

Gestão de Políticas Públicas em Gênero e Raça | GPP-GeR

MÓDULO 4 | ESTADO E SOCIEDADE



Dilma Rousseff
PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Iriny Lopes
MINISTRA DA SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA – SPM/PR

Luiza Bairros
MINISTRA DA SECRETARIA DE POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA – SEPP/PR

Fernando Haddad
MINISTRO DA EDUCAÇÃO – MEC

André Lázaro
SECRETÁRIO NACIONAL DE EDUCAÇÃO CONTINUADA, ALFABETIZAÇÃO E DIVERSIDADE – SECAD/MEC

Maria Luiza Heilborn
Sérgio Carrara
COORDENADORES DO CENTRO LATINO-AMERICANO EM SEXUALIDADE E DIREITOS HUMANOS – CLAM/IMS/UERJ

REALIZAÇÃO
Secretaria de Políticas para as Mulheres – SPM/PR
Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – SEPP/PR
Ministério da Educação - MEC
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA/SAE
ONU Mulheres
Centro Latino-Americano em Sexualidade e Direitos Humanos - CLAM/IMS/UERJ

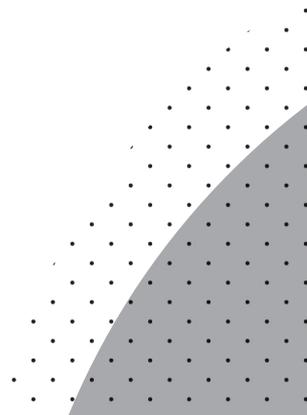
Gestão de Políticas Públicas em Gênero e Raça | GPP-GeR

MÓDULO 4 | ESTADO E SOCIEDADE

CEPESC

RIO DE JANEIRO

2011



COORDENAÇÃO ACADÊMICA

Maria Luiza Heilborn (CLAM)

COORDENAÇÃO ACADÊMICA ADJUNTA

María Elvira Díaz Benítez

COORDENAÇÃO EXECUTIVA

Andreia Barreto

Leila Araujo

COORDENAÇÃO DE CONTEÚDO

Jurema Werneck

Lourdes Maria Bandeira

Márcia Lima

Maria Elisabete Pereira

Maria Luiza Heilborn

Mario Lisboa Theodoro

Rosângela Malachias

COORDENAÇÃO DE**EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA**

Laura Coutinho

LEITURA CRÍTICA

Anna Paula Vencato

Cristiane Cabral

Fabiola Cordeiro

Fabiola Rohden

Paulo Jorge Ribeiro

Rachel Aisengart Menezes

Schuma Schumacher

Thais Corral

COLABORAÇÃO

Alessandra Maria Silva Pinto

Alexandre Abdal Cunha

José Maria Nunes Pereira Conceição

Solange Dacach

Sônia Beatriz do Santo

Vera Lion

PROFESSORES/AS ESPECIALISTAS

Ana Maria Gomes Mesquita

Antonio Carlos (Billy) Malachias

Bel Santos Mayer

Carlos Alberto Santos de Paulo

Cecília de Mello e Souza

Clícea Maria Augusto de Miranda

Daniel Sebastiani

Fábia Oliveira Martins de Souza

Felícia Picanço

Fernanda Bittencourt Vieira

Flávia Rios

Gislene Aparecida dos Santos

Guacira César

Ignacio Cano

Jose Eustáquio Diniz Alves

José Maurício Arruti

Jurema Werneck

Lourdes Maria Bandeira

Lúcia Xavier

Luená Nunes Pereira

Márcia Lima

Márcio André dos Santos

Márcio Macedo

Maria Cláudia Cardoso Ferreira

Maria Elisabete Pereira

María Elvira Díaz Benítez

Maria Luiza Heilborn

Maria Márcia dos Santos Leporace

Mário Theodoro

Paulo Afonso de Araujo Quermes

Rosângela Malachias

Silvana de Paula

Solange Fortes

Sônia Correa

Vera Lúcia Benedito

EQUIPE GOVERNAMENTAL**SPM/PR**

Angélica Fernandes

Ana Carolina Coutinho Villanova

Beatriz Matté Gregory

Luciana Mandelli

Maria Lúcia de Santana Braga

SEPP/PR

Anhamona Silva de Brito

Mônica Alves de Oliveira Gomes

Luiz Cláudio Barcelos

Verônica Lemos de Oliveira Maia

SECADI/MEC

Daiane de Oliveira Lopes Andrade

Fábio Meirelles Hardman de Castro

CONSELHO CIENTÍFICO

Isidório Telles (IPEA)

Joselina Silva (UFCE)

Maria Aparecida Bento (CEERT)

Kabengele Munanga (USP)

Sônia Dias

Sueli Carneiro (Geledés)

CLAM/IMS/UERJ

IPEA

SECADI/MEC

SEPP/PR

SPM/PR

ONU Mulheres



Copyright © Centro Latino-Americano
em Sexualidade e Direitos Humanos – CLAM/IMS/UERJ

ORGANIZAÇÃO

Maria Luiza Heilborn

Leila Araújo

Andreia Barreto

PROJETO GRÁFICO

Nitadesign | Anna Amendola

REVISÃO

Aline Duque

Marcella de Melo Silva

G326

Gestão de Políticas Públicas em Gênero e Raça | GPP – GeR: módulo IV/
Orgs. Maria Luiza Heilborn, Leila Araújo, Andréia Barreto.
– Rio de Janeiro : CEPESC, Brasília : Secretaria de Políticas para as
Mulheres, 2011

138 p. ; Il.
ISBN 978-85-89737-22-7

Conteúdo: v.1. Políticas públicas e promoção da igualdade; v.2. Políticas
públicas e gênero; v.3. Políticas públicas e raça; v.4. Estado e Sociedade;
v.5. A transversalidade de gênero e raça na Gestão Pública; v.6. Metodologia
de Projetos de Pesquisa e de Intervenção.

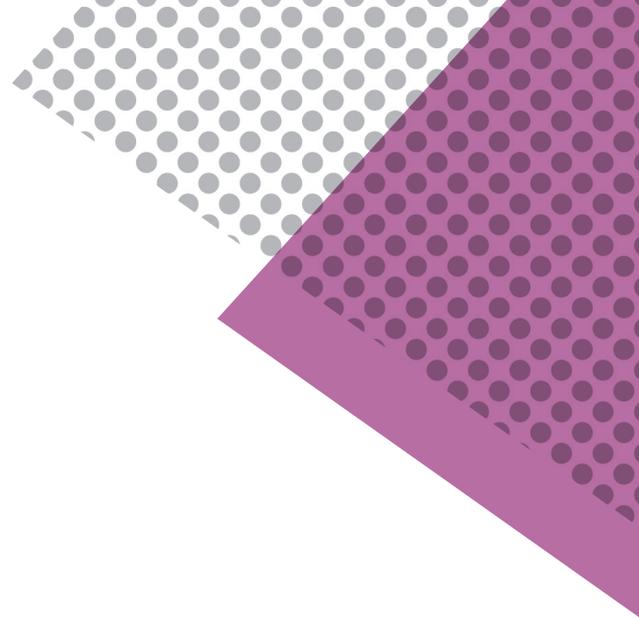
1. Gênero. 2. Raça. 3. Políticas públicas. I. Heilborn, Maria Luiza. II. Araújo,
Leila. III. Barreto, Andréia. IV. Centro Latino-Americano em Sexualidade e
Direitos Humanos. V. Secretaria de Políticas para as Mulheres.

Ficha catalográfica : Sandra Infurna - CRB-7 - 4607

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	9
UNIDADE 1 ESTADO, SOCIEDADE E CIDADANIA	10
TEMAS E QUESTÕES – O SURGIMENTO DA CIDADANIA	11
PENSANDO COM A SOCIEDADE BRASILEIRA: DA COLÔNIA À REPÚBLICA VELHA	21
PENSANDO COM A SOCIEDADE BRASILEIRA: DO PERÍODO GETULISTA À DITADURA MILITAR	29
PENSANDO COM A SOCIEDADE BRASILEIRA: DA DITADURA MILITAR À DEMOCRACIA	37
A SOCIEDADE CIVIL BRASILEIRA DA REDEMOCRATIZAÇÃO	47
UNIDADE 2 O DIREITO COMO INSTRUMENTO DE TRANSFORMAÇÃO SOCIAL	54
O NASCIMENTO DO DIREITO E O DESENVOLVIMENTO DA SOCIEDADE: DO ANTIGO EGITO À ROMA IMPERIAL	55
O NASCIMENTO DO DIREITO E O DESENVOLVIMENTO DA SOCIEDADE: DO BRASIL COLÔNIA AOS DIAS ATUAIS	63
DIREITO PÚBLICO: UM BREVE HISTÓRICO	71
AÇÕES AFIRMATIVAS E OS NORMATIVOS JURÍDICOS	79
UNIDADE 3 POLÍTICAS PÚBLICAS EM GÊNERO E RAÇA	88
POLÍTICAS PÚBLICAS NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITOS	89
POLÍTICAS PÚBLICAS EM GÊNERO NO COMBATE ÀS DESIGUALDADES	95
POLÍTICAS PÚBLICAS DE RAÇA NO ENFRENTAMENTO AO RACISMO	103
QUESITO COR	117
BIBLIOGRAFIA	131



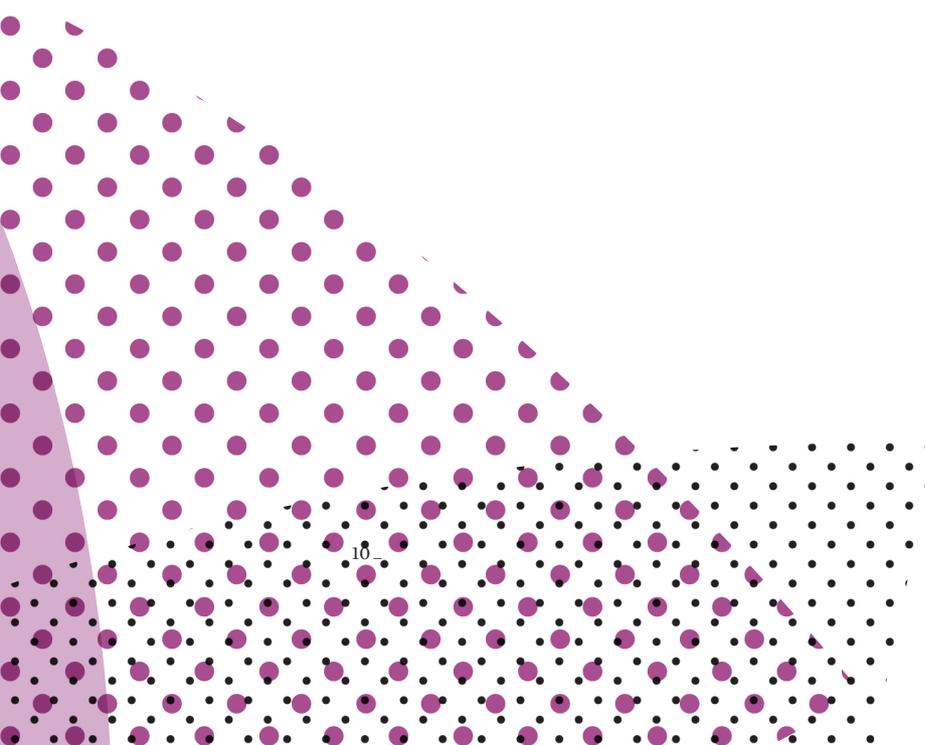


ESTADO E SOCIEDADE

O Brasil, nos últimos quinze anos, tem vivido intensas transformações no campo das políticas públicas voltadas para as questões de gênero e raça como forma de reconhecimento e enfrentamento das desigualdades. Alguns fatores se destacam nesse processo: a participação ativa dos movimentos sociais, as mudanças na agenda governamental em todas as esferas e a participação do Brasil como signatário de importantes acordos e tratados internacionais.

Entretanto, o complexo fenômeno das desigualdades de gênero e raça no Brasil ainda constitui-se como grande desafio para os governos e a sociedade em geral. As instituições públicas e privadas têm o dever de prevenir e coibir a violência racial e de gênero. As vitórias alcançadas pelo movimento feminista, pelo movimento de mulheres, pelo movimento negro e de mulheres negras, longe de deixar estas categorias tranquilas, exigem uma constante vigilância, acompanhamento e luta permanente pela efetivação plena dos seus direitos conquistados.

O módulo 4, Estado e Sociedade, do curso Gestão de Políticas Públicas em Gênero e Raça – GPP-GeR, visa apresentar um painel do processo de construção da cidadania e da sociedade civil no mundo contemporâneo, apontando como tais temas se desenvolveram na história recente do Brasil, para em seguida propor uma discussão sobre o papel da sociedade civil e dos movimentos sociais na atual organização do campo político brasileiro e, especificamente, na gestão do poder público.



TEMAS E QUESTÕES – O SURGIMENTO DA CIDADANIA

COMO SURTIU O CONCEITO ATUAL DE CIDADANIA?
QUANDO SE DEFINIU O QUE É SER CIDADÃO, CIDADÃ?

A Revolução Francesa, no final do século XVIII, é o marco escolhido para dar início a esta narrativa. Este processo revolucionário é fruto da existência de uma nova classe social, chamada de forma genérica de *burguesia*, que passa a ter seus interesses prejudicados pela arrecadação de impostos que recaía sobre ela. Tais impostos tinham como propósito beneficiar a nobreza e o clero, os quais eram isentos dos tributos. Também prejudicava a *burguesia* o controle rígido dos negócios pelo poder real: era necessário romper os monopólios e as limitações impostos pela nobreza e pelo rei.

Fazia-se necessário, portanto, que a burguesia lutasse por liberdade, que lhe permitiria gerenciar seus negócios e decidir sobre os impostos e seu uso. A liberdade para a burguesia significaria poder participar na política e influenciar nas decisões sobre estes assuntos. Em outras palavras: liberdade para os negócios exigia liberdade política.

No entanto, no Antigo Regime, o poder estava vinculado à origem de classe no sentido de posição social. Somente a nobreza e o clero possuíam direitos políticos, uma vez que o direito era concedido por Deus.

Para alcançar a liberdade tão almejada era preciso adotar a noção de que todos nascem iguais. **Igualdade** passa a ser a ideia de que **todos os seres humanos têm os mesmos direitos ao nascer e não a ideia de que todos devem ter os mesmos bens e rendas**. A igualdade é formal, não real.

Ao criar a ideia de que todo ser humano tem os mesmos direitos ao nascer, forja-se a base do conceito de **cidadão**, e gera-se um problema: ter os mesmos direitos não necessariamente quer dizer poder usá-los de forma plena. Se alguns/algumas integrantes da sociedade têm mais condições econômicas que outros/as, eles/as poderão ter acesso a garantias que aos/às outros/as serão inacessíveis. Portanto, teremos dois tipos de **cidadão**, o que é contraditório com o fundamento deste conceito. Este fato seria mascarado pela noção de fraternidade. Embora o conceito de fraternidade, base do Humanismo da filosofia iluminista, não possa ser reduzido a uma fraude, é inegável seu uso para mascarar a contradição presente na ideia de **cidadão**. Assim sendo, **liberdade, igualdade e fraternidade** tiveram um caráter inicial vinculado aos interesses daquela classe que dirigiu a Revolução Francesa, bem como as revoluções da Idade Moderna (séculos XV a XVIII): a burguesia.

A contradição entre o caráter formal e o caráter real da tríade liberdade, igualdade e fraternidade, até hoje é causa da luta pelos direitos sociais, da qual são exemplos as chamadas políticas públicas de ação afirmativa vistas neste Curso.

Cabe ressaltar, no entanto, que a burguesia, ao criar as noções de cidadania e de Direitos Humanos, realizou um avanço importante para o progresso da humanidade: deu novos contornos ao Estado. A partir dela, a sociedade deixaria de ser pensada como

Igualdade passa a ser a ideia de que todos os seres humanos têm os mesmos direitos ao nascer e não a ideia de que todos devem ter os mesmos bens e rendas. A igualdade é formal, não real.

uma pirâmide de grupos separados por sua natureza e dotados de direitos desiguais, para ser pensada como um todo horizontal, composto de cidadãos/ãs, sujeitos aos mesmos direitos formais. Os sujeitos deixam de ser pensados como formalmente diferentes e partes naturais de coletivos dotados de direitos políticos desiguais, para serem pensados como indivíduos racionais, livres de amarras sociais e dotados de direitos fundamentais idênticos.

O Estado Moderno nasce associado a premissas básicas que, do ponto de vista formal, estão vigentes até hoje. Entre elas, a distribuição dos poderes políticos em três partes independentes e equivalentes: o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. Esses três poderes devem interagir de forma equilibrada para que o jogo democrático-repubblicano possa ser levado a cabo. A criação de uma burocracia estatal, um corpo de funcionários/as públicos/as responsáveis pelo funcionamento da máquina estatal é outro legado da Revolução Francesa, dando início àquilo que os sociólogos chamaram de processo de racionalização. Antes o soberano criava as regras, julgava os casos e os sujeitos e aplicava as penas, sustentado em um direito que lhe havia sido conferido por Deus e, por isso, sem limites. Já no Estado Moderno, o fundamento do poder passa a ser o povo, e o seu exercício passa a se dar através de instituições reguladas por procedimentos e operadas por funcionários/as especializados/as. Ao romper as “amarras” que o direito divino de reis e rainha impunha à manifestação política e ao poder político da burguesia nascente e em plena ascensão, a burguesia passa a aprovar uma série de leis que beneficiam a expansão dos negócios. Assim, abriram-se as portas ao fenômeno político chamado de Revolução Industrial que marca a entrada da humanidade naquilo que denominamos história contemporânea.

Na Idade Contemporânea, que se inicia a partir do final do século XVIII, (formalmente em 1789), e se consolida no século XIX, ocorre a Revolução Industrial. A partir deste momento, a sociedade se altera profundamente em diversos aspectos. Cabe aqui destacar dois:

- 1) A formação de uma nova classe social chamada de proletariado, que são os/as trabalhadores/as que vivem do seu salário e que, no começo, estão presentes basicamente nas indústrias;
- 2) A urbanização da sociedade, que vai fazer a população e o centro dinâmico da economia passarem, gradativamente, do campo para a cidade, deixando mais explícitos e visíveis os contrastes entre a *fraternidade, igualdade e liberdade* formais e a desigualdade e carência de direitos reais da massa proletária.

Estes/as trabalhadores/as passam então a lutar de forma incipiente pelos mínimos direitos: emprego e um salário suficiente para alimentação. Os novos Estados de caráter moderno respondem de forma brutal e sanguinária a estas reivindicações, deixando claras as limitações de sua legalidade e de seu conceito de cidadania.

O estudo deste problema por parte de intelectuais e seu vínculo com os/as trabalhadores/as, deu origem a muitas vertentes de luta como o sindicalismo, o *socialismo utópico*, o *marxismo* ou *socialismo científico*, o *anarquismo*, a *social-democracia*, o *anarcossindicalismo*, entre outras.

Todas estas teorias se debruçam sobre o problema colocado na contradição entre o conceito de cidadania moderna e a sua real limitação na sociedade burguesa capitalista, ou seja, entre o caráter formal das noções de *liberdade, igualdade e fraternidade* e o caráter real que precisam ter para fundamentar uma sociedade efetivamente *cidadã*.

Após muitas lutas e sacrifícios, os/as trabalhadores/as vão conquistando o direito ao voto, o direito à organização sindical, a limitação da jornada de trabalho, o direito às férias, entre outros.

COMUNA DE PARIS

É o nome dado à primeira experiência histórica de um governo formado pelo proletário, ocorrida entre março e maio de 1871, na França.

Cabe destacar que, na luta pelo direito real à *cidadania*, em diversos momentos, os/as trabalhadores/as ou forças políticas que a eles/elas pretendem representar, disputam o poder de Estado. O caso mais notório é a revolta operária que toma o poder em Paris em 1871, conhecida como **COMUNA DE PARIS**.

É neste contexto que ocorre a Revolução Russa. Nesta revolução, um partido (bolchevique/comunista) vai encabeçar uma revolução de operários/as e camponeses/as com o intuito de superar as limitações da legalidade burguesa pela instauração de um regime socialista baseado no marxismo e que pretende resolver as desigualdades sociais e, portanto, a contradição entre o conceito de *cidadania* e sua real aplicação.

A Revolução Russa vai instaurar o primeiro regime socialista da história através da criação da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas – URSS. O surgimento da URSS vai alterar toda a história mundial, indicando que é possível uma alternativa ao capi-

talismo. Este fato ganha impulso com as garantias civis conquistadas pelos/as trabalhadores/as, que vão da posse da terra, passando pela diminuição das diferenças sociais até então existentes, até o direito ao divórcio (que surge pela primeira vez questionando o caráter da família patriarcal e ampliando a aplicação do conceito de *cidadania* à metade da população: as mulheres).

A partir de então o mundo capitalista, na Europa em particular, passa a ser forçado a levar em conta esta nova realidade de direitos e cidadania.

GUERRA FRIA

Tem início logo após a Segunda Guerra Mundial, quando Estados Unidos e União Soviética vão disputar a hegemonia política, econômica e militar no mundo, confrontando o sistema socialista de economia planificada, partido único, igualdade social e falta de democracia, com o sistema capitalista baseado na economia de mercado, propriedade privada e sistema democrático. Guerra fria porque o conflito era no campo ideológico, político, econômico e social, mas nunca houve um embate militar declarado entre as duas potências.

A derrota do nazifascismo na Segunda Guerra Mundial e a nova condição de potência mundial da URSS durante a chamada **GUERRA FRIA** (que dividiu o mundo de forma bipolar entre a URSS e os EUA) elevou a força das ideias socialistas e obrigou os governos capitalistas, sobretudo aqueles da Europa Ocidental, a fazerem uma série de concessões, durante as décadas de 1950 e 1960 do século XX. Entre as concessões estão a ampliação dos direitos trabalhistas já adquiridos e a criação de uma rede de serviços públicos e de proteção social, como o sistema de educação e saúde públicas e o seguro-desemprego. Isso permitiu avançar na aplicação efetiva da cidadania, inclusive porque o sistema funcionava com qualidade e as rendas eram elevadas. A esta realidade convencionou-se chamar de estado de bem-estar social ou *Welfare State*.

A incorporação de significativos setores das camadas médias a um novo patamar de consumo e de escolaridade, somado à entrada definitiva da mulher no mercado de trabalho, provocou a contestação, por parte de setores jovens dessas camadas, ao modelo de sociedade consumista e ao modelo da família patriarcal tradicional, sobretudo a partir dos anos 1960.

Essas manifestações adquirem caráter variado que vai da contestação cultural, como o festival de Woodstock, (EUA), até o enfrentamento à sociedade capitalista como a

revolta da **JUVENTUDE FRANCESA DE MAIO DE 1968**. Esta resistência ao capitalismo consumista também encerra uma oposição à Guerra Fria, representada pelas superpotências EUA e URSS. Portanto, as referências desses movimentos passam a ser os socialismos “alternativos” e “jovens” como a China da **REVOLUÇÃO CULTURAL MAOÍSTA** e a **REVOLUÇÃO CUBANA**. Neste período, também, se fortalecem as lutas por direitos civis dos/as negros/as americanos/as, como o movimento **BLACK POWER**.

REVOLTA DA JUVENTUDE FRANCESA DE MAIO DE 1968

Em http://www.youtube.com/watch?v=WKqjUElu_Lw você encontra imagens das manifestações de Maio de 1968 na França.

REVOLUÇÃO CULTURAL MAOÍSTA

Em <http://www.youtube.com/watch?v=Ai8XxIadCGE> você encontra imagens da Revolução Cultural Maoísta

REVOLUÇÃO CUBANA

Fidel e Che Guevara foram líderes da Revolução Cubana em 1959

BLACK POWER

foi um movimento liderado por negros, que teve seu auge no final dos anos 1960 e início dos anos 1970 em todo o mundo, especialmente nos Estados Unidos. O movimento enfatizou o orgulho racial, incentivou a criação de instituições culturais, provocou políticos/as negros/as para promoção dos interesses coletivos e da autonomia dos/as negros/as. A expressão “Black Power” foi título de um livro em 1954 escrito por Richard Wright. Foi usada politicamente pelo presidente da Associação Nacional para o Progresso de Pessoas de Cor, Robert F. Williams nas décadas de 1950 e 1960. A expressão “Black Power” foi criada pelo militante radical do movimento negro nos Estados Unidos, Stokely Carmichael em uma frase que ficou célebre “Estamos gritando liberdade há seis anos. O que vamos começar a dizer agora é poder negro”.

No Módulo 1 vimos algumas teorias explicativas da história dos movimentos sociais (Gohn, 2009; Alexander, 1998; Melucci, 1980) que passam de uma análise mais clássica dos “velhos movimentos sociais” à leitura dos diferentes arranjos institucionais e dos fatores de mobilização social e luta por *cidadania* que vão além das relações diretas

entre capital e trabalho, embora guardem relação estrutural com estas. Entre esses aspectos figuram as questões específicas de gênero, de raça, de orientação sexual, entre outras.

Desta forma, como consequência do advento dos movimentos sociais e da necessidade de que se forjem canais institucionais que possibilitem a gestão democrática e participativa, surgem novas perspectivas de organização do Estado. Isto se dá, sobretudo, em vista de alguns temas que ganham relevo, tais como o meio ambiente, as questões associadas ao multiculturalismo e outras demandas advindas desses movimentos sociais.

Anarcossindicalismo - Vertente anarquista que pretende transformar o modo de organização do movimento sindical. Acreditam que os sindicatos podem ser instrumentos para mudar a sociedade, substituindo o Estado e o sistema capitalista por uma sociedade autogerida democraticamente pelos/as trabalhadores/as.

Anarquismo – é uma filosofia que objetiva a eliminação de todas as formas de governo, coerção e governantes. O anarquismo ganhou força no Brasil em fins do século XIX com a grande imigração de trabalhadores/as da Europa, e se transformou no século XX junto ao anarcossindicalismo nas maiores tendências do operariado e motivo das grandes greves operárias em São Paulo e no Rio de Janeiro em 1917, 1918 e 1919. Esses grupos foram muito reprimidos no governo do presidente Artur Bernardes, responsável na época por campos de concentração e centros de tortura.

Marxismo – Conjunto de pensamento e análise social e econômica organizados por Karl Max (1818-1883), que afirmava que o socialismo seria alcançado através da luta de classes e da revolução do proletariado, fase de transição do capitalismo para o comunismo. O socialismo seria alcançado por meio da reorganização social, da estatização dos bens e dos meios de produção, e de uma sociedade caracterizada pela igualdade de oportunidades para todos e todas. A luta resultaria na emancipação do proletariado por meio da liberação da classe operária, para que os/as trabalhadores/as da cidade e do campo, rompam com a propriedade privada burguesa, abolindo as classes sociais existentes e orientando a produção, de acordo com os interesses dos/as próprios/as produtores/as.

Sindicalismo – teve origem na Idade Média, nas corporações de ofício e se firmou no século XVIII com a Revolução Industrial na Inglaterra, quando trabalhadores/as das indústrias têxteis, que estavam doentes e desempregados/as se reuniam nas sociedades de socorro mútuo. Os/As trabalhadores/as tinham apenas sua força de trabalho e eram forçados/as a trabalhar uma jornada de até 16 horas. Os/As trabalhadores/as ou proletários/as perceberam a necessidade de se associarem para negociar suas condições de trabalho. Aí surgiram os sindicatos. No Brasil o sindicalismo surgiu no século XX, a partir da organização de imigrantes italianos/as, que chegaram aqui com experiência de trabalho assalariado e direitos conquistados na Europa. Inspirados/as em seu país de origem começaram a se organizar. Foi em São Paulo que o movimento sindical se fortaleceu. Em 1930, no governo de Getúlio Vargas, foi criado o Ministério do Trabalho e em 1931 se regulamentou a sindicalização das classes patronais e operárias.

Social-democracia - Ideologia política surgida no fim do século XIX por partidários/as do marxismo, que acreditavam que a transição para uma sociedade socialista poderia ocorrer por meio de uma evolução da democracia, sem revolução. Essa ideologia prega a reforma legislativa do capitalismo tornando-o mais igualitário, pela ação política.

Socialismo científico – ou socialismo marxista nasceu no século XVIII com Karl Marx e Friedrich Engels. Ambos acreditavam que a solidariedade dos/as trabalhadores/as deveria superar o poder dos estados nacionais e que só uma revolução internacional dos/as operários/as acabaria com a burguesia e o capitalismo.

Socialismo utópico – Os/As primeiros/as socialistas que propunham uma sociedade de iguais - Charles Fourier (1772-1837), Saint Simon (1760-1825), Robert Owen (1771-1858) - foram definidos/as por Karl Marx como socialistas utópicos/as. Os/As utópicos/as acreditavam que a implantação do sistema socialista ocorreria de forma lenta e gradual, estruturada no pacifismo, inclusive na boa vontade da própria burguesia. Foram chamados/as de utópicos/as, porque expuseram os princípios de uma sociedade ideal, sem indicar os meios reais para alcançá-la. Em comum esses/as teóricos/as propõem reformar a sociedade com a boa vontade e participação de todos, mas com uma visão, de certo modo, paternalista.

Welfare State - em português Estado de Bem-Estar Social, são Estados que garantem bens e serviços públicos e protegem a população, regulamentando a vida política e econômica do país, em parceria com sindicatos e empresas privadas. Os Estados de Bem-Estar Social desenvolveram-se principalmente na Europa e nos estados escandinavos, de acordo com a concepção de que todo/a cidadão/ã deve ter direito aos direitos sociais, durante toda sua vida, tais como educação, assistência médica gratuita, auxílio desemprego, garantia de renda mínima, entre outros.



PENSANDO COM A SOCIEDADE BRASILEIRA: DA COLÔNIA À REPÚBLICA VELHA

DE QUE FORMA OS DIFERENTES MODELOS DE
ESTADO NACIONAL SE RELACIONAM COM A
SOCIEDADE CIVIL?

A sociedade brasileira, como não poderia deixar de ocorrer, tem entre suas marcas de origem uma série de características da sociedade portuguesa metropolitana: poder centralizado, patrimonial e com forte estrutura cartorial. O Brasil herda tais atributos, além de uma estrutura social rígida em função do regime de escravidão aqui implantado, já nas primeiras décadas do século XVI. A estrutura de poder verticalizado vai propiciar o surgimento e a disseminação de relações de poder que contrariam o modelo descrito para o Estado moderno, misturando as esferas política e pública com a esfera das relações pessoais, do qual resultam privilégios que tendem a engessar a estrutura social. Estes aspectos da sociedade brasileira são amplamente ressaltados por autores como Raimundo Faoro e Sérgio Buarque de Holanda, em livros clássicos como *Os donos do poder* e *Raízes do Brasil*, respectivamente.

A política pública promovida pelo Estado e por governos ao longo da história do país privilegiou uma pequena

elite e desconsiderou todo o restante da sociedade. **O privilégio torna-se um direito para pequenos grupos e, muitas vezes, para uma nova elite que consegue ascender aos espaços de poder e decisão política.** A partir dos anos 1980, os movimentos sociais que contribuíram para o processo de redemocratização do país, continuam pressionado o Estado brasileiro por políticas públicas mais efetivas, que garantam a cidadania e reparem as dívidas históricas com alguns segmentos sociais, como os/as negros, os/as indígenas e as mulheres.

BREVE HISTÓRICO

No período colonial, que vai de 1500 até 1822, havia a presença determinante do Estado na definição da produção e em seu manejo para a metrópole. Tanto no ciclo da cana-de-açúcar, como no ciclo da mineração, prevaleceram os interesses da coroa portuguesa e sua inserção internacional.

A colonização portuguesa dos séculos XVI, XVII e XVIII seguiu à risca os preceitos do mercantilismo colonial, fazendo com que a colônia brasileira fosse vista como espaço complementar e de sustentação da economia do Reino (Portugal). Portanto, o Brasil constituiu-se durante o período em uma colônia de exploração, sujeita ao Pacto Colonial: somente podia vender e comprar da metrópole e lhe eram proibidas diversas produções, em particular, de manufaturados. Estes traços somente serão abrandados às vésperas da independência do Brasil, com a vinda da família real.

Nesse período, tem-se uma estruturação política patrimonial, centrada na figura do senhor. Toda a interface com o público e a sociedade deu-se de forma assimétrica. **Cidadãos e cidadãs não eram portadores de direitos, mas possíveis beneficiários/as da benesse pública, configurada nos interesses do senhor.** A primeira grande dívida origina-se nesse período, com a transformação da sociedade brasileira em hospedeira dos interesses dos senhores. A atenção dada pelo senhor por meio de benesses individualizadas torna a sociedade brasileira benevolente e gratificada (Freire, 1982; Faoro, 2000; Demo, 2002).

*A política pública
promovida pelo
Estado e por governos
ao longo da história
do país privilegiou
uma pequena elite
e desconsiderou
todo o restante da
sociedade.*

O maior fato histórico que explicita este caráter excludente e elitista/patrimonialista é, sem dúvida, a escravidão. De 1500 a 1888, o Brasil Colônia e, após a Independência, o Brasil Império, conviveram com a existência de seres humanos na condição jurídica de objetos e destinados a não serem considerados como entes com consciência e, muito menos, portadores de direitos. É importante lembrar, mais uma vez, que o Brasil foi um dos últimos países a eliminar este calvário humano. Tanto na relação do Estado com a sociedade quanto na relação da elite social com a base da pirâmide, forjou-se a ideia da existência de um segmento social que não é digno de participar da vida legal e oficial do país, um conjunto a ser excluído do corpo de direitos. **A pobreza tinha, então, raça, etnia, gênero e localização.**

O período do Império, que vai de 1822 a 1889, apresenta-se como um tempo de reorganização da economia. Mesmo assim, o Estado nacional aceitara a organização de uma economia dependente do exterior: importação de manufaturados e exportação de matérias-primas.

Dois fatores virão reforçar o processo de exclusão. De um lado, a adoção da Lei de Terras em 1850, que, ao menos do ponto de vista social, ratificou a legislação portuguesa e confirmou a propriedade da terra dos antigos senhores “sesmeiros”, em detrimento de uma significativa parcela da população que há muito já vivia da terra. Os investimentos no processo produtivo, que decorriam da iminência da abolição, requeriam garantia quanto à propriedade da terra (Delgado, 2002). De outro lado, a forma como se deu a abolição da escravatura no Brasil também veio reforçar a exclusão. Concomitantemente ao fim do regime servil, o Estado buscou financiar a vinda de mão de obra imigrante europeia, como forma de substituir o trabalho escravo, mas também com o intuito de “branquear” o país, à guisa do progresso e do desenvolvimento. O resultado foi a criação de um expressivo excedente de força de trabalho, fazendo com que a maior parte do contingente de ex-escravos/as, livres e libertos/as, viesse engrossar as fileiras dos/as desempregados/as, dos/as subempregados/as e dos/as trabalhadores/as informais.

*Cidadãos e
cidadãs não
eram portadores
de direitos,
mas possíveis
beneficiários/as
da benesse
pública,
configurada nos
interesses do
senhor.*

Esse processo gerou a exclusão dos/as negros/as à posse da terra e desencadeou um processo violento para a comprovação e manutenção das propriedades rurais. A **grilagem**, que consiste na tentativa de apropriação de terras pertencentes a outrem através do uso de escrituras de propriedade falsas, prática ainda desenvolvida no Brasil do século XXI, origina-se nesse período da história.

Assim, nas duas últimas décadas do século XIX, estruturaram-se duas dívidas históricas brasileiras: o sistema agrário, que permitiu a concentração da posse da terra, e a libertação dos/as escravos/as, realizada sem qualquer amparo de políticas públicas. Dívidas que têm um peso grandioso no processo de estruturação das desigualdades sociais e na concentração de renda no Brasil.

O Brasil, diferentemente de outros países que estruturaram políticas públicas específicas para os recém-libertados, com relação a estes indivíduos, respondeu com descaso. Se toda população em situação de risco é portadora do direito de ter políticas de assistência emergenciais e estruturais, a postura do Estado brasileiro em relação aos/às negros/as foi de abandono. Para Florestan Fernandes, esse momento foi crucial e estruturante do processo de desigualdade social no Brasil:

A escravidão despojou o negro de quase toda sua herança cultural e socializou-o tão somente para papéis sociais confinados (...). Como consequência, a abolição projetou-o na 'esfera dos homens livres' sem que ele dispusesse de recursos psicossociais e institucionais para ajustar-se à nova posição na sociedade (Fernandes, 1968, p.111).

Mais uma vez é preciso insistir que a população negra não aceitou de forma resignada esta opressão e, em vários momentos, deixou a sua marca na história brasileira. Os/as negros/as contribuíram desta forma, para o fim da escravidão e do Império no Brasil, saídas essas conciliadas entre interesses diversos da elite brasileira, mas impulsionadas pela pressão da população marginalizada.

A **Cabanagem**, ocorrida na Província Imperial do Grão-Pará de 1835 a 1840, **é a primeira revolta**, segundo Caio Prado Júnior, **em que a população pobre ocupa o poder**, a partir de uma radicalização sucessiva em que os líderes iniciais são substituídos por representantes do povo pobre, proclamando a secessão do Império do Brasil na forma de República.

A **Revolta do Malês** na Bahia em 1835, durante o período regencial do Império, é outra demonstração clara da resistência da população negra no Brasil: **sob a bandeira “uma Bahia só de africanos”, os/as escravos/as e libertos/as se revoltaram contra a elite branca e foram violentamente reprimidos.**

O advento da república mudará algumas orientações políticas, mas as orientações econômicas continuaram as mesmas. A política econômica nacional girava em torno do aumento das exportações e da manipulação da taxa de câmbio. Dependendo da pressão internacional, ocorria reestruturação na taxa de câmbio visando manter o lucro de produtores nacionais, importadores e empresas multinacionais que iniciavam seus investimentos no Brasil (Franco, 1992). Em todo o período da **Primeira República**, também chamada de **República Velha**, que vai de 1889 a 1930, pode-se dizer, *grosso modo*, que a economia brasileira esteve presa às mudanças na economia internacional (padrão ouro, Primeira Guerra) e à mercê dos produtores de café.

No campo das dívidas, o período inicial da República é emblemático para a história política e social brasileira. A Constituição de 1891, promulgada no auge positivista e liberal, contraditoriamente relegou a proposta de universalização da educação básica, que incluiria mestiços/as e negros/as ao mesmo tempo em que priorizou a educação universitária dos/as filhos/as da elite nacional, criando as universidades de engenharia, direito e medicina. As elites não gastariam mais seus recursos para os/as filhos/as estudarem na Europa. **A elitização da educação**, focalizada no atendimento dos interesses educacionais das famílias abastadas e no descaso com o processo de universalização da educação básica fundamental para toda população, **constitui-se em mais uma dívida estrutural da história nacional, que ainda tem forte reflexo na atualidade.** A decisão do governo republicano foi base para uma das maiores dívidas que assola os grupos empobrecidos e tornados invisíveis pela elite brasileira no decorrer da história, que transcorre por séculos.

Outra característica relevante da política brasileira foi a instituição da República Oligárquica em 1894, que consistia no apoio do governo federal aos governadores representantes das elites regionais, durante o período eleitoral. Em troca, os governadores garantiam suporte ao poder federal, possibilitando, com isso, uma composição aliada à oligarquia tanto na Câmara como no Senado. A partir desta combinação, a oposição que tentava participar do processo eleitoral era totalmente excluída.

REVOLTA DA CHIBATA

A Revolta da Chibata, em 1910, foi uma rebelião de marinheiros, na sua ampla maioria negros, que se opuseram a diversas humilhações, entre elas a aplicação da chibata como medida disciplinar que, mesmo depois da abolição, continuava a existir na Marinha da República.

GUERRA DOS CANUDOS

Foi um movimento de caráter messiânico que fez de um líder, Antônio Conselheiro, o desaguadouro dos desesperos da população pobre da região nordeste, que o seguiu em busca do “paraíso terrestre”. A contestação da autoridade do estado e a ocupação de terras em regime de comunidade atraíram o ódio dos latifundiários da República Velha levando a uma impiedosa repressão. Sugestão: filme Guerra de Canudos, de Sérgio Rezende

Neste período ocorrem as primeiras greves. O movimento dos/as trabalhadores/as, através dos/as imigrantes que compõem a nova classe operária, passa a se organizar no anarcossindicalismo (realizando greves importantes no início do século XX) e no comunismo marxista (o qual, a partir dos movimentos anarquistas e em rupturas com estes, vai organizar o Partido Comunista do Brasil - PCB em 1922). Somam-se, a estes movimentos, outros oriundos da inconformidade popular, da extrema miséria e da falta de canais de expressão: a **GUERRA DOS CANUDOS**, a **REVOLTA DA CHIBATA** e a **GUERRA DO CONTESTADO**. As situações de exclusão social e pobreza da maioria dos/as brasileiros/as estão entre as causas dessas revoltas populares.

A Primeira Guerra Mundial (1914–18) incrementou um processo que vinha ocorrendo no Brasil desde o final do século XIX: o crescimento da indústria brasileira e do mundo urbano, com seu séquito de serviços e camadas intermediárias, denominadas camadas médias.

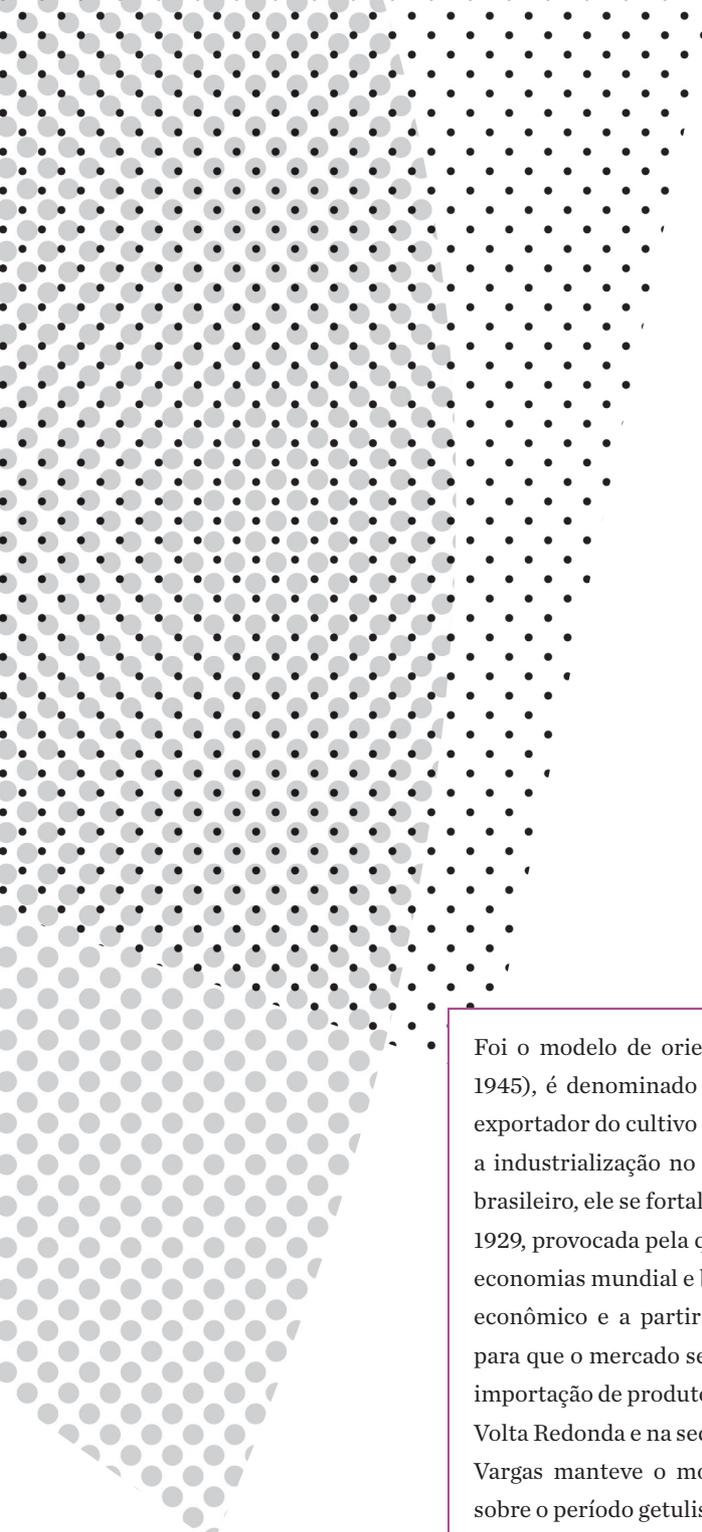
Esta nova realidade levou o país a repensar o seu destino: setores médios com acesso à educação e cultura, não integrantes da tradicional elite latifundiária/coronelística, contestaram o velho paradigma do Brasil como país inferior, espelho da cultura europeia e de natureza agrária. O Brasil passa a ser visto como uma nação de pleno direito, com tradição cultural própria (incluindo, parcialmente, o/a índio/a e negro/a, que deixam de ser o pitoresco da inferioridade brasileira), e com perspectivas de se modernizar e se industrializar.

GUERRA DO CONTESTADO

(1912 e 1916) - Conflito ocorrido nos Estados do Paraná e Santa Catarina, mas que teve impacto em todo o país, com características semelhantes a Canudos: ocorre num momento de crise, expressa conflitos de interesses político-econômicos, envolve messianismo (monge chamado José Maria de Santo Agostinho) e coloca de um lado população cabocla e de outra os governos dos Estados, apoiados pelo presidente da República Hermes da Fonseca. José Maria foi recebido pelos caboclos como a ressurreição de outro monge que vivera na região em 1908, o monge João Maria. “Sob liderança de José Maria, os camponeses expulsos de suas terras e os antigos trabalhadores da Brazil Railway organizaram uma comunidade (mais tarde declarada “governo independente”) no intuito de solucionar os problemas ocasionados pela tomada das terras e pelo desemprego”. O grupo passou a incomodar fazendeiros e governo, seja pelo crescimento rápido da mobilização e pelo surgimento de novas comunidades, seja pelo fato dos rebeldes passarem a associar os problemas econômicos e sociais à República e por último, pelo “surgimento de lideranças paralelas, como José Maria”. Este fato fez com que a Igreja apoiasse a ação do exército. Foram cerca de quatro anos de conflitos e inúmeras mortes. Não suportando a crueldade das tropas oficiais, passando fome e vivendo uma epidemia de tifo, o grupo, sob a liderança de Deodato Manuel Ramos se rendeu, em agosto de 1916. (fonte <<http://educacao.uol.com.br/historia-brasil/guerra-do-contestado.jhtm>>

Como fruto deste pensamento, ocorre na esfera política, o surgimento do tenentismo (rebelião dos 18 do Forte de Copacabana, em 1922 e Coluna Prestes, em 1924) e, na esfera cultural, a Semana da Arte Moderna (1922).

É neste contexto que acontece a Revolução de 1930, que insere o Brasil, plenamente, na contemporaneidade e na sociedade capitalista.



PERÍODO GETULISTA (1930-1945)

Foi o modelo de orientação econômica implementado no Brasil na Era Vargas (1930-1945), é denominado nacional-desenvolvimentista, quando se desloca do modelo agro-exportador do cultivo e exportação do café para o modelo urbano-industrial, que promove a industrialização no país. Como foram feitos muitos investimentos no setor industrial brasileiro, ele se fortalece e se recupera antes de muitos países, depois da crise mundial de 1929, provocada pela quebra da Bolsa de Valores em Nova York e consequente quebra das economias mundial e brasileira. No Brasil a industrialização passa a liderar o crescimento econômico e a partir de 1937 são implantadas indústrias de base e empresas estatais para que o mercado seja abastecido com produção interna e não fique na dependência da importação de produtos como ferro, aço e outros. Começa a ser construída a siderúrgica de Volta Redonda e na sequência a Companhia Vale do Rio Doce. No Estado Novo (1937-1945) Vargas manteve o modelo de economia nacional-desenvolvimentista. Para saber mais sobre o período getulista, consulte:

CARONE, Edgard. O Estado Novo (1937-1945). Difel/Difusão Editorial AS: São Paulo, 1977.

<http://www.historianet.com.br/conteudo/default.aspx?codigo=53> Acesso: 23 mar. 2011

[http://pt.wikipedia.org/wiki/Estado_Novo_\(Brasil\)](http://pt.wikipedia.org/wiki/Estado_Novo_(Brasil)) Acesso: 23 mar. 2011

PENSANDO COM A SOCIEDADE BRASILEIRA: DO PERÍODO GETULISTA À DITADURA MILITAR

QUAIS AS BRECHAS E CAMINHOS CRIADOS
PELOS MOVIMENTOS SOCIAIS, NO DECORRER DA
HISTÓRIA BRASILEIRA E DIFERENTES GESTÕES
PRESIDENCIAIS, PARA GARANTIR A PARTICIPAÇÃO?

A REVOLUÇÃO DE 1930

A Revolução de 1930 abre o chamado **PERÍODO GETULISTA (1930-1945)**, que vai transformar o país em uma nação industrial.

Tal revolução constituiu-se em um compromisso entre alguns setores da velha elite latifundiária, discriminados pelo governo da República Velha, e os novos setores dinâmicos da sociedade industrial e urbana. Isso fez com que a transição de poder alterasse o controle do estado brasileiro que passou gradativamente para a burguesia financeira e industrial sem, no entanto, dismantelar o latifúndio e eliminar o caráter elitista da política brasileira.

Esta realidade se expressa na **Constituição de 1934**, que consolida a democracia através do **voto secreto**, da **justiça eleitoral** e do **voto e direitos políticos para as mulheres**. A Constituição de 1934 também abre

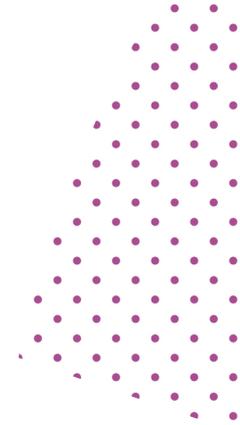
perspectivas para uma política desenvolvimentista e nacionalista (nacionalização das riquezas naturais e do subsolo etc.). Organiza ainda o mundo do trabalho através das primeiras leis trabalhistas como a que garante a jornada de 8 horas, o direito a férias, entre outros. Deve-se ressaltar que essas últimas medidas atendiam à necessidade da grande indústria e apaziguavam e cooptavam uma jovem e combativa classe operária, que já na década de 1920 promoveu grandes greves e movimentos políticos como a criação do Partido Comunista em 1922 e a formação do Bloco Operário e Camponês, o BOC.

De 1934 a 1937 dá-se o confronto entre a Aliança Nacional Libertadora (ANL), de caráter antifascista e progressista e os Integralistas (fascistas), o que reproduz o conflito existente no mundo nesse período. O confronto revela, porém, a contradição na sociedade brasileira entre o caráter elitista do poder no País e as aspirações de distribuição da riqueza.

Não é por menos que o Governo Getúlio Vargas se concentrará na repressão à ANL, colocando-a na ilegalidade e provocando a Revolta de 1935, chamada de “Intentona Comunista”. Esta sequência de fatos leva ao Golpe do “Estado Novo”, realizado pelo governo Getúlio Vargas, que implanta uma ditadura de 1937 a 1945 e consolida a chamada modernização nacionalista, conservadora e autoritária.

O período da *modernização autoritária* (1930-1945) foi marcado pela política de substituição de importações ou opção pelo crescimento endógeno, isto é, a partir do sistema econômico do país. O Estado passa a assumir um papel preponderante na condução da economia, planejando, construindo infraestruturas e indústrias de base, investindo em grandes projetos de desenvolvimento e reorganizando a burocracia estatal.

*o Brasil viu
constituírem-se
naquele momento
histórico e político
seus direitos
sociais, com a
criação do salário
mínimo, da
Consolidação das
Leis do Trabalho
(CLT), em 1943,
e da carteira de
trabalho.*



Durante os primeiros quatro anos do governo Getúlio Vargas houve dificuldades na exportação, decorrência dos desdobramentos da crise de 1929, do aumento do déficit nas contas internacionais, da crise cambial e do aumento da inflação, que constituíram alguns dos desafios econômicos a serem enfrentados. A política centralizada e a opção pela industrialização de base vão figurar como as ações centrais do Estado Novo. O governo afasta a economia dos interesses dos importadores e produtores locais e assume o controle da economia no país. Mesmo com dificuldades e pressões de alguns países, o governo financiou e obteve sucesso na instalação da indústria de base. Cabe destacar a criação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) pelo governo de Getúlio Vargas, o que exemplifica o caráter modernizador, nacionalista e industrializante do Estado Novo.

Nesse período, além da presença efetiva do Estado no campo econômico, houve a estruturação das políticas sociais. Invertendo a ordem do que aconteceu nas sociedades europeias durante a Idade Moderna, **o Brasil viu constituírem-se naquele momento histórico e político seus direitos sociais**, com a criação do salário mínimo, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), em 1943, e da carteira de trabalho. Estes direitos permitiam controlar uma classe trabalhadora que crescia e se organizava desde os anos 1920, e que passa a aderir à imagem difundida de Getúlio como o “pai dos pobres”. Mesmo que apresentassem avanços significativos na carteira de direitos dos indivíduos, é necessário também ressaltar que o Estado, naquele momento, detém o controle sobre aqueles/as que podem e que não podem acessar este canal da cidadania. Isto porque os sindicatos, principal agência de intermediação capital-trabalho daquele período, eram controlados pelo Estado. Somente os grupos que conseguissem estar junto a estes sindicatos poderiam ter sua regularização, isto é, sua carteira de trabalho e seu reconhecimento cidadão. Isso levou autores como Wanderley Guilherme dos Santos a considerar que a cidadania no Brasil foi concebida como uma “cidadania regulada”.

Mesmo que sejam percebidos avanços no processo de implementação das políticas sociais na era Vargas, elas foram residuais. O Estado-providência no Brasil foi muito limitado, privilegiando uma parte da sociedade. Desde então, houve dois grupos incluídos, mesmo que de forma desigual: a elite nacional (urbana e rural) e os/as trabalhadores/as urbanos assalariados/as e com carteira assinada. Iniciou-se um processo de tutela do Estado no campo da cidadania.

A VOLTA DA DEMOCRACIA POLÍTICA

Em 1945, o fim do nazifascismo tornou insustentável a ditadura do Estado Novo, levando Getúlio a liberalizar o regime, permitindo a volta da democracia política. Setores importantes da elite empresarial brasileira, que cresceram à sombra do nacionalismo e do protecionismo do Estado Novo, passaram a se interessar em se associar ao capital externo, sobretudo o norte-americano. Estes setores promovem um golpe contra Getúlio e seu nacionalismo, retirando o presidente do governo com apoio de segmentos das forças armadas e convocando eleições, para as quais vão se organizar através de um partido: a UDN (União Democrática Nacional). A partir disso, organizam-se o PSD (centrista), o PTB (partido organizado por Getúlio e sua base sindical) e o Partido Comunista (vinculado aos/às trabalhadores/as sindicalizados/as), além de outros. Deste momento, passa a ocorrer na política brasileira o confronto entre os interesses dos conglomerados empresariais americanos e do grande capital financeiro e industrial brasileiros. Somados a estes, estão os interesses da grande imprensa (representados pela UDN), dos setores sindicais e de trabalhadores/as, bem como de setores empresariais defensores do protecionismo (representados pelo PTB).

Em 1945 é eleito o **General Eurico Gaspar Dutra (PSD)**, que, apesar de apoiado por Getúlio Vargas, faz uma política de abertura ao capital estrangeiro e de alinhamento do Brasil aos EUA na Guerra Fria e coloca, a partir de uma decisão judicial, o PC na ilegalidade, cassando os seus parlamentares em 1947. Sua política envolveu também repressão aos movimentos sindical e social, com a decorrente degradação do poder de compra dos/as trabalhadores/as. Esta política faz com que Dutra afaste-se de Getúlio e apoie a UDN nas eleições de 1950.

Getúlio Vargas, contudo, vence as eleições com quase 49% dos votos, uma marca altíssima para um período em que só havia um turno, e, abandonado pelos grandes capitalistas brasileiros, inaugura um governo que se apoia, principalmente, sobre os trabalhadores. Ele inicia o período populista de sua ação governamental, representado por ações ousadas como o reajuste de 100% do salário mínimo (pressionado pelas grandiosas greves do início da década de 1950) e a criação da Petrobrás (a partir da poderosa campanha popular intitulada “O petróleo é nosso”). O nacionalismo protecionista de Vargas e sua política social fazem com que os EUA e os setores empresariais associados ao mesmo, bem como a grande imprensa (todos capitaneados pela UDN) desencadeiem um processo golpista que leva ao suicídio de Vargas em 1954. A importante reação popular atrasa o golpe de estado por dez anos.

Após o suicídio de Vargas, o governo do país é assumido por seu vice, **João Café Filho**, e no ano seguinte, 1955, é eleito **Juscelino Kubitschek, JK**, com a promessa de impulsionar o desenvolvimento do Brasil. Neste governo, sob o lema **“50 anos em 5”** o país conheceu um grande desenvolvimento dentro de um processo democrático. No início de seu governo, Juscelino utilizou o relatório bilateral elaborado pela CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina) e pelo BNDE (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico), e servindo-se das discussões, dos dados sobre a situação econômica e das potencialidades do país, criou o Plano de Metas, que elencava as principais áreas de governo a receber recursos, visando o desenvolvimento. O avanço das metas anteriormente previstas foi possibilitado graças aos investimentos advindos do setor público nas áreas de eletricidade, transporte, alimentação, indústria de base e educação. Todos os objetivos do Plano de Metas, exceto nas áreas de produção de alimentos e educação, foram cumpridos de 1957 a 1961.

O governo financiou este desenvolvimento através do aumento dos gastos públicos e da emissão de moeda. A emissão exagerada, descolada do crescimento da base produtiva, gerou inflação e desvalorização da moeda nacional, o que ampliou a dívida brasileira em dólares, criando um círculo vicioso. Este ciclo alimentava a inflação, que desvalorizava os salários, gerando movimentos e greves contra a **“carestia”** no final do governo JK. **Este quadro passou a afetar o crescimento econômico no final desse governo.**

É preciso ressaltar que o governo JK vai utilizar, além dos recursos próprios, o capital estrangeiro (particularmente norte-americano), financiando o governo através de empréstimos diretos e incentivando o investimento na produção das multinacionais. O Governo dos EUA e as multinacionais vão pressionar por um desenvolvimento que atenda às suas necessidades de investimentos, levando Juscelino Kubitschek à opção primordial pelo transporte rodoviário (20 mil quilômetros asfaltados). Como resultado, houve o crescimento da indústria automobilística, essencialmente multinacional, e a consolidação das grandes distribuidoras multinacionais, para além da Petrobrás, nos postos de distribuição.

Ainda que existisse o perigo de agravamento das contas do governo, **a segunda metade da década de 1950 representou um avanço significativo da economia brasileira**, tendo por base a ação do Estado (Orenstein e Sochaczewski, 1993). O crescimento da economia, em média 7% no período, permitiu o aumento do padrão de vida das camadas médias, que passaram a ter acesso aos bens de consumo duráveis como

geladeira, carro ou televisão. Esta situação também favoreceu um período de calma política e de garantias democráticas raras naquele momento histórico: as tentativas de golpe praticamente não existiram e as repressões política e social foram mínimas. Este otimismo repercutiu inclusive culturalmente: é a fase da “bossa nova”.

Mas todo esse progresso e a festa da construção de Brasília escondiam elementos preocupantes: a inflação e o endividamento já citados e a exclusão dos/as trabalhadores/as deste progresso, bem como **a manutenção do pacto social com a elite latifundiária deste país, o que fez com que a terra continuasse concentrada e a miséria levasse os/as trabalhadores/as do campo a migrar para a cidade.** O mundo urbano passa, lentamente, a superar o campo em população através dos cinturões de favelas. Também se acentua a corrente migratória do nordeste para o sudeste. Como formas de resistência surgem, sobretudo no nordeste, as **Ligas Camponesas** que, com a bandeira “**Reforma Agrária na lei ou na marra**”, e sob a liderança de Francisco Julião (PSB), tentam reverter este quadro sem sucesso, até o desmantelamento das mesmas no pós-1964.

Essas dificuldades, ao se acentuarem no final do período JK, deram a vitória, pela primeira vez, à oposição udenista (UDN) com o candidato à presidência **Jânio Quadros**, nas eleições de 1961. No entanto, o vice, que na época era eleito separadamente, foi escolhido pelo PTB, da chapa governista: **João Goulart**. Jango, como era conhecido, foi ex-ministro do Trabalho do governo Vargas e responsável pela proposta de 100% de aumento para o salário mínimo. A UDN venceu, apesar de apoiar um candidato do minúsculo PTN, partido que não possuía perfil orgânico, mas atuava em função das idiosincrasias do seu único líder, Jânio. Neste sentido, **Jânio realizou uma política interna conservadora, mas desafiou os EUA, em pleno período de Guerra Fria**, ao reatar relações com países socialistas e condecorar Che Guevara, além de usar o planejamento estatal para controlar a exaltação de lucro do capital estrangeiro.

Em choque com todos os setores políticos, inclusive o seu, Jânio renuncia após sete meses de governo. Com a necessária passagem do governo para o vice, abre-se uma

A manutenção do pacto social com a elite latifundiária deste país fez com que a terra continuasse concentrada e a miséria levasse os/as trabalhadores/as do campo a migrar para a cidade.

crise política entre a UDN e o PTB. A primeira tenta impedir a posse, alegando que Jânio não cumprira metade do mandato e que Jango era um perigoso comunista, que levaria o Brasil a uma república sindicalista. Isto gera o movimento pela legalidade, encabeçado por **Leonel Brizola**, com o apoio do III Exército. Esse evento levou o Brasil a caminhar para uma guerra civil. A saída passa a ser um acordo institucional, através do qual é aprovado às pressas no Congresso o parlamentarismo, chefiado por um primeiro-ministro do PSD: Tancredo Neves. João Goulart assume, mas sem poder. Com a derrota do parlamentarismo, através de um plebiscito, Jango recupera o poder de comando do Estado brasileiro.

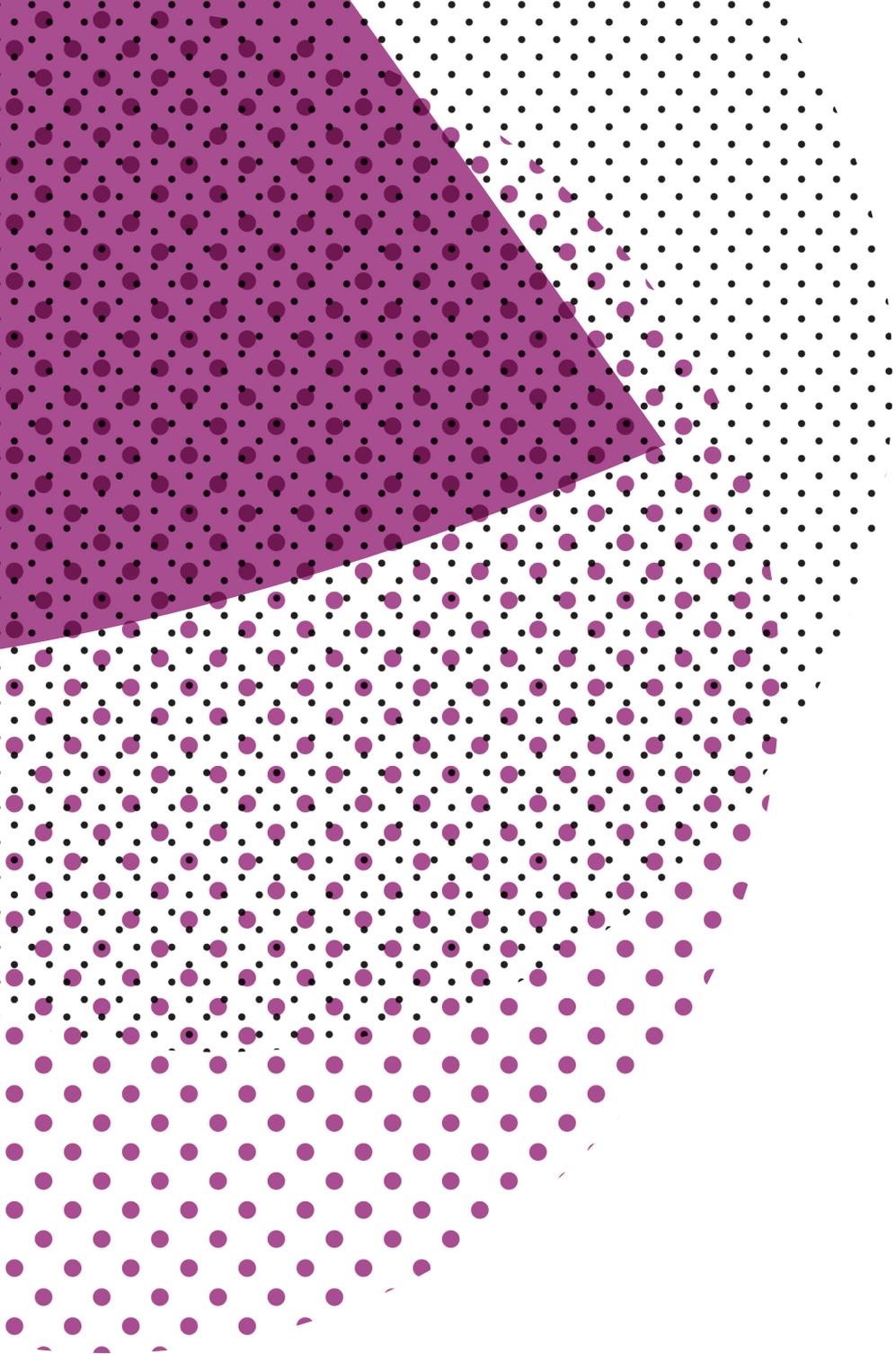
O Governo Jango representou a tentativa de retomada da política do segundo governo de Getúlio Vargas: nacionalismo e distribuição de renda. Para enfrentar a crise inflacionária e as dificuldades em sustentar o crescimento, Jango propôs o Plano Trienal. Esse plano visava realizar ações (reforma agrária e imposto progressivo, entre outras medidas) que corrigissem as disparidades sociais que o recente desenvolvimento incentivado por JK gerou. As chamadas reformas de base buscavam também enfrentar o problema da dívida e da descapitalização do estado brasileiro por meio da nacionalização de empresas e da restrição ao capital estrangeiro, entre outras.

Estas reformas contaram com o apoio decidido dos setores organizados dos/as trabalhadores/as e dos/as estudantes e levaram a um aumento da agitação e tensão social. Levaram também ao início de um processo muito intenso de oposição por parte das elites empresariais, da grande imprensa e de setores das camadas médias, capitaneados pela UDN, com apoio da Embaixada dos EUA, os quais denunciavam o rumo de caos e a instauração de uma república sindicalista, prévia ao comunismo, para o qual, segundo eles, caminhava o Brasil. Esta oposição crescente fez o governo Jango acelerar a ofensiva pelas reformas.

Em 13 de março de 1964, João Goulart realiza grande comício na Central do Brasil para anunciar as Reformas de Base. Uma semana depois, os setores reacionários e de direita (militares, igreja e empresários/as) organizam a **Marcha da Família com Deus pela Liberdade**. Em 31 de março, os **militares aplicam o golpe, tomando o poder**, e, **interrompendo, assim, o crescimento das organizações sociais** e o exercício da cidadania. Jango foge ao Uruguai para evitar uma guerra civil.

GLOSSÁRIO

Carestia - Crise econômica e social, escassez de dinheiro para comprar alimentos, remédios, manter o mínimo de qualidade de vida.



PENSANDO COM A SOCIEDADE BRASILEIRA: DA DITADURA MILITAR À DEMOCRACIA

QUAL O IMPACTO DAS POLÍTICAS DE ESTADO E DOS PLANOS ECONÔMICOS E POLÍTICOS DAS ÚLTIMAS DÉCADAS NA VIDA DAS MULHERES NEGRAS E BRANCAS? DE QUE FORMA ESTES PLANOS CONTRIBUÍRAM PARA REDUZIR OU AUMENTAR AS DESIGUALDADES?

A DITADURA MILITAR

Nesta época, o Estado direcionou o desenvolvimento econômico e social no país através do planejamento econômico. A ação do Estado no campo econômico possibilitou um grande desenvolvimento do Brasil, com o chamado **“Milagre Econômico”**. A captação de recursos internacionais (facilitada em razão dos petrodólares, frutos da primeira crise do petróleo), o financiamento para a instalação de multinacionais no Brasil, os subsídios estatais (impostos, garantia de demanda) foram os principais elementos que deram base ao milagre brasileiro. O país cresceu a taxas superiores a 15% anuais, fator inaudito até então na história brasileira e mundial. O quadro social, entretanto, não sofreu grandes alterações e as cidades continuaram inchadas com grande concentração de pobreza. Como assinala Nogueira (2004):

Se, em 1960, os 50% mais pobres da população dispunham de 17% da renda nacional, em 1980 essa porcentagem havia diminuído para 12%, ao passo que os 10% mais ricos aumentaram sua participação de 39% para 50% no mesmo período (Op. cit. p. 18).

O Estado desenvolvimentista era basicamente intervencionista do ponto de vista econômico, pouco ou nada atuando na esfera social. Na verdade, **a perspectiva implícita era de que o crescimento econômico por si só seria capaz de alterar o quadro social.** O que se verificou foi um resultado diferente, que não corroborou a expectativa original. O próprio crescimento acelerado começou a se exaurir no final dos anos 1970, com o advento da segunda crise do petróleo. **Na década de 1980, o Brasil acompanhou os outros países do mundo, entrando na crise que assolou e ainda assola grande parte da economia mundial.** Uma grande parcela de sua população encontrava-se, então, em condição de pobreza e de miséria, sem acesso à educação, à saúde e a serviços públicos básicos.

A perspectiva implícita era de que o crescimento econômico por si só seria capaz de alterar o quadro social.

Este modelo de abertura ao capital estrangeiro e sua associação ao capital nacional, tendo como base a exploração intensa da mão de obra nacional, só foi viável em função do altíssimo nível que atingiu a repressão social.

Houve intervenção nos sindicatos, proibição de várias entidades sociais e populares (como a UNE, por exemplo) e repressão a qualquer movimento reivindicatório. Houve ainda a eliminação da oposição política, através do fechamento dos partidos, da criação da “democracia tutelada” bipartidarista (ARENA – governista e MDB – oposição) e do fechamento do Congresso (no período do AI5). A isto se soma a censura aos meios de comunicação, as prisões arbitrárias, o desaparecimento de opositores/as e a tortura generalizada como meio de repressão e interrogatório. Este processo, entre outros, aparece no importante conjunto de livros intitulado “Brasil Nunca Mais”.

Os setores populares e democráticos atingidos pelo golpe reagiram através de ações que foram das guerrilhas organizadas às mobilizações populares e sindicais, como as greves do ABC em 1979. Estas ações, repletas de mártires e heróis/heroínas, somadas à

crise internacional (decorrente do choque do petróleo em 1973) e à consequente crise da dívida externa brasileira, permitiram a volta do regime democrático em 1985.

A RETOMADA DA DEMOCRACIA

Através da chamada “**abertura gradual e segura**” o Brasil retoma a democracia, com a anistia, a legalização dos partidos em 1979 (somente em 1985, no caso dos partidos comunistas), e a eleição da **chapa Tancredo-Sarney** em 1985 pelo Colégio Eleitoral.

Antes disto, em 1984, houve uma enorme mobilização da sociedade brasileira, as “Diretas Já”. Este movimento, muito amplo e que isolou a ditadura, promoveu enormes manifestações em todo o País, com destaque para a de São Paulo, com um milhão e meio de participantes. Apesar disto a eleição para presidente não foi direta, e sim através do Colégio Eleitoral, demonstrando a determinação do regime militar e de parcelas das elites brasileiras em não perder o controle do processo e evitar qualquer radicalização. A anistia geral, ampla e irrestrita, importante mecanismo para ao retorno da democracia, também demonstra esta determinação, ao anistiar tanto as vítimas da ditadura quanto os seus algozes.

Assim, ao final desta década, com a retomada do processo político democrático, a ideia de resgate da dívida social será um dos balizadores do processo constituinte que se inicia em 1987 e que culmina com a **promulgação da atual Carta Magna, em 1988**. A ação efetiva dos movimentos sociais em diversas mobilizações permitiu a construção de uma Constituição socialmente avançada, embora com limitações, que será atacada e “revisada”, negativamente para os interesses sociais e dos/as trabalhadores/as, bem como da economia nacional nos períodos subsequentes.

O **PLANO CRUZADO I** (1986), em termos econômicos, durante o Governo **Sarney**,

PLANO CRUZADO I

foi criado em 1986 pelo ministro da Fazenda (Dilson Funaro), na presidência de José Sarney, que assumiu após a morte de Tancredo Neves. O plano foi criado num momento crítico, com alta da inflação e falta de alguns produtos, inclusive gêneros alimentícios. Foram tomadas como medidas: mudança da moeda de Cruzeiro para Cruzado, supervalorizando a segunda (o cruzado valia 1000 vezes mais); congelamento de preços e convite à população para ser tornar “fiscal do Sarney”, correção automática do salário para acompanhar a inflação. O plano fracassou; entre os vários motivos, está o congelamento de preços que reduziu o percentual de lucro na venda dos produtos, fazendo com que estes desapareçam das prateleiras dos supermercados e levando a população a fazer estoques em casa.

**FERNANDO COLLOR DE MELLO
(1990-1992)**

Carioca, foi prefeito, deputado federal e governador em Maceió e Alagoas. Desde 2007 é senador por Alagoas. Foi da Arena, PDS, PMDB, PRN, PRTB. Em seu governo, implementou o Plano Collor, que confiscou as contas e aplicações financeiras, entre outros de todos os brasileiros, abriu o mercado para a importação e deu início ao programa de desestatização. Como consequência, aumentou o desemprego e recessão no país, que chegou à inflação de 1200% ao ano. Foi protagonista do escândalo de corrupção denunciada por seu irmão e que culminou em seu impeachment. Renunciou ao mandato, sendo substituído por seu vice Itamar Franco. A Globo News produziu e apresentou recentemente o programa Profissão Ex-Presidente.

Assista em <http://busca.globo.com/Busca/gl/?query=Profiss%C3%A3o+Ex+presidente>
Acesso em 23 mar. 2011

ainda se pauta por uma tentativa de reverter a crise de forma democrática, garantindo o congelamento de preços e salários e a intervenção estatal na economia, às vezes em choque com interesses de setores importantes do capital.

Parecia tratar-se de uma nova etapa da vida nacional, onde a questão social aflora efetivamente e marca o advento da política social como instrumento da ação governamental. Os meios de se alcançar este objetivo, porém, ainda estavam por ser definidos. Perdurava ainda, do período anterior, uma visão de desenvolvimento centrada na economia, assim como o argumento de que o desenvolvimento econômico, por si só, ampliaria a distribuição de renda e reduziria as desigualdades sociais no Brasil.

A pressão das elites econômicas e a incapacidade do Governo de resistir fazem com que o Plano Bresser e o Plano Verão, de 1987, revertam esta linha em favor do grande capital e dos interesses financeiros. Isso prepara o advento da saída conservadora

para a crise que se dá com a eleição de **FERNANDO COLLOR (1990-1992)** e a **adoção do neoliberalismo** como política central do estado brasileiro.

As intenções desse governo eram eliminar o protecionismo presente na cultura administrativa e produtiva do país, gerando um atraso tecnológico e impossibilitando o país de participar amplamente do mercado internacional. Esta concepção decorre dos elementos contidos no **CONSENSO DE WASHINGTON**, ou seja, a compreensão da necessidade dos países de abrirem os seus mercados de capitais e produtos, bem como reduzirem o tamanho do seu Estado, o que leva a uma diminuição do papel de indutor da economia e de distribuidor de renda do Estado brasileiro. **Ao fazer isso, optou-se claramente por abandonar o protagonismo econômico ao capital**

CONSENSO DE WASHINGTON

A expressão “*Consenso de Washington*”, criada em 1990, servia originalmente para significar uma espécie de *denominador comum de recomendações de políticas econômicas que estavam sendo cogitadas pelas instituições financeiras baseadas em Washington D.C. e que deveriam ser aplicadas nos países da América Latina, tais como eram suas economias em 1989*. Desde então a expressão é usada para abrigar todo um elenco de medidas promovidas pela política oficial do Fundo Monetário Internacional em 1990 para promover o “*ajustamento macroeconômico*” dos países em desenvolvimento que passavam por dificuldades.

privado monopolista, particularmente estrangeiro, e por abrir mão do atendimento às necessidades sociais em troca de recursos para subsidiar este capital monopolista, como demonstraram as privatizações (via BNDES) e o endividamento do estado nos governos Collor, Itamar e, sobretudo, nos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso. Esta política atende às necessidades dos grandes conglomerados americanos e europeus, sobretudo, em crise desde a década de 1970.

Os movimentos sociais, especialmente o estudantil, reagiram ao início da implantação desta política, aos desmandos autoritários e à corrupção do novo governo através de uma enorme mobilização de massas chamada “Fora Collor”, que pedia o impedimento do então Presidente. Parte da

elite apoiou o movimento, temendo a excessiva autonomia de Collor, que agia de modo personalista, desconsiderando os tradicionais fóruns de poder da sociedade brasileira. Este setor acabou evitando, através do uso dos meios de comunicação, que a queda de Collor fosse vista pela sociedade como a derrota do neoliberalismo, centrada que foi na figura autoritária e corrupta do chefe do Executivo.

O ***impeachment*** (ou impugnação do mandato) do presidente Collor fez com que seu vice, **Itamar Franco** (1992–1994) *assumisse o governo*, diminuindo, em função das circunstâncias, o ímpeto neoliberal, mas mantendo esta agenda política, como mostra a *privatização da Companhia Siderúrgica Nacional de Volta Redonda (CSN)*.

A privatização do Estado brasileiro acentuou-se nos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) durante seus dois mandatos (1995–1998 e 1999–2002), com a adoção do receituário de uma política de Reforma do Estado embasada na privatização das empresas públicas e profissionalização do corpo administrativo. O Estado brasileiro redirecionou seus recursos e investimentos priorizando o mercado, o que teve impacto negativo na elaboração e efetivação das políticas públicas igualitárias.

O governo FHC criou um discurso centrado na importância da democracia e da participação da sociedade civil para garantir a execução e ampliação das políticas públicas, reduzindo o tamanho e o papel do Estado e relegando ao **terceiro setor** a incumbência de desenvolver políticas sociais públicas, investindo na focalização.

Durante este governo teve início uma tímida política de transferência de renda, através de iniciativas como o **Programa Bolsa-Escola** e o **Fundo de Combate à Pobreza** (Costa, 2009), que ganhará força no governo de Luís Inácio Lula da Silva. Em termos de políticas públicas, é preciso observar nesse período a Reforma do Estado Brasileiro, que seguia as orientações das agências internacionais. O governo FHC materializou a reforma do Estado, com o objetivo de racionalizar o seu papel e a sua ação no campo das políticas públicas.

Esta reforma teve dois pilares fundamentais: profissionalização e melhoria da qualidade dos serviços públicos, fundando uma nova competência aos/às servidores/as públicos/as, e centralização da ação do Estado no que concerne e requer sua presença específica, deixando para outros setores, principalmente o mercado, várias atividades desenvolvidas pelo mesmo (Brasil, 1995; Bresser Pereira, 1996). Segundo o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, os objetivos da reforma eram:

- 1) aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência;
- 2) limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias, deixando, em princípio, os serviços competitivos para a propriedade pública não-estatal e a produção de bens serviços para o mercado para a iniciativa privada (Brasil, 1995: 25).

É preciso destacar que esta política efetivou uma brutal transferência de renda, obtida através do enxugamento do patrimônio e serviços sociais de Estado, para o grande capital nacional/internacional. A venda do patrimônio foi subsidiada pelo estado, que ficou com a parte podre dos ativos, e os recursos obtidos com essa alienação de bens sumiram no “ralo” das dívidas do Estado. O governo FHC termina com uma dívida crescente e uma pressão cambial fruto da saída de capitais que levam ao aumento excessivo do dólar e à inflação, com a consequente perda de valor real dos salários. Este último fato reforça a transferência de renda dos/as trabalhadores/as para o capital e são raríssimas as categorias que conseguem aumento real, inclusive funcionários/as públicos/as, que ficam anos sem reposição.



O movimento popular responde com o aumento da mobilização que culmina com as famosas “marchas à Brasília”, preparando a mudança nos rumos da política brasileira, **consagrada na eleição de 2002 com a vitória de Luís Inácio Lula da Silva.**

Os **governos Lula**, em ambos os mandatos (2003-2006 e 2007-2010), no que concerne à política externa, garantiram uma política soberana, revigoraram o **MERCOSUL**, o que possibilitou fazer frente à Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), tão defendida pelo governo FHC e que significaria, na prática, a anexação econômica do continente latino-americano aos Estados Unidos. Seu governo retomou as negociações com a África do Sul, Índia e, posteriormente, Rússia e China. Ainda no primeiro ano de governo, Lula participa quase que simultaneamente do Fórum de Davos e do Fórum Social Mundial em Porto Alegre, demonstrando a intenção do Brasil em juntar, em uma única agenda, o desenvolvimento econômico, as dimensões sociais e as políticas públicas.

MERCOSUL

O Mercado Comum do Sul foi criado em 26/03/1991 com a assinatura do Tratado de Assunção no Paraguai, com objetivo de fortalecer e desenvolver economicamente o bloco da América do Sul e facilitar as relações comerciais com outros blocos econômicos como NAFTA e União Europeia. São membros: Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, e são Estados associados: Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Peru, Venezuela e Estado observador o México. Desde 1995 foi instalada a zona de livre comércio entre os países membros e 90% das mercadorias produzidas nos países membros podem ser comercializadas sem tarifas comerciais. Alguns produtos não fazem parte do acordo por serem considerados estratégicos. Ainda hoje há dificuldades nas relações comerciais entre os países do bloco.

Na frente interna, enquanto FHC projetava um Estado Mínimo, essencialmente administrativo, enfraquecendo o Estado, o governo Lula elegeu o fortalecimento do Estado, na visão de “onde não há Estado forte, não há política social”. O governo Lula opta por construir as políticas públicas em parceria com a sociedade civil (e seus movimentos) e realiza **Conferências Nacionais** para este fim, fato inédito no Estado Brasileiro, definindo de forma participativa as diretrizes das políticas públicas, expressas em Planos Nacionais como o PNPM I e II e o PLANAPIR, documentos de referência para este curso.

O modelo de política econômica teve como princípio a inclusão social para obter o crescimento econômico. Esta opção é oposta à dos governos anteriores que executa-

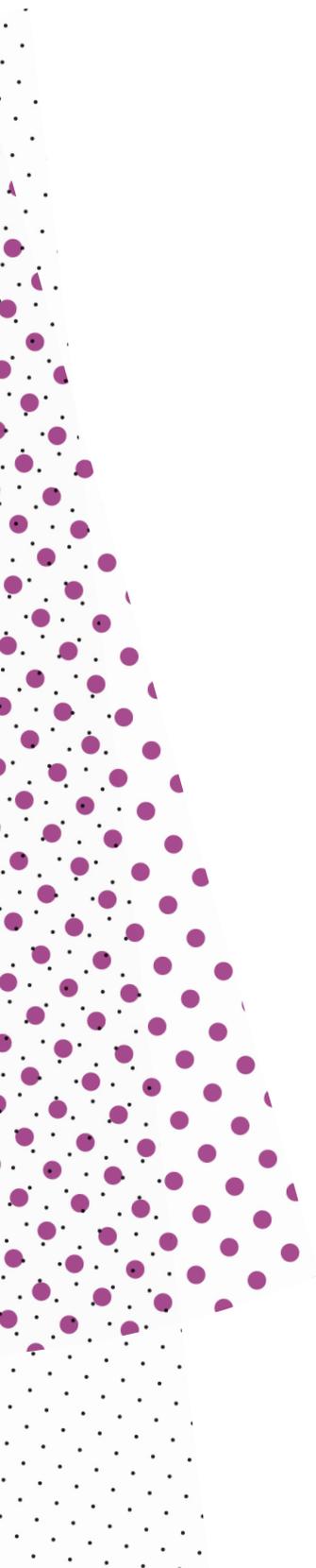
vam uma política econômica tendo por base a exclusão social. Dados do IPEA demonstram que 12,8 milhões de pessoas saíram da condição de pobreza absoluta e 12,1 deixaram a pobreza extrema. Os dados demonstram ainda que no final do governo FHC a taxa de desemprego atingiu recordes históricos; em contraposição, os dados demonstram que de 2003 a 2009, o governo Lula diminuiu o desemprego. Graças à inversão da política econômica que incentivou o consumo, o governo reduziu o IPI, o IOF, o imposto de renda dos/as assalariados/as, além de ter lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). É importante ressaltar a mudança da política de Estado, a qual será o subsídio essencial para a mudança de elaboração do orçamento e para a inovação do recorte de gênero e raça nas políticas públicas, conforme demonstram algumas medidas:

- 1) Publicação do Decreto 4564 instituindo o Programa de Erradicação da Pobreza;
- 2) Criação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome;
- 3) Criação das Secretarias Especiais da Mulher, da Promoção da Igualdade Social, da Pesca e dos Direitos Humanos, todas com status de ministério;
- 4) Início da política de recuperação da capacidade de gastos do Estado para viabilizar as políticas sociais;
- 5) Lançamento do Programa Fome Zero.

A crise de 2008 foi uma demonstração da eficácia da distribuição de renda e sua repercussão para a economia nacional. O aumento do mercado interno mostrou-se efetivo e garantiu, em um momento de recessão internacional, o escoamento da produção brasileira, enquanto que o Estado e sistema financeiro capitalizado, por sua vez, garantiram a manutenção do crédito para o capital de giro. O Brasil foi, portanto, um dos países menos atingidos pela crise. Entretanto, alguns aspectos da política econômica ameaçam estas conquistas. Os juros altos e câmbio flutuante pressionam para uma entrada importante de capital internacional que inunda o Brasil com dólares, o que pressiona o real para a sobrevalorização e dificulta as exportações, enquanto facilita as importações. Somado ao alto custo do dinheiro (juros), este processo pode levar à desindustrialização e diminuição do poder de compra da população, desprovida de crédito.

A eleição de Dilma Rousseff garante a continuidade do projeto da era Lula e coloca em tela a solução desses gargalos.

Terceiro setor – Formado por instituições e setores das empresas, que se preocupam em exercer sua responsabilidade social, por meio de apoio e/ou realização de práticas sociais, sem fins lucrativos, que geram bens e serviços de caráter público. Formam o Terceiro Setor: ONGs, instituições religiosas, clubes de serviços, entidades beneficentes, centros sociais, organizações de voluntariado, institutos empresariais.



A SOCIEDADE CIVIL BRASILEIRA DA REDEMOCRATIZAÇÃO

PARCERIA OU SUBSTITUIÇÃO? COMO A SOCIEDADE CIVIL POR MEIO DE SUAS ORGANIZAÇÕES VEM TRABALHANDO COM O ESTADO.

Nos 1980, a chamada *nova cidadania*, ou ainda cidadania ampliada (cfr. Dagnino, 1994), começa a se constituir. Ela estabeleceu-se a partir das demandas formuladas pelos movimentos sociais brasileiros que, desde os anos 1970 e ao longo dos anos 1980, organizaram-se em torno de questões urgentes, fundamentalmente urbanas, tais como moradia, educação, saúde, saneamento, transporte, etc. Estas pautas eram atravessadas por novos paradigmas em disputa, como gênero, raça, etnia, entre outros recortes que se acumularam na pauta de reivindicações. Tendo sua motivação promovida primordialmente pelas camadas médias urbanas em torno da agenda reivindicatória dos direitos humanos contra os abusos e arbitrariedades cometidas pelo regime autoritário-militar (cf. Weffort, 1988), pauta esta que logo se amplia, **essa nova cidadania procurava apontar para um projeto de transformação societária de matriz democrática**, o que coloca necessariamente em discussão uma relação entre os terrenos da cultura e da política.

Essa nova cidadania procurava apontar para um projeto de transformação societária de matriz democrática, o que coloca necessariamente em discussão uma relação entre os terrenos da cultura e da política.

A *nova cidadania* procura estabelecer canais de comunicação entre o surgimento de novos sujeitos sociais e de direitos de naturezas diversas, como ainda centrando seus esforços na ampliação dos espaços da política. Para isso, o projeto adota e destaca as práticas sociais participativas como terrenos a serem semeados na construção da democracia. Desta forma, a redefinição das práticas e mesmo dos conceitos de cidadania, tal como entendidas pelas práticas e discursos dos movimentos sociais, expressaram uma política cultural que não se restringiu a uma estratégia política.

O processo de institucionalização dos movimentos sociais foi estabelecido a partir de um contexto político absolutamente diverso daquele de seu surgimento, a saber, com o fim do regime autoritário-militar e o posterior período de estabelecimento democrático. Foi neste cenário que esta tal sociedade civil começou a estabelecer seus contornos, fundamentalmente a partir das mobilizações dos insurgentes movimentos sociais em favor dos direitos humanos e da institucionalização dos direitos civis, sociais e políticos em uma sociedade onde estes direitos eram absolutamente ineficazes.

Sem entrar na avaliação contextual destes processos, é necessário ressaltar que estes movimentos sociais oriundos da sociedade civil são esferas distintas dos partidos e do Estado, uma espécie de “terceira esfera” que se propõe a dinamizar os valores positivos da vida ética e da solidariedade contra a força inexorável do mercado (cf. Avritzer, 1994, Melluci, 1985 e Arato, 1989). O associativismo – no nível político – e a interatividade – no nível sociológico – presentes nesta dinâmica reforçariam o elemento democrático na constituição de formas intermediárias de ação entre a sociedade civil, o Estado e o mercado. Por esta razão que, paradoxalmente, é absolutamente relevante realçar que naquele momento institucionalizaram-se positivamente novas instituições, modelos concorrentes à cultura política hegemônica e até mesmo, novos quadros presentes hodiernamente na vida social e política brasileira.

Se, antes, o Estado era visto como o inimigo a ser confrontado e posteriormente derrotado, agora passa a estar em pauta a construção de um cenário de campos de atuação partilhadas, na busca da efetiva consolidação e constituição associativa e democrática. Isso, porém, mostra-se adequado também, por outro lado, aos ajustes liberalizantes propugnados no “*Consenso de Washington*”, onde este coloca em cena a manifestação de um projeto de Estado mínimo que ultrapassa, e em muito, os preceitos do liberalismo clássico. De toda forma, temos durante esse período, na sociedade brasileira, uma inversão de pautas: os direitos construídos durante os períodos posteriores aos anos 1930 agora se tornam entraves anacrônicos ao *desenvolvimento* e ao *crescimento* nacional (cf. Reis, 1998). O papel do Estado de garantidor de direitos cede lugar ao retraimento das responsabilidades deste, e agora a sociedade civil é convocada a *participar* de um novo projeto nacional.

A partir da conciliação destes dois agenciamentos, consignou-se na década de 1990 um projeto duplo: **de um lado, um projeto participativo**, que tem em vista o fortalecimento da participação da sociedade civil na gestão da coisa pública e, **de outro, o projeto do Estado mínimo**, que procura redirecionar suas demandas diretamente para o novo ator constituído pela sociedade civil. O efeito perverso deste cenário estaria exposto, desde logo, na constatação de que,

(...) apontando para direções opostas e até antagônicas, ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva. Essa identidade de propósitos, no que toca à participação da sociedade civil, é evidentemente aparente. Mas essa aparência é sólida e cuidadosamente construída através da utilização de referências comuns, que tornam seu deciframento uma tarefa difícil, especialmente para os atores da sociedade civil envolvidos, a cuja participação se apela tão veementemente e em termos tão familiares e sedutores. A disputa política entre projetos políticos distintos assume então o caráter de uma disputa de significados para referências aparentemente comuns: participação, sociedade civil, cidadania, democracia. Nessa disputa, onde os deslizamentos semânticos e os deslocamentos de sentido são as armas principais, o terreno da prática política se constitui num terreno minado, onde qualquer passo em falso nos leva ao campo adversário. Aí a perversidade e o dilema que ela coloca, instaurando uma tensão que atravessa hoje a dinâmica do avanço democrático no Brasil. Por um lado, a constituição dos espaços públicos representa o saldo positivo das décadas de luta pela democratização, expresso especialmente — mas não só — pela Constituição de 1988, que foi fundamental na implementação destes espaços de participação da sociedade civil na gestão da sociedade. Por outro lado, o processo de encolhimento do Estado e da progressiva transferência de suas responsabilidades sociais para

a sociedade civil, que tem caracterizado os últimos anos, estaria conferindo uma dimensão perversa a essas jovens experiências. Essa perversidade é claramente exposta nas avaliações dos movimentos sociais, de representantes da sociedade civil nos Conselhos gestores, de membros das organizações não governamentais (ONGs) envolvidas em parcerias com o Estado, e ainda de outras pessoas que de uma maneira ou de outra vivenciam a experiência desses espaços ou se empenharam na sua criação, apostando no potencial democratizante que eles trariam (Dagnino, 2004).¹

QUESTÕES EM TORNO DA RELAÇÃO ENTRE SOCIEDADE CIVIL E PODER POLÍTICO HOJE

A partir da década de 1980, ficou clara a diversidade que sucedeu àquela *unidade* construída entre os movimentos sociais e políticos durante o período autoritário-militar, e que catalisou boa parte das energias intelectuais e políticas do país (Ribeiro e Sinder, 2004). Entretanto, presenciamos nos últimos tempos, e de forma dramática, o que é possível conceber como uma dinâmica de incorporação entre projetos societários distintos. Isto porque o avanço da estratégia liberal-assistencialista, que privatizou os espaços públicos em continuidade a práticas predatórias de diversos níveis e atuações, determinou uma inflexão profunda na cultura política no Brasil e na América Latina (Reis, 1998).

Munidas de competência técnica e operacional, conjugada a exercícios diversos que produziram confiabilidade e inserção social, estas organizações transformaram-se em parceiros confiáveis tanto para os/as diversos/as interlocutores/as presentes na sociedade civil, quanto para o Estado, que passa a delegar-lhes uma série de responsabilidades executivas de políticas públicas. Assim, apesar da representatividade e legitimidade destas organizações não gover-

a efervescência das organizações não governamentais parece ter dois sentidos: "ajudar a sustentar um setor público evacuado pelo Estado e, ao mesmo tempo, tornar possível para o Estado livrar-se do que era antes considerado de sua responsabilidade".

1 | O trabalho de Dagnino em muito inspira esta análise, tanto em suas apostas (1994) como em seus desafios e aporias (2004).

namentais, é flagrante que estas muitas vezes parecem e/ou querem estar agindo de forma a se tornarem “neo” ou “para” estatais, ao invés de “não” estatais (Schild, 2000). É neste mesmo sentido que George Yúdice (2000) argumentou que a **efervescência das organizações não governamentais parece ter** muitas vezes no **contexto periférico do Brasil, dois sentidos**: “ajudar a **sustentar um setor público evacuado pelo Estado** e, ao mesmo tempo, tornar **possível para o Estado livrar-se do que era antes considerado de sua responsabilidade**”.

A força expressada pelas organizações não governamentais vincula então, por um lado, a penetração de um modelo globalizado que reconhece laços próximos à concepção de Estado mínimo expresso pelo paradigma liberal², já que concede às suas funções os espaços e, fundamentalmente, os direcionamentos estruturais que por este modelo são condicionados. Por outro lado, devido ao próprio desencantamento em relação aos desempenhos dos regimes democráticos, ocorreu no Brasil uma significativa abdicação nos laços participativos e orgânicos presentes nos movimentos sociais que distinguem seus funcionamentos nas etapas anteriores, criando assim, como assinalou Dagnino (2004), um processo onde a

(...) autonomização política das ONGs cria uma situação peculiar onde essas organizações são responsáveis perante as agências internacionais que as financiam e o Estado que as contrata como prestadoras de serviços, mas não perante a sociedade civil, da qual se intitulam representantes, nem tampouco perante os setores sociais de cujos interesses são portadoras, ou perante qualquer outra instância de caráter propriamente público. Por mais bem intencionadas que sejam, sua atuação traduz fundamentalmente os desejos de suas equipes diretivas.

Com isso, há um deslocamento dos conceitos e das práticas de representatividade com consequências problemáticas. Uma das decorrências é a redução da legitimidade das organizações não governamentais à sua visibilidade social, fundada menos em sua representatividade social que em uma projeção midiática destas organizações. Os experimentos participativos têm agora suas orientações políticas deslocadas: a própria prática participativa cede lugar ao tema da gestão. Por isto o apelo à solidariedade cada vez mais se torna restrito à questão da “responsabilidade moral da sociedade”, ficando assim suspensa a dimensão política das tomadas de decisão sobre as políticas e de controle social sobre os seus gastos. Passam a um segundo plano as noções de responsabilidade pública e de bem público, construídas com todas as dificuldades e precariedades durante os anos 1980 (Telles, 2001).

2 | Para a concepção de Estado mínimo em uma das suas versões mais elaboradas, cf. Nozick, 1990. Para a discussão do papel das organizações não governamentais no Brasil, dentro deste modelo, ver Schwartzan, 2002.

De outro lado, corre-se o risco de restringir o tema da cidadania a um engajamento voluntarista – um chamado às classes médias *culpadas*. A cidadania converte-se na “questão” dos/as pobres ou das crianças e adolescentes “em situação de risco”, por exemplo, que são abordadas, por sua vez, a partir da chave caridade e não do direito ou como um assunto ligado à justiça social e a ausência de equidade entre os indivíduos.³

SICONVI

É um sistema desenvolvido em plataforma web que permite aos órgãos conveniente e concedente o gerenciamento online de todas as propostas enviadas e dos convênios firmados. Este sistema foi elaborado para dar transparências às descentralizações de recursos públicos em todas as áreas do governo federal. Ele é autoexplicativo e no próprio Portal, os órgãos e entidades da sociedade civil poderão aprender, através de curso direcionado, a utilizar todas as ferramentas que ele dispõe; tanto para apresentação de propostas, como para os encaminhamentos para a formalização e para – ao final – fazer a prestação de contas dos recursos utilizados. Para melhor conhecer esse Sistema acesse www.convenios.gov.br.

A partir deste cenário, as questões que envolvem pobreza e desigualdade são deslocadas de seu eixo público em detrimento da percepção puramente técnica ou filantrópica. Agora, o chamado Terceiro Setor assume a responsabilidade de conduzir e gerenciar as demandas oriundas da sociedade, a partir de critérios alheios ao controle desta própria sociedade. Por outro lado, deve-se notar os esforços do governo federal para garantia de maior controle social e transparência sobre estas ações, adotando medidas como o **SICONVI** e outras que serão objeto de estudo no Módulo 5.

Aqui se busca destacar que as lutas que se organizaram para que os direitos fossem universalizados a todos os cidadãos e cidadãs, são agora relegadas a um segundo plano nestas versões minimalistas da cidadania e da própria democracia. “Minimalista porque restringe não apenas o espaço, a arena da política, mas seus participantes, processos, agenda e campo de ação” (Dagnino, 2004).

A luta por uma nova concepção de política democrática, que envolva a sociedade civil e os movimentos sociais não pode abdicar do reconhecimento dos movimentos sociais que reivindicam direitos e oportunidades iguais na sociedade, fugindo aos critérios fixos impostos aos/às “não cidadãos/ãs”. Um desafio que permanece é fundir as políticas universalistas às políticas de ação afirmativa.

3 | A temática assistencialista, correlacionada a temas como caridade e filantropia, remetem claramente a uma perspectiva religiosa com que a questão da solidariedade pode ser compreendida. De toda forma, a partir desta matriz, não é possível entendermos o Brasil contemporâneo sem observarmos o alto grau de solidariedade que é mobilizado a partir destes critérios. A este respeito, cf. os artigos reunidos em Landin, 1998.

Atenção deve ser dada também para as implicações das transformações que se produziram nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil do Brasil, e as suas implicações sobre o modelo político democrático. Do fortalecimento político de grupos subalternizados, que se instituem como sujeitos proativos, emergem paradoxos políticos importantes, aos quais é preciso estar atentos/as.

Outro grande desafio é construir uma política pública que reconheça as diversidades das demandas, principalmente, dos grupos marginalizados e tornados invisíveis na esfera pública, que não se configuraram como sujeitos de direitos. Essa concepção de política pública é geradora de uma nova agenda positiva de políticas, na qual os grupos e pessoas excluídos dos modelos anteriores façam parte desse processo como destinatários efetivos das políticas, mudando o modelo secularmente constituído no Brasil.



O NASCIMENTO DO DIREITO E O DESENVOLVIMENTO DA SOCIEDADE: DO ANTIGO EGITO À ROMA IMPERIAL

COMO OS INTERESSES DOS/AS QUE ESTÃO NO
PODER E DOS GRUPOS ESPECÍFICOS INFLUENCIAM
AS LEGISLAÇÕES?

Para uma melhor compreensão da elaboração da política pública é necessário que se conheça, mesmo que de maneira breve, algumas noções do ordenamento jurídico que regem as relações entre o poder público, as pessoas e as entidades – de direito público e aquelas de direito privado – e de que forma as relações jurídicas contribuem com a ampliação da cidadania e a promoção das ações afirmativas.

Observa-se que o avanço da sociedade ocorre a partir dos conflitos sociais, do choque entre o velho e o novo, alterando, inclusive, os normativos jurídicos de forma que estes consigam responder às novas demandas dessa sociedade. Sendo assim, optou-se por iniciar esta unidade com uma série de três retrospectivas históricas, sendo este texto a primeira.

UMA BREVE RETROSPECTIVA HISTÓRICA: DO ANTIGO EGITO ATÉ ROMA

O início das civilizações orientais ocorre a partir do desenvolvimento da agricultura e, com exceção da Meso-

potâmia, todas as civilizações que compreendem a antiguidade oriental (e a ocidental) se desenvolveram na orla do Mar Mediterrâneo. Conhecidas como civilizações hidráulicas, suas características econômicas básicas se alicerçaram no fato de serem organizações sociais dependentes do regime de rios para a sua sobrevivência.

Essas sociedades humanas apoiadas, então, em uma agricultura de **regadio**, precisaram desenvolver todo um conjunto de normas, hierarquias, e divisões de trabalho necessário para as obras e construções de controle e aproveitamento das cheias dos rios (diques, canais etc.). Nesta época, o Egito era a civilização mais privilegiada. A terra era fértil, favorecida pelo rio Nilo, e, da agricultura, tirava-se o sustento do povo.

A formação do Estado como um poder central mostrou-se necessária visto que as terras pertenciam ao faraó, mas sua posse pertencia à nobreza e cabia aos/às escravos/as o cultivo e a colheita.

Assim, em todas as civilizações hidráulicas formou-se um Estado teocrático e absoluto, apoiado na justificativa da representação divina para a legitimidade de uma camada detentora do poder de forma absoluta e rígida (no caso da Mesopotâmia, as civilizações ali estabelecidas não formaram uma unidade política como no Egito Antigo, mas dividiram-se em cidades-estados: Suméria, Assíria, Babilônia, entre outras). Contudo, normalmente, havia pouca mobilidade social nas sociedades então formadas. Essas sociedades tinham em seu topo como classe dominante, o chefe político (o Faraó, no caso do Egito; o Patesi, nas cidades-estados da Mesopotâmia) juntamente com uma classe de nobres e sacerdotes, enquanto a base social era composta por artesãos/ãs, camponeses/as e escravos/as. Nesse processo de estruturação das civilizações hidráulicas ocorre a formação dos excedentes da produção (aumento da produção agrícola). Esse excedente torna-se a razão das profundas transformações sociais, já que a produção excessiva era suficiente para sustentar uns em detrimento do trabalho de outros. Aparecem, portanto, as primeiras desigualdades sociais, entre os indivíduos livres submetidos

*O direito nasce
claramente
marcado pelo
interesse de uma
classe social e com
a finalidade de
estabelecer regras
que propiciassem
a defesa e a
manutenção de
seu poder.*

ou não ao trabalho compulsório ou escravo. Surge, então, a necessidade de criar regras e superar uma época em que somente existia a força física como forma de dominação.

Nesse período histórico já não bastava mais a palavra para justificar os atos e as relações econômicas e políticas como outrora. O testemunho – que era o instrumento usado para dirimir conflitos – perde a credibilidade por ter se tornado influenciável ora pelo medo, ora pelo interesse.

O direito começa então a existir. Oriundo dos deuses era verbalizado pelos profetas-estadistas e pelos soberanos; **o direito nasce, portanto, claramente marcado pelo interesse de uma classe social e com a finalidade de estabelecer regras que propiciassem a defesa e a manutenção de seu poder** e, como se definiu que o direito era oriundo dos Deuses, a religião exerceria papel fundamental na manutenção deste poder. Não é por acaso que nos códigos contemporâneos depara-se com Moisés, Hamurabi, Manú, Maomé, Napoleão, entre outros.

Faz-se necessário ressaltar que neste período a luta pela conquista de territórios é intensa. Povos mais pacíficos, como os Sumérios, eram constantemente dominados por outros povos nômades e guerreiros, como os Acádios, e, como resultados das guerras, os povos dominados tornavam-se escravos. Data desta época a primeira revolta de oprimidos/as contra seus opressores, quando os/as escravos/as e libertos/as revoltam-se e depõem o rei da Assíria, formando a Meda-Babilônica.

O primeiro código de direitos surge na região da Suméria. Conhecido como o Código de Ur-Nammu, ele apresentava transcritos os costumes e as decisões proferidas nos conflitos decididos anteriormente. Em seguida, vieram os Códigos de Lipit-Ishtar e de Eshnunna.

O Código de Lipit-Ishtar surge em 1880 a.C.. Elaborado com um prólogo, um epílogo e 37 artigos, tinha por finalidade estabelecer normas para as regiões da Acádia e da Suméria. Neste código surge o instituto da multa por pequenos atos ilícitos, tal como roubar o pomar de outro/a. Surge também o instituto da libertação do/a escravo/a quando este/a conseguisse comprar sua liberdade.

O Código de Eshnunna surge de forma mais ampla, trazendo em seu conteúdo normas de direito civil e de direito penal, visto que impõe pena e responsabilização em caso de danos ao patrimônio e por lesões corporais seguidas de morte.

Apesar do surgimento desses dois códigos, coube ao rei babilônico Hamurabi, em 1695 a.C., a sistematização e aplicação daquele que se caracterizou como o principal instrumento normativo: o Código de Hamurabi. O princípio norteador desse Código decorria da Lei de Talião, a qual preconizava que as punições fossem idênticas ao delito cometido: *“olho por olho, dente por dente”*. É com este princípio que o referido código passa a instituir regras para solucionar os problemas sociais, o respeito aos Deuses e a hierarquia de classes. Sua aplicação era feita por juízes nomeados pelo rei.

A sistematização dos normativos existentes e de outros elaborados pela primeira vez apontava regras que deveriam nortear as relações de comércio, propriedade, herança, família, escravidão, direitos da mulher e adultério; as punições – como se pode imaginar – variavam de acordo com a posição social da vítima e do/a infrator/a.

Estudiosos/as das ciências jurídicas apontam que no Código de Hamurabi encontram-se os primeiros sinais de Direito Público, uma vez que nele foram sistematizadas normas que norteavam as relações entre regiões, normas de ordenamento jurídico para o funcionamento da cidade e sua relação com o povo.

As normas relacionadas à mulher previam pena de morte para o homem que praticasse o estupro de mulher virgem, assim como morte para o homem e para a mulher que juntos praticassem o adultério. A poligamia era tolerada até certo ponto: cada homem podia ter uma segunda esposa caso a sua mulher não lhe desse filho. Importante frisar que a poligamia era permitida somente ao homem.

Para se entender o desenvolvimento do direito e os princípios básicos que influenciaram todo seu desenvolvimento, não se pode deixar de retratar, também de forma resumida, a importante história do direito na Grécia.

Após o surgimento da polis/cidade-Estado até seu desaparecimento, Atenas destacou-se pela instituição da democracia e pelo desenvolvimento do comércio, que se intensificou após o surgimento da moeda. Houve ainda o advento da escrita, que possi-

As leis públicas regulamentavam os direitos e deveres do/a cidadão/ã e nas leis processuais já se distinguiam as de direito público (hoje direito civil) daquelas de direito privado (direito de família).

bilitou aos legisladores a codificação das leis. Em meados do século VII a.C., as primeiras leis na Grécia são codificadas e classificadas em: crimes, família, público e processual. **Aquelas tidas como leis públicas regulamentavam os direitos e deveres do/a cidadão/ã e nas leis processuais já se distinguem as de direito público (hoje direito civil) daquelas de direito privado (direito de família).**

O poder político ateniense era controlado por uma aristocracia detentora das terras férteis. Com o surgimento dos comerciantes, que se tornaram uma classe poderosa, estes passam a exigir participação política nos processos decisórios. Os legisladores passam a ser responsáveis pela instituição de normas escritas, concluindo-se assim o período de regramentos orais.

Em 594 a.C., os legisladores ampliam a legislação que dava fim à escravidão por dívidas, dividindo o povo ateniense de acordo com o poder econômico de cada um. Desta forma, os comerciantes ricos conseguiram o direito de influenciar na política. Criou-se o Conselho dos Quatrocentos (Boulê) cuja função era auxiliar a Assembleia (Ekklêsia). O Conselho era composto por homens escolhidos por sorteio e submetidos a exames morais. Por último, foi instituído o Helieu, formado por pessoas (juizes) com a função de julgar os/as cidadãos/ãs conforme o prescrito nas leis escritas. Hoje, o Helieu é conhecido como júri popular.

A Ekklêsia era o governo que se reunia em assembleia para tomar decisões; os frequentes oradores eram chamados de políticos. O quorum desta assembleia era de seis mil cidadãos, e funcionava como um órgão legislativo. De início a participação era voluntária; depois aqueles que compareciam começaram a receber por esta função, como hoje funciona no Parlamento.

A democracia ateniense foi considerada um avanço democrático numa época em que a tirania reinava entre as demais civilizações. Mesmo assim essa democracia era excludente, pois só eram considerados cidadãos aqueles homens livres, filhos de pai e mãe naturais de Atenas, com idade acima de 18 anos e nascidos naquela cidade. **Os/as escravos/as, as mulheres e os/as estrangeiros/as, portanto, estavam excluídos/as da participação política.** No entanto, as elites agrárias não aceitaram este conjunto de medidas e deram início à luta entre o poder urbano e rural. A agitação política abre espaço para ações golpistas e a ascensão de governos tirânicos.

Ao final do século VI a.C., com as restrições impostas ao exercício dos direitos políticos, nova mobilização – desta vez mais popular – leva à ascensão política de Clístenes

que, de imediato, determina o banimento de qualquer pessoa que atente contra o governo democrático.

Com a ascensão de Clístenes e a retomada dos direitos políticos, os cidadãos atenienses adquirem o direito de filiar-se a uma determinada tribo – dez ao todo – onde participariam da escolha de seus representantes políticos no governo central. Desta forma, o grau de participação entre os mais ricos e os menos favorecidos ficou menos desigual. Diante deste fato histórico é possível dizer, sem medo de errar, que a ideia embrionária para a “instituição” dos partidos políticos, dos poderes legislativo, executivo e judiciário foi aqui delineada.

Roma, como Atenas, integrava as civilizações ocidentais; no entanto, a característica da desigualdade era mais acentuada. As constantes revoltas promovidas pelos/as plebeus/eias, pelos/as escravos/as e as constantes guerras sociais provocam mudanças jurídicas. Será, portanto, na época pós-clássica (230 a 530 d.C.), com o imperador Justiniano, que o direito assume o formato que repercutirá até os dias atuais. Cabe ressaltar, também, que tal qual em Roma, **as feições do Estado e, consequentemente, das leis, mudam de acordo com a pressão social, com os costumes e a partir dos interesses daqueles/as que detêm o poder.** Entretanto, as modificações que vão sendo realizadas são feitas sempre de maneira a instituir novos direitos sem a necessidade de abdicar do poder político e econômico.

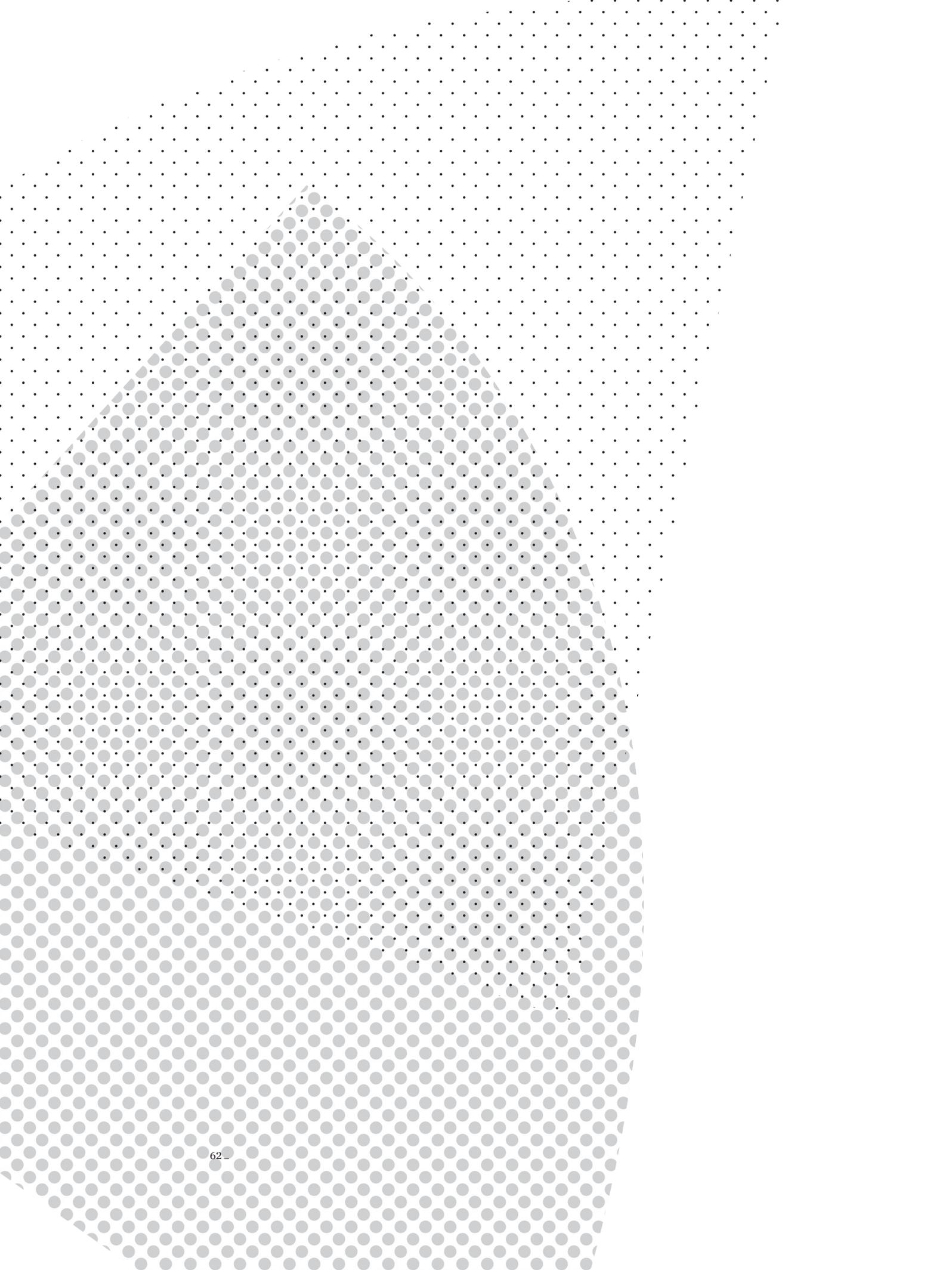
Esta afirmativa é confirmada a partir dos estudos dos códigos de Hamurabi, Lei das XII Tábuas e Código de Justiniano, Revolução Americana, Revolução Francesa, entre outras, em que **o poder e o direito pressionados vão mudando de impositivo para democrático e o Estado-polícia para Estado de Direito**; todavia as desigualdades aprofundam-se e as condições de vida do povo deterioram-se.

O Direito romano repercutiu na estruturação das normas de vários países do ocidente. Portugal elaborou seu arcabouço jurídico tendo como fonte o direito romano, com grande influência do Direito Canônico.

*Tal qual em
Roma, as feições
do Estado e,
consequentemente,
das leis, mudam
de acordo com a
pressão social, com
os costumes e a
partir dos interesses
daqueles/as que
detêm o poder*

Ações afirmativas – São medidas especiais e temporárias, tomadas ou determinadas pelo Estado, espontânea ou compulsoriamente, com o objetivo de eliminar desigualdades historicamente acumuladas, garantindo a igualdade de oportunidades e tratamento, bem como de compensar perdas provocadas pela discriminação e marginalização, decorrentes de motivos raciais, étnicos, religiosos, de gênero e outros. Portanto, as ações afirmativas visam combater os efeitos acumulados em virtude das discriminações ocorridas no passado. (GTI, 1997; Santos, 1999; Santos, 2002). Esse foi um dos primeiros conceitos surgidos no Brasil dentro do GTI - Grupo de Trabalho Interdisciplinar criado no governo de Fernando Henrique Cardoso no ano de 1995. Em 2001, o ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), Joaquim Barbosa Gomes, destaca, na definição, as políticas públicas: “(...) *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).

Regadio - Tipo de agricultura que aproveitava a lama fértil que ficava as margens do rio Nilo após as cheias onde eram cultivados os cereais e hortaliças.



O NASCIMENTO DO DIREITO E O DESENVOLVIMENTO DA SOCIEDADE: DO BRASIL COLÔNIA AOS DIAS ATUAIS

AS LEIS DEVEM SER ESPELHO DA CULTURA DE UMA
SOCIEDADE OU DEVEM IMPULSIONAR MUDANÇAS
CULTURAIS?

No Brasil, o desenvolvimento das legislações foi feito sob o comando de Portugal. Do descobrimento até a Proclamação da Independência, Portugal aplicou as leis lá vigentes no Brasil Colônia. O direito português estava sistematizado nas Ordenações do Reino traduzidas em normas de direito público, privado e canônico. Logo, falar das legislações instituídas no Brasil é trilhar caminhos originalmente vinculados à lógica colonial, uma vez que o aparato jurídico brasileiro teve seu processo iniciado a partir da outorga da Constituição Política do Império do Brasil, em 25 de março de 1824, e inspirada nas chamadas ordenações do Reino: as Ordenações Afonsinas (1446 – 1521); as Ordenações Manoelinas (1521 – 1603) e as Ordenações Filipinas (1603 – 1830). Em todos esses casos, sempre houve uma profunda aliança entre punição, propriedade e privilégios.

Essa lógica colonial foi marcada pela necessidade de controlar grupos potencialmente destrutivos da ordem dominante, como as comunidades religiosas milenaristas, indígenas e quilombolas, indivíduos socialmen-

te inferiorizados como as mulheres e as crianças, ou mesmo populações inteiras socialmente desumanizadas, como os/as africanos/as escravizados/as. Sob a alegação de uma efetiva crença na neutralidade jurídica, os primórdios do pensamento jurídico brasileiro foram estruturados com base em regras de funcionamento que tomaram como ponto de partida as formulações encontradas pelos/as juristas e intelectuais da época para o trato das questões de ordem social. Estas formulações, por sua vez, baseavam-se no desconhecimento absoluto e mesmo na negação dos componentes de gênero e étnico-racial.

No Brasil, até hoje foram promulgadas seis Constituições e em todas elas reflete-se claramente o contexto econômico, social e político de cada época, como se verifica a partir do resumo abaixo.

A Constituição de 1824, aprovada após a Independência, teve como cenário uma intensa disputa entre a elite fundiária escravista e o poder imperial. O Estado brasileiro, que passa a ser intitulado Império do Brasil, constituiu-se em uma monarquia hereditária e constitucional com a definição dos quatro poderes do Império: **Executivo, Legislativo, Judiciário e Moderador**. É nesta época que ocorre a criação dos primeiros cursos de Direito no Brasil. A primeira faculdade foi criada em 1827, em Pernambuco, para atender a uma necessidade da elite que lutava para implementar a independência política e precisava preparar pessoas para a função administrativa de poder para gerenciar o país. A segunda foi em São Paulo (Faculdade do Largo de São Francisco), em 1828, a qual se tornou um importante centro de formação do bacharelismo liberal e tendeu mais para os caminhos da reflexão e da militância política na defesa dos direitos individuais e liberdades políticas.

Nos 62 anos entre a primeira e a segunda Constituição, os acadêmicos de direito constituem-se no principal segmento da vida política do país. Eles ocupariam os cargos administrativos do Estado brasileiro, cuja formação refletiu-se na composição do judiciário brasileiro.

*No Brasil, até
hoje foram
promulgadas seis
Constituições e em
todas elas reflete-
se claramente
o contexto
econômico, social
e político de cada
época.*

Com o avanço da oligarquia latifundiária em 1891, após a Proclamação da República, foi editada uma nova Constituição sob a grande influência dos coronéis e tendo a Constituição Americana como modelo. Nesta nova carta constitucional o Estado brasileiro passa a chamar-se Estados Unidos do Brasil e a constituir-se como um estado federativo. O poder moderador é extinto, ficando instituídos os demais três poderes. É aprovado o voto universal, com exceção dos analfabetos; declara-se o Brasil como Estado laico e as então províncias passam a ser Estados com mais autonomia.

Como já visto na Unidade “Estado e Sociedade”, a influência da Revolução Francesa, da Revolução Industrial, da Revolução Bolchevique e de demais fatores externos provocam reflexos no Brasil. A Revolução Constitucionalista em 1932 surgiu exigindo maior participação no poder e a promulgação de uma nova Constituição em 1934. Entre os fatores que provocaram essa Revolução estão: as lutas sociais, a influência dos/as imigrantes anarquistas, a Semana de Arte Moderna e o golpe de Estado que colocou no poder Getúlio Vargas (após sua derrota nas eleições presidenciais de 1930, excluindo do poder a elite paulista e rompendo, assim, a política do café-com-leite). Assim, nova carta constitucional é promulgada através de uma Assembleia Constituinte eleita, que aprova no texto constitucional o voto secreto, cria as leis trabalhistas e promove a Reforma Eleitoral introduzindo o voto feminino. Tais avanços foram frutos da intensa mobilização da classe operária, das mulheres e da sociedade. Entretanto, como o movimento social crescia vertiginosamente e colocava em risco o poder de Getúlio Vargas, o então presidente decreta estado de sítio em 1935, suspende todas as garantias constitucionais e, em 1937, suspende as eleições, mantendo-se no poder e impondo o chamado Estado Novo.

*Após vinte anos
de ditadura,
o Brasil inicia
o processo de
redemocratização
impulsionado
pelo avanço dos
movimentos
partidários e
populares, o que
culmina com a
promulgação
da Constituição
de 1988, a
Constituição
Cidadã.*

Assim, em 1937, uma nova Carta Constitucional foi outorgada. Com o pretexto de eliminar a ameaça comunista, imprimiu um regime visivelmente fascista. A nova Constituição imposta fecha os partidos políticos, dá poderes ilimitados ao Presidente, estabelece a censura, a pena de morte e nomeia interventores para os Estados. Getúlio passa então a governar através de Decretos-Leis. Esta época é influenciada pela Segunda Guerra Mundial.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, inicia-se o processo de redemocratização. Em 1946, retomada a liberdade partidária e o processo eleitoral, elege-se novo presidente e, através de nova Assembleia Constituinte, uma nova Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil é aprovada. A Constituição restabelece tanto a autonomia dos Estados e Municípios através do Regime federativo como também a divisão do Poder em Legislativo, Executivo e Judiciário. Assegura ainda o direito de propriedade e latifúndio, aprova o direito de greve e a livre filiação sindical, a liberdade de opinião e de expressão, mandato presidencial de cinco anos e controle do Executivo através de CPI (Comissão Parlamentar de Inquérito).

De 1946 a 1964, o Brasil vivenciou avanços significativos de mobilização e participação social que influenciavam diretamente na política do País e, conseqüentemente, nas ciências jurídicas. Fruto do avanço da sociedade civil e do deslocamento do Brasil para uma política nacional menos dependente do capital americano, ocorre o golpe de estado em 1964. Os militares assumem o poder e, em 1967, em uma conjuntura influenciada pela Guerra Fria, com o pretexto de enfrentar os “inimigos internos”, instauram o arbítrio e o autoritarismo. Neste cenário, um novo texto constitucional é promulgado por um Congresso mutilado pelo processo de cassação política. O novo texto constitucional, além de alterar o nome do Estado brasileiro para República Federativa do Brasil, passa em 1969 por várias emendas, recepcionando, inclusive, os atos ditatoriais como o AI-5.

Após vinte anos de ditadura (1967 a 1987), **o Brasil inicia o processo de redemocratização impulsionado pelo avanço dos movimentos partidários e populares (sindical, mulheres, negros, juventude, entre outros), o que culmina com a promulgação da Constituição de 1988**, conhecida como a Constituição Cidadã.

Esse novo texto traz pela primeira vez um ordenamento jurídico mais próximo da realidade do povo brasileiro, refletindo seus anseios, sua cultura, sua diversidade. Segundo Michel Temer:

“O Estado Brasileiro de 1988 não é o de 1969, nem o de 1946, de 1937, de 1934, de 1981, ou de 1824. Historicamente é o mesmo. Geograficamente pode ser o mesmo. Não o é, porém, juridicamente”.

Nasce a partir desta data um novo Estado. O texto jurídico constitucional aprovado passa a definir a terra dentro de uma concepção social dando a base para a Reforma Agrária; garante o direito dos/as indígenas à posse de suas terras; determina o combate ao racismo impondo pena de crime a quem praticá-lo; determina novos direitos trabalhistas que passam a valer para trabalhadores/as rurais e domésticos/as, direito de voto para analfabetos/as, entre outros, além de recepcionar diversos mecanismos de participação popular.

Um exemplo importante da transformação das normas que sustentam o Estado brasileiro ocorreu durante o processo Constituinte de 1988 e foi conquistado através da participação popular. Aqui já foi citado algumas vezes, o *Lobby do Batom*, como exemplo de mobilização no processo Constituinte/1988, e que adotou como slogan “*Constituinte pra valer tem que ter direitos da Mulher*”. Através de cartas às parlamentares, spots de rádio e TV, outdoors, corpo a corpo nos corredores do Congresso Nacional e a atuação das parlamentares, a nova Carta Magna recepcionou mais de 80% das reivindicações apresentadas tendo sido convertidas em direitos fundamentais. Cabe lembrar alguns:

- O art. 5º, inciso I, estabelece: “*homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações*”; complementado com o inciso XLI: “*a lei punirá qualquer discriminação atentatória aos direitos e liberdades fundamentais*”;

- O art. 226, § 5º prevê: “*os direitos e deveres referentes à sociedade conjugal são exercidos igualmente pelo homem e pela mulher*”, referendando o Princípio Constitucional da Igualdade também nas relações domésticas. Isso veio a se refletir no plano infraconstitucional, principalmente no âmbito civil e penal, pondo fim à instituição do Pátrio Poder, uma vez que o homem passa a não ser mais visto como, exclusivamente, o “chefe da família”, função cada vez mais ocupada por mulheres. Assim, o termo correto para a ser “*pessoa de referência*”. Ressalte-se, ainda, o art. 226, § 8º, que determina: “*O Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações*”. Tal dispositivo deu a abertura necessária para a elaboração e aprovação da **LEI MARIA DA PENHA** (Lei: 11.340/2006).

**LEI MARIA DA PENHA
(LEI: 11.340/2006)**

Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. O nome da lei é uma homenagem a Maria da Penha Maia Fernandes, que na década de 1980, ficou paraplégica após ser vítima, repetidas vezes, da violência do marido. Maria da Penha denunciou o fato à justiça brasileira; não obtendo resultados, com o apoio do Centro pela Justiça pelo Direito Internacional e do Comitê Latino-Americano de Defesa dos Direitos da Mulher (Cladem), formalizou denúncia à Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA. O marido de Maria da Penha só foi punido 19 anos depois do julgamento.

O movimento organizado de diversos segmentos da sociedade brasileira garantiu, também, a aprovação de vários direitos para as crianças e adolescentes, idosos/as, população negra e pessoas com deficiência. Falhou, contudo, ao não contemplar direitos para a população de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, iniciou-se a fase do chamado constitucionalismo contemporâneo, na qual se pôde perceber uma transição conflitante, mas bastante positiva, entre o antigo modelo positivista liberal (que contém uma forte inclinação na preservação da propriedade e do mercado em detrimento das questões dos direitos subjetivos e interpessoais) e as novas tendências pós-positivistas (as quais enfrentam problemas relativos à justiça distributiva e à liberdade de consciência e de expressão).

Desenha-se um modelo democrático, no qual o direito deixa de operar apenas no sentido negativo – garantidor da igualdade e das liberdades formais – para ser

pensado como uma ferramenta no enfrentamento dos problemas sociais, na compensação por dívidas históricas do Estado-Nacional, assim como na garantia de determinados valores, dentre eles a diversidade sócio-cultural. Esse novo contexto, de caráter global, reclama novas concepções e conceituações da política e da justiça que estejam de acordo com uma compreensão crítica da sociedade contemporânea.

Há ainda muito para caminhar rumo à adequação da legislação ordinária aos princípios emanados da Constituição. Afinal, a transposição dos direitos para o texto da lei

não significa usufruí-los automaticamente, apesar de sua previsão legal representar grande avanço na efetivação desses direitos. Além de imprimir maior dinâmica para as lutas, a previsão legal acarreta uma obrigação para o Estado, possibilitando uma maior cobrança e uma maior efetividade na busca pela concretização de uma sociedade política e juridicamente igualitária.

Entretanto, como pôde ser apreendido pelo exposto acima, **vivemos uma sociedade dividida em classes sociais em que o Estado vem, há séculos, portando-se como um porta-voz da classe hegemônica**, transformando, em vários momentos históricos, o Direito em arma de dominação, controle e coerção a favor da classe econômica mais poderosa.

Essa constatação e os reflexos da posição política do Estado poderão ser percebidos na aplicação das normas constitucionais através do Direito Constitucional, que é a matriz de todo o direito e o qual se concretiza através da aplicação das normas de Direito Público.



DIREITO PÚBLICO: UM BREVE HISTÓRICO

QUAIS AS IMPLICAÇÕES DO BRASIL SE DECLARAR UM ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO? QUAL A DIMENSÃO DOS TRÊS PODERES E DOS ENTES FEDERATIVOS? DE QUAIS FORMAS OS MOVIMENTOS SOCIAIS PODEM PARTICIPAR DA GESTÃO PÚBLICA?

A divisão do direito em público e privado tem seu início em Roma, em meados dos anos 533 d.C., diante da necessidade de delimitar dois campos de poder existentes: a esfera pública e a esfera privada, de forma a garantir o poder do Estado romano e legitimar a ação dos governantes. Assim, o imperador Justiniano nomeia comissão de dez membros para compilar os normativos imperiais existentes, que ao final de sua sistematização foi intitulado “Novus Justinianus Codex”. O trabalho realizado pelos juriconsultos buscou especificar as normas que determinavam o poder e o dever do Estado (público) e aquelas que dispunham sobre os interesses dos particulares (privado), regulando assim as relações entre os/as cidadãos/ãs e o Estado Romano.

Já no Direito Público romano, o interesse que passa a ser regulamentado é o poder da polis /governo, cuja vontade é soberana e se impõem ao interesse privado. O princípio aqui estabelecido é o da subordinação, que traz consigo a prevalência dos interesses coletivos sobre o individual.

ESTADO DE DIREITO:

O termo Estado de Direito foi elaborado por Robert Von Mohl, jurista alemão, no século XIX. Em seus estudos e trabalhos Mohl buscou sintetizar a relação entre o Estado e o Direito, entre a política e a lei, devendo a relação entre ambas ser estreita.

No Estado de Direito há uma estrutura estatal em que o poder público é definido e controlado por uma Constituição, devendo ser regido por normas jurídicas. As principais características do Estado de Direito são:

Império da lei: Lei imposta a todos. O Estado possui personalidade jurídica;

Separação dos poderes: Não há anulação mútua, nem inter-relações nocivas, entre os Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo;

Prevalência dos direitos fundamentais: Respeito ao direito do indivíduo, sobretudo respeito aos direitos sociais e coletivos; Segundo Miguel Reale, filósofo e jurista, *“Por Estado de Direito entende-se aquele que, constituído livremente com base na lei, regula por esta todas as suas decisões”*.

No Estado de Direito, os/as parlamentares e demais políticos/as eleitos/as pelo voto direto devem obediência às leis promulgadas e conforme previsto por Montesquieu *“deverá haver respeito mútuo entre os três poderes da República: Executivo, Legislativo e Judiciário”*.

O Estado de Direito é criado e regulado por uma Constituição, onde o exercício do poder político deve ser dividido entre os demais órgãos que deverão atuar de forma independente e harmônica.

Na constituinte de 1988, os/as deputados/as optaram por avançar no conceito preferindo definir o Estado brasileiro como um **Estado Democrático de Direito** de forma a marcar claramente o princípio da igualdade. Portanto, o Estado Democrático de Direito é aquele que respeita as liberdades civis, os direitos humanos e as liberdades fundamentais através da proteção jurídica, devendo as autoridades respeitar as regras de direito e onde o povo, sendo o destinatário do poder político, participa de modo constante, com base na sua livre convicção do exercício desse poder.

A transformação do poder político e a construção do Direito Público enquanto ciência ocorre na idade contemporânea, a partir das Revoluções Americana (1776) e Francesa (1789). As Constituições que emergiram dessas revoluções constituíram-se em um marco histórico da instituição do Direito Público. A partir deste período, as normas passam a definir os procedimentos não só para o poder político (Estado) e para os/as integrantes das castas mais abastadas, mas também para os/as cidadãos/ãs e para aqueles/as excluídos/as da sociedade.

É a partir de então que se institui o chamado **ESTADO DE DIREITO** em que o Estado realiza suas atividades respeitando as normas jurídicas e pondo fim à era do **ESTADO-POLÍCIA**.

Para compreender as características do Direito Público é de fundamental importância entender a noção de Estado de Direito, pois é este que vai determinar os limites entre as atividades do Estado e as liberdades individuais. Dessa forma, a base para conceber as relações entre Estado e indivíduos passou a ser: a **SUPREMACIA DA CONSTITUIÇÃO**, a separação dos poderes, a supremacia da lei e a garantia dos direitos individuais.

É essencial que se compreenda a importância e a dimensão dos **poderes**

ESTADO-POLÍCIA

O Estado-polícia foi um sistema de poder típico das antigas monarquias absolutistas, o qual impunha a total submissão do povo à vontade dos reis. Neste sistema imperava a arbitrariedade, inexistia vontade e direitos para os/as súditos/as, o entendimento de justiça era ditado por figuras reais e pela Igreja. Juridicamente a lei deveria ser respeitada e acatada pelo povo e não havia qualquer restrição ou dever imposto ao Estado.

No Estado-polícia não havia divisão de Poderes. O poder era concentrado nas mãos dos Reis que exerciam o poder por designação divina. Tal sistema prevaleceu até o advento da Revolução Francesa quando se instituiu a Declaração dos Direitos do Homem e origina-se a ideia de uma Constituição. Os elementos fundamentais do constitucionalismo são: a limitação do poder do Estado e a Declaração dos Direitos Fundamentais da Pessoa Humana. Surgiu, assim, a ideia da Supremacia da Constituição.

(Legislativo, Judiciário e Executivo), de seus deveres e responsabilidades, e da autonomia de cada ente da federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) no exercício do poder político.

O Estado é entendido como uma pessoa: uma pessoa jurídica e de direito público. Segundo De Plácido e Silva, no ordenamento jurídico o termo “pessoa” designa

(...) todo ser, capaz ou suscetível de direitos e obrigações e, uma pessoa de direito público é aquela que personaliza as instituições e/ou entidades, criadas pela ordem jurídica como elementos fundamentais da organização política de um povo e indispensáveis ao objetivo do próprio Estado.

O Estado é, portanto, uma pessoa titular de direitos e deveres, composto de pessoas (agentes públicos/as) indicadas pelas normas jurídicas que organizam a estrutura interna do Estado, com personalidade jurídica conferida através da Constituição Federal.

O Estado exerce assim sua atividade no âmbito interno e também no plano externo. Cria-se com isso uma subdivisão no próprio

direito público: Direito Público Interno e Direito Público Externo, mais conhecido como Direito Internacional Público.

Nas várias funções exercidas pelo Estado deve-se ter em mente a distinção existente entre pessoas políticas e pessoas administrativas, lembrando sempre que quando se faz referência a pessoas, diz-se de um sujeito/ente jurídico portador de direitos e deveres. **Assim, entende-se por pessoa política de direito público aquela que tem capacidade para legislar.** De acordo com a Constituição brasileira, são elas: a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

SUPREMACIA DA CONSTITUIÇÃO

A Constituição é encarada como sendo o ápice do ordenamento jurídico, ou seja, acima dela nada existe, nenhum outro normativo jurídico. Assim sendo, nenhum outro ordenamento jurídico pode entrar em conflito com as normas constitucionais; por conseguinte, nenhum ato de qualquer um dos poderes da República tem validade se não estiver de acordo com os preceitos constitucionais. Segundo CRISTIANNE ROZICKI: *“A Constituição consiste na lei superior que rege a vida e existência de um Estado e cuja força valorativa subordina necessariamente toda legislação ordinária, ou melhor, toda legislação infraconstitucional, às suas disposições. Quer dizer, as normas inferiores terão subsistência e eficácia apenas se não contrariarem as previsões da Lei Maior. Daí que, a supremacia da Constituição pressupõe indubitavelmente a subordinação de todas as leis que lhe são posteriores, e também de todas que lhe são hierarquicamente inferiores (todas as obras legislativas passadas, atuais e futuras), ao teor de seus preceitos”*.

Separação dos poderes: Princípio constitucional que impõe o regime de independência e de harmonia entre os poderes do Estado, de forma a garantir que cada poder exerça suas finalidades sem invadir as atribuições de outro poder.

Supremacia da lei: Entendendo-se a lei como expressão da vontade geral de um povo, conforme preceituado por Rousseau, esta se imporá ao próprio Estado. Logo, a lei se coloca acima da vontade e dos desígnios dos/as governantes e dos poderes instituídos. A atividade pública passa a significar o exercício do poder-dever.

Garantia dos direitos individuais: Este princípio foi inserido na Constituição Federal como cláusula pétrea, ou seja, ele não pode ser excluído ou diminuído, os/as legisladores/as só poderão ampliá-los. Este fato decorre da importância de sua finalidade, uma vez que é uma das principais bases onde se assenta a concepção de um Estado Democrático e de Direito. Assim, segundo Gordillo *“... a separação dos poderes, a superioridade das leis e a própria Constituição, não são valores em si mesmos, antes existem para tornar efetiva, permanente e indestrutível a garantia de direitos individuais. Assim os indivíduos aparecem protegidos contra avanços injustos dos poderes públicos; por um lado o administrador respeitando as leis e por outro o legislador respeitando a Constituição”*. Juntamente com a garantia dos direitos individuais foram instituídos instrumentos jurídicos para efetivá-los, tais como o habeas corpus, mandado de segurança, o habeas data, o mandado de injunção, a ação de inconstitucionalidade e a ação civil pública.

CONCEITOS E FINALIDADES

Para que o Estado exerça suas atividades, tanto no plano interno como no externo, o direito público estabelece normas não só para garantir e proteger o Estado, mas também para cercear seu poder de constrangimento sobre as pessoas.

Com o objetivo de subsidiar o estudo sobre Gestão de Políticas Públicas, serão apresentadas apenas noções de Direito Público, de forma a contribuir para a compreensão sobre o papel do Estado e quais seus direitos e deveres para com a sociedade. Para tanto, alguns conceitos percebidos como fundamentais serão analisados para a elaboração e aplicação de políticas públicas.

O Direito Público é o ramo da ciência jurídica que tem por finalidade regulamentar as relações entre o poder público e a coletividade e sua fonte principal está alicerçada na Constituição Federal. Como ensina o Prof. Miguel Reale:

“o direito público é complexo de princípios e regras jurídicas – orientados pelo princípio da soberania”

Diferentemente do Direito Civil e Penal, o Direito Público não está codificado. Seu regramento encontra-se dispersado sem sistematização e, nesse sentido, o norte essencial para sua aplicação está presente em seus princípios fundamentais pelos quais se orientam juízes/as, juristas e leigos/as interessados/as.

Tendo em vista o foco desse estudo, durante a elaboração de políticas públicas, é imprescindível ter em mente o Princípio da supremacia dos interesses públicos sobre os privados. Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, este princípio é o “pressuposto de uma ordem social estável” – o Estado é um meio para concretizar o interesse público, o qual deve estar sempre acima dos interesses privados.

*O Estado é
entendido como
uma pessoa: uma
pessoa jurídica e
de direito público.*

Outro princípio fundamental a se considerar é o Princípio da legalidade, já que **o Brasil é um Estado Democrático de Direito** e deve exercer seu poder respeitando as próprias leis, editadas através do Poder Legislativo eleito. De acordo com Riccardo Guastini:

“são nulos todos os atos dos poderes públicos que não estejam em conformidade com a Lei”.

Portanto, se a função do Estado é exercer o poder político e se seu objetivo maior é o bem-estar dos/as cidadãos/ãs, os interesses públicos devem prevalecer sobre os interesses privados e sua ação deve estar sempre norteada pelo princípio da legalidade, para não incorrer em ato nulo. **A administração pública** – que é o meio pelo qual o Estado buscará a realização do bem comum – **deverá estar sempre voltada para os interesses da coletividade**. De acordo com Hely Lopes Meirelles:

Os fins da Administração pública se resumem num único objetivo: o bem comum da coletividade administrada. Toda atividade do administrador público deve ser orientada para esse objetivo. Se ele, o administrador se afasta ou desvia, trai o mandato de que está investido, porque a comunidade não instituiu a Administração senão como meio de atingir o bem-estar social. Ilícito e imoral será todo ato administrativo que não for praticado no interesse da coletividade.

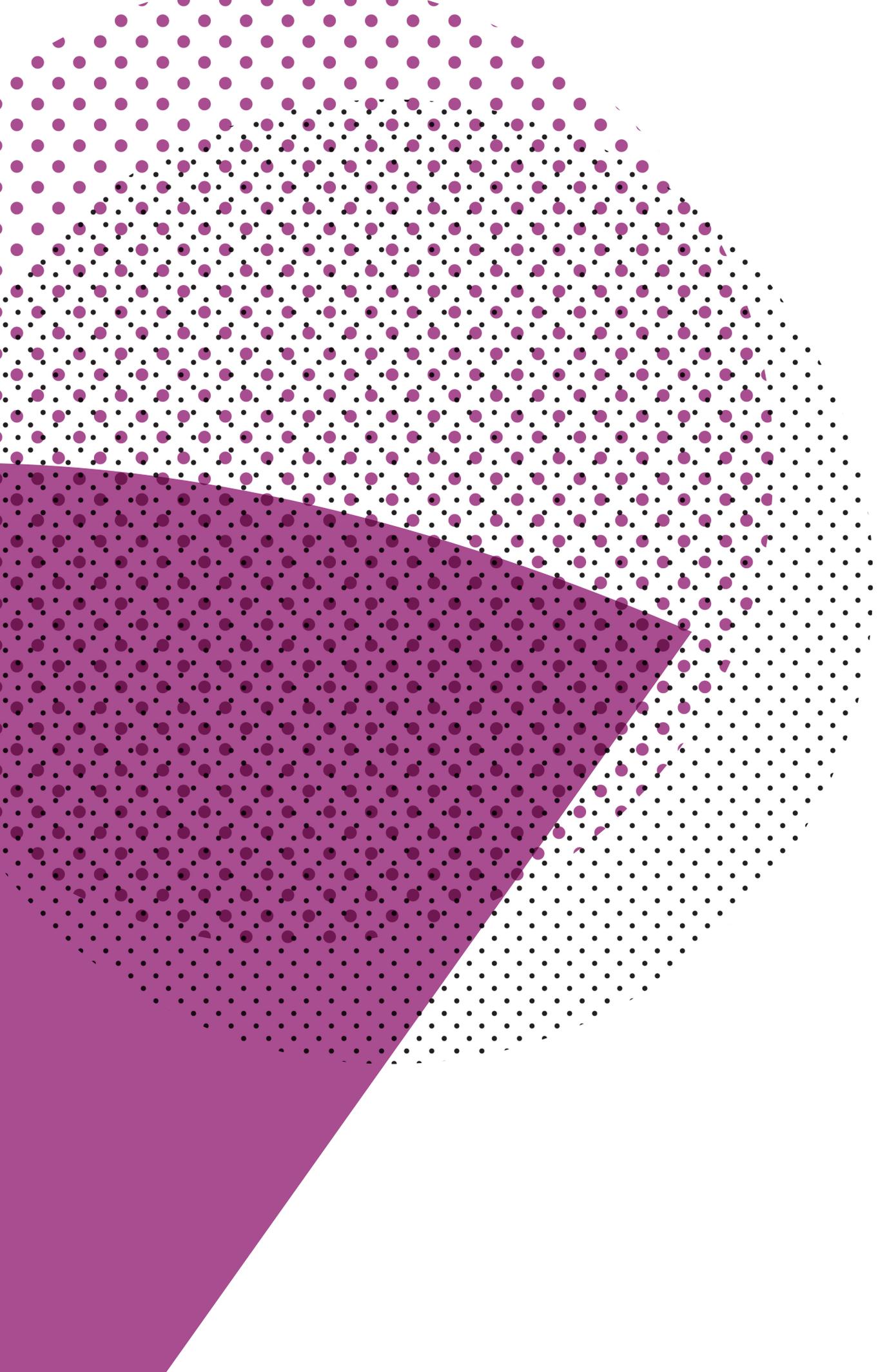
Estes princípios deverão ser os norteadores da elaboração da política pública que, para ter sua implementação assegurada, deverá estar prevista no orçamento público e respaldada pela Lei Orçamentária.

A legislação prevê também sistemas de fiscalização da Administração Pública (aqui entendida como o Poder Executivo). Esses sistemas podem ser de Controle Interno (quando este é desenvolvido dentro da Administração de cada um dos Poderes) ou de Controle Externo (quando qualquer cidadão/ã, partido político, associação ou

Privilegiar as parcerias com a sociedade civil organizada como forma de garantir maior efetividade nas políticas públicas imprimindo, assim, ao Estado um caráter democrático e participativo.

sindicato denunciar diretamente irregularidades ou ilegalidades praticadas pela Administração junto ao Tribunal de Contas e ao Poder Legislativo). Desta forma, cabe às/aos agentes públicos/as a aplicação das normas de direito público na formulação e implementação das políticas públicas.

Após 2002, o avanço que vem sendo conquistado, tanto nas interpretações das normas de direito público como na elaboração de políticas de ação afirmativa, deve-se ao fato de se **privilegiar as parcerias com a sociedade civil organizada** como forma de **garantir maior efetividade nas políticas públicas** imprimindo, assim, ao Estado um caráter **democrático e participativo**.



AÇÕES AFIRMATIVAS E OS NORMATIVOS JURÍDICOS

VOCÊ JÁ DEVE TER OUVIDO QUE AS POLÍTICAS DE AÇÃO AFIRMATIVA SÃO ILEGAIS, PORQUE FEREM O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA IGUALDADE. OU QUE SE TRATAM, APENAS, DE PRIVILÉGIOS INVERTIDOS... VOCÊ ESTÁ CONVENCIDO/A DISTO? CONHEÇA OS ARGUMENTOS JURÍDICOS DOS/AS PESQUISADORES/AS QUE DEFENDEM AS AÇÕES AFIRMATIVAS COMO RECURSO PARA A CONQUISTA DA IGUALDADE DE OPORTUNIDADES E DE DIREITOS.

Na definição utilizada por Joaquim Barbosa Gomes, as ações afirmativas podem ser definidas como

(...) 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).

Conforme apontado pelo autor, as ações afirmativas podem ser políticas públicas realizadas em qualquer esfera governamental (municipal, estadual e federal),

ou podem ser desenvolvidas por instituições privadas. As ações afirmativas visam evitar que formas conhecidas de discriminação promovidas por mecanismos enraizados nas práticas culturais e no imaginário coletivo, manifestem-se formalmente. Além de alcançar o ideal da igualdade de oportunidades, **as ações afirmativas pretendem também “induzir transformações de ordem cultural, pedagógica e psicológica**, aptas a subtrair do imaginário coletivo a ideia de supremacia e de subordinação de uma raça em relação à outra, do homem em relação à mulher” (Gomes, 2001: p. 44).

Sendo assim, ações afirmativas referem-se a um conjunto de medidas especiais temporárias que têm por objetivo incrementar a representação e a participação de determinados indivíduos ou grupos sub-representados, de maneira a garantir a igualdade de participação na vida social, econômica e política e o pleno exercício e gozo dos direitos humanos. Tais medidas podem variar quanto à forma e ao conteúdo, a depender de condições políticas e socioeconômicas de determinado contexto.

A adoção de ações afirmativas tem por base o pressuposto de que somente através de intervenções específicas, ainda que temporárias, uma determinada situação persistente de inferioridade, discriminação ou desigualdade social poderá ser superada. Da mesma forma, elas têm como meta eliminar os efeitos persistentes da discriminação passada que tendem a perpetuar privilégios e manter as desigualdades entre grupos dominantes e marginalizados. Além disso, as ações afirmativas promovem a visibilidade de uma grande diversidade e de maior representatividade dos grupos discriminados nos mais diversos campos de atuação, possibilitando que posições de mando, liderança e prestígio no mercado de trabalho também sejam ocupadas por grupos antes discriminados.

A ideia de se estabelecer políticas de fortalecimento ou afirmação de determinados grupos sociais marginalizados nasceu na Índia, na primeira metade do século XX, ainda sob domínio inglês. A sociedade indiana, estratificada historicamente em castas,

As ações afirmativas pretendem também “induzir transformações de ordem cultural, pedagógica e psicológica (...)”.

hierarquizava seus segmentos distintos, constituindo exemplo único de inexistência de mobilidade social. As políticas especialmente destinadas às castas desfavorecidas buscavam, assim, dar-lhes melhores condições de estudo e de trabalho.

Moehlecke (2002), porém, afirma que a origem da expressão *ação afirmativa* teria se dado nos Estados Unidos, na década de 1970, em um momento de reivindicação pela igualdade de oportunidades e eliminação das leis segregacionistas vigentes naquele país. Assim, a expressão *ação afirmativa* busca não somente eliminar práticas segregacionistas como também assumir uma postura ativa para a melhoria das condições da população negra. Além disso, as ações afirmativas assumiram formas e públicos diversos. Segundo a autora:

Nesses diferentes contextos, a ação afirmativa assumiu formas como: ações voluntárias, de caráter obrigatório, ou uma estratégia mista; programas governamentais ou privados; leis e orientações a partir de decisões jurídicas ou agências de fomento e regulação. Seu público-alvo variou de acordo com as situações existentes e abrangeu grupos como minorias étnicas, raciais e mulheres. As principais áreas contempladas são o mercado de trabalho, com a contratação, qualificação e promoção de funcionários; o sistema educacional, especialmente o ensino superior; e a representação política (Moehlecke, 2002: 197).

O Estado norte-americano passou a considerar estes critérios na implementação de suas decisões que envolvessem a contratação de seus/suas próprios/as funcionários/as, a contratação de funcionários/as por outrem e as oportunidades de acesso a estabelecimentos educacionais, para evitar que a discriminação de base histórico-cultural perpetuasse as iniquidades sociais (Gomes, 2001: 39). Assim, inicialmente, ações afirmativas foram definidas como um encorajamento por parte do Estado para que empresários/as e poder público considerassem fatores como raça, cor, gênero e origem nacional nas decisões de admissão no campo educacional e de acesso ao mercado de trabalho. Nos fins dos anos 1960 e início dos 1970, a conceituação de ações afirmativas foi associada à ideia de “igualdade de oportunidades” por meio da adoção de cotas fixas de participação dos grupos discriminados.

Os termos utilizados, os modelos adotados e as esferas de atuação das Ações Afirmativas variam segundo os países que as adotam. O trabalho de Jaccoud e Beghin (2002) faz um balanço da intervenção governamental entre os anos de 1995 e 2002 e constrói uma tipologia de classificação das políticas. Seriam elas:

i) *Valorativas*: têm por meta combater estereótipos negativos, historicamente construídos e consolidados na forma de preconceitos e racismo;

ii) *Afirmativas*: prevenir ou combater os efeitos dos processos discriminatórios cujo resultado provoca a exclusão de caráter racial;

iii) *Repressivas*: visam combater o ato discriminatório – a discriminação direta – usando a legislação criminal existente.

Portanto, há diversas modalidades de políticas e diferentes esferas de implantação.

No Brasil, a partir dos anos 1990, instaura-se o debate em torno das ações afirmativas. O fortalecimento, reordenamento e a pressão de grupos organizados, tanto do movimento negro quanto o de mulheres, possibilitou que a sociedade e o governo, colocassem o tema em pauta. A partir de então, a sociedade brasileira que convivia com o discurso de que havia igualdade de acesso a políticas públicas e não havia preconceito em relação a negros/as ou iniquidades e violência contra as mulheres, foi obrigada a enfrentar as desigualdades e discursos que até então camuflaram o problema. A vasta literatura sobre o caso brasileiro analisa os processos políticos de sua implantação, suas controvérsias e modelos, ressaltando a importância da mobilização política para sua realização, tema que também será abordado. Este debate teve início no campo jurídico devido ao debate sobre conjugação de Ação Afirmativa e direitos constitucionais.

A Organização das Nações Unidas (ONU), em sua Convenção para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, documento ratificado pelo Brasil, enfatiza que a

(...) discriminação é o nome que se dá para a conduta (ação ou omissão) que viola direitos das pessoas com base em critérios injustificados e injustos tais como a raça, o sexo, a idade, a opção religiosa e outros. A discriminação é algo assim como a tradução prática, a exteriorização, a manifestação, a materialização do racismo, do preconceito e do estereótipo. Como o próprio nome diz, é uma ação (no sentido de fazer ou deixar de fazer algo) que resulta em violação de direitos. Discriminação contra a mulher significa toda distinção, exclusão ou restrição baseada no sexo e que tenha por objeto ou resultado prejudicar ou anular o reconhecimento, gozo ou o exercício pela mulher, independente de seu estado civil, com base na igualdade do homem e da mulher, dos direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural e civil ou em qualquer outro campo (Art. 1º).

Ao se tratar da temática das ações afirmativas no Brasil, é importante estabelecer uma articulação entre o histórico das novas formulações em torno dos direitos contemporâneos e o reconhecimento da responsabilidade e fomento do Estado brasileiro na legitimação e manutenção do modelo econômico da escravidão, assim como de um regime discriminatório com relação às mulheres. Mesmo entre os grupos marginalizados, a condição da mulher foi tolhida, impedindo que a mesma se fizesse presente no espaço público como sujeito de direitos ou que tivesse o mesmo direito à fala. (Simões & Facchini, 2009, Facchini, 2009).

A novidade não está na formulação de decisões legais, quanto ao tratamento destinado à temática em questão, mas quanto a uma decisiva qualificação e implementação dos mecanismos de democracia representativa que estão em prática há algum tempo no Brasil e no mundo. De acordo com Piovesan (2006, p. 20):

O sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos constitui o legado maior da chamada “era dos Direitos”, que tem permitido a internacionalização dos direitos humanos e a humanização do direito Internacional contemporâneo (...). Se a Segunda Guerra Mundial simbolizou a ruptura com relação aos direitos humanos, o Pós-Guerra significou a esperança de reconstrução desses mesmos direitos. É nesse cenário que se desenha o esforço de reconstrução dos direitos humanos, como paradigma e referencial ético a orientar a ordem internacional contemporânea. Manifesta-se, assim, a grande crítica e o repúdio à concepção positivista de um ordenamento jurídico indiferente a valores éticos, confinado à ótica meramente formal – tendo em vista que o nazismo e o fascismo ascenderam ao poder dentro do quadro da legalidade e promoveram a barbárie em nome da lei. (PIOVESAN e SOUZA, 2006)¹

A questão das ações afirmativas não deveria, portanto, suscitar surpresa ou reações contrárias à sua implementação. Todavia, face ao modelo excludente que se fez presente nos últimos séculos, é de supor que as manifestações contrárias representem

**As políticas de
ação afirmativa
são medidas
temporárias,
que têm em vista
um impacto
efetivo sobre a
desigualdade de
raça e gênero,
depois do que
devem ser
abandonadas**

a tradição conservadora dos grupos historicamente dominantes. As ações afirmativas são uma ameaça real aos privilégios sociais decorrentes da aplicação literal da tradição liberal a uma realidade profundamente desigual e separada por características étnico-raciais e de gênero. Vale ressaltar que **as políticas de ação afirmativa são medidas temporárias, que têm em vista um impacto efetivo sobre a desigualdade de raça e gênero, depois do que devem ser abandonadas**, não implicando em privilégios invertidos, destinados a se perpetuarem.

Para uma compreensão dos avanços normativos internacionais e dos desafios contemporâneos, é importante situar os parâmetros protetivos internacionais. Houve um importante avanço na perspectiva da incorporação de tratados internacionais de direitos humanos, ao se traduzir a expressão revitalizante da Constituição Federal de 1988, seguramente a principal porta de entrada para a defesa judicial dos direitos e interesses das vítimas de todas as formas de discriminação. Observe-se que a atual Carta Magna alude à tutela constitucional dos direitos emanados dos tratados internacionais (Art. 5º, § 2º). Isso decorre da posição do Estado brasileiro como signatário de importantes tratados internacionais antidiscriminatórios.

Em consonância com a normatização dos direitos humanos no preâmbulo da Constituição, tem-se a igualdade como valor supremo “de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos”, o que já demonstra a intenção constitucional de proibição de discriminação. Prevista no artigo 1º, III, da Constituição da República, como fundamento, a dignidade humana carrega implicitamente no seu conceito a igualdade, considerando que dignidade é o respeito, devido pelo Estado e pela sociedade, à humanidade de todas as pessoas. Nos incisos III e IV, do artigo 3º, encontra-se a igualdade transformada em objetivo fundamental da República Federativa do Brasil:

Art. 3º: Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV – promover o bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Como objetivo fundamental, **o Estado deve então perseguir a concretização do princípio da igualdade, o que permite afirmar que políticas de cunho positivo, tais como as ações afirmativas, estão de acordo com os objetivos constitucionais**, tendo em vista que a redução das desigualdades, bem como a promoção do bem de todos são deveres e direitos previstos na Constituição.

A igualdade também é prevista expressamente entre os direitos e garantias fundamentais:

Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...]

Aqui, são previstas a **igualdade formal** e a **igualdade substancial**, o que permite concluir que no Estado Democrático de Direito tanto uma quanto a outra recebe a mesma importância. Há, portanto, diversas manifestações expressas ao se tratar dos pressupostos para o enfrentamento das desigualdades raciais no Brasil. Há que se superar obstáculos interpretativos em torno do *Princípio da Igualdade* – na efetivação de verdadeiros comandos positivos na correção de assimetrias para as desigualdades no país.

Se, no primeiro momento, os direitos humanos preconizam uma proteção geral com base no princípio liberal da igualdade, com a evolução das sociedades urbanas, sobretudo a partir da segunda metade do século XX, a ideia de diversidade ganha importância. De fato, observa-se que alguns setores têm, historicamente, obstáculos no seu acesso a bens materiais e imateriais. Sendo assim, há um nivelamento das condições legitimado pela premissa da igualdade formal, não se reconhecendo as particularidades e peculiaridades que cercam as circunstâncias fáticas da pobreza e da discriminação. Desta forma, enfatiza Piovesan:

(...) faz-se necessária a especificação do sujeito de direito, que passa a ser visto em sua peculiaridade e particularidade. Sob essa ótica, determinados sujeitos de direitos ou determinadas violações de direitos, exigem uma resposta específica e diferenciada. Nesse cenário, as mulheres, as crianças, a população de afrodescendentes, os migrantes, as pessoas

Como objetivo fundamental, o Estado deve então perseguir a concretização do princípio da igualdade, o que permite afirmar que políticas de cunho positivo, tais como as ações afirmativas, estão de acordo com os objetivos constitucionais

com deficiência, dentre outras categorias vulneráveis, devem ser vistas nas especificidades e peculiaridades de sua condição social. Ao lado do direito à igualdade, surge, como direito fundamental, o direito à diferença.

Com destaque, prossegue a jurista apresentando três vertentes no que tange à concepção da igualdade, a saber:

Igualdade formal – reduzida à fórmula “todos são iguais perante a lei” (que, ao seu tempo, foi crucial para a abolição de privilégios);

Igualdade material – correspondente ao ideal de justiça social e distributiva (igualdade orientada pelo critério socioeconômico);

Igualdade substancial – correspondente ao ideal de justiça enquanto reconhecimento de identidades (igualdade orientada por critérios como os de gênero, orientação sexual, idade, raça, etnia, entre outros).

Nesse sentido, para consagrar o princípio da igualdade expresso em um contexto em que se conjuga a parceria do Estado com a sociedade como um bem relevante no fortalecimento da democracia, as premissas acima evocadas robustecem o amadurecimento do processo democrático brasileiro em consonância com as normativas internacionais.

Para efeito de ilustração vale registrar a trajetória do Brasil na consolidação dos paradigmas novos em torno do Direito brasileiro e as normativas do Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos a partir de 1988, apresentando os tratados e convenções internacionais dos quais o Brasil é signatário:

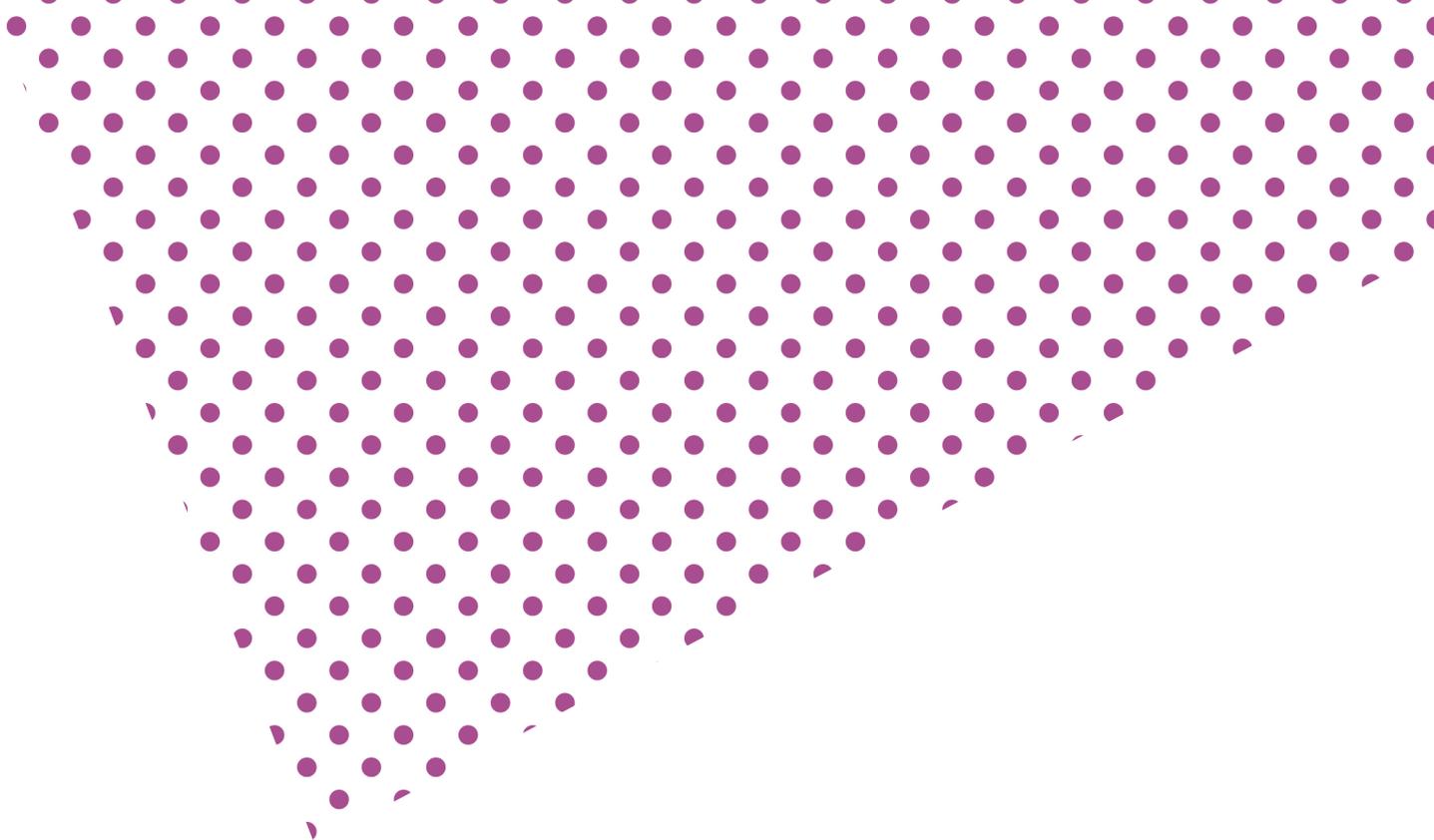
- *Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, em 21/12/1965, ratificada pelo Brasil em 27/03/1968;*
- *Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura, em 20/07/1989;*
- *Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, em 28/09/1989;*
- *Convenção sobre os Direitos da Criança, em 24/09/1990;*
- *Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em 24/01/1992;*
- *Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, em 27 de novembro de 1995;*

- *Protocolo à Convenção Americana Referente à Abolição da Pena de Morte, em 13/08/1996;*
- *Protocolo à Convenção Americana Referente aos Direitos, em 21/08/1996;*
- *Plano de Ação e Declaração de Durban – III Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância correlata, em 2001;*
- *Estatuto de Roma, que cria o Tribunal Penal Internacional, em 20/07/2002;*
- *Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, em 28/07/2002;*
- *Os dois protocolos facultativos à Convenção sobre os Direitos da Criança, referentes ao envolvimento de crianças em conflitos armados, à venda de crianças e à prostituição e pornografia infantis, em 24/01/2004*
- *Reconhecimento da jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos, em 12/1998.*

Diante da reflexão proposta, ressalta-se o papel do Estado como promotor dos direitos inerentes à ampliação dos serviços públicos e das políticas públicas em geral, bem como sua essencialidade no fortalecimento das instituições do Direito na busca pela igualdade de gênero e raça, na afirmação e reconhecimento das especificidades culturais das comunidades.

Cabe ressaltar, ainda, que todos os normativos jurídicos são apenas textos. Para que estes não sejam apenas utopias, mas que se concretizem na implementação dos direitos e na construção de uma sociedade justa, fraterna e igualitária, dependerão, fundamentalmente, da participação e reivindicação social como também da sensibilização dos/as agentes administrativos/as na elaboração e efetivação de políticas públicas capazes de proporcionar condições para o exercício da efetiva cidadania.

NA PRÓXIMA UNIDADE VOCÊ VERÁ, COM MAIS DETALHES, COMO OS MOVIMENTOS NEGRO, DE MULHERES E DE MULHERES NEGRAS TÊM INCIDIDO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS.





POLÍTICAS PÚBLICAS NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITOS

QUAL A DISTINÇÃO ENTRE POLÍTICA PÚBLICA DE GOVERNO E POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO?

Esta unidade tem início com a análise das políticas públicas, sua importância e seu poder de transformação de uma determinada realidade social.

Como se sabe, a construção do Estado Democrático de Direito exige governos comprometidos com o avanço da sociedade, além de uma política de inclusão, uma atuação eficiente dos/as agentes públicos/as na consecução do programa político do governo eleito e a tradução deste programa através das políticas públicas nas áreas e temáticas que contribuam para a promoção da igualdade e para o exercício da cidadania. Para tanto, caberá aos/às agentes públicos/as conhecer a realidade do Município, Estado e/ou da União, de maneira a possibilitar o estabelecimento das prioridades e a provisão de recursos suficientes no orçamento público. Cabe ressaltar que a política pública estará mais próxima de atender aos objetivos propostos se, no processo de sua elaboração, contar com a participação da sociedade civil organizada.

É possível então dizer que políticas públicas são diretrizes que devem estar alicerçadas em princípios, tendo por finalidade subsidiar a ação do poder público. Eduardo Appio ensina que:

(...) as políticas públicas podem ser conceituadas como instrumentos de execução de programas políticos baseados na intervenção estatal na sociedade com a finalidade de assegurar igualdade de oportunidades aos cidadãos, tendo por escopo assegurar as condições materiais de uma existência digna a todos os cidadãos (Appio, 2006:136).

Dessa forma, as políticas públicas podem ser compreendidas como um instrumento de execução dos planos e programas que orientarão a ação do poder executivo e através do qual os/as governantes intervirão na sociedade, buscando, principalmente, concretizar os objetivos e os direitos previstos na Constituição, seja ela federal, estadual e/ou municipal.

Tendo evidenciado, portanto, que as políticas públicas são instrumento de execução de programas políticos, cabe fazer uma distinção entre políticas públicas e políticas de Estado, comumente chamada de política de governo, já que **a elaboração e implementação de uma política pública não necessariamente fazem dela uma política de Estado**. No Brasil, a cada eleição pode haver mudança dos/as representantes e, conseqüentemente, de partidos políticos, principalmente no poder executivo. É comum a prática de suspensão das políticas públicas em andamento para substituí-las por outras. Essa prática só é possível quando uma política pública não é transformada em uma política de Estado; por conseguinte, a política de Estado é aquela que vai além dos mandatos políticos. Um pressuposto importante para que uma política pública converta-se em política de Estado é estar de acordo com os marcos legais e se transformar em lei, tendo em vista que, apesar da distância ainda existente entre a lei e a realidade, esta ainda é a principal garantia para que uma política pública importante seja caracterizada como uma política de Estado. Deve-se destacar que quando uma política pública é incorporada à legislação será contemplada com recursos orçamentários quando da elaboração e aprovação do Orçamento Público. Exemplos de políticas públicas recentes que se transformaram em Lei são a política de cotas para a população afrodescendentes nas Universidades, o Ensino da História e Cultura da África e Afro-brasileira (Lei 10.639/2003), O Ensino da História e Cultura Indígena (Lei 11.645/2008) e a Lei Maria da Penha (Lei 11.340/2006).

Outra questão a ser analisada é a forma de elaboração da política pública. Ela demons-

tra de que maneira os/as governantes exercem seu poder político: através de uma administração centralizadora e autoritária ou descentralizada e democrática; ou através de uma gestão participativa. Demonstra ainda como compreendem a elaboração da política pública, se exclusivamente no aspecto técnico ou apenas em seu contexto político. Essa, por sinal, é uma falsa discussão. A elaboração de uma política pública deve ser entendida e concebida tanto no seu aspecto técnico/administrativo, como no político. Neste sentido o Professor Fernandes ensina:

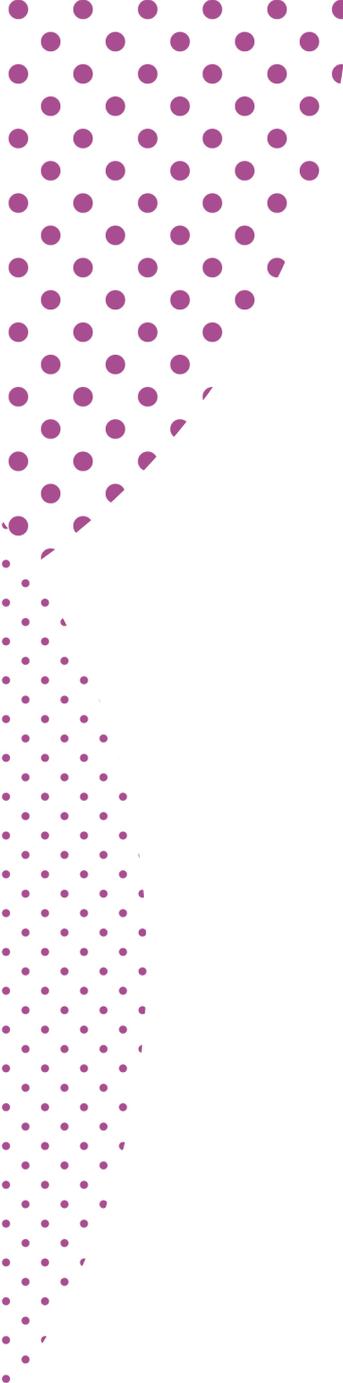
“(...) costuma-se pensar o campo das políticas públicas, unicamente caracterizado como administrativo ou técnico, e assim livre, portanto do aspecto ‘político’ propriamente dito, que é mais evidenciado na atividade partidária eleitoral. Este é uma meia verdade, dado que apesar de se tratar de uma área técnico-administrativa, a esfera das políticas públicas também possui uma dimensão política uma vez que está relacionado ao processo decisório”. (Fernandes, 2007)

Outro aspecto a ser ressaltado é a importância da **participação popular** através de mecanismos que viabilizem essa participação, **tais como os Conselhos de Direitos, Conselhos de Gestão e demais Fóruns Sociais**. Quanto mais os anseios sociais forem contemplados nas políticas públicas, maiores e melhores serão os resultados, o que certamente contribuirá para a transformação de uma dada realidade e proporcionará uma condição de vida mais digna.

Ressalte-se ainda que, ao se pensar na elaboração de uma política pública, além de se ter consciência de sua necessidade, provisionar recursos financeiros para sua efetivação e de se contar com a participação da sociedade civil, deve-se demonstrar que sua finalidade possui, juntamente aos embasamentos técnicos e políticos, respaldo jurídico, ou seja, está amparada nas leis, normas, acordos e tratados internacionais, entre outros. Isso aumentará a possibilidade de que esta ação torne-se uma política de Estado.

O EXERCÍCIO DA CIDADANIA NA CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Historicamente, o avanço dos direitos sociais e de uma maior cidadania tem sido conquistado por meio da mobilização e participação da sociedade, através de ações coletivas realizadas nos espaços públicos ou da utilização dos mecanismos administrativos, jurídicos ou parlamentares instituídos pela Constituição Federal.



O movimento social tem se pautado por ações de reivindicação, denúncia, *advocacy*, encaminhamento de propostas concretas e articulação da sociedade na implementação de uma nova cultura de direitos.

Nos módulos anteriores, especialmente nas unidades “Movimentos de Mulheres” e “Movimento Negro e Movimento de Mulheres Negras: a construção de uma agenda contra o racismo” apresentou-se as atuais reivindicações destes movimentos, as formas de mobilização, articulação, negociação e controle social; as diferentes estratégias de luta adotadas para alterar as assimetrias de gênero e étnico-raciais, garantir os direitos sexuais de gays, lésbicas, travestis e transgêneros, os direitos trabalhistas para as domésticas, entre outros temas.

Para uma maior compreensão da atuação dos movimentos sociais na construção das políticas públicas, nesta unidade será abordada a contribuição dos movimentos ligados às temáticas de gênero e raça para o avanço das políticas públicas e, principalmente, na transformação de uma cultura historicamente eivada de preconceitos e discriminações.

AS LUTAS POR IGUALDADE E CONTRA A DISCRIMINAÇÃO DAS MULHERES E DA POPULAÇÃO NEGRA

Neste curso, já foi apresentado um breve histórico das lutas dos movimentos de mulheres e de negros/as de suas contribuições ao longo da história do Brasil. Este texto se deterá ao período de redemocratização do Estado Brasileiro, isto é, da promulgação da Constituição de 1988 e das transformações sociais que impulsionaram a elaboração de políticas públicas em gênero e raça. Estas transformações se deram a partir da criação e institucionalização de espaços na estrutura do poder federal como forma a garantir maior efetividade para estas políticas.

No processo de luta contra a ditadura e pela constituição de um Estado democrático e de direitos, o movimento de mulheres, o movimento feminista e o movimento negro, entre outros, cerraram fileiras na busca de direitos e de maior participação social, denunciando os preconceitos, desigualdades e discriminações, a falta de políticas entre outras bandeiras.

Com o avanço do processo de redemocratização e a implantação da chamada “abertura democrática”, esses movimentos passaram a exigir a implementação de políticas públicas que incidissem sobre a cultura de preconceito de gênero e de raça. O progresso da democracia e da sociedade brasileira e a eleição de governos locais mais comprometidos com os movimentos populares também favoreceram que os anseios destes segmentos começassem a se converter em políticas públicas. Exemplo disso é a criação das primeiras delegacias da mulher e a instituição dos Conselhos de Direitos da Mulher, numa parceria entre governo e sociedade civil organizada. Estes espaços, conquistados pelas mulheres, foram se fortalecendo e se transformando em importantes instrumentos na luta contra a violência doméstica e as desigualdades de gênero.

Vale lembrar que durante esse processo, as mulheres negras fortaleceram sua identidade no movimento negro e no movimento feminista, inserindo suas pautas de discussão, como a denúncia da **INTOLERÂNCIA RELIGIOSA** e dos efeitos da interseccionalidade de gênero e raça.

INTOLERÂNCIA RELIGIOSA

Para saber mais sobre o assunto acesse a cartilha

Guia de luta contra a intolerância religiosa <http://www.emirlarangeira.com.br/imagens/guia.pdf>.

Acesso em: 07 Abr. 2011. Veja, também, o depoimento de Jaciara Ribeiro, sobre a morte de sua mãe após ato de intolerância, gravado pela TV UFBA em <http://www.youtube.com/watch?v=bKJIQGf90bk>

Acesso em 07 de Abr. 2011

Com a promulgação da Constituição de 1988, importantes direitos foram conquistados pelos movimentos sociais, é sabido que não faltaram dificuldades conseqüentes do retrocesso imposto pela política neoliberal. No entanto, a pressão dos movimentos de massas conseguiu, ao denunciar as atrocidades de uma política privatista e de esvaziamento das funções do Estado, imprimir um novo rumo na política nacional, elegendo novos/as representantes políticos/as comprometidos/as com um Estado democrático, empenhados/as na elaboração de políticas públicas em resposta às demandas sociais, respeitando-se as diversidades e combatendo as desigualdades.



**SECRETARIA DE POLÍTICAS
PARA AS MULHERES (SPM)**

A SPM é o primeiro órgão para as mulheres, em nível federal, com status de ministério. Tem como função fomentar estratégias para o desenvolvimento de políticas para as mulheres e tem como atribuições propor, coordenar e articular um conjunto de políticas públicas dirigidas à eliminação de todas as formas de discriminações de gênero, a consolidação de plenos direitos humanos e cidadania para as mulheres. Acesse: <http://www.spm.gov.br>

POLÍTICAS PÚBLICAS EM GÊNERO NO COMBATE ÀS DESIGUALDADES

EM QUE MEDIDA AS POLÍTICAS PÚBLICAS
IMPLEMENTADAS PELO GOVERNO FEDERAL ATENDEM
AS REIVINDICAÇÕES DOS MOVIMENTOS DE MULHERES?
CONHEÇA UM POUCO MAIS SOBRE AS INSTÂNCIAS
PÚBLICAS E OS DOCUMENTOS DE REFERÊNCIA PARA
A IGUALDADE DE GÊNERO NO BRASIL.

Como fruto do movimento de mulheres e de sua participação política que, como visto neste curso, resultou na realização de conferências e encontros nacionais e internacionais, surge um novo olhar, direcionado para fatores culturais e sociais que reproduziam as desigualdades e as discriminações de gênero.

Atendendo às reivindicações históricas das mulheres brasileiras, o Presidente Luis Inácio Lula da Silva cria **SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES (SPM)**, cuja estrutura liga-se ao gabinete da Presidência. A Secretaria tem a finalidade de subsidiar diretamente o Presidente da República, promover e articular programas e ações voltados à implementação de políticas públicas para as mulheres, bem como estimular a transversalidade de gênero nas políticas públicas em todas as esferas do poder público.

Com a instituição da Secretaria de Políticas para as Mulheres inicia-se uma nova era para as políticas públicas, pois era preciso enfrentar as desigualdades de gênero existentes na sociedade brasileira e alterar os regramentos jurídicos que impossibilitavam as mulheres de terem tratamento igualitário, como o acesso à moradia, permitido, até então, apenas ao chefe da família (o homem). Outra constatação era a de que a violência contra a mulher não poderia continuar sendo encarada pela justiça como “um crime de menor potencial ofensivo”, com direcionamento aos Fóruns de Pequenas Causas, a exemplo de uma briga de trânsito.

Com o objetivo de elaborar políticas públicas que atendessem às necessidades das mulheres brasileiras e que contemplassem a diversidade existente, a Secretaria de Políticas para as Mulheres convocou e realizou em 2004 a **I Conferência Nacional de Mulheres**, a qual **resultou na elaboração e aprovação do I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM I)**. O Plano recepcionou 199 ações a serem executadas transversalmente com 19 órgãos do governo federal.

Já no ano de 2007, quando da realização da **II Conferência Nacional de Mulheres**, o **I Plano Nacional** e, conseqüentemente, as políticas implementadas, foram avaliadas e reorientadas. A avaliação apontou a necessidade de se incluir entre os objetivos e metas o eixo “**Mais Mulheres nos Espaços de Poder e Decisão**” de forma a reverter a sub-representação das mulheres na vida política nacional. **Desta conferência resultou o II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres – PNPM II** com 388 ações a serem executadas por 22 órgãos do governo federal e com recursos de R\$ 17,2 bilhões para quatro anos. Essas conferências contaram com a participação das mulheres e de agentes públicos/as de todos os estados e do Distrito Federal, totalizando cerca de 320 mil pessoas na discussão e elaboração dos referidos planos. Esta forma de elaboração das diretrizes e linhas de ação prioritárias corresponde, na prática, à consecução dos princípios do Estado Democrático e de Direitos, visto que

PLANO NACIONAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES (PNPM I E II)

O PNPM I foi lançado em dezembro de 2004. O I PNPM resulta de um processo participativo e democrático, que envolveu 120 mil mulheres de todo o país, em conferências municipais, estaduais e na I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres. Na plenária final aprovaram-se os princípios da Política Nacional para as Mulheres e 239 diretrizes que fornecem orientação às políticas públicas de diferentes instâncias governamentais. O PNPM II valida os princípios e diretrizes do PNPM I.

a elaboração das políticas foi efetuada através de intenso debate e com participação efetiva das mulheres e dos/as agentes públicos/as dos três níveis de governo.

ALGUMAS POLÍTICAS PÚBLICAS EXECUTADAS PELA SPM

A área estruturante da SPM é a aquela que desenvolve ações com vistas a coibir e combater todas as formas de violência contra a mulher. A SPM iniciou seu trabalho neste setor em 2003, contando com poucas delegacias de mulher e casas-abrigo. Ao longo de oito anos, com a implementação do PNPM I e II, o órgão articulou diversas parcerias com o Ministério da Justiça, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério da Saúde, Poder Judiciário e Poder Legislativo. Paralelamente, estabeleceu parcerias com estados e municípios, resultando no repasse de recursos para criar e equipar várias Delegacias da Mulher, Casas-Abrigo e Centros de Referência. Também foi obtido apoio das Defensorias Públicas e do Ministério Público para a criação de Núcleos Especializados no atendimento às mulheres vítimas de violência. Com estas ações, a SPM implantou uma rede de serviços de atendimento às mulheres vítimas de violência, elaborou e atuou firmemente para a aprovação da Lei Maria da Penha (Lei 11.340/2006), elaborou Normas Técnicas e a Política de Abrigamento, criou a Central de Atendimento à Mulher através do Ligue 180. Elaborou e implementou políticas de enfrentamento ao tráfico de mulheres, criou o Pacto de Enfrentamento da Violência, além de ter desenvolvido ações para garantir os direitos das mulheres em situação de prisão, em parceria com o Departamento Penitenciário/MJ.

Na área do trabalho, a SPM estabeleceu parcerias com o Ministério do Trabalho, com a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial - SEPPIR e com a Organização Internacional do Trabalho (OIT/Brasil) para a concretização das metas estabelecidas no Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Entre as diversas

*Garantir às
mulheres, sem
distinção de raça,
etnia, orientação
sexual, entre
outras, acesso
aos cargos
de chefia,
igualdade de
tratamento, de
remuneração e
de oportunidades*

realizações, destaca-se o **Programa Pró-Equidade de Gênero**, com o objetivo de trabalhar junto às empresas públicas e privadas para uma mudança de cultura de gestão de Recursos Humanos, de forma a **garantir às mulheres, sem distinção de raça, etnia, orientação sexual**, entre outras, **acesso aos cargos de chefia, igualdade de tratamento, de remuneração e de oportunidades**. Outra ação que merece destaque é o Programa “Mulheres construindo autonomia na construção civil”. Este programa repassou recursos para diversas Prefeituras com a finalidade de capacitar a mulher na área da construção civil, qualificando-as para exercerem uma profissão e propiciando condições para que saiam da situação de vulnerabilidade e violência. Na área rural, o trabalho com as mulheres camponesas teve participação importante da SPM nos programas de Organização Produtiva das Mulheres Rurais e no Programa Nacional de Documentação daquelas trabalhadoras.

As ações voltadas para as mulheres rurais, realizadas em parceria com o Ministério de Desenvolvimento Agrário, alteraram a situação de discriminação da mulher enquanto trabalhadora. Possibilitaram a mudança da legislação, que passou a reconhecer o direito da titulação da terra ficar em nome da mulher, além de instituir linhas de créditos específicos para o desenvolvimento da produção, a exemplo do **PRONAF MULHER**.

PRONAF MULHER

É uma linha para o financiamento de investimentos de propostas de crédito da mulher agricultora.

Já na Educação, segmento fundamental para a mudança da atual cultura discriminatória, machista e excludente, a SPM idealizou o Projeto Gênero e Diversidade na Escola. O projeto, realizado em parceria com o Ministério da Educação (através da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade/SECAD, da Secretaria de Educação à Distância/SEED, da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial/SEPPIR/PR e do Centro Latino-Americano em Sexualidades e Direitos Humanos/CLAM/UERJ), destina-se à formação dos/as profissionais de educação nas temáticas de gênero, relações étnico-raciais, orientação sexual e sexualidades. É o primeiro curso a trabalhar as temáticas relativas a gênero e raça de forma transversal, utilizando a metodologia à distância.

O **curso Gênero e Diversidade na Escola** é implementado através de parceria com as universidades públicas e já contribuiu para a capacitação de mais de 40 mil profissionais da educação do Ensino Fundamental das escolas públicas. Outra ação é este

curso Gênero e Políticas Públicas em Gênero e Raça - GPP-GeR, que tem por objetivo fornecer instrumentos para qualificar o trabalho de gestores/as públicos/as, lideranças de organizações não governamentais e dos Conselhos de Direitos da Promoção da Igualdade Racial, de forma a pensar e implementar políticas públicas com recorte de gênero e raça. Nesta área, entre outras ações, há o **Programa Mulher e Ciência** e o **Curso de Formação Política**, destinado à formação de mulheres para atuarem nos espaços de poder e decisão.

A iniciativa da SPM de criar o **OBSERVATÓRIO DE GÊNERO** também merece destaque. Tem a finalidade de **concentrar** em um único local, de forma abrangente, as principais informações e dados relacionados às mulheres, de maneira a **municar, com dados nacionais e internacionais**, a elaboração das políticas públicas. Além disso, trata-se ainda de um instrumento para subsidiar estudos e pesquisas para a sociedade em geral.

Outra importante iniciativa da SPM foi estimular a criação de organismos de mulheres para facilitar a institucionalização das políticas públicas. Esta ação consistiu em sensibilizar os poderes públicos estaduais e municipais da importância da criação das Coordenadorias, Secretarias e/ou Departamentos de mulheres. Afora cursos de capacitação para a equipe dos organismos de mulheres, também foram destinados recursos para equipar os organismos e para implementar as políticas públicas definidas de acordo com a aspiração e necessidade de cada local.

Para a efetivação das políticas públicas elaboradas pela SPM, além das parcerias com os demais Ministérios, os Estados, o Distrito Federal e Municípios, foram firmados **Acordos de Cooperação** com órgãos internacionais, tais como a **Organização Internacional do Trabalho - OIT**, o **Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas**

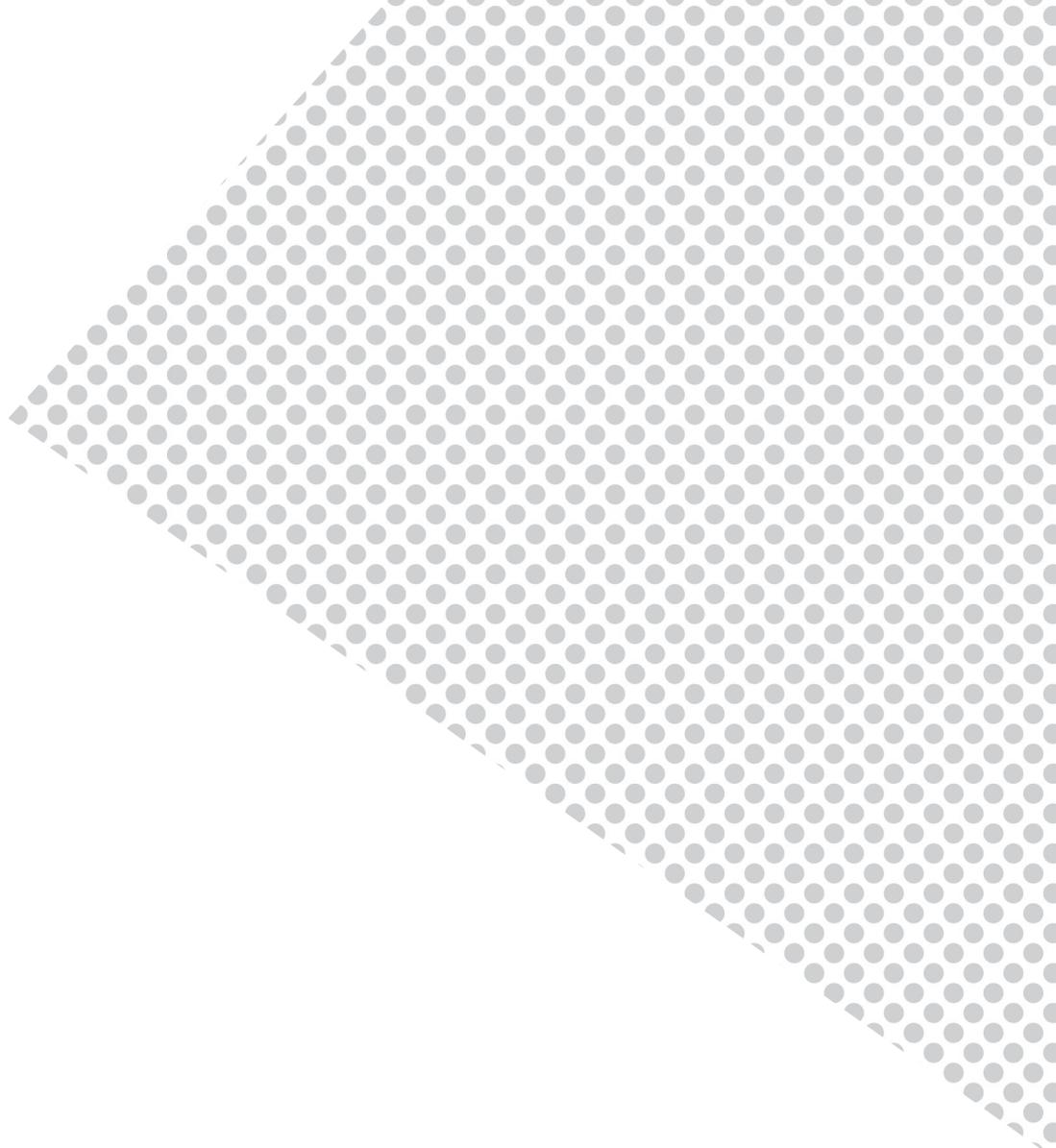
O Observatório Brasil da Igualdade de Gênero (www.observatoriodegenero.gov.br) conta com uma área de notícias, artigos, publicações, eventos, indicadores, entre outros. É uma iniciativa da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) em parceria com instituições públicas, organismos internacionais e organizações da sociedade civil, que visa dar visibilidade, fortalecer e ampliar as ações do Estado Brasileiro para a promoção da igualdade de gênero e dos direitos das mulheres. O conteúdo destina-se aos/as gestores/as públicos/as, aos representantes políticos, autoridades de partidos políticos, sindicatos, aos movimentos e organizações da sociedade civil, e em particular movimentos e às organizações feministas e de mulheres, assim como centros de produção de conhecimento e universidades. Acesso em 07 de Abr. 2011.

para a Mulher - UNIFEM/ONU e o **British Council**, órgão internacional do Reino Unido para assuntos educacionais e culturais, entre outras instituições.

A criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres, no início de 2003, como órgão de implementação de políticas e de assessoramento ao Presidente, inovou na sua gestão principalmente por romper com a concepção segmentada de elaboração de políticas específicas, tradicionalmente usada no país, inaugurando a Gestão transversal na elaboração e execução das políticas públicas.

GLOSSÁRIO

Acordos de Cooperação Internacional - Consiste em acordo e colaboração (financeira e/ou técnica) entre duas partes visando o enfrentamento de dificuldades econômicas e sociais (como as desigualdades de gênero e raça) de forma sustentável e duradoura.





POLÍTICAS PÚBLICAS DE RAÇA NO ENFRENTAMENTO AO RACISMO

AO SE FALAR DE RACISMO, SURGEM NOVOS OLHARES
E VELHAS RESISTÊNCIAS. COMO AS POLÍTICAS
PÚBLICAS DE ÂMBITO FEDERAL TÊM ENFRENTADO
O RACISMO?

No Módulo I deste curso argumentou-se a favor das políticas afirmativas enquanto estratégia para atacar as bases das desigualdades raciais e de gênero. Nos textos a seguir serão fornecidas informações sobre a trajetória das políticas de ação afirmativa no Brasil, por meio do percurso das iniciativas realizadas no âmbito do Governo Federal na última década, para o enfrentamento do racismo.

No primeiro texto será discutida a construção desta pauta na agenda governamental de âmbito federal, com base em documentos e na literatura sobre o tema. Mais adiante serão tratados dois aspectos considerados importantes para seu entendimento: a inclusão do quesito cor/raça nos dados institucionais e a inclusão da igualdade étnico/racial como metas e objetivos dos **Planos Plurianuais (PPA)**.

O ESTADO BRASILEIRO E A QUESTÃO RACIAL

A Constituição de 1988 é considerada pelos/as estudiosos/as dos movimentos sociais como um importante momento de inflexão no que diz respeito à participação da sociedade civil e da inclusão das demandas de grupos específicos na agenda estatal. Nesse sentido, o **quadro atual de implantação de Ações Afirmativas é consequência de um longo processo de construção da temática racial na agenda política nacional com fortes raízes no movimento social**. Nesse processo destacam-se alguns eventos ocorridos na década de 1990, os quais marcaram o reconhecimento por parte do Estado brasileiro da existência de uma significativa desigualdade racial e também da importância da valorização da contribuição histórica da população negra para a construção da sociedade brasileira.

Já foi citada aqui, a **MARCHA DO TRICENTENÁRIO DA MORTE DE ZUMBI DOS PALMARES, CONTRA O RACISMO, PELA CIDADANIA E A VIDA**, em 1995, que ao reunir em Brasília mais de 30 mil ativistas do Movimento Negro, entregar ao presidente a pauta de reivindicação de negros e negras do país e um conjunto de propostas concretas para efetivação de políticas públicas de combate ao racismo, sela uma nova relação com o governo federal. No dia 20 de novembro daquele ano foi criado, por Decreto Presidencial, o Grupo de Trabalho Interministerial para a Valorização da População Negra – GTI - integrado por representantes de oito Ministérios e duas Secretarias governamentais, bem como por oito representantes da sociedade civil oriundos/as do Movimento Negro. A tarefa deste Grupo era “inscrever definitivamente a questão do negro na agenda nacional”.

Em 13 de maio de 1996, o Governo Federal lançou o **PROGRAMA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS (PNDH I)**. Este programa representa um marco para a adesão aos debates internacionais sobre Direitos Humanos. É neste documento que o governo assume o compromisso de realizar estratégias de combate às desigualdades raciais através de

*O quadro atual de
implantação de
Ações Afirmativas
é consequência de
um longo processo
de construção da
temática racial na
agenda política
nacional com
fortes raízes no
movimento social.*

MARCHA DO TRICENTENÁRIO DA MORTE DE ZUMBI DOS PALMARES, CONTRA O RACISMO, PELA CIDADANIA E A VIDA

Aconteceu em Brasília na Esplanada dos Ministérios, em 20 de novembro de 1995, lembrando os 300 anos da morte de Zumbi dos Palmares, símbolo da luta dos negros no Brasil. Participaram 30 mil ativistas negros/as vindos de todos os cantos do país. Na ocasião foi entregue ao presidente, um documento com as principais reivindicações do Movimento Negro, denunciando o racismo, defendendo a inclusão da população afrodescendente na sociedade brasileira e apresentando propostas concretas de políticas públicas. Em 2005 foi realizada a Marcha Zumbi + 10.

Acesse o vídeo A construção da igualdade: história da resistência negra no Brasil – CEAP Disponível em <http://www.youtube.com/watch?v=yBcajWhOis8> Acesso em 18 de maio de 2010.

políticas específicas. O Programa foi elaborado a partir de seis seminários regionais, realizados em São Paulo, Rio de Janeiro, Recife, Belém, Porto Alegre e Natal, com mais de trezentos participantes pertencentes a duzentas entidades. Depois de elaborado, foi debatido em outros seminários e conferências.

Na leitura do PNDH I é possível observar que as propostas consideradas “em curso” pelo Governo Federal significam, na maioria dos casos, realização de encontros e seminários, bem como a criação de órgãos específicos para acompanhar a elaboração e implantação de propostas de combate às desigualdades.

A título de exemplo, temos como propostas:

Curto prazo:

129. Inclusão do quesito “cor” em todos e quaisquer sistemas de informação e registro sobre a população e bancos de dados públicos;

133. Apoiar a definição de ações de valorização para a população negra, com políticas públicas;

134. Apoiar as ações da iniciativa privada que realizem discriminação positiva.

PROGRAMA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS (PNDH I)

Consulte a íntegra do PNDH I em <http://portal.mj.gov.br/sedh/pndh/pndh1.pdf> e do PNDH II em <http://portal.mj.gov.br/sedh/pndh/pndhII/Texto%20Integral%20PNDH%20II.pdf>. Acesso em: 08 Abr. 2011.

Médio prazo:

141. Desenvolver ações afirmativas para o acesso dos negros/as aos cursos profissionalizantes, à universidade e às áreas de tecnologia de ponta;

144. Estimular que os livros didáticos enfatizem a história e as lutas do povo negro na construção do nosso país, eliminando estereótipos e discriminações;

147. Facilitar a discussão e a articulação entre as entidades da comunidade negra e os diferentes setores do Governo, para desenvolver planos de ação e estratégias na valorização da comunidade negra.

Longo prazo:

148. Incentivar ações que contribuam para a preservação da memória e fomento à produção cultural da comunidade negra no Brasil;

149. Formular políticas compensatórias que promovam social e economicamente a comunidade negra.

Em 1998, organizações sindicais tiveram sucesso ao provocar uma **interpelação** da Organização Internacional do Trabalho (OIT) ao Brasil quanto ao tema do racismo no mercado de trabalho, exigindo pela primeira vez o reconhecimento, pelo governo brasileiro, das desigualdades raciais no mercado de trabalho. O Brasil, signatário da **CONVENÇÃO Nº III DA OIT** desde 1968, foi obrigado, como todo país-membro, a formular uma política nacional de promoção da igualdade de oportunidades e tratamento em matéria de emprego e ocupação.

Destaca-se nesta década, a criação do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) para a valorização da população negra e do Grupo de Trabalho para a Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação (**GTEDEO**).

Em 2001 realiza-se a **III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial e a Xenofobia e Intolerâncias Correlatas** em Durban, na África do Sul. Como já observado nos módulos anteriores, o Brasil teve uma participação de grande destaque nessa Conferência, atuando de modo intenso nas reuniões preparatórias, pré-conferências nacionais e a Conferência Regional das Américas no Chile, que a antecederam.

A Conferência de Durban tornou-se um importante marco do tema racial no Brasil. Embora já estivessem acontecendo várias iniciativas governamentais – a criação de grupos de trabalho, inserção do tema no Programa Nacional de Direitos Humanos I e

Sobre a Discriminação no emprego e trabalho “Artigo 2º - Todo o Estado Membro para qual a presente Convenção se encontra em vigor compromete-se a definir e aplicar uma política nacional que tenha por fim promover, por métodos adequados às circunstâncias e aos usos nacionais, a igualdade de oportunidades e de tratamento em matéria de emprego e profissão, com o objetivo de eliminar toda a discriminação (...) Artigo 5º - As medidas especiais de proteção ou de assistência previstas em outras convenções ou recomendações adotadas pela Conferência Internacional do Trabalho não devem ser consideradas como medidas de discriminação”

Uma experiência bem sucedida

Em 1992, o Centro das Relações do Trabalho e Desigualdades (CEERT) articulado a centrais sindicais, denunciou o Brasil junto à Organização Internacional do Trabalho, pelo não cumprimento da Convenção 111, ratificada pelo Brasil em 1968. À época, embora o Brasil tenha circunscrito a ratificação da Convenção 111, ela estava engavetada. Ao adotar a luta pela implementação de uma norma internacional como uma das estratégias de combate à discriminação racial no mercado de trabalho, a militância sindical, com apoio do Movimento Negro, conseguiu duas vitórias:

1º Utilizou de forma inédita e adequada o sistema internacional de proteção aos direitos humanos, explorando-o como instrumento importante de promoção dos direitos da cidadania no trabalho e ainda desmistificou, no plano de um organismo internacional, a realidade de negros e brancos no Brasil;

2º Forçou o Ministério do Trabalho a reconsiderar a postura em relação à Convenção 111, cujo exemplo foi a criação, em 20 de março de 1996, do Grupo de Trabalho para a Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação – GTEDEO.

Esta e outras conquistas estão relatadas em SILVA JR. et. al. *O papel da Cor: raça/etnia nas políticas de promoção da igualdade – anotações sobre a experiência do município de Santo André*, CEERT, 2003.

Constituído em 1996, de forma tripartite (Ministério do Trabalho, Ministério da Justiça e Organização Internacional do Trabalho – OIT). Sua tarefa é definir um programa de ações e propor estratégias de combate à discriminação no emprego e na ocupação, conforme os princípios da Convenção 111, da OIT. Acesse <http://www.mte.gov.br> e conheça as ações da atual Comissão Tripartite de Igualdade de Oportunidades e Tratamento de Gênero e de Raça no Trabalho.

algumas ações afirmativas no âmbito dos ministérios – o compromisso assumido pelo Brasil nesta Conferência altera definitivamente a relação do Estado brasileiro com o tema racial. Assim o Brasil ratifica a Declaração de Durban, que explicita:

Art.108: Reconhecemos a necessidade de se adotarem medidas especiais ou medidas positivas em favor das vítimas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata com o intuito de promover sua plena integração na sociedade. As medidas para uma ação efetiva, inclusive as medidas sociais, devem visar corrigir as condições que impedem o gozo dos direitos e a introdução de medidas especiais para incentivar a participação igualitária de todos os grupos raciais, culturais, linguísticos e religiosos em todos os setores da sociedade, colocando todos em igualdade de condições.¹

É importante lembrar a participação das instituições de pesquisa - como o IBGE e o IPEA – na produção de estudos realizados sobre as desigualdades raciais brasileiras. Suscitados inicialmente para a preparação da Conferência de Durban, em 2001, esses estudos explicitaram uma realidade inelutável². Os/as negros/as estavam submetidos/as a condições de vida bastante inferiores aos da população branca: mais pobres, habitando moradias mais precárias, com menos acesso a serviços públicos, menos anos de estudo e maiores taxas de mortalidade infantil. Enfim, sob qualquer prisma, a população negra no Brasil auferia sempre os piores índices.

Em outubro de 2001, o Ministério Público Federal criou, através da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, o **Grupo Temático de Trabalho sobre Discriminação Racial**. Em seu texto, a portaria destaca a necessidade de se dar prosseguimento às decisões tomadas em Durban e também faz referência às pesquisas que apontam as desigualdades raciais brasileiras. Ainda em outubro de 2001, foi criado o **CONSELHO NACIONAL DE COMBATE À DISCRIMINAÇÃO (CNCD)**. Inicialmente integrante da estrutura básica do Ministério da Justiça e atualmente parte da estrutura da Secretaria de Direitos Humanos-SEDH, ao CNCD compete:

(...) propor, acompanhar e avaliar as políticas públicas afirmativas de promoção da igualdade e da proteção dos direitos de indivíduos e grupos sociais e étnicos afetados por discriminação racial e demais formas de intolerância.

Na sua concepção, esses órgãos são responsáveis pelo acompanhamento da implan-

1 | Plano de Ação de Durban: <http://www.inesc.org.br/biblioteca/legislacao/Declaracao_Durban.pdf> Acesso em: 08 Abr 2011.

2 | Henriques, Ricardo. Desigualdade racial no Brasil: evolução das condições de vida na década de noventa. Texto para Discussão, 807. Rio de Janeiro: IPEA, julho de 2001. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_2001/td0807.pdf>. Acesso em: 08 Abr 2011.

O CONSELHO NACIONAL DE COMBATE À DISCRIMINAÇÃO (CNCND)

É um órgão colegiado, integrante da estrutura básica da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, criado através da Medida Provisória 2216-37 de 31 de agosto de 2001. Conforme Decreto nº 5.397 de 22 de março de 2005, ao CNCND compete propor, acompanhar e avaliar as políticas públicas afirmativas de promoção da igualdade e da proteção dos direitos de indivíduos e grupos sociais e étnicos afetados por discriminação racial e demais formas de intolerância. Sua composição se dá por representantes do Governo Federal e de organizações da sociedade civil, com ênfase nos movimentos sociais das populações negra, indígena e de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais - LGBT, que se ocupem de temas relacionados com a promoção da igualdade e com o combate à todas as formas de discriminação.

<<http://www.direitoshumanos.gov.br/conse- lho/cncnd>>

tação de políticas de ação afirmativa em todos os setores do Governo Federal. Nos estados e municípios, repete-se a mesma estratégia com órgãos específicos, programas e grupos de trabalho que visam acompanhar a formulação e implementação dessas políticas como os Conselhos da Comunidade Negra.

Em 2002 foi lançado o **II Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH II)** que de certa forma reforça as orientações relacionadas à população negra expostas no PNDH I, tornando-as ainda mais específicas. Vejamos, por exemplo:

191. Adotar, no âmbito da União, e estimular a adoção, pelos estados e municípios, de medidas de caráter compensatório que visem a eliminação da discriminação racial e a promoção da igualdade de oportunidades, tais como: ampliação do acesso dos/as afrodescendentes às universidades públicas, aos cursos profissionalizantes, às áreas de tecnologia de ponta, aos cargos e empregos públicos, inclusive cargos em comissão, de forma

proporcional à sua representação no conjunto da sociedade brasileira;

198. Promover o cadastramento e a identificação das comunidades remanescentes de quilombos, em todo o território nacional, com vistas a possibilitar a emissão dos títulos de propriedade definitiva de suas terras.

210. Incentivar a participação de representantes afrodescendentes nos conselhos federais, estaduais e municipais de defesa de direitos e apoiar a criação de conselhos estaduais e municipais de defesa dos direitos dos afrodescendentes.

O governo de Luiz Inácio Lula da Silva, iniciado em 2003, deu um maior impulso ao processo de implantação da questão racial na agenda do governo federal, visto que foi

o principal responsável pela concepção e implantação de políticas relacionadas após a Conferência de Durban.

O marco emblemático nesse campo foi a criação da **Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR)**, órgão com status de ministério e responsável pela consolidação da ação governamental nessa área. A SEPPIR foi criada pelo Governo Federal no dia 21 de março de 2003, data em que se celebra o Dia Internacional pela Eliminação da Discriminação Racial. Em 20 de novembro do mesmo ano, foi instituída por decreto presidencial, a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR), tendo por base o programa de governo Brasil Sem Racismo, a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação e o Plano de Ação de Durban, fruto da Conferência Mundial de 2001.

A função da SEPPIR é assessorar o Presidente da República na formulação, coordenação e articulação de políticas e diretrizes que visem promover a igualdade racial, proteção dos direitos de indivíduos e grupos raciais e étnicos, com ênfase na população negra. Para tanto, estabeleceu-se que sua atuação seria construída através de acompanhamento e parcerias com diversos ministérios e demais órgãos públicos, da cooperação com organismos nacionais e internacionais, públicos e privados e do acompanhamento do cumprimento de acordos e convenções internacionais. Suas principais linhas de atuação são: remanescentes de quilombos, educação, saúde, trabalho e relações internacionais. Através da coordenação de programas e parcerias, a SEPPIR tem procurado articular, apoiar e capitanear ações com diferentes propósitos (políticas de inclusão para diminuição das desigualdades, valorização da história da população negra) com investimento em ações transversais. Deve-se destacar a criação do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR), uma instância de caráter consultivo, integrante da estrutura da SEPPIR, constituído por 22 representantes da sociedade civil e 22 do governo federal.

Dentre as principais ações na área da educação, a SEPPIR desenvolve projetos em parceria com o Ministério da Educação, da Cultura e da Ciência e Tecnologia. São

A agenda governamental para tratar da questão racial exige a criação de programas e ações em outros órgãos.

projetos que visam a valorização da cultura afro-brasileira, apoio à implantação da Lei nº 10.639/2003 e o suporte aos/as alunos/as ingressantes nas universidades públicas por meio do sistema de ações afirmativas.³ Na área da saúde, a **Política Nacional de Saúde Integral da População Negra**, instituída pelo Ministério da Saúde, é seu principal projeto. No caso dos remanescentes de quilombos, destaca-se o **Programa Brasil Quilombola (PBQ)**, que reúne ações do Governo Federal para estas comunidades com a participação de vários ministérios e órgãos governamentais. Na área de emprego e renda, destacam-se os planos setoriais de qualificação que procuram apoiar trabalhadores específicos/as, como os/as trabalhadores/as domésticos/as com o **programa “Trabalho Doméstico Cidadão”** e trabalhadores/as de setores de serviço, com **programa “Afrodescendente”**. Esses programas são desenvolvidos em parceria com o Ministério do Trabalho, sendo que o programa “Trabalho Doméstico Cidadão” conta também com a parceira da Federação Nacional das Trabalhadoras Domésticas.

PLANAPIR

O Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial é composto por 12 eixos que se subdividem da seguinte forma: a) Eixos Setoriais - Trabalho e Desenvolvimento Econômico (Eixo 1); Educação (Eixo 2); Saúde (Eixo 3); Diversidade Cultural (Eixo 4); Direitos Humanos; Segurança Pública (Eixo 5); Desenvolvimento Social e Segurança Alimentar (Eixo 10); e Infraestrutura (Eixo 11); e b) Eixos Transversais: Comunidades Remanescentes de Quilombos (Eixo 6); Povos Indígenas (Eixo 7); Comunidades Tradicionais de Terreiro (Eixo 8); Política Internacional (Eixo 9); Juventude (Eixo 12). Acesse a íntegra do Plano em: <http://www.seppir.gov.br/publicacoes/planapir>. Acesso em: 08 Abr. 2011

Outro marco importante da atuação da SEPPIR/PR foi a realização da **I Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial**, em 2005. Tendo como referência as propostas aprovadas nesta conferência e outras políticas já encaminhadas pelo Governo Federal, **em 2009 foi lançado o Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PLANAPIR)**. O propósito do Plano é “indicar aos estados brasileiros objetivos e metas a serem seguidos para superar as injustiças raciais existentes no país por meio da adoção de políticas de ações afirmativas, associadas às políticas universais”.

Certamente **a agenda governamental para tratar da questão racial exige a criação de programas e ações em outros órgãos**. No Ministério da Educação destaca-se

3 | Em <<http://www.seppir.gov.br/acoes>> podem ser consultados as ações, programas e projetos desenvolvidos pela SEPPIR. Acesso em: 7 Abr 2011.

SECAD

Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade é a responsável pela coleção Educação para todos, que possui vários títulos correlatos a relações de gênero e raça.

Acesse www.dominiopublico.gov.br Acesso: 08 Abr. 2011.

por meio da “disseminação, fortalecimento institucional e articulação de políticas públicas que promovam a diversidade e a eliminação de todas as formas de discriminação”. Dentre elas, destacam-se o Programa Brasil, Gênero e Raça, a Comissão Tripartite de Gênero e Raça no Trabalho e o Fórum de Combate à Discriminação no Trabalho. O Ministério Público deve aqui ser lembrado, sobretudo pelas campanhas que têm sido realizadas junto aos diversos segmentos da sociedade, contra a discriminação racial, principalmente no âmbito do mercado de trabalho. O Programa de Promoção de Igualdade de Oportunidades para Todos, lançado em 2005, tem atuação nos marcos legais contra a prática da discriminação. O programa realizado pelo Ministério Público do Trabalho em parceria com a Diretoria de Estudos Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) tem como finalidade atuar no combate às discriminações racial e de gênero através do questionamento formal da composição do quadro de desigualdades entre homens e mulheres, negros/as e brancos/as nas empresas. **Os indicadores utilizados para medir a discriminação são: admissão (proporção de negros/as e mulheres), remuneração e ascensão.**

Há que se destacar ainda a importância dos parceiros não governamentais e organismos internacionais como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS) e Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), cuja agenda de trabalho no país

a criação da **SECRETARIA DE EDUCAÇÃO CONTINUADA, ALFABETIZAÇÃO E DIVERSIDADE (SECAD)**, com ações voltadas para, também, para a população negra e indígena, como a produção de material didático e a capacitação de educadores/as.

No Ministério do Trabalho as ações integram o programa Combate à Discriminação no Trabalho. Tais ações visam a promoção de igualdade de oportunidades,

Os indicadores utilizados para medir a discriminação são: admissão (proporção de negros/as e mulheres), remuneração e ascensão.

TEMÁTICA RACIAL

O Fundo das Nações Unidas pela Infância (UNICEF) em parceria com a SEPPIR lançou, em 2010, a Campanha *Por uma infância sem racismo*. O objetivo da campanha é mobilizar a sociedade brasileira para a necessidade de assegurar a equidade e a igualdade étnico-racial desde a infância. Acesse www.genero-racaetnia.org.br e veja o vídeo da Campanha do UNICEF para mais dados sobre o tema.

tem privilegiado mais, nos últimos anos, a **TEMÁTICA RACIAL**.

Na construção dessas parcerias destaca-se o Programa de Combate ao Racismo Institucional, realizado pelo Ministério Britânico para o Desenvolvimento Internacional (DFID) em parcerias com diversos órgãos governamentais e outros parceiros internacionais⁴. O relatório do Programa define o racismo institucional como

(...) o fracasso coletivo de uma organização em prover um serviço profissional e adequado às pessoas por causa de sua cor, cultura ou origem étnica. Ele pode ser visto ou detectado em processos, atitudes ou comportamentos que denotam discriminação resultante de preconceito inconsciente, ignorância, falta de atenção ou de estereótipos racistas que coloquem minorias étnicas em desvantagem.

O objetivo do programa é:

Apoiar o setor público no combate e prevenção do racismo institucional e a sociedade civil no monitoramento e avaliação desse processo. O PCRI-Saúde constitui-se num estudo de caso sobre como o racismo institucional pode ser abordado dentro do Ministério da Saúde, de modo a permitir as necessárias ligações entre a política federal e sua execução nas esferas estadual e municipal. A meta do PCRI-Saúde é contribuir para a redução das iniquidades raciais em saúde. Para isso, colabora na formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas dentro do Sistema Único de Saúde (SUS).⁵

Embora a agenda das ações afirmativas esteja enfrentando diversos aspectos relacionados à questão racial, **a desigualdade racial é considerada o seu efeito mais visível e/ou mensurável** e vem sendo o principal instrumento de mobilização.

4 | Ministério da Saúde (MS), a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), o Ministério Público Federal (MPF), a Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

5 | DFID, Programa de Combate ao Racismo Institucional, Boletim Eletrônico Nº2, março-abril de 2005.

Em relação ao acesso ao ensino superior público, a criação de cotas para negros/as nas universidades públicas foi um dos temas pioneiros neste debate. É o tema que recebe mais destaque na mídia e, conseqüentemente, o que tem gerado mais polêmica. Se, por um lado, há a defesa de que o sistema educacional brasileiro é “racialmente” desigual, por outro, as propostas de mudanças nas regras de ingresso são muito questionadas.

O projeto de lei 3627/2004 que institui o Sistema Especial de Reserva de Vagas para estudantes egressos/as de escolas públicas, em especial negros/as e indígenas, nas instituições públicas federais de educação superior não foi aprovado de forma definitiva. As principais polêmicas sobre a questão envolvem tanto o seu princípio, quanto seus processos de execução (autonomia universitária, o uso do sistema de cotas *versus* outras modalidades de inclusão, obrigatoriedade *versus* incentivos).

A despeito da inexistência de uma legislação federal sobre o tema, desde 2001 diversas universidades públicas adotam algum tipo de sistema de reserva de vagas, tais como o sistema de cotas que tomam como referência raça, etnia e/ou renda, ou o sistema de bônus de pontuação nos vestibulares.

*Embora a agenda
das ações
afirmativas esteja
enfrentando
diversos aspectos
relacionados à
questão racial,
a desigualdade
racial é
considerada o seu
efeito mais visível*

Conforme dados do ano de 2008, produzidos pelo IPEA:

DISTRIBUIÇÃO DAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS QUE IMPLANTARAM PROGRAMAS DE AÇÕES AFIRMATIVAS PARA O INGRESSO NO ENSINO SUPERIOR, POR TIPO DE INSTITUIÇÃO E TIPO DE PROGRAMA (ANO 2008)⁶.

TIPO DE PROGRAMA	TIPO DE INSTITUIÇÃO		
	FEDERAL	ESTADUAL	TOTAL
BONIFICAÇÃO	1	4	5
COTAS RACIAIS	3	2	5
COTAS SOCIAIS	4	6	10
COTAS RACIAIS E SOCIAIS (INDEPENDENTES)	4	3	7
COTAS RACIAIS E SOCIAIS (SOBREPOSTAS)	9	12	21
TOTAL	21	27	48

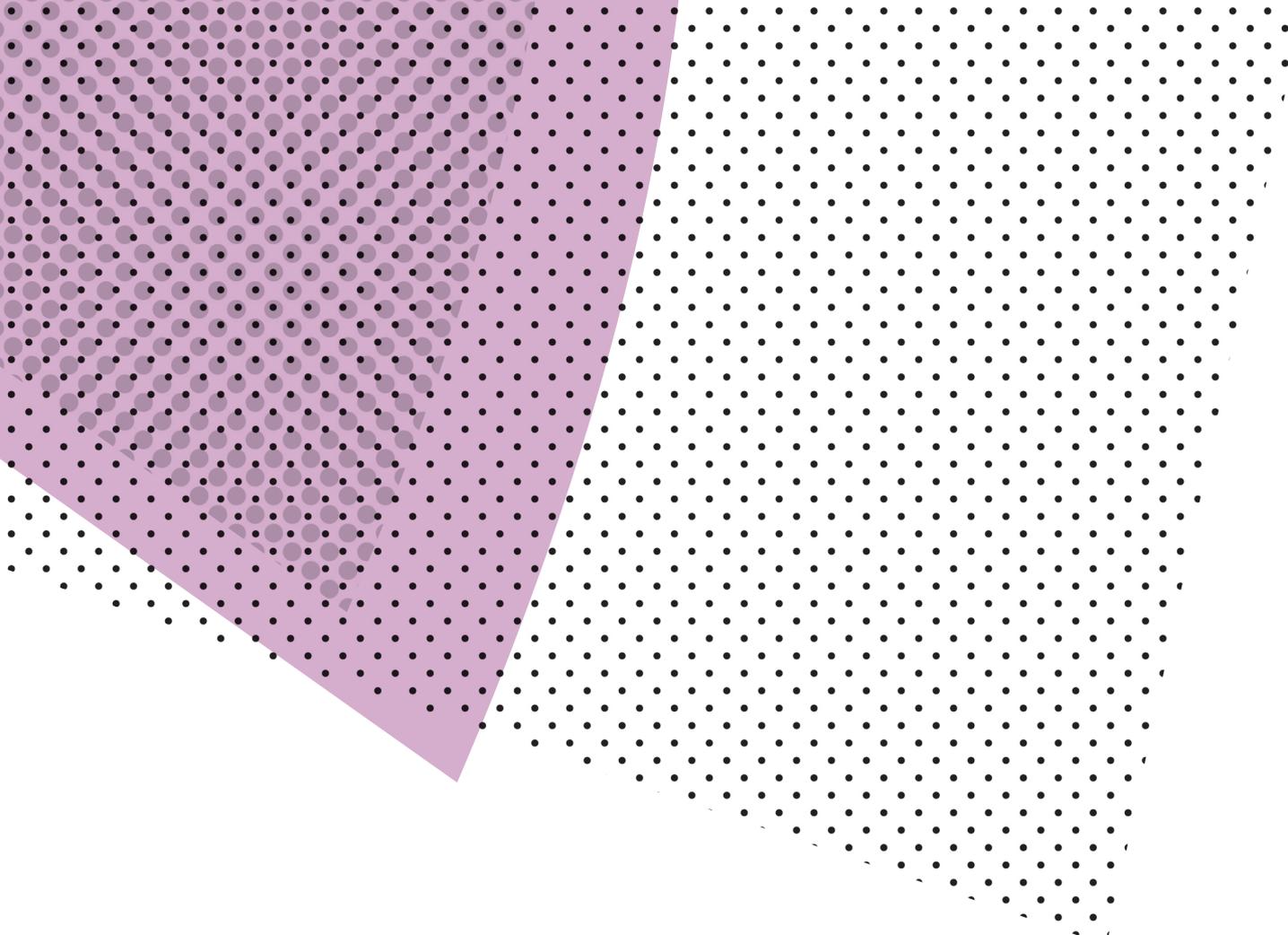
Ainda que prevaleça o modelo das cotas em relação ao bônus, apenas cinco das 48 instituições públicas de ensino superior utilizam somente cotas raciais e dez executam somente as cotas sociais. Nos demais há sempre uma composição ou sobreposição desses critérios. No modelo de cotas sociais e raciais independentes o/a estudante opta por uma das modalidades, enquanto no modelo de cotas sociais e raciais sobrepostas os/as candidatos/as negros/as devem preencher os dois critérios.

6 | Extraído de IPEA. Texto para discussão, 1355, abril de 2008 p.109.

GLOSSÁRIO

Planos Plurianuais (PPA) - Estabelece os projetos e os programas de longa duração do governo, definindo objetivos e metas da ação pública para um período de quatro anos.

Interpelação – aviso ou advertência judicial afim de que seja cumprido um acordo firmado.



QUESITO COR

AO SE FALAR DE RACISMO, SURGEM NOVOS OLHARES E VELHAS RESISTÊNCIAS. COMO AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ÂMBITO FEDERAL TÊM ENFRENTADO O RACISMO?

O SISTEMA PÚBLICO DE INFORMAÇÃO: COR E RAÇA

Ao tratar da questão do sistema público de informação sobre o quesito cor/raça, é importante afirmar novamente que apesar da constatação da inexistência das raças e de que a diversidade intragrupos é maior do que entre grupos diferentes, as diversas manifestações de racismo e discriminação em nossa sociedade persistem. Fato que reafirma o caráter político do conceito de raça e a sua atualidade, a despeito de sua insustentabilidade do ponto de vista biológico, como visto no módulo 3 deste Curso. Assim, o conceito de “raça” é aqui entendido como uma ferramenta analítica que possibilitará ao/à cientista, ao/à pesquisador/a social e ao/à gestor/a de políticas públicas, refletir e analisar situações de discriminação e desigualdade baseadas em motivações raciais.

Essa posição é apoiada nos argumentos que Guimarães (2002) utiliza quando, ao negar o conceito de raça biológica, enfatiza que nada na espécie humana pode ser

classificado cientificamente como “raça” e que “(...) **o que chamamos de “raça” tem existência nominal efetiva e eficaz apenas no mundo social** e, portanto, somente no mundo social pode ter realidade plena” (Guimarães, 2002:50).

Ainda segundo Guimarães, as raças foram abolidas do discurso erudito e popular no período de 1930 a 1970, quando vigorou o discurso do mito da democracia racial no Brasil. Paradoxalmente, na prática, as queixas sobre discriminação associadas à cor, bem como à taxa de desigualdades aumentaram. Essas vozes isoladas de denúncia dessa realidade fortaleceram um discurso identitário que redundou na reconstrução étnica e cultural no Brasil (Guimarães, 2002:51). No dizer desse autor:

“(...) A assunção da identidade negra significou, para os negros, atribuir à ideia de raça presente na população brasileira que se autodefine como branca a responsabilidade pelas discriminações e desigualdades que eles efetivamente sofrem” (Guimarães, 2002:51).

Sendo assim, o uso do termo raça é retomado, de forma positivada, pela luta antirracista no Brasil. Tomando como exemplo o caso do mercado de trabalho, o que se procura denunciar é que o acesso às ocupações e os critérios de remuneração da força de trabalho não são definidos exclusivamente pela relação de compra e venda característica de uma sociedade de mercado. Mas, dentre outras coisas, por meio de dois fatores preponderantes para a definição de ocupação: os aspectos raça/cor e gênero do/a trabalhador/a, “responsáveis por todas as consequências e responsabilidades pela manutenção das desigualdades (...)” (Bento, 2000:295).

Nas últimas décadas, a informação do cor/raça está no centro de instigantes debates na sociedade brasileira devido às questões acerca da ideia de raça discutidas anteriormente. A introdução do chamado “quesito cor/raça” nos instrumentos de coleta de informação oficiais tem sido uma das principais bandeiras do Movimento Negro no Brasil, uma vez que se considera a única forma de mensurar o grau de desigualdade racial existente no país, informação fundamental para o direcionamento das políticas

“(...) o que chamamos de “raça” tem existência nominal efetiva e eficaz apenas no mundo social e, portanto, somente no mundo social pode ter realidade plena”

públicas. Em relação aos seus critérios, há, em geral, duas formas de classificação: uma que é feita pelo/a entrevistador/a ou pessoa responsável pelo preenchimento dos dados (no caso de registros administrativos), e a outra, a autodeclaração, na qual o/a próprio/a entrevistado/a, usuário/a ou público beneficiado, informa sua cor/raça. Vejamos como esta questão tem sido tratada nos levantamentos demográficos oficiais e, posteriormente, como esta questão tem sido tratada nas políticas das áreas da saúde, educação e trabalho.

AS INFORMAÇÕES CENSITÁRIAS: UM BREVE HISTÓRICO

No ano de 2007, o percentual da população negra (pretos/as e pardos/as) no Brasil superou o da população branca. Naquele ano, 49,8% da população identificou-se como preta ou parda. Embora essa informação tenha se destacado pelo fato desses grupos passarem a compor metade da população, segundo Soares (2008) esse não é um fato inusitado ao nos determos na história da demografia de cor no Brasil, pois “o Censo de 1890, possivelmente o primeiro com boa cobertura da população brasileira, apontava que 56% dos brasileiros eram negros” (Soares, 2008: p.97).

O quesito cor/raça foi coletado no primeiro Censo Demográfico ocorrido no Brasil em 1872. O referido censo, em relação à cor ou raça, coletava informações sobre “brancos/as”, “pretos/as”, “pardos/as” e “caboclos/as”. Naquela configuração histórica, o termo “pardo” pretendia diferenciar os/as negros/as cativos/as, não importando se os/as mesmos/as fossem pretos/as ou miscigenados/as, dos/as negros/as livres ou forros/as. Já no primeiro Censo, em 1872, o/a negro/a liberto era considerado “pardo/a”, identificando como “pretos/as” os/as que eram escravos.

Osório (2003) discutindo a construção das categorias oficiais do país e sua adequação para estudos sobre desigualdades aponta que houve pouca mudança nas categorias classificatórias utilizadas no primeiro censo. Segundo o autor:

No segundo Censo brasileiro, o de 1890, o termo pardo foi substituído por mestiço. Os Censos subsequentes ignoraram a raça até 1940, quando a cor da população voltou a ser coletada quase segundo as mesmas categorias do Censo de 1872. O termo designador dos mestiços voltou a ser pardo e, em razão do fluxo de imigração asiática, foi criada a categoria amarela. Não havia uma categoria específica para indígenas. Desde então, a única alteração no sistema classificatório, que não foi empregado no Censo de 1970, foi justa-

mente o acréscimo da categoria indígena na década de 1990. É interessante notar que, do Censo de 1940 até o de 1991, a classificação era só de “cor”. Foi com a inclusão da categoria indígena, a partir do Censo de 1991, que a classificação passou a ser de “cor ou raça”, ganhando suas cinco categorias atuais (Osório: 2003:20-21).

Petrucelli (2000) afirma que as categorias de cor encontradas nesse levantamento foram construídas culturalmente para dar conta de nuances fenotípicas, permitindo uma identificação da cor “dentro de uma escala cromática em posições relativas de distanciamento social variado com a categoria negro”. Tais denominações também são entendidas pelo autor como uma das estratégias utilizadas para contrabalançar práticas de discriminação. **Constroem-se matizes que se aproximam do componente de pele mais clara, na tentativa de uma melhor aceitação social.** Dessa forma, a atribuição de cor a uma pessoa é feita de maneira que depende do convívio e, normalmente, vem revestida de significados no interior de um contexto histórico-cultural e social específicos.

De um modo geral, desde a realização do primeiro levantamento de informação sobre a raça no Brasil, em 1872 os/as pesquisadores/as têm buscado apreender o significado da diversidade dos termos usados no cotidiano das relações raciais no país (Araújo, 1987:15). Um dos eixos dessa discussão tem sido a crítica à simplificação das categorias de classificação racial utilizada pelas pesquisas oficiais, em comparação com a riqueza da terminologia usada pela população para definir sua própria cor. Para alguns/algumas estudiosos/as, a multiplicidade de termos que falam da cor na sociedade brasileira estaria apontando para a importância e complexidade da questão da classificação social a partir da condição racial. Nesse sentido, o debate em torno da “classificação legítima” estará sempre aberto.

**Constroem-se
matizes que se
aproximam do
componente de
pele mais clara,
na tentativa
de uma melhor
aceitação social.**

O QUESITO COR/RAÇA NA SAÚDE

A temática raça/cor esteve, por longos anos, ausente dos debates acerca da saúde pública no Brasil. **A coleta do quesito cor/raça tem sido uma reivindicação do movimento negro.** Além de ser um recurso para explicitar as desigualdades raciais, a justificativa para essa demanda está na necessidade de se conhecer melhor os aspectos de vida e saúde da população negra. Adorno, Alvarenga e Vasconcellos (2004) analisando a demanda pela inclusão do quesito cor/raça nas informações expõem que:

“Entre as décadas de 1970 e 1980, podemos citar a construção do conceito de ‘Saúde Coletiva’ e a introdução, na discussão, dos modelos classificatórios que propunham, ao mesmo tempo, superar a concepção de população como soma de indivíduos e compreender a distribuição das doenças e agravos na população introduzindo como forma interpretativa e alternativa às variáveis estratificadas, como renda, ocupação, escolaridade, o conceito de ‘classe social’ importando, de certa forma, problemas de sua utilização nas próprias ciências sociais para o campo da Saúde Pública. Discussões como esta não desempenharam apenas função retórica, mas tiveram peso na própria construção recente das políticas de saúde e na formação de pessoal para esta área”.

No início da década de 1990 essa discussão foi adiante no município de São Paulo e na cena social para apontar a necessidade de dados sobre a situação de saúde da população negra, na medida em que não se dispunha de dados oficiais sobre saúde e raça no Brasil. Segundo Roland (1998), contando com o apoio do então secretário municipal de Saúde, foi realizada uma audiência com setores do movimento negro na qual foi solicitada a introdução do quesito cor/raça dos/as usuários/as do sistema municipal de saúde nos prontuários e em todo o sistema de informação.

Segundo Pinto e Souza (2002), **o “quesito cor/raça” ou a identificação racial é um item necessário e indispensável nos serviços de saúde**, não apenas por facilitar o diagnóstico e prevenção de doenças atualmente consideradas étnicas, mas, sobretudo, pela possibilidade de saber do que adoecer e do que morrer a população negra no Brasil.

*Segundo Pinto e
Souza (2002),
o “quesito cor/
raça” ou a
identificação
racial é um item
necessário e
indispensável nos
serviços de saúde*

ANEMIA FALCIFORME

O sangue é formado de células vermelhas denominadas hemácias. As hemácias são células redondas repletas de um pigmento chamado hemoglobina, que dá a cor vermelha ao sangue. Essa hemoglobina chama-se **A**. A hemoglobina e o ferro são responsáveis por levar o oxigênio do pulmão para todo o corpo, para que todos os órgãos funcionem bem.

A anemia é a diminuição da hemoglobina no sangue. Na maioria das vezes, essa diminuição ocorre por falta de ferro no sangue, razão pela qual os órgãos não recebem a quantidade suficiente de oxigênio e não podem desempenhar bem suas funções

A Anemia Falciforme é uma anemia que acontece porque algumas pessoas não têm a hemoglobina **A** e, em seu lugar, produzem outra hemoglobina diferente daquela, a hemoglobina **S**. A hemoglobina **S** não exerce a função de oxigenar o corpo de forma satisfatória, o que leva essas pessoas a terem sempre uma anemia que não é corrigida nem com alimentação nem com ferro. Nessas pessoas, as hemácias, em vez de redondas, tomam a forma de meia-lua ou foice. Essas células afoiçadas têm muita dificuldade de passar pelas veias, que levam o sangue para os órgãos, ocasionando seu entupimento e muitas dores, principalmente nos ossos.

Há muitos anos, no continente africano, a alta incidência de malária provocou uma mutação genética. Com essa alteração, habitantes dessa região passaram a produzir a hemoglobina **S**, em vez da hemoglobina **A**. Assim, aquele/a que tivesse na hemácia a hemoglobina **S** não seria infectado/a pela malária. Isso diminuiu bastante a morte pela malária. Em virtude do tráfico de africanos/as e dos movimentos populacionais em busca de melhores condições de vida, essa mutação se espalhou pelo mundo. No Brasil, há muitas pessoas com anemia falciforme, principalmente os afrodescendentes, devido ao fato de o país ter recebido um grande contingente de população africana e por apresentar alto grau de mistura de raças. Adaptação de: Brasil. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Especializada. *Manual da anemia falciforme para a população / Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Atenção Especializada*. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2007.

Em meados de 1995, com a entrega do **documento reivindicatório “Por uma política nacional de combate à desigualdade racial”** ao então Presidente da República, pela implementação de um Programa de **ANEMIA FALCIFORME** e no cenário municipal, pela implementação do quesito cor/raça nos formulários de saúde, foi possível iniciar as pesquisas sobre **morbi-dade** e mortalidade da população negra.

Segundo Edna Muniz, psicóloga e assistente social, funcionária da Secretaria da Saúde do Município de São Paulo há mais de 20 anos e integrante da equipe que formulou e realizou a primeira experiência de implementação do quesito cor/raça no Brasil, em 1991:

(...) a experiência de São Paulo foi um marco nos estudos sobre a população negra porque possibilitou: a entrada da pauta do movimento negro na agenda governamental; constituir um grupo de trabalho com o objetivo de planejar, implantar, capacitar e monitorar a introdução do quesito cor no Sistema Municipal de Saúde; efetivar seminários sensibilizadores e processos de formação de gestores, médicos e técnicos da saúde em geral e a abertura para a construção de uma política de saúde específica a partir dos dados de desigualdades levantados.¹

1 | Fonte: www.ceert.org.br/modulos/publicacoes/saude_entrevista2.php?id=47.

Ainda segundo Muniz, as maiores dificuldades para a implementação do quesito cor/raça residiam na dificuldade de entendimento do que é ser negro/a no Brasil e as diferenças entre marca (aparência) e origem (local de origem ou ascendência), além da não percepção da importância da coleta do quesito cor/raça pelos/as profissionais.

Para o movimento negro, atualmente mais representado no âmbito das administrações municipais, estaduais e federal, a reivindicação da introdução do quesito cor/raça em instrumentos de informação e da sua utilização em estudos de saúde pública se justifica como forma de desvelar o mito da democracia racial que contribuiu para o ocultamento da cor/raça dos indivíduos, impedindo o monitoramento da discriminação racial (Silva, 2003).

Em 2007, o Ministério da Saúde promoveu diversos encontros, inclusive o Seminário Saúde da População Negra (São Paulo, 2004), para definir metas e indicadores para o período 2008-2011, apresentando importantes contribuições para inclusão no Plano Nacional de Saúde da População Negra:

- *Inclusão do quesito cor/raça entre as informações essenciais dos atendimentos realizados pelo SUS e na rede suplementar de serviços;*
- *Inclusão do quesito cor/raça em todos os levantamentos e pesquisas epidemiológicas;*
- *Investimentos na formação continuada de recursos humanos para a coleta de informação autodeclarada de cor/raça, segundo as categorias do IBGE;*
- *Investimentos na formação continuada de recursos humanos para alimentação dos sistemas, processamento, análise e interpretação de dados desagregados por cor/raça;*
- *Utilização de cor/raça como categoria analítica na construção dos perfis de morbimortalidade, de carga de doenças e de condições ambientais;*
- *Investimentos em tecnologias de integração e compatibilização das diversas bases de dados existentes, na área social e da saúde;*
- *Investimentos na criação de um sistema único de informação em saúde no qual figure o quesito cor/raça;*
- *Avaliação e monitoramento da qualidade da informação.*

Os avanços da luta do movimento negro brasileiro no âmbito da saúde culminaram na construção da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra, aprovada pelo Conselho Nacional de Saúde em 2006. Seu Plano Operativo², lançado em abril de 2008, estabeleceu as estratégias, os indicadores e as metas que devem orientar a intervenção, para o período 2008-2011, do Sistema Único de Saúde (SUS) no processo de

2 | Ministério da Saúde, abril de 2008

enfrentamento das iniquidades em saúde, com enfoque na abordagem étnico-racial. O Plano prevê ainda, como problemas a serem enfrentados: o racismo como determinante social das condições de saúde, acesso, discriminação e exclusão social, e os índices de morbidade e mortalidade na população negra.

Assim, verificam-se os seguintes fatores como fundamentais para a promoção real da igualdade racial e a garantia dos direitos sociais da população negra: a articulação institucional, a publicação de relatos das experiências bem sucedidas na implementação do quesito cor e a preparação de cursos de capacitação e formação de técnicos/as das instituições públicas e privadas para trabalhar com a saúde integral da população negra.

O QUESITO COR NA EDUCAÇÃO E NO MERCADO DE TRABALHO

Em 2004, foi realizada uma parceria entre o Ministério da Educação, pesquisadores/as, militantes do movimento negro e instituições do governo ligadas aos direitos humanos, que propiciou o desencadeamento de uma série de ações com o intuito de conhecer a realidade dos/as estudantes negros/as matriculados/as no sistema de ensino brasileiro. Essa iniciativa redundou na inclusão do quesito cor/raça no questionário do Censo Escolar como uma das principais medidas para sanar a ausência de estatísticas oficiais sobre o número de estudantes negros/as nas escolas do País. O **Censo Escolar** já incluía o **levantamento da situação educacional dos/as estudantes na zona rural, por sexo e por tipo de necessidade especial, mas o quesito cor/raça ainda estava ausente** como instrumento de medição e promoção da igualdade.

*O Censo Escolar
já incluía o
levantamento
da situação
educacional
dos/as estudantes
na zona rural,
por sexo e por tipo
de necessidade
especial, mas o
quesito cor/raça
ainda estava
ausente como
instrumento
de medição e
promoção da
igualdade.*

Os critérios de declaração dos/as estudantes seguiram os padrões adotados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que utiliza as **categorias: branca, parda, preta, indígena e amarela**. A coleta de informações por cor passou a funcionar como mais uma ferramenta na definição de políticas de promoção da igualdade e de melhoria da qualidade para as políticas públicas, como a adoção de sistemas de cotas.

Segundo Aparecida Bento, do Centro de Estudos das Relações de Trabalho e Desigualdades – CEERT, a ausência da cor na coleta conferia neutralidade aos dados, como se todos os/as brasileiros/as experimentassem da mesma forma a educação, a saúde, o trabalho e os direitos de cidadania. “Se a cor aparece como dado, há uma súbita revelação de quão diferentes são as trajetórias de cada grupo”.³

A justificativa do Projeto de Lei 2827/2003 descreve bem a importância da obrigatoriedade de incluir o quesito cor/raça nas fichas de matrícula e nos dados cadastrais das Instituições de Educação Básica e Superior, públicas ou privadas, em suas diversas modalidades de ensino:

*A obrigatoriedade de incluir o recolhimento de dados relativos à questão racial, independente do modelo de ficha de matrícula adotado por cada Unidade ou Sistema de Ensino, a todas as Instituições de Ensino Básico e Superior, público ou privado, em suas diversas modalidades, resguardados o grau de autonomia que lhes é conferida, torna possível a todas as esferas governamentais ou não, a consolidação de dados universalizados, a produção de informação e de conhecimentos necessários à formulação e implantação de políticas públicas na área educacional e de políticas integradas. Neste sentido, a coleta de dados relativos à cor/raça de todos os estudantes brasileiros propiciará ao Estado e aos gestores públicos das diferentes esferas de governo, a implantação e execução de políticas afirmativas voltadas à promoção de democracia, de igualdade racial, de oportunidade e de inclusão social.*⁴

No âmbito do mercado de trabalho, o registro e a análise da categoria cor/raça da mão-de-obra empregada e desempregada também constituem importante instrumento político para a percepção de práticas sociais de exclusão ou inclusão de grupos discriminados socialmente. Embora muitas das informações sobre desigualdades raciais no

3 | Fonte: <http://www.inep.gov.br/imprensa/noticias/censo/escolar/news04_06.htm> Acesso em 08 Abr.2011.

4 | <http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/diarios/pdf/sf/2006/07/07072006/23113.pdf>

mercado de trabalho sejam acessíveis devido à sua coleta nas pesquisas demográficas (Censos e PNADS) e específicas sobre emprego, não há informação disponível sobre a cor em registros administrativos. A **RAIS – Relatório Anual de Informação Social** passou a coletar esta informação, mas ela não é divulgada junto com o restante dos dados sobre trabalho.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nos últimos quinze anos, o Brasil viveu intensas transformações no campo das políticas públicas voltadas para a questão racial, no sentido de reconhecimento e enfrentamento das desigualdades raciais. Alguns fatores se destacam nesse processo: a participação da sociedade civil, as mudanças na agenda governamental em todas as esferas, a participação em eventos internacionais e a exigência no cumprimento de acordos e tratados.

No que concerne à participação da sociedade civil, os estudos que abordam essa temática são unânimes em ressaltar a importância da Constituição de 1988 como um marco importante para as mudanças ocorridas no país. Tais mudanças devem-se ao crescimento da atuação dos movimentos sociais, impulsionados pelos rumos da transição democrática (Guimarães, 2005, Barcelos, 1996). Na agenda federal, enfatiza-se a criação do PNDH I e ações subsequentes no âmbito dos ministérios. Merece realce também a criação de Conselhos como eventos iniciais de um processo de mudança, intensificado após a Conferência de Durban, onde o Brasil teve uma participação de destaque.

Embora as Ações Afirmativas não se limitem à ação de caráter público tampouco de âmbito federal, dado o extenso leque de políticas vigentes, nesta unidade optou-se por descrever como adveio o processo de construção da agenda sobre a temática racial com ênfase nessa esfera. Vale consultar, também, as várias **CONFERÊNCIAS NACIONAIS, PLANOS NACIONAIS E OUTROS DOCUMENTOS NACIONAIS** voltados para a promoção da igualdade de gênero e raça.

No próximo módulo - *A transversalidade de Gênero e Raça na Gestão Pública* - será retomada a atuação dos movimentos sociais nesse âmbito.

CONFERÊNCIAS NACIONAIS, PLANOS NACIONAIS E OUTROS DOCUMENTOS NACIONAIS

Linha do tempo:

1989

Aprovação Lei nº 7.716, de autoria do deputado federal Carlos Alberto Oliveira. A chamada “Lei Caó” prevê a punição para atos motivados pelo preconceito de cor ou raça;

1995

Marcha Zumbi dos Palmares Contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida;
Criação do Grupo de Trabalho Interministerial para a Valorização da População Negra;

1996

I Conferência Nacional de Direitos Humanos;
Lançamento do Primeiro Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH I);

2001

III Conferência Mundial das Nações Unidas contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerâncias Correlatas;
Criação do Conselho Nacional de Combate à Discriminação – CNCD;
Criação do Comitê Técnico da Saúde da População Negra – CTSPN, no âmbito da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde;
Introdução da variável raça no Sistema de Informação de Agravos de Notificação (SINAN);
Publicação do Boletim Epidemiológico do estado de São Paulo apresentando dados de notificação incluindo cor/raça;

2002

VII Conferência Nacional de Direitos Humanos;
Lançamento do Segundo Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH II);
Decreto Presidencial nº 4.228, de 13 de maio de 2002, institui o Programa Nacional de Ações Afirmativas, sob a coordenação da Secretaria de Direitos Humanos do Ministério da Justiça;

2003

Início do Governo Lula;
Criação da Secretaria dos Direitos Humanos da Presidência da República – SEDH-PR, da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – SEPPIR e da Secretaria de Políticas para as Mulheres – SPM;
Edição do decreto 4.778, que regulamenta o artigo 68 (ADCT) da Constituição Federal, relativo à regularização dos Territórios Quilombolas;
Edição da Lei 10.639, que torna obrigatória a inclusão da História da África e das culturas afro-brasileiras nas escolas públicas e privadas da Educação Básica;

CONFERÊNCIAS NACIONAIS, PLANOS NACIONAIS E OUTROS DOCUMENTOS NACIONAIS (CONT.)

2004

I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres;
Lançamento do I Plano Nacional de Políticas para Mulheres;
IX Conferência Nacional de Direitos Humanos;
Lançamento do Programa Brasil Sem Homofobia;
Lançamento do Brasil Afroatitude: Programa Integrado de Ações Afirmativas para Negros;
Divulgação do Boletim Epidemiológico – AIDS de 2004, divulgado pelo Ministério da Saúde, com dados sobre o crescimento da epidemia entre mulheres e negros;

2005

I Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial;
Criação da Rede Afro LGBT, durante o 1º Encontro Nacional de Ativistas LGBT Afrodescendentes, na cidade de Brasília;
Lançamento da campanha do Ministério da Saúde no Dia Mundial de Luta contra a AIDS com ênfase na “população negra”, intitulada AIDS e Racismo – O Brasil tem que Viver sem Preconceito;
Lançamento do Programa Estratégico de Ações Afirmativas: População Negra e AIDS; 2006
Lançamento da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra;

2007

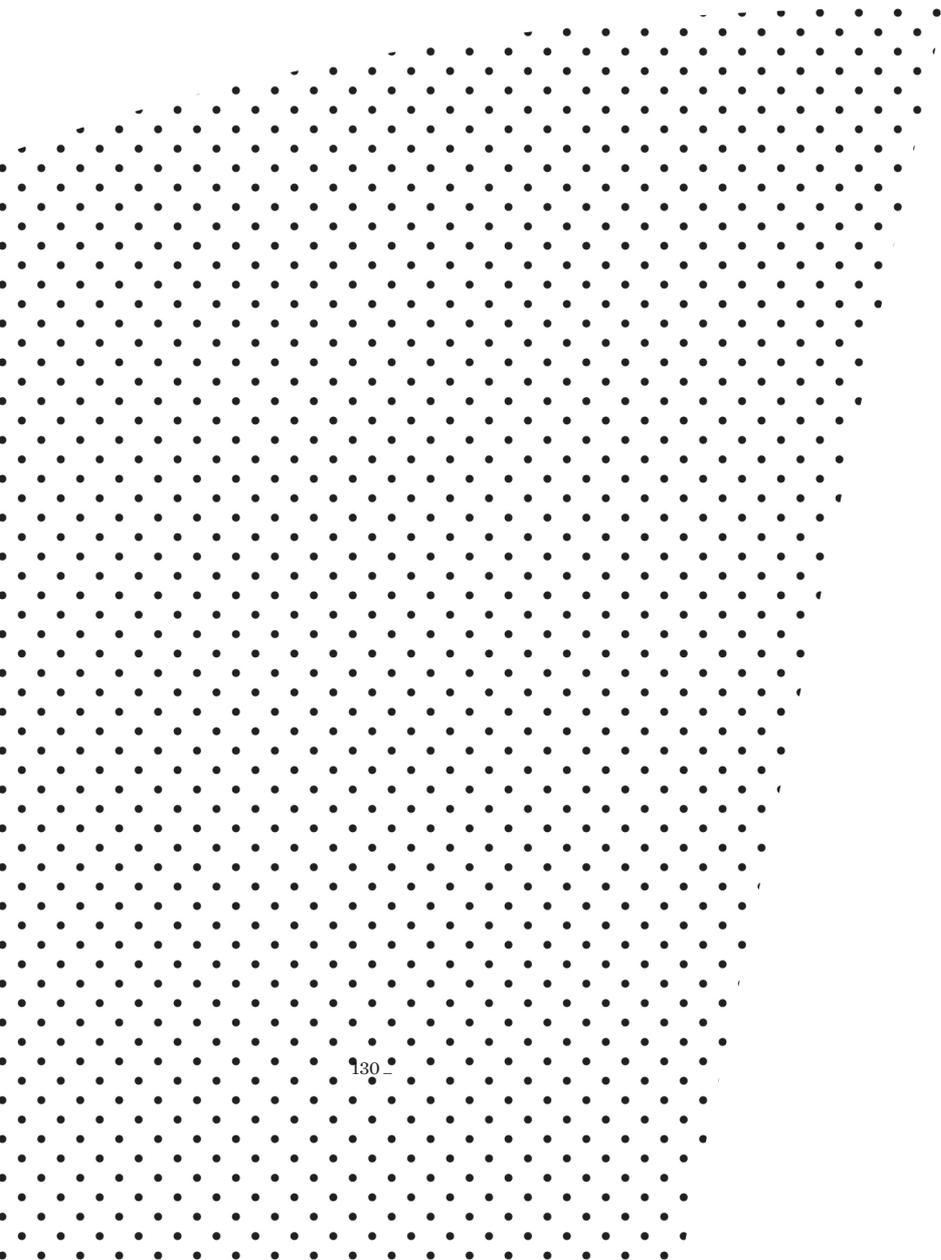
- II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres
- Lançamento do I Plano Nacional de Políticas para Mulheres;

2009

Conferência de Exame de Durban (Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, Xenofobia e Múltiplas Formas de Discriminação, 2001), entre 20 e 24 de abril, em Genebra;
II Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial;
Lançamento do Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial.

Morbidade – é a designação do alcance de uma determinada doença, com relação à população total, para a qual se pode produzir taxas de incidência e prevalência.

Morbimortalidade – universo de pessoas atingidas por certas doenças e que podem ou não chegar a óbito.



BIBLIOGRAFIA

ADORNO, R. C. F.; ALVARENGA, A. T.; VANSCONCELLOS, M. P. Quesito cor no sistema de informação em saúde. **Estudos Avançados**. São Paulo: v. 18, n. 50, p. 119-123, 2004.

ALEXANDER, Jeffrey C. Ação Coletiva, Cultura e Sociedade Civil: Secularização, atualização, inversão, revisão e deslocamento do modelo clássico dos movimentos sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo: v. 13, n. 37, June 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091998000200001&lng=en&nrm=iso> Acesso em: 11 maio 2011.

ALTAVILA, J. de. **Origem dos Direitos dos Povos**. 6.ed. São Paulo: Ícone, 1995, Editora Ltda.

ALVAREZ, S. E. Advocating Feminism: The Latin American Feminist NGO 'Boom'. **International Feminist Journal of Politics**, London, v. 1, n. 2, p. 181-209, nov. 1999.

APPIO, E. **Controle Judicial das Políticas Públicas no Brasil**. 1.ed. Curitiba: Juruá, 2006.

ARATO, A. A reconstruction of Hegel's theory of civil society. **Cardozo Law Review**. [s.l.]: v. 10, p. 1363, 1989.

AVRITZER, L. Sociedade civil: além da dicotomia Estado-mercado. In: _____. (org.) **Sociedade civil e democratização**. Belo Horizonte: Livraria Del Rey Editora, 1994.

BARBEIRO, H. **História Geral**. São Paulo: Editora Moderna, 1976.

BARCELOS, L. C. Mobilização racial no Brasil: uma revisão crítica. **Afro - Ásia**. Salvador: n. 17, p. 187-212, 1996.

BENJAMIN, W. **Diário de Moscou**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

BENTO, M. A. Raça e gênero no mercado de trabalho. In: ROCHA, M. I. B. (org.). **Trabalho e Gênero: mudanças, permanências e desafios**. 34.ed. Campinas: ABEP, NEPO/UNICAMP; CEDEPLAR/UFMG, p. 295-307, 2000

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Texto constitucional promulgado em 05 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas emendas constitucionais nº 1/92 a 52/2006. Brasília: Senado Federal / Subsecretaria de Edições Técnicas, 2006.

BRASIL. Ministério da Saúde / Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa / Departamento de Apoio à Gestão Participativa. **Política Nacional de Saúde Integral da População Negra**. Plano Operativo. Série B: Textos Básicos de Saúde. Brasília: Ministério da Saúde, 2008.

_____. Ministério da Saúde / Secretaria de Atenção à Saúde / Departamento de Atenção Especializada. **Manual da anemia falciforme para a população**. Série A: Normas e Manuais Técnicos. Brasília: Ministério da Saúde, 2007.

_____. Senado Federal. **Justificativa do Projeto de Lei 2827/2003**. Diário do Senado Federal, Brasília, 08 jul. 2006. Disponível em: < <http://www.senado.gov.br/publicacoes/diarios/pdf/sf/2006/07/07072006/23113.pdf>>. Acesso em 11 maio 2011.

_____. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Programa Nacional de Direitos Humanos I**. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2007.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Crise econômica e Reforma do Estado no Brasil**. São Paulo: Editora 34, 1996.

BULOS, U. L. **Constituição Federal Anotada**. 4.ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 3ª ed. Coimbra: Almedina, 1999.

CARDOSO, R. C. L. A trajetória dos movimentos sociais. In: DAGNINO, E. (org.). **Os Anos 90: Política e Sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, p. 81-90, 1994.

COMPARATO, F. K. **Direito Público: estudos e pareceres**. São Paulo: Saraiva, 1996.

COSTA, M. O. **Trabalho Decente Segundo Estudos da Organização Internacional do Trabalho**. 2009. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/17550/trabalho-decente-segundo-estudos-da-organizacao-internacional-do-trabalho>> Acesso em: 11 maio 2011.

DAGNINO, E. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: _____. **Os Anos 90: Política e Sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, p. 103-115, 1994.

_____. ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, D. (coord.) **Políticas de Ciudadanía y Sociedad Civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, p. 95-110, 2004.

DEMO, P. **Politicidade: razão humana**. Campinas: Papirus, 2002.

DE PLÁCIDO E SILVA, O. J. de **Vocabulário Jurídico**. 15.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

FACCHINI, R. Entrecruzando diferenças: mulheres e (homo)sexualidades na cidade de São Paulo. In: BENÍTEZ, M. E. D.; FIGARI, C. E. (eds.). **Prazeres dissidentes**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

FAORO, R. **Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro**. São Paulo: Globo, 2000, 10 ed.

FERNANDES, A. S. A. Políticas Públicas: definição, evolução e o caso brasileiro na política social. In: MARTINS Jr, J. P.; DANTAS, H. (org.) **Introdução à política brasileira**. São Paulo: Paulus, p. 203-226, 2007

FERNANDES, F. **Sociedade de Classes e Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1968.

FERREIRA, L. P. **As Garantias Constitucionais** (Curso de Direito Constitucional). 9.ed. São Paulo: Saraiva, 1998

FRANCO, J. Si me permiten hablar: la lucha por el poder interpretativo. In: **Casa de las Américas**, n. 171, ano 29, La Habana, p. 88-94, nov./dez. 1988

FREIRE, P. **A Importância do Ato de Ler em Três Artigos que se Completam**. São Paulo: Cortez Editora, 1982.

GLUFKE, C. E. C. O **Mundo Antigo Oriental**. Disponível em: <<http://carloshistoria.blogspot.com/2006/09/antiguidade-oriental.html>>. Acesso em: 11 maio. 2011.

GOHN, Maria da Glória. **Novas teorias dos movimentos sociais**. São Paulo: Loyola, 2009.

GOMES, J. B. B. **Ação afirmativa e o princípio constitucional da igualdade**: O Direito como Instrumento de Transformação Social. A experiência dos EUA. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

GORDILLO, A. Princípios Gerais de Direito Público. trad. GRECO, M. A. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 1977.

GUASTINI, R. La Constitucionalización del Ordenamiento Jurídico: el caso italiano. In: CARBONELL, M. **Neconstitucionalismo(s)**. Madrid: Trotta-UNAM, 2003, p. 49-73

GUIMARÃES, A. S. Argumentando pelas ações afirmativas. In: **Racismo e anti-racismo no Brasil**. 2.ed. São Paulo: 34, 2005.

GUIMARÃES, A. S. A. Democracia racial. In: OLIVEIRA, I. (org.). **Relações raciais e educação**: temas contemporâneos. Niterói: EdUFF, 2002, p. 33-60.

_____. **Contexto histórico-ideológico do desenvolvimento das ações afirmativas no Brasil**. São Paulo: 2005. Disponível em: <<http://www.fflch.usp.br/sociologia/asag/>>. Acesso em: 11 maio 2011.

_____. Democracia racial. In: OLIVEIRA, I. (org.). **Relações raciais e educação**: temas contemporâneos. Niterói: EdUFF, 2002, p. 33-60.

_____. **Racismo e anti-racismo no Brasil**. São Paulo: Editora 34, 1999.

HENRIQUES, R. **Desigualdade racial no Brasil**: evolução das condições de vida na década de 90. Texto para Discussão. Rio de Janeiro: IPEA, n. 807, jul. 2001. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_2001/td0807.pdf>. Acesso em: 11 maio. 2011.

INEP. **Inep vai aprimorar pesquisas sobre alunos negros**. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/imprensa/noticias/censo/escolar/news04_06.htm>. Acesso em: 19 mar. 2011.

IPEA. Respeito às Normas e Crescimento Econômico: Como Promotores Públicos Garantem o Cumprimento das Leis e Promovem o Crescimento Econômico no Brasil. Revista Desafios do Desenvolvimento. **Texto para discussão** Rio de Janeiro: IPEA, n. 1355, abr. 2008

JACCOUD, L.; BEGHIN, N. **Desigualdades Raciais no Brasil**: um balanço da intervenção governamental. Brasília: IPEA, 2002.

LANDIN, L. (org.). **Ações em sociedade**. Rio de Janeiro: ISER/NAU, 1998.

MEDAUAR, O. **Direito Administrativo Moderno**. 4.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 14.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.

MELLO, C. A. B. de. **Elementos de direito administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986.

MELUCCI, A. The Symbolic Challenge of Contemporary Movements. **Social Research**. New York, v. 2, n. 4, p. 786-816, 1985.

_____. The new social movements: a theoretical approach. **Social Science Information**, 19, 1980, 199-226

MOEHLECKE, S. Ação afirmativa: história e debates no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo: n. 117, p. 197-217, nov. 2002.

NOGUEIRA, C. M. **A feminização no mundo do trabalho: entre a emancipação e a precarização**. Campinas: Autores Associados, 2004.

NOZIK, R. **Anarquia, estado y utopia**. México: Fondo de Cultura Económica, 1990.

OIT. Convenção n.º 111 – Sobre a Discriminação em Matéria de Emprego e Profissão. In: **Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho**, 42, 1958, Genebra. Anais... Genebra: Organização Internacional do Trabalho (OIT), 1958.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher**. Assembléia Geral das Nações Unidas, 1979.

OSÓRIO, R. G. O sistema classificatório de “cor ou raça” do IBGE. **Texto para Discussão**. Brasília: Ipea, n. 996, nov. 2003.

PAULA, M.; HERINGER, R. (orgs.). **Caminhos Convergentes** – Estado e Sociedade na Superação das Desigualdades Raciais no Brasil. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll e ActionAid Brasil, 2009. Disponível em: <http://www.actionaid.org.br/Portals/0/Docs/Caminhos/caminhos_convergentes%20completo.pdf>. Acesso em: 11 maio 2011.

PETRUCCELLI, J. L. A Cor Denominada. Estudo do suplemento da Pesquisa Mensal de Emprego de julho de 1998. **Textos para Discussão**. Rio de Janeiro: IBGE / Diretoria de Pesquisas, n. 3, 2000.

PIMENTEL, S. **A mulher e a Constituinte**: uma contribuição ao debate. São Paulo: Cortez, 1987.

PINTO, E. A.; SOUZAS, R. Etnicidade e saúde da população negra no Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Saúde Pública / Fundação Oswaldo Cruz, v. 18, n. 5, set./out. 2002. Disponível em: <http://www.scielosp.org/scielo.php?pid=S0102-311X2002000500001&script=sci_arttext> Acesso em: 11 maio 2011.

PIOVESAN, F. (org.) **Direitos Humanos**. Curitiba: Juruá, 2006

REALE, M. **Questões de direito público**. São Paulo: Saraiva, 1997.

REIS, E. P. Desigualdade e solidariedade: uma releitura do ‘familismo amoral’ de Banfield. In: _____. **Processos e escolhas**: Estudos de Sociologia Política. Rio de Janeiro: Contra Capa, p. 111-134, 1998

REVISTA JUS NAVIGANDI. [s.l.]: Jus Navigandi. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina>>. Acesso em 26 mar. 2011.

RIBEIRO, P. J.; SINDER, V. Brazilian cultural critique: Possible Scenarios of a Pending Debate. In: SINDER, V.; SOUZA, J. (ed.). **Imagining Brazil**. Lanham: Lexington Books, p. 175-192, 2004 (no prelo).

RODRIGUES, A.; CORTÊS, I. R. (orgs.). **Os direitos das mulheres na legislação brasileira pós-constituente**: legislação (federal, estadual e municipal) sobre direitos das mulheres a partir da constituição de 1998. Brasília: Letras Livres, 2006.

ROLAND, E. **Saúde reprodutiva da população negra no Brasil**: Entre Malthus e Gobineau. Disponível em: <<http://www.geledes.org.br/artigos-de-saude/saude-reprodutiva-da-populacao-negra-no-brasil-entre-malthus-e-gobineau-24/03/2009.html>> Acesso em: 18 mar. 2011

ROZICKI, C. Supremacia da Vontade Popular e Alterações ao Texto da Constituição da República. **Caderno Goiano de Doutrina**. Goiânia, [s.n.], mar/1999.

SCHILD, V. Novos sujeitos de direitos? Os movimentos das mulheres e a construção da cidadania nas ‘Novas Democracias’. In: ALVAREZ, S. E.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. (orgs.). **Cultura e Política nos Movimentos Sociais Latino-Americanos**. Belo Horizonte: Novas Leituras, p. 149-183, 2000.

SCHWARTZMAN, S. Brasil: a agenda social. In: BETHEL, L. (org.). **Brasil: fardo do passado, promessa do futuro**: dez ensaios sobre política e sociedade brasileira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 77-116, 2002.

SILVA Jr, H. et al. **O Papel da Cor**: raça/etnia nas política de promoção da igualdade - anotações sobre a experiência do município de Santo André. São Paulo: CEERT, 2003.

SILVEIRA, F. A. M. **Da Criminalização do Racismo**: aspectos jurídicos e sociocriminológicos. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

SIMÕES, J. A.; FACCHINI, R. **Na trilha do arco-íris**: do movimento homossexual ao LGBT. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2009.

SOARES, S. A. A demografia da cor: a composição da população brasileira de 1890 a 2007. In: THEODORO, M. (org.). **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil**: 120 anos após a abolição. Brasília: IPEA, 2008.

SUNDFELD, C. A. **Fundamentos de Direito Público**. 5.ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

TEIXEIRA, A. C. **Identidades em construção**: Organizações Não-Governamentais no processo brasileiro de democratização. São Paulo: Annablume/FAPESP, 2003.

TELLES, V. S. **Pobreza e Cidadania**. São Paulo: Editora 34, 2001

_____. Sociedade civil e a construção de espaços públicos. In: DAGNINO, E. (org.). **Os Anos 90**: Política e Sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, p. 81-90, 1994

TEMER, M. **Elementos de Direito Constitucional**. 13.ed. São Paulo: Malheiros, 1997, 222 p.

WEFFORT, F. Por que democracia? In: STEPAN, A. (org.) **Democratizando o Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 483-520, 1988.

YÚDICE, G. A globalização da cultura e a nova sociedade civil. In: ALVAREZ, S.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. (org.) **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000.

_____. **The expediency of culture.** Durham and London: Duke University Press, 2003.

WOLKMER, A. C. **História do Direito no Brasil.** 3.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002. 170 p.

YÚDICE, G. A globalização da cultura e a nova sociedade civil. In: ALVAREZ, S.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. (org.) **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos.** Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000.

_____. **The expediency of culture.** Durham and London: Duke University Press, 2003.