

40° Encontro Anual da Anpocs

24 a 28 de outubro, 2016

Caxambu – MG

ST28: Relações raciais: desigualdades, identidades e políticas públicas

Não tá morto quem peleia! Crítica e reconhecimento no processo
de institucionalização do CODENE/RS

Profa. Dra. Luciana Garcia de Mello

Depto de Sociologia – UFRGS

Não tá morto quem peleia! Crítica e reconhecimento no processo de institucionalização do Codene/RS¹

Introdução

Historicamente o movimento negro vem desenvolvendo uma luta pela politização do racismo e pelo reconhecimento da existência de uma questão racial. Esse processo de institucionalização da luta antirracista começa a se transformar, a partir da década de 1980, quando passa a ocorrer a inserção de entidades do movimento negro na esfera pública política e a participação desses atores na proposição, construção e fiscalização de políticas públicas. O Conselho de Desenvolvimento e Participação da Comunidade Negra – CODENE/RS foi criado em 1988 como um instrumento para a ampliação da participação da população nas decisões políticas. Há uma transformação no Estado, dado que ele passa a conviver com uma multiplicidade de centros de decisões e de níveis institucionais e, ao mesmo tempo, os movimentos sociais ampliam o seu repertório de ação e deixam de estar “do lado de fora” do Estado e passam a ser parte integrante dele. Cabe indagar, até que ponto esses novos espaços – tal como o CODENE – possuem efetivas condições de possibilidade de atuar na construção de uma política racial. O trabalho tem por base pesquisa empírica de natureza qualitativa realizada entre 2012 e 2015 junto ao CODENE/RS. Foram utilizadas como técnicas de coleta de dados: a) entrevistas com 12 ativistas e militantes do movimento negro; b) observação participante – que combinou a participação em encontros formais e informais; c) e análise documental. Na primeira parte desse artigo focaliza-se o processo de institucionalização da luta antirracista no Brasil; na segunda, analisam-se as críticas dos ativistas e militantes relacionadas à participação na esfera estatal e de modo específico no CODENE; por fim, na terceira parte, realiza-se uma reflexão sobre a relação entre a estratégia de ação do movimento negro e a luta por reconhecimento social.

A institucionalização da luta antirracista e a politização do racismo

O processo de institucionalização do movimento negro significa acima de tudo a luta pela politização do racismo e pelo reconhecimento da existência de uma questão racial. Trata-se, portanto, de fazer reconhecer que os casos de discriminação vivenciados cotidianamente pela população negra engendram um sistema de estratificação social, que adota a raça social como critério classificatório. Ao mesmo tempo, a questão racial

¹ Agradeço ao CNPQ pela concessão de auxílio, por meio do Edital universal, para a realização dessa pesquisa.

coloca na ordem do dia a existência do privilégio branco e a omissão do Estado para enfrentar os mecanismos que legitimam as disparidades existentes entre brancos e negros. Assim, em analogia com Castel (1998), pode-se afirmar que a questão racial diz respeito à necessidade de proteção social contra os riscos de se viver em uma sociedade capitalista e racista. É devido a isso que o movimento negro, desde o pós-abolição, luta para que o racismo seja visto como uma questão política e pela afirmação de que as manifestações de racismo, em suas múltiplas formas, envolvem necessariamente relações de poder e de dominação.

O processo de institucionalização da questão racial tem início na década de 1930, com a criação da Frente Negra Brasileira (FNB). Como afirma Domingues (2008), a FNB representa a entrada do movimento negro organizado no cenário político republicano. Ainda que essa entidade tivesse um caráter ultranacionalista e visasse a integração do negro à sociedade majoritária, é importante sublinhar que no artigo primeiro de seu estatuto constava entre os seus propósitos a afirmação dos direitos históricos da população negra e a reivindicação de seus direitos sociais e políticos (Domingues, 2008, p. 61). Outro elemento importante destacado pelo autor é que a FNB apesar de ter uma visão racista da luta política, não era sectária. Devido a isso, os seus integrantes foram buscando apoio político de autoridades públicas, de escritores e de intelectuais brancos. Isso teve um resultado positivo, pois viabilizou a interlocução com o então governo de Getúlio Vargas. A FNB foi recebida pelo próprio presidente e teve algumas de suas reivindicações atendidas, como por exemplo, o fim da proibição de ingresso de negros na guarda civil em São Paulo (Domingues, 2007). Com o início do regime ditatorial de Vargas, a FNB, que já havia se tornado um partido político, foi extinta. A meu ver, Hanchard (2001) tem razão ao afirmar que a FNB estabeleceu um precedente histórico para a atividade política negra no Brasil do século XX. A FNB procurou desenvolver campanhas do tipo “compre com os negros”, procurou criar oportunidades de emprego, escolas e organizações políticas e até para-militares nas comunidades afro-brasileiras.

Posteriormente, em 1944, surge o Teatro Experimental Negro – TEN. Como explica um de seus fundadores – Abdias do Nascimento – esse grupo tinha um viés tanto cultural quanto político (NASCIMENTO ; L. NASCIMENTO, 2000). Uma das dimensões da luta do TEN era expressa pelo lema da negritude e buscava o reconhecimento do valor civilizatório da herança africana e da personalidade afro-brasileira. Por outro lado, ainda segundo os autores, buscava-se elevar o status do negro na sociedade, através da abertura

de oportunidades reais de ascensão econômica, política, social e cultural. O TEN tinha uma vasta gama de atuação, entre elas, cabe destacar que essa entidade produziu uma série de espetáculos culturais, trazendo para a cultura e a dramaturgia o ator negro e o tema afro-brasileiro. O grupo também realizou uma série de eventos sócio-políticos, tais como a Convenção Nacional do Negro (1945 e 1946), a Conferência Nacional do Negro (1948 e 1949) e o 1º Congresso do Negro Brasileiro (1950). Do mesmo modo que a FNB, o TEN também não era sectário e contou com o apoio de grupos de esquerda, incluindo a União Nacional de Estudantes – UNE. Juntamente com Aguinaldo Camargo e Sebastião Rodrigues Alves, Abdias do Nascimento fundou o Comitê Democrático Afro-Brasileiro, em 1945, visando ter um instrumento de participação política.

Uma das formas do TEN publicizar suas reivindicações era através do jornal “O Quilombo”. Em todas as edições desse periódico havia uma coluna denominada “Nosso Programa” e, naquele período, já era pleiteado que houvesse a criminalização da discriminação racial e de cor e

“a admissão subvencionada de estudantes negros nas instituições de ensino secundário e universitário, onde o negro não entrava como resultado da discriminação e da pobreza resultante da sua condição étnica ; o combate ao racismo através de medidas culturais e de ensino; o esclarecimento da verdadeira imagem histórica do negro” (NASCIMENTO; L. NASCIMENTO, 2000, p. 210).

Após a Convenção Nacional do Negro Brasileiro realizada em São Paulo, em 1945, foi votada pela Assembleia um Manifesto à Nação Brasileira com seis reivindicações concretas, incluindo as anteriormente citadas. Todos os partidos políticos receberam o Manifesto e três enviaram carta de apoio à Convenção: União Democrática Nacional (UDN), o Partido Social Democrático (PSD) e o Partido Comunista (PC). Todavia, tanto os partidos de esquerda quanto os de direita acusavam o grupo de racismo às avessas, dificultando a implementação de medidas concretas. Ao mesmo tempo, havia pouca aceitação da existência do racismo no Brasil, sendo que uma lei anti-discriminação era rejeitada sob a alegação de falta de “exemplos concretos”². De qualquer modo, o grupo conseguiu dar maior visibilidade aos problemas enfrentados pela população negra e ampliar o espaço para discussão da questão racial no campo político. Com o período de

² A lei Afonso Arinos só foi aprovada quando duas bailarinas americanas foram impedidas de entrar em um teatro no Rio de Janeiro.

recrudescimento do regime militar, a questão racial passou a ser veemente proibida e vários ativistas partiram para o exílio, entre eles, Abdias do Nascimento.

Em 1978, em ato público realizado no dia 07 de julho de 1978, nas escadarias do Teatro Municipal de São Paulo, ocorreu a fundação do Movimento Negro Unificado contra a Discriminação Racial (MUCDR). De acordo com Domingues (2007), estiveram presentes cerca de 2 mil pessoas, representando um importante avanço político na luta antirracista. Além disso, o protesto recebeu moções de apoio de alguns estados e de várias associações negras. A entidade aprovou um Estatuto, uma Carta de Princípios e um Plano de Ação e, uma vez que o foco principal era a luta contra a discriminação racial, seu nome foi simplificado para Movimento Negro Unificado (MNU). Uma das estratégias de ação do MNU foi encaminhar uma Carta Aberta à população, incitando os indivíduos negros a formarem “Centros de Luta” em diversos espaços, tais como bairros, vilas, terreiros das religiões afro-brasileiras, prisões, locais e de trabalho e escola; o objetivo era lutar contra a opressão policial, a violência policial, o subemprego, o desemprego e a marginalização social do grupo (Domingues, 2007, p. 115). Já o Programa de Ação, apresentava as seguintes reivindicações “mínimas”:

‘[...] desmistificação da democracia racial brasileira; organização política da população negra; transformação do Movimento Negro em movimento de massas; formação de um amplo leque de alianças na luta contra o racismo e a exploração do trabalhador; organização para enfrentar a violência policial; organização nos sindicatos e partidos políticos; luta pela introdução da História da África e do Negro no Brasil nos currículos escolares, bem como a busca pelo apoio internacional contra o racismo no país (DOMINGUES, 2007, p. 115)

Uma diferença importante entre o MNU e os movimentos anteriores é a ênfase na luta contra a discriminação racial e não contra o preconceito racial. Assim, o ato de fundação do MNU “tornou-se um marco referencial na história do país, porque marcou a entrada de uma nova campanha política de cunho antirracista com projeção nacional” (RIOS, 2012, p.50). Esse movimento se beneficia não apenas da trajetória anterior de seus ativistas, mas também de um clima político favorável, marcado pelo surgimento e fortalecimento de vários movimentos sociais e de renascimento da esfera civil. Havia assim uma estrutura de oportunidades, que emerge quando o Estado assume o papel de incentivar e promover a manifestação pública de algumas entidades políticas sobre outras (RODRIGUES E PRADO apud LEITÃO, 2012, p. 35). Isso passa a ocorrer na América

Latina, a partir da década de 1980, quando o Estado passa a ser um interlocutor dos chamados “novos movimentos sociais”, como explica Leitão.

Outro protesto importante para o processo de institucionalização da luta antirracista foi a marcha do centenário, dado que os ativistas do movimento negro souberam utilizar de modo estratégico o significado simbólico dos 100 anos da Abolição, colocando o próprio processo em xeque e buscando uma ressignificação desse termo. Desde então, a palavra Abolição vem sendo utilizada frequentemente com rasura, justamente para indicar que há uma distância entre o significado semântico desse termo e o processo ao qual ele se refere. O ano de 1988 foi um período muito intenso em manifestações e “desde passeatas de rua a congressos acadêmicos, os eventos relacionados com a data se salientaram pela tônica da negação: não houve abolição. Em vez de festejo, repúdio” (GORENDER apud RIOS, 2012, p. 53). Como indica Rios (2012), o contexto também era diferente, o período ditatorial já havia se encerrado, havia uma maior expansão e diversificação do movimento negro, com o surgimento de novas organizações, destacando-se o movimento das mulheres negras; alguns espaços institucionais já haviam sido conquistados, o que garantia a esse protesto mais recursos e mais experiência em ativismo. Mais uma vez havia uma tentativa de atribuir culpa e responsabilizar o Estado pelo abismo social que separava os indivíduos brancos e negros.

Na década de 1980 começam a surgir os diagnósticos sobre a desigualdade e a discriminação. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE – divulgou um estudo inédito sobre as desigualdades entre brancos e negros no mercado de trabalho, pela primeira vez nesse período. Diversas ações foram implementadas para resgatar e preservar os símbolos da cultura negra; em 1987, o governo José Sarney criou, a partir de decreto presidencial, o Programa Nacional do Centenário da Abolição da Escravatura, a ser executado durante o ano de 1988; e em 1988 foi criada a Fundação Cultural Palmares, vinculada ao “Ministério da Cultura”, para defender os interesses da população negra, conforme Jaccoud e Beghin (2002). Na década de 1990 são propostas outras soluções, mas quase todas de iniciativa dos governos estaduais. No Rio de Janeiro, o governador Leonel Brizola implementa, em 1991, a Secretaria de Defesa e Promoção das Populações Negras e a primeira delegacia especializada em crimes raciais (esta na cidade do Rio de Janeiro). Em São Paulo, Sergipe e Distrito Federal também foi criado o mesmo tipo de delegacia. Também surgiram nesse período os Conselhos de Desenvolvimento e

Participação da Comunidade Negra e, nesse contexto, o 13 de maio foi substituído pelo dia 20 de novembro como data comemorativa da consciência e resistência negra.

Por fim, outro marco importante para o processo de institucionalização foi a Marcha do Tricentenário da Morte de Zumbi realizada em 1995. Essa manifestação foi marcada pela unificação de várias entidades que compunham o movimento negro. Assim, cerca de 30 mil pessoas participaram da passeata que teve o seguinte lema “Contra o racismo, pela cidadania e a vida” (RIOS, 2012, p. 56). Líderes políticos, artistas, parlamentares, associação de trabalhadores, sindicatos e outros movimentos populares estavam presentes na Marcha. Essa presença de diversos atores é resultado tanto da infiltração do movimento negro nas estruturas do Estado quanto do estreitamento das relações desse grupo com os sindicatos. Também nessa época, o movimento negro já estava em quase todos os partidos políticos, PT, PC do B, PCB, PCB, PDT, PSB, o próprio PMDB. Como explica Ribeiro (2014), após a realização da Marcha Zumbi dos Palmares, o movimento negro apresentou ao então presidente Fernando Henrique Cardoso o Programa de Superação do Racismo e da Desigualdade Racial, que apresentava elementos indicativos para construção de uma política da igualdade racial. Também após a Marcha houve um processo de negociação que viabilizou a criação do Grupo de Trabalho Interministerial População Negra (GTI)³. Esse grupo foi formado por militantes do movimento negro de diferentes regiões do país e por representação de vários ministérios – saúde, trabalho, educação, relações exteriores, esportes, justiça, cultura e planejamento – além de Secretarias de Comunicação Social e de Assuntos Estratégicos. Dentro do GTI foram organizados quinze grupos temáticos: informação sobre quesito cor, trabalho e emprego, terra, comunicação, educação, relações internacionais, políticas de ação afirmativa, mulher negra, racismo e violência, saúde, religião, esportes, estudos e pesquisas, legislação, ciência e tecnologia e cultura negra. Formou-se assim a base para a atuação do governo federal para a construção de políticas públicas para os negros (RIBEIRO, 2014, p. 226). Esse grupo de trabalho desenvolveu uma série de ações no âmbito do governo federal e deu início a uma importante reflexão sobre as políticas de ação

³ Conforme Ivair Alves dos Santos, esse grupo já estava sendo gestado dentro do Ministério da Justiça para que se construísse as bases para discutir as ações afirmativas. Ivair destaca que o GTI foi uma proposta do governo e não uma conquista da sociedade civil (RIOS, 2012, p. 63). Todavia, é importante destacar que é uma conquista de ativistas do movimento negro que já pertenciam a estrutura do Estado.

afirmativa⁴. Também a partir do GTI foi criado o Grupo de Trabalho para Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação (GTDEO), com a finalidade de definir um programa de ações que visassem ao combate da discriminação no trabalho.

A partir de então, tem-se um novo tipo de intervenção do movimento negro junto ao Estado.

Chegamos aqui após percorrermos um longo caminho e acreditamos que a partir desse momento **a questão racial deixar de ficar no confinamento do cultural**, onde o Estado intervém no carnaval liberando verbas para o desfile de bloco. O que a marcha veio exigir da representação política do Estado brasileiro é que o orçamento da união defina recursos explicitamente para superar as desigualdades raciais no campo da educação, no campo da saúde, da comunicação e do emprego (EDSON ARDOSO apud Rios, 2012, p, Edson Cardoso apud Rios, 2012, p. 61). (grifo meu)

Importante observar que há uma demanda por mudança de rumo: do culturalismo para a promoção de justiça social. Isso significa abordar o problema da integração do negro não apenas do ponto de vista simbólico, mas também social, econômico e político, levando em consideração os mecanismos que impedem esse grupo de ter uma participação plena na vida social.

A atuação do GTI ficou muito aquém do esperado pelos seus idealizadores. O então presidente Fernando Henrique Cardoso adotou uma postura bastante progressista quando da sua criação e enfatizou a necessidade de reverter o quadro de discriminação por cor, assim como de encontrar “mecanismos e processos que possam levar a uma transformação, no sentido de uma relação mais democrática, entre raças, entre grupos sociais e entre as classes (CARDOSO apud RIOS, p.65). Todavia, no momento de implementar ações concretas, não mostrou o mesmo ímpeto. Importante para o processo de institucionalização é que foi aberto mais um canal de reivindicação dentro do espaço Estatal e a própria declaração do então presidente de que havia racismo no Brasil impulsionou e viabilizou às demandas por ações afirmativas.

Em síntese, entre meados da década de 1970 até o início dos anos 2000, o movimento negro foi realizando um processo de infiltração na estrutura do Estado e abrindo espaço para que fossem adotadas políticas e ações afirmativas. Todavia, foi somente através do

⁴ Em 1996 foi realizado o Seminário Multiculturalismo e Racismo – o papel das ação afirmativa nos Estados democráticos contemporâneos (Ribeiro, 2014, p. 227).

acionamento de uma esfera pública transnacional, que se tornou possível a adoção de ações concretas. Essa esfera viabilizou a entrada em cena de um novo ator entre o movimento negro e o Estado e, desde então, a luta pela politização do racismo e reconhecimento da questão racial passa a contar com um sistema de arbitragem internacional. Uma vez que o Brasil é um dos membros fundadores da Organização das Nações Unidas – ONU recebe apoio das diferentes agências que compõe o seu sistema – Organização Internacional do Trabalho (OIT), UNICEF, UNESCO, CEPAL, Banco Mundial, entre outras, desde a década de 1940. Já na década de 1970, o governo brasileiro era signatário de três importantes tratados internacionais que tinham por objetivo combater a discriminação: a Convenção 111 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) concernente à Discriminação em Matéria de Emprego e Profissão (1958); a Convenção Relativa à Luta contra a Discriminação no Campo do Ensino (1968); e a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (1969).

Em um período mais recente, no segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, houve um conjunto de iniciativas para implementar acordos e convenções internacionais, visando modificar a imagem externa do país⁵. Assim, o governo buscou ratificar convenções que já haviam sido firmadas há décadas e também convenções recém-firmadas. Para o tema em questão, importante foi a promulgação do protocolo de São Salvador, que havia sido concluído em 1988, e trata-se de um documento adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em matéria de direitos econômicos, sociais e culturais; e do Decreto n. 4463/2002 relativo ao Reconhecimento da Corte Interamericana de Direitos Humanos em todos os casos de violação previstos no Pacto de São José. Também foi estabelecido um diálogo permanente com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) e a partir de então foram promovidos seminários e encontros regionais, visando estimular maior a inserção do país no sistema internacional de Direitos Humanos. Nesse contexto, foi criado o I Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH) em 1996 e ficaram definidas três modalidades de ação: a) criação de conselhos de cidadania; b) parcerias com a sociedade civil

⁵ Como explica Adorno (1999), era veiculada na mídia internacional a imagem de um país que tolera e convive com graves violações dos direitos humanos, sem que haja por parte do governo punições para os agressores. A mudança dessa imagem pode significar melhor inserção no cenário político internacional, aumento na confiança nos organismos de cooperação internacional e inclusive maior confiança dos investidores externos.

organizada; c) programas de atendimento especial a grupos sociais discriminados (ADORNO, 1999, p. 116). No II Programa Nacional de Direitos Humanos, lançado em 13 de maio de 2002, o governo brasileiro reconheceu oficialmente que “a escravidão e o tráfico transatlântico de escravos significaram violações graves aos direitos humanos e de que a marginalização econômica, social e política se voltou mais acentuadamente para os negros em decorrência da escravidão, entre outros” (RIBEIRO, 2014, p. 228).

É preciso acrescentar que o governo brasileiro participou de duas conferências mundiais contra o racismo, realizadas em 1978 e 1983, em Genebra, e, mais recentemente, em 2001, foi enviada uma missão brasileira para a III Conferência Mundial contra o Racismo, a Xenofobia e Intolerância Correlata, realizada em Durban. Ainda segundo Ribeiro, após a Conferência de Durban, o Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (OHCHR) teve por tarefa acompanhar e encaminhar ações junto aos Estados Membros. Houve uma série de desdobramentos: foi criada a Unidade Antidiscriminação; o Grupo de Trabalho Intergovernamental; o Grupo de Trabalho de Especialistas sobre Afrodescendentes; o Grupo de Especialistas Eminentes Independentes Sobre a Implementação da Declaração e Plano de Ação de Durban; a Relatoria Especial Sobre Formas Contemporâneas de Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata (RIBEIRO, 2014, p. 196). Para a autora, a Declaração e o Programa de Ação de Durban (DDPA) e as estruturas criadas para o seu acompanhamento estimularam os Estados signatários a adotar medidas para implementação de políticas de igualdade racial, sendo possível identificar uma resposta ativa, através da criação e/ou potencialização de órgãos governamentais dedicados ao tratamento das questões raciais nos países latinos.

A Assembleia Geral da ONU também instituiu a I e II Década de combate ao Racismo e à Discriminação Racial, em 1973 e 1983, respectivamente. Para garantir a efetividade da Declaração e do Plano de Ação de Durban, a ONU implementou o programa de atividades da Década Internacional dos Afrodescendentes (2015- 2024). O governo brasileiro propôs ao Conselho de Direitos Humanos da ONU uma resolução sobre a incompatibilidade entre democracia e racismo⁶. Importante frisar, como argumenta Lopes

⁶ A resolução reafirma que o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e as intolerâncias correlatas violam o princípio de direitos humanos e são incompatíveis com a democracia, o Estado de direito e com uma governança transparente e responsável.

Fonte: <http://agenciabrasil.etc.com.br/internacional/noticia/2015-07/onu-adota-resolucao-sobre-incompatibilidade-entre-democracia-e-racismo> Acesso em 08 de setembro de 2016.

(2007) que a ONU detém autoridade para fornecer as bases normativas para uma sociedade mais justa. Essa autoridade relaciona-se a força simbólica de seu secretário-geral – referência política mais alta das Nações Unidas - , advinda de sua imparcialidade. A entidade também possui credibilidade, pois mantém-se como “terceira parte”, dissociando-se identitariamente dos Estados que a compõe. Ainda segundo o autor, a Carta da Onu tornou-se o documento fundamental das relações internacionais; é essa Carta que fornece o corpo de princípios que vem sendo seguido pelos Estados (com diferenças entre eles). Importa para a questão racial, além dos princípios relativos aos direitos humanos presentes nesse documento, o princípio da não-discriminação.

O que se quer destacar é que as ações e políticas de maior envergadura voltadas para o combate ao racismo e a promoção da igualdade racial emergiram somente após a Conferência de Durban. Como destaca Lima (2010), a posição oficial do Brasil na conferência de Durban trouxe mudanças significativas em relação às ações afirmativas e a partir de então ampliaram-se as ações do governo Fernando Henrique Cardoso nessa matéria.

Foram criados o Conselho Nacional de Combate à Discriminação, para propor políticas públicas afirmativas, o Programa Diversidade na Universidade e o Programa Gênero e Raça, no Ministério do Trabalho. Além disso, os Ministérios da Justiça, do Desenvolvimento Agrário e das Relações Exteriores instituíram as ações afirmativas em suas pastas. Embora existisse a perspectiva transversal envolvendo diversos órgãos governamentais, a temática racial, no governo FHC, encontrava-se vinculada à agenda da Secretaria dos Direitos Humanos (LIMA apud RIBEIRO, 2014, p. 229).

De forma semelhante, Ribeiro afirma que na América Latina e no Caribe, entre 2000 e 2009 visualiza-se:

‘[...] um conjunto de atividades desenvolvidas na região entre 2000 e 2009, um misto de ações da sociedade civil, de governos e de agências multilaterais, **em geral com a coordenação e/ou apoio** do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos da ONU. Essas atividades tiveram por objetivo a divulgação e o estímulo à aplicação da Declaração e do Programa de Ação de Durban’ (RIBEIRO, 2014, p. 201) (grifo meu)

O elemento importante nessa discussão é que grande parte das políticas de ação afirmativa que hoje se apresentam no Brasil são fruto muito mais de uma pressão e negociação do movimento negro realizada nesses fóruns internacionais do que algo que

tenha se obtido internamente ou na relação direta com o governo brasileiro. Uma vez que fez-se necessário o envolvimento de um árbitro externo, quais as condições de possibilidade de atuação de órgãos como o Codene? Esse é o elemento que discutiremos no item a seguir.

Vivendo e criticando: o processo de institucionalização visto de dentro

Nessa etapa analisaremos o modo de engajamento do movimento negro nos espaços institucionalizados, adotando como objeto empírico o Conselho de Desenvolvimento e Participação da Comunidade Negra – CODENE/RS. Focalizar-se-á, sobretudo, as críticas formuladas pelos atores envolvidos, visando refletir sobre as efetivas condições de possibilidade⁷ de construção de uma política racial a partir desse espaço. Adota-se aqui a abordagem pragmática, tal como proposta por Boltanski (1990), e parte-se do pressuposto de que as regras do jogo social precisam ser negociadas e renegociadas constantemente pelos próprios atores. Esse processo ocorre em contextos sociais concretos, onde são produzidas críticas efetivas entre os participantes, bem como justificáveis. Nesse sentido, parte-se do princípio de que refletir criticamente sobre o contexto prático imediato é

[...] uma capacidade cuja existência tem de ser pressuposta se quisermos compreender o modo como os membros de uma sociedade complexa criticam e questionam as instituições, discutem uns com os outros ou convergem para um acordo (BOLTANSKI E THÉVENOT apud CELIKATES, 2012, p. 30).

O processo de institucionalização inicialmente foi visto de forma negativa pelos pesquisadores da área dos movimentos sociais, pois haveria uma tendência de cooptação e corporativismo dos ativistas, representando desse modo uma ameaça ao processo de democratização e a própria autonomia desses movimentos. Abers e Bülow (2011) chamam a atenção para o fato de que tais estudiosos começaram a buscar novos conceitos, chegando a defender a substituição do conceito de movimentos sociais por sociedade civil, enquanto outros propuseram a discussão em torno do conceito de política de conflito. Contudo, as pesquisas empíricas passaram a revelar que há uma articulação entre as ações que ocorrem dentro e fora do espaço estatal, o que indica, portanto, que a institucionalização se relaciona a uma ampliação do repertório de ação dos movimentos sociais. Para além disso, como observam Abers e Bülow, faz-se necessário estar atento as múltiplas formas de interação entre ativistas dos movimentos sociais situados dentro e fora do Estado. Assim, sob o mote da participação da sociedade civil, abriu-se espaço para a combinação mais criativa de espaços e rotinas, ampliando as possibilidades de

⁷ Faz-se referência à ideia defendida por Spivaki (2010) de que há dificuldades e impasses para a construção de posições contra-hegemônicas e, nesse sentido, é necessário diferenciar as condições de possibilidade das efetivas condições de possibilidade.

acesso dos movimentos sobre o Estado, com variações importantes (ABERS, SERAFIM, TATAGIBA, 2014, p. 326). Também é importante considerar que a participação institucional não elimina outras formas de ação, sobretudo, as formas públicas de protesto, uma vez que o aumento da permeabilidade estatal nos últimos anos não corresponde necessariamente às expectativas de ativistas e militantes e tampouco conduz ao atendimento de suas agendas. Pode-se mencionar que o ativismo que ocorre dentro do Estado, vincula-se justamente a uma tentativa de efetivação de direitos previamente estabelecidos.

Em relação ao processo de institucionalização do Movimento Negro também se observa uma ampliação do repertório de ação (LEITÃO, 2012) e a combinação da participação estatal e não-estatal (RIOS, 2012). A discussão sobre o modo de engajamento do movimento negro nos espaços institucionalizados torna necessária uma breve problematização sobre a sua definição. Do ponto de vista teórico, há autores que utilizam o termo de modo bastante amplo. Assim, para Joel Rufino dos Santos, o movimento negro é formado por todas as entidades, independentemente de sua natureza, e todas as ações empreendidas em qualquer tempo, fundadas e promovidas por pretos e negros. Nessa definição, entidades religiosas, assistenciais, recreativas, artísticas, culturais e políticas, bem como ações de mobilização política e protestos antidiscriminatórios – aqui incluído desde rebeliões armadas até movimentos artísticos, literários e folclóricos – constitui o movimento negro (DOMINGUES, 2007, p. 102). Já Domingues prefere uma definição que enfatize o caráter político da mobilização racial. Assim, o autor cita a seguinte definição:

Movimento negro é a luta dos negros na perspectiva de resolver seus problemas na sociedade abrangente, em particular os provenientes dos preconceitos e das discriminações raciais, que os marginalizam no mercado de trabalho, no sistema educacional, político, social e cultural (PINTO apud DOMINGUES, 2007, p. 101).

Em termos analíticos, particularmente pertinente, é a explicação fornecida por um dos informantes da pesquisa:

Então eu não vejo ele [o movimento negro] hoje como um monobloco, como eu via quando eu iniciei. (...) Movimento negro pra mim ele tem a sua instância política bem definida, bem definida e que está estruturalmente vinculado às questões de Estado. Acho que esse movimento negro, ele é clássico. Pra mim

ele é clássico, né, sejam os órgãos, porque passa pelo aval político, e necessariamente também ao mesmo tempo ele acaba de certa forma não tendo uma autonomia tão grande, mas ele está nas instâncias que originam a SEPPIR, assim. por exemplo. Isso que originou a SEPPIR, esses caras, essa tensão e essa não tanto autonomia, mas essa negociação (...). E tem o outro lado que eu vejo que são essas pessoas que são reconhecidas historicamente e que não compõem essas instâncias. Eu vejo isso também como algo importante nesse negócio de movimento negro. Elas são respeitadas, independentemente de serem do grupo acadêmico ou do grupo social ou do grupo da arte, né, mas elas têm uma trajetória. (...) esses outros, essas pessoas que seriam negros em movimento, que tem uma trajetória muito consolidada, muito consolidada, né. Isso eu vejo como movimento negro (homem, acadêmico, nível de ensino superior, foi estagiário do CODENE, faixa etária entre 40 3 50 anos).

Os atores que passam a fazer parte da estrutura do Estado são, sobretudo, os que já estão habituados a fazer negociação na área política e isso torna problemático pensar que existe uma relação nova. A maior parte desses indivíduos possui uma trajetória vinculada aos partidos políticos; sendo que entre os 12 informantes dessa pesquisa, todos são ou foram militantes. Uma delas revela que por algum tempo abrigou uma seção do Partido dos Trabalhadores em sua residência. O elemento novo é a atuação em órgãos voltados especificamente para a questão racial, o que nos leva a defender a ideia de que o mais correto seria falar em institucionalização das demandas do movimento negro e/ou da luta antirracista. Com essa ampliação do acesso à institucionalidade política, entidades como o movimento negro passam a desempenhar o papel de mediadores na relação entre Estado e sociedade. Esse processo, por sua vez, é bastante complexo, pois torna menos nítida a separação entre uma prática política contestatória, que seria própria da natureza dos movimentos sociais, e uma prática política institucional, que até então havia sido realizada quase que de forma exclusiva pelo Estado. Não se parte do pressuposto de que antes havia uma relação de oposição e agora surge uma relação de parceria. Todavia, o que se busca salientar é que, como explica Leitão (2012), o contexto político influencia o modo de ação, uma vez que ele pode ser utilizado de forma deliberada pelos movimentos sociais para que esses atinjam os seus objetivos. A partir do momento em que o movimento assume esse novo papel, a prática contestatória se constrói dentro do espaço

institucional e, ao mesmo tempo, cabe aos ativistas atuar como formuladores de políticas públicas. Conseqüentemente, o processo de infiltração do movimento negro nas estruturas do Estado não apenas abre um novo lócus de enunciação da questão racial, mas também possibilita que se construa dentro desse aparato uma arena de conflitos e disputas em torno do combate ao racismo e a promoção da igualdade racial.

Uma das transformações mais importantes relacionadas a esse processo de infiltração é que as denúncias e queixas de racismo e de práticas discriminatórias do cotidiano ocupam um lugar secundário em relação à crítica que se faz aos mecanismos que se empregam para combater esses problemas. Daí a utilização da crítica enquanto instrumento analítico, pois ela torna possível mostrar os desacordos entre as expectativas dos ativistas e a ordem estabelecida. O CODENE/RS – que é o objeto empírico desse estudo – foi o segundo órgão do gênero a ser criado no Brasil, em 1988. Apenas em 2003, o decreto de criação do conselho foi transformado em lei. De acordo com o artigo primeiro da lei que dispõe sobre a criação do Conselho, trata-se de um órgão público normativo, paritário, deliberativo, fiscalizador, sendo competente para desenvolver estudos, propor medidas e políticas voltadas para a comunidade afro-descendente. O conselho integra a Secretaria da Justiça e dos Direitos Humanos, vinculando-se a Coordenadoria da Igualdade Étnica e Racial. Do ponto de vista técnico-administrativo é vinculado à Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social.

As principais competências do CODENE/RS são: a) definir diretrizes para a formulação das políticas públicas direcionadas à comunidade afro-descendente do Estado; b) deliberar, acompanhar e fiscalizar a execução das políticas estaduais voltadas para a comunidade afro-descendente do Estado; c) participar da elaboração da proposta orçamentária do governo do Estado no que diz respeito à comunidade afro-descendente. Para realizar suas atividades o CODENE conta com uma diretoria executiva, que é eleita a cada dois anos pelo plenário do conselho, sendo responsável pela articulação desse órgão. Após eleita, cabe à ela estabelecer o diálogo com o plenário e atuar na organização da Conferência Estadual da Comunidade Negra. Nessa conferência, que ocorre a cada dois anos, são feitas as deliberações para a elaboração de projetos e programas voltados para a comunidade afro-descendente. As comissões técnicas que são criadas pelo plenário do conselho têm por função colocar em prática os projetos e programas de acordo com as deliberações da conferência.

É importante salientar que o trabalho dos conselheiros é voluntário, contudo o exercício da sua função é considerado de interesse público relevante e, assim, quando em atividade de representação do conselho, cabe-lhe ressarcimento de despesas com transporte, hospedagem e alimentação. Outro ponto importante é que as entidades da sociedade civil que compõe a plenária do conselho, além de ter comprovada atuação na defesa da comunidade afro-descendente e serem legalmente constituídas (possuírem CNPJ ativo), são eleitas para representar uma determinada temática. Assim, elege-se uma entidade para representar a cultura, outra para representar a saúde, outra para representar os movimentos sociais e assim por diante.

No Rio Grande do Sul, há um questionamento sobre a efetividade e a eficácia do conselho e uma crítica ao seu caráter meramente consultivo. Entre as várias atribuições determinadas pela lei que estabelece o funcionamento do conselho e a sua atividade cotidiana haveria uma enorme, e quiçá, insuperável distância, de acordo com o ponto de vista de alguns atores. Um fator explicativo estaria na má utilização por parte dos integrantes do Conselho.

O conselho quando foi conseguido, o pessoal vinha com a ideia de que aquilo ali seria o balcão de representação junto ao Estado. A finalidade dos conselhos é construir políticas dentro do Estado, na esfera do Estado. Então os conselhos toda vez que são constituídos, eles vão lá, eles começam ... criaram um negócio, eles começam... querem fazer evento, querem viajar.. Não é esse papel. Eu acho que o papel do conselho era esse... é pegar criar cotas junto ao Estado, cotas raciais, coligar pela implementação da Lei 10639, brigar pela implementação dessas determinações que estão saindo. Se fizer isso só já é um trabalho... esse é que é o papel do conselho (homem, ativista, foi um dos fundadores do CODENE, nível de ensino superior completo, faixa etária acima de 60 anos).

O que se pode perceber é que no entendimento do informante, o conselho deveria criar políticas pontuais, focalizadas ou traduzir as leis em políticas. Essa tarefa fica limitada em razão de um mau entendimento do papel do conselho. Mas há também outras questões envolvidas, como ele explica:

Outro problema também é que o conselho é um órgão que está sempre vinculado a alguma secretaria. Então ele não tem autonomia. Então tem que se analisar o papel e a representação que ele tem. Os caras vão pra lá e vão fazer isso, vão fazer aquilo,

vão fazer evento. Não é esse o papel do conselho. O papel do conselho é implementar e ser um interlocutor das demandas da comunidade junto ao Estado. E tentar canalizar isso para os setores, que são as secretárias. Então faltou uma leitura mais clara sobre o que que seria o papel do conselho. (...)E o conselho não vai passar disso, porque é conselho de Estado, são órgãos auxiliares.

Fica-nos claro que não se pode pormenorizar o descaso do Estado com esse órgão.

[...] as instâncias governamentais que são voltadas para a população negra elas não tem uma infra-estrutura pra trabalhar. E aí quando tu vê, a gente fez o possível, criou isso, criou aquilo são vocês. **Sempre a culpa é nossa, tem sempre esse retorno pra nós que a gente não dá conta.** Mas não fizeram nada, tu vai em alguns espaços que não tem nem mesa, nem cadeira. Os outros setores têm toda uma infra. Até os governos mais progressistas tem uma coisa que junta tudo, então são direitos humanos, não dá pra fazer tão específico. A gente concorda que tem que ter uma interlocução com o todo, mas tem que ser específico (mulher, ativista, nível de ensino superior, sem vínculo com CODENE, faixa etária acima de 60 anos). (grifo meu)

Outro dado importante é que os membros do CODENE jamais receberam qualquer tipo de qualificação técnica e isso, de acordo com um dos informantes, é uma das causas do seu anacronismo.

O exame das críticas relacionadas ao modo de funcionamento interno do Conselho nos permite afirmar que os atores são capazes de perceber os limites existentes para o funcionamento de tal órgão. É possível formular como hipótese que a percepção de um processo sistemático de não-reconhecimento, dentro de um espaço institucional, fragiliza as tentativas de cooptação e, ao mesmo tempo, permite a constante ampliação do repertório de ação desses atores. Percebe-se, sobretudo, um distanciamento entre a lógica de ação do Estado – que se caracteriza pela burocracia, presente em prazos, projetos e regras relativamente impessoais – e a lógica de ação do movimento negro, que até então assumia como tarefas principais a denúncia e a contestação. Ocorre que não há uma ação efetiva para que haja, por parte do movimento negro, uma maior apropriação da lógica estatal de construção de política. A criação desses órgãos de participação ocorreu sem que houvesse um aparelhamento e, na maior parte das vezes, tem-se uma única pessoa com muitas responsabilidades. Soma-se a isso o fato do CODENE não possuir orçamento

próprio e ser formado, majoritariamente, por pessoas sem qualificação técnica e/ou formação na área de gestão. Por outro lado, observou-se que não há pressão por parte do movimento negro para que isso se transforme, pois parece haver uma ênfase no processo de negociação “informal” que marca historicamente a relação entre esse grupo e o Estado. A justificativa para essa preferência encontra-se na dificuldade de convencer os gestores sobre a necessidade de políticas voltadas para a população negra e mesmo sobre a existência de racismo. Evidencia-se, portanto, que há um falso protagonismo do movimento negro na construção da política racial, uma vez que os ativistas inseridos no CODENE não dispõe dos meios necessários para realizar tal tarefa.

Outro problema bastante relevante diz respeito ao inquestionável limite para que o CODENE de fato funcione em rede, tal como propõe o seu desenho institucional. Em termos teóricos, a ideia de rede de políticas públicas procura enfatizar que elas são o resultado da interação de vários atores, que tentam influenciar o processo político para a direção que melhor lhes convier. Trata-se de um enfoque mais processual, que toma como objeto de investigação a complexidade dos processos de construção e elaboração das políticas públicas. Klijn (1998) sublinha que na abordagem de rede de políticas públicas entender o contexto institucional é importante porque os acordos organizacionais são necessários para coordenar as complexas interações, que envolvem vários atores presentes no processo político. Quando os acordos organizacionais não são possíveis, torna-se difícil unir os pontos de vista e as interações dos diversos atores. Um elemento central nessa abordagem é a interação entre vários atores para encontrar uma solução para um problema considerado complexo. A questão racial apresenta justamente essa característica, dado que envolve problemas relacionados tanto a desigualdades sócio-econômicas e, portanto, de ordem material; quanto desigualdades relacionadas a valores já institucionalizados e que conformam injustiças de natureza simbólica (FRASER,2002).

Uma vez que as entidades que participam do conselho estão vinculadas a diferentes temáticas (saúde, cultura, esporte, etc.) a construção de acordos é sempre difícil. Um dos informantes revela um certo desânimo diante desse problema:

Bah, tem um cara lá que só fala na anemia falciforme, anemia falciforme, anemia falciforme... Tudo bem, eu sei que tem muita gente com esse problema (...) A questão é que não dá pra ficar só nisso. A gente tem que discutir a política, o orçamento da saúde e

ver como podemos ser contemplado. Não dá pra ficar só com as migalhas. Daí vem a outra que quer saber da verba pra religião afro, mas que não conversa com os protestantes, daí segue... Essas discussões tiram o foco do principal, que é conquistar o poder realmente. (ativista, homem, nível de ensino superior, fez parte do conselho, faixa etária entre 40 e 50 anos, possui vínculo partidário).

Os informantes da pesquisa relatam que as entidades se unem em favor de determinadas demandas para que consigam força dentro das reuniões. Pode-se afirmar que há laços fortes – que já existiam previamente e envolvem grupos e ativistas que têm uma longa caminhada mesmo antes do processo de institucionalização – e laços fracos – que se constroem em momentos de disputa e de interesses específicos. Nesse último caso, são coalizões quase sempre construídas em momentos eleitorais, sobretudo, quando está em disputa a presidência do Conselho. Por outro lado, observa-se também momentos em que não apenas o CODENE, mas o movimento negro como um todo, funciona de fato como uma rede. Um exemplo foi a mobilização contra o projeto de lei da deputada estadual Regina Becker (PDT) que visava proibir o sacrifício de animais nos rituais das religiões afro-brasileiras. “Naquele momento não tinha partido, não tinha CODENE, não tinha Gabinete ... não tinha nada. Era uma luta contra a intolerância religiosa. Intolerância religiosa é racismo e acabou. Todo mundo viu que era racismo (...) Eu até nem sou de religião” (mulher, ativista, nível de ensino superior, faixa etária 40 – 50 anos, fez parte do CODENE, possui vínculo partidário).

O papel do Estado nessa rede de políticas públicas é particularmente problemático. Não apenas porque falta participação de agentes estatais nas reuniões do conselho – salvo quando esses são ativistas que ocupam cargos em comissão – mas também porque persiste um certo autoritarismo que inviabiliza a troca de informações e as negociação em torno das políticas. O relato a seguir é exemplar nesse sentido.

Bom, eu acho assim... nós deveríamos informar as secretarias das nossas demandas. A gente tinha que se reunir primeiro com as comunidades, o pessoal dos bairros e depois chegar lá e dizer: olha é isso, isso e aquilo que nós queremos. Daí depois da reunião, de todo aquele catau de coisas, a secretaria nos diria: olha dá pra fazer isso ou aquilo. Quase nada, como sempre. Mas, nós teríamos que pedir. Hoje, a coisa tá assim: fulano vem cá, a secretaria vai fazer tal e tal coisa e lá tem uma frasezinha para os negros. A gente só diz tá bom. (ativista, homem, ensino superior)

incompleto, foi conselheiro e presidente do Conselho, faixa etária acima de 60 anos).

Todos os elementos supracitados revelam limites para atuação do CODENE, porém, o processo de institucionalização do movimento negro apresenta um problema crucial: a causa não sensibiliza. Isso pode ser constatado pelo isolamento político do conselho, que se traduz em dificuldades para transversalizar as ações e leva a uma despolitização. No primeiro caso, pode-se citar as tentativas de implementação da Lei 10.639/2003. Uma das informantes da pesquisa conta que vem tentando se reunir com alguém da secretária da educação do Estado, mas “o pessoal não aparece”. Em sua interpretação, essa ausência ocorre ou porque as pessoas não atribuem qualquer importância à lei ou porque acreditam que cabe aos professores negros abordarem esse tema. Um dos relatos que se ouviu em uma reunião do Conselho é que em uma escola quando chegava o material didático referente a essa lei, ele era entregue diretamente a professora negra da escola (“Chegou algo para ti”, era o que diziam). Também pode-se mencionar a diferença entre o conselho da criança e o CODENE. Segundo essa mesma informante, quando eles chamam reunião todo mundo vem, já que falar em criança é diferente de falar em negro. Cabe ainda citar que um dos conselheiros revela que prefere discutir a sua pauta em outros fóruns porque tem mais abertura. O depoimento desse ativista (homem, nível de ensino médio, foi conselheiro, faixa etária acima de 60 anos), que trabalha há anos com a questão da drogadição e do alcoolismo, nos permite constatar que dentro de uma discussão sobre tuberculose, por exemplo, fica mais fácil pautar o problema do negro. Percebe-se que na verdade é uma discussão sobre pobres e/ou grupos vulneráveis – o informante consegue atuar nesses fóruns mostrando que os negros estão sobre representados nesse grupo.

Assim, seja porque os gestores e executores de políticas não atribuem a devida importância ao racismo, seja porque é necessário estabelecer metas prioritárias e isso nem sempre leva a contemplação do grupo negro, o fato é que o conselho tem um fraco poder propositivo e deliberativo. Apesar disso, faz-se necessário sublinhar que a maior parte dos entrevistados atribui uma significativa importância à existência de espaços como o CODENE. Também é importante observar que há um processo de complexificação da participação, uma vez que os atores envolvidos no CODENE, ao perceberem o mau enquadramento desse órgão na estrutura institucional, buscam criar novos espaços e mecanismos de participação e/ou infiltrarem-se em secretarias e outros

espaços já existentes. Desse modo, o movimento negro institucionalizado combina a tentativa de monopólio de definição da questão racial, a partir de suas perspectivas, com a penetração que ocorre paulatinamente e, desse modo, vai aos poucos produzindo uma onipresença no espaço institucional. Em razão das dificuldades relacionadas à implementação da agenda proposta por esse movimento, tem-se uma proliferação e segmentação de espaços; por outro lado, essas ações parecem ter um resultado positivo no que se refere à desconstrução da ideia de democracia racial.

Institucionalização e reconhecimento social

A estratégia de ação do movimento negro se desenha em duas direções principais: a) há uma *prise de parole*, que faz com que esses atores interpelem constantemente gestores e políticos, desde as suas perspectivas sociais da questão racial; b) há um processo de infiltração que ocorre com a inserção de atores e entidades do movimento negro em diversas instâncias do Estado. Todavia, ainda que essas ações representem uma nova forma de relação das entidades do movimento negro com o Estado, cabe indagar até que ponto essas estratégias conduzem ao reconhecimento da questão racial. Para responder tal questão, recorreremos ao conceito teórico de reconhecimento social, tal como desenvolvido por Nancy Fraser e Axel Honneth. Parte-se, portanto, do pressuposto de que os atores envolvidos no Codene visam simultaneamente o reconhecimento de que são igualmente dignos de participação na esfera pública política, por um lado, e que tal reconhecimento trata-se de uma questão de justiça social.

Fraser (2002, p. 9) considera importante o fato de que a reivindicação por reconhecimento seja a força impulsionadora de muitos conflitos sociais, pois leva a um alargamento da contestação política e a um novo entendimento da justiça social; também possibilita vislumbrar outros eixos de subordinação além da questão de classe, tais como raça, diferença sexual, etnicidade, entre outros; a justiça social passa a envolver questões de representação, identidade e diferença. Desse modo, o conceito de reconhecimento permite levar em consideração as hierarquias institucionalizadas de valor, daí sua importância para pensar na questão racial. Como afirma a autora, “raça” tem dimensões culturais-valorativas.

Um aspecto central do racismo é o Eurocentrismo: a construção autoritativa de normas que privilegiam traços associados com o

fato de ser branco. Ao lado disso está o racismo cultural: a desvalorização e depreciação de coisas tidas como “negras”, “marrons” e “amarelas”, paradigmaticamente – mas não apenas – pessoas de cor” (FRASER, 2002, p. 263).

Contudo, a autora alerta que as lutas por reconhecimento não podem abdicar de seu caráter emancipatório. Assim, em sua concepção, a contestação política que se constrói a partir da gramática comum do reconhecimento não pode perder de vista outras formas de injustiça. Fraser (2013) crítica o monismo-ontológico, pois ele não acompanha a ampliação das reivindicações por justiça. Assim, a autora adota como estratégia uma combinação da ontologia social multidimensional com o monismo. Essa proposta teórica tem como preocupação oferecer “uma audiência justa para acolher as reivindicações das partes” (2013, p. 749). O ponto essencial é levar em consideração as diversas visões do que é considerado injusto, conferindo aos reclamantes a presumida inteligibilidade e a validade potencial de seus argumentos. Em tal audiência não haveria uma rejeição antecipada de demandas, tornando assim a justiça mais inclusiva e revelando suas múltiplas dimensões. A teoria deve ainda verificar se essas visões expõem formas genuínas de injustiça que haviam sido desprezadas pela antiga gramática de contestação e, se for o caso, se tais injustiças estão enraizadas em dimensões de ordem social negligenciadas até o momento (p. 751).

A autora adota assim um conceito multidimensional de justiça que possui três dimensões: redistribuição, reconhecimento e representação. Essas três dimensões foram sublinhadas, pois, segundo a autora, as lutas sociais historicamente foram as revelando. O princípio normativo válido para avaliar reivindicações com implicações multidimensionais seria o da paridade participativa. Pensar a justiça em termos de paridade participativa significa, portanto, defender que a justiça “requer estruturas que permitam a todos participar como iguais na vida social”(p. 752). O que viabilizaria esse modo de participação seria a remoção de obstáculos institucionalizados. Esses obstáculos podem se apresentar de três formas distintas:

Na primeira, as pessoas podem ser impedidas de participar efetivamente por estruturas econômicas que lhes rejeitam os meios necessários para interagir com os outros como iguais; nesse caso, sofrem de *injustiça distributiva* ou *má-distribuição*. Na segunda, as pessoas podem ser impedidas de interagir em termos de paridade por meio de hierarquias institucionalizadas de valor cultural que lhes nega a posição necessária; nesse caso, eles sofrem de desigualdade em termos de *status* ou *mal-*

reconhecimento. Na terceira, pessoas podem ser proibidas de praticar uma participação plena por regras estabelecidas, negando-lhes a igualdade em deliberações públicas e na tomada de decisões democráticas; nesse caso, eles sofrem de injustiça política ou má-representação (FRASER, 2013, p. 752).

Em qualquer um desses casos, o resultado é o impedimento de que alguns atores sociais participem de forma igual com os outros nas interações sociais. Em relação ao CODENE, pode-se afirmar que não há paridade de participação, pois a institucionalização da luta antirracista não foi acompanhada por um processo que levasse a remoção dos obstáculos já institucionalizados. Em primeiro lugar, observa-se que certos atores utilizam o conselho como um trampolim ou como uma moeda de troca. Estar no conselho é ganhar visibilidade. Quando indagada a informante o por que dessa utilização a resposta foi a seguinte:

“sei lá... eu acho que esse nosso povinho tão carente de tudo, sem oportunidade nenhuma. Estar no Codene, ser presidente do Conselho, é ter um certo status, é ter alguma coisa. Aqui eles têm algo que nunca tiveram, eu acho. Para eles é importante” (mulher, ativista, nível de ensino superior, participou de outro órgão estatal de promoção da igualdade racial, faixa etária entre 40 e 50 anos).

Ao término de uma reunião em que se discutia a pauta atual de reivindicações do movimento negro para a construção de um relatório, um interlocutor explicou que “não adianta querer apertar muito, pois o pessoal não vai muito pra cima mesmo”. O mesmo ainda sugeriu que fosse observado o fato de que o “x” – pessoa que buscava enfaticamente destacar conquistas já existentes e impondo obstáculos para as críticas – sempre foi cargo de confiança e que não teria “o que fazer” se largasse “essa boca”. Além disso, haveria uma questão de vaidade ou de auto-afirmação, dado que o “x” há tempos ocupa um espaço importante na estrutura governamental. Cumpre destacar que o trabalho voluntário também apresenta limites – reuniões não ocorrem por que as pessoas não conseguem ser liberadas dos seus trabalhos.

Ainda em relação aos obstáculos institucionalizados, tem-se a questão do racismo, como pode ser constatado no relato a seguir:

Informante: O CODENE sempre tem verba, mas eles não dão. A própria secretária que hoje tá ali, que o presidente dá muita balda pra ela, ela corta isso aí. Sociedade civil não viaja.

Pesquisadora: Mas ela corta por que?

Informante: Porque ela é metida, ela é racista. Outro dia xinguei ela, cheguei lá pra fazer um negócio e tava a estagiária e ela disse pra mim tu não pode usar a estagiária. Aí eu disse, eu posso usar a estagiária e tu é empregada e tá aqui para abrir esse negócio, tu não faz parte do Conselho (homem, nível de ensino médio, foi conselheiro, faixa etária acima de 60 anos).

Há também problemas que se vinculam ao vínculo partidário. A maior parte dos informantes menciona que essa ligação dificulta a construção de uma agenda comum entre os diversos ativistas. Além disso, dentro do próprio partido político há resistência.

Eu acho que todo o partido político que trabalha com demandas, né... eu acho que... nós temos uma... no caso do PT que acolhe muito mais as questões dos movimentos populares e dos movimentos, sobretudo de classe, luta de classe, obviamente que essas questões são recebidas de uma maneira muito mais, muito mais tranquila, né, nesse aspecto. Mas claro que a gente não pode acreditar que na questão partidária nós tivemos grandes evoluções, continua a mesma coisa. Porque se a gente tivesse grandes evoluções um dos elementos fundamentais da representação partidária que são as candidaturas negras nós teríamos um número bastante expressivo de candidatos negros nos parlamentos, seja nos parlamentos municipais, estaduais, federais e municipais, um número bastante mais representativo, isso não ocorre. Isso não ocorre pelo fato de que a compreensão de esquerda ainda carrega um pouco né do resquício da hegemonia branca e com isso a necessidade da organização específica, entendeu, ela não consegue conquistar, diria assim ter um avanço muito grande justamente por causa desse controle. E um pouco dessa ideia que tá no imaginário de uma geração toda. Obviamente que os governos de esquerda, pós queda do regime militar, eles foram muito mais ... diria sensíveis às questões populares, às questões raciais, às questões de gênero do que historicamente todos os setores que estiveram no poder, isso aí nós temos que reconhecer. E temos que reconhecer porque hoje nós vivemos um momento que é singular na história, principalmente na questão negra. Os avanços que nós estamos tendo são extraordinários, em termos de leis... de implementação de leis, uma série de reconhecimentos que o Estado vem dando à questão específica do negro (homem, ativista, foi um dos fundadores do CODENE, nível de ensino superior completo, faixa etária acima de 60 anos).

Por fim, cabe mencionar que para Honneth (2014) a esfera política é o espaço que representa a encarnação da liberdade social, da instituição da vida pública democrática; trata-se de um lugar através do qual se constrói entre os cidadãos, em oposição

deliberativa, as convicções que podem ser aprovadas por todos e que posteriormente serão transformadas em leis (2014, p. 339). Nessa esfera os cidadãos decidem em conjunto, em um intercâmbio discursivo de opiniões, sobre a constituição que desejam. Assim, a institucionalização da vida público-política é um sistema de ação da liberdade social e, uma vez que os atores estão inseridos nesse espaço, cria-se expectativas de que seus papéis sejam reconhecidos, viabilizando desse modo a realização da liberdade social. A inclusão na esfera pública está relacionado ao acesso à cidadania política. Nessa esfera todos os membros da sociedade deveriam poder reconhecer-se uns aos outros como cidadãos de iguais direitos, pois na formação da vontade democrática o argumento de um tem o mesmo peso que o de outro (p. 348). As relações, portanto, devem ser igualitárias. Decide-se na esfera política o que é desejável e digno de ser seguido. Daí a importância das perspectivas sociais e da ampliação da participação nesse espaço.

Honneth elenca alguns requisitos que hoje podem ser considerados indispensáveis para um exercício igualitário da liberdade social na vida pública democrática: 1) garantias jurídicas; 2) existência de um espaço de comunicação geral, que supere as divisões de classe, que possibilite aos distintos grupos e as distintas classes afetadas pelas decisões políticas o estabelecimento de um intercâmbio de opiniões; 3) faz-se necessário um sistema altamente diferenciado de meios de comunicação de massa, que mediante um esclarecimento lúcido acerca do surgimento, causas e espectro de interpretação dos problemas sociais, coloque/apresente ao público a capacidade de construir a opinião e a vontade informada; 4) disposição de parte dos cidadãos que participam da construção discursiva da vontade de realizar prestações não remuneradas para preparar e realizar apresentações de opinião frente ao público (manifestações públicas, assembleias presenciais, que ajudariam a combater o risco de apatia política e possibilitariam o compartilhamento de opiniões); 5) a existência de uma cultura política que alimente de forma incessante os sentimentos de solidariedade é o requisito fundamental de uma vitalização e, inclusive de colocação em vigor, da vida pública. Além de um espaço de comunicação suficientemente compreensível, de um sistema de meios de comunicação que informam qualitativamente, das disposições a participar na conformação ativa e a cultura política que seria condição para manter viva essas virtudes democráticas em todos os participantes. Encontram-se também, as medidas político-sociais que garantiriam a todos os interessados o sustento vital, necessário para uma expressão da opinião na vida pública sem coerções.

Tendo como parâmetro os elementos elencados por Honneth, pode-se afirmar que há importantes limites para um exercício igualitário. Em primeiro lugar, como observa Cardoso de Oliveira (2004), há em nosso país uma desarticulação entre a esfera pública – no sentido habermasiano do termo – e o espaço público. Nessa esfera há uma clara hegemonia do princípio da igualdade como um valor. Já no espaço público, que é o campo de relações situadas fora do contexto doméstico ou da intimidade onde as interações de fato ocorrem, o filtro da consideração opera sistematicamente como eixo discriminador. Essa desarticulação provoca uma duplicidade entre a integração plena e discriminação racial na vida cotidiana. Em segundo lugar, tem-se no Brasil um racismo heterofóbico, que nega de forma absoluta todas as diferenças, avaliando-as de forma negativa, criando um ideal de homogeneidade, tal como propõe Guimarães (1999). Para o autor, houve uma mudança no discurso racial brasileiro que enfatiza a categoria cor, todavia, isso não impede a manutenção do racismo, uma vez que a articulação da ideologia racial envolve também uma série de preconceitos derivados de uma percepção racializada. Em terceiro lugar, há uma transformação no significado social da raça que está relacionada ao processo de estratificação social (HASENBALG, 1979). Desse modo, ainda de acordo com Hasenbalg, as “as práticas racistas, sejam ou não legalmente sancionadas, tendem a desqualificar os não-brancos da competição pelas posições mais almeçadas que resultam do desenvolvimento capitalista e da diferenciação da estrutura de classes” (1979, p. 77). Em quarto lugar, é preciso levar em consideração que o reconhecimento é também uma questão de *status*. Nesse sentido, Walzer tem razão ao afirmar que não “se pode conquistar o reconhecimento de quem, pensando em suas próprias reivindicações, reluta em concedê-lo” (2003, p.348).

Esses quatro elementos de nível macro constituem importantes fatores explicativos para os limites de funcionamento do Codene e para a construção de uma política racial no Brasil.

Considerações finais

O processo de institucionalização provoca uma mudança formal em relação ao racismo no Brasil, pois ainda que por vezes se defenda a democracia racial como um valor a ser atingido, há o reconhecimento de que o Estado precisa intervir na promoção da igualdade racial. Todavia, como bem observa Honneth (2014) não se pode atribuir um

poder mágico e criador as leis. É no social que se encontram as condições e possibilidades de construção de relações de reconhecimento recíproco. Ao mesmo tempo, faz-se necessário que nessa esfera se produza uma transformação dos valores institucionalizados para que se amplie o alcance da justiça social. Não se trata de uma mudança fácil, pois a democracia racial é um fenômeno multidimensional, que envolve questões culturais, ideológicas e políticas. Além disso, não se trata apenas de um recurso ideológico para ocultar o racismo, mas também de um código identitário que diz quem nós somos enquanto povo. Nessa construção, sublinha-se a defesa da cordialidade e da capacidade que os brasileiros possuem de conviver de forma harmoniosa com as diferenças. Esse contexto é um terreno fértil para o racismo institucional que apela ora para a desqualificação da questão racial ora para a sua despolitização. Essa última consiste, sobretudo, em criar um *locus* de atuação específico para os negros no espaço institucional, tal como ocorre no CODENE. Há assim uma separação entre a esfera pública política e a esfera de ação dos negros; essa encontra importantes limites para se comunicar com a primeira.

Por fim, cumpre salientar que estamos diante de uma luta por reconhecimento que, ao que parece, é dinamizada acima de tudo pela discrepância entre as expectativas dos ativistas e militantes e a realidade concreta dos espaços em que atuam.

Referências bibliográficas:

ABERS, Rebecca; BÜLLOW, Marisa Von. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? **Sociologias**, Porto Alegre, ano 13, no 28, set./dez. 2011, p. 52-84

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertório de Interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo. A Experiência na Era Lula. **Dados – Revista de Ciências Sociais – Rio de Janeiro**, vol. 57, n. 2, 2014, p. 325 – 357.

ADORNO, Sérgio. Insegurança versus direitos humanos. Entre a lei e a ordem. **Tempo Social; Rev. Sociol. USP, S. Paulo**, 11(2): 129-153, out. 1999

BOLTANSKI, Luc. **L'amour et la justice comme compétences**. Trois essais de sociologie de l'action. Paris: Métailié, 1990.

CARDOSO DE OLIVEIRA, Luis. Racismo, direito e cidadania. **Estudos Avançados**, 18 (50), 2004. p. 81 – 93.

CELIKATES, Robin. O não-reconhecimento sistemático e a prática da crítica. Bourdieu, Boltanski e o papel da teoria crítica. **Novos Estudos – Cebrap** - , n. 93, julho, 2012. p. 29 – 42.

DOMINGUES, Petrônio. **A Nova Abolição**. São Paulo: Selo Negro, 2008.

DOMINGUES, Petrônio. Movimento negro brasileiro: alguns apontamentos históricos. **Tempo** (on line). 2007, vol.12, n.23, p.100-122.

FRASER, Nancy. “Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça na era pós-socialista”. In: SOUZA, Jessé (org.). **Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea**. Brasília: UNB, 2001. Pp. 245-282.

FRASER, Nancy. Justiça Anormal. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 108, p. 739 – 768, jan./dez, 2013

GUIMARÃES, Antônio S. **Racismo e Anti-racismo no Brasil**. São Paulo: Editora 34, 1999.

HANCHARD, Michael. **Orfeu e o Poder**. Movimento Negro no Rio e São Paulo (1945 –1988). Rio de Janeiro: EdUERJ, 2001.

HASENBALG, Carlos. **Discriminação e desigualdades raciais no Brasil**. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

HONNETH, Axel. **El derecho de la libertad**; esbozo de uma eticidad democrática. Madrid: Katz, 2014.

JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Nathalie. **Desigualdades Raciais no Brasil – um balanço da intervenção governamental**. IPEA: Brasília, 2002.

KLIJN, E. H. **Policy networks: an overview**. In: KICKERT, W. J.M. & KOPPENAJN, J. F. (eds.). *Managing Complex Networks*. Sage, London, 1998, p. 14 – 34.

LEITÃO, Leonardo R. Santos. **Oportunidades políticas e repertório de ação: o movimento negro e a luta de combate à discriminação racial no Brasil**. Tese Doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Programa de Pós—Graduação em Sociologia, Porto Alegre - RS, 2012.

LOPES, Dawisson Belém. A ONU tem autoridade? Um exercício de contabilidade política (1945 - 2006). **Revista Brasileira de Política Internacional**, 50(1): 47 -65, 2007.

NASCIMENTO, Abdias; L. NASCIMENTO, Elisa. Reflexões sobre o movimento negro no Brasil, 1938 – 1997. In: HUNTLEY, Lynn; GUIMARÃES, Antônio Sérgio A. (Orgs.). **Tirando a máscara: ensaios sobre o racismo no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2000. P. 203 – 236.

RIBEIRO, Matilde. **Políticas de promoção da igualdade racial no Brasil** (1986 – 2010). Rio de Janeiro: Garamond, 2014.

RIOS, Flávia. O protesto negro no Brasil contemporâneo (1978 – 2010). **Lua Nova**, São Paulo, 85: 41-79, 2012.

SPIVAKI, Gayatri C. **Pode o subalterno falar?** Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2010.

WALZER, Michael. **Esferas da justiça**. Uma defesa do pluralismo e da igualdade. São Paulo: Martins Fontes, 2003.