

Movimento negro: das denúncias do racismo à prática de políticas públicas

*João Carlos Nogueira**

Artigo

Este artigo discute o papel do Estado brasileiro na promoção da igualdade racial, e a construção de uma agenda de políticas públicas que combatam o racismo e promovam a igualdade de oportunidades para os excluídos na população negra.

O texto desenvolve reflexões elaboradas em outras oportunidades. É resultado de minhas pesquisas da década de 1990, e partes desse trabalho já foram publicadas ou serviram como suporte para seminários, conferências e cursos realizados em algumas universidades, vários sindicatos (bancários, metalúrgicos, saúde, servidores, trabalhadores na educação, etc.), na CUT Brasil, particularmente na Secretaria Nacional de Formação, e em organizações do movimento negro (Núcleo de Estudos Negros – NEN; Centro de Estudos das Relações de Trabalho – Ceert; Coordenação Nacional de Entidades Negras – Conen; Associação das Pastorais Negras – APNs). O objetivo central dessas pesquisas era analisar as propostas, as práticas, as metodologias e as estratégias políticas dos movimentos sociais (movimento negro e sindicatos) e dos partidos políticos (PT, PSB, PDT e PC do B) acerca das relações raciais no Brasil, a partir da década de 1980¹.

O papel dos movimentos sociais foi fundamental na construção do processo democrático. Naquela conjuntura, a participação extremamente ativa do movimento negro contribuiu para

* Sociólogo, Subsecretário da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – Seppir do governo federal. E-mail: joão.cnogueira@planalto.gov.br.

¹ Nogueira (1990, 1995, 1996, 2001).

o redesenho das novas organizações nacionais do próprio movimento e de outros setores sociais, configurando redes e articulações mais orgânicas. Com isso, apresentam-se novas dimensões para o movimento negro:

- a) a relação mais articulada e estratégica com outros atores sociais para fortalecer a denúncia contra o racismo;
- b) os esforços de unidade em torno de proposta cujo objetivo fosse a construção de um projeto de longo prazo;
- c) uma forte atenção aos espaços de construção de conhecimento (nos anos 1980 e 1990, parte considerável das lideranças negras já tinham ensino superior);
- d) o valor estratégico dos poderes Legislativo e Executivo; e
- e) a importância das candidaturas negras e do voto racial.

A análise da densidade desses elementos articulados pode iluminar os caminhos que pretendemos trilhar. Tal análise deve considerar as conjunturas, as contradições e complexidades inerentes aos conflitos sociais, raciais e de gênero, econômicos e culturais, regionais e mundiais, em curso nesse período, final dos anos 70 e década de 90. Nesta perspectiva, as variáveis internacionais dos movimentos anti-racismo nos últimos 30 anos nos permitem entender melhor o momento atual dessas lutas no Brasil. Particularmente, é importante observar, no continente africano, os países que viveram os processos de descolonização e a luta contra a *apartheid* na África do Sul; os conflitos étnico-raciais no Oriente Médio; o processo de unificação dos países europeus e a agudização da xenofobia; o movimento dos direitos civis contra a segregação racial nos Estados Unidos e a conseqüente vitória a favor da implementação das ações afirmativas; e a nova agenda das lutas contra o racismo e a discriminação racial nos países da América Latina e do Caribe. Estes são elementos que foram marcando a luta anti-racismo no Brasil e no mundo.

O artigo está organizado em duas partes. Na primeira, recupero brevemente a história da maneira como o Estado enfrentou (ou deixou de enfrentar) a temática das relações raciais. Na segunda, discuto o potencial das ações dos diversos níveis

de governo para a promoção da igualdade racial, projetando algumas estratégias necessárias.

1 O Estado e as relações raciais no Brasil

O Estado brasileiro virou as costas para a população negra no período da escravidão formal e legal (1500-1888). No período republicano, a partir de 1889, foi o principal obstáculo para o acesso dos negros à terra, à educação e ao trabalho. Para Décio Saes (1985, p. 15), “o Estado que se formou no Brasil, no plano jurídico, idealizado a partir do positivismo comteniano, apresenta todos os fundamentos de formação de um Estado burguês”. Para o autor, entre 1888 e 1891, se desencadearam os elementos estruturadores de um Estado autoritário e excludente. Seguindo essa lógica de formação, seu caráter privado e patrimonialista determina quem seriam os beneficiados e os excluídos dos processos de produção do conhecimento, dos bens materiais e das oportunidades construídas socialmente. A opção das elites brasileiras e dos setores da sociedade que formaram as estruturas de Estado e as bases do chamado projeto nacional foi a de excluir, sobretudo, negros e índios do projeto de nação, o que se expressa atualmente nas desigualdades estruturais de raça, gênero e pobreza, tão anunciadas pelas pesquisas oficiais, especialmente a partir da década de 1990. Estas características estruturais impõem algumas questões centrais para a ação política dos movimentos negros e sociais, dos partidos políticos e do próprio Estado diante do racismo e da discriminação.

As questões centrais que atualizam e nutrem os debates em torno do racismo e da discriminação racial no Brasil podem ser agrupadas em alguns grandes temas:

- a) o papel do Estado na perspectiva de promover a igualdade racial;
- b) o alcance das políticas públicas, como instrumentos capazes de reparar as profundas desigualdades raciais;
- c) as políticas neoliberais e os processos de globalização contemporânea e seus impactos para a população negra;

- d) a radicalização das práticas de combate a desigualdades raciais por parte das organizações do movimento negro; e
- e) os novos paradigmas nas Ciências Sociais, nos quais as relações raciais, como categoria sociológica, estabelecem novos campos de pesquisa e de práticas sociais, em contraposição ao engodo da democracia racial.

No debate sobre o papel do Estado, cresce no mundo jurídico a pertinência das políticas públicas de promoção da igualdade racial. Em oposição a esse entendimento, tornaram-se então comuns uma série de argumentos discutindo a inconstitucionalidade das políticas de ações afirmativas. Dora Lúcia Bertúlio (2001) destaca duas posições-chave:

a) a primeira nega a existência do fenômeno: se não há racismo no Brasil, não há necessidade de combatê-lo. A sutileza da ideologia racista no Brasil impede que organizadamente a sociedade observe e reaja a fenômenos reais. Brancos e negros não percebem a segregação racial como uma problemática de suas vidas; ao mesmo tempo, percebem a segregação como uma realidade dada: há essa desigualdade, mas as oportunidades são dadas para todos, e os mais competentes galgam essas escadas. Com isso, não há responsabilidade social quanto à segregação dos negros. Os indivíduos, *per se*, seriam os responsáveis por sua pobreza e discriminação. Essa apreensão nos dá duas afirmações contraditórias no interior desse universo. Uma que não credita às desigualdades “sociais” a existência de relações raciais racistas, e outra que percebe a existência do racismo e afirma que os negros, em razão de serem negros, estão em desvantagem na sociedade. Porém, esta última visão é, novamente, creditada às questões sociais, ou seja, aos conflitos nas relações econômicas, nas quais os negros não se posicionariam frontalmente para a conquista de espaços;

b) dessa visão surge, segundo Bertúlio, outro ponto fundamental nas argumentações sobre o racismo no Brasil: o mérito. A meritocracia tem sido um valor criado e reproduzido nas diversas formações sociais e, como parte integrante de processos ideológicos de dominação, é elevada a categoria de verda-

de. É como se o talento para o sucesso dependesse única e exclusivamente do indivíduo, sem qualquer interferência do meio. Não se advoga a impropriedade do mérito, mas é preciso reconhecer que as categorias que importam em mérito, em qualquer relação social, somente se constituem como tal *a priori*. São estabelecidas no contexto de valores de dada formação social. Portanto, o mérito é medido de acordo com parâmetros preestabelecidos por algo ou alguém. Ainda que esses parâmetros sejam objetivados, eles o serão sempre a partir de uma intenção subjetiva. Se o mérito é parte de um sistema de valores, que valores na sociedade brasileira iluminam a relação entre raça negra e raça branca?

A negação histórica do racismo e seu reconhecimento formal nos anos 80 (a Constituição de 1988 criminaliza a prática do racismo) protagonizaram outro fenômeno, que seguiu a mesma lógica do pensamento positivista liberal do final do século XIX e início do século XX no Brasil, a meritocracia, como afirmou acima a jurista Dora Lucia Bertúlio. E o Estado diante dessa contradição?

O Estado, desde os anos 1980, é instado a se manifestar sobre o racismo no Brasil, de forma direta e constitucional, deslocando-se da posição de negação absoluta do racismo para o reconhecimento formal. Isso está em muito relacionado às manifestações políticas contra a ditadura militar, que trouxeram à tona a vitalidade clandestina do movimento negro, imposta pelo regime ditatorial. A visibilidade de várias organizações do movimento e de suas lideranças confirma, posteriormente, no processo constituinte (1982-1988), a grandeza e a justeza de suas proposições.

A criminalização do racismo pela Lei 7.716, conhecida como Lei Cao, do deputado Carlos Alberto de Oliveira, e o Artigo 68 da Constituição, que trata da regulamentação das terras dos remanescentes de quilombos, são as duas principais conquistas alcançadas pelo movimento negro no processo constituinte. A Lei 7.716 sepultou a Lei Afonso Arinos, que punia a prática do racismo como contravenção, designando alguns espaços públicos (como bares, restaurantes, hotéis e similares, por exemplo) como *locus* únicos das ações discriminatórias contra os cidadãos negros. A Lei Afonso Arinos era sem alcance e inútil como instru-

mento punitivo ou inibitório, mas revelava os mecanismos utilizados pelas elites para mascarar o racismo estrutural e institucional, que se alastrava como meio de inibir o acesso e a permanência no trabalho e na educação para a população negra. Um dos exemplos mais drásticos desses mecanismos foi a Lei número 1, de 14 de janeiro de 1837, do presidente da província do Rio de Janeiro, que abrigava a capital do Império. Ao decidir sobre o acesso às escolas públicas, no artigo 3 dessa lei, a autoridade afirmava o seguinte: “São proibidos de freqüentar as escolas públicas: Primeiro: Todas as pessoas que padecem de moléstias contagiosas. Segundo: Os escravos e os pretos africanos, ainda que sejam livres ou libertos” (Fonseca, 2002, p. 12). Prática proibitiva semelhante caracterizou a Lei de Locação de Serviços (que proibia aos libertos acessarem o mercado de trabalho) no mesmo período, que se iniciou em finais do século XIX, com efeitos sociais devastadores no início da República, combinado, posteriormente, com a nova estratégia das elites: por um lado, a teoria do branqueamento, por outro, a intensificação da imigração dos trabalhadores do continente europeu como alternativa de mão-de-obra, em detrimento da força de trabalho nacional.

Ainda em 1988, coincidindo com a promulgação da Carta Magna, o presidente José Sarney cria a Fundação Cultural Palmares no âmbito do Ministério da Cultura. A Fundação, que é resultado incontestável das lutas dos finais dos anos setenta e do acúmulo dos anos 80 do movimento negro, poderia ter produzido uma política cultural negra (na medida em que é essa a sua principal missão), articulada com a produção cultural popular, construída pelos movimentos sociais e populares. Mas ainda não foi possível alicerçar as bases indispensáveis para uma política cultural negra, mesmo que as principais manifestações populares do Oiapoque ao Chuí tenham a forte presença das culturas negras.

Nos anos 1990, a relação entre Estado e movimento negro é tensa e conflituosa. Os governos continuam não considerando o movimento como ator importante na agenda das mudanças, na dinâmica das relações sociais. Por outro lado, o movimento assume uma identidade pública mais articulada nacionalmente. O I Encontro Nacional das Entidades Negras (ENEN), em 1991, é a

primeira iniciativa, com participação intensa da maioria dos Estados. O ENEN definiu objetivamente orientações importantes, como a reafirmação do conceito de entidade negra (MOURA, 1987); a construção de fóruns estaduais; e o objetivo de construir um projeto nacional, protagonizado pelos atores sociais negros onde quer que atuassem (sindicatos, partidos, movimentos populares), sempre fortalecendo as entidades e o movimento negro, cuja síntese fosse a luta contra o racismo.

Como consequência dessa estratégia, em nenhum outro momento na história republicana as teses e reivindicações dos movimentos negros estiveram tão presentes nos movimentos sociais e nos partidos políticos. Esta determinação política do movimento negro provoca impactos amplos nos sindicatos e em partidos políticos como PT, PC do B, PSB, PDT e outros com menor investimento na pauta racial. Esse movimento propositivo influenciou parlamentares negros e brancos, servidores públicos nos Estados e municípios (prefeitos, governadores ou gestores no interior da administração pública), resultando nas primeiras políticas mais consistentes para a questão racial implementadas no Brasil.

Uma estratégia política com essas dimensões é inexoravelmente tensa e conflituosa, seja com o Estado, seja com setores organizados da sociedade civil. Ela põe em conflito interesses de classe, de raça, de gênero, de status e de poder, e a principal razão desses conflitos é que o racismo e a discriminação agem em favor das elites, dos homens e mulheres brancos, como confirmado naquela década pelos indicadores sócio-raciais dos dois principais institutos do País (IPEA e IBGE).

2 O papel do Estado e as políticas públicas de promoção da igualdade racial

O Estado brasileiro desenvolveu ações fortemente discriminatórias do ponto de vista racial. Impediu o acesso da maioria da população negra aos bens, recursos e serviços produzidos por ela mesma. Dois presidentes da República (Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva) reconhecem a

institucionalidade do racismo na sociedade brasileira. Confirmaram publicamente que o Brasil é um país racista, e diante deste reconhecimento não há outro caminho a perseguir senão o de comprometer o governo e a sociedade a combater o problema de todas as formas. Ficam definitivamente sepultadas as afirmações formalistas, propugnadas nas Constituições desde a de 1824, negando a discriminação, o racismo e o preconceito. Todas asseguram a garantia de direito perante a lei e a igualdade formal, mas fundamentadas no conceito de Estado burguês clássico, portanto, neutro, o que não é o caso do Estado brasileiro, conforme já indicamos acima. As Cartas, por si só, revelam outro grande aprendizado: que não é necessário um único artigo constitucional para que se materialize uma prática racista e discriminatória, os processos de dominação cultural, política e econômica determinam as lógicas sociais de exclusão.

A cultura racista se desenvolve no Brasil como prática social, orientada pelos aparelhos de Estado ou pelas instituições públicas e privadas, cujos sistemas são, sempre, atitudes antidemocráticas e autoritárias.

Diante das desigualdades sociais e raciais, o Estado precisa ser ativo. As teses do Estado mínimo e privatista agravam as desigualdades e não servem como estrutura para uma política conseqüente de desenvolvimento. Não conseguimos universalizar o acesso da população brasileira a políticas básicas, como educação, trabalho e saúde; não realizamos uma reforma agrária ampla, para que a terra possa cumprir a sua função social de produzir alimentos e garantir a qualidade de vida a todos os cidadãos; e não conseguimos, ainda, garantir trabalho e renda para milhões de brasileiros. Estes são os sinais principais do fracasso das políticas universalistas desenvolvidas no Brasil, mas a estrutura do Estado não é sua única causa.

O racismo e o preconceito impedem a universalização de quaisquer políticas públicas. O servidor público, o gestor das políticas formado numa cultura racista ou racializada, seja nas universidades, seja nos espaços de formação da administração pública, tende a não perceber as dimensões de raça e gênero como variáveis potencializadoras da política pública. Por isso, a impor-

tância da formação e capacitação dos servidores públicos em raça, gênero e pobreza, que começou a ser desenvolvida em 2003 pela Secretaria de Promoção da Igualdade Racial, com o apoio da Organização Internacional do Trabalho, junto a vários ministérios e gestores no âmbito dos Estados e municípios.

Como resultado da pressão popular (Marcha pela Imortalidade de Zumbi dos Palmares – 1995; III Conferência Mundial contra o Racismo e a Discriminação – 2001), as políticas de combate ao racismo e de promoção da igualdade no Brasil não são mais atitudes isoladas, descontinuadas e de responsabilidades dos movimentos negros e da sociedade civil. Tornaram-se agenda de governo e do Estado. Em cada governo estadual ou municipal, o tratamento do tema não tem o mesmo desenvolvimento ou empenho equivalente, nem é possível esperar essa sintonia e sincronia, mas a atenção e as atitudes diante do desafio de promover a igualdade racial encontraram uma considerável mudança na última década do século XX.

O que fazer, neste início do século XXI, para melhor combater o racismo e promover a igualdade racial no Brasil? Acreditamos que, primeiro, precisamos querer mudar o padrão das relações socioculturais e raciais que se desenvolveram secularmente e reproduzem-se de forma impiedosa e violenta, apesar das ações mais determinadas dos governos nos últimos tempos. Para apontar o sentido da mudança, há uma flagrante disputa de projetos, focando os acessos, as oportunidades, os valores, os conflitos, objetivos e subjetivos.

As ações afirmativas, traduzidas nas políticas de cotas nas universidades para negros, pobres, indígenas e alunos oriundos de escolas públicas, refletem este estado inquietante, sobretudo para quem é contra. O clima do debate parece em muito com o comportamento das elites nos finais do século XIX, quando da abolição da escravatura. Era também uma “onda negra, medo branco” que se repete.

O governo age, apostando que o Brasil pode ser uma nação que combate o racismo, que promove a igualdade racial, para ser um país melhor, democrático e mais justo. Não é mais possível fingir não conhecer a história, não lembrar os 400 anos de escla-

vidão, não olhar as inaceitáveis desigualdades entre negros e brancos, entre pobres e ricos, na medida em que essas políticas batem à porta todos os dias, seja como projetos de lei propondo cotas nas universidades (Universidade para Todos – Projeto de Lei em tramitação no Congresso, que propõe cotas para negros nas universidades privadas e o de Sistema de Cotas para Negros nas Universidades Públicas Federais). Estes projetos forçam a Reforma Universitária em curso a construir um projeto de universidade mais democrático e participativo; do mesmo modo, as políticas voltadas às Comunidades Remanescentes de Quilombos (uma das prioridades do governo federal).

Estas transformações de caráter político e cultural, sobretudo, vão delineando mudanças estruturais e substanciais no racismo à brasileira. É novamente a desconfortável “onda negra, medo branco”, vivida pelas elites nos finais do século XIX e início do século XX, quando os conflitos e as resistências negras, resultantes do descaso e da ausência de cidadania, ameaçavam a “ordem” e o projeto de branqueamento da sociedade brasileira.

Estamos convencendo a sociedade que este é o melhor caminho. Não é o único nem definitivo. As políticas públicas na forma de Ações Afirmativas são temporárias, e, no caso do Brasil, indispensáveis para iniciarmos de fato o combate ao racismo e promover a igualdade racial. Muito ainda está por vir, e quase tudo por fazer. É esta a dialética radical do Brasil negro, a qual se referia Clóvis Moura: é o fazer fazendo.

Referências bibliográficas

BERTÚLIO, Dora Lúcia. As possibilidades jurídicas de combate ao racismo. CONFERÊNCIA CONTRA O RACISMO, A DISCRIMINAÇÃO E A XENOFOBIA. DURBAN, III, 2001, mimeo.

FONSECA, Marcus Vinícius. **A educação dos negros: uma nova face do processo de abolição da escravidão no Brasil**. Bragança Paulista: Edusf, 2002.

MOURA, Clóvis. **Rebelião escrava no Brasil**. São Paulo: Vozes, 1987.

_____. **Dialética radical do Brasil negro**. São Paulo. Anita, 1994.

NOGUEIRA, João Carlos. Sindicalismo e cidadania. **Revista Sindicato Cidadão**, Sindicato dos Bancários, Florianópolis, 1990.

_____. Sindicalismo e o combate ao racismo. CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL, **Anais da II**. Brasil; Washington, 1995.

_____. Sindicalismo na perspectiva racial. In: MUNANGA, Kabengele (Org.). **Estratégias e políticas de combate ao racismo**. São Paulo: Edusp, 1996.

_____. (Org.). **História do trabalho e dos trabalhadores negros no Brasil**. São Paulo: CUT, 2001.

SAES, Décio. **A formação do estado burguês no Brasil (1881-1891)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.