

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

Lilian Cordeiro Bernardes

**Plano Municipal de Promoção da Igualdade Racial de Belo Horizonte:
uma análise do seu conteúdo**

Belo Horizonte
2013

Lilian Cordeiro Bernardes

**Plano Municipal de Promoção da Igualdade Racial de Belo Horizonte:
uma análise do seu conteúdo**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Gestão Pública da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Gestão Pública.

*Orientadora: Profa. Eleonora Schettini
Martins Cunha*

Belo Horizonte

2013

Lilian Cordeiro Bernardes

**Plano Municipal de Promoção da Igualdade Racial de Belo Horizonte:
uma análise do seu conteúdo**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Gestão Pública da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Gestão Pública.

Orientadora: Eleonora Schettini Martins Cunha
Departamento de Ciência Política
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
Universidade Federal de Minas Gerais

Ana Carolina Freitas Lima Ogando
Departamento de Ciência Política
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
Universidade Federal de Minas Gerais

Belo Horizonte, 06 de Dezembro de 2013.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por ter a me dado o necessário para estudar.

Agradeço a minha filha Meiling por me amar e compreender as minhas ausências durante o estudo.

Agradeço a minha mãe pelas palavras de ânimo, pelo carinho e amor. Agradeço ainda por ter feito o papel de mãe da minha filha por tantas vezes que estive ausente.

Agradeço a Ana Carolina, por sua amizade, amor e dedicação.

Agradeço a Lilian Gomes pelo o auxílio, amizade e carinho.

Agradeço a Yone, pela orientação e dedicação.

Agradeço por fim, a querida Lola, que me orientou, me deu força e coragem quando eu pensava em desistir.

Sem a ajuda e o amor de todos vocês, não seria possível realizar este trabalho.

Muito Obrigada!

Lilian Bernardes

Dedico este trabalho à Lilian Cristina Bernardo Gomes, por ter me apresentado a luta por uma sociedade mais igualitária.

Resumo

O presente trabalho tem como objeto de análise o Plano de Promoção da Igualdade Racial de Belo Horizonte e o Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial, com o objetivo de analisar, comparativamente, em que medida o conteúdo destes se compatibilizam, e como são abordadas as demandas colocadas pelos movimentos sociais que lutam pela igualdade racial. Para alcançar os objetivos pretendidos foi realizada uma sintetização da literatura sobre políticas públicas e sobre a questão da desigualdade racial no Brasil. Foram realizadas, também, análises documentais de material disponível acerca dos Planos estudados, bem como entrevista em profundidade com gestora municipal. O estudo possibilitou examinar de forma comparada o conteúdo dos Planos e, com isto, verificar que o Plano Municipal de Belo Horizonte, foi elaborado em consonância com o Plano Nacional, denotando um esforço conjunto entre níveis de governo no intuito de reduzir as desigualdades raciais no Brasil, especialmente da população negra.

Palavras chave: Desigualdade racial; políticas públicas; políticas afirmativas.

Lista de siglas

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

CEERT – Centro de Estudos das Relações de Trabalho e Desigualdade

CF/88 – Constituição Federal do Brasil de 1988

COMACON – Coordenadoria de Assuntos da Comunidade Negra

CNDC – Conselho Nacional de Combate à Discriminação Racial

CPIR – Coordenadoria de Promoção da Igualdade Racial

CNPIR – Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial

FIPIR – Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial

FNB – Frente Negra Brasileira

GTDEO – Grupo de Trabalho para a Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação

GTI – Grupo de Trabalho Interministerial Para a Valorização da População Negra

MNU – Movimento Unificado contra a Discriminação Racial

PBH – Prefeitura de Belo Horizonte

PLANAPIR – Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial

PMPIR – Plano Municipal de Promoção da Igualdade Racial

PNPIR – Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial

SEPPIR – Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial

SMACON – Secretaria Municipal para Assuntos da Comunidade Negra

SMADC – Secretaria Municipal Adjunta de Direitos de Cidadania

SPM – Secretaria de Políticas para as Mulheres

UNEGRO – União de Negros pela Igualdade

Sumário

Introdução.....	9
1. Políticas Públicas: perspectivas analíticas.....	12
1.1 Políticas públicas: principais vertentes teóricas para sua análise	12
1.2 Políticas Públicas: o papel das ideias e do conhecimento	17
2. A construção social da desigualdade racial no Brasil e seu enfrentamento institucional	23
2.1 A ideologia racista no Brasil.....	23
2.2 Construindo resistências para a integração “no mundo dos brancos”	25
2.3 A institucionalização de ações públicas de garantia de direitos aos negros	31
2.2.1 Políticas de ações afirmativas	32
3. Políticas públicas e a promoção da igualdade racial	36
3.1 O Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial	36
3.2 A Política de promoção da igualdade racial em Belo Horizonte.....	37
3.3 O Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial	40
4. Comparando o Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial e o Plano Municipal de Promoção da Igualdade Racial de Belo Horizonte	43
4.1 Os Princípios que orientam os Planos de Promoção da Igualdade Racial.....	43
4.2 Objetivos e ações	45
4.1.1 A afirmação do caráter pluriétnico da sociedade brasileira	45
4.1.2 As Terras dos quilombolas.....	49
4.1.3 A criminalização do racismo.....	49
4.1.4 A ação afirmativa	50
4.1.5 A articulação temática de raça e gênero.....	51
Considerações finais.....	53
Referências Bibliográficas.....	55

INTRODUÇÃO

O avanço dos direitos sociais no Brasil e a conquista da cidadania é fruto de intensa mobilização e participação social, através de ações coletivas realizadas com o objetivo de fazer valer os direitos garantidos pelo Estado. Neste processo, a Constituição de 1988 (CF/1988) representou grandes avanços no campo da garantia de direitos, fruto de ações de diversos movimentos sociais, dentre eles a luta dos movimentos negros no Brasil.

O século XIX marca o fim da escravidão formal brasileira e a emergência de estudos sobre a questão da raça no processo de desenvolvimento do país. A contribuição inicial veio das ciências biológicas e criminal, em especial no campo da eugenia, o qual incluía ideias científicas que propugnavam que os negros eram inferiores e os mulatos, seres degenerados. No final do século XIX e início do século XX, o discurso eugenista consolida-se entre as elites, embora também circulasse outro discurso, que acreditava que a inferioridade dos negros e mulatos poderia ser suplantada através da miscigenação e conseqüente embranquecimento. O início do século XX é marcado pelo papel da imprensa negra que passou a ser um veículo de formação e informação da população negra. Com o objetivo de manter a sociabilidade, a cultura, a religiosidade, além de prover algumas condições de vida não garantidas pelo Estado, o século XX representou a união dos negros em diversas organizações.

Em 1931, surge a Frente Negra Brasileira (FNB) com o objetivo de fomentar a integração social, fortemente influenciada pela ideologia da democracia racial. Já no período da ditadura militar, os protestos negros em defesa dos direitos civis, realizados em países estrangeiros, como os Estados Unidos, eram uma ameaça à ordem e à segurança nacional e exigiam ação coibitiva do Estado. Em 1970, o Ministro das Relações Exteriores declara, no intuito de retirar do debate público a questão racial, que “não há discriminação racial no Brasil, não há necessidade de tomar quaisquer medidas esporádicas de natureza legislativa, judicial, ou administrativa para assegurar a igualdade de raças no Brasil” (JACCOUD, 2008, p.56, apud TELLES, 2003, p.58). Seu discurso reforça a ideia de democracia racial que vinha sendo desenvolvido anteriormente. No entanto, nesta mesma década, surge o Movimento Unificado contra a Discriminação Racial (MNU) e, posteriormente, diversos outros grupos que, espalhados pelo país, denunciavam as mazelas sócio raciais, colocando em xeque o mito da

democracia racial e exigindo do Estado a realização de medidas que levassem à superação destas situações de iniquidades (SANTOS, 1994).

A partir dos anos 1980, toma conta do país um amplo debate em prol da redemocratização política. Pressões populares levam ao poder forças progressistas que se comprometem com a promoção de alterações significativas na vida da população brasileira. Neste processo, começa a ser gestado um novo Estado Nacional e uma reorganização do Estado no campo das políticas sociais. A preocupação com as desigualdades de cunho racial e outras formas de discriminação receberam garantias constitucionais a partir da promulgação da Constituição de 1988, sendo a criminalização do racismo uma das mais importantes. Dentre as diversas questões que ganharam visibilidade pública naquele momento estão as de combate ao racismo, à discriminação racial e à xenofobia, temas já denunciados pelos movimentos sociais, especialmente, os negros.

Após um século de movimentos e resistências, o Estado brasileiro institui iniciativas de promoção da igualdade racial e combate à discriminação racial, que passaram a ser elaboradas nas três esferas do governo: municipal, estadual e federal. A década de 1990 é marcada pelo estabelecimento de políticas com vistas a fortalecer a participação e o reconhecimento de determinados grupos inferiorizados. Todavia, será na primeira década dos anos 2000 que este debate ganhará visibilidade, obrigando a sociedade brasileira a enfrentar e a rever o discurso de igualdade de acesso a políticas públicas, bem como a se entender como uma sociedade racista e que, portanto, haveria a necessidade de promover ações para superação das desigualdades advindos do racismo (THEODORO, 2008).

Nesse sentido, o presente trabalho apresenta como foco de análise o Plano Municipal de Promoção da Igualdade Racial de Belo Horizonte e tem como objetivo verificar em que medida o conteúdo deste Plano se compatibiliza com o Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial e com as demandas colocadas pelos movimentos sociais que lutam por esta igualdade. Para alcançar os objetivos pretendidos foi realizada uma sintetização da literatura sobre políticas públicas e sobre a questão da desigualdade racial no Brasil. Também foi realizada análise documental de material disponível acerca dos Planos estudados, bem como entrevista em profundidade com gestora municipal.

O resultado deste estudo encontra-se dividido em quatro capítulos, além dessa introdução e as considerações finais. O primeiro capítulo apresenta algumas teorias voltadas aos estudos sobre análise de políticas públicas no Brasil. Esse capítulo tem por objetivo a recapitulação dos conflitos existentes no processo de formação de uma política pública, desde sua formulação até sua implementação. Apresenta, primeiramente, teorias como pluralismo, corporativismo e marxismo, que buscaram compreender o processo de formulação da política com foco nas relações entre Estado e sociedade. Posteriormente, são apresentadas abordagens que destacam o papel das ideias e do conhecimento na formulação de políticas com foco na formação de agenda do governo.

O segundo capítulo tem como de análise o processo de construção da ideologia racista no Brasil, especialmente no final do século XIX e início do século XX. Apresenta, também, as lutas empreendidas pelos negros para terem seus direitos reconhecidos pelo Estado brasileiro, bem como iniciativas estatais para enfrentamento das desigualdades raciais.

Dando continuidade ao objetivo proposto nesse trabalho, o terceiro capítulo apresenta a relação entre a promoção da igualdade racial no Brasil e a formulação de políticas públicas com este fim. Para tanto, utiliza-se, como foco de estudo, os Planos de Promoção da Igualdade Racial, em especial do município de Belo Horizonte.

O quarto capítulo apresenta uma comparação entre os Planos Nacional e Municipal, de modo a verificar os aspectos em que se assemelham e se distanciam. Por fim, nas considerações finais, algumas reflexões decorrentes do estudo realizado.

1. POLÍTICAS PÚBLICAS: PERSPECTIVAS ANALÍTICAS

Este capítulo apresenta uma sistematização das ideias de alguns autores sobre políticas públicas e das teorias que buscam analisá-las, dando especial ênfase ao papel das ideias e do conhecimento no processo de formulação de políticas. O intuito é ressaltar que ideias que são defendidas por atores sociais e políticos, em diferentes áreas de ação do Estado, podem influenciá-lo nas funções que exerce.

1.1 Políticas públicas: principais vertentes teóricas para sua análise

O estudo sobre as políticas públicas no Brasil, inicialmente, buscou compreender os impactos das políticas implementadas, visando avaliar a eficácia, a eficiência e a efetividade dessas políticas. Não eram objetos de estudo as relações entre Estado e sociedade, os acontecimentos que antecedem a criação de uma política, os atores que influenciam no processo de criação de uma agenda, dentre outros fatores que estão envolvidos no complexo processo que antecede a política propriamente dita. As políticas públicas passaram a ter maior visibilidade a partir da década de 1980, em razão da necessidade da adoção de políticas restritivas de gastos nos países em desenvolvimento, bem como do ajuste fiscal na mesma década, que levou o Estado a uma maior intervenção na economia e nas políticas sociais; e, por fim, em razão da dificuldade encontrada nos países em desenvolvimento em constituir coalizões políticas capazes de estabelecer políticas que promovessem o desenvolvimento econômico e a inclusão social (SOUZA, 2003).

As definições de políticas públicas são muitas. Celina Souza (2003) reuniu algumas delas:

Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas. Lynn (1980) a define como um conjunto específico de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. Celina (2006) O campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e,

quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell (1936/1958), ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz (SOUZA, 2003, p. 12).

Essas definições, no entanto, não contemplam o aspecto das ideias e dos interesses que permeiam a política pública, como também não consideram a complexa relação entre Estado e sociedade em sua construção. É importante considerar a complexidade das relações entre os atores envolvidos e o jogo de interesses no processo que antecede a formulação da política pública, ou seja, a tomada de decisão que define se uma determinada política será ou não criada.

Segundo a autora, as Ciências Sociais se utilizam de três grandes matrizes teóricas para tentar explicar o processo de formulação – o pluralismo, o corporativismo e o marxismo – que possuem diferentes concepções sobre as relações entre Estado e sociedade na análise sobre políticas públicas. Na perspectiva pluralista, diferentes grupos de interesses exercem pressão sobre o governo buscando influenciar o processo de produção de políticas públicas. Esses grupos de interesse podem ser reforçados quando se unem a outros grupos que possuem algum interesse em comum, tornando-os mais fortes. Esse modelo vê o governo como mais um grupo de interesse, ou seja, ele é tido não só como um mediador de conflitos, mas também como mais um grupo concorrente com os outros. Souza (2003) destaca que, de acordo com os pluralistas a concorrência entre os grupos mantém um equilíbrio de forças, assim como na livre concorrência de mercado, evitando o que Labra (1990 apud SOUZA, 2003) chamou de poder monolítico, que impõe ao país um único estilo de vida. O equilíbrio entre os grupos de interesse com maior poder econômico, segundo Vaitsman (1989 apud SOUZA, 2003), é alcançado através do processo eleitoral, que impediria o excesso de poder político.

As análises pluralistas foram criticadas por estudiosos como Offe (1989 apud Souza, 2003), que afirmou que essa análise não considera que a representação de interesses é determinada por parâmetros ideológicos, econômicos e políticos. Também por Lobato (2006), que ressalta a interferência do Estado no direcionamento e atuação desses

grupos, respondendo a uma determinada organização socioeconômica que faz com que, em diferentes momentos, algumas políticas sejam privilegiadas. Assim sendo, os grupos que se opõem a essas políticas são negados pelo Estado e os que a defendem, são aceitos.

No Brasil o pluralismo não é capaz de explicar o processo de formulação de políticas públicas, pois essa vertente requer um sistema político democrático e plural (LOBATO, 2006). A dificuldade não é no reconhecimento da existência de grupos organizados, mas sim na forma de relacionamento entre Estado e sociedade.

Souza (2003) considera que, como crítica ao pluralismo, surgiu a visão corporativista, vertente que analisa os modelos de relacionamento político das democracias do *Welfare State*, buscando superar o pluralismo liberal esgotado. Para Schmitter (1974 apud LOBATO, 2006), o corporativismo é

Como um sistema de intermediação de interesses entre Estado e sociedade civil, constituído através de unidades funcionais, não competitivas, reconhecidas ou criadas pelo Estado, garantindo-lhes o monopólio de representatividade junto a suas respectivas categorias, em troca de controle sobre a escolha de seus líderes e articulações de demandas e apoio (SCHMITTER, 1974, p. 24).

Segundo Lobato (1997), o corporativismo visa à manutenção do capitalismo, intermediando os interesses de forma pacífica e democrática. Ao contrário do pluralismo, o corporativismo reconhece que o processo de formulação de políticas públicas não se reduz à pressão de grupos frente ao governo. Esta vertente assume formas diversas de acordo com o sistema político no qual se insere.

Schmitter (1974 apud LOBATO, 1997) apresenta dois tipos de corporativismo: societal e estatal. O corporativismo societal se relaciona a democracias avançadas do *Welfare State*, que possuem sistemas eleitorais partidários abertos e competitivos, ao contrário do estatal, que se refere aos Estados autoritários, de capitalismo retardatário, sem experiência plena do pluralismo, com os sistemas partidários e eleitorais fracos ou inexistentes e com burocracias centralizadas. É nesta última categoria que Schmitter encaixa o Brasil, uma vez que, segundo ele, as características das instituições públicas brasileiras, a organização civil e a economia, são ainda muito próximas das características desenvolvidas nos períodos autoritários de Vargas e no pós-64.

No capitalismo avançado, na visão corporativista, as classes não se definem por sua posição na estrutura produtiva, mas sim conforme a relação de diversos setores com o Estado. No entanto, para as análises marxistas, procura-se relevar o caráter de classe dessa relação entre Estado e setores sociais organizados.

Souza (2003) considera que o Brasil e diversos países da América Latina, no entanto, possuem outros complicadores na formulação de políticas públicas. No Brasil, a carência de sistemas representativos legítimos, salvo breves interregnos, seguido da exclusão de amplos setores sociais dos processos políticos e o tratamento de cooptação e coerção sobre os setores populares, indica qual a predominância de setores dirigentes e dominantes do Estado. Se, nesse caso, o Estado conquistou uma autonomia bastante ampla frente às próprias classes, impedindo sua análise segundo uma perspectiva restrita, essa mesma autonomia dificulta o entendimento de sua relação com a sociedade, que se dá de diferentes formas. Assim, o complicador é compreender quais são essas formas e, no plano da representação de interesses, como se manifestariam em relação a diferentes padrões de relacionamento.

Para O'Donnell (1976 apud LOBATO, 1996), em regimes burocrático-autoritários o corporativismo só é útil se limitado a certas estruturas que vincula Estado e sociedade, diferentemente do que predomina nos regimes populistas em que, apesar de o Estado visar à corporativização das classes trabalhadoras com o objetivo de controlá-las, ele possibilita sua politização. Nos regimes burocrático-autoritários, O'Donnell afirma que o corporativismo seria segmentário, uma vez que a forma de relacionamento estaria definida em função de classes. Seria ainda um corporativismo “bifronte”: estatista ou privatista. O primeiro consiste na “conquista” pelo Estado e a então subordinação de organizações da sociedade civil. No privatista o Estado abre áreas institucionais próprias a setores da sociedade civil, para a representação de interesses privados (O'DONNELL, 1976 apud LOBATO, 2006). Na maioria dos países latino-americanos, o autor acredita que o caráter do corporativismo aprofundou as diferenças estruturais, não encontrando a possibilidade de incorporar sua matriz como forma de compreensão da relação entre Estado e sociedade, com alguma semelhança no elemento privatista apenas no plano formal, mas não nas decisões políticas.

Ainda hoje persiste, na sociedade brasileira, o clientelismo, herdado dos períodos burocrático-autoritários, sendo este ainda um forte canal de relacionamento entre Estado e sociedade, visando à troca de favores. É característica da constituição histórica do país a ausência de sistemas partidários fortes, além da organização de grupos pluralistas de interesse ainda serem muito fracas.

Segundo Lobato (2006), o processo de transição democrática demonstrou uma inabilidade do Estado em conviver com demandas diferentes das tradicionais, que surgiram da dinâmica societária, determinando formas plurais de representação de interesses, assim como diferenciações nos padrões então existentes, como a criação de partidos de base, os movimentos populares e, em alguns poucos casos, a exclusão do Estado nas negociações entre capital e trabalho. Embora o Estado tenha negado a abertura de espaço a esses setores, isso não impediu que suas demandas fossem consideradas. Essas demandas surgem em oposição ao caráter pactuado da transição democrática, que manteve inalteradas as elites.

A autora considera que, ainda que pudesse haver a ampliação dos canais de democratização, não houve a alteração das bases de negociação do regime burocrático-autoritário, prevalecendo a cooptação e a exclusão de demandas de amplos setores sociais. O interessante, no caso brasileiro, é que essas formas plurais se legitimam na sociedade civil, justamente pela negação do Estado em considerar suas demandas, ou por considerá-las na forma de cooptação, permanecendo o Estado como principal interlocutor. Sendo assim, essas formas de associação não representam grupos de pressão como no pluralismo, bem como não são condizentes com as formas de associação do corporativismo, já que sua emergência e relacionamento com o Estado pressupõem a ausência da premissa de atenuação de conflitos.

A emergência de novos atores e movimentos sociais no Brasil está vinculada às demandas sociais negadas pelo Estado. Essa articulação se deu mais pela ausência, impossibilidade de utilização ou descrença dos canais instituídos de representação política, do que pela abrangência de segmentos sociais diferentes atingidos pelo mesmo problema (LOBATO, 2006, p. 39).

Assim, apesar da persistência e mesmo predominância das formas tradicionais de intermediação, outras passam a surgir. Se essas são marginais ao Estado, definitivamente não o são à política. A perspectiva da representação de interesses traz, portanto, a possibilidade de superarem-se as análises que veem as políticas públicas como exclusivamente internas ao plano estatal, onde, no caso do Brasil, estariam presentes interesses articulados segundo as clássicas formas corporativista ou clientelista, em que os diferentes atores ou são excluídos, ou representados, ou cooptados, ou legitimadores (LOBATO, 2006, p. 39).

Se essas características refletem o padrão predominante de relacionamento Estado/sociedade, não são suficientes para explicarem o processo de formulação de políticas, dado que Estado e sociedade exigem níveis diferentes de análise, apesar de estarem mútua e estreitamente vinculados.

1.2 Políticas Públicas: o papel das ideias e do conhecimento

Como descrito na seção anterior, a análise de políticas públicas carece de estudos que abordem a administração pública, utilizando-se de aspectos tradicionalmente valorizados pela Ciência Política. Existe uma frágil institucionalização da área de pesquisa do campo de políticas públicas, o que contribui para a dificuldade de interpretar os mecanismos de intermediações, do qual o pluralismo, o corporativismo e o marxismo não dão conta de explicar (FARIA, 2003).

Nesta seção, serão apresentadas abordagens que destacam o papel das ideias e do conhecimento e suas principais ramificações. Embora a ênfase analítica recaia sobre os processos decisórios, as ideias e o conhecimento são muitas vezes cruciais para questões importantes como a formação de agenda¹. Segundo John (1999 apud FARIA, 2003), as ideias podem ser definidas como afirmação de valores, podem especificar relações causais, podem ser soluções para problemas públicos, símbolos e imagens que expressam identidades públicas e privadas, bem como concepções de mundo e ideologias. Faria (2003) apresenta quatro vertentes analíticas que buscam conciliar ideias e interesses:

¹ Por agenda entende-se “uma lista de assuntos aos quais os executivos dedicam mais atenção num certo período de tempo” (KINGDON, 1995, p. 196).

(a) a abordagem das *advocacy coalitions*, desenvolvida principalmente por Paul A. Sabatier e por Hank Jenkins-Smith, em diversos trabalhos; (b) a abordagem dos *multiple-streams*, usualmente aplicada aos processos de formação da agenda, desenvolvida a partir do trabalho de John Kingdon (1984); (c) os estudos sobre as comunidades epistêmicas, capitaneados por Peter M. Haas; e (d) a ainda não tão explorada perspectiva proposta por Judith Goldstein e Robert Keohane (1993) (FARIA, 2003, p. 24) .

A primeira vertente, coalizão de defesa (*advocacy coalitions*), tenta explicar as mudanças nas políticas públicas pela ótica de um mundo cada vez mais interdependente, marcado pela incerteza. As interações entre as diferentes coalizões de consistem do compartilhamento de crenças sobre políticas (*policy beliefs*) por diversos atores de instituições governamentais e não governamentais, atuando dentro de um subsistema de políticas ou área setorial específica. A mudança nas políticas é tida como uma função tanto da competição no interior do subsistema como de eventos externos. Busca-se distinguir, em cada coalizão: (a) um núcleo duro de axiomas normativos fundamentais; (b) um núcleo de políticas (*policy core*), composto por posições fundamentais acerca dos cursos de ação preferenciais, que são consensuais entre os participantes; e (c) uma multiplicidade de decisões instrumentais necessárias para se implementar o núcleo de políticas. Faria (2003) ressalta que embora o aprendizado das políticas altere, os aspectos secundários do sistema de crenças de uma coalizão e a mudanças de programas governamentais requerem uma alteração em fatores não cognitivos externos ao subsistema.

Faria (2003) destaca que a segunda vertente foi elaborada com base no modelo do comportamento organizacional conhecido como “lata do lixo” (*garbage can*), desenvolvido por Cohen, March e Olsen (1972). John Kingdon (1984 apud FARIA, 2003) elaborou e testou, para a análise de processos de definição da agenda e de determinação de políticas alternativas, o modelo hoje chamado de múltiplos fluxos (*multiple streams*). O objetivo deste modelo é

Analisar o processo de formação de políticas em condições de ambiguidade, quando as teorias calcadas no comportamento racional são de utilidade limitada, sendo crucial a questão temporal, uma vez que a adoção de uma dada alternativa de política é vista como dependente da ocorrência simultânea de determinados eventos e da atuação de certos atores (FARIA, 2003, p. 24).

Para Zahariadis (1999 apud FARIA, 2003), essa vertente pode responder três questões importantes: “Como a atenção dos tomadores de decisão é focalizada sobre determinados problemas e soluções? Como as questões são determinadas e modeladas? Como e quando é conduzida a busca por soluções?”.

Kingdon (1984 apud FARIA, 2003) apresenta três fluxos de atores no processo de produção das políticas públicas: o dos problemas, o das políticas (*policies*) e o da política (*politics*). O primeiro é formado por informações sobre uma variedade de questões problemáticas e por atores que propõem diversas e conflitantes definições para os problemas. O segundo envolve aqueles que propõem soluções aos distintos problemas. O terceiro agrega três elementos: movimentação dos grupos de pressão, mudanças no legislativo e nas agências administrativas e *national mood*, que diz respeito à ideia de que um número significativo de pessoas em um dado país tende a pensar e a fazer suas escolhas segundo certos parâmetros comuns, que podem variar ao longo do tempo.

Esses fluxos, embora funcionem independentes um do outro, quando associados ao fluxo da política podem abrir “janelas de oportunidades” que podem fazer com que os empreendedores de políticas públicas (*policy entrepreneurs*) consigam acoplá-los, promovendo mudanças bruscas nas políticas públicas. Kingdon (1984 apud FARIA, 2003) prevê dois tipos de impactos das ideias na produção de políticas: 1) soluções são buscadas com base na equidade, além da eficiência e do poder. Os argumentos, a persuasão e o uso da razão são elementos centrais na formação da política pública, e não meras racionalizações *a posteriori*; 2) a ideologia política é tida como um bom heurístico, em um mundo ambíguo e que muda rapidamente. Zahariadis (1999 apud FARIA, 2003) entende que o estudo de Kingdon apresenta uma forma interessante de se pensar o impacto das ideias sem, no entanto, renegar a importância do autointeresse.

A terceira vertente é a contribuição de Goldstein e Keohane sobre as “comunidades epistêmicas” e que é definida por Peter Haas (1992 apud FARIA, 2003) como:

Networks of knowledge-based experts (p. 2) ou, mais especificamente, como uma rede de profissionais “com *expertise* e competência reconhecidas em um domínio específico e um *authoritative claim* ao conhecimento relevante às políticas públicas ligadas àquele domínio ou *issue-area*” (p. 3).

Devido à grande complexidade dos problemas da agenda internacional, e admitindo a necessidade destas comunidades auxiliarem na solução desses problemas, elas se tornaram essenciais. As comunidades epistêmicas compartilham um conjunto de crenças normativas que fornece uma racionalidade baseada em valores para a ação social dos membros das comunidades. Elas contribuem para a solução de um conjunto central de problemas em sua área e que servem como base para a elucidação dos múltiplos vínculos entre políticas e ações possíveis e os resultados desejados. Essas comunidades possuem critérios definidos internamente e de maneira intersubjetiva para a avaliação e a validação do conhecimento no domínio de sua especialidade. Também possuem um *policy enterprise* comum, ou seja, um conjunto de práticas compartilhadas associadas a um conjunto de problemas para os quais a sua competência profissional é dirigida, presumivelmente com base na convicção de que, como uma consequência, o bem-estar humano será promovido (HAAS,1992 apud FARIA, 2003).

Segundo Ball (1998 apud FARIA, 2003), as influências globais e o fluxo de ideias disseminadas pelas comunidades epistêmicas contribuem com as convergências de políticas em diversos países. Problemas transnacionais, como a questão ambiental, a pobreza, os conflitos étnico-culturais, buscam estudos e ações voltados à participação coletiva na formulação de políticas que atendam em caráter global. Assim, as políticas tornam-se mais complexas e dependentes das análises de especialistas e de outros atores sociais. Esse novo modo de fazer política resulta em clivagens diversas e novos equilíbrios de poder na política mundial e local.

Goldstein e Keohane (1993 apud FARIA, 2003) argumentam que as ideias podem explicar algumas mudanças nas políticas quando as interpretações baseadas nos interesses são falhas ou quando são muito parciais. Eles apresentam três mecanismos causais capazes de explicar a influência das ideias sobre a ação política e sobre as possibilidades de mudança nas políticas públicas:

- (a) as ideias podem servir como *roadmaps* que ajudam os atores a determinar as suas preferências em um mundo cada vez mais complexo e repleto de incertezas;
- (b) quando da análise na teoria dos jogos, de situações em que a ausência de um equilíbrio único em jogos repetidos faz com que os *outcomes* sejam indeterminados. Em muitos desses casos, as ideias poderiam aliviar os problemas de cooperação ao oferecer soluções;
- (c) as ideias, tornando-se *embedded* nas instituições e práticas sociais, poderiam barrar cursos de ação pela cristalização de rotinas políticas. Note-se que os pontos (a) e (c) são

também enfatizados pelos estudiosos das chamadas comunidades epistêmicas (Goldstein e Keohane, 1993, p. 8).

Para Faria (2003), as vertentes aqui apresentadas parecem privilegiar um viés cooperativo do jogo político, exceto a abordagem de coalizões de defesa, que possui uma concepção implícita de democracia concorrencial. Segundo o autor, a adoção desse viés cooperativo, no caso do Brasil, pode vir a ser desestimulado, uma vez que o conflito é, normalmente, “camuflado pela barganha e mitigado pela prevalência das relações clientelistas, sendo reduzido o papel do argumento e do convencimento” (idem, p. 27).

O Estudo de políticas públicas na perspectiva das ideias tem considerado o aprendizado com as políticas anteriores, na qual são avaliadas as experiências negativas ou positivas, buscando uma melhoria na política. Segundo Hall (1989 apud FARIA, 2003), conforme o tipo de mudança de uma política o processo de aprendizado com políticas anteriores (*policy learning*) pode tomar várias formas, destacando-se três tipos, cujo papel das ideias é diferenciado. As mudanças do primeiro e segundo tipo são ajustes em políticas já em andamento ou por alterações de instrumentos para alcançar metas traçadas anteriormente. Essa mudança acontece de forma incremental, advinda do aprendizado de técnicos e burocratas com experiências passadas. O terceiro tipo de mudança é mais profundo, envolvendo a modificação dos instrumentos de política, as metas e as ideias que orientam os especialistas no exame dos problemas.

Segundo Hall (1989 apud FARIA, 2003) há aí uma mudança de paradigma nos termos propostos por Kuhn. Na mudança de paradigma, o processo é impulsionado por fatores sociais e quase nunca por fatores estritamente científicos. A mudança é configurada pelo embate dos interesses em jogo. Quando um grupo que está no poder não consegue solucionar os problemas com os quais se defronta, a partir de um determinado paradigma, sua continuidade de mando torna-se ameaçada. Novas ideias, geralmente sustentadas por atores políticos alternativos, são necessárias para a resolução dos problemas. No caso, um novo paradigma orienta a mudança das instituições, acompanhado de um equacionamento da estrutura de poder que extrapola os limites do Estado, envolvendo políticos, partidos políticos, grupos de interesse e imprensa, que disputam o poder através do embate de ideias.

Este capítulo fez uma breve síntese das ideias de alguns autores que tratam da literatura das políticas públicas, no intuito de apresentar algumas reflexões sobre as matrizes teóricas que explicam sua formulação, bem como apontar o papel das ideias e do conhecimento neste processo. O próximo capítulo trata de um conjunto de ideias e conhecimentos importante para este trabalho – a desigualdade racial no Brasil.

2. A CONSTRUÇÃO SOCIAL DA DESIGUALDADE RACIAL NO BRASIL E SEU ENFRENTAMENTO INSTITUCIONAL

Este capítulo apresenta o processo de construção da ideologia racista no Brasil, especialmente no final do século XIX e início do século XX, destacando alguns autores que tiveram forte influência neste processo. Também apresenta as lutas empreendidas pelos negros para terem seus direitos reconhecidos pelo Estado brasileiro, bem como iniciativas estatais para enfrentamento das desigualdades raciais.

2.1 A ideologia racista no Brasil

O século XIX marca o fim da escravidão formal no Brasil e em outros países do continente americano. Neste período, teóricos dos campos das ciências biológicas, da filosofia e da política, como Buffon, Voltaire e Gobineau, contribuíram para o desenvolvimento e a propagação de teorias racistas, as quais mencionavam que as pessoas do tipo caucasoides eram superiores às não-brancas, em especial, aos africanos. Estas teorias foram validadas, também, por justificativas religiosas (PEIXOTO, 2008).

Os estudos sobre a questão da raça iniciaram-se, no Brasil, neste mesmo período. Havia uma grande preocupação com o efeito da raça no desenvolvimento futuro do país. Inicialmente, a contribuição partiu das ciências biológicas e criminal, em especial no campo da eugenia, o qual incluía ideias científicas que propugnavam que os negros eram inferiores e os mulatos, seres degenerados. Além disso, os defensores destas teorias, como o citado Gobineau, afirmavam que o clima tropical como o brasileiro contribuía para o enfraquecimento da integridade biológica e mental destes seres. Para ele, a miscigenação produzia seres preguiçosos e inférteis (MATTOSO, 1990).

Progressivamente a inferiorização dos negros é reafirmada, tal como se pode perceber em Oliveira Viana, que afirma que

o negro puro nunca poderá, com efeito, assimilar completamente a cultura ariana, mesmo os seus exemplares mais elevados: a sua capacidade de civilização, a sua civilidade, não vai além da imitação, mais ou menos perfeita, dos hábitos e costumes do homem branco (VIANA, 1938, p.174).

Desta forma, no final do século XIX e início do século XX, o discurso eugenista consolida-se entre as elites, embora um grupo acreditasse que a inferioridade dos negros e mulatos pudesse ser suplantada através da miscigenação. Segundo Telles,

a partir da taxa mais alta de fecundidade entre os brancos e da crença de que os genes brancos eram dominantes, estes eugenistas concluíram que a mistura de raças eliminaria a população negra e conduziria, gradualmente, a uma população brasileira completamente branca (TELLES, 2003, p.46).

Por volta de 1880, o professor da escola de Medicina da Bahia, Nina Rodrigues, também divulga seus estudos, nos quais afirma temer que a miscigenação levasse à degeneração dos brancos. Apesar das teorias racistas, a miscigenação aconteceu em todos os níveis da sociedade brasileira e, ainda no século XIX, mulatos chegaram a ocupar posições de destaque em espaços frequentados pela maioria de brancos, dentre eles José do Patrocínio, Luiz Gama e André Rebouças². Porém, a existência de mulatos em posição de destaque representava uma situação de exceção, pois as teorias racistas, somadas ao abandono ao que os negros foram relegados após a abolição formal da escravidão, ocorrida em 1888, deu origem a uma situação de desigualdades que se revela até os tempos atuais. É importante ressaltar ainda que, dentre os negros que se destacaram todos eram do sexo masculino, ou seja, as mulheres negras permaneceram no nível mais inferior da hierarquia social.

O fim do tráfico de escravos, a composição racial e os movimentos de resistência, que causavam medo às elites brancas, fizeram com que se aprofundassem as discussões sobre o futuro da nação no que diz respeito ao trabalho escravo, enfatiza Gonzaga (2011). Ainda segundo a autora,

o país começava a constituir-se como uma nação, razão pela qual era necessário pensar a sua identidade nacional. Coube ao Estado buscar alternativas para solucionar o problema da composição étnica do país, e a alternativa encontrada foi subsidiar a vinda de imigrantes estrangeiros Gonzaga (2011, p.59)

Assim, a partir de 1871, centenas de trabalhadores de origem europeia aportaram no Brasil, vindos, sobretudo, de Portugal, Itália e Espanha. Desta forma, no período de transição do trabalho escravo para o trabalho livre, os ex-escravizados não foram

² José do Patrocínio era jornalista, dedicou sua vida na causa abolicionista e destacou-se na política. Luiz Gama era poeta, advogado e jornalista e foi membro da Academia Paulista de Letras. André Rebouças destacou-se na política e na engenharia, sendo responsável pelas obras de abastecimento de água no Rio de Janeiro.

incorporados à dinâmica laboral que se constituía. Além de não terem direitos a salários, não tiveram direito a permanecer na terra ou receberam algo em troca dos anos trabalhados, o que inviabilizou a construção de uma vida digna para si e os seus.

As ideias de igualdade e cidadania propagadas na Europa e que chegavam ao Brasil não foram suficientes para fazer com que os grandes fazendeiros propiciassem condições dignas de vida aos ex-escravizados. E estes, que até a abolição eram os responsáveis pela realização da maioria das atividades laborais nas áreas rurais e urbanas, foram taxados de inaptos para o trabalho. Segundo Jaccoud (2008, p.52), “o que se verificou nesse período foi a consolidação da ideologia racista, a naturalização das desigualdades raciais que foram, assim, reafirmadas, em um novo ambiente político e jurídico”.

Mesmo com a aceleração do processo de urbanização das metrópoles e o desenvolvimento das ferrovias, poucos ex-escravizados tiveram oportunidades de acessar este tipo de trabalho, no qual eram privilegiados os imigrantes europeus. Desta forma, observa-se que a constituição do mercado de trabalho brasileiro foi pensada e organizada de maneira a privilegiar a raça branca, excluindo a negra. Para reforçar o discurso de inaptidão negra, surge a ideologia da vadiagem. De acordo com a mesma, os negros eram inaptos ou preguiçosos, o que permitia a utilização de ações repressivas e violentas por parte das autoridades policiais. Era uma estratégia para “estabelecer um novo tipo de controle sobre a população recém-liberta e de defini-la como inapta ao trabalho, também em termos morais” (LIMA, 2001, p.56).

Estas concepções preconceituosas atravessaram o século e, nos dias atuais, continuam fazendo com que trabalhadores e trabalhadoras negras sejam preteridos em processos de contratação ou não seja atingidos pelas políticas públicas.

2.2 Construindo resistências para a integração “no mundo dos brancos”

Diante das situações de discriminação social, os negros forjaram várias formas de resistência e de manutenção da sobrevivência, dentre as quais se destacaram as irmandades dos homens pretos, que tinham como objetivo ajudar os “irmãos” durante as doenças e promover o custeio de funeral (BORGES, 2005).

Já no início do século XX, tem destaque a imprensa negra. Apesar da falta de estímulo à educação pela elite branca, muitos negros conseguiram aprender a leitura e é significativa a produção de materiais impressos pelos homens de cor. Vários jornais como o Menelick (1915), Clarim da Alvorada (1925) e Correio D'Ébano (1963), passaram a ser um veículo de formação e informação da população negra. Além de reforçar a importância da educação, estes jornais tiveram forte influência na formação de uma “ideologia étnica do negro paulista e irá influir, de certa maneira, no seu comportamento” (MOURA, 1992). Com o objetivo de manter a sociabilidade, a cultura, a religiosidade, além de prover algumas condições de vida não garantidas pelo Estado, os negros se juntaram em diversas organizações ao longo do século XX.

Com a redução da imigração europeia no decorrer dos anos 1920, a preocupação com a miscigenação e com a realidade racial reacendeu. Neste processo, já na década de 1930, a ideia de democracia racial transforma a vergonha da mestiçagem em orgulho nacional, tendo Gilberto Freyre contribuído para a substituição do discurso racista pelo mito da democracia racial. Este se sustenta na recusa do determinismo biológico e na valorização do aspecto cultural, vendo como potencialidades a mistura das raças no Brasil. Segundo o pensamento Freyreano, a sociedade brasileira estaria livre do racismo que afligia o resto do mundo, pois, no Brasil, as raças conviviam harmonicamente (TELLES, 2003,).

Em 1931, surgiu a Frente Negra Brasileira (FNB). Organizada primeiramente em São Paulo e no interior do Estado, projetou-se nacionalmente, congregando milhares de militantes e constituindo núcleos em outros estados, como Bahia, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Pernambuco etc. (MENDONÇA, 1996). Suas características mais marcantes, no campo propositivo e ideológico, são: a busca da integração social, fortemente influenciada pela ideologia da democracia racial; a defesa da pátria; “redenção da raça”, no sentido de ascensão social, através da educação e do bom comportamento.

Na prática, os militantes da FNB procuravam romper as barreiras sociais impostas aos negros para promover a sua total integração à sociedade e a mobilidade social. Também denunciavam as manifestações de discriminação e preconceito e investiam no preparo de seus membros para a “participação político-social integral, apoiavam aos anciãos,

incentivavam à poupança e aquisição da casa própria, a organização familiar, o respeito à mulher e, integrado aos objetivos educacionais gerais, ênfase na educação dos filhos” (MENDONÇA, 1996, p.69).

A FNB constituiu uma organização paramilitar, cujos integrantes vestiam camisas brancas e seguiam rígida disciplina, e lançou uma candidatura à Assembleia Constituinte de 1934, que foi derrotada. Posteriormente, a FNB constituiu-se como partido político (1936), o qual foi fechado após o golpe de Estado de 1937, que cassou todos os partidos políticos e deu início ao período ditatorial de Getúlio Vargas, conhecido como Estado Novo. Após o seu fechamento, um de seus fundadores, Raul Joviano do Amaral, fundou outra entidade, com o nome de União Negra Brasileira, com a intenção de substituir a FNB. Porém, a repressão da ditadura estadonovista a qualquer tipo de organização impediu que seu objetivo alcançasse êxito. Em 1938, quando se completava cinquenta anos da abolição, a FNB e a União Negra Brasileira, assim como os órgãos da imprensa negra, deixavam de existir, em decorrência da violência do Estado (MANGOLIN, 2003).

Durante a era Vargas, desenvolveu-se um culto aos aspectos culturais da nação e o futebol e o carnaval eram reconhecidos por todos (brancos, negros e mestiços) como aspectos da cultura que melhor simbolizavam a harmonia multirracional. Ao longo do regime militar, “a ideologia da democracia racial havia se firmado e era amplamente compreendida” (TELLES, 2003, p.56). Qualquer menção à raça ou racismo, era rapidamente reprimida.

Embora alguns homens negros houvessem rompido as barreiras sociais e conseguido adentrar em algumas estruturas marcadamente brancas, ou assumido postos de trabalho em situação de menor subalternidade, os coletivos negros percebiam que a chamada democracia racial não passava de um mito e que ao olhar para o contingente negro, era possível perceber as constantes desigualdades: índices alarmantes de analfabetos, desempregados, sem moradia e saúde, dentre outros. Esta percepção da subalternização dos negros e a impossibilidade de conseguir desfrutar de direitos garantidos a não-negros fez com que aumentasse o nível de organização dos grupos negros, mesmo durante a ditadura militar, para reivindicar o que lhes era de direito (MOURA, 1988).

Nos anos 1970, diversos movimentos sociais se juntaram para protestar contra as agruras provocadas pelo governo ditatorial. Dentre estes coletivos, destacam-se os coletivos negros. Inicialmente, reivindicavam políticas no campo da cultura e valorização da identidade negra. Todavia, a proibição de entrada de quatro atletas negros em um clube de São Paulo e o assassinato de um trabalhador negro, levou às ruas daquela cidade algumas centenas de negros que se reuniram em frente ao Teatro Municipal para protestar contra a existência de generalizada discriminação racial no Brasil. Daí surge o Movimento Unificado contra a Discriminação Racial (MNU) e, posteriormente, diversos outros grupos que, espalhados pelo país, denunciam as mazelas sócio raciais, colocam em xeque o mito da democracia racial e exigem do Estado a realização de medidas que levassem à superação destas situações de iniquidades (SANTOS, 1994).

A partir dos anos 1980, toma conta do país um amplo debate em prol da redemocratização política. Pressões populares levam ao poder forças progressistas que se comprometem com a promoção de alterações significativas na vida da população brasileira. Neste processo, começa a ser gestado um novo Estado Nacional e, em outubro de 1988, foi promulgada a nova Constituição Federal. Com isso, houve uma reorganização do Estado no campo das políticas sociais. Com a pressão dos movimentos sociais, ocorre um revigoramento da sociedade civil (AVRITZER, 2009) e alguns direitos são garantidos: o sistema de saúde brasileiro passa a ser universalizado, bem como os serviços e benefícios da assistência social, e há obrigatoriedade da gratuidade do ensino fundamental.

A preocupação com as desigualdades de cunho racial e outras formas de discriminação receberam garantias constitucionais a partir da promulgação da Constituição de 1988, sendo a criminalização do racismo uma das mais importantes. Vale a pena citar o artigo 5º, inciso VI, da CF/88, onde está preconizado que “é inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e às suas liturgias”. O mesmo artigo reconhece o direito universal de todos perante a lei, estabelece a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade.

O inciso XLII, do artigo citado acima, afirma que a “prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível sujeito à pena de reclusão nos termos da lei”; os artigos 215 e 216 da CF/88 reconhecem a necessidade de proteção e preservação do patrimônio histórico e cultural provenientes da cultura indígena e afro-brasileira como participantes do processo civilizatório nacional. Ainda no art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) é reconhecido o direito das comunidades quilombolas ao território.

A CF/88, portanto, ofereceu aporte para a ampliação de uma extensa pauta de direitos. A resistência nos quilombos contemporâneos e as ações do movimento social negro urbano foram fundamentais na denúncia do racismo e no processo de pressão para que essa temática entrasse na pauta política do cenário nacional (NASCIMENTO e NASCIMENTO, 2000). A denúncia de que as mulheres negras ocupavam a base da pirâmide social e as lutas pela igualdade de gênero proposta pelas feministas negras contribuíram para a entrada do tema da igualdade na diferença nas questões nacionais³ (Barroso, 1985; Bruschini; Unbehau, 2002).

Dois outros momentos foram significativos neste processo de reivindicação de garantia de direitos para a população negra: a Marcha Zumbi dos Palmares, pela Cidadania e Vida, ocorrida em 1995 – ano de comemoração do Tricentenário de Morte de Zumbi dos Palmares; e a III Conferência Mundial contra Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlatas, realizada em Durban, África do Sul, em 2001.

Pressionado pelos militantes negros, após a *Marcha Zumbi dos Palmares* o Estado brasileiro, através do então presidente, Fernando Henrique Cardoso, reconheceu a existência do racismo e se comprometeu a envidar esforços para combatê-lo. Em 1996, foi criado o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) Para a Valorização da População Negra e o Grupo de Trabalho para a Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação (GTDEO). O GTI teve por objetivo desenvolver políticas para a valorização da população negra, prioritariamente nas áreas de educação, trabalho e comunicação (GTI, 1996). O GTDEO, por sua vez, objetivou definir um programa de ações e propor estratégias de combate à discriminação no emprego e na ocupação, conforme os

³ As mulheres negras, além de criticarem a cultura brasileira de forma geral, também criticam o movimento negro por ser sexista e o movimento feminista por ser racista.

princípios da Convenção 111, que fora assinada pelo Brasil, em 1968 (PNDH, 1996; Bernardino, 2002).

No processo de preparação da participação dos delegados brasileiros na Conferência de Durban, muitos pesquisadores contribuíram com estudos acerca das condições de vida da população brasileira. Merece destaque o estudo publicado por Ricardo Henriques, que analisou as estruturas socioeconômicas de renda, escolaridade, trabalho infantil, mercado de trabalho, condições habitacionais e consumo de bens duráveis (Henriques, 2001). Ele constatou que a pobreza no Brasil não está democraticamente distribuída entre as raças: os negros são sobrerrepresentados na pobreza e na indigência, atravessando a distribuição etária, assim como a distribuição regional e de gênero. Este estudo foi importante por apontar a necessidade de ações, no âmbito governamental, para desenhar políticas de enfrentamento das desigualdades de cunho racial.

Após a Conferência de Durban, as reivindicações negras ganharam novo aspecto. Ao perceber que as políticas ditas universalistas contribuíam para a diminuição da pobreza, mas não com superação das desigualdades raciais, os movimentos negros passaram a reivindicar o incremento de políticas públicas de caráter afirmativo, nos campos da educação, saúde, trabalho, violência e cultura voltadas à temática racial, capazes de promover a superação do quadro de desigualdades. Dentre as reivindicações, a que ganhou visibilidade pela sua amplitude foi a proposição de políticas afirmativas para acesso de estudantes negros às universidades públicas. Entendiam os movimentos negros que, somente com acesso à educação de qualidade, em todos os níveis, a população negra seria capaz de romper com os círculos viciosos de pobreza e exclusão (SANTOS, 2005).

Ao assinar o Relatório final da Conferência, “o Brasil assumiu o compromisso efetivo de implementar políticas de Estado de combate ao racismo e de redução das desigualdades raciais, com a adoção de novas iniciativas” (SILVA; LUIZ; JACCOUD; SILVA, 2009, p. 34), visando a promoção da igualdade, equidade, justiça social, igualdade de oportunidades e participação para todos. Deveria, ainda, promover a participação de todos nos processos de tomadas de decisão, além de garantir o exercício dos direitos civis, culturais, econômicos, políticos e sociais em todas as esferas da vida com base na não-discriminação.

2.3 A institucionalização de ações públicas de garantia de direitos aos negros

Após um século de movimentos e resistências, o Estado brasileiro instituiu iniciativas de promoção da igualdade racial e combate à discriminação racial, que passaram a ser elaboradas nas três esferas do governo: municipal, estadual e federal. Programas, Fóruns, Conferências, Conselhos e políticas passaram a dar diretrizes e definir ações com o intuito de diminuir as diferenças de cunho racial, eliminar a discriminação, promover a mobilidade e disseminar a cultura negra.

No plano institucional, em 2001 foi criado o Conselho Nacional de Combate à Discriminação Racial (CNDC), subordinado à Secretaria de Estado de Direitos Humanos. No ano subsequente, o governo de Fernando Henrique Cardoso tomou outras iniciativas como a implementação do programa de “Bolsas prêmio para a diplomacia”, do Ministério das Relações Exteriores, voltadas para estudantes negros. Ainda em 2002, o Governo publicou o Decreto nº 4.228/3, que instituiu o Programa Nacional de Ações Afirmativas no âmbito da administração pública federal. No entanto, estas últimas medidas não se efetivaram, pois foram adotadas no final do mandato daquele governo (SILVA; LUIZ; JACCOUD; 2009).

Em 2003, com a posse do Presidente Luis Inácio Lula da Silva, foram estabelecidas três medidas importantes para o processo de combate à discriminação racial. A primeira foi a criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR). A outra foi a instituição do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR), órgão colegiado de caráter consultivo, ligado à SEPPIR. A terceira iniciativa institucional foi a criação do Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial (FIPIR), com o objetivo de “reunir organismos executivos estaduais e municipais – secretarias, coordenadorias, assessorias, entre outras – voltadas para a questão racial, [...] articular os esforços dos três níveis de governo para implementar políticas de promoção da igualdade racial” (SILVA e JACCOUD, 2009, p.37).

Em 7 de fevereiro de 2007, com a publicação do Decreto Federal 6.040, o país reconheceu o direito diferenciado dos povos e comunidades tradicionais. Esta medida deu visibilidade pública a uma gama de formas de existência coletiva até então

invisibilizadas em âmbito nacional, mas portadoras de formas territorializadas e modos próprios de criar, fazer e viver e que, de acordo com Almeida (2006,p. 22), “expressam uma diversidade de formas de existência coletiva de diferentes povos e grupos sociais em sua relação com os recursos da natureza”.

Em 2010, foi aprovado o Estatuto da Igualdade Racial (Lei 12288/10), destinado a garantir à população negra a efetivação da igualdade de oportunidades, a defesa dos direitos étnicos individuais, coletivos e difusos e o combate à discriminação e as demais formas de intolerância étnica. Após anos de tramitação no Congresso Nacional, o texto do estatuto foi bastante criticado pela militância negra que esperava uma legislação mais contundente.

2.2.1 Políticas de ações afirmativas

O estabelecimento de políticas com vistas a fortalecer a participação e o reconhecimento de determinados grupos inferiorizados nasceu na Índia, na primeira metade do século passado (MENEZES, 2001). Estratificada em forma de castas, a sociedade indiana hierarquizava os seus segmentos, o que impedia a mobilidade social de determinados grupos, como os dalits. Entretanto, segundo Moehlecke (2002), a terminologia Ações Afirmativas foi cunhada nos Estados Unidos, a partir da mobilização social pela igualdade de oportunidades e eliminação das leis segregacionistas vigentes no país, nas décadas de 1960-70.

No Brasil, este debate se instaura a partir dos anos de 1990, quando os movimentos sociais organizados, em especial, os movimentos negros, reivindicaram do Estado brasileiro a proposição de políticas públicas que percebessem os grupos ou indivíduos como sujeitos concretos, historicamente situados, que possuem cor, etnia, deficiências, orientação sexual, origem e religiões diversas. Todavia, será na primeira década dos anos 2000 que este debate ganhará visibilidade, obrigando a sociedade brasileira a enfrentar e a rever o discurso de igualdade de acesso a políticas públicas, bem como a se entender como uma sociedade racista e que, portanto, haveria a necessidade de promover ações para superação das desigualdades advindos do racismo (THEODORO, 2008).

Esta nova orientação para as políticas públicas adveio, principalmente, da percepção dos movimentos sociais de que, embora a temática racial já estivesse pautada na agenda brasileira, as políticas até então definidas não surtiam o efeito necessário, pois as crianças negras que adentravam os espaços escolares continuavam a ser discriminadas nas escolas, os índices de violência contra a juventude negra eram alarmantes, mulheres negras eram preteridas no acesso aos equipamentos de saúde, fatos que demonstravam a situação de discriminação e vulnerabilidade da população negra (GOMES, 2001).

Corroborando tais percepções e vivências, estudos realizados por órgãos institucionais e pesquisas acadêmicas comprovaram que os indicadores sociais analisados (educação, saúde, trabalho, acesso à justiça, à moradia, saneamento básico) explicitavam a discriminação e violação de direitos (HENRIQUES, 2001) e reforçavam a necessidade de novos modelos de políticas públicas. Assim, a discussão sobre a necessidade de implementação de políticas afirmativas se insere no cenário político brasileiro e provoca tensão em setores da sociedade brasileira, o qual condena a implementação de políticas focalizadas, sob a alegação de que isso contrariaria o princípio de igualdade entre os homens, disposto pela Constituição brasileira (GOMES, 2001).

Entretanto, as políticas afirmativas vêm sendo pautadas pelo governo, sobretudo, a partir da assinatura do Protocolo da Conferência de Durban, quando o Estado brasileiro assume a prerrogativa de propor medidas eficazes de combate a toda forma de discriminação e violação de direitos.

Neste estudo, considera-se como “políticas de ações afirmativas”

um conjunto de políticas públicas e privadas de caráter compulsório, facultativo ou voluntário, concebidas com vistas ao combate à discriminação racial, de gênero e de origem nacional, bem como para corrigir os efeitos presentes da discriminação praticada no passado, tendo por objetivo a concretização do ideal de efetiva igualdade de acesso a bens fundamentais como a educação e o emprego (GOMES, 2001, p.40).

As políticas de ação afirmativa apresentam-se como importante mecanismo social com características ético-pedagógicas para os diferentes grupos vivenciarem o respeito às diversidades, sejam elas raciais, étnicas, culturais, de classe, de gênero ou de orientação

sexual. Segundo Silvério (2007, p. 22), “essa percepção do direito à diferença leva em conta que a realidade das políticas denominadas universalistas ou, no caso das políticas raciais, cegas em relação à cor não atende às especificidades dos grupos ou indivíduos vulneráveis, permitindo a perpetuação da desigualdade de direitos e de oportunidades”. Como assegura a pesquisadora Moehlecke (2002, p. 198), “as ações afirmativas buscam não somente eliminar práticas segregacionistas como também assumir uma postura ativa para a melhoria das condições da população negra”.

As políticas afirmativas partem da superação da ideia filosófica moderna, que encarava o ser humano como uma unidade homogênea, pela ideia pós-moderna dos seres humanos que possuem as especificidades relatadas SILVÉRIO (2007, p. 22). O objetivo da ação afirmativa é superar essas contingências e promover a igualdade entre os diferentes grupos que compõem uma sociedade. Como resultado, espera-se o aperfeiçoamento da cidadania dos afro-brasileiros, e que estes tenham a possibilidade de pleitearem, por exemplo, o acesso às carreiras, às promoções, à ascensão funcional, revigorando, assim, o incentivo à formação e à capacitação profissional permanente (MARTINS DA SILVA, 2001 apud Silvério, 2007, p. 22).

No plano político, os programas de ação afirmativa resultam da compreensão cada vez maior de que a busca de uma igualdade concreta não deve ser mais realizada apenas com a aplicação geral das mesmas regras de direito para todos. Tal igualdade precisa materializar-se também através de medidas específicas que considerem as situações particulares de minorias e de membros pertencentes a grupos em desvantagem. Por esta razão, espera-se que as políticas afirmativas sejam temporárias, isto é, deixem de ter vigência tão logo inexistam os mecanismos de exclusão social que lhes deram origem.

No contexto brasileiro, estas políticas continuam a causar certa inquietação em setores da sociedade e inferimos que isso se deva à mudança estrutural que a implementação de tais políticas objetiva. Como exemplo, temos a implementação de ações afirmativas na modalidade de cotas com recorte racial para acesso de estudantes negros ao ensino superior nas universidades públicas. Estudos⁴ sobre trajetórias de estudantes cotistas vêm confirmando que a conclusão do ensino superior, com sucesso acadêmico, além de

⁴ O negro na universidade: o direito a inclusão / Jairo Queiroz Pacheco, Maria Nilza da Silva (orgs.) – Brasília, DF: Fundação Cultural Palmares, 2007.

elevar a autoestima do conluente e de sua família, possibilita ao mesmo vislumbrar novas possibilidades de inserção no mundo do trabalho, alterando, desta forma, toda a vivência cidadã (PACHECO, 2007).

Este capítulo procurou descrever a história das relações raciais brasileiras, bem como as ideias que estiveram e ainda estão no debate a cerca do racismo. Pode-se verificar que a miscigenação ocupou duplo lugar no imaginário das elites: uma, na qual os ideólogos a viam como negativa, enquanto a da democracia racial a promovia como solução brasileira contra o racismo e a discriminação racial. Estas ideias dominaram o imaginário brasileiro e causaram graves consequências à vida dos ex-escravizados e de seus descendentes, até os dias atuais.

A abolição da escravatura, longe de ver realizada a democracia racial, fez com que os negros fossem lançados à própria sorte e construíssem formas de sociabilidade, agregando “os irmãos” em irmandades e promovendo o associativismo negro. Estas estratégias de sobrevivência levaram-nos, ao longo da história brasileira e de forma adequada a cada tempo, a reivindicarem condições dignas de vida, as quais até hoje não são plenamente respondidas.

A partir das demandas trazidas pelos movimentos negros, reorganizados após o processo de redemocratização, o Estado tem respondido com a proposição de algumas medidas, aí incluídas as políticas de ação afirmativa. O Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial é uma dessas iniciativas, que repercute nos estados e municípios brasileiros, como será visto no próximo capítulo.

3. POLÍTICAS PÚBLICAS E A PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL

Como foi descrito no capítulo anterior, o avanço dos direitos sociais no Brasil e a conquista da cidadania é fruto de intensa mobilização e participação da sociedade, através de ações coletivas realizadas com o objetivo de fazer valer os direitos garantidos pela Carta Magna. Neste processo, a luta dos movimentos negros e das mulheres têm sido emblemáticas para a construção das políticas públicas.

Desde 2003, na primeira gestão do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, o Estado brasileiro tem atendido algumas reivindicações históricas de setores marginalizados, com o objetivo de construir uma sociedade democrática. Neste período, destacamos a criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) e da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Estas secretarias têm formulado políticas que vão ao encontro das demandas das feministas e dos movimentos negros, especificamente, e têm como objetivo promover e articular os programas e ações que visam superar as desigualdades sofridas pelos grupos aos quais representam.

Em acordo com o tema de pesquisa, este capítulo focaliza a dimensão racial nas políticas públicas, dando visibilidade aos Planos de Promoção da Igualdade Racial nacional e municipal, em particular o de Belo Horizonte.

3.1 O Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial

Em 2005, a SEPPIR realizou a I Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial com o objetivo de discutir, com diversos setores institucionais e sociais, as políticas propostas pelo Estado para o cumprimento da agenda de promoção da igualdade racial.

Tendo como referências as propostas debatidas e aprovadas pelos participantes da I Conferência Nacional de Igualdade Racial e os resultados apurados nas políticas já encaminhadas pelo governo Federal, em 5 de junho de 2009, foi publicado, no Diário Oficial da União, o Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PLANAPIR), o qual indica ao Estado as metas para superar as desigualdades raciais existentes no

Brasil, por meio da adoção de políticas de ações afirmativas, associadas às políticas universais.

O PLANAPIR é composto por 12 eixos que se subdividem em dois grandes grupos, da seguinte forma:

1. Eixos Setoriais: Trabalho e desenvolvimento econômico; Educação; Saúde, Diversidade Cultural; Direitos Humanos; Segurança Pública; Desenvolvimento Social e Segurança Alimentar; e Infraestrutura.
2. Eixos Transversais: Comunidades Remanescentes de Quilombos; Povos Indígenas, Comunidades Tradicionais de Terreiro, Política Internacional e Juventude.

Para garantir a efetividade das políticas de Promoção da Igualdade Racial, estados e municípios também tiveram de organizar os seus Planos Estaduais e Municipais.

3.2 A Política de promoção da igualdade racial em Belo Horizonte

A política de promoção da igualdade racial na cidade de Belo Horizonte, iniciada no governo do Prefeito Patrus Ananias (1993-1996), teve como marco inicial importante a contratação da consultoria do Centro de Estudos das Relações de Trabalho e Desigualdade (CEERT) para discutir com os educadores e com o setor da saúde a introdução do quesito raça/cor nos prontuários, fichas e cadastros da Prefeitura de Belo Horizonte (PBH). Neste processo, houve a capacitação dos gestores das áreas de saúde, educação e recursos humanos para participarem da promoção da igualdade racial.

Durante o Governo seguinte, de Célio de Castro (1997-2000), foi criada, em 18 de junho de 1998, a Secretaria Municipal para Assuntos da Comunidade Negra (SMACON) que tinha por missão institucional

(...) planejar, coordenar e executar políticas, programas, projetos e atividades que visem:

I – à erradicação do racismo;

II – à superação das desigualdades sócio-raciais;

III – ao aprofundamento da democracia do Município (Artigo 1º. Da Lei Municipal 7535/1998).

Para a coordenação dos trabalhos da SMACON, foi designada uma mulher negra e militante histórica do movimento negro de Belo Horizonte. A institucionalização da política de promoção da igualdade racial na administração pública no município, a

SMACON enfrentou grandes desafios, dentre os quais se destaca a novidade de se pautar politicamente a temática racial, gerando disputas entre secretarias, a falta de orçamento público para a realização das ações programadas e a dificuldade para se estabelecer no espaço público, e algumas tensões produzidas na base do movimento social (Entrevistada 1⁵). Diante desta complexidade, nos primeiros dias do segundo mandato do Prefeito Célio de Castro (2000), a SMACON foi extinta e em seu lugar foi criada a Coordenadoria de Assuntos da Comunidade Negra (COMACON)⁶, hoje vinculada a Secretaria Municipal Adjunta de Direitos de Cidadania.

O fim da Secretaria e a consequente criação da Coordenadoria, vinculada a uma Secretaria Municipal Adjunta, de certa forma fragilizou a política de promoção da igualdade racial. A Coordenadoria possui limitações administrativas, ficando dependente da estrutura da Secretaria Adjunta, além de estar hierarquicamente em posição inferior às Secretarias com as quais procura articular a promoção da política de igualdade racial municipal (Entrevistada 1).

Apesar destas limitações, têm ocorrido avanços significativos nesta política. A I Conferência Municipal de Promoção da Igualdade Racial foi realizada em abril de 2005 e serviu para a apresentação de propostas e escolha de delegados para a Conferência Estadual, que ocorreu no mesmo ano. Uma das consequências desta Conferência foi a realização do 1º Encontro Intersetorial entre Conselhos, ocorrido em setembro de 2007, com o objetivo de discutir a promoção da igualdade racial de forma intersetorial.

Em julho de 2007, foi criado, por meio do Decreto Municipal 12.759, o Fórum Governamental de Promoção da Igualdade Racial de Belo Horizonte, com o objetivo principal de acompanhar a implementação da Política Municipal de Promoção da Igualdade Racial.

Em março de 2008, foi realizado o 1º Seminário Intersetorial de Políticas de Ações Afirmativas e Combate à Discriminação Racial, coordenado pela COMACON e, um

⁵ A entrevista realizada com a gestora ocorreu no contexto de uma pesquisa anterior. A entrevistada recebeu um grupo de pesquisadores e atendeu a todos nas suas questões específicas.

⁶ Dentre as diversas pessoas que contribuíram no processo de institucionalização da política de igualdade racial em Belo Horizonte nos parece importante mencionar o papel desempenhado por Graça Sabóia, militante negra que esteve à frente da COMACON, e Denise Pacheco, também militante negra que atualmente está à frente da CPIR.

mês depois, foi lançada a Política Municipal de Saúde da População Negra, posteriormente aprovada por unanimidade no Conselho Municipal de Saúde. Essa política foi proposta por um Grupo de Trabalho de Saúde da População Negra, instituído pela Portaria Conjunta SMSA/SMPS n. 001/2006, com o objetivo de propor ações que superassem as iniquidades no campo da saúde da população negra. Destaque-se que de acordo com estudos⁷ realizados por órgãos institucionais e pesquisas acadêmicas, este setor, juntamente com a educação e o trabalho, é o que enfrenta maior vulnerabilidade, exigindo respostas efetivas por parte do Estado (OLIVEIRA, 2001).

Enfim, o Plano Municipal de Promoção da Igualdade Racial foi elaborado pelo Fórum Governamental de Promoção da Igualdade Racial depois de mais de 40 reuniões de trabalho e lançado em 2009, durante a II Conferência Municipal de Promoção da Igualdade Racial. Constituído por nove Eixos temáticos – Gestão da Política de Promoção da Igualdade Racial; Gestão do Plano Municipal de Promoção da Igualdade Racial; Recursos Humanos; Educação; Saúde; Cultura; Políticas Sociais; Políticas Urbanas e Regionais – o Plano estabelece as áreas prioritárias em que o Município deve atuar para promover a igualdade racial.

A existência de um organismo no âmbito nacional como a SEPPIR - Secretaria Especial de Promoção a partir de 2003 - propiciou um clima favorável para a construção do Plano Municipal de Promoção da Igualdade Racial (PMPIR) porque os parâmetros já estavam explícitos nas metas nacionais e a possibilidade de diálogo dos gestores diante dos desafios na implementação ficaria facilitado.

Ainda no ano de 2009 foi realizado o Seminário “As Políticas Urbanas e a Promoção da Igualdade Racial”, pela Secretaria Municipal de Políticas Urbanas em parceria com a COMACON, com o objetivo de sensibilizar e capacitar os técnicos e gestores sobre segregação urbana da população negra.

A atuação mais focada na questão da comunidade negra ainda se encontra fortemente caracterizada na recém criada PMPIR, assim como vemos sua maior representatividade na composição do Conselho Municipal. Pode-se citar o segundo artigo da PMPIR que

⁷ OLIVEIRA, Fátima. Evidências de racismo na assistência e na pesquisa em saúde. Coletânea. 2001. mimeo

afirma como “objetivo geral” da PMPIR a ênfase na população negra: “A PMPIR tem como objetivo geral a redução das desigualdades raciais no Município, *com ênfase na população negra (...)*.” (Lei Municipal Nº 9.934/2010, Art. 2º, grifos nossos).

Em relação à Política Municipal de Promoção da Igualdade Racial (PMPIR) são descritos treze objetivos específicos (art. 3º), dentre os quais destacamos:

II - garantir a não-discriminação de qualquer natureza no acesso a bens ou a serviços públicos e privados;

III - afirmar o caráter multiétnico da sociedade belo-horizontina;

IV - reconhecer os diferentes grupos étnicos, com ênfase na cultura indígena e na afro-brasileira, como elementos integrantes da nacionalidade e do processo civilizatório nacional; (...)

XI - planejar, organizar, executar e avaliar as atividades, as ações e os programas de políticas públicas de promoção da igualdade racial, os quais terão caráter intersetorial, de modo a garantir a unidade da ação política dos vários órgãos municipais. (PMPIR, 2009).

No inciso XI destacamos a noção da promoção da igualdade racial de caráter intersetorial “de modo a garantir a unidade das ações políticas”, o que consideramos uma dos maiores desafios desta ação pública, pois alguns setores da Prefeitura de Belo Horizonte têm dificuldade de assimilar e promover as mesmas políticas públicas propostas pela PMPIR.

3.3 O Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial

Desde a criação do Fórum Governamental de Promoção da Igualdade Racial, em 2007, e a implementação do Plano Municipal de PIR, ainda não se tinha introduzido nesta Política de Belo Horizonte a participação da sociedade civil. Atendendo às reivindicações dos movimentos sociais negros e de vários segmentos do movimento social, tais como o movimento negro, os movimentos de mulheres negras, vilas e favelas, as centrais sindicais, os movimentos culturais e religiosos de matriz africana.

Em 21 de junho de 2010 foi promulgada a Lei Municipal Nº 9.934, que dispõe sobre a Política Municipal de Promoção da Igualdade Racial cria o Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial e dá outras providências, entre as quais altera o nome da Coordenadoria dos Assuntos da Comunidade Negra para Coordenadoria de Promoção da Igualdade Racial (CPIR). Entende-se que a alteração do nome é um fator positivo porque propõe uma política de promoção da igualdade racial que vai além da questão afrodescendente, procurando atuar junto a outros grupos também marginalizados como

indígenas, ciganos, quilombolas e migrantes, dentre outros. A proposta também parece diretamente relacionada à política nacional que tem procurado se pautar pela promoção da igualdade racial, ainda que, no caso de Belo Horizonte, o movimento negro, pela sua articulação, continua sendo um dos atores sociais centrais dessa política.

A introdução desses atores na esfera política permite ampliar a discussão sobre a temática e garantir que as demandas dos diferentes grupos estejam presentes na agenda política da cidade, de modo que eles participem das decisões e implementações das Políticas Públicas de PIR. Entende-se que o Conselho possibilitará a criação de um espaço de diálogo para a busca de soluções compartilhadas e para o fortalecimento das ações que objetivam a redução das desigualdades.

O Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial tem por finalidade: colaborar na elaboração e no desenvolvimento de políticas de promoção da igualdade racial; combater o racismo, o preconceito, a discriminação, a xenofobia e reduzir as desigualdades raciais, no campo econômico, social, político e cultural; acompanhar, avaliar e subsidiar o desenvolvimento da política e do Plano Municipal de Promoção da Igualdade Racial. O Conselho conta com apoio técnico e operacional da CPIR e da Secretaria Municipal Adjunta de Direitos de Cidadania (SMADC).

O conselho é composto por 66 membros e nele estão representadas as seguintes entidades, organizações ou grupos culturais: Associação Quilombola da Comunidade de Mangueiras, Fundação Centro de Referência da Cultura Negra; membros da União de Negros pela Igualdade (UNEGRO); Organizações de Mulheres Negras; organizações do movimento de vilas e favelas; Entidades religiosas de matriz africana, Candomblé, Centro Ilê Ojô Obá Kaô e da Umbanda. É representado ainda por membros da Associação Cultural Eu Sou Angoleiro; Grupo Iuna de Capoeira Angola; Associação dos Povos Indígenas de Belo Horizonte e Região Metropolitana, representando aqui outros grupos étnico- raciais.

O Conselho possui caráter consultivo e, embora tenha uma forte relação com os movimentos sociais e uma grande afinidade no trato com a temática da igualdade racial, o fato de não ter um caráter deliberativo constitui-se num limite. Isto porque, como

consultivo, suas deliberações não têm força de norma e não obrigam o gestor a cumpri-las.

Este capítulo apresentou a recente construção da política de promoção da igualdade racial no Brasil e, mais especificamente em Belo Horizonte, destacando o processo histórico de sua constituição e a criação do Conselho Municipal, que tem como uma de suas funções contribuir na elaboração desta política. Foi possível verificar um esforço instrucional recente para construir ações públicas e dar respostas institucionais que atendam as reivindicações históricas da população negra brasileira.

O próximo capítulo apresenta os objetivos e ações da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial e do Plano Municipal de Promoção da Igualdade Racial de Belo Horizonte, com o intuito de compará-los e identificar as similaridades e diferenças.

4. COMPARANDO O PLANO NACIONAL DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL E O PLANO MUNICIPAL DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL DE BELO HORIZONTE

Neste capítulo iremos verificar se os princípios, objetivos e ações do Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial foram abarcados no Plano Municipal de Promoção da Igualdade Racial de Belo Horizonte. Para realizar essa verificação iremos percorrer cada objetivo da Política Nacional, apresentando paralelamente os objetivos e ações do Plano Municipal de Belo Horizonte.

4.1 Os Princípios que orientam os Planos de Promoção da Igualdade Racial

O Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial é norteado pelos princípios da transversalidade, da descentralização e da participação. O princípio da transversalidade

pressupõe que o combate às desigualdades raciais e a promoção da igualdade racial devem ser considerados no conjunto das políticas de governo. Nesse aspecto inexistem uma área restrita de atuação da União na qual seriam desenvolvidas todas as ações de promoção da igualdade racial. Nessa seara, as ações empreendidas têm a função de sustentar a formulação, a execução e o monitoramento da política, de modo que as áreas de interesse imediato, agindo sempre em parceria, sejam permeadas com o intuito de eliminar as desvantagens de base existentes entre os grupos raciais (PLANAPIR, ano, pág.5)

O Plano Municipal atende a esse princípio, uma vez que sua elaboração resultou do trabalho de mais de seis meses de discussão com diversos setores da Prefeitura e, em várias oportunidades, pessoas e instituições contribuíram direta ou indiretamente para sua elaboração. Entre estes momentos destaca-se a I Conferência Municipal de Promoção da Igualdade Racial que reuniu mais de 400 participantes do movimento social e do governo, preenchendo um espaço relevante no diálogo entre a sociedade civil e o Estado, possibilitando a participação democrática da sociedade e garantindo maior legitimidade das ações.

O segundo princípio apresentado no Plano Nacional é o da descentralização que

implica num modo de gestão que comprometa os demais entes da federação. Nesse sentido, convém ressaltar que, segundo o enunciado do art. 23, inciso X, da Constituição da Federal, é da competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios combater os fatores de marginalização e promover a integração social dos setores desfavorecidos. Entretanto, a Lei Orgânica do Município,

tanto quanto a Constituição do Estado, deve reverência obrigatória aos princípios fundamentais e demais preceitos da Constituição Federal, os quais cumpre observar e obedecer, a par da obediência à Constituição do Estado (PLANAPIR, ano, p.6).

Ainda de acordo com o Plano Nacional, caberá à SEPPIR disponibilizar apoio político, técnico e logístico visando planejamento, execução e avaliação para que experiências de promoção da igualdade racial, empreendidas por municípios, Estados ou organizações da sociedade civil, possam obter resultados exitosos. Neste sentido, pretende-se capacitar agentes em nível estadual ou municipal para gerir as políticas, comprometendo a sociedade civil no esforço de implementação da política.

A SEPPIR tem por missão acompanhar e coordenar políticas de diferentes ministérios e outros órgãos do governo brasileiro para promoção da igualdade racial, articular, promover e acompanhar a execução de diversos programas de cooperação com organismos públicos e privados, nacionais e internacionais e, ainda, acompanhar e promover o cumprimento de acordos e convenções internacionais assinados pelo Brasil que digam respeito à promoção da igualdade racial e ao combate ao racismo.

No que se refere a este segundo princípio, o Plano Municipal de Promoção da Igualdade Racial de Belo Horizonte não menciona a SEPPIR como a responsável por acompanhar e apoiar o planejamento, execução e avaliação do Plano Municipal. Essa responsabilidade ficou a cargo da COMACOM. No entanto, a SEPPIR, sem dúvida, propiciou um clima favorável para a construção do Plano Municipal, uma vez que apontou os parâmetros nacionais a seguir e a possibilidade de diálogo dos gestores diante dos desafios na implementação.

O terceiro e último princípio do Plano Nacional é o da participação. Essa política será tanto mais exitosa quanto maiores forem os canais de diálogo, colaboração, harmonização das ações e apoio da sociedade civil. Um importante instrumento de gestão democrática é o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial, composto por representantes governamentais e da sociedade civil e ao qual caberá contribuir para definir as prioridades e rumos da política, bem como potencializar os esforços de transparência.

Assim como no âmbito nacional, a Prefeitura do município de Belo Horizonte criou o Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial. O Conselho conta com apoio técnico e operacional da CPIR e da Secretaria Municipal Adjunta de Direitos de Cidadania – SMADC. É composto por representantes do governo e da sociedade civil. Assim como o Conselho nacional, o municipal possui caráter consultivo.

4.2 Objetivos e ações

A Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR) tem por objetivo central reduzir as desigualdades raciais no Brasil, com ênfase na população negra. Foram definidas ações que devem ser executadas a longo, médio e curto prazo, além do reconhecimento das demandas mais imediatas, bem como das áreas de atuação prioritária.

A Constituição Federal de 1988, refletindo com fidelidade o esforço realizado pelo Movimento Negro no sentido de pautar a temática da igualdade racial na agenda política do Estado brasileiro, registra um expressivo leque de preceitos anti discriminatórios, os quais os Planos de Promoção da Igualdade Racial devem contemplar. Esses princípios conduzirão a análise a seguir.

4.1.1 A afirmação do caráter pluriétnico da sociedade brasileira

O Plano Nacional afirma que está assegurado, na Constituição de 1988, o reconhecimento público da pluralidade étnico-racial da sociedade brasileira. Trata-se de prescrições que não apenas conferem um traço marcadamente plural e diverso à ideia de cidadão, como também reavaliam o papel ocupado pela cultura indígena e afro-brasileira, no passado e no presente, como elementos fundadores da nacionalidade e do processo civilizatório nacional, ao lado da cultura de matriz europeia. Reconhece-se também o respeito às religiões de matriz africana como um direito dos afro-brasileiros. Mais que isso, em atenção a antigas reivindicações de movimentos sociais, a Constituição sinaliza a necessidade de que o currículo escolar reflita a pluralidade racial brasileira, medida esta regulamentada pela Lei 10.639/2003 e sancionada pelo Presidente Lula.

O Plano Municipal contemplou esse objetivo por meio dos seguintes eixos e ações:

a) Eixo Educação - criar as bases para a reeducação das relações étnicas e raciais e a adoção de uma pedagogia pluriétnica que enfrente a discriminação racial e a intolerância e valorize a diversidade cultural.

- Oferta de Cursos de Formação para professores da Rede Municipal de Ensino sobre a História e Cultura Africana e Afro-Brasileira capaz de preparar os profissionais da educação para aplicar os dispositivos das leis 10.639/2003 e 11.645/2008 no cotidiano escolar. Assim, pretende-se
- Promoção de projetos culturais e pedagógicos de valorização da cultura afro-brasileira na escola, por meio da aplicação de recursos do Projeto de Ação Pedagógica – PAP.
- O estímulo à produção e edição de materiais didáticos adequados à construção de práticas pedagógicas anti-racistas.
- “Mostras da Literatura afro-brasileira” com a organização de Mesas Redondas para apresentação de troca de experiências, debates e apresentações culturais.
- Priorização pela Secretaria Municipal de Educação de aquisição de um Kit de literatura afro-brasileira, composto por 100 títulos, para cada Escola da Rede Municipal de Educação – RME, acompanhado de formação para seu uso para todos os Auxiliares de Bibliotecas da RME.

b) Eixo Saúde - Valorização do saber tradicional das práticas medicinais das culturas de matriz africana.

c) Eixo Cultura Afro-Brasileira - Documentar e registrar a produção do conhecimento das matrizes culturais e artísticas afro-brasileiras, contribuindo decisivamente para a formação de um acervo histórico, bibliográfico, museológico e audiovisual do MAM - Museu Afro Mineiro.

- Criação do Museu Afro-Mineiro - Centro de Informação e Referência da Cultura Afro-Brasileira para planejar e coordenar o Programa de Valorização da Cultura Negra.
- Preservação do sentido vital e existencial da memória coletiva afro-brasileira e do patrimônio cultural afro-mineiro.

d) Eixo Recursos Humanos - Qualificação técnico-científica de recursos humanos na área da cultura negra, por meio da formação/capacitação técnica de artistas negros, produtores, técnicos e agentes culturais, com a realização de Cursos de Formação sobre Cultura Afro-brasileira, Planejamento e Gestão.

e) Eixo Políticas Urbanas - Recuperação, proteção e tombamento de bens móveis e imóveis visando a preservação e reurbanização dos espaços socioculturais afrodescendentes ameaçados pela especulação imobiliária e degradação ambiental. Para isso, será necessário o registro documental e audiovisual, o mapeamento destes espaços e a posterior publicação dos resultados destes trabalhos. Assim, espera-se a valorização do patrimônio cultural da população negra e a reconstrução da memória afro-brasileira em Belo Horizonte.

f) Eixo Cultura - Apoio às religiões de matriz africana e às irmandades e guardas de congadeiros, por meio da realização de oficinas regionais bianuais e um encontro municipal também bianual, bem como o apoio às Festas Religiosas do Calendário Oficial de Eventos do município.

- Promoção de ações culturais nas datas históricas significativas da comunidade negra e da luta contra o racismo. Deverão ser organizadas ações educativas e culturais, bem como, seminários, debates, shows cênicos, artísticos e musicais por meio da realização anual da Semana da Consciência Negra e por meio do apoio às entidades artísticas da cultura afro-brasileira.
- Produção de conhecimento sobre os símbolos e expressões culturais negras, garantindo-lhes, ao mesmo tempo, a visibilidade necessária à sua identificação com as mais caras tradições populares do nosso povo.
- Difusão da religião, da arte e das manifestações culturais negro-africanas, bem como a continuidade e o aprimoramento da realização bienal do Festival de Arte Negra – FAN.
- Promover ações Inter setoriais de fomento à criação cultural da juventude negra visando a redução da violência por meio da realização de oficinas de produção e criação cultural nas periferias, valorizando o saber local e a formação de agentes culturais.

g) Eixo Ações Intersetoriais de Promoção da Igualdade Racial nas Políticas Sociais - Desenvolver políticas sociais voltadas para a população em situação de violação de direitos com o monitoramento dos programas sociais. Para isso, devem ser promovidas ações que estimulem o convívio e a integração social, associadas a ações educativas e culturais sobre os direitos humanos e cidadania. Para tanto, é necessária a ampliação dos Programas BH Cidadania, alcançando-se a expansão dos CRAS's para 40 núcleos, e a consolidação de parcerias com as Coordenadorias da SMADC por meio da realização de seminários anuais e oficinas regionais.

h) Eixo Políticas Urbanas - Implantar e incorporar nos programas, projetos e ações já existentes o recorte étnico-racial visando promover a igualdade de acesso às políticas urbanas. Para isso, é necessário fortalecer o Programa “Casa Menino no Parque” e implantar o Projeto Segundo Tempo nos Parques com quadras poliesportivas; promover a implantação de hortas medicinais nos Parques; realizar ações educativas e culturais nas datas significativas da população negra visando ampliar e valorizar o conhecimento sobre a África e o saber histórico negro e indígena. Espera-se, assim, a inclusão social da juventude e ampliação da participação das crianças.

- Realização de palestras visando divulgar informações sobre o Fórum Governamental de Promoção da Igualdade Racial; sobre a exclusão e as desigualdades profissionais; sobre a promoção da igualdade racial nas relações de trabalho, no atendimento ao público, nas relações interpessoais e de trabalho em equipe com abordagem da história e cultura afro-brasileiras, discriminação racial e respeito às diferenças.

i) Eixo Regionais - realizar ações Intersetoriais de promoção da igualdade racial, visando a inclusão social da população negra com elevado grau de vulnerabilidade social. Para isso, propõe-se articular uma rede de proteção e promoção social com os equipamentos públicos (abrigos, escolas, centros de saúde, centros culturais, CRAS's, grupos culturais e entidades locais). A articulação da rede seria fomentada por meio da realização de Seminários Inter setoriais de formação e intercâmbio, bem como Feiras Culturais de Matriz Africana, ambos a cada dois anos.

- Promover ações educativas e culturais nas datas históricas significativas da comunidade negra e da luta contra o racismo. As estratégias para atingir este objetivo devem ser, entre outras, organizar encontros de religiosos de matriz

africana, congadeiros, capoeira, Hip Hop, seminários, debates, shows cênicos, artísticos e musicais, notadamente a realização da Semana da Consciência Negra, bem como o apoio a projetos de grupos e entidades da Comunidade Negra com uma média de dois projetos contemplados por ano.

4.1.2 As Terras dos quilombolas

O Plano Nacional destaca o preceito constitucional que determina o tombamento de todos os documentos e sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos, bem como o que assegura aos remanescentes das comunidades dos quilombos a propriedade de suas terras. Por certo, mais do que emissão de títulos de propriedade, trata-se de uma reparação histórica – ainda que parcial – e do reconhecimento público da contribuição dada pelos quatro milhões de africanos escravizados e seus descendentes na edificação material e moral do Brasil.

O Plano Municipal prevê as seguintes providencias relacionada à Terra dos Quilombolas:

- a) Eixo Políticas Urbanas - Promover a requalificação urbanística, ambiental, social e jurídica das comunidades quilombolas, Vilas, Favelas e Conjuntos Habitacionais.
- A regularização fundiária das Vilas e Favelas e das comunidades quilombolas demanda a expansão do Programa Cidade Legal – ampliando em 100% do número de beneficiários – e, no caso dos quilombos, sua inclusão na área de atuação da URBEL.
 - Deve ser feito um levantamento ambiental dos territórios quilombolas, com um diagnóstico atualizado de sua situação ambiental e urbanística.

4.1.3 A criminalização do racismo

O Plano Nacional diz que a prática do racismo passa a ser considerada como crime imprescritível e inafiançável, sujeitando o discriminador a mais severa das penas privativas de liberdade – a reclusão. Além disso, a Constituição fixou a proibição de discriminação no trabalho, na educação, na liberdade de crença, no exercício dos direitos culturais ou de qualquer outro direito ou garantia fundamental.

O Plano Municipal instituiu os seguintes objetivos e ações contra o racismo:

a) Eixo Recursos Humanos - Instituir um Grupo de Trabalho de servidores da Secretaria Municipal Adjunta de Recursos Humanos – SMARH, para coordenar e propor ações de sensibilização, capacitação e formação de gestores, técnicos, servidores e todo o público interno visando o enfrentamento e a erradicação do racismo institucional, práticas e atos discriminatórios no âmbito da gestão pública em Belo Horizonte.

b) Eixo Educação - Promoção de ações educativas e culturais referenciadas nas datas históricas significativas da população negra e da luta contra o racismo. Para tanto, deverão ser realizados seminários, debates, palestras e encontros de intercâmbio com os servidores públicos, bem como uma Feira Cultural de Matriz Africana.

c) Eixo Saúde - Organizados processos de formação, capacitação e treinamento dos profissionais da saúde de modo a afastar as práticas racistas e favorecer a compreensão das relações étnico-raciais na sociedade brasileira e as especificidades da saúde da população negra, visando o atendimento não discriminatório deste segmento da população.

d) Eixo Ações Intersetoriais de Promoção da Igualdade Racial nas Políticas Sociais - incorporação do recorte étnico-racial nos programas das políticas sociais voltados para a criança e o adolescente, para as mulheres, de acessibilidade, dos idosos, da juventude e cidadania. Pretende-se promover a formação continuada e em serviço dos profissionais da área social, visando abordar o racismo institucional em suas matrizes jurídicas, econômicas e psicossociais e as relações étnico-raciais da sociedade brasileira. Para tanto serão realizados curso de formação para gestores, técnicos e demais servidores públicos, com 50 participantes por curso, sendo dois cursos para gestores/ano, dois cursos para técnicos/ano e nove cursos por ano para os demais servidores.

4.1.4 A ação afirmativa

O Plano Nacional afirma que cabe ao Estado esforçar-se para favorecer a criação de condições que permitam a todos se beneficiarem da igualdade de oportunidade e eliminar qualquer fonte de discriminação direta ou indireta. A isto é dado o nome de

ação afirmativa ou ação positiva, que compreende um comportamento ativo do Estado em contraposição à atitude negativa, passiva e limitada à mera intenção de não discriminar.

O Plano Municipal de Promoção da Igualdade Racial prevê as seguintes ações afirmativas:

a) Eixo Saúde - inclusão, de forma Inter setorial, da promoção da igualdade racial nos programas incidentes sobre a juventude por meio de ações afirmativas de inclusão social da juventude negra nos Distritos Sanitários. Assim, serão realizadas duas oficinas sobre "Juventude e Saúde" por ano em cada regional no intuito de contribuir para a redução da mortalidade juvenil por causas externas.

b) Eixo Ações Inter setoriais de Promoção da Igualdade Racial nas Políticas Sociais - realizar ações Inter setoriais de promoção da igualdade racial nos Centros de referência em Assistência Social – CRAS – do Programa BH Cidadania. Deverão ser realizadas duas oficinas anuais em cada SARMU, de natureza preventiva e socioeducativa, incidente na juventude visando a redução da mortalidade juvenil por causas externas. É muito importante também a realização de ações afirmativas de inclusão social da mulher negra chefe de família, ampliando o acesso ao Plano Nacional de Qualificação Profissional - PNQ. Para tanto, será realizado um curso anual por CRAS.

4.1.5 A articulação temática de raça e gênero

O Plano Nacional considera que aspectos da violação dos direitos humanos combinam raça e gênero, afetando diretamente as mulheres negras e demarcando um cenário de desagregação social e de redução da qualidade de vida. A SEPPIR concebe a articulação desses dois temas como um princípio de orientação de suas políticas de promoção da igualdade racial.

Sobre a temática de raça e gênero o Plano Municipal de Promoção da Igualdade Racial em Belo Horizonte prevê as seguintes providências:

a) Eixo Gestão do Plano Municipal de Promoção da Igualdade Racial - Divulgar a Política Municipal de Promoção da Igualdade Racial e promover ações comunicativas que fortaleçam a autoestima da população negra e estimulem o desenvolvimento social

com imagens afirmativas, por meio da Assessoria de Comunicação Social do Município. Para isso, deverá ser organizada uma “Campanha de valorização da população negra” com foco na mulher negra, na família, na criança, no idoso e na juventude, com a produção de material informativo com dados, pesquisas e estudos para informação à população.

b) Eixo Saúde - Intensificar o Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher - PAISM e o Programa Nacional de Triagem Neonatal - PNTN com incidência na atenção integral à saúde da mulher negra por meio da “Atenção obstétrica e neonatal humanizada” e assistência ao abortamento inseguro. Espera-se com isso, a redução da mortalidade materna e neonatal.

c) Eixo Ações Intersetoriais de Promoção da Igualdade Racial nas Políticas Sociais - Incorporação do recorte étnico-racial nos programas das políticas sociais voltados para a criança e o adolescente, para as mulheres, de acessibilidade, dos idosos, da juventude e cidadania.

- Realização de ações afirmativas de inclusão social da mulher negra chefe de família, ampliando o acesso ao Plano Nacional de Qualificação Profissional - PNQ. Para tanto, será realizado um curso anual por CRAS.
- Políticas Urbanas - fortalecer ações de formação dos servidores para ampliar oportunidades de inserção de negros e mulheres em áreas que exigem maior especialização.

Este capítulo descreveu os princípios, objetivos e ações, por eixos, previstos no Plano Municipal de Promoção da Igualdade Racial de Belo Horizonte. O exame desses aspectos possibilitou verificar que o Plano Municipal foi elaborado seguindo os principais conteúdos previstos no Plano Nacional, ou seja, o Plano Municipal integra um esforço nacional de produzir, de forma articulada entre os níveis de governo, ações que venham a promover a efetiva redução das desigualdades raciais no Brasil, com ênfase na população negra.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como objetivo analisar o Plano Municipal de Promoção da Igualdade Racial de Belo Horizonte, tendo como referência o Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial. Para que fosse possível esta análise, foi realizada uma sintetização de parte da literatura sobre políticas públicas, que permitiu identificar como os conflitos são processados pelo Estado e interpretados por diferentes correntes teóricas, bem como a interpretação acerca do processo de formulação de políticas públicas. Destacou-se como a relação entre Estado e sociedade no Brasil, tem se dado pela intermediação de práticas conservadoras, mas que também propiciaram o surgimento de novas formas de relação entre ambos, o que inclui os processos de formulação de políticas públicas.

Foi dada ênfase ao papel das ideias e do conhecimento na formação da agenda governamental, no intuito de destacar como determinada ideologia pode influenciar fortemente a ação do Estado. Destaca-se o papel de grupos políticos que, por meio da difusão e defesa de algumas ideias, buscam influenciar os governos em suas decisões, inclusive com a possibilidade de alterar drasticamente a agenda de algumas políticas públicas.

Tendo esta referência como norte, foi apresentada uma síntese da construção da ideologia racista no Brasil, em especial as ideias eugenistas, de risco de degeneração da raça branca e de democracia racial, e como essas ideias foram traduzidas em conhecimento que orientava a ação do Estado. Por outro lado, também foram construídos referenciais importantes por diferentes movimentos sociais que lutaram por igualdade racial e que buscaram influenciar ações e decisões do Estado. Esses últimos foram registrados na Constituição Federal de 1988, que pode ser considerada um marco legal no sentido de assegurar condições políticas de igualdade, bem como de induzir políticas de reparação, como as ações afirmativas voltadas para a população negra.

A institucionalização dos direitos constitucionais gerou mudanças na organização e na estrutura do Estado, tanto no nível federal quanto no municipal, sendo elaboradas novas leis, criados órgãos e implementadas diferentes estratégias para assegurar que se efetivasse a promoção da igualdade racial. Neste processo, novos conhecimentos foram

incorporados e justificaram essas alterações e inovações, como a ideia de ação afirmativa.

O Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial mostra-se como um importante recurso de planejamento que veio dar uniformidade às políticas públicas nesta área, para toda a população brasileira. Sua influência na elaboração do Plano Municipal de Belo Horizonte pôde ser identificada na análise empreendida. Há uma forte conexão entre princípios, objetivos e ações previstas no Plano Municipal com o Plano Nacional. Neste sentido, parece que as ideias que foram desenvolvidas no período pré-Constituinte e que ganharam força na elaboração da Constituição, sendo nela incorporadas como direitos de cidadãos e dever do Estado, se materializam nos Planos em questão. Assim, ainda que a realidade social esteja muito longe do que se deseja quando o tema é a igualdade racial, pode-se considerar que, em termos de planejamento e articulação entre os entes federados, as ideias e conhecimentos produzidos acerca desta questão têm sido o norte que orienta a ação governamental.

A criação do Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial em Belo Horizonte foi um avanço e se configura não só num mecanismo participação, como também de controle da sociedade civil, no sentido de fiscalizar se o Plano está sendo ou não cumprido.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BALL, S.J. (1998) "Introduction: International Perspectives on Education Policy" - Guest Editor – *Comparative Education* 34 (2) 117-118.
- COSTA, Albertina; BARROSO, Carmen & SARTI, Cynthia. Pesquisa sobre mulher no Brasil – do limbo ao gueto? *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo, n.54, p.5-15, ago. 1985.
- BERNARDINO, Joaze (2000). “Ação Afirmativa no Brasil: A Construção de uma Identidade Negra?”. In Caetano E. P. Araújo et alii (orgs.), *Política e Valores*. Brasília, Ed.da UnB.
- BRUSCHINI, Cristina & UNBEHAUM, Sandra G. (orgs.) *Gênero, democracia e sociedade brasileira*. São Paulo: FCC; Ed. 34, 2002.
- BORGES, Célia Maia. *Escravos e libertos nas Irmandades do Rosário: devoção e solidariedade em Minas Gerais: séculos XVIII e XIX*. Juiz de Fora: Editora da UFJF, 2005, p. 59.
- COHEN M.; MARCH J.; OLSEN, J. A garbage Can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, v. 17, p 1-25, 1972
- DAGNINO, Renato et al (2002): *Gestão Estratégica da Inovação: metodologias para análise e implementação*. Taubaté, Editora Cabral Universitária.
- FARIA, C.A.P. (2003), *Ideias, Conhecimento e Políticas Públicas - Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais - VOL. 18 Nº. 51*.
- GOLDSTEIN, J. & KEOHANE, R. (eds.). (1993), *Ideas and foreign policy: beliefs, institutions and political change*. Ithaca, N.Y., Cornell University Press.
- GOMES, Joaquim B. Barbosa. *Ação afirmativa & princípio constitucional da igualdade: o direito como instrumento de transformação social. A experiência dos EUA*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- GTI http://www.cedine.rj.gov.br/files/legisla/federais/DECRETO_DE_20_DE_NOVE_MBRO_DE_1995.pdf
- HAAS, Peter M. (1992), “Introduction: epistemic communities and international policy coordination”. *International Organization*, 46 (1): 1-35.
- HALL, Peter A. (ed.). (1989), *The political power of economic ideas: keynesianism across nations*. Princeton, Princeton University Press
- HENRIQUES, Ricardo. *Desigualdade racial no Brasil: evolução das condições de vida na década de 90*. IPEA, Texto para Discussão no 807, 2001.
- JACCOUD, Luciana. *A construção de uma Política de Promoção da Igualdade Racial: Uma análise dos últimos 20 anos*. Brasília, IPEA, 2009.
- KINGDON, John. (1984), *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston, Little Brown.
- LABRA, M. E. *Apontamentos para responder à questão: “as origens contratualistas das recentes teorizações sobre o neocorporativismo”*. Rio de Janeiro: Iuperj, 1990.
- LIMA, Márcia. *História do Trabalho e dos Trabalhadores negros no Brasil*. São Paulo: CUT, 2001.

- LOBATO, Lenaura. Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas. *Revista de Administração Pública (RAP)*. v. 31, n. 1, pp. 30-48, Rio de Janeiro, jan./fev.1997.
- LOPES, A. C. Quem defende os PCN para o Ensino Médio? In: LOPES, A. C. e MACEDO, E. *Políticas de currículo em múltiplos contextos*. São Paulo: Cortez, 2006a.p. 126-158.
- MAGOLIN, Cesar. O movimento negro ao longo do século XX: Notas históricas e alguns desafios atuais. Algumas organizações do movimento negro e de pesquisa sobre a questão racial. IBASE - Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas. 2003
- MARTINS, S. da S. ação afirmativa e desigualdade racial no Brasil. *Estudos Feministas*. IFCS/UFRJ-PPCIS/Uerj, v. 4, n.1, p.202-208, 1996.
- MATTOSO, Kátia M. de Queirós. Ser escravo. In: Ser escravo no Brasil. 3ªed. São Paulo: Brasiliense, 1990. p. 98-121.
- MENEZES, Paulo Lucena. A ação afirmativa (Affirmative Action) no Direito Norte Americano. São Paulo: Revista dos Tribunais; 2001.
- MOEHLECKE, Sabrina, (2002). Ação afirmativa: história e debates no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, Autores Associados e Fundação Carlos Chagas, nº 117, p. 197-217, nov.
- MOURA, Clovis. (1988), *Sociologia do negro brasileiro*. Volume 34 of Série Fundamentos. Editora Atica, 1988
- MOURA, Clóvis. (1992) *História do Negro Brasileiro*. São Paulo: Editora Ática S.A., 1992
- NASCIMENTO, Abdias & NASCIMENTO, Elisa Larkin. Reflexões sobre o Movimento Negro no Brasil, 1938-1997. In: GUIMARÃES, Antonio Sérgio Alfredo & HUNTLEY, Lynn. (Orgs.) *Tirando a Máscara . Ensaio sobre o Racismo no Brasil*. São Paulo. Paz e Terra/SEF. 2000. Pp203-236.
- O'DONNELL, Guillermo. Sobre o corporativismo e a questão do Estado. *Cadernos do Departamento de Ciências Políticas*. Belo horizonte, UFMG (3): 15 I, mar. 1976, p. I.
- OLIVEIRA, Fátima. Evidências de racismo na assistência e na pesquisa em saúde. *Coletânea*. 2001. mimeo
- OFFE, Claus. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro,
- PEIXOTO, Maria do Carmo L.; ARANHA, Antônia V. (Orgs.). *Universidade pública e inclusão social: experiência e imaginação*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008
- PLANAPIR <http://www.seppir.gov.br/planapir>
- SANTOS, Sales Augusto dos. (Organizador). *Ações Afirmativas e Combate ao Racismo nas Américas – Brasília: Ministério da Educação : UNESCO, 2005*
- SANTOS, Joel Rufino dos. “A luta organizada contra o racismo”. In: Barbosa, Wilson do Nascimento (org). *Atrás do muro da noite; dinâmica das culturas afro-brasileiras*. Brasília: Ministério da Cultura, Fundação Cultural Palmares, 1994.
- SCHMITTER, Philippe (1979), «Still the century of corporatism?», in Philippe Schmitter e Gerhard Lehbruch (eds.), *Trends towards Corporatist Intermediation*, Nova Iorque, Sage

TELLES, Edward. Racismo à Brasileira. Uma nova perspectiva sociológica. Rio de Janeiro: RelumeDumará, Fundação Ford, 2003.

THEODORO, Mario (org.), As Políticas Públicas e a desigualdade racial no Brasil :120 anos após a abolição, Brasília, IPEA, 2008. Disponível em <http://www.ipea.gov.br>.

VAITSMAN, J. Corporativismo: notas para sua aplicação no caso da saúde. In: TEIXEIRA, Sonia Fleury (Org.). Reforma sanitária: em busca de uma teoria. São Paulo: Cortez/Abrasco, 1989.

VIANA, Oliveira. Evolução do povo brasileiro. São Paulo: Nacional, 1938.

ZAHARIADIS, Nikolaos. (1999), “Ambiguity, time, and multiple streams”, in P. A. Sabatier (ed.), *Theories of the policy process*, Boulder, CO, Westview Press.