vínculos, como a manifestação da imprensa, a intervenção do judiciário ou o apoio de coalisões políticas. No entanto, esses fatores não são determinantes para permanência e continuidade das políticas, ao contrário, são políticas com grande fragilidade, sobretudo nos entes subnacionais. Portanto, especulamos que o movimento pendular articulado teoricamente por Avritzer (2018), está próximo das características cíclicas das políticas de promoção da igualdade racial adotadas pelo governo federal, pois os exemplos explorados seguem os padrões de reconhecimento distintivo e os momentos de restrição.

As políticas de promoção da igualdade racial estão fora da tradição universalista de adoção das políticas sociais, isto é, àquelas políticas que elegem indistintamente a maior escala de beneficiários, para gerar as transformações estruturais mais relevantes para o conjunto da sociedade. Adicionado a esse fator, há discrepâncias na representação política de negros e negras nas estruturas decisórias de poder econômico e político, não conferindo a tais políticas a capacidade de se tornar prioridade dos governos. Assim, há uma configuração determinada por fatores variados que nos levam a crer que o pendulo democrático se enquadra dentro de uma perspectiva explicativa para conferir o ritmo de implantação das políticas de promoção da igualdade racial, contudo existem uma multiplicidade de fenômenos correlacionados na ordem racial com camadas, que interferem na promoção da igualdade racial e se expressam em contraposição às ações afirmativas por via dos governos.

Bibliografia:

AVRITZER, Leonardo. O Pêndulo da Democracia no Brasil. Uma análise da crise 2013-2018. Novos Estudos, CEBRAP. ago, 2018.

AVRITZER, Leonardo e GOMES, Lilian C. B. Política de Reconhecimento, Raça e Democracia no Brasil. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 56, no 1, 2013, pp. 39 a 68.

BEHRING, Elaine Rossetti. Política social no capitalismo tardio. Rio de Janeiro: Cortez, 2015, 6ª edição.

ZIMMERMANN, C. Conservadorismo como linha auxiliar do liberalismo nas políticas sociais do Governo Bolsonaro. Políticas sociais no Governo Bolsonaro: entre descasos, retrocessos e desmontes. ZIMMERMANN, C. & CRUZ, D.U. (Org). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; Salvador: Pinaúna, 2022. Disponível em: <https://alacip.org/wp-content/uploads/2022/04/ZIMMERMAN-UZEDA.-As-politicas-sociais-do-governo-Bolsonaro.pdf>.

Desigualdades Sociais por Cor ou Raça no Brasil.

Disponível em: <https://desafiosdaeducacao.com.br/negros-universidade-publica/>

Acesso em: 22 jul.2023