

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais - PPGCS**

Waneska Cunha dos Anjos

**AGENDA GOVERNAMENTAL E
MOVIMENTO NEGRO NA BAHIA (1999 – 2009)**

**Salvador
2010**

Waneska Cunha dos Anjos

**AGENDA GOVERNAMENTAL E
MOVIMENTO NEGRO NA BAHIA (1999 – 2009)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas - Universidade Federal da Bahia, como requisito para a obtenção do título de mestre em Ciências Sociais.

Área de concentração: Democracia, Estado e Contestação Política

Orientador: Prof. Dr. Paulo Fábio Dantas Neto

**Salvador
2010**

Waneska Cunha dos Anjos

**AGENDA GOVERNAMENTAL E
MOVIMENTO NEGRO NA BAHIA (1999 – 2009)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas - Universidade Federal da Bahia, como requisito para a obtenção do título de mestre em Ciências Sociais.

Área de concentração: Democracia, Estado e Contestação Política

Data de aprovação:

____/____/____

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Paulo Fábio Dantas Neto (orientador)
(PPGCS/FFCH/ UFBA)

Prof. Dr. Alvino Oliveira Sanches Filho
(PPGCS/FFCH/ UFBA)

Prof. Dr. Clovis Luiz Pereira Oliveira
(DCHF/UEFS)

Aos meus pais e irmãs, pela inspiração e incentivo constante.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu orientador Paulo Fábio, referencial teórico precípuo em minha caminhada, pela paciência e dedicação durante essa trajetória e nos obstáculos que por muitas vezes surgiram.

À minha mãe, meu pai e às minhas irmãs Nessa, Val e Ruka, pela minha formação e apoio constante, pela confiança e carinho em todos os momentos e, principalmente, pelo amor a mim sempre dispensado.

Aos eternos companheiros Adrina, Braúlio, Flávia, Gabriel, Paulinha que compartilharam comigo todas as angústias e conquistas nesse período e pela ajuda essencial na reta final deste trabalho

À parceira Carlinha, pela amizade, orientação e força, indispensáveis nessa jornada; e a Rafa, pelo companheirismo.

À pretinhosidade de Claudinha e Neto, pelo ânimo nos momentos difíceis, que não foram poucos.

A todos os amigos e amigas queridos que convivem comigo e à Vanfilosofia, pelos momentos de descontração.

Aos integrantes do grupo de pesquisa (CNPQ) – Instituições Políticas Subnacionais, Prof. Alvino, Sara, Iris, Priscila, Henrique pelas críticas e sugestões pertinentes.

Ao Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais da UFBA e a CAPES pela bolsa de pesquisa.

A Sandra, pela ajuda em muitas revisões; a Natalia, pelo suporte na coleta de dados; a Jorge e Maria Helena, pela generosidade com que me acolheram no CDCN e na SEPRMI e, por fim, a Vilma Reis, pela autorização para a pesquisa nos arquivos do CDCN.

“Sonho com o dia em que os valores africanos
serão respeitados e farão parte da consciência
nacional. Depois de tantos séculos de espera, não
temos mais tempo a perder”.

Abdias Nascimento

RESUMO

Esta dissertação resulta de um estudo acerca do processo de formação da agenda governamental de políticas de igualdade racial no âmbito do Governo do Estado da Bahia, entre 1999 e 2009, compreendendo três períodos governamentais. A investigação buscou responder a duas questões: como se deu o agendamento das políticas em cada um dos períodos governamentais estudados? Que razões pode se apontar para explicar diferenças de enfoque e ritmo na agenda, verificadas na pesquisa, entre os três períodos? Com relação à primeira questão, um foco adicional dirigiu-se a descrever a participação e a interpretar a influência, sobre o referido processo de agendamento, de duas destacadas organizações negras, o Movimento Negro Unificado (MNU) e a União de Negros pela Igualdade (UNEGRO); no que diz respeito à segunda questão, procurou-se identificar a influência de duas variáveis: a construção institucional prévia (legislação, estruturas institucionais e políticas públicas fixadas durante as décadas dos 80 e dos 90 em âmbito federal e estadual) e a orientação político-partidária, considerando que os dois primeiros governos estudados foram formados pelo campo político carlista, liderado pelo PFL (hoje DEM) e o último por um campo político oposto, liderado pelo PT. O principal achado foi que o processo teve um caráter cumulativo e predominantemente incremental, com influência decisiva e permanente da construção institucional prévia, verificando-se, contudo, relevância concomitante da orientação político-partidária no terceiro período governamental, liderado pelo PT. Esta conclusão confirma algumas afirmações da literatura de base institucionalista na direção desse incrementalismo, especialmente o modelo de formação de agenda de Kingdon, o conceito de *dependência de trajetória* e a noção de *momento crítico*, aplicável a casos de mudança, por via eleitoral, da orientação política de governo. Como conclusão complementar identificou-se forte vetor de influência vertical, com medidas no âmbito federal afetando significativamente as de âmbito estadual. Além disso, detectou-se, como evidência do grau de participação dos movimentos negros, a lenta e segura inserção de quadros ligados a esses movimentos em cargos de confiança do Governo estadual, fato mais evidente no terceiro período, onde se sugere a vigência de uma dinâmica movimento-partido-governo. Para considerar a possibilidade de partidos terem atuado como intermediários entre movimentos e governo – especialmente no caso do terceiro período governamental – se usou como referência o achado de Melo (2010) de que, dadas certas condições, alguns partidos podem converter-se em alternativas de *policies*.

Palavras-chave: Governo; Movimentos Negros; Formação de agenda; questão racial; políticas de promoção da igualdade racial;

ABSTRACT

This thesis results from a study of the formation process of the government agenda of racial equality policies within the Government of Bahia, between 1999 and 2009, comprising three periods of government. The investigation sought to answer two questions: how was the scheduling policies in each of the periods studied government? What reasons can point to explain differences in approach and pace on the agenda, the research found, among the three periods? Regarding the first question, an additional focus turned to describe the participation and interpret the influence on that process of scheduling in two prominent black organizations, the Unified Black Movement (MNU) and the Union of Blacks for Equality (UNEGRO) ; as regards the second question, we tried to identify the influence of two variables: the institutional construction prior (legislation, institutional structures and policies established during the decades of 80 and 90 at the federal and state) and political orientation party, whereas the first two governments were formed by the studied Carlist political field, led by PFL (now DEM) and the last by an opposite political camp, led by PT. The main finding was that the process had a cumulative character and predominantly incremental, with decisive influence and standing of the institutional development prior checking, however, important concomitant of political orientation and party government in the third period, led by PT. This finding confirms some basic affirmations of the institutionalist literature in the direction of incrementalism, especially the model training agenda Kingdon, the concept of path dependency and the notion of critical juncture, applies to cases of change through elections, the political orientation government. In conclusion we identified additional strong vertical vector of influence, with measures at the federal level significantly affected statewide. Moreover, it was detected, as evidence of the degree of participation of black movements, the slow and safe insertion of frames associated with these movements in positions of trust in state government, a fact most evident in the third period, which suggests the presence of a dynamic movement-party-government. To consider the parties have acted as intermediaries between government and movements - particularly in the third period government - used to reference the findings of Melo (2010) that, given certain conditions, some parties may become alternatives of policies.

Keywords: Government; Black Movements; Training agenda, racial issues, policies to promote racial equality;

LISTA DE SIGLAS

ACM – Antônio Carlos Magalhães
AGECOM - Assessoria Geral de Comunicação Social do Governo do Estado da Bahia.
CDCN – Conselho de Desenvolvimento da Comunidade Negra
CEAO – Centro de Estudos Afro Orientais
CECAN – Centro de Cultura e Arte Negra
CEVIBA – Centro de Atendimento às Vítimas de Violência na Bahia
CNPIR- Conselho Nacional de Promoção de Igualdade Racial
CONEN – Coordenação de Entidades Negras
CONAPIR- Conferencia Nacional de Promoção da Igualdade
CONEPIR – Conferência Estadual de Promoção da Igualdade Racial
CONSEPE – Conselho Superior de Ensino, Pesquisa e Extensão
DEM - Democratas
FCP – Fundação Cultural Palmares
FDCN – Fundo de Desenvolvimento das Comunidades Negras
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FIPIR – Fórum Intergovernamental de Políticas de Promoção da Igualdade racial
FUNAI – Fundação Nacional do Índio
GEI – Grupo Executivo Intersetorial
GTI - Grupo de Trabalho Interministerial da População Negra
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICBA – Instituto Cultural Brasil – Alemanha
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MNU - Movimento Negro Unificado
MNUCDR – Movimento Negro Unificado Contra a Discriminação Racial
MUCDR - Movimento Unificado Contra a Discriminação Racial
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
PCRSI - Programa de Combate ao Racismo e Sexismo Institucional
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PFL – Partido da Frente Liberal
PLANAPIR- Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNDH- Programa Nacional de Direitos Humanos

PNPIR – Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial
PR - Partido da República
PROCEM – Programa Nacional do Centenário
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PT - Partido dos Trabalhadores
SEAGRI - Secretaria da Agricultura, Irrigação e Reforma Agrária
SEC- Secretaria de Educação
SECTI – Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação
SEDES – Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza
SEPLAN - Secretaria do Planejamento
SEPPIR – Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial
SEPROMI - Secretaria de Promoção da Igualdade
SESAB – Secretaria da Saúde do Estado da Bahia
SETRAS- Secretaria do Trabalho e Ação Social
SETRI – Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte
SJDH – Secretaria da Justiça, cidadania e direitos Humanos
SSP _ Secretaria de Segurança Pública
SUS – Sistema Único de Saúde
TEN _ Teatro Experimental do Negro
UDN – União Democrática Nacional
UEFS – Universidade Estadual de Feira de Santana
UESB – Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia
UESC – Universidade Estadual de Santa Cruz
UFBA – Universidade Federal da Bahia
UNEB – Universidade Estadual da Bahia
UNEGRO - União de Negros pela Igualdade

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	13
1.1. Contexto e desenho da pesquisa	14
1.2 Políticas públicas e agenda governamental: modelos teóricos	19
2 O MOVIMENTO NEGRO NO BRASIL E NA BAHIA (MNU E UNEGRO): Enquadramento conceitual e contextualização histórica	25
2.1 Movimento Negro enquanto “Novo Movimento Social”	28
2.2 Fundação e trajetória de mobilização do MNU	35
2.3 Fundação e trajetória de mobilização da UNEGRO	41
3 RECEPÇÃO INSTITUCIONAL DA QUESTÃO RACIAL: Legislação, estruturas e políticas prévias	46
3.1 Estruturas e políticas do Governo Federal	46
3.2. Estruturas e políticas no Governo Estadual	54
3.3 Descompasso entre o nível federal e o estadual da Bahia (1995-1999)	60
4 A INSERÇÃO DA QUESTÃO RACIAL NA AGENDA GOVERNAMENTAL DA BAHIA (1999-2009)	65
4.1 O governo Lula e a SEPPIR: federalização de diretrizes e descentralização de ações	65
4.2 Governo César Borges (1999-2002)	69
4.3 Governo Paulo Souto (2003-2006)	77
4.4 Governo Jacques Wagner (2007-2009)	86
<i>4.4.1 Primeiro ano do governo Wagner: continuidade e inflexão</i>	88
<i>4.4.2 Ano de 2008: Avanços de políticas afirmativas em contexto de violência policial</i>	96
<i>4.4.3 Novos marcos institucionais em 2009</i>	100
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	103
REFERÊNCIAS	108

1 INTRODUÇÃO

O racismo e a discriminação racial são problemas que afetam a sociedade brasileira desde os remotos tempos da colonização. Entretanto, só recentemente essas questões vêm conseguindo ganhar espaços na agenda governamental. Estudos sobre as desigualdades raciais, como o diagnóstico da situação do negro na sociedade brasileira, realizado pelo IPEA, evidenciam com clareza que parte significativa dessas desigualdades está diretamente vinculada à discriminação racial vigente no país.

No decorrer deste trabalho questões relacionadas ao racismo, preconceito e discriminação racial serão tratadas como problemas referentes à população negra no Brasil, em especial a população do Estado da Bahia que, por sua vez, possui um número significativo de negros em seu território. Todavia, é interessante ressaltar que preconceito e discriminação racial são conceitos distintos. Enquanto preconceito (assim como racismo) representa modos de ver certas pessoas ou grupos raciais, a discriminação é a manifestação concreta de um ou de outro.

Para Santos (apud Jaccoud e Beghin, 2002, p. 38), a discriminação racial consiste “*em uma ação, uma manifestação ou um comportamento que prejudica certa pessoa ou grupo de pessoas em decorrência de sua raça ou cor*” e o racismo configura-se como uma ideologia que preconiza a hierarquização dos grupos humanos com base nas diferenças raciais. O preconceito racial pode ser visto como resultado de idéias construídas a partir de estereótipos negativos sobre a raça ou a cor a que é identificado. Mesmo não ancorados em mecanismos legais de segregação, a discriminação e o preconceito desempenharam um papel inequívoco na exclusão social da maioria da população negra no Brasil.

O Brasil foi um dos últimos países do mundo a abolir a escravidão. Apesar de não ter assegurado uma cidadania plena aos negros recém-libertos, os governos brasileiros, ao longo do século XX, propagaram a idéia de que a democracia racial reinava em seu território. Problemas como a discriminação racial não poderiam existir, pois, legalmente, não havia tratamento diferenciado entre os indivíduos deste Estado. Contudo, a história do movimento negro brasileiro tem papel fundamental na denúncia de não existência de democracia racial e na elaboração de propostas de políticas públicas que de fato promovam a igualdade racial.

Encontrar pesquisas que se proponham a discutir a relação entre raça e política no Brasil não é uma tarefa fácil devido à escassez de estudos nesta área. A maioria significativa desses estudos não foi produzida no campo da Ciência Política, e sim na Antropologia e na Sociologia, o que confere validade a este trabalho.

O baixo interesse pelos estudos sobre negro e poder no Brasil pode ser explicado pelos seguintes fatores: existência de preconceitos étnicos e raciais na sociedade brasileira, os quais usualmente representam os negros como indivíduos destituídos de qualidades para o exercício do poder; predominância de interpretações que vêem o padrão de participação dos negros na arena política como subproduto do seu status precário na sociedade; períodos de regimes autoritários que restringiram tanto a participação política quanto às reflexões sociológicas sobre os fenômenos do poder; e, finalmente, a própria dinâmica seletiva das Ciências Sociais, que tende a valorizar alguns temas mais que os outros. (OLIVEIRA, 2002, p. 62-63)

Por isso, o trabalho de Oliveira (2002) é importante para aqueles que se interessam por esse tema dentro da ciência política. Ele sugere uma agenda de pesquisa sobre a participação negra na política institucional brasileira, a inserção dos negros nas esferas de poder, como também sobre as estratégias que utilizam para participarem politicamente. O presente trabalho pode contribuir para essa agenda de pesquisa na qual o negro - nesse caso, o movimento negro - passa a ser estudado como ator político participante no processo de formulação de políticas públicas de combate à discriminação racial.

Ações institucionais de combate ao racismo e à discriminação racial promovidas pelo Estado, seja no âmbito federal, estadual, ou municipal, estão sempre, de alguma forma, relacionadas à pressão, ou participação do movimento negro. Este, além de buscar influir nas políticas, tem procurado disputar a ocupação direta de espaços de poder no interior do aparelho de Estado.

1.1 Contexto e desenho da pesquisa

A agenda governamental de políticas de promoção da igualdade racial no Brasil, na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, foi se ampliando diante dos mecanismos institucionais criados, principalmente, a partir dos anos 90. Na Bahia, estas políticas também começam a ser inseridas no governo, mediante estruturas e políticas criadas desde a instalação, em 1991, do Conselho de Desenvolvimento da Comunidade Negra.

Os problemas do preconceito, racismo e discriminação racial vão ganhando, a partir da implementação deste Conselho, mais espaços na agenda de políticas públicas dos governos da

Bahia. Investigar como se formou esta agenda constitui-se no principal objetivo da pesquisa. Adota-se o ano de 1999 como parte inicial de demarcação do período pesquisado.

O universo temporal dessa pesquisa estende-se de 1999 - que coincide, na Bahia, com o início do mandato do governador Cesar Borges (então membro do DEM, hoje integrando o PR) – a 2009, penúltimo ano da gestão do governador Jacques Wagner (PT). Entre esses dois períodos de governo transcorreu o segundo mandato do governador Paulo Souto (DEM).

Adotar 1999 a 2009 como período de estudo permite, portanto, acompanhar a trajetória da agenda governamental de políticas de promoção da igualdade racial na Bahia de modo a cotejar as agendas desses três governos, sendo os dois primeiros do mesmo campo político (o carlismo), liderado pelo PFL/DEM e o último, o primeiro governo do PT no Estado. E também discutir o papel dos movimentos negros, em especial o MNU e a UNEGRO, no reconhecimento dos problemas raciais fundamentais para a formulação das políticas desses governos baianos.

Durante o período abrangido pela pesquisa ocorreram na Bahia duas Conferências Estaduais de Promoção da Igualdade Racial, uma em 2005, no governo de Paulo Souto, e outra em 2009, no governo de Jacques Wagner. Também neste período ocorreu a criação da Secretaria de Promoção da Igualdade (SEPROMI), em 2006 e, ainda, a formulação, dentre outras políticas, do Plano Estadual de Promoção da Igualdade Racial e de políticas afirmativas de reserva de vagas para candidatos que se declararem negros nos exames vestibulares das universidades estaduais da Bahia.

Reconhecendo, assim, a entrada da questão racial na agenda governamental e a formação dessa agenda como algo de relevância significativa para ambos os partícipes da relação binária, o objetivo principal da pesquisa foi investigar como se deu o processo de inserção da questão racial na agenda político-administrativa do governo da Bahia entre os anos de 1999 a 2009 e o papel político do Movimento Negro, em especial o MNU e a UNEGRO, nesse processo.

Para atingir o objetivo acima a pesquisa buscou responder às seguintes questões gerais: 1. Como se deu o agendamento da questão racial em cada um dos três governos do período considerado? 2. Que diferenças relevantes houve entre os três períodos e que razões podem ser apontadas para explicá-las?

A pesquisa orienta-se pela seguinte hipótese, amparada previamente em literatura de base neo-institucionalista: a de que o processo de formação da agenda governamental de promoção da igualdade racial nos governos estaduais da Bahia, entre 1999 e 2009, foi de caráter incremental, tributário de avanços institucionais verificados no âmbito do governo federal e em governos estaduais anteriores, os quais estabeleceram o ambiente favorável para a inserção de políticas ligadas à questão racial na agenda governamental da Bahia.

O caminho metodológico buscado para responder as perguntas de pesquisa foi o da contextualização histórica mediante consideração de processos anteriores, seguida da comparação dos processos nos três períodos do governo estadual, de modo a identificar a influência maior ou menor da orientação político-partidária de cada governo ou de estímulos institucionais (legislação, estruturas e políticas públicas) prévios sobre eventuais mudanças de ritmo ou de enfoque no agendamento da questão racial.

Os procedimentos metodológicos adotados inserem-se no campo dos métodos qualitativos de pesquisa. Dados foram coletados junto a fontes primárias e secundárias. As primeiras foram os documentos oficiais do Governo da Bahia no período, como mensagens, Planos de governo, relatórios de atividades, leis, decretos e documentos formuladores de políticas públicas; em especial, os documentos da Secretaria da Promoção da Igualdade Racial, a SEPROMI. Mas também se analisou documentos coletados junto ao Conselho de Desenvolvimento da Comunidade Negra. As fontes secundárias concentraram-se na pesquisa jornalística em arquivos da imprensa baiana desse mesmo período.

A hipótese formalizada acima ampara-se no conceito de *path dependency* (dependência de trajetória), que permite mostrar como políticas anteriores interferem na formulação de novas políticas. Esse conceito se insere no campo de estudos do neo-institucionalismo histórico. Conforme Hall e Taylor (2003), os neo-institucionalistas buscam entender como as instituições, como regras formais e informais, influenciam o comportamento dos indivíduos. Os autores sinalizam que os adeptos do neo-institucionalismo histórico também compartilham uma concepção particular do desenvolvimento histórico, ao se tornarem fortes defensores de uma causalidade social dependente da trajetória percorrida, a *path dependent*. Nesse caso, as instituições aparecem como integrantes relativamente permanentes da paisagem da história, assim como um dos principais fatores que mantém o desenvolvimento histórico sobre um conjunto de trajetórias.

Os adeptos dessa corrente tentaram explicar como as instituições produzem esses trajetos, como elas estruturam a resposta de uma dada nação a novos desafios. Os primeiros teóricos destacaram o modo como as capacidades do Estado e as políticas herdadas existentes estruturam as decisões ulteriores. Outros apontaram o modo pelo qual as políticas adotadas no passado condiziam a políticas ulteriores, ao encorajarem as forças sociais a se organizar, a adotar identidades particulares ou a desenvolver interesse em políticas cujo abandono envolveria um risco eleitoral.

Como aponta Fernandes (2002, p.92), o conceito de dependência de trajetória mostra que a história é realmente relevante e que seu conceito em estudos históricos comparados “*é um referencial metodológico bastante útil para se compreender a institucionalização de processos decisórios de governo*”. Desta forma, mesmo iniciativas inovadoras, em termos de política pública, surgem a partir das motivações e oportunidades fornecidas pela estrutura institucional. A continuidade ou a mudança num processo de agendamento estudado carregará consigo elementos da estrutura ou política anterior.

A questão mais relevante não é, contudo, afirmar essa influencia histórica, intuitivamente percebida, mas mostrar como ela se dá empiricamente. O presente trabalho propõe-se a isto, no caso do agendamento de políticas públicas voltadas a combater o racismo e a discriminação racial no Estado da Bahia.

Na perspectiva neo-institucionalista histórica, as instituições têm uma importância bem relevante, mas devem ser apreendidas em termos relacionais e os seus arranjos não podem ser entendidos de modo isolado do cenário político e social no qual estão inseridos. As trajetórias institucionais são influenciadas por decisões tomadas em *momentos críticos*. Essa noção de momento crítico, segundo Fernandes (2002) é uma idéia-chave para o conceito de dependência de trajetória, pois representa períodos em que mudanças institucionais deixam marcas fortes em políticas posteriores. No caso que aqui se discute será analisada a possibilidade de que as mudanças políticas ocorridas em 2002, no plano nacional, e em 2006, no plano estadual, sejam exemplos de momentos críticos.

Como as agendas de promoção da igualdade racial analisadas se formaram em governos pertencentes a campos políticos diferentes, a variável orientação político-partidária será também utilizada para analisar variações nessas agendas. Neste ponto, a referência que utilizaremos é um recente trabalho de Carlos Ranulfo Melo sobre o sistema partidário

brasileiro (Melo,2010), referência que não colide com o conceito de dependência de trajetória e pode se articular com este a partir da noção de momento crítico.

Segundo Melo (2010), o fato do caráter multipartidário do sistema de partidos no Brasil não ter impedido que, a partir de 1994, as eleições presidenciais passassem a girar em torno da disputa entre apenas dois partidos - o PT e o PSDB- deve-se à capacidade destes partidos de formularem políticas em âmbito nacional, apresentarem candidatos competitivos em eleições presidenciais e unificarem-se em tornos dos programas e candidaturas. Com isso, PT e PSDB teriam adquirido a capacidade de se consolidarem como alternativas de *policies*.

Essa capacidade de produção de *policies* do PT e do PSDB pode ser considerada como um fator atuante na construção de estruturas institucionais e de políticas de promoção da igualdade racial pelos governos de FHC e Lula. Contudo, o próprio Melo (2010) salienta que a competição eleitoral assume formatos diferentes no plano sub-nacional, variando de um estado a outro, porque os principais partidos nacionais não são os maiores em todas as unidades da federação. Ainda assim, aponta que no jogo de disputa eleitoral estadual tornou-se comum “*a tendência à formação de dois grandes blocos em torno das quais se distribuem as elites políticas locais*” (MELO, 2010, p.28).

No caso aqui estudado esses pólos foram o PFL (atual DEM) e o PT. Logo, apenas um desses partidos (no caso, o PT), apresenta-se como alternativas de *policies*, segundo Melo. Daí ser legítimo pensar que a mudança política de 2006, em que o PT conquistou o poder estadual depois de 16 anos de domínio do DEM, possa ter se constituído num momento crítico, tal como define Fernandes (2002).

A análise incorporará também a noção de campo político, utilizada por Dantas Neto (2002), ao analisar as relações entre carlismo e oposição nos primeiros anos da década dos 2000. Esta noção se refere a agregados de partidos que se formaram para disputar o poder estadual. O autor salienta que não se trata de simples coalizões de legendas, mas de alianças para as quais convergem programas e estratégias eleitorais que transcendem as legendas partidárias. A noção de campo político equivale, assim, à de facção da elite política estadual e será útil em dois momentos deste trabalho: quando for abordada uma possível orientação político-partidária do discurso do governador Jacques Wagner ao liderar um governo de coalizão e quando se analisar possíveis variações entre diferentes governos carlistas, pelo que Paulo Souto e Cesar Borges são considerados expressões de partes do campo político carlista.

Além desta introdução, o trabalho compõe-se de três capítulos e das Considerações Finais. A introdução, nesta primeira seção apresentou o desenho da pesquisa, seu contexto e justificativa e, na seção seguinte, discutirá a formação de agenda, marco conceitual deste trabalho. O primeiro dos capítulos seguintes à introdução descreve a trajetória de mobilização política dos movimentos negros, em especial o MNU e a UNEGRO, vinculando estes ao conceito de “novos movimentos sociais”. O capítulo subsequente abordará os mecanismos institucionais, estruturas e políticas criadas pelos governos federais e estaduais, que foram os pressupostos do agendamento governamental aqui estudado. E, finalmente, o terceiro capítulo (quarta seção deste trabalho) analisará a inserção de políticas de promoção da igualdade racial na agenda governamental da Bahia, de 1999 a 2009. Este capítulo tratará do foco da investigação a partir do qual se chegará as Considerações Finais.

Em síntese, esse estudo pretende analisar a formação da agenda governamental de políticas de promoção da igualdade racial no Estado da Bahia no período de 1999 a 2009 e detectar mudanças de enfoque e ritmo ocorridas durante essa trajetória, seja incrementalmente e/ou por forças do advento de momentos críticos. Além disso, buscar-se-á compreender o papel do movimento negro na formulação dessa agenda.

O processo de agendamento será interpretado à luz da literatura de ciclo de política pública, em especial o modelo analítico desenvolvido por John W. Kingdon sobre formulação de agenda. Apresentá-lo sumariamente é o objetivo central da seção seguinte.

1.2 Políticas públicas e agenda governamental: modelos teóricos

A definição da agenda compõe um dos ciclos da política pública. Compreender esse processo de decisão política que leva uma questão ser escolhida para entrar numa agenda governamental, em detrimento de outras, é crucial para a análise da formulação de política pública. Nesta seção aborda-se o conceito de política pública e modelos teóricos de formação de agenda, em especial, o modelo teórico-metodológico de múltiplos fluxos, de Kingdon.

Os estudos de políticas públicas dentro da Ciência Política vêm ganhando força nas últimas décadas. São muitas as definições de política pública. Em comum tem-se o fato de que estas políticas dizem respeito a ações de governo, a decisões governamentais em prol de alguma necessidade pública. Dye, citado por Sousa (2007, p.68) sintetiza a sua definição como “*o que o governo escolhe fazer ou não fazer*”. Entretanto, o processo de decisão em torno de uma política não é uma questão simples de se resolver.

Souza (2007, p.69) define política pública como “*o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações*”. Como o conceito de política pública está relacionado com ações de governo, ele é pertinente à compreensão da formulação da agenda governamental da Bahia referente à política de promoção da igualdade racial.

Considerando que os problemas do racismo e da discriminação sempre estiveram presentes em nossa sociedade e que recentemente vêm ganhando espaços na agenda governamental, compreender os fatores que influenciam o processo decisório de uma política e a formulação de uma agenda é crucial para o objetivo dessa pesquisa. Dentre os diversos modelos teóricos desenvolvidos para discutir o processo decisório de uma política pública, encontra-se a teoria da *policy cycle*.

O modelo de ciclo da política pública (*policy cycle*), segundo Souza (2007) é constituído pelos seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção de opções, implementação e avaliação. Esta abordagem enfatiza a definição de agenda e pergunta por que algumas questões entram na agenda política enquanto outras são ignoradas.

Klaus Frey (2000), ao discutir o conceito de política pública, propõe distinguir, no ciclo da política pública, as seguintes fases: percepção e definição de problemas; *agenda-setting*; elaboração de programas e decisões; implementação de políticas e avaliação de políticas, com eventual correção da ação. Aqui serão focalizadas as duas primeiras fases.

Para a pergunta sobre como os governos definem suas agendas, para Souza (2007) são dados três tipos de respostas. Primeiro o que focaliza os problemas, isto é, problemas entram na agenda quando assumimos que devemos fazer algo sobre eles. Nesse sentido, o reconhecimento e a definição dos problemas afetam os resultados da agenda. O tipo de resposta seguinte visa priorizar a política propriamente dita, ou seja, como se constrói a consciência coletiva sobre a necessidade de se enfrentar um dado problema. Essa construção se faria via processo eleitoral, ou mudanças nas ideologias, aliados à força ou fraqueza dos grupos de interesses. Sobre esta visão, a construção de uma consciência coletiva sobre determinado problema é fator poderoso e determinante na definição da agenda. O terceiro tipo de resposta focaliza os participantes, que são classificados como visíveis (políticos, mídia, partidos, grupos de pressão, etc.) e invisíveis, tais como acadêmicos e burocratas. Segundo esta perspectiva, os participantes visíveis definem a agenda e os invisíveis, as alternativas.

Para atender aos objetivos do trabalho buscou-se o caminho indicado pelo primeiro tipo de resposta, isto é, procurar entender o agendamento a partir do reconhecimento e da definição de problemas que levaram à adoção de políticas de promoção da igualdade racial.

O modelo desenhado por Kingdon (2003) procura responder à indagação sobre como alguns problemas tornam-se relevantes para um governo e compreender o processo de formação da agenda governamental. Em sua obra *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Kingdon (2003) relacionou o processo de formação de agenda à teoria do ciclo das políticas públicas. Considera as políticas públicas como um conjunto formado por quatro processos: o estabelecimento de uma agenda de políticas; a consideração das alternativas para a formulação de políticas, com base nas quais as escolhas serão realizadas; a escolha dominante entre o conjunto de alternativas disponíveis e, finalmente a implementação da decisão. O modelo destaca os processos de formação da agenda e as alternativas para a formulação das políticas. Preocupa-se, portanto, com os estágios pré-decisórios da formulação de políticas.

Como foi dito, uma questão passa a fazer parte da agenda governamental quando desperta a atenção e o interesse dos formuladores de políticas. Contudo, devido à diversidade de questões, apenas algumas delas são realmente consideradas, a cada momento. Estas compõem a agenda decisional, um subconjunto da agenda governamental que contém as questões prontas para uma decisão ativa dos formuladores de políticas.

Segundo Zahariadis (apud Capela, 2007), essa abordagem oferece respostas para três questões essenciais: Como a atenção dos tomadores de decisão é focalizada sobre determinados problemas e soluções? Como as questões são determinadas e modeladas? Como e quando é conduzida a busca por soluções?

Nesse modelo de Kingdon (2003) para análise da entrada de uma questão na agenda governamental são levadas em consideração duas categorias de fatores: os participantes ativos do jogo e o processo em que consiste a formulação da agenda. Dentre os participantes são considerados aqueles governamentais e os não-governamentais. Observar as atuações de uns e de outros é fundamental para compreender o processo de construção de uma agenda.

Os movimentos negros são, naturalmente, atores não-governamentais. Contudo, como se verá adiante, sua configuração vai além da de um mero grupo de interesse, tal como considerado na literatura neo-institucionalista. Como *novo movimento social*, credencia-se a ser um ator mais propositivo e com papel mais abrangente no ciclo do agendamento.

Afirma a literatura que os partidos políticos também podem influenciar agendas de políticas públicas pelo contexto de suas plataformas, pelo impacto de sua liderança no âmbito do Legislativo e pela pressão que podem exercer sobre seus partidários, bem como pela defesa das ideologias que representam. Neste trabalho será ressaltada a sua possibilidade de mediar a participação de quadros do movimento negro nas decisões e estruturas de governo.

Para o modelo de Kingdon (2003) a mudança da agenda é o resultado da convergência entre três fluxos: de problemas, de soluções ou alternativas e de política. Essa convergência irá explicar os motivos pelos quais determinados problemas entram na agenda de decisão enquanto outros, apesar de reconhecidos, não se tornam ação efetiva de governo.

Quanto ao primeiro fluxo, o modelo analisa de que forma as questões são reconhecidas como problemas e por que determinados problemas passam a ocupar a agenda governamental. Para entender o processo de seleção, o autor estabelece distinção entre problemas e questões. Uma questão é uma situação social percebida, mas que não desperta necessariamente uma ação em contrapartida. Somente quando os formuladores de políticas acreditam que devem fazer algo a respeito desta questão, esta passa a se configurar num problema. A forma como determinadas questões chamam a atenção desses formuladores e passam a se transformar em problema depende muito de como essas questões se apresentam a eles. Capella (2007) demonstra como os indicadores, eventos, crises, símbolos assim como o *feedback* das ações governamentais, são importantes para deslocar a atenção de certas questões aos olhos dos formuladores de políticas e assim transformá-las em problemas.

O segundo fluxo do modelo de Kingdon (2003) engloba o conjunto de alternativas e soluções disponíveis. As comunidades geradoras de alternativas são compostas por especialistas, pesquisadores, assessores parlamentares, dentre outros que compartilham uma preocupação em relação a uma área. Quando uma proposta é percebida como viável, ela é rapidamente difundida, ampliando a consciência dos atores sobre uma determinada idéia. A difusão das idéias chega a ser mais importante na escolha de uma alternativa do que a influência de grupos de pressão, como aponta Capella (2007). “*As idéias, longe de serem meras desculpas ou racionalização, são partes integrais do processo decisório dentro e em torno do governo.*” (KINGDON *appud* Capella, 2007, p.93). Nesse sentido, pode-se dizer que os movimentos sociais negros contribuíram para a difusão das idéias e para o reconhecimento do problema, demonstrando como as questões do racismo, do preconceito e da discriminação racial fazem parte da sociedade brasileira, assim como as desigualdades sociais.

A apresentação das alternativas depende dos especialistas da comunidade técnico - científica, que formulam diversas propostas a serem selecionadas sob critérios de viabilidade técnica, financeira e política. Essas alternativas apresentadas neste fluxo não estão necessariamente ligadas ao reconhecimento de problemas específicos. Desta forma, não aparecem na agenda governamental os pares – problemas e soluções.

O terceiro fluxo é composto pela dimensão da política “propriamente dita”, que segue sua própria dinâmica e regras. Enquanto no fluxo de alternativas o consenso é construído com base na persuasão e difusão de idéias, no fluxo político as coalizões são construídas em um processo de barganha e negociação política. Nesse fluxo, três elementos exercem influência sobre a agenda governamental. O primeiro é chamado por Kingdon (2003) de “clima” ou “humor” nacional e é caracterizado por uma situação em que diversas pessoas compartilham as mesmas questões durante um determinado período de tempo. O segundo é composto pelas forças políticas organizadas, principalmente pelos grupos de pressão. Os formuladores de políticas vão analisar a conjuntura de forças de uma determinada proposta. O fato de grupos de interesses divergirem de uma certa proposta não indica necessariamente que esta será esquecida mas sim indicará a existência de conflitos e que haverá custos durante o processo. O terceiro fato são as mudanças dentro do próprio governo, como mudanças de gestão, de pessoas em posições estratégicas na estrutura do governo, dentre outras. Kingdon (2003) salienta que o início de um novo governo é mais propício para mudanças na agenda. Os atores envolvidos no processo de formulação de políticas são fundamentais para a chegada de uma questão na agenda e para a construção de alternativas.

Se, como dito, uma mudança de orientação político-partidária de governo pode oferecer conjuntura favorável a um problema entrar (ou se consolidar) na agenda, este foi o caso do início do governo de Jacques Wagner, quando foi implementada a Secretaria de Promoção da Igualdade e intensificou-se a atuação do movimento negro, levando suas demandas ao governo. Do mesmo modo haviam ocorrido mudanças no “clima nacional” (eleição de Lula, em 2003), que contribuíram para a criação e a montagem da SEPPIR.

Assim, não é apenas a existência de uma alternativa que faz com que um problema se insira na agenda, transformando-o numa política pública. É preciso um contexto político favorável ao reconhecimento do problema em questão. Também é necessário que o problema seja bem definido, com suas relações causais, para despertar o interesse dos formuladores de políticas e que tenham soluções ou alternativas viáveis e aceitáveis.

Para a junção dos três fluxos (problemas, alternativas e processo político) é necessária a atuação dos empreendedores da política, que são pessoas dispostas a investir numa determinada idéia visando a sua concretização. Esses empreendedores são os especialistas na questão, negociadores encontrados dentro dos governos (dirigentes, burocratas, servidores de carreira) ou na sociedade civil (lobistas, acadêmicos, jornalistas).

Portanto, é a conjunção dos três fluxos que permite uma oportunidade política para que um problema entre na agenda governamental. Para Kingdon (2003), a abertura dessa oportunidade política é determinada, principalmente, pelo reconhecimento do problema e pelo processo político, pois as alternativas elaboradas pelos especialistas ascendem à agenda de decisão apenas quando um problema é reconhecido e há demanda política para sua solução.

Por fim, é preciso deixar claro que não se desconhece, neste trabalho, que o modelo teórico adotado assinala a interferência de outros atores num processo de agendamento, além de atores sociais (no caso, o movimento negro), partidos e o próprio governo, que serão aqui enfocados. É que ao se optar, dentro dos limites da pesquisa realizada, pela busca de respostas conforme o caminho que focaliza centralmente o reconhecimento e a definição do problema (Souza,2007) e não as políticas em si, ou os atores, a escolha iluminou a contribuição dos movimentos negros para o reconhecimento e a definição do problema, em interação com os governos e sob mediação de partidos. Se, de um lado, essa apropriação seletiva do modelo de Kingdon leva a admitir que não se reconstruiu, rigorosamente, todo o processo do agendamento, de outro lado, permitiu construir sobre esse processo uma interpretação plausível, em resposta à primeira questão de pesquisa, assim como coube ao conceito de *dependência de trajetória* e à noção de *momento crítico* guiar a análise empírica que levou a respostas para a segunda questão.

2 O MOVIMENTO NEGRO NO BRASIL E NA BAHIA (MNU E UNEGRO): Enquadramento conceitual e contextualização histórica

Os objetivos deste capítulo são enquadrar, conceitualmente, o movimento negro enquanto objeto de pesquisa em ciências sociais e demonstrar como se deu, no Brasil, a construção e formação do movimento negro organizado, em especial o MNU e a UNEGRO. Contextualiza-se, assim, historicamente, a influência dessas organizações no processo de inclusão da questão racial na agenda governamental da Bahia, a ser analisado no capítulo 4.

A história brasileira sempre foi marcada por profundas desigualdades sociais, especialmente no que se refere à questão racial. O Brasil foi um dos últimos países a abolir a escravidão e os negros iniciaram sua vida em liberdade sob o peso da miséria e da exclusão. Foram jogados à sociedade sem um mínimo de condições econômicas e de direitos políticos e sociais para que essa libertação fosse realmente efetivada. A busca por uma cidadania plena e a conquista de direitos até então não desfrutados por essa parcela da população brasileira fomentou o desenvolvimento de muitas organizações que buscaram uma melhor integração da população negra em nossa sociedade.

No início do século XX grupos de negros começam a identificar-se, procurando organizar-se em pequenos clubes ou associações recreativas, culturais e educativas, onde podiam exercitar sua cidadania e compartilhar os problemas de exclusão que sofriam, buscando, assim, soluções. É nesse contexto que aparece também uma imprensa negra, com fins de proselitismo, engajada na solução de problemas específicos do negro brasileiro. Para compreender a importância dessa imprensa veja-se o que diz, em 1929, o principal jornal negro da cidade de São Paulo, o *Clarim da Alvorada*, com relação a um desejo de construção de um grande partido político, composto exclusivamente por *homens de cor*:

O negro, até a presente data, não teve conhecimento de um só governador que, em suas plataformas políticas, tivesse colocado uma só linha ao interesse do negro, para que este tenha algum merecimento, além dos que lhe são dispensados nas ocasiões tão-somente de eleições (...). Se conseguirmos agremiar um só bloco, então o negro veria mudar a sua posição, sem precisar curvar-se, a cada passo, ao mando e vontade dos outros. (ALVORADA, 1929 apud ANDREWS, 1991, p. 32).

Essas iniciativas confluíram para a articulação de um grande movimento na década dos 30: A Frente Negra Brasileira. O negro começava, então, a construir seu próprio espaço de atuação com o objetivo de influir no jogo político. Essa iniciativa fomentava a tendência de

“arregimentar o negro” com fins próprios, tanto no terreno eleitoral, quanto em sentido mais amplo, como grupo social integrado e autônomo. A Frente Negra contribuiu muito para a organização política do negro e, em seu estatuto, de 1931, já pleiteava ocupar cargos eletivos de representação da *gente negra brasileira* (FERNANDES, 1978).

Na década dos 40 há novamente uma retomada da luta no nível político-cultural, principalmente expressa no Teatro Experimental do Negro (TEN), fundado por Abdias do Nascimento, no Rio de Janeiro, com o objetivo de formar atores e criar textos que tratassem da questão racial. As décadas dos 40 e dos 50 foram marcadas, notoriamente, por grupos com caráter mais cultural, como o próprio TEN e a Associação Cultural do Negro. É interessante ressaltar que muitos espaços culturais passaram a ser reclamados para fins políticos e que algumas organizações passaram a ter presença dupla- cultural e política – e, às vezes, ambígua. Essa relação entre cultura e política constituiu-se numa chave importante para a compreensão do movimento negro contemporâneo¹.

Entre as décadas dos 70 e dos 80 foram fincados os marcos históricos mais relevantes para a mobilização racial contemporânea. Surgiram organizações de caráter essencialmente político, como o Movimento Negro Unificado (MNU) e a União de Negros pela Igualdade (UNEGRO), cujas atuações políticas são abordadas no presente trabalho. A experiência da luta por direitos civis dos negros norte-americanos e o processo de descolonização e independência dos países africanos foram alguns fatores externos que contribuíram para a emergência desses novos movimentos no Brasil. Internamente, constituem-se como fatores a relação do Estado com a classe média negra - frustrada pela negação de sua ascensão social - e a articulação com os outros movimentos que atuavam na luta contra o racismo, como o Centro de Cultura e Arte Negra em São Paulo (BARCELOS, 1996).

O MNU, fundado em 1978, estrutura-se em diversos Estados, como a Bahia, articulando as variáveis raça e classe na sua prática política. Essa politização das relações raciais tem como objetivos, para Barcelos (1996), desconstruir a ideologia racial dominante, mobilizar a população negra e lutar contra as desigualdades raciais. Os ativistas do MNU eram considerados - por setores mais culturalistas do movimento negro, a exemplo do Ilê Aiyê - como uma elite intelectual que não se preocupava em discutir sua ação com a maioria

¹ A este respeito ver, entre outros, trabalho de Ana Cláudia Cruz da Silva, apresentado ao II Seminário Nacional *Movimentos sociais, participação e democracia*, realizado em Florianópolis, pela UFSC, em abril de 2007, cujos anais podem ser consultados em <http://www.sociologia.ufsc.br>.

da população negra brasileira relegada às camadas mais inferiores da nossa sociedade, mas, sim, em permanecer presos ao discurso da academia.

A UNEGRO surge dez anos após a fundação do MNU, em julho de 1988, buscando articular classe, raça e gênero na luta contra a discriminação racial. A inovação desse novo movimento negro é a incorporação, na sua bandeira de luta, da desigualdade de gênero, em especial no que se refere às mulheres negras.

Um desafio do movimento negro pós-70 era romper com a prática política que condenava a questão racial à invisibilidade. Nesse sentido, a democratização abriu espaço aos movimentos sociais. O retorno das eleições diretas para governadores, em 1982, trouxe algumas mudanças significativas na recepção dos governos a demandas da sociedade civil.

Algumas mudanças de comportamento político foram notadas, na seqüência, por parte dos governantes eleitos. Em São Paulo, o governador Franco Montoro (1983-1987) criou o Conselho de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra; no Rio de Janeiro, o governador Leonel Brizola nomeou, em 1983, três negros para o secretariado estadual; e, em 1991, no seu segundo mandato (1991-1995), criou a Secretaria Extraordinária de Defesa e Promoção das Populações afro-brasileiras. Na Bahia o governador Waldir Pires (1987-1989) criou o Conselho Estadual de Desenvolvimento da Comunidade Negra, que foi implementado pelo governador Antônio Carlos Magalhães (1991-1995).

No final da década dos 80, o governo Sarney instalou a “Comissão do Centenário”, com a finalidade de preparar as atividades em torno do centenário da Abolição. O *Encontro Nacional do Centenário da Abolição no Brasil*, realizado em Salvador, em 1987, culminou na elaboração da *Carta de Salvador*, que exigia mais espaços para a população negra brasileira. Nascia, assim, o *Programa Nacional do Centenário - PROCEN*.

Esse contexto de mudanças institucionais voltadas à inclusão da questão racial na agenda governamental brasileira da década dos 80 é o mesmo contexto em que o movimento negro - em especial o MNU e a UNEGRO – consolidou-se enquanto *novo movimento social* organizado na luta pelo reconhecimento do racismo e da discriminação racial como problemas estruturantes da sociedade brasileira. Desse enquadramento conceitual trataremos a seguir.

2.1 Movimento Negro enquanto “Novo Movimento Social”

Como anteriormente assinalado, o movimento negro no Brasil, durante o século XX, passou por várias fases de luta e formulou variados tipos de reivindicação. Todavia, aqueles criados a partir da década dos 70 têm nova configuração e nova estratégia, dando suporte à criação de novos sujeitos, novos atores sociais, que delimitam com ações e, agora também, com discursos politicamente estruturados, a denúncia e o combate às expressões de racismo.

A proposta teórico-metodológica de Maria da Glória Gohn para a análise dos movimentos sociais na América Latina é pertinente para o enquadramento conceitual do movimento negro enquanto movimento social. Dentre os elementos que a autora considera importantes para a formulação de um paradigma específico para os movimentos sociais surgidos a partir da década dos 70 na América Latina, alguns deles merecem destaque por contribuírem para a compreensão do objeto desta pesquisa.

Segundo a autora, um desses elementos é a questão do preconceito racial na América Latina ter sido diferente do vivenciado no EUA, pelo fato de que aqui quase não se vivenciou este tipo de discriminação. Outro elemento diz respeito à relação dos movimentos sociais com o Estado, que sempre variou, dependendo de objetivos estratégicos e das articulações do movimento. No período do regime militar, era estratégico ser contra o Estado, pois era a luta pela democracia que estava em jogo. Depois, a relação mudou. Alguns segmentos do movimento social apoiaram, outros continuaram contra o governo constituído, mas não significando que não pudessem interagir com ele, pressionando por sua inclusão e participação no jogo político (GOHN, 2006). Outros elementos significativos seriam o papel dos partidos políticos e a participação de intelectuais nos movimentos.

Respeitando-se os limites da literatura, a obra de Gohn traz contribuições significativas à compreensão dos movimentos sociais, que aqui serão consideradas com as devidas ressalvas. Por ter dificuldade em reconhecer a existência de uma definição geral e universal, a autora estabeleceu parâmetros e diferenças que fundamentam sua conceituação.

Uma das distinções que propõe é entre movimento e grupo de interesses. Interesses comuns de determinado grupo não bastam para caracterizá-lo como movimento social. Esse grupo deve estar organizado enquanto coletivo social e deve buscar uma identidade em comum. Um exemplo é a idéia de *ser negro*, pois não há dúvida sobre a organização de uma

parcela ativa da população negra brasileira em torno da afirmação de uma identidade negra. Esse coletivo social funda, na década dos 70, o *Movimento Negro Unificado*.

Ainda segundo Gohn (2006), os movimentos sociais criados a partir da década dos 70 referem-se à noção de luta social e não à luta de classes, pois representam dimensões mais subjetivas da ação social, abrangendo todos os atores sociais; Pensamos ser o caso do movimento negro, ao qual, por conta da centralidade que nele adquire a questão de identidade, a idéia de luta social parece ser mais pertinente. Decerto, somente as questões econômicas não são mais suficientes para compreendermos a natureza desses “novos” movimentos sociais.

Gohn (2006) considera os movimentos sociais como expressões de poder da sociedade civil. São processos político-sociais e, portanto, desenvolvem-se, também, no campo da política. Vejamos então o seu conceito de movimento social:

Movimentos sociais são ações sociopolíticas construídas por atores sociais coletivos pertencentes a diferentes classes e camadas sociais, articuladas em certos cenários da conjuntura socioeconômica e política de um país, criando um campo político de força na sociedade civil. (...) Os movimentos geram uma série de inovações nas esferas pública (estatal e não-estatal) e privada; participam direta e indiretamente da luta política de um país, e contribuem para o desenvolvimento e a transformação da sociedade civil e política. (...) (GOHN, 2006, p.251)

Esses atores coletivos são atores do cotidiano, da luta travada nas pequenas e grandes conquistas de cada dia, imersos nas contradições da teia de relações plurais da sociedade. Por isso, classe social não mais representa um conceito suficiente para analisar os movimentos sociais pós-70. O movimento negro fortalece-se justamente nesse contexto, pois caracteriza-se, conforme a literatura, pela pluralidade do social. Assim, o componente étnico pode ser considerado elemento constitutivo de um movimento social por conta da maior diversidade de práticas e meios que requer para garantir conquistas.

Barcelos (1996), em seu levantamento sobre a mobilização racial no Brasil, mostra que a produção sobre os movimentos sociais urbanos praticamente ignora o movimento negro e o componente racial das relações sociais. Isso parece justificar um quadro incompleto e deficiente sobre a mobilização racial no conjunto da sociedade civil e do Estado.

É visível, no Brasil do final da década dos 70, a entrada de novos sujeitos no cenário de luta social e política, a organização de novos movimentos sociais e o surgimento de novas demandas, como as dos negros brasileiros. Mas, de fato, Gohn (2008) não enfatiza a organização do movimento negro (diferentemente do que ocorre com o dos indígenas, por

exemplo), embora aponte o avanço desse movimento em países como o Brasil, ao anexar, inclusive, às suas pautas de luta, a política de cotas nas universidades, destacando-se, ainda, o suporte governamental a esse avanço, via políticas públicas.

O fato é que o lugar que o movimento negro ocupa na produção teórica sobre movimentos sociais não é muito significativo. Voltando a Maria da Glória Gohn, uma das maiores referências acadêmicas nessa área de estudos, no livro em que descreve e contextualiza a origem de diversos movimentos, a partir de um mapeamento das lutas sociais no Brasil em prol da cidadania, ela se limita a citar o ano de 1986 como o da criação do Movimento Negro Unificado², sem nenhuma contextualização ou descrição desse movimento.

Por outro lado, os movimentos sociais, como face politicamente organizada da sociedade, atuam como interlocutores do Estado, numa dinâmica que interliga estruturas sociais, sistemas políticos e características da própria mobilização coletiva. O estudo dos movimentos sociais, a partir da proposta metodológica de Gohn, deve considerá-los sob os ângulos interno e externo. Para a mesma autora, as demandas e reivindicações dos movimentos, os repertórios de ações coletivas que geram sua composição social e suas articulações compreendem o ângulo interno. Ainda nesse ângulo, devem-se pesquisar sua ideologia, seu projeto, sua organização e suas práticas. Externamente, deve-se considerar o contexto do cenário sociopolítico e cultural em que se inserem os opositores (quando existem), as articulações e redes externas construídas pelas lideranças e militantes em geral e também as relações do movimento no conjunto de outros movimentos e lutas sociais; suas relações com os órgãos estatais e demais agências da sociedade política; articulações com a Igreja e outras formas de religião e com outras instituições e atores da sociedade civil. É nesta última dimensão, a externa, que duas entidades do movimento negro serão abordadas neste trabalho.

Nos tempos de mudanças que afetam Estado, economia e sociedade, os movimentos sociais estão no centro dos dilemas da sociedade brasileira. Na década dos 80 eles se fortaleceram e passaram a reivindicar direitos, projetaram-se no cenário público e deixaram marcas em conquistas importantes na Constituição de 1988, como o reconhecimento do racismo enquanto crime.

² GOHN (2003) Como veremos mais adiante, a criação do MNU deu-se, na verdade, em 1978, e não em 1986, como apresenta a autora. Tal imprecisão revela certo desconhecimento para com o movimento negro no período analisado na obra acima, pois o movimento já se encontrava bem consolidado no cenário de mobilização da sociedade brasileira.

A dinâmica desencadeada pela presença desses sujeitos coletivos na política brasileira pode ser identificada nas relações que o Estado passa a estabelecer com os movimentos organizados, deslocando práticas tradicionais, como o clientelismo e assistencialismo, para formas de gestão que se abrem à participação popular e a formas de negociação em que demandas e reivindicações estabelecem a pauta de prioridades e relevância na distribuição dos recursos públicos. Isso ocorre em vários fóruns de participação e representação em que têm sido construídas novas formas de sociabilidade política, as quais abrem um jogo de reconhecimento e permitem um novo tipo de regulação capaz de garantir e criar novos direitos (PAOLI e TELLES, 2000).

Para Dagnino (2000), um instrumento fundamental apropriado pelos movimentos sociais em sua luta recente pela democratização foi a noção de cidadania. Para os movimentos sociais urbanos do final da década dos 70 e durante a dos 80, a percepção de carências sociais como fundamentos de direitos representou uma mudança em suas bandeiras de luta. Para o movimento negro, a luta pelo direito à igualdade e à diferença encontrou claro apoio nessa noção redefinida de cidadania. Assim, os movimentos sociais não somente conseguiram traduzir suas agendas em políticas públicas e expandir as fronteiras da política institucional, como também lutaram, de maneira significativa, para redefinir o próprio sentido de noções convencionais de cidadania, representação política e participação e, em consequência, da própria democracia (ALVAREZ, DAGNINO e ESCOBAR, 2000).

Já foi dito que, no final da década dos 70, através de um processo de mobilização e de organização de atividades políticas em torno da denúncia e superação do racismo, o movimento negro ressurgiu como sujeito coletivo, procurando desmistificar a ideologia da democracia racial e tornar ainda mais evidente para o Estado o problema do negro no Brasil.

Cabe, a propósito, acrescentar que os sujeitos se constituem como atores sociais e constroem suas identidades a partir do confronto, dos conflitos das relações cotidianas. A partir do período mencionado, mesmo sendo ele marcado pela ditadura militar, há um crescente aumento do número de organizações políticas e culturais que afirmam a identidade negra, expressa no modo de ser e estar especificamente negro. Domingues (2007) aponta que a construção da identidade é importante na questão de raça e dos movimentos sociais contra o racismo em países como o Brasil. A racialização de um grupo social latino-americano, principalmente de negros, mestiços e indígenas, é fruto de uma rotulação por parte daqueles

capazes de impor socialmente essa definição, que, via de regra, é acompanhada de subalternização, negatividade e discriminação, erigindo um estatuto de inferioridade.

Em sociedades cuja formação remete a uma multiplicidade de raças, é esperado que as ações políticas dos governos também tenham conteúdo racial. Mas como o governo brasileiro propagou, durante muito tempo, a falsa ideologia de que no Brasil havia uma democracia racial (negando veementemente os conflitos raciais existentes em sua sociedade), suas ações políticas acabaram negligenciando a questão racial. Na contramão dessa tradição, os movimentos sociais negros, as experiências coletivas e formas de organização da população negra procuravam alcançar a cidadania – prevista em Lei, mas não efetivada – e discutir a inclusão dessa parcela da população e sua completa integração na sociedade brasileira.

Para contextualizar a mobilização racial no Brasil, Barcelos (1996) aponta três elementos: na ausência de mobilização política, espaços de aglutinação da comunidade negra são considerados formas de mobilização; relações raciais no Brasil passam a ser percebidas como centrais, com participação política dos negros como grupo específico (nesse caso contesta-se o mito da democracia racial); por fim, a cidadania emergente, relevante ao se considerar a trajetória da mobilização racial uma história de busca de cidadania.

A conjuntura política em que o movimento negro ressurge enquanto movimento social é, portanto, o período da repressão militar, caracterizado pelo não exercício pleno da cidadania. E não podemos pensar a lógica de um movimento social como sujeito social coletivo fora de seu contexto histórico e conjuntural.

A identidade política dos movimentos sociais não é única: ela pode variar em contexto e conjunturas diferentes. Os sujeitos dos movimentos sociais saberão fazer leituras do mundo, identificar projetos diferentes ou convergentes, se participarem integralmente das ações coletivas, desde seu início, geradas por uma demanda socioeconômica ou cultural relativa, e não pelo simples reconhecimento no plano dos valores ou da moral. (GOHN, 2008, p.444)

Os novos atores coletivos, formados a partir dos grupos empobrecidos da sociedade brasileira e excluídos do processo de decisões políticas constituíram suas identidades políticas a partir de uma conjuntura pouco favorável à mobilização de ações coletivas. Por outro lado, como também já dito, a busca por direitos até então não legitimados pelos governos, como a conquista da igualdade, favoreceu o surgimento de diversos movimentos sociais organizados.

Em 1995, com a marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida, o movimento negro enquanto movimento social inaugura um marco importante, pois

esse evento assinalou o início de um diálogo entre suas reivindicações e o governo brasileiro. Essa mobilização reuniu, mais de 30 mil militantes negros oriundos de diversas organizações negras do Brasil, como o MNU e a Unegro. Durante todo o dia, foram realizadas atividades políticas e culturais organizadas pelo movimento negro na Esplanada dos Ministérios.

Para Ivanir dos Santos (apud ALBERTI e PEREIRA, 2007, p.357), membro do Fórum de Entidades Negras, a escolha de Brasília deu-se por representar simbolicamente o poder. “*Escolhemos Brasília porque aqui é o centro do poder. Chega de fazer denúncias, agora nós queremos mostrar nossas reivindicações.*” Também estiveram presentes organizações sindicais, como a CUT, representada, inclusive, por seus líderes Vicentinho e Luís Inácio Lula da Silva.

Nesse evento, foram entregues ao presidente da República dois documentos construídos pelos organizadores da marcha e por lideranças de entidades que representam a população negra. Em um documento, com o título *Por uma política nacional de combate ao racismo e à discriminação racial*, estavam contidos um diagnóstico sobre as desigualdades raciais no Brasil e propostas de políticas públicas contra o racismo. Dentre elas, o movimento exige o cumprimento da Convenção 111, da Organização Internacional do Trabalho - na qual o Brasil é signatário. O texto da Convenção estabelece que o Estado deve dar título de terra às comunidades negra remanescentes de quilombos. Um outro documento foi elaborado pelas Comunidades Negras Rurais, exigindo o cumprimento do artigo 68, da Constituição brasileira, sobre a posse de terras em territórios quilombolas.

Estamos apostando hoje na possibilidade de disputar não mais um espaço dentro de outros projetos para as nossas questões, que são tidas como menores. Mas nós estamos apostando na possibilidade de que, através de nossas questões, nós consigamos efetivamente tocar, e tocar muito fundo, nas questões que dizem respeito à sociedade como um todo. (Luíza Bairos apud MNU, 1995³)

De fato, essa marcha acabou tocando, pelo menos, o Presidente da República, que reconheceu publicamente, em uma solenidade na Serra da Barriga, a existência de discriminação racial no país. Era a primeira vez na história política do país que um presidente admitia o problema do racismo em nossa sociedade. Em paralelo à marcha em Brasília, ocorreu em União dos Palmares, Alagoas, um evento em homenagem a Zumbi dos Palmares, no qual uma ex-escrava de 124 anos, a quilombola Maria do Carmo Gerônimo, foi

³ Manifesto à nação entregue a FHC, durante a Marcha Zumbi Contra o Racismo Pela Cidadania e a Vida em 1995.

homenageada. Nesse evento, FHC lançou uma medalha e um selo em homenagem ao líder negro.

Em uma reportagem do jornal A Tarde, de 21 de novembro de 1995, intitulada *Isolado dos negros, Cardoso lembra Zumbi*, mostra que, em uma cerimônia com a maioria de pessoas brancas e isolado do povo por um aparato policial, o presidente FHC reconhece o preconceito racial no país e Zumbi dos Palmares como um dos heróis do Brasil.

[...] “Vim aqui para dizer que Zumbi é nosso, do povo brasileiro, e representa o melhor de nosso povo: o desejo de liberdade”, disse o presidente depois de afirmar que o líder negro transcendeu seu caráter afro-brasileiro e “é hoje um herói do Brasil”. Ele fez elogios ao ministro dos Esportes, Edson Arantes do Nascimento, Pelé, e a senadora Benedita da Silva (PT-RJ), ambos negros, que participaram da cerimônia num acanhado auditório da Prefeitura de União dos Palmares, a 70 km de Maceió, capital de Alagoas. O presidente disse que estaria mentindo se dissesse que não há preconceito racial no Brasil.[...] Segundo Fernando Henrique, a discriminação está oculta sob formas elegantes de tolerância, mas precisa ser superada. “Não é algo que o governo resolva de uma penada”, afirmo, “é um problema da sociedade”. Para ele, no entanto, “o governo tem a obrigação de encorajar aqueles que lutam contra a discriminação, na perspectiva de buscar a igualdade social. [...] (A TARDE, 21/11/1995, p. 10)

De fato, esse evento encorajou o governo de Fernando Henrique Cardoso a adotar políticas que buscassem combater o problema da discriminação racial, como veremos no capítulo seguinte. “*Nós devemos nos armar de vontade de combater, sem demagogia, aquilo que ficou da cultura escravocrata*”, afirma FHC (A TARDE, 21/11/1995, p.10.). Acontecimentos como este mostram a relevância dos anos 90 para o andamento desta pesquisa.

Com o aparecimento, ou ressurgimento, de vários movimentos sociais que reivindicavam melhores condições de vida, liberdade política de organização e expressão, o movimento negro também se reorganizou. Vários pólos de resistência estruturaram-se como grupos de reivindicação e protesto. A construção do Movimento Negro Unificado foi o de maior expressão, organizando-se com uma perspectiva de organização nacional. Desde o fechamento da Frente Negra Brasileira, não havia surgido na história do movimento negro no Brasil outra organização com essa dimensão.

Falar de movimento negro implica reconhecer um universo bastante diverso. No que se refere à multiplicidade de variantes, não nos é permitido obter uma visão unitária desse movimento. Por isso, essa pesquisa tem o MNU e a UNEGRO como recortes desse universo. A escolha deu-se em virtude destes serem movimentos negros de caráter mais político, em

contrastes com tantos outros mais ligados a cultura. O MNU tem sua relevância pela importância histórica para a mobilização política do negro a partir dos anos 70 e a UNEGRO, apesar de ter surgido dez anos depois, também se constituiu como um dos movimentos negros mais atuantes a partir do final dos anos 80.

2.2 Fundação e trajetória de mobilização do MNU

Dois fatos políticos ocorridos em 1978 marcaram a fundação do MNU: a discriminação racial sofrida por quatro atletas negros no Clube de Regatas Tietê, em São Paulo e a violência policial contra trabalhadores negros, que acarretou a morte de Robson Silveira da Luz, preso como suspeito pelo fato de ser negro, torturado até a morte, no 44º Distrito Policial de Guaianazes, em São Paulo. Esses acontecimentos foram decisivos para a mobilização política que acarretou o surgimento do MNU, pois a discriminação evidente nos dois fatos gerou uma repercussão, como mostra a notícia retirada do Jornal Versus:

Logo após a morte de Robson Silveira da Luz, mãe Tereza foi, com suas filhas de Santo, para as ruas. Mãe Tereza, mestiça, foi para ruas mostrar aos policiais que negro também tem vez. [...] Os quatro meninos atletas negros chegaram à porta do clube de Regatas Tietê. Há muito esperavam para serem considerados militantes do clube, um dos melhores de São Paulo. Por que o negro não pode querer o melhor? Só por que nasceu na miséria? Muitos garotos praticam esportes no Clube Tietê. Garotos brancos. Ao chegar, o porteiro explicou que não podiam entrar. [...] Um dos diretores do clube explicou: “Se deixo um negro entrar na piscina, cem brancos saem imediatamente [...]”. (JORNAL VERSUS, seção latino americana, n.23, jul. ago. 1978, p.33-34 apud CARDOSO, 2002, p.40-41)

Era a democracia racial sendo desmistificada com essas cenas de discriminação pública. Os idealizadores do movimento resolveram organizar uma manifestação contra esses fatos e, assim, surgia um movimento unificado contra a discriminação racial. A idéia de criar um movimento que combatesse a discriminação racial no Brasil rondava as reuniões do Centro de Cultura e Arte Negra, nas quais se encontravam outras entidades negras e grupo de ativistas que desejavam mobilizar e organizar a população negra para lutar contra o racismo.

O movimento negro surgido a partir da década dos 70 tinha uma relação muito forte com os partidos de esquerda. Embora a esquerda brasileira não apresentasse um discurso de combate ao racismo, a idéia de um movimento para lutar contra isso também passava pelas discussões do Núcleo Negro Socialista, no interior da Convergência Socialista.

A movimentação deu-se a partir de maio de 1978, com a reunião de negros de São Paulo e Rio de Janeiro em torno da criação de um movimento de caráter nacional que

combatesse o racismo no Brasil. Em virtude da ditadura e da suspensão das garantias individuais, havia divergências entre o Núcleo Negro Socialista e o Centro de Cultura e Arte Negra, o Cecan, sobre qual deveria ser o melhor momento para lançar um movimento nas ruas. As divergências alcançaram o ápice nas comemorações do dia 13 de maio daquele ano. Enquanto o Cecan defendia que a população não deveria sair às ruas e este seria o protesto referente a essa data, o Núcleo Negro Socialista propôs a ida às ruas, questionando a legitimidade da data para a mobilização negra. Foi esta a última proposta vitoriosa.

O objetivo da denominação inicial - Movimento Unificado Contra a Discriminação Racial (MUCDR) - foi agregar diversos setores excluídos da sociedade brasileira, como os indígenas, as mulheres e os homossexuais, assim como diversas entidades negras. Segundo Gevanilda Santos (apud Ianni *et al*, 2005, p.27), “o objetivo fundamental era legitimar a luta contra o racismo no plano sociopolítico, ampliar a consciência racial da sociedade brasileira e oferecer formação política para as lideranças negras”.

A partir, então, dessa articulação de negros de São Paulo e Rio de Janeiro, foi fundado, no dia 18 de junho, o MUCDR. A assembléia de fundação, realizada em São Paulo, deliberou que o lançamento do movimento seria através de um ato de protesto público contra o racismo, marcado para o dia 7 de julho, conforme convocação do já citado Núcleo Negro Socialista, da Convergência Socialista.

Nós, Entidades Negras, reunidas no Centro de Cultura e Arte Negra no dia 18 de junho, resolvemos criar um Movimento no sentido de defender a Comunidade Afro-Brasileira contra a secular exploração racial e desrespeito humano a que a comunidade é submetida. Não podemos mais calar. A discriminação racial é um fato marcante na sociedade brasileira que barra o desenvolvimento da Comunidade Afro-Brasileira, destrói a alma do homem negro e sua capacidade de realização como ser humano. O Movimento Unificado Contra a Discriminação Racial foi criado para que os direitos dos homens sejam respeitados. Como primeira atividade, este Movimento realizará um Ato Público contra o Racismo, no dia 7 de julho às 18:30 horas, no Viaduto do Chá. Seu objetivo era protestar contra os últimos acontecimentos discriminatórios contra negros, amplamente divulgados pela Imprensa. [...] ⁴

A efervescência política e a emergente movimentação de grupos negros existentes naquele período mostravam a necessidade de mobilizar a comunidade negra, de sensibilizar intelectuais, estudiosos, pesquisadores com a finalidade de denunciar a existência do racismo na sociedade brasileira e tomar uma atitude de crítica frente às desigualdades sócio-raciais existentes entre negros e brancos no Brasil (CARDOSO, 2002).

⁴ Esse documento foi assinado por vários grupos e associações negras, como a Câmara de Comércio Afro-Brasileiro, Centro de Arte e Cultura Negra, Associação Recreativa Brasil Jovem, Afrolatino América, dentre outros. Ver documento em Hansenbalg e Gonzales (1982, p.43-44).

No dia do ato, o movimento lançou uma carta aberta à população, na qual assinalava importantes posições:

Hoje estamos nas ruas numa campanha de denúncia! Campanha contra a discriminação racial, contra a opressão policial, contra o desemprego, o subemprego e a marginalização. Estamos nas ruas para denunciar as péssimas condições de vida da Comunidade Negra. Hoje é um dia histórico. Um novo dia começa a surgir para o negro! Estamos saindo das salas de reuniões, das salas de conferência e estamos indo para as ruas. Um novo passo foi dado contra o racismo! [...] (MNU, 1988, p.8)

Essa carta foi lida para os presentes do MNUCDR e a manifestação não foi reprimida. Segundo um dos fundadores, Milton Barbosa, a repressão a esse ato não ocorreu porque seria a comprovação pública para o mundo de que o Brasil era um país racista. Entretanto, vale salientar que a partir do governo de Ernesto Geisel, em 1974, iniciou-se o período de transição democrática com a abertura política, o fim da censura, a volta dos direitos civis e políticos. Enfim, no ano em que foi realizada a passeata, a ditadura já não conseguia evitar manifestações de rua. A repressão ao movimento estudantil cedia e este assumia características mais massivas; os movimentos de oposição renasciam, as greves de São Bernardo explodiam, a maioria com a polícia à distância; enfim, a transição democrática já estava começando.

O movimento também recebeu apoio do grupo de negros presidiários Netos de Zumbi, da Casa de Detenção de São Paulo, denunciando as péssimas condições em que viviam e o descaso do Estado frente à realidade de superlotação e de vida desumana que levavam os negros naquele presídio, que segundo eles, representavam mais de 70% dos presos.

Esse apoio contribuiu para a participação do MNU no Congresso Nacional do Comitê Brasileiro pela Anistia com uma tese sobre o papel do aparato policial no processo de dominação do negro, defendendo a idéia de que a perseguição policial ao negro não era uma perseguição comum e sim uma perseguição política (CARDOSO, 2002).

Os fatos denunciados pelo movimento negro como sendo discriminação racial causaram profunda indignação na comunidade negra, especialmente nos militantes das organizações negras de São Paulo e de outros estados. Esse cotidiano, marcado por violência e discriminação, contribuiu para a criação de um movimento contra essa realidade.

Varias moções de apoio e de solidariedade política chegaram de diversos estados brasileiros ao movimento negro. O dia sete de julho entrou para a história do movimento negro contemporâneo como o “Dia Nacional de luta contra o Racismo”.

Esse retorno do movimento negro à cena pública com uma posição de esquerda revolucionária e ideologicamente assumida de radicalismo racial - que contesta o racismo oriundo do regime escravocrata e denuncia a democracia racial como um mito - teve influências do movimento negro norte-americano, do panafricanismo e quilombismo de Abdias de Nascimento, da independência dos países africanos, da adoção da bipolaridade negro/branco e das lutas de resistência popular no Brasil.

A partir daquele ato inaugural, o Movimento Unificado contra a Discriminação Racial – MUCDR - desenvolveu um intenso trabalho de organização em vários estados do Brasil, principalmente na Bahia, com a participação do grupo Nêgo. Depois de realizada a primeira assembléia e logo em seguida o congresso de organização e estruturação do movimento, foi aprovada a proposta de incluir a palavra negro no nome do movimento, que passou a ser denominado Movimento Negro Unificado Contra a Discriminação Racial – MNUCDR. Embora, na seqüência, o nome da organização tenha sido simplificado para apenas Movimento Negro Unificado – MNU, lutar contra a eliminação da discriminação racial na sociedade brasileira constituiu-se em seu principal objetivo.

Foram elaborados como instrumentos para organizar a mobilização do movimento um programa de ação, o estatuto e uma carta de princípios. Na Carta de Princípios, os participantes deixam explícitos os motivos pelos quais resolveram formar o movimento.

Nós, membros da população negra brasileira - entendendo como negro todo aquele que possui na cor da pele, no rosto ou nos cabelos, sinais característicos dessa raça -, reunidos em Assembléia Nacional, convencidos da existência de:- discriminação racial [...] Resolvemos juntar forças e lutar por:- defesa do povo negro em todos os aspectos políticos, econômicos, sociais e culturais.[...](MNU, 1998, p.18)

Nesta Carta de Princípios fica evidente não só a delimitação do que o movimento passa a considerar enquanto negro, mas também o reconhecimento do problema da discriminação racial e das condições de seu enfrentamento. A participação de militantes da Bahia foi de muita importância para esse processo de formação. As reuniões eram realizadas no Icba (Instituto Cultural Brasil-Alemanha). Acreditava-se que, por se tratar de uma instituição alemã, estaria a salvo de eventuais invasões policiais.

Na terceira assembléia nacional, realizada no dia 4 de novembro de 1978, na Bahia, ficou aprovada a data de aniversário da morte de Zumbi dos Palmares, o dia 20 de novembro, como o Dia Nacional da Consciência Negra. Zumbi foi escolhido como símbolo de resgate da identidade e consciência negras.

Para Cardoso (2002), diante das adversas condições econômicas de seus militantes e das dificuldades que o desenvolvimento da luta contra o racismo impunha, o MNU produzia muito. Além do trabalho de elaboração teórica e formação política de militantes, das reuniões e da participação sistemática no conjunto das lutas gerais pela democratização do país, foram realizados debates, palestras, seminários temáticos, encontros regionais, congressos nacionais, edição de jornais, boletins, notas e panfletos, atos públicos contra o racismo e pelo Dia Nacional da Consciência Negra, além de campanhas contra a violência policial.

Jônatas Conceição da Silva comenta, em seu texto sobre o surgimento do movimento negro na Bahia, algumas das divergências que rondavam o ambiente político do movimento da época, ressaltando as que opunham, muitas vezes, as dimensões política e cultural do movimento. E Luiz Aberto, um dos fundadores do MNU na Bahia (hoje deputado federal) salienta que nas divergências entre os grupos de culturalistas e de políticos “[...] *O papel da cultura dentro da luta política não era compreendido. E o papel da contestação política mais pura também não era compreendido pelo setor artístico*” (MNU, 1988, p. 16).

Como o MNU se propôs a ser um movimento eminentemente político, havia nesse período, um confronto com grupos culturalistas que também se constituíam movimentos negros na qual alguns usavam do carnaval para se manifestarem contra as desigualdades raciais.⁵ A disputa pelo poder era um dos objetivos do MNU que os culturalistas não almejavam. O recorte dessa pesquisa se deu justamente devido a essa maior politização do MNU, assim como da UNEGRO, como veremos adiante.

O MNU sempre teve uma ligação muito forte com os partidos de esquerda, principalmente com o Partido dos Trabalhadores. “*O MNU traz um nível de politização maior para o debate racial e situa o movimento negro em uma perspectiva mais de esquerda, que eu acho que foi a influência fundamental de toda a militância da minha geração*”, afirma Sueli Carneiro⁶.

Essa discussão marcou a formação do MNU da Bahia, assim como as reuniões do Grupo Nêgo, que mantinha contatos com o movimento nacional e acabou constituindo-se numa das seções desse movimento na Bahia. No ano de 1981, essa seção lança um boletim informativo denominado *NÊGO*. Esse jornal trazia reportagens sobre as atividades do MNU e

⁵ Para maiores informações ver Políticos & Carnavalescos, In: RISÉRIO, Antonio. Carnaval Ijexá. Salvador: Corrupio, p. 76-89, 1981.

⁶ In: ALBERTI e PEREIRA, 2007, p. 148.

outras entidades negras de Salvador, além de discutir diversos temas pertinentes à população negra, como o racismo, violência policial, a denúncia da opressão aos negros, a situação da mulher negra, trabalho, dentre outros. O NÊGO ratificava as proposições e objetivos do Movimento Negro Unificado e dedicava-se a debater aspectos da história e da vida dos negros em Salvador e restante do Estado. Defendia que *“todos os negros participem da luta contra o racismo, o preconceito racial e todas as formas de discriminação e exploração.”* (NÊGO, 1981 apud SOUZA F., 2006, p. 202)

A polêmica em torno da existência ou não do racismo na sociedade brasileira passa a ser fruto de um intenso debate com os setores organizados que lutam pela transformação política, econômica, social e cultural do país, entre eles os partidos políticos, em especial os partidos de esquerda. Em um dos Congressos realizados, em abril de 1982, foi apresentado um documento intitulado “Por uma autêntica democracia racial”, no qual se questiona a ideologia da democracia racial difundida na sociedade, a qual afirmava que no Brasil não existe racismo e que, historicamente, vivemos numa perfeita harmonia racial. Vejamos um trecho desse documento:

[...] A história e a ideologia oficiais tem “explicado” que a situação vivida pela comunidade negra indicam que as relações de dominação e “inferioridade” econômica e social da população negra, seriam tão-somente uma decorrência direta dos tempos escravistas e coloniais- espécie de herança que desaparecerá (naturalmente) com o tempo. Posto isso, afirmam que no Brasil não haveria racismo, mas simples discriminações e preconceitos sociais, ou seja: o negro era rejeitado por ser pobre e não por ser negro. [...] (MNU, 1988, p. 21)

Rever a historiografia oficial brasileira sempre foi uma das bandeiras desse movimento, como se pode observar no trecho acima. A formação de novos quadros sempre foi uma preocupação da direção do MNU, como também a instrução a respeito da história do negro no Brasil e na África, já que a escola e a sociedade sempre fizeram questão de ocultá-la.

Assim como a discussão sobre raça e classe, a questão do gênero também esteve presente na pauta. Durante os congressos, era discutida a relação entre sexismo e racismo e um grupo de mulheres foi formado dentro do movimento. Acrescentaram-se ao seu programa questões relacionadas a gênero e à plena igualdade política, econômica e social para mulheres e homossexuais negros. Ainda salientou-se que, somente através da participação direta nas lutas concretas da comunidade negra, poder-se-ia desenvolver a confiança, a maturidade e alcançar a transformação do nível de consciência coletiva da população negra no Brasil.

Posteriormente, em 1987, o periódico da seção do MNU na Bahia transformou-se no jornal nacional do movimento. Souza (2006) assinala que, ainda em 1986, a ênfase das matérias recaía sobre as questões políticas diretamente ligadas à eleição de candidatos negros, à participação dos negros nos partidos políticos e à construção de estratégias de viabilização da efetiva atuação do negro nas decisões da vida política do país.

Uma das bandeiras do movimento negro também foi o aumento da bancada de parlamentares negros, desde as Câmaras Municipais até o Congresso Nacional. O fortalecimento da participação do negro na política institucional acabou incidindo sobre a estrutura do Estado, com a criação de conselhos e apoio institucional a entidades responsáveis pelas demandas raciais.

Em 1987, a então governadora do Rio de Janeiro, Benedita da Silva ressalta a importância do ativista negro ingressar nos partidos políticos e discutir a relação entre raça, classe e gênero. Para ela, em entrevista ao jornal do MNU:

[...] a questão da discriminação racial é muito atribuída não só a uma questão de poder – e se a nossa questão passa pela questão do poder tem que passar pelos partidos políticos. [...] O partido político é uma instância de poder e de decisão sobre políticas que poderão pesar a favor ou contra negros. (Jornal do MNU, 1987 apud SOUZA, 2006, p. 222).

Esse discurso aponta para a necessidade dos ativistas do MNU envolverem-se com a vida político-partidária e para a percepção de que o negro pode ser um agente do processo de mudança. Assim, teria a possibilidade de atuar nas instâncias de poder em todos os níveis possíveis, com sua atuação significando não só o acesso, mas a intervenção nos processos decisórios das esferas públicas.

Essa representação política do movimento negro, além de importante para a construção de um projeto de nação que vise promover também a igualdade racial, vem sendo assimilada pela política institucional e pelo agendamento governamental do Estado da Bahia. Logo, há evidências empíricas que justificam o objetivo fundamental desta pesquisa.

2.3 Fundação e trajetória de mobilização da UNEGRO

Além do MNU, a União de Negros pela Igualdade – UNEGRO teve uma importância significativa no processo de mobilização política dos movimentos negros organizados em torno do problema do racismo e da discriminação racial no Brasil. Foi fundada em 14 de julho

de 1988, na cidade de Salvador, no Estado da Bahia, por um grupo de militantes do movimento negro com o objetivo de articular a luta de classe e as desigualdades de gênero no combate ao racismo. Esse movimento encontra-se espalhado pelos Estados da Federação na tentativa de transformar o país numa nação socialista e multirracial.

Dentre os princípios que norteiam a Unegro pode-se destacar primeiro aquele que estabelece os compromissos desse movimento com a população negra frente às desigualdades sociais, raciais e de gênero que marcam a sociedade brasileira. Com o lema *Rebele-se contra o racismo*, a UNEGRO se consolida como um dos movimentos negros mais ativos politicamente na década de 90.

A UNEGRO – União de Negros Pela Igualdade – Movimento Negro que estabelece a luta política pelos direitos da população negra reitera seus princípios e compromissos com a luta pela superação do racismo, do machismo e das desigualdades de classes sociais que marcam o sistema capitalista. Afirma e desenvolve sua compreensão de que o racismo e o machismo são ferramentas de opressão que aprofundam as desigualdades sociais e cristalizam relações de dominação, principalmente na sociedade capitalista, resultando em exclusão de milhões de pessoas do acesso aos bens econômicos, sociais e culturais no Brasil e no mundo. À luz dessa compreensão, a UNEGRO assume o desafio de articular à luta anti-racismo com a luta pela superação do capitalismo e da opressão de gênero. Compreendemos que os séculos de práticas racistas e machistas estruturaram subjetividades no pensamento humano que contribuem significativamente com a opressão, assim, podem sobreviver à queda da ordem atual se não for concomitantemente superada. (UNEGRO, 1988, p.02)

A UNEGRO buscou incentivar a participação política do negro no Brasil dentro dos partidos políticos, dos sindicatos, das associações populares, das universidades com o objetivo de aliar forças e construir agendas políticas que contribuíssem para a formação de uma sociedade mais justa, social e economicamente, para toda a população sem discriminação de gênero nem de etnia. Assim como o MNU, a UNEGRO também surgiu vinculada a partidos de esquerda, seus militantes, na sua maioria, eram filiados ao Partido Comunista do Brasil (PCdoB).

Com a concepção política de ser uma entidade anti-racista, emancipacionista e classista, a UNEGRO tem como finalidades: a luta contra o racismo em todas as suas formas de manifestação; o empenho na preservação e desenvolvimento da cultura negra; a defesa dos direitos culturais da população negra; a solidariedade e apoio aos povos africanos e oprimidos de todo o mundo; o estímulo à participação política da população negra na definição dos destinos do país; a luta pelo exercício político da cidadania negra em todos os setores da vida social do país; a defesa de uma sociedade justa, fraterna, sem exploração de classe, de raça ou

exploração baseada nas desigualdades entre os sexos; e, por fim, incentivar políticas públicas de combate ao racismo e quaisquer outras formas de opressão.

No mesmo ano que esse movimento foi fundado ocorreram atividades propostas pelo governo de José Sarney em comemoração ao ano do Centenário da Abolição da Escravatura. Contudo, entidades do movimento negro organizado discutiam que, naquele ano, dever-se-ia, ao invés de comemorar tal data, questionar, de fato, a libertação dos escravos e os avanços ocorridos até então. Olívia Santana, umas das idealizadoras da UNEGRO, na época secretária de cultura do Diretório Central de Estudantes da UFBA, comenta que, no evento organizado pela universidade, *Abolição em questão*, foi também questionada a importância dessa data.

Não existia cultura de debate sobre a temática racial na universidade. Fizemos uma programação de discussão e lembro que pinte com minhas mãos o pano de abertura da semana. Foi um investimento enorme feito para esse seminário. Na abertura tinha pessoas da Unegro, do MNU, do Olodum. [...] O saudoso professor Clóvis Moura fez a abertura, mas não tinha público: estudantes universitários não se sensibilizaram com o chamado. Então tivemos que reduzir o evento de uma semana para dois dias. Mas isso não serviu para que eu recuasse. Muito pelo contrário. [...] (SANTANA, apud ALBERTI;PEREIRA, 2007 p.269)

De fato, não houve recuo por parte dos militantes da UNEGRO. Na década dos 90, o movimento participou, de forma pioneira, de uma campanha de combate às doenças sexualmente transmissíveis e elaborou um documentário abordando a realidade da Aids em Salvador e também na população negra. Ainda nesse período, realizou um mapeamento dos terreiros buscando, inicialmente um conhecimento maior sobre o candomblé, para, posteriormente, discutir o problema da intolerância religiosa nessa cidade. Ainda nesse período, contribuiu para a aprovação, pela Assembléia Legislativa, do Capítulo do Negro na Constituição Estadual.

No meado da década dos 90, a UNEGRO, ao lado de outros movimentos negros, lutou pelo resgate de peças sagradas da religião afro-brasileira, o candomblé, que se encontravam presas no Instituto Médico Legal Nina Rodrigues, fruto das perseguições policiais realizadas a terreiros, a permissão para a realização de cerimônias religiosas, nesses templos, foi por muito tempo controlada pela Delegacia de Jogos e Costumes. Além disso, a UNEGRO teve participação significativa, assim como o MNU, na grande marcha realizada em Brasília, em novembro de 1995, em comemoração aos 300 anos de morte de Zumbi dos Palmares.

Em 1995 a UNEGRO criou o Troféu Clementina de Jesus para homenagear personalidades negras que tiveram destaque na luta contra o racismo no Brasil. Nesse ano, a

homenageada foi Arany Santana, mulher importante na organização política dos negros da Bahia, tendo participado como uma das fundadoras do Ilê Aiyê⁷ e também do MNU. Dentre as personalidades negras que já receberam esse troféu, há nomes como Mãe Stella de Oxossi, Makota Valdina Pinto e o prof. Dr. Ubiratan Castro.

A UNEGRO realiza, periodicamente, seminários estaduais e nacionais com o objetivo de consolidar a atuação do movimento nos estados em que está presente, discutir o problema do racismo, além de articular atividades para denúncia e combate da desigualdade de classe, raça e gênero no Brasil. Em 1991, a UNEGRO contribuiu para a criação e consolidação da Coordenação de Entidades Negras – CONEN – acreditando na unidade e na articulação dos movimentos negros. Essa coordenação organizava uma agenda unificada de mobilização política, respeitando a pluralidade de idéias existentes nas diversas organizações que a compunham. Entretanto, por não mais acreditar nos objetivos da CONEN, a UNEGRO deixa, em 2009, de compor a estrutura política e organizacional daquela organização.

Como o objetivo da criação da CONEN era a tentativa de garantir uma unidade no movimento negro, respeitando as suas particularidades e autonomia política, e esta entidade não estava mais cumprindo seu papel, segundo a UNEGRO, por esse motivo ela resolve se desvincular dessa organização. Segundo Edson França, coordenador geral da UNEGRO, a manutenção da unidade no movimento negro necessita de procurar parcerias representativas, de convencimento no debate, amplitude política, democracia interna e institucionalidade, características que, segundo ele, haviam sido extintas na CONEN.

Entre os dias de 23 a 25 de julho de 1993 aconteceu o I Seminário Nacional da UNEGRO, em Salvador na Bahia, realizado na Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahia, na qual reuniram-se 165 militantes desse segmento do movimento negro espalhado pelo Brasil. O tema central foi a questão da violência e do extermínio da população negra no País. Denunciou-se o racismo através da privação do direito à vida das populações negras na medida em que a pobreza, doenças, mortes atingem essa parcela da população da sociedade nos países do terceiro mundo. Para combater essa realidade, a UNEGRO propõe fazer um levantamento de crimes praticados no Brasil por policiais contra a população negra, urbana e rural. Afirmou-se o objetivo de “ser integrante de um projeto político, onde a lógica da vida se imponha sobre a lógica do extermínio”. Em 1994, foi realizado o II Seminário

⁷ O Ilê Aiyê foi criado em 1974 no bairro da Liberdade, maior em população negra em Salvador, como um bloco afro que tinha como um dos objetivos difundir a cultura afro-brasileira.

Nacional da UNEGRO, em Florianópolis, cujo tema *O negro quer trabalhar, comer, educar-se e viver* propôs também discutir o problema da pobreza e da violência no Brasil.

A discussão de ações afirmativas na educação sempre esteve presente na trajetória política da UNEGRO. Foram realizados, nos anos de 1992, 1995 e 2002, três seminários denominados *Negr@ na Educação*, com o objetivo de analisar as práticas pedagógicas que discriminam raça e gênero no cotidiano escolar. Essas práticas, de certo modo, contribuem para as desigualdades de oportunidades de trabalho entre brancos e negros no Brasil. Esses seminários representaram espaços de proposições de políticas públicas com recorte racial e de gênero para a educação na Bahia.

A importância do debate das políticas afirmativas como a política de reserva de vagas para estudantes negros nas universidades públicas pode ser observada nas palavras de Edson França:

É imprescindível que os setores populares e a esquerda brasileira entendam a necessidade das cotas para negros, índios e pobres, especialmente nas universidades, dadas as condições que se apresentam a conjuntura e o pouco acúmulo de força das organizações que lutam contra o racismo. Conseguiremos colocar pobres e negros oriundos de escolas públicas no mesmo banco de escola que estudam os filhos da abastada elite nacional – algo que eles repudiam visceralmente e tentarão evitar que se efetive - eles sabem que compartilhar saber corresponde a compartilhar poder, afinal a burguesia brasileira se prepara para exercerem seus domínios nas universidades públicas. (INFORMATIVO da UNEGRO, 25 de junho de 2009, p. 3)

A UNEGRO participou, desde a sua fundação, das principais atividades políticas do movimento negro no Brasil, como os eventos realizados no Dia Internacional de luta pela Eliminação do Racismo, no Dia Nacional da Consciência Negra e no movimento Brasil Outros 500 – Resistência Negra, Indígena e Popular, que teve seu ápice numa manifestação em Porto Seguro, em abril de 2000.

Até aqui foi apresentada a trajetória histórica da mobilização do movimento negro, sua contribuição à discussão do racismo e da discriminação racial e na transformação dessas questões em problemas de governo, a partir da gestão de FHC. No capítulo seguinte serão apresentados os marcos institucionais (estruturas e políticas públicas), federais e estaduais, que permitirão o agendamento da questão negra e a consequente formulação de novas políticas públicas de promoção da igualdade racial após o ano de 1999, no Estado da Bahia.

3 RECEPÇÃO INSTITUCIONAL DA QUESTÃO RACIAL: Legislação, estruturas e políticas prévias.

Este capítulo trata da recepção da questão racial pelo governo federal e pelo governo estadual da Bahia até o ano de 1999, recepção que criou premissas institucionais para o agendamento mais explícito da questão pelo governo baiano no período seguinte. Inicialmente serão mencionadas e analisadas as conquistas legais - constitucionais ou não - bem como as estruturas construídas e as políticas federais formuladas, principalmente a partir dos anos 80. Em seguida, mecanismos e estruturas institucionais montados, no mesmo período, pelo governo baiano.

3.1 Estruturas e políticas do Governo Federal

O Estado brasileiro pós-abolição não se preocupou em integrar a população negra à sociedade, muito menos em inserir na sua agenda os problemas oriundos de mais de três séculos de regime escravista. A primeira Constituição da República brasileira, de 1891, por exemplo, não faz nenhuma referência a raça. Segundo Medeiros (2004, p. 102), “é como se a elite brasileira quisesse apagar a memória coletiva da escravidão, não precisando, assim, preocupar-se com a situação dos negros libertos”.

Na constituição de 1934, produto da Era Vargas, lê-se, em seu artigo 113: “Todos são iguais perante a lei. Não haverá privilégios, nem distinções, por motivo de nascimento, sexo, raça, profissões próprias ou dos pais, classe social, riqueza, crenças religiosas ou idéias políticas”. Tem-se, pela primeira vez, a menção à questão de raça em se tratando da igualdade. Entretanto, a mesma Constituição, em seu artigo 138, estipula que a educação eugênica seja implementada pela União, Estados e Municípios, transformando a teoria do branqueamento, tão questionada pelo movimento negro, em política pública.

A primeira regra específica voltada ao enfrentamento do problema da discriminação foi a Lei 1.390, ou Lei Afonso Arinos, aprovada em 3 de julho de 1951, durante o segundo governo Vargas. Essa lei foi proposta pelo deputado Afonso Arinos de Melo Franco, na época líder do partido da União Democrática Nacional (UDN). A obra de Gilberto Freyre (que na época também era deputado federal pela UDN) serviu de referência para a formulação da Lei,

que define a discriminação resultante de preconceito de raça ou cor como contravenção penal e estabelece penas brandas (descritas em oito artigos) para ações decorrentes de preconceito racial.

Apesar de ser, legitimamente, considerada como um marco institucional no combate ao racismo, a Lei Afonso Arinos não foi eficiente. O fato de não considerar crime, mas, sim, contravenção penal, o problema da discriminação racial incomodou muito os militantes e intelectuais negros, como pode ser visto no relatório da Segunda Semana Brasileira de Cultura Negra sobre a lei Afonso Arinos, realizada na Câmara Municipal de São Paulo, em novembro de 1980:

[...] Infelizmente o legislador penal considerou a prática de racismo como ato apenas levemente prejudicial à sociedade, semelhante ao porte ilegal de armas, vadiagem, etc.[...] Há, no delito contravenção, uma idéia de pouca gravidade, ou seja, ela ofende menos que o delito crime. [...] Concluimos que a discriminação racial deve ser legalmente caracterizada como Crime Contra a Pessoa e como tal deve ser seriamente punida, através de legislação clara, breve e simples. [...] (NASCIMENTO, 1983, p.12)

Como resultado desse evento formou-se uma Comissão de Trabalho com o objetivo de criar um anteprojeto de lei contra a discriminação racial, em substituição à lei vigente, que perdurava há mais de 30 anos. Mas a transformação do racismo em crime concretiza-se mesmo é com a aprovação e promulgação da Constituição de 1988.

Entre os atores participantes da solução constitucional esteve o movimento negro. Abdias do Nascimento, ativista negro e Deputado Federal mostrava, desde 1984, na tribuna da Câmara, envolvimento, tanto na luta por eleições presidenciais diretas, quanto pela convocação da Constituinte:

[...] Estamos, nós, negros, na luta com todos aqueles que se batem pelas eleições diretas para Presidente. Entretanto, para o negro, mais que para outros segmentos da população, as eleições diretas não constituem uma solução mágica ou automática de nossos problemas. O povo negro sofre não só o autoritarismo desses últimos vinte anos, como o autoritarismo de quatro séculos de escravidão e discriminação racial. Por isso, nós sabemos que não é apenas uma mudança de nome, uma troca de personagens ocupando um espaço no poder público que irá modificar significativamente a situação do nosso povo e do nosso país. É necessária, além das eleições diretas, uma modificação básica no sistema e na sustentação desse poder público. É necessária, além das eleições diretas, a instalação de uma Assembléia Constituinte. [...] (NASCIMENTO, v.3, 1984, p. 41)

Em resposta às reivindicações do movimento negro, o Governo Sarney nomeou, em 1985, representante negro na Comissão de Estudos Constitucionais, o então Presidente do Conselho da Comunidade Negra de São Paulo, Hélio Santos. O referido Conselho havia sido

a primeira estrutura institucional criada no Brasil para discutir assuntos relacionados à questão racial. Surgiu no governo de Franco Montoro, eleito pelo PMDB, em 1984 e representou um marco inspirador de criação de conselhos análogos em outros Estados, como aconteceu com a Bahia, no final da década dos 80.

A participação de negros na Assembléia Constituinte e a mobilização de movimentos negros organizados, como o MNU, contribuíram para a aprovação desse que foi marco legal importante para a recepção da questão negra pelo governo federal nos anos 80, a Constituição de 1988. Esta instituiu a cidadania e a dignidade da pessoa humana como princípios do Estado Democrático de Direito, proclamando-se, no art. 3º, inciso IV, a promoção do bem de todos “*sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação*”. Medeiros (2004) aponta para a importância desse caráter de promoção, pois o Estado reconhece, assim, a insuficiência de apenas declarar a igualdade, pois é preciso também promovê-la.

No artigo quinto da mesma Constituição, em seu Inciso XLII, a prática do racismo passa a ser considerada como um crime inafiançável e imprescritível. E no que tange a dispositivos constitucionais no campo da política, garante-se os princípios de igualdade e democracia. Mas a distância entre essas conquistas legais e sua concretização política é muito grande. Embora o racismo seja reconhecido como crime, sabe-se que o lugar destinado à população negra continuou a ser o da sub-cidadania, como elucidaram Lélia Gonzáles e Carlos Hasembalg, no livro *Lugar de Negro*.

Ainda na Constituição, também merecem destaque a proibição da diferença salarial ou admissão por motivo de cor, presentes no Art.º 7, inciso XXX, e a garantia de uma educação sem preconceitos (Art. 227), reconhecendo a pluralidade étnico-racial da população brasileira. Como assinala um autor: “*O texto constitucional brasileiro abarca, assim, os princípios da promoção da igualdade e do combate a discriminações e preconceitos. A constituição aponta ainda para os instrumentos de defesa de direitos étnicos minoritários.*” (SILVA, 2009, p.29)

Apesar da distância entre essas definições constitucionais e o combate, de fato, à prática da discriminação racial na sociedade brasileira, é notório que a Constituição de 1988 foi um marco importante para a promoção da igualdade racial. De fato, o conjunto da década dos 80 representou, tanto na esfera governamental, quanto na organização política do negro, um avanço significativo. Como lembram Jaccoud e Beghin (2002), esse período marcou as

primeiras respostas do poder público ao problema da desigualdade racial no Brasil, como também o reconhecimento oficial do dia 20 de novembro como Dia Nacional da Consciência Negra.

Em 1987, o governo do presidente José Sarney criou, a partir de um decreto presidencial, o Programa Nacional do Centenário da Abolição da Escravatura, coordenado pelo Ministério da Cultura, a ser executado durante o ano de 1988, atraindo, dessa forma, o negro e a questão racial para o cenário político. Embora ainda sem caráter permanente, posto que referido a um evento, este Programa já mostrava certo caráter de política pública, pelas pretensões indutoras de outras iniciativas posteriores.

Nesse mesmo ano, no âmbito federal, foi criada a primeira estrutura política voltada especificamente a tratar de questões do negro no Brasil: a Fundação Cultural Palmares (FCP). Através da Lei nº 7.668, de 22 de agosto de 1988, o presidente da República José Sarney autorizou a constituição dessa fundação voltada à promoção e à preservação da influência negra em nossa sociedade. Ela foi criada como um espaço para formulação de políticas voltadas para as questões culturais do negro e inicialmente discutiu propostas que combatessem o problema da intolerância religiosa no Brasil.

Art. 2º A Fundação Cultural Palmares – FCP poderá atuar, em todo o território nacional, diretamente ou mediante convênios ou contrato com Estados, Municípios e entidades públicas ou privadas, cabendo-lhe:

I - promover e apoiar eventos relacionados com os seus objetivos, inclusive visando à interação cultural, social, econômica e política do negro no contexto social do país;
II - promover e apoiar o intercâmbio com outros países e com entidades internacionais, através do Ministério das Relações Exteriores, para a realização de pesquisas, estudos e eventos relativos à história e à cultura dos povos negros.

Vale ressaltar que, além dos objetivos acima expostos, a partir de agosto de 2001, através de uma medida provisória nº 2.216-37, a FCP também tornou-se responsável por identificar territórios quilombolas remanescentes, assim como reconhecê-los, demarcá-los e oferecer os títulos de posse das terras aos seus ocupantes. Essa estrutura institucional representa o primeiro espaço dentro do governo federal destinado a formulação de políticas para a população negra. Mas para, Jaccoud e Beghin (2002, p. 18), a vinculação da FCP ao Ministério da Cultura reflete, para “[...] a visão, então prevalecente no governo, do caráter marcadamente cultural da problemática negra brasileira.”

Para substituir a Lei Afonso Arinos entrou em vigência, em 1989, a Lei nº 7.716, conhecida como Lei Caó, em referência ao deputado federal do Partido Democrático

Trabalhista (PDT) Carlos Alberto de Oliveira, que a propôs. Essa Lei estabelece punições a crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor, chegando, inclusive, a ter penas de cinco anos de reclusão, a depender do delito cometido.

Vejamos alguns de seus artigos:

[...] **Art. 1º** Serão punidos, na forma desta Lei, os crimes resultantes de preconceitos de raça ou de cor.

Art. 2º (Vetado)

Art. 3º Impedir ou obstar o acesso de alguém, devidamente habilitado, a qualquer cargo da Administração Direta ou Indireta, bem como das concessionárias de serviços públicos.

Pena: reclusão de dois a cinco anos.

Art. 4º Negar ou obstar emprego em empresa privada.

Pena: reclusão de dois a cinco anos.

Art. 5º Recusar ou impedir acesso a estabelecimento comercial, negando-se a servir, atender ou receber cliente ou comprador.

Pena: reclusão de um a três anos.

Art. 6º Recusar, negar ou impedir a inscrição ou ingresso de aluno em estabelecimento de ensino público ou privado de qualquer grau.

Pena: reclusão de três a cinco anos.

Parágrafo único. Se o crime for praticado contra menor de dezoito anos a pena é agravada de 1/3 (um terço).

Art. 7º Impedir o acesso ou recusar hospedagem em hotel, pensão, estalagem, ou qualquer estabelecimento similar.

Pena: reclusão de três a cinco anos. [...]

O projeto de lei não foi aprovado na íntegra, pois o presidente José Sarney vetou alguns de seus artigos. Como a definição de preconceito não está definida na lei de forma objetiva, a sua aplicação na prática acabou não sendo muito eficaz.

De um modo geral, as estruturas e políticas criadas durante a década dos 80 e que favorecem ao governo federal criar políticas de promoção da igualdade racial ainda foram escassas frente à gravidade do problema do racismo e da discriminação racial, tal como apresentadas pelo movimento negro. Contudo, durante a década seguinte, haverá um avanço mais significativo nesse sentido.

Na década dos 90, segundo Baró *et al* (2009, p.106), “*avançam as políticas públicas orientadas a descortinar a invisibilidade da questão racial no Brasil, surgindo em alguns municípios e Estados, as delegacias especializadas em crimes raciais*”. De fato, aqueles anos de construção institucional de ferramentas contra a discriminação racial, sob o governo de Fernando Henrique Cardoso, representam um marco importante no tratamento político da questão racial no Brasil.

Como já dito, em seu discurso de posse, em 1995, o presidente FHC reconheceu os problemas específicos da população negra no Brasil. Criou, em 20 de novembro de 1995, por decreto presidencial, o *Grupo de Trabalho Interministerial da População Negra (GTI – População Negra)*, vinculado ao Ministério da Justiça, agregando oito entidades da sociedade civil ligadas ao movimento negro e um representante de cada um dos seguintes ministérios: Justiça, Cultura, Educação e Desporto, Esportes, Planejamento e Orçamento, Relações Exteriores, Saúde e Trabalho.

Observe um dos artigos do decreto que institui esse GTI, referente aos seus objetivos:

[...]Art. 2º Compete ao Grupo de Trabalho:

- I- propor ações integradas de combate à discriminação racial, visando ao desenvolvimento e à participação da População Negra;
- II- elaborar, propor e promover políticas governamentais antidiscriminatórias e de consolidação da cidadania da População Negra;
- III- estimular e apoiar a elaboração de estudos atualizados sobre a situação da População Negra.
- IV- reunir, sistematizar, avaliar e divulgar informações relevantes para o desenvolvimento da População Negra;
- V- estabelecer diálogo permanente com instituições e entidades, incluídas as do movimento negro, nacionais e internacionais, cujos objetivos e atividades possam trazer contribuições relevantes para as questões da População Negra e seu desenvolvimento. [...]

Surgia, então, uma estrutura institucional com o poder de formular políticas de promoção da igualdade racial e que representava o reconhecimento, pelo Estado, das reivindicações do movimento negro. As propostas de políticas e estudos deveriam ser organizadas nas seguintes áreas: Trabalho e Emprego, Comunicação, Educação, Relações Internacionais, Terra (remanescentes de quilombos), Políticas de Ação Afirmativa, Mulher Negra, Racismo e Violência, Saúde, Religião, Cultura Negra, Esportes, Legislação, Estudos e Pesquisas e Assuntos Estratégicos.

Esse decreto foi anunciado durante solenidade no Palácio do Planalto, quando o presidente FHC recebeu os organizadores da Marcha Zumbi contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida, para a entrega do documento “*Por uma Política Nacional de Combate ao racismo e à Desigualdade Racial*”, formulado por 14 entidades negras, dentre elas, como já visto, o MNU e a UNEGRO.

“A agenda desse trabalho é grande”, (*A Tarde*, 21/11/1995, p.10), afirmou FHC no momento em que assinava o decreto de criação do GTI, com a presença dos ministros da Justiça, Nelson Jobim; do Trabalho, Paulo Paiva; da Educação, Paulo Renato; dos Esportes,

Edson Arantes do Nascimento; do presidente do INCRA, Francisco Grazziano; da senadora Benedita da Silva e do presidente da CUT, Vicente de Paulo, o Vicentinho. Mas os primeiros resultados do trabalho desse GTI - População Negra - só foram apresentados à Presidência da República em 1998.

Muitas foram as expectativas em torno do nascimento do GTI, entretanto, o fato é que, devido a diversos problemas, o mesmo não conseguiu atender os anseios do movimento negro em torno da questão racial, como pode ser observado nas palavras de Martins (2004):

O Grupo de Trabalho Interministerial da População Negra teve um destino bem semelhante ao de seus antecessores nos níveis estaduais e local, basicamente pelo conjunto de razões: definições genéricas e vagas, falta de foco, problemas de financiamento, e acima de tudo, nenhuma autoridade ou peso político real. O grupo realizou varias reuniões e obteve algumas vitórias, particularmente na eliminação de estereótipos e abordagens racistas dos currículos e livros escolares, mas pouco conseguiu avançar além disso. (MARTINS, 2004, p.60)

Essas críticas se devem ao fato de que os avanços esperados pelos movimentos negros, como o MNU e a UNEGRO, eram a implementação de políticas públicas mais eficientes no combate as desigualdades raciais, como a adoção de políticas de reservas de vagas nas universidades públicas. Entretanto, o papel desse GTI foi cumprido no que tange à elaboração de alternativas de políticas para essa questão. O poder e a autoridade de decisão de agendamento dessas políticas, questionadas pela literatura acima, não cabiam a esse grupo de trabalho e sim ao Presidente da República e ao Congresso Nacional.

Em 1996 foi realizado, em Brasília, pelo Ministério da Justiça, o Seminário Internacional *Multiculturalismo e Racismo: o papel da ação afirmativa nos estados democráticos*. Na mesma época começam a ser criadas, em nível federal, instâncias governamentais especificamente voltadas à questão racial, uma resposta institucional à gradual inserção dessa questão na agenda pública. Em seu discurso de abertura do seminário, o presidente da República declarou: “Deveríamos, portanto, buscar soluções que não sejam simplesmente a repetição ou cópia de outras soluções desenhadas para situações em que a discriminação e o preconceito estão presentes, mas em um contexto diferente do nosso.” (CARDOSO, F. H. apud HERINGER, 2007, p.229)

Podemos perceber, nessa passagem, a preocupação do governo com soluções ou alternativas que viessem a ser discutidas e apresentadas durante aquele seminário e que pudessem ser implementadas no contexto brasileiro. Como o governo norte-americano havia já formulado as chamadas políticas de ações afirmativas - incluindo as políticas de reservas de

vagas em universidades para estudantes negros - tanto os intelectuais quanto o movimento negro apresentavam como soluções ou alternativas ao problema do racismo a adoção dessas políticas no Brasil.

O pronunciamento do presidente FHC reconhecendo, internacionalmente, a existência de racismo no Brasil, representa mudança de discurso significativa para a construção do que, posteriormente, seria denominado políticas de promoção da igualdade racial. A partir do momento em que o Estado reconheceu que a discriminação e o racismo são problemas existentes na sociedade e que tais fatores contribuem para o aumento das desigualdades raciais, assumiu para si a tarefa de criar medidas e alternativas, com o objetivo de reduzir disparidades decorrentes dessa situação (SANTOS, 2007).

Em maio do mesmo ano de 1996 foi lançado, por meio do Decreto nº 1.904, o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), contendo um item destinado à população negra, com propostas de ações afirmativas baseadas no documento entregue ao Presidente da República pelo movimento negro, no ano anterior.

Apesar disso, no jornal A Tarde, de 21 de novembro de 1996, foi registrada uma notícia intitulada *Espaços para a Comunidade Negra* na qual o governo federal afirma não dever ou estipular cotas em universidades nem no mercado de trabalho para os negros. Salienta que, apesar de as novas leis anti-racistas que estavam sendo discutidas pelo grupo interministerial e pela Fundação Palmares indicarem esse caminho, o governo não concederia. “*Estipular cotas é uma forma excludente e cria discursos conflituosos*”, afirmou Nelson Jobim, Ministro da Justiça.

Com o aparecimento desses marcos legais e mecanismos institucionais, a partir dos anos 90 políticas públicas de promoção da igualdade racial no Brasil passarão a ser mais formuladas e implementadas, como veremos no capítulo seguinte. A menção às ferramentas do governo federal no combate ao racismo e às questões relacionadas à população negra é fundamental para a compreensão da agenda política do governo da Bahia de combate à discriminação racial. Isso principalmente devido ao caráter de descentralização dessas políticas nacionais criadas a partir da Constituição de 1988.

3.2. Estruturas e políticas no Governo Estadual

O processo de redemocratização do país nos anos 80, no que se refere ao reconhecimento do problema da discriminação racial como questão de governo, tendo como destaque os avanços obtidos pela Constituição de 88, não marcou somente a esfera estadual. As primeiras respostas do governo estadual da Bahia à questão racial também se deram nesse período, marcado por intensa mobilização do movimento negro, como pôde ser observado no capítulo anterior, especificamente no governo Waldir Pires (1985-1989).

Deve-se destacar a importância da Constituição do Estado da Bahia, promulgada em outubro de 1989, que traz um capítulo destinado ao negro. Considerando que a sociedade baiana é marcada fortemente pela presença da população negra, os Art. 286 a 290 da referida Constituição, que discutem a questão racial, representam um mecanismo importante na luta contra a discriminação racial na Bahia.

O Art. 289, por exemplo, dispõe sobre a comunicação social da administração pública do Estado da Bahia, obrigando a que “sempre que for veiculada publicidade estadual com mais de duas pessoas, será assegurada a inclusão de uma da raça negra”. E, através do Art. 290, reconhece-se o dia 20 de novembro como Dia da Consciência Negra, parte do calendário oficial do Estado. Houve também a inclusão, nos programas da rede estadual de ensino e nos cursos de formação e aperfeiçoamento do servidor público civil e militar, de disciplinas que resgatem a valorização do negro no processo de formação histórica da sociedade brasileira.

O Conselho de Desenvolvimento da Comunidade Negra (CDCN) foi criado em 15 de julho de 1987, através da Lei Estadual nº 4.697, que dispõe sobre mudanças das estruturas da Administração Pública do governo da Bahia. Nesta lei, em seu artigo 17, que trata também da mudança do nome da Secretaria de Justiça para a Secretaria de Justiça e Direitos Humanos, tem-se a criação do CDCN e do Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Mulher, ambos vinculados a esta nova secretaria.

Dessa forma surgiu a primeira estrutura política do Estado da Bahia destinada a discutir os problemas específicos da população negra. Entretanto, vale salientar, que apesar de ter sido criado no final dos anos oitenta, o CDCC somente foi regulamentado em 09 de abril de 1991, a partir do Decreto nº 16 do governador Antônio Carlos Magalhães.

Observe-se o que diz Jocélio Teles dos Santos sobre a criação do CDCN:

A criação do Conselho de Desenvolvimento da Comunidade Negra, na Bahia, pode ser vista como resultado de uma conjuntura política nacional que, no ano da eleição de Tancredo Neves, candidato da Aliança Democrática no Colégio Eleitoral (1985), proporcionaria uma mobilização política de organizações da sociedade civil como as de direitos humanos, sindicatos e entidades negras. (SANTOS, 2005, p. 199)

Além dessa conjuntura política, que favorecia o aparecimento de mecanismos de participação que legitimavam a ação do Estado após o período de redemocratização da sociedade brasileira, a experiência da criação do Conselho de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra em São Paulo, no governo de Franco Montoro do PMDB, serviu, como já dito, de referência ao governo da Bahia, por ser tido como o primeiro mecanismo político do Brasil destinado exclusivamente à questão racial.

Deve-se ressaltar que a Bahia foi o segundo Estado da Federação a criar um Conselho de Defesa da População Negra. Porém, mesmo sendo idealizado e criado por um governo de centro-esquerda (PMDB), o Conselho somente foi implementado quatro anos depois, no governo do Partido da Frente Liberal (PFL), de centro-direita. Segundo Santos (2005), dois foram os motivos da não implementação do Conselho no governo de Waldir Pires. Primeiro, havia limites no plano burocrático do Estado e questionamentos sobre a não remuneração dos conselheiros. A falta de material e espaço para seu funcionamento também dificultaram a sua regulamentação; segundo, o movimento negro exigia que o mesmo não fosse um órgão meramente de consulta, mas que tivesse atribuições deliberativas.

Como órgão colegiado, integrante da Secretaria de Justiça e Direitos Humanos até o ano de 2006, e, posteriormente, vinculado à Secretaria de Promoção da Igualdade (SEPROMI), o CDCN, empossado em 06 de maio de 1992, surge com a finalidade de estudar, propor e acompanhar a relação dos diversos órgãos governamentais com a população negra, buscando atender aos seguintes objetivos presentes no seu Regimento:

- I - formular diretrizes, propor medidas e emitir pareceres que visem a assegurar e ampliar os direitos da comunidade negra, promovendo o seu desenvolvimento social, cultural, político e econômico;
- II - assessorar os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, na elaboração e execução de políticas públicas concernentes aos direitos e interesses da comunidade negra;
- III - acompanhar a elaboração e execução dos programas que repercutam sobre os direitos e interesses da comunidade negra;
- IV - adotar providências e fiscalizar o efetivo cumprimento da legislação relativa aos direitos da comunidade negra;
- V - apoiar atividades da comunidade negra ou de interesse e importância para o seu desenvolvimento, bem como promover intercâmbio com organizações afins, nacionais e internacionais;
- VI - desenvolver projetos que promovam a participação da comunidade negra em todos os níveis de atividades;

VII - defender e apoiar políticas educacionais e de capacitação do negro como cidadão;

VIII - sugerir alteração em seu regimento. [...]

O objetivo VIII do Conselho foi alvo de muitas discussões durante os anos 90 dentro do CDCN, como pode ser observado nas análises das atas deste período. A sua composição é de cinco servidores estaduais, representantes das secretarias da Educação e Cultura, Segurança Pública, Trabalho e Ação Social, Justiça e Direitos Humanos, Saúde; quinze representantes da sociedade civil, sendo um da OAB, um acadêmico com trabalhos relevantes à comunidade negra, um sociólogo, um antropólogo, um representante da Associação Brasileira de Imprensa e dez integrantes de associações e entidades representativas da comunidade negra que sejam legais e reconhecidas há mais de cinco anos.

As secretarias estaduais deveriam escolher seus representantes a partir de uma lista tríplice, eleita pelos funcionários das respectivas secretarias. Todos os membros do CDCN seriam nomeados pelo governador depois de serem aprovados pela Assembléia Legislativa. Os representantes das entidades que tivessem interesse em participar do conselho deveriam enviar um currículo que seria avaliado pela Assembléia Legislativa. Esse fato fez com que muitas das entidades convidadas a participarem do Conselho se recusassem a integrá-lo.

Por mais que o movimento negro tivesse interesse em compor o Conselho, as indicações dos representantes destes movimentos não poderiam ser arbitrárias. A alternativa que o Estado encontrou foi a avaliação dos seus currículos. Como este órgão estava em processo de construção, havia dificuldade das entidades negras em reconhecer a legitimidade da Assembléia Legislativa nesse processo de decisão da composição dos membros conselheiros do CDCN. Afinal, este órgão fazia parte da estrutura administrativa do Estado.

O secretário de Justiça e Direitos Humanos do governo Antônio Carlos Magalhães, Antônio Maron Agle, enviou ofícios a diversas organizações negras de cunho político, cultural e religioso, solicitando indicação de nomes para compor o CDCN⁸. Várias entidades negras não quiseram integrar o Conselho, inclusive a UNEGRO e o MNU, mas delas somente o Movimento Negro Unificado respondeu formalmente ao convite, recusando-se a participar.

Apesar de não estar explícito no ofício enviado ao Secretario de Justiça, pode-se

⁸ Foram convidadas para participarem do conselho as seguintes entidades: Federação Baiana de Culto Afro-Brasileiro, Ilê Aiyê, Sociedade protetora dos Desvalidos, Movimento Negro Unificado, Olodum, Academia de Capoeira Baiana, Universidade Federal da Bahia, Associação Baiana de Imprensa, Afoxé Filhos de Gandy, dentre outras.

interpretar que essa recusa deu-se também por razões políticas. A ligação do MNU com o PT inibia sua participação nessa estrutura política de um governo carlista. Da mesma forma ocorria com a UNEGRO, que tinha relações com o PCdoB.

Mesmo com essas divergências, em 07 de maio de 1992, o governador ACM nomeou os primeiros membros do Conselho. A posse desse colegiado deu-se em 19 de maio de 1992, em cerimônia realizada no Hotel da Bahia. Esteve presente o presidente Eduardo Oliveira, do Conselho de Desenvolvimento da Comunidade Negra do Estado de São Paulo, que contribuiu muito para a constituição desse órgão no Estado da Bahia, compartilhando sua experiência e oferecendo subsídios para sua implementação. Seguem os nomes dos primeiros conselheiros, ao lado das instituições que representavam.

Quadro 1- Relação dos conselheiros da primeira gestão do CDCN – 1992

CONSELHEIROS TITULARES	INSTITUIÇÕES QUE REPRESENTAM
André do Nascimento	Associação Nacional para Maior Participação dos Descendentes Africanos
Arany Santana N. dos Santos	Secretaria de Educação e Cultura
Carmem Oliveira da Silva	Terreiro do Gantois
Dalvadisio Fonseca de Melo	Sociedade Recreativa e Carnavalesca Filhos de Gandy
Valdina Oliveira Pinto	Federação Baiana do Culto Afro Brasileiro
Ieda Machado dos Santos	Representante da Comunidade Acadêmica
Vivaldo da Costa Lima	Sociólogo
Mario do Nascimento	Sociedade Cultural Beneficente e Recreativa do Nigerianos no Brasil e Amigos Níger Bras
José Gabriel Góes	Academia de Capoeira Baiana
Julio Santana Braga	Antropólogo
Luiza Matheus Mercês	Secretaria do Trabalho e Ação Social
Manoel Ferreira Canário	Associação Baiana de Imprensa
Euzébrio Carlos Cardoso Ferreira	Grupo Cultural Olodum
Maria Alice Souza Correia	Secretaria da Justiça e Direitos Humanos
Nivaldo Pereira da Silva	Ordem dos Advogados do Brasil
Roberto Leite Alves	Secretaria da Saúde
Valquíria Barbosa da Silva	Secretaria de Segurança Pública
Walter Crispim da Silva	Sociedade Protetora dos Desvalidos
Claudecyr Amorim Hoffman	Instituto Nacional e Órgão Supremo Sacerdotal da Tradição e Cultura Afro-Brasileira

Fonte: Diário Oficial ano LXXVI, nº 15.047, de 07 de maio de 1992.

Como podemos observar nesta composição, havia, nas entidades da comunidade negra representadas, uma predominância de organizações culturais e religiosas, diferentemente do Conselho de São Paulo, que somente em 1999 passou a ter um representante da religião afro-

brasileira. Das Ciências Sociais, somente os antropólogos e os sociólogos tinham cadeira fixa no conselho, ficando de fora os cientistas políticos.

A estrutura do Conselho compreende a presidência, o plenário e a assistência. O presidente tem, dentre suas inúmeras atribuições, o poder de direção, coordenação e supervisão das atividades, além de representar o Conselho externamente nos momentos que forem necessários. À plenária cabe deliberação nas reuniões ordinárias e extraordinárias; e aos assistentes fica a responsabilidade dos serviços administrativos e técnicos do Conselho.

A primeira presidenta, escolhida em sessão extraordinária de 26 de julho de 1992, foi a conselheira Valdina Oliveira, representante da Federação Baiana de Culto Afro-Brasileiro, tendo Júlio Braga, antropólogo, como seu vice-presidente. Ocuparam também esse cargo: Walter Crispim, representante da Sociedade dos Desvalidos; Ubiratan Castro, pelo CEAO, Ailton Ferreira, e; atualmente, a socióloga Vilma Reis.

Quanto ao funcionamento, o CDCN, através da convocação do presidente ou da maioria dos membros, deveria reunir-se, ordinariamente, uma vez ao mês. As sessões extraordinárias seriam convocadas com antecedência mínima de 48 horas, juntamente com suas pautas. Essas reuniões ocorreriam com a presença de, no mínimo, sete de seus membros e as decisões seriam tomadas com a maioria dos presentes. Havendo impasse, o presidente teria o voto de qualidade. Podiam comparecer às reuniões pessoas convidadas pelo presidente ou pelo plenário, contudo, não tinham direito a voto. As sessões eram públicas e as votações abertas ou secretas, quando assim requeridas. Não havendo quórum, a pauta ficaria transferida para a próxima reunião ordinária.

Inicialmente, o fato de o Conselho não possuir uma estrutura física própria e funcionar na sede da Secretaria de Justiça pode ter contribuído para que suas reuniões não ocorressem com frequência. Em 1994 a sede funcionou, provisoriamente, na Rua do Bispo, próxima ao Pelourinho. Somente em 2003, na gestão de Paulo Souto, foi que o CDCN ganhou sede própria, localizada na ladeira do Carmo, também próxima ao Pelourinho.

Com relação a essa questão, houve interesse político na construção de uma sede própria para o Conselho. Em setembro de 1994, por exemplo, o ex- governador Antônio Carlos Magalhães - que se afastava do cargo para concorrer a uma vaga no Senado -, confirma, durante um encontro com jornalistas e radialistas no Comitê de Imprensa da Assembléia Legislativa do Estado, a autorização da construção da sede própria do CDCN no

Pelourinho. Assim, afirma “*usar toda a sua influência junto ao governador Antônio Imbassay para que seja entregue o mais breve possível ao Conselho da Comunidade Negra a sua sede*”. (Jornal AfroBrasil, set. 1994, p.1)

Durante seus dois primeiros anos, as discussões nas reuniões do Conselho tinham como foco propostas de alterações no Regimento. Havia dificuldade em iniciar algumas sessões em virtude do quórum mínimo de representantes. Sobre esse período, a presidente Valdina Pinto mostra que existia, além de problemas de burocracia para o funcionamento do conselho, disputas de *status* entre conselheiros. Observe o que Santos (2005) afirma:

Valdina Pinto, por exemplo, reconhecia o surgimento do CDCN “de baixo para cima”, ou seja, por reivindicação das entidades negras junto ao Governo do Estado, mas afirmava que havia muita burocracia e que o conselho foi marcado pelo “estrelismo baiano” e “briguinhas entre os conselheiros”. Uma outra conselheira, S., dizia que “o conselho é uma utopia. Nos conselheiros, falta uma consciência do ser negro”; e fazia uma observação crítica sobre o tempo gasto nas sessões, três a quatro horas, e a forma de escolha do presidente: “O presidente foi votado sem as pessoas o conhecerem”, manifestando um descontentamento sobre a existência de articulações entre os conselheiros. (SANTOS, p. 214-215, 2005)

Em novembro de 1994, a Secretaria de Justiça e Direitos Humanos, juntamente com o CDCN, lança um documento intitulado *A lei e o direito do negro*, proposto e construído pelo próprio Conselho. Esse documento continha ilustrações simulando situações de discriminação racial em acesso a clubes, transportes coletivos, seleção de pessoal, hospedagem em hotéis e supermercados e convocava as pessoas que sofressem discriminações semelhantes a procurar o CDCN para solucionar os problemas. Além disso, na cartilha havia leis que tratavam dos direitos raciais, assim como os telefones da defensoria pública de todo o Estado. O objetivo era divulgar o papel do Conselho para a população, que, em sua maioria, ainda não tinha conhecimento da sua existência. A idéia era lançar vários números dessa cartilha, mas a intenção acabou ficando no papel, pois foi editado apenas um único volume.

Até o início do período que será objeto de análise no próximo capítulo havia no Estado da Bahia apenas esta estrutura institucional que permitia a formulação de políticas públicas voltadas à questão racial. Entretanto, esse mecanismo participativo é ponto importante para a elucidação das questões desta pesquisa. As iniciativas de criar conselhos podem evidenciar tentativas de cooptação de movimentos sociais pelo Estado, ou corresponder a um diálogo de abertura de participação da sociedade civil em atividades relacionadas à gestão pública.

(...) eles evidenciam uma mudança de estratégica e de prática de alguns dos movimentos e organizações populares – que até então se posicionavam *de costas para o Estado* -, que passaram a considerar possível a participação institucional e a

cooperação com o poder público em algum grau. O Estado passou a ser visto como arena de expressão de conflitos acerca de interesses contraditórios que perpassam as questões que são consideradas socialmente importantes. (CUNHA; PINHEIRO, 2009, p. 143-144)

Nesse sentido, as políticas e as estruturas criadas nos âmbitos federal e estadual, referentes ao problema do racismo, representam uma mudança de estratégia política do governo para lidar com essa questão. Veremos, a seguir, em que medida essa mudança foi uma manobra da elite política para cooptar lideranças do movimento negro, ou em que medida a agenda governamental de políticas de promoção da igualdade racial na Bahia foi uma resposta às demandas apresentadas historicamente pelo movimento negro.

3.3 Descompasso entre o nível federal e o estadual da Bahia (1995-1999)

Considerando o argumento de Kingdon, o fato de o CDCN ter sido criado no final dos anos 80 e implementado no início dos 90 foi significativo para que o problema racial fosse transformado em questão de governo a partir da segunda metade da década dos 90. Por outro lado, teve relevância também, nesse aspecto, a marcha Zumbi dos Palmares, em 1995, que chamou a atenção dos formuladores de políticas públicas para a questão racial.

É importante observar que tanto o contexto político em que a questão ganha visibilidade quanto as condições que facilitam a receptividade da idéia dentro do governo são importantes para despertar atenção e interesse de formuladores de políticas públicas, a ponto de fazer a questão passar da condição de problema para a de ponto da agenda governamental. Nesse sentido, no caso da problemática racial, o ano de 1995 parece ter sido favorável a mudanças significativas devido, principalmente, à mobilização do movimento negro organizado, que realizou a marcha em Brasília, no dia 20 de novembro, exigindo uma mudança de postura do governo frente às questões raciais. Isso mostra a pertinência do modelo de múltiplos fluxos de Kingdon ao caso empírico desta pesquisa.

O governo de Paulo Souto (1995-1998), dando continuidade à gestão de Antônio Carlos Magalhães, utilizará o CDCN como única estrutura política para tratar da questão racial no Estado da Bahia. É importante ressaltar que, no âmbito nacional, o problema do racismo e da discriminação racial também começavam a se tornar questões de governo a partir da gestão de Fernando Henrique Cardoso, que, já em seu discurso de posse, como já dito, reconheceu a existência e a relevância do problema racial bem como a necessidade de interlocução política com o movimento negro brasileiro.

O caráter de continuidade no governo de Paulo Souto, em relação ao de ACM pode ser comprovado na seguinte mensagem à Assembléia Legislativa:

Desse modo, Senhor presidente, foi-nos possível dar sequência à destacada administração do eminente Senador Antônio Carlos Magalhães, competentemente concluída pelo Governador Antônio Imbassahy, assegurando-se, assim, a continuidade na implementação de vitoriosas diretrizes, programas e projetos, voltados para o progresso e o bem-estar de nosso povo. (BAHIA, Mensagem do Governador, 1996)

O governador empossado destacava que a aliança entre PSDB e PFL, para a eleição de Fernando Henrique Cardoso, rendera frutos à sua gestão, ressaltando ainda o quanto o seu grupo político vinha contribuindo para avanços econômicos e políticos do país, principalmente na luta empreendida para a estabilização do Real, na gestão de FHC.

Mas diferentemente do que ocorria a nível federal, na Bahia, durante o primeiro governo de Paulo Souto, não houve avanços na agenda de políticas públicas de promoção da igualdade racial. Através da análise das mensagens do governador (1995-1998) não foi encontrada menção a políticas de combate ao racismo, não aparece o reconhecimento da diversidade étnica do Estado, nem os termos discriminação, racismo, política de promoção da igualdade racial. Apenas no Relatório de Atividades de 1995-1997, aparece, no item referente a Desenvolvimento Social, no setor de Justiça e Defesa da Cidadania, o quesito CDCN, marco da estrutura política da Bahia para a abertura do agendamento para as questões raciais.

Como atividades do Conselho neste período destacaram-se: a continuidade à implantação do projeto Vídeo - Escola nas escolas públicas de 1º e 2º grau, com a exibição de um documentário sobre a contribuição da comunidade negra na formação da sociedade brasileira; a participação no Projeto Incentivo à Integração Escola-Trabalho, implantando telepostos em comunidades-terreiros, entidades representativas, sede de blocos afros, irmandades e organismos afins, procurando melhorar a qualidade educacional no Estado; a realização de eventos e cursos em sua sede, a exemplo do curso de inglês ministrado pela Escola Panamericana da Bahia, através do convênio firmado com a Bienal Internacional Afro-Americana de Cultura. E também foi assinado um convênio com várias instituições para apoiar o evento Celebração Herança Africana, fórum sobre a nova política transcultural e pluriétnica, frente à inserção de produtos de origem africana no mundo globalizado.

Durante os quatro anos do primeiro governo de Paulo Souto ocorreram manifestações políticas dos movimentos negros, às quais o MNU e a UNEGRO estiveram presentes. Em 21

de novembro de 1997 o jornal Correio da Bahia registrou passeata organizada pelo Fórum de Entidades Negras da Bahia, que reuniu mais de mil pessoas no Campo Grande, protestando contra o racismo em Salvador. A mesma matéria mostra o secretário estadual de Educação do governo Paulo Souto, Edilson Freire, abrindo as comemorações do Dia da Consciência Negra nas escolas públicas do Estado. De acordo com o secretário, a Constituição baiana, no capítulo referente à educação, assegura discussão e informação que contribuam para a valorização das raças. Para ele seria esta a forma de garantir a cidadania e o respeito a todos.

No Relatório de Atividades do Governo, de 1998, como atividades desenvolvidas pelo CDCN (que teve naquele ano cinco reuniões ordinárias e duas extraordinárias) foram destacadas: a continuidade de iniciativas para implantação do Projeto Incentivo Escola e Trabalho; a elaboração do cadastramento da comunidade do Pelourinho; cadastramento de entidades para levantamento da disponibilidade de espaços físicos para implantar as tele-salas; convênio com a Escola Pan-Americana da Bahia para a realização de cursos de inglês na sede dessa escola, tendo como público alvo a população negra. É curioso que o governo tenha escolhido esta escola, umas das mais elitistas do Estado, para com ela celebrar um convênio visando beneficiar setores menos favorecidos da população. Filantropia?

O movimento negro da Bahia continuou tentando chamar a atenção do Estado para o problema racial. O jornal Correio da Bahia publicou, no dia 20 de Novembro de 1998, uma reportagem intitulada *Afro-baianos celebram Dia da Consciência Negra*, mostrando as atividades promovidas por entidades como o MNU para comemorar a data. Na mesma matéria o deputado Luiz Alberto apresenta como alternativa política para amenizar os problemas gerados pelo racismo a criação de um *Fundo Nacional de Desenvolvimento de Políticas de Ação Afirmativa*. Para Kingdon (2003), essas alternativas compõem o segundo fluxo de seu modelo sobre o processo de formulação de uma política pública. Abaixo, os argumentos do deputado:

Trata-se de um conjunto de medidas que seriam financiadas por este fundo, a exemplo de bolsas de estudos para a população negra carente e incentivos para a criação de cooperativas, como a Steve Biko (em homenagem ao líder sul-africano morto na década de 70), que oferece curso pré-vestibular gratuito para os afro-descendentes”, esclarece Luiz Alberto, para quem o racismo velado é ainda pior. “Na África do Sul conhecíamos os inimigos e as suas atitudes desencadearam reações de indignação no mundo todo, a ponto de pôr um fim definitivo ao regime de Apartheid. Já o racismo sutil dificulta até mesmo a reação direta da vítima”, esclarece Luiz Alberto. (Correio da Bahia, 20/11/1998, p.3)

O jornal *AfroBrasil* publica, na capa de sua edição de janeiro/fevereiro de 1998, sob o título *ACM e a comunidade negra*, notícia de que André Nascimento, conselheiro do CDCN e diretor-presidente daquele jornal, juntamente com diversas lideranças da comunidade negra baiana e de outros estados, solicitara, através do vice-governador César Borges, audiência ao senador Antônio Carlos Magalhães para discutir problemas da população negra:

A comunidade negra brasileira, que é de 59% da população brasileira, segundo pesquisa *Racismo Cordial*, do Datafolha e na Bahia mais de 80% da população é descendente da raça negra, que quer também mais negros com mandato na Assembléia Legislativa, Câmara Federal, Senado da República e em outros segmentos expressivos do Poder Executivo Estadual e Federal. [...] O vice-governador Dr. César Borges é carlista legítimo, vê com simpatia e até apóia essa luta democrática da comunidade negra pela cidadania. O Senador ACM é defensor da cultura e das artes negras. A prova está em diversas realizações e apoio a várias entidades da comunidade negra baiana. Como governador, por exemplo, criou o Museu Afro, viabilizou e colocou em pleno funcionamento o Conselho da Comunidade Negra do Estado (CDCN), a recuperação do Pelourinho, apoio a este jornal, a Federação do Culto-Afro e outras realizações em benefício desta comunidade. Temos a certeza de que contaremos com o apoio de ACM para termos maior participação da comunidade negra na Assembléia Legislativa, Câmara Federal, Senado da República e em segmentos expressivos do Poder Executivo Estadual e Federal (JORNAL AFROBRASIL, jan./fev. 1998 p.1).

Este episódio ilustra o relativo emperramento da agenda e do diálogo durante o governo Paulo Souto, que então entrava em seu último ano. A audiência foi solicitada pelo vice-governador (carlista “ortodoxo”) ao senador e no texto do jornal sobram elogios a ambos enquanto o governador não é sequer citado. De fato, durante o governo que então se encerrava o diálogo com o movimento negro organizado fora praticamente nulo e, como já dito, não fora formulada qualquer nova política pública de promoção da igualdade racial. O que estava em jogo na iniciativa da audiência era a busca de uma solução “por cima” (com o chefe do campo político carlista) e a garantia de retorno do relacionamento cordial em futuros governos.

Pode-se dizer que, se no plano federal, o agendamento da questão negra pelo governo teve início efetivo em 1995, no plano estadual até o final da década a recepção da questão ainda se limitava à fixação de marcos institucionais iniciais e o agendamento de políticas, propriamente dito, só teria lugar no período seguinte de César Borges. Mas não há indícios de que estejamos diante de divergentes orientações político-partidárias. Mais plausível supor que os marcos institucionais fixados ainda não eram suficientes para concretizar uma *dependência de trajetória* e a sustentabilidade de um processo cumulativo e incremental. Entre a inclinação pessoal de ACM a uma política de cordialidade com a banda cultural dos movimentos negros e a falta de identificação do seu partido com a pauta desses movimentos, o processo ainda era governado por uma lógica incidental.

No próximo capítulo será analisado o agendamento da questão racial pelo governo da Bahia, entre 1999 e 2009, a partir dos mecanismos e estruturas prévios. Como, durante esse período, apenas dois partidos políticos estiveram no poder, serão comparadas as relações com o movimento negro e possíveis diferenças entre as agendas de promoção da igualdade racial nas gestões de César Borges e Paulo Souto, ambos do antigo PFL, hoje DEM, com a do governo Jacques Wagner (PT). Ao final tentar-se-á esclarecer em que medida e por quais meios tais diferenças se explicam pela variável político-partidária ou por dependência da trajetória institucional que a questão racial percorria no estado brasileiro, em diversos níveis.

4 A INSERÇÃO DA QUESTÃO RACIAL NA AGENDA GOVERNAMENTAL DA BAHIA (1999-2009)

Neste capítulo será analisada a agenda política do governo da Bahia referente às políticas de promoção da igualdade racial entre os anos de 1999 e 2009. Como já dito, esse período compreende dois governos carlistas: César Borges (1999-2002) e Paulo Souto (2003-2006); e o governo petista, de Jacques Wagner (2007-2010). Entretanto, no que se refere a esse último governo, somente serão analisadas as políticas realizadas até o ano de 2009. Inicialmente, tratar-se-á dos avanços obtidos no governo do presidente Luis Inácio Lula da Silva a partir da criação da Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial e logo em seguida, a análise da trajetória da agenda dos governos estaduais baianos no período em questão. O motivo desse preâmbulo que retorna ao plano federal é que um forte traço da política neste período foi a descentralização das ações para o Estado, daí terem essas políticas de transformados em fortes fatores do agendamento estadual.

4.1 O governo Lula e a SEPPIR: federalização de diretrizes e descentralização de ações

Durante a campanha eleitoral de 2002 o candidato do PT lançou, como parte de seu plano de governo, o Programa *Brasil sem Racismo*, abrangendo Saúde, Educação, Trabalho, Comunidades Remanescentes de Quilombos, Segurança Pública, dentre outras áreas. Através do discurso do ainda candidato, proferido durante o lançamento do Programa, percebe-se como, de acordo com Kingdon (2003), uma mudança de governo pode exercer influência sobre uma agenda: “*Tenho feito muitos discursos e sempre digo que a minha eleição não tem razão de ser se não for para resgatar as dívidas que o país tem com setores da sociedade como negros, os índios e as mulheres.*” (Lula *appud* HERINGER, p.290, 2003).

De fato, ao assumir a Presidência da República, em 2003, Lula instrumentalizou mudanças na agenda governamental de políticas raciais, com a criação da Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), em março daquele ano. Ela surge com *status* de ministério e tem como objetivo formular e coordenar as políticas para a promoção da igualdade racial e articular as ações do governo federal de combate à discriminação racial. Para ocupar o cargo de ministra da SEPPIR, o Presidente indicou uma representante do movimento negro, a assistente social Matilde Ribeiro. Segundo a própria Matilde (Ribeiro, 2009), a criação do órgão foi significativa para uma mudança na gestão política federal, com

impacto em estados e municípios. Além disso, representantes do movimento negro ganharam mais espaços de poder nas demais esferas de governos.

Segundo o Boletim do IPEA de 2003, um dos desafios da SEPPIR era o de consolidar o tema da promoção da igualdade racial no âmbito da ação governamental, envolvendo efetivamente os diferentes ministérios e demais órgãos do poder Executivo, com vistas à obtenção de uma transversalidade da questão racial, perpassando programas e ações em geral.

A SEPPIR, apesar de ter *status* de Ministério, não é um órgão executivo, gestor de programas. Funciona como assessoria, consultoria, articulação e coordenação de políticas que visem combater a desigualdade racial no Brasil. Com um caráter transversal, inter-setorial, esse órgão tem a missão de articular a estrutura governamental para que esta possa incluir a questão racial em suas políticas. (IPEA, 2004)

Eis o grande desafio dessa Secretaria: colocar a promoção da igualdade racial na agenda do governo, em especial nas instituições ligadas à política social, conforme exposto no Plano Plurianual (PPA 2004-2007). A proposta de reduzir as desigualdades raciais no Brasil ganhava ênfase política, embora não tenham sido alocados recursos orçamentários suficientes para a implementação das políticas.

Como instrumento facilitador do processo de descentralização das políticas da SEPPIR, foi criado o Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial (FIPIR), que congrega gestores públicos federais, estaduais e municipais em torno da superação das desigualdades raciais. Concebido em outubro de 2003, o FIPIR representa um espaço de articulação dos organismos públicos, onde a participação dos gestores das três esferas é fundamental para a sua estruturação.

Além da SEPPIR e do FIPIR, o governo Lula criou, por decreto presidencial, em novembro de 2003, o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR). Ele integra a estrutura básica da SEPPIR como órgão colegiado de caráter consultivo e contribui para a participação da sociedade civil organizada nos debates sobre políticas de promoção da igualdade racial. Esse Conselho é composto por dezenove representantes da sociedade civil organizada, com prioridade para representantes do Movimento Negro; três personalidades reconhecidas na área das relações raciais, designadas pelo Presidente da República e dezoito ministros de Estado e secretários especiais, sendo todos presididos pela titular da SEPPIR.

Vale ressaltar que a UNEGRO compõe esse conselho como uma das entidades representantes do movimento negro.

Os objetivos principais do CNPIR são o combate ao racismo, ao preconceito e à discriminação e contribuir para a redução de desigualdades raciais nos aspectos econômico, social, político e cultural, ampliando, dessa forma, o controle social sobre as políticas de promoção da igualdade racial. Sua finalidade é propor ações de promoção da igualdade racial, devendo participar da elaboração de critérios e parâmetros para a formulação de metas e prioridades e propor estratégias de acompanhamento, avaliação e fiscalização de ações.

Animado pelos avanços obtidos junto ao governo federal, o senador Paulo Paim, do PT, apresentou o projeto de Lei nº 213, de 2003, que dispõe sobre o Estatuto da Igualdade Racial. Ele reúne um conjunto de ações afirmativas, reparatórias e compensatórias e medidas especiais para garantir direitos fundamentais à população negra. Aprovado pelo Senado em 2005, o projeto somente foi aprovado pelo Congresso em 2010, mesmo assim, com a retirada dos artigos que dispunham sobre a política de cotas nas instituições públicas de ensino.

Através do decreto 4.886, de 20.11.2003, o Presidente Lula também instituiu a *Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial* - PNPIR, contendo propostas de ações governamentais para a promoção da igualdade racial. Essa política teve como objetivo principal reduzir as desigualdades raciais no Brasil. Dentre os seus objetivos específicos, pode-se destacar o reconhecimento das religiões de matriz africana como um direito dos afro-brasileiros, assim como políticas de ações afirmativas que contribuam para a eliminação da discriminação e desigualdade racial direta ou indireta, mediante a geração de oportunidades.

Os princípios que norteiam a PNPIR são também a transversalidade, a descentralização e a gestão democrática, valendo-se para isso da parceria com órgãos estaduais e municipais, a partir da contribuição e do diálogo com a sociedade. Enquanto a transversalidade pressupõe o combate às desigualdades raciais e a promoção da igualdade racial como premissas e pressupostos a serem considerados no conjunto das políticas de governo, a descentralização exige a articulação entre as esferas federal, estadual e municipal no combate ao racismo no Brasil. Fica claro, portanto, a implicação direta no agendamento governamental da questão negra pelo Estado da Bahia, a ser mais adiante analisado.

Segundo Almeida (2005), o êxito da descentralização nas políticas sociais no federalismo brasileiro depende da disposição de ministérios e agências federais de abrir mão

da capacidade decisória e recursos e de sua capacidade de negociação e de inovação institucional. A autora defende que a federação brasileira apresenta tendências tanto centralizadoras quanto descentralizadoras, no que tange às relações intergovernamentais. Mesmo a descentralização sendo o tema central da agenda da democratização, tendências centralizadoras poderosas também estiveram presentes.

O conceito de descentralização utilizado por Almeida (2005) foi o do Banco Mundial. A idéia é a de que a transferência de autoridade e responsabilidade, em se tratando de funções públicas, ocorre do governo central para governos locais ou intermediários, para organizações governamentais semi-independentes e/ou para o setor privado.

A partir do princípio da gestão democrática em uma política pública, nota-se a importância da participação da sociedade civil na formulação dessas políticas. Esse princípio visa propiciar que as instituições da sociedade assumam papel ativo não somente na formulação, mas também na implementação e monitoramento da política de promoção da igualdade racial.

A incorporação da questão racial no âmbito da ação governamental, a consolidação de formas democráticas de gestão das políticas de promoção da igualdade racial, a melhoria da qualidade de vida da população negra, o fortalecimento institucional e a inserção da questão racial na agenda internacional do governo brasileiro constituem diretrizes da PNPIR.

Em 2004 implementou-se o Programa *Brasil Quilombola* e foi aprovado o Decreto nº 4.887, que regulamenta as terras ocupadas por remanescentes das comunidades de quilombos. E o ano de 2005, devido à realização da *I Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial* (CONEPIR), em torno do tema *Estado e sociedade – juntos promovendo a igualdade racial*, foi considerado Ano Nacional de Promoção da Igualdade Racial. (IPEA, 2005).

Continuando a trajetória de avanços desencadeados pela SEPPIR, em 2006, o Ministério de Saúde aprovou a *Política Nacional de Saúde da População Negra*. Em junho de 2009, em Brasília, o governo federal realizou a II CONEPIR com o tema central *Os avanços, os desafios e as perspectivas de uma Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial*. Um dos sub-temas foi avaliar os impactos das políticas de igualdade racial implementadas pelos entes federativos a partir dos eixos temáticos: Educação, Saúde, Trabalho, Segurança e Terra. Essa conferência reuniu mais de 1500 pessoas de todo o país, produto das diversas etapas regionais realizadas nos Estados.

Também em junho de 2009, através do decreto nº 6.872, o presidente Lula criou o PLANAPIR, *Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial*, que tem como objetivo indicar ao Estado às prioridades para superar a desigualdades raciais existentes no Brasil por meio de políticas de ações afirmativas, associadas às políticas universais. Embora esse plano seja muito recente e, portanto, seus efeitos na Bahia não se façam sentir no período pesquisado, para sua formulação foi necessário formar, em novembro de 2005, um Grupo de Trabalho Interministerial, coordenado pela SEPPIR, incluindo 15 órgãos do Poder Executivo e um representante do *Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial* (CNPPIR). Os trabalhos desse Grupo estabeleceram, desde então, interfaces com políticas estaduais.

A representação de estados na elaboração de políticas do governo central é da essência do federalismo. Mas os governos federal e estaduais estão presos a um processo contínuo de negociação intergovernamental, que ocorre externamente às instituições do governo central. (RODDEN, 2005). No caso do FIPPIR o papel dos estados foi crucial na organização e elaboração de conferências locais, que contribuíram para formular o PLANAPIR e são em boa parte responsáveis pelas políticas federais dessa fase terem adquirido um forte caráter indutor de políticas estaduais.

4.2 Governo César Borges (1999-2002)

Em 1999 César Borges foi eleito governador da Bahia, pelo PFL, com 44,8% dos votos, derrotando o candidato do Partido dos Trabalhadores, Zezéu Ribeiro, que alcançou apenas 9,7% dos votos. Desta forma, deu continuidade à hegemonia carlista neste Estado, sucedendo o governo de Paulo Souto. Este, mantendo a linha sucessória, elegeu-se Senador. Na esfera nacional, a coligação PSDB-PFL manteve-se, reelegendo FHC.

A gestão de César Borges manteve, até um determinado momento, a pouca visibilidade da questão racial nos documentos oficiais do governo (mensagens e relatório de atividades), como ocorrera na primeira gestão Paulo Souto. Entretanto, a agenda de promoção de políticas de promoção da igualdade teve passos marcantes, no final do seu governo, como o *Plano Estadual de Fortalecimento das Ações Afirmativas para a População Afro-descendente* e a adoção da política de ação afirmativa na Universidade Estadual da Bahia.

Através da estrutura política do CDCN, o governo desenvolveu algumas atividades que contribuíram para o processo de agendamento. Em novembro de 1999, a Secretaria de

Justiça e Direitos Humanos do Estado, por intermediação do CDCN, aprovou um curso de capacitação de multiplicadores de direitos humanos para jovens ligados a movimentos negros. O objetivo do curso era conscientizar, consolidar e afirmar a cidadania dos negros na sociedade. Segundo Osvalnício do Espírito Santo, presidente do CDCN, a intenção era fazer esses jovens contribuírem para melhorar a auto-estima dos demais indivíduos, nas comunidades que residem. O argumento do Secretário de Justiça, Ivan Brandão, no momento em que assinou a autorização do curso foi o seguinte: *Atendendo ao apelo do CDCN é que o estado se predispõe a um trabalho de aperfeiçoamento das relações humanas e também é um reconhecimento à contribuição que raça negra deu ao nosso desenvolvimento econômico, social e cultural*” (Correio da Bahia, 11/11/1999, p.7). Revela-se aí o papel do CDCN no processo decisório de formulação de políticas públicas.

Segundo o Relatório de Atividades do Governo, de 1999, o CDCN realizou cursos de inglês e oficina de produção de Marketing Cultural,, por meio do convênio com a escola Pan-Americana da Bahia, bem como apoiou a realização do Congresso Mundial sobre Racismo, da Feira Internacional Multicultural e promoveu curso de capacitação para agentes de cidadania.

Pode-se afirmar que estas atividades e eventos estão em acordo com as finalidades e objetivos do CDCN, que tem o poder de estabelecer convênios com órgãos ou entidades da administração pública ou privada, apoiar eventos de interesse e importância para a comunidade negra, assim como promover a capacitação do negro como cidadão.

No caso do curso de inglês em convênio com a Escola Pan Americana a frequência foi de apenas 21 alunos, o que levou a se questionar a relevância desse convênio para a população negra na Bahia. Todavia, no ano seguinte, o curso contou com mais de 200 adolescentes e adultos da comunidade negra, como mostra o Relatório de Atividades do governo de 2000.

Também em 1999, a oficina de Produção de Marketing Cultural permaneceu com adesão de mais alunos, e cumprindo a sua função de fiscalizar o cumprimento das leis anti-racistas, como o inciso XLII, do art. 5 da Constituição Brasileira de 1998 que define a prática do racismo como crime, o CDCN, em 2000, realizou 320 atendimentos da população negra sobre esta questão, conforme as atas do conselho nesse período.

No Relatório de Atividades do triênio 1999-2001, o governador César Borges demonstra sua satisfação em dar continuidade a política dos governos carlistas na Bahia. Como podemos ver abaixo:

[...] É, portanto, Senhores Deputados, com a certeza do dever cumprido que me dirijo a Vossa Excelência para afirmar com orgulho, que, ao longo do período em que estou à frente do Governo, pude dar sequência ao processo de desenvolvimento econômico e social do Estado, assegurando a continuidade do grande projeto de futuro, iniciado em 1991, sob a incontestável liderança do Senador Antônio Carlos Magalhães, ele que tem sido exemplo de dedicação e de amor à causa da Bahia.[...] (Mensagem do governador, Relatório de Atividades, 1999-2001, p. 2)

Como já dito, no que se refere às políticas de promoção da igualdade racial, a gestão de César Borges apresentou avanços em relação às gestões carlistas precedentes. Vale ressaltar que no plano federal, o governo de FHC também apresentava progressos, antes não vistos nos outros governos federais antes da sua posse, como mostrou o capítulo anterior.

Durante esse período houve manifestações do Movimento Negro exigindo respostas do poder público para as questões raciais, principalmente nos meses de novembro, devido às comemorações do Dia da Consciência Negra, como pode ser visto nas matérias dos jornais⁹, A Tarde, Tribuna da Bahia e Correio da Bahia, referentes a esse período. Por exemplo, em 19 de novembro de 1999, o jornal Tribuna da Bahia apresenta uma seção *Afro-Bahia*, com o título *Consciência Negra reverencia Zumbi com protestos*. Em 21 de novembro de 2000, o jornal A Tarde, na matéria *Comunidade Negra quer feriado por Zumbi* mostra a luta dos movimentos negros para terem acesso aos mercados de trabalho.

Em 2001, o MNU lança manifesto *O povo negro exige REPARAÇÃO JÁ!* Que foi distribuído na passeata de 20 de novembro do bairro do Curuzu ao Pelourinho. Nesse documento, o movimento exige que o Estado pague a dívida social e histórica para com as populações negras e indígenas. Por isso, afirma ser urgente adotar políticas públicas de ação afirmativa. Como pode ser observado, no trecho do documento abaixo:

[...] A realidade do povo negro é cruel: não temos acesso ao ensino superior, mais de 10 milhões de mulheres negras já foram esterelizadas, somos a maioria dos desempregados. Como se não bastasse, a violência policial mata jovens negros em todo o país e o sistema judiciário, associado ao econômico, vem confinando negros aos cárceres, ou melhor, aos campos de concentração brasileiros. [...] Reparar significa assumir formas mais radicais no combate ao racismo brasileiro. É exigir mais verbas orçamentárias para a área social, programa de ação na saúde contemplando a diversidade étnica, escola pública de qualidade com metodologia vinculada à pluralidade racial, demarcação de terras indígenas, titulação de terras remanescentes de quilombos, suspensão do pagamento da dívida externa, valorização e qualificação rumo à igualdade de oportunidade no mercado de trabalho.

⁹ Ver também: A Tarde, **Em nome da raça**, 20/11/1999, p. 3; Correio da Bahia, **História da Cultura**, 19/11/1999, p. 1; Correio da Bahia, **Caminhada marca Dia Nacional da Consciência Negra na cidade** 19/11/2002, p. 3; Correio da Bahia, **Marcha da Consciência Negra agita subúrbio**, 20/11/2002, p.3; A Tarde, **Exclusão atinge negros em todos os níveis**, 20/11/2002, p.3.

Ao fim do referido documento, o MNU convida toda a sociedade para cobrar essa dívida social. No ano seguinte, o acesso ao ensino superior exigido pelo movimento concretiza-se com a política de cotas da Universidade do Estado da Bahia.

O ano de 2002 marcou a gestão de César Borges quanto a políticas raciais. O clima das eleições, naquele ano, foi favorável a mudanças na agenda, confirmando, mais uma vez, o que aponta o modelo teórico de Kingdon. Segundo o Relatório de Atividades daquele ano, no dia 21 de março foi realizado o *Seminário Técnico de Políticas Afirmativas*, em convênio com a Universidade Estadual da Bahia (UNEB), na mesma data na qual se comemora o Dia Internacional para a Eliminação da Discriminação Racial. Esse seminário discutiu a prioridade da qualificação e requalificação de trabalhadores de baixa escolaridade, pequenos produtores, beneficiários do seguro desemprego, como também trabalhadores informais, urbanos e rurais.

No mesmo ano foi inaugurada a nova sede do CDCN, localizada no Centro-Histórico de Salvador. Em matéria veiculada no Diário Oficial de 19.12.02 destaca-se esse evento que foi ocasião para reunir várias lideranças do movimento negro e entidades culturais como o Muzenza, Filhos e Filhas de Gandhi e Ilê Aiyê. O prédio destinado ao conselho tem quatro pavimentos, salão para reuniões, áreas para cursos, auditório e videoteca. Nessa ocasião, o presidente do Conselho, o professor Ubiratan Castro, considerou a mudança da sede como uma política afirmativa da SJDH, por atender às reivindicações. Participaram desse evento o senador ACM, juntamente com o governador Oto Alencar, que ocupou este cargo em virtude da candidatura de Cesar Borges as eleições, além de outros políticos do grupo carlista.

Destacaram-se como atividades do CDCN, em 2002: o Curso de Qualificação Profissional para Trabalhadores Culturais Afro-Descendentes, em parceria com a Secretaria do Trabalho e Ação Social- SETRAS e UNEB, visando qualificação de trabalhadores de baixa escolaridade, empregados atingidos por processos de reestruturação produtiva, beneficiários do seguro-desemprego e trabalhadores do mercado informal; Elaboração do projeto *Adolescência e Cidadania Afro-Descendentes*; Cadastramento dos terreiros de Candomblé e o *Fórum Aberto sobre Previdência Social*, destinado a representantes de terreiros das várias matrizes africanas para concessão de benefícios a maiores de 67 anos.

Também foi realizada uma parceria com a Fundação Cultural Palmares com o objetivo de regularizar e legalizar a situação dos terreiros de Candomblé, assim como verificar as condições físicas e ambientais desses templos religiosos. Além disso, encaminharam à

coordenação de Modernização Administrativa minuta do projeto de Lei que institui o Fundo de Desenvolvimento das Comunidades Negras (FDCN), como forma de reparar os danos sofridos em detrimento do tráfico de escravos e da escravidão e contribuir para a inserção da população negra na sociedade brasileira.

O Plano Estadual de Fortalecimento das Ações Afirmativas para a População Afro-descendente do Estado da Bahia, entregue ao Governador em 2002, representou um marco do processo de agendamento da questão racial pelo governo estadual. Esse plano foi elaborado em um seminário com a participação dos membros do CDCN, e tinha como objetivo orientar o Conselho a cumprir seu papel consultivo e articulador entre o poder público e privado na formulação de políticas afirmativas para a população negra. Quatro instituições estiveram envolvidas na concepção deste plano: o governo da Bahia, a SJDH, o CDCN e Damicos Consultoria e Negócios (DCN).

O plano teve como referência a III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, realizada em Durban, África do Sul, na qual a Bahia, em sua fase de preparação para a participação brasileira, foi fundamental. Reflete os anseios do movimento negro por políticas de combate ao racismo. As manifestações deste movimento, eram insuficientes, necessitava-se de políticas públicas para diminuir as desigualdades raciais na Bahia. É o que se ler, em uma das passagens deste Plano de Ação:

A Bahia representa no Brasil o Estado onde à população afro-descendente é a maioria de seus habitantes de origem. Assim sendo, as políticas públicas afirmativas para o combate à pobreza e à discriminação racial devem ser entendidas como um processo imperativo em toda sua plenitude. [...] Romper este quadro é um desafio que se tem de enfrentar, e aqui não basta às denúncias, elas são importantes, mas não resolvem. Somente através de ações efetivas voltada para ascensão social do negro através de investimentos dirigidos para educação qualificada, pois o resgate da cultura negra e a da cidadania são peças fundamentais deste processo e que só assim pode-se romper o ciclo da pobreza e da discriminação racial. (Plano Estadual de Fortalecimento das Ações Afirmativas para a População Afro-descendente do Estado da Bahia, 2002, p. 11)

Diante da realidade socioeconômica da população a questão racial, na Bahia, não pode ser desvinculada da questão da pobreza. Segundo o Secretário de Justiça e Direitos Humanos, Sérgio Ferreira, em reunião extraordinária com o CDCN:

este plano será um marco sinalizador da disposição do Governo do Estado da Bahia em realizar ações afetivas, desenvolvendo mecanismos eficazes para a superação das desigualdades, elevação da auto-estima, reconhecendo a diversidade como fator aglutinador dos diferentes povos formadores da nacionalidade e, em especial, as contribuições afro-brasileiras no passado e na contemporaneidade. Perspectivas novas aparecem quando se reúnem pessoas com posturas distintas, incluindo aquelas

que pensam políticas públicas que permitam soluções eficazes para questões inerentes à melhoria da qualidade de vida da população afro-descendente. (Relatório de Atividades do CDCN, 2002)

Uma das alternativas apresentadas pelo CDCN foi a elaboração desse plano de ação. Para sua execução, a SJDH disponibilizou oito gestores públicos para incentivar a formação de conselheiros municipais das comunidades negras, no intuito de estabelecer, através da municipalização e descentralização, uma rede de estruturas que permita executar as políticas de promoção da igualdade racial. Foram apresentadas propostas de políticas afirmativas para as áreas temáticas de educação, saúde, trabalho, gênero, direitos humanos, remanescentes de quilombos e terreiros, cultura, comunicação e religião. Além de ações sugeridas para cada tema acima, tinha também os detalhamentos, as fontes de recursos e os parceiros necessários à realização de cada proposta Além dos possíveis indicadores de avaliação do andamento.

Com relação à melhoria da educação, foi proposta a criação de cursos pré-vestibular para os estudantes negros, em parceria com a Secretaria de Educação e as universidades estaduais e federais da Bahia, conforme o plano de ação abaixo:

Quadro 2 – Algumas das propostas para educação do Plano Estadual de Fortalecimento das Ações Afirmativas para a População Afro-descendente do Estado da Bahia-2002

ACÇÃO	DETALHAMENTO	FONTES DE RECURSOS / PARCEIROS	INDICADORES
Alfabetização de adultos nos locais de trabalho.	Alfabetizar a população afro-descendente de trabalhadores nos locais de trabalho.	Sec. Educ., FAT., Organizações Públicas, Instituições Privadas e ONGS.	Número de trabalhadores alfabetizados, quantas empresas e instituições aderiram ao programa, número de trabalhadores que concluíram p1º grau.
Ensino pré-escolar.	Atender o universo da população de afro-descendentes em idade escolar (3-6 anos), com modelo de educação específica para valorização desta comunidade.	Sec. Educ., Séc. Educ. Municipais do Estado e Recursos Federais.	Ampliação do número de vagas e matrículas na rede escolar pública. Número de vagas oferecidas.
Criação de curso pré-vestibular.	Utilizar a infra-estrutura instalada da UNEB, para organizar e promover cursos de pré-vestibular orientado para a população afro-descendente.	Sec. Educ., UFBA, UNEB, UESB, UEFS.	Número de alunos matriculados nestes cursos, alunos aprovados em vestibular em Universidade pública e Privada.
Oferta de vagas nas instituições privadas	Vincular subsídios fornecidos as Instituições Privadas de ensino em qualquer nível, a oferta de vagas dirigidas à população de afro-descendentes pobres, bolsas.	Sec. Educ., Instituições de Ensino privadas.	Número de vagas oferecidas, número de vagas destinadas a população afro-descendente.

Fonte: Plano Estadual de Fortalecimento das Ações Afirmativas para a População Afro-descendentes do Estado da Bahia, 2002.

Interessante observar a preocupação com possíveis indicadores para avaliar o andamento das ações. Isso demonstra o interesse dos formuladores desta política em que ela venha a ser colocada em prática, para assim o CDCN exercer sua função de acompanhamento dos programas que repercutam os direitos e interesses da comunidade negra.

Na área da saúde o plano ressaltou a importância de discutir doenças que são mais frequentes na população negra, principalmente a anemia falciforme, devido ao grande número de obtidos causados por esta, e desta forma, tornar transversais as políticas de cunho racial. O quadro abaixo apresenta as ações propostas, em parceria com Secretaria de Saúde:

Quadro 3 – Algumas das propostas para saúde do Plano Estadual de Fortalecimento das Ações Afirmativas para a População Afro-descendente do Estado da Bahia-2002

AÇÃO	DETALHAMENTO	FONTES DE RECURSOS / PARCEIROS	INDICADORES
Adotar e universalizar os testes de anemia falciforme.	Submeter a população afro-descendente aos testes para detectar a anemia falciforme. Os testes devem ser universalizados com prioridade aos recém-nascidos e junto à população em idade escolar nos 3 níveis.	Ministério da Saúde, Sec. Saúde, Sec. Educ., Abadefal, UFBA, Univ. Estaduais e Municípios.	Números de testes realizados e redução do número de óbitos.
Adotar os exames de glaucoma entre a população afro-descendente, na faixa etária acima de 30 anos.	Realizar e universalizar junto à Rede de Saúde do Estado da Bahia os testes para identificação e controle do glaucoma.	Ministério da saúde, sec. Saúde, Inst. de Prev. e Combate à cegueira, UFBA, Ministério do Trabalho, Municípios e Ent. de classe.	Numero de testes realizados no tratamento submetido à redução da cegueira entre população afro-descendente.
Adotar controle de pressão alta	Realizar e universalizar os testes para controle de pressão alta, estabelecendo dietas e medicamentos de controle da pressão arterial entre a população afro-descendente.	Ministério as Saúde Sec. Saúde, UFBA, Municípios, ONGS e sindicatos.	Controles realizados, medicamentos disponibilizados, redução do numero de óbitos por doenças decorrentes da população afro-descendente.
Manual técnico de diagnostico e tratamento das doenças da população negra no Estado da Bahia	Constituição de um manual para divulgação entre o pessoal Tec. de Saúde para conhecimento sobre as doenças específicas que atingem a população afro-descente.	Sec. Saúde, Municípios, ONGS, Sindicatos e Associação afro-descendentes.	Redução dos óbitos ocasionados por doenças que atingem a população afro-descendentes.
Prevenção população afro-descendente no combate DSTS/AIDS.	Estabelecer políticas e ações orientadas para proteção e saúde dos grupos de risco.	Sec. Saúde, Municípios e ONGS.	Redução de DST na população afro-descendente.

Fonte: BAHIA, Plano Estadual de Fortalecimento das Ações Afirmativas para a População Afro-descendente do Estado da Bahia, 2002.

Para a implementação das propostas desse plano foram estimados recursos financeiros para o período de 2003 a 2006 da ordem de R\$ 2.700.000, 00, sendo R\$ 300.000,00 para cada ação temática. A articulação com o governo federal e também com a iniciativa privada será fundamental para o andamento desse plano.

O outro marco significativo na agenda governamental da gestão de César Borges foi a adoção da política de reservas de vagas para estudantes afro-descendentes na Universidade Estadual da Bahia, através da Resolução nº 196, aprovada em 18 de julho de 2002, pelo Conselho Universitário, presidido pela então Reitora, Ivete Alves do Sacramento, negra.

Depois da Universidade Estadual do Rio de Janeiro, a Bahia foi o segundo Estado a adotar as políticas de cotas em universidades públicas. Guimarães (1996) aponta que muitos foram os argumentos esgrimidos no debate brasileiro sobre essa política pública de cotas nas universidades. Dentre os argumentos contrários, os principais são os que acreditam que essa política reforçar práticas de privilégio e de desigualdade hierárquica; que ela contraria direitos constitucionais de igualdade e também que fere a meritocracia. Os defensores não acreditam que políticas universalistas possam combater a exclusão social e racial historicamente construída. O art. 1º da Resolução que aprovou esta política estabelece:

a quota de mínima de 40% (quarenta por cento) para a população afro-descendente, oriunda de escolas públicas, no preenchimento das vagas relativas aos cursos de graduação e pós-graduação oferecidos pela Universidade do Estado da Bahia – UNEB, seja na forma de vestibular ou de qualquer processo seletivo.

No processo seletivo por cotas, na UNEB, foi adotado, para resolver o problema metodológico da classificação racial dos candidatos, o caminho da auto-declaração. Aqueles que se declarassem pretos, pardos, ou denominação equivalente, segundo a classificação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), eram considerados afro-descendentes. Houve muitas divergências quanto à propriedade desse método. Entretanto, era necessário criar um sistema de classificação, e este pareceu ser o mais idôneo possível. Desta forma, o que estava em jogo era a identidade étnica da sociedade baiana. Era preciso se afirmar enquanto negro para concorrer a esse sistema de cotas.

O recorte de candidatos oriundos de escolas públicas indica uma tentativa de conciliar as categorias raça e classe, haja vista que a maioria dos estudantes dessas escolas pertence aos menores estratos de classes sociais do Estado. Inclusive, a UNEB também propôs que se implantasse, ao lado do sistema de cotas, programas sociais de apoio e de acompanhamento acadêmico para os estudantes que ingressarem através desse novo sistema.

Durante a gestão César Borges, o MNU e a UNEGRO continuaram a realizar manifestações exigindo novas posturas do Estado frente a questão racial. Segundo o jornal Tribuna da Bahia, de 21 de novembro de 2002, na reportagem *Uma caminhada de passos firmes* mostra a participação desses movimentos negros da Bahia. O tema da passeata nesse ano foi *Reparação – Ações Afirmativas na Saúde e Educação*, marcando a luta do movimento por melhores condições de vida e a exigência que o Estado, através de políticas afirmativas, venha a reparar séculos de discriminação racial.

O governo César Borges protagonizou esse marco histórico no país, que serviu de referência para tantas outras universidades públicas brasileiras. Durante sua gestão pôde-se perceber, através das atividades desenvolvidas pelo CDCN e pelas políticas públicas formuladas (Plano Estadual de Fortalecimento das Ações Afirmativas para a População Afrodescendentes do Estado da Bahia, Políticas de Cotas da UNEB), os avanços alcançados no processo de agendamento de políticas de promoção da igualdade racial no Estado da Bahia.

Considerando o conceito de *dependência de trajetória* de Kato (apud Fernandes, 2002) como resultado de uma seqüência de escolhas políticas, condicionadas por prévias escolhas estruturantes, constata-se que foi esta a lógica que se impôs no período governamental de César Borges. O agendamento de políticas de promoção de igualdade racial deu-se sob o impacto de legados institucionais acumulados, desde a Constituição de 1988, passando por mecanismos criados no Governo federal, mais intensamente a partir de meados da década dos 90 e, de modo especial, pelo CDCN, criado, em 1987, pelo governo Waldir Pires e implementado em 1991, pelo de ACM. Isso não significa que apenas a história determina os eventos futuros e sim que, uma vez iniciada uma trilha, como se iniciou, no âmbito federal, com o governo de FHC, os demais governos tendem a reforçá-la. No caso estadual da Bahia, durante o governo César Borges os antecedentes acima mencionados já haviam acumulado estruturas e políticas pontuais em grau bastante para que uma trilha sustentável fosse iniciada

4.3 Governo Paulo Souto (2003-2006)

Paulo Souto reassumiu o governo da Bahia em 2003, depois de eleito no primeiro turno das eleições de 2002, tendo Eraldo Tinoco, como vice-governador. Desta forma, estabelecia-se no Estado o quarto mandato consecutivo do PFL. Enquanto isso, no âmbito nacional, ocorria a vitória do PT para a Presidência da República, com a eleição de Luis

Inácio Lula da Silva. Esse período marca também o retorno de ACM ao Senado (depois de ter renunciado ao cargo em 2001) por eleição simultânea à do ex-governador César Borges.

Para Melo (2010) o lançamento de candidatos competitivos nos estados possuiu atrativos específicos para os partidos, pois permite garantir, independentemente do que ocorra no plano nacional, um volume de recursos essencial ao atendimento dos diversos interesses que se articulam em seu interior e no seu entorno. E nesse sentido, “*o DEM é o partido que utiliza forma mais parcimoniosa a estratégia de lançar candidatos aos governos estaduais.*” (MELO, 2010, p.33)

Como já vimos anteriormente, o governo de Lula inaugurou, a partir da criação da SEPPIR, uma nova fase nas políticas de promoção da igualdade racial no Brasil. As novas estruturas e políticas federais criadas a partir de 2003 provocaram um clima favorável, durante a segunda gestão de Paulo Souto, para a formulação de novas políticas de promoção da igualdade racial no Estado da Bahia. Esteve-se diante de um *momento crítico*, provável responsável pelo fato, que se demonstrará agora, de que o mesmo governador (Paulo Souto) exerceu dois mandatos bastantes diferentes no que diz respeito ao agendamento de políticas de promoção de igualdade racial.

De fato, a questão racial entrou na agenda do segundo mandato de Paulo Souto, diferentemente do que ocorreu na sua primeira gestão. Apesar de em documentos oficiais (mensagens e relatórios de atividades) o governo continuar a conceder pouca visibilidade a essa questão, grandes foram os avanços obtidos no processo de agendamento.

A construção da I Conferência Estadual de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (CONEPIR), o Decreto que instituiu o Grupo de Trabalho Executivo para a elaboração do Plano Estadual de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e a criação da Secretaria de Promoção da Igualdade –SEPROMI – representam os avanços na agenda governamental dessa gestão de Paulo Souto, como veremos adiante.

Durante o período o CDCN continuou a realizar seminários, palestras e cursos de inglês e francês em parceria com a SJDH. As reuniões do movimento negro para a construção de um movimento contra a intolerância religiosa na Bahia marcaram as atividades do conselho nos anos 2003 a 2006. Esse movimento surgiu em resposta aos constantes ataques de igrejas pentecostais a terreiros de candomblé.

Para o secretário da Justiça e Direitos Humanos, Sérgio Ferreira, o CDCD *é estratégico para o fortalecimento da luta das comunidades negras, com o objetivo de obter o atendimento as suas demandas* (Diário Oficial, 22/08/2003, p. 100). E, de fato, o Conselho atendia as demandas dos movimentos negros fazendo a ponte de interlocução da sociedade civil com o poder público.

No Relatório de Atividades do governo de 2003, na seção destinada à Promoção dos Direitos Humanos e Cidadania, a questão racial comparece através da criação do Centro de Atendimento às Vítimas da Violência na Bahia, que também será responsável pelos atendimentos referentes ao problema da violência racial. Como se pode ver no trecho abaixo:

Outra importante intervenção na promoção dos direitos humanos é o Centro de Atendimento às Vítimas da Violência na Bahia – Ceviba. Instalado através do convênio firmado entre o Ministério da Justiça e a SJDH, gerenciado pela entidade Cidade da Luz, o centro tem como objetivo principal prestar orientação e acompanhamento psicossocial e jurídico às vítimas e familiares de vítimas de violência, em Salvador e Região Metropolitana. O projeto dá uma atenção especial à violência praticada contra crianças, adolescentes e mulheres, à violência racial e à tortura, procurando sobretudo estabelecer mecanismos de dissolução dessas práticas. (Relatório de Atividades, 2003, p.174)

Devido às polêmicas geradas em torno da adoção da política de reserva de vagas para negros na UNEB, o governo de Paulo Souto, em novembro de 2003, junto com o CDCN e a SJDH, lançou uma campanha publicitária *Com Cota ou Sem Cota, Queremos Ações Afirmativas* em comemoração ao Dia da Consciência Negra. O objetivo era incentivar o debate na sociedade para a necessidade de políticas afirmativas e desconstruir a centralidade do foco das cotas, haja vista que esta representa apenas uma das possíveis ações afirmativas.

As mobilizações do movimento negro permaneceram denunciando o racismo e exigindo políticas de governo. A reportagem do jornal *Correio da Bahia*, de 20.11.03 *Afrodescendentes enfrentam racismo velado na cidade mais negra do país* mostra a dificuldade de combater a discriminação racial, em virtude do não reconhecimento da existência de racismo na cidade de Salvador. Segundo Ivonei Pires, coordenador do MNU, “*a criação de leis não garante que a população negra seja respeitada*”. Contudo, fornece mecanismos para que o racismo seja eliminado na sociedade.

No Relatório de Atividades desenvolvidas em 2004 destacou-se o Projeto de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Rurais Remanescentes de Quilombos visando beneficiar essas comunidades negras. Até então, nenhum outro governo tinha reconhecido, na Bahia, os territórios quilombolas, como espaço legítimo. Essa iniciativa tem como propósito a

implantação de projetos estruturais de sustentabilidade nas comunidades negras rurais de Bananal e Riacho de Pedras, localizadas no município de Rio de Contas. Em parceria com a Universidade de Brasília, em torno de 198 famílias estão sendo beneficiárias.

No Plano Plurianual 2004-2007, o governador Paulo Souto ressalta o poder da transversalidade nos programas multissetoriais que serão desenvolvidos pelo governo a partir dessa iniciativa inovadora de sua gestão em propor um melhor diálogo com a sociedade no processo de agendamento de suas políticas. Esse plano representou um avanço no processo de formulação de políticas, pois estabeleceu um canal de comunicação com a sociedade.

Essa iniciativa do Estado de convidar representantes de entidades, associações, sindicatos e outros setores organizados da sociedade civil para participarem na discussão das políticas governamentais, procurando adequá-las as demandas sociais exigentes, contribuiu para fortalecer a relação entre sociedade e governo. O objetivo de formular programas multissetoriais é o combate a problemas sociais e econômicos persistentes na sociedade baiana, os quais as intervenções setoriais não estariam sendo suficientes.

Entretanto, o combate ao problema do racismo e da discriminação não foi contemplado diretamente com esses programas multissetoriais, pois não há nenhuma menção a políticas de cunho racial, nem na seção destinada às políticas assistenciais, compensatórias e emergenciais do Estado da Bahia deste Plano Plurianual.

Ainda durante a segunda gestão de Paulo Souto, houve mobilizações do MNU e da UNEGRO. As mais marcantes foram no ano de 2005, por conta da realização da Marcha Zumbi+10, no dia 16 de novembro, em Brasília. Como o próprio nome sugere, esse evento foi uma reedição da Marcha Zumbi dos Palmares Contra o Racismo, Pela Cidadania e a Vida, de 1995, analisada no capítulo 2. Nessa marcha, os movimentos reiteraram a necessidade do Estado de formular mais políticas de ações afirmativas.

Na Mensagem do Governador de 2005 pode-se destacar a implantação da política de ações afirmativas na UNEB, adotadas no governo anterior, visando incluir socialmente os segmentos historicamente excluídos. Nesse ano, a política de cotas correspondeu a 2.220 vagas, do total de 5.550, para os afro-descendentes egressos da escola pública.

Essa política de caráter inclusivo e reparador fundamenta-se na idéia de que a exclusão social do negro na educação era evidenciada no pequeno número da população negra que

ingressava nas universidades brasileiras. Desta forma, a UNEB busca contribuir para a diminuição da desigualdade racial no ensino superior.

Consoante com a política de descentralização da SEPPIR, a I Conferência Estadual de Políticas de Promoção da Igualdade da Bahia- CONEPIR – é um marco desse segundo mandato de Paulo Souto, no que se refere à visibilidade da questão racial na agenda governamental do Estado da Bahia.

A I CONEPIR foi realizada no período de 23 a 25 de maio de 2005, sob coordenação da Secretaria da Justiça e Direitos Humanos, através da Superintendência de Apoio e Defesa dos Direitos Humanos e teve como tema “Estado e Sociedade Promovendo a Igualdade Racial”. Resultou de várias reuniões com a sociedade civil e de ampla articulação com os municípios para a realização das Conferências Municipais/Regionais, preparatórias à estadual, quando foram discutidos os temas considerados prioritários para esse evento. Os objetivos da Conferência foram:

I- refletir sobre a realidade baiana e brasileira, do ponto de vista da sociedade e da estrutura do Estado, considerando os mecanismos de reprodução da discriminação, do racismo e das desigualdades raciais; II –avaliar a ações e políticas públicas desenvolvidas para a promoção da igualdade racial nas três instâncias de governo: municipal, estadual e federal, bem como o cumprimento dos compromissos internacionais objeto de acordos, tratados e convenções e III- propor diretrizes para a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial e Étnica, considerando a perspectiva de gênero, cultura e religião. (Relatório da Conferência, 2005, p. 1)

Participaram do evento 300 delegados e delegadas, representando a sociedade civil, os governos municipais e os diversos órgãos do governo estadual. Também participaram convidados (as) e observadores (as). A mesa de abertura contou com a participação do governador Paulo Souto e da ministra da Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial – SEPPIR – Matilde Ribeiro. Na abertura da Conferência foi assinado pelo Governo do Estado um Termo de Cooperação Técnica com a SEPPIR, por intermédio da Secretaria da Justiça e Direito Humanos, visando à elaboração do Plano Estadual de Promoção da Igualdade Racial. Nesse termo, também ficou estabelecida a responsabilidade do governo em desenvolver atividades relacionadas ao “Ano Nacional de Promoção da Igualdade Racial”, ficando instituído o ano de 2005.

Os objetivos específicos desse termo fundamentam-se nas diretrizes da Política Nacional de Igualdade Racial, assim consignados: Programa Brasil Quilombola; Diretrizes curriculares da Lei 10.639/03; Desenvolvimento sócio-econômico nos eixos do

Empreendedorismo, Trabalho e Geração de Renda; Política Nacional de Saúde; Cultura e Religiosidade de Matriz Afro-Brasileira; Relações Internacionais; Segurança Pública e Capacitação para Gestão Pública.

Em agosto de 2005, através do decreto nº 9.532, o Governador da Bahia instituiu o Grupo de Trabalho Executivo, com a finalidade de elaborar o Plano Estadual de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Esse grupo foi composto pelos seguintes órgãos e entidades: Secretaria da Justiça e Direitos Humanos; Secretaria da Saúde; Secretaria da Segurança Pública; Secretaria do Trabalho, Assistência Social e Esporte; Secretaria do Planejamento; Secretaria de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais; Secretaria da Educação; Conselho de Desenvolvimento da Comunidade Negra; Universidade Federal da Bahia e Universidade do Estado da Bahia.

Esse Grupo de Trabalho Executivo foi coordenado pelo representante da Secretaria da Justiça e a sua participação não tinha remuneração. O prazo para a consecução de suas atividades era de noventa dias. Contudo, passado o prazo estipulado, esse grupo não apresentou resultado.

Seguindo a orientação do temário da Conferência Nacional, as propostas contidas no relatório final dessa Conferência foram organizadas pelos seguintes eixos temáticos: **1-** Trabalho e Desenvolvimento Econômico; **2-** Educação; **3-** Diversidade Cultural; **4-** Defesa social e Direitos Humanos; **5-** População Indígena; **6-** Comunidade Remanescente de Quilombos: Brasil Quilombola; **7-** Saúde; **8-** Fortalecimento das Organizações Antirracismo / Política Internacional.

Dentre as 22 propostas apresentadas nesse primeiro eixo, destaca-se: a adoção de políticas públicas para as administrações centralizadas, autarquias, fundações, empresas públicas, privadas, nacionais, multinacionais e cooperativas para a implementação de programas de ações afirmativas pela diversidade e equidade racial e de gênero. Com relação a educação, vale ressaltar as seguintes propostas: promover a formação continuada obrigatória dos profissionais de educação nos âmbitos Federal, Estadual e Municipal, com ênfase em gênero, raça, deficiência e educação ambiental; adotar cotas para negros, indígenas e estudantes da rede pública no ingresso às universidades públicas; inserir o estudo das línguas de origem africana e indígena e sua influência na cultura brasileira no currículo escolar, a partir da Lei 10.639/03, levando em consideração o contexto local.

Com relação a essa última proposta, o governo de Paulo Souto, através da Secretaria de Educação (SEC), desenvolveu ações que buscavam promover a igualdade racial por meio da vigência da Lei 10.639/03 nas escolas estaduais da Bahia. Para que essa vontade política viesse a se concretizar, a SEC promoveu diversos seminários temáticos, tais como: História da Resistência Negra, Cultura negra, Religiosidade, Pluralidade/Diversidade e Tolerância e Políticas Afirmativas.

A Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação – SECTI, em parceria com a SECOMP, desenvolveu ainda estudos para a implantação de miniusinas de biodiesel em comunidades quilombolas. Como a pobreza marca essas comunidades, a ideia do governo era promover a economia solidaria para que estas possam desenvolver recursos para a sobrevivência. No campo da saúde, diversas ações relativas a população negra foram contempladas no Plano Estadual de Saúde 2004-2007. O controle e a assistência aos pacientes com anemia falciforme ampliaram-se a partir desse plano. Essas ações resultaram do Plano de Ação do CDCN formulado na gestão anterior, em 2002. O que demonstra a influência da variável dependência de trajetória nas ações do governo de Paulo Souto.

Desta forma, é possível continuar utilizando o conceito de *dependência de trajetória* como elemento elucidativo do processo institucional. Os avanços na agenda do segundo governo Paulo Souto foi influenciada por decisões tomadas em momentos anteriores, produzindo o que Pierson (apud Fernandes, 2002), chamou de efeitos de *feddback* quando as políticas públicas ao serem criadas geram efeitos ao longo do tempo criando incentivos que afetam as políticas posteriores.

Assim foi que em julho de 2006, através da Resolução do Conselho Universitário 034/06, a Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS), seguindo o caminho da UNEB, adotou a política de reserva de vagas para os cursos de graduação, para grupos historicamente excluídos. Diferente da UNEB, foram reservadas 50% das vagas de cada curso para candidatos que tenham cursado todo o ensino médio e pelo menos dois anos do ensino fundamental em escola pública. Desde que 80% dessas vagas fossem ocupadas por aqueles que se declararem negros. E ainda, foram reservadas duas vagas a mais, em cada curso, para membros de grupos indígenas ou comunidades quilombolas.

Depois da UNEB e UEFS, em dezembro de 2006, por meio da resolução do Conselho Superior de Ensino, Pesquisa e Extensão (CONSEPE) nº 64/2006, a Universidade Estadual de

Santa Cruz (UESC) também aprovou a política de reserva de vagas para os cursos de graduação. Assim como na UEFS instituiu-se a cota de 50% das vagas para candidatos que tenham cursado todo o ensino médio e os últimos quatro anos do ensino fundamental em escola pública, diferentemente neste ponto da UEFS, que exige apenas dois anos. Desses 50%, 75% seriam destinados aqueles que declararem negros. E em cada curso, são admitidas até duas vagas além das estabelecidas, para índios reconhecidos pela FUNAI ou remanescentes quilombolas oriundos, também, de escola pública.

No final da sua gestão, em 28 de dezembro de 2006, o governador Paulo Souto assinou a Lei nº 10.549, que apresenta modificações na estrutura organizacional da Administração Pública do Poder Executivo Estadual, e dentre elas, a criação da Secretaria de Promoção da Igualdade – SEPRONI. Além disso, a partir dessa lei, as atividades desenvolvidas pelo CDCN passaram a ser vinculadas a esta nova secretaria.

Interessante refletir sobre esse processo de decisão de implantar uma estrutura tão importante, praticamente no fim de seu governo. Desde a criação do CDCN, passaram-se quase vinte anos para o surgimento de outra estrutura política voltada para a promoção da igualdade racial no Estado da Bahia.

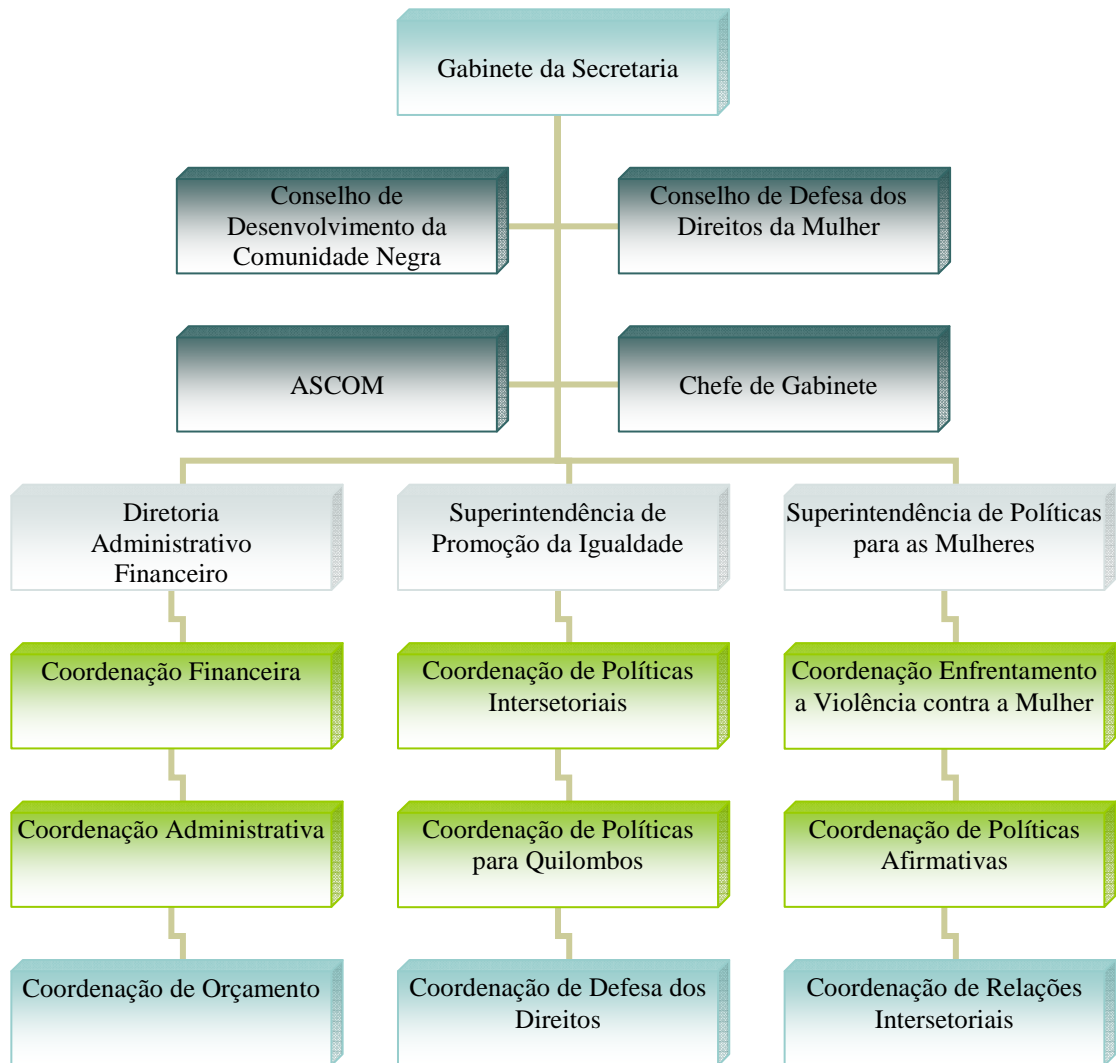
Considerando a descentralização como “*a transferência de autoridade dos governos centrais para os governos locais, tomando-se como fixa a autoridade total dos governos sobre a sociedade e economia*” (Roodden, 2005, p. 10), pode-se, então, considerar a criação da SEPRONI, como resultado da política de descentralização da SEPPIR, logo exemplo de dependência de trajetória em relação a políticas prévias.

Segundo a lei 10.549, a finalidade da SEPRONI é “*planejar e executar políticas de promoção da igualdade racial e proteção dos direitos de indivíduos e grupos étnicos atingidos pela discriminação e demais formas de intolerância*”. Esta secretaria tem como eixos prioritários: desenvolvimento sustentável das comunidades quilombolas, enfrentamento da violência contra a mulher, políticas intersetoriais e afirmativas, promoção e defesa de direitos e o fortalecimento do controle social de políticas públicas.

A SEPRONI constituiu-se como a primeira do Brasil a tratar de políticas públicas em conjunto questão de gênero e raça. A mesma é composta de duas superintendências: A Superintendência de Promoção da Igualdade Racial e a Superintendência de Políticas para Mulheres. A primeira superintendência tem o compromisso institucional de formular,

implementar e coordenar programas e atividades para combater a discriminação racial e outras formas de intolerância; a segunda, tem o compromisso de promover políticas públicas voltadas a promoção da igualdade entre homens e mulheres e de combate à discriminação por gênero. Como pode ser observado no organograma dessa secretaria:

Figura 1: Organograma da SEPRONI



Fonte: Secretaria de Promoção da Igualdade.

Vimos, então, como o agendamento da questão racial pelo governo da Bahia seguiu avançando durante a gestão de Paulo Souto. Mesmo que a decisão de criar a SEPRONI tenha se concretizado só nos últimos dias desse governo, tem-se ali um marco na política de promoção da igualdade racial do Estado da Bahia.

A análise da agenda governamental de políticas raciais no governo de Paulo Souto forneceu evidências que validam a hipótese de pesquisa, ou seja, de um caráter incremental do processo de agendamento. Mais uma vez a *dependência de trajetória* se impôs sobre qualquer indução feita por orientação político-partidária.

Na seção seguinte deste capítulo serão analisadas as atividades desenvolvidas nos primeiros três anos desta secretaria, durante o governo de Jacques Wagner, do PT. Já então a variável orientação político-partidária pedirá passagem para impulsionar o processo de agendamento, sem lhe retirar o caráter incremental, mas sugerindo a ocorrência de um outro momento crítico, agora no âmbito estadual.

Quanto ao agendamento da questão racial pelos governos carlistas de Cesar Borges e Paulo Souto, vistos em conjunto, ficou demonstrado, em primeiro lugar, que diferenças acaso existentes entre subgrupos do campo político carlista (noutras palavras, entre “carlistas ortodoxos” e “soutistas”) não afetaram o processo de agendamento, pois este obedeceu à pura lógica incremental. Em segundo lugar, fica evidente que esta lógica, reveladora de uma *dependência de trajetória*, neutralizou a influência de qualquer orientação político-partidária, privilegiando uma atitude pragmática. Evidência disto é a posição contrária às políticas de cotas para negros assumida nacionalmente pelo DEM e que recentemente resultou em ação junto ao STF, pedindo a suspensão dessas políticas na Universidade de Brasília. Mas o deputado federal ACM Neto afirmou, no jornal A Tarde¹⁰ ser favorável às políticas de cotas, lembrando que a Bahia tem experiências na adoção dessas políticas, por governos do DEM.

4.4 Governo Jacques Wagner (2007-2009)

As eleições de 2006 trouxeram mudanças de relevo à política baiana. Depois de 16 anos de governos sucessivos, o grupo carlista não conseguiu dar continuidade à sua política de modernização conservadora para a Bahia. A vitória, em primeiro turno, do candidato do Partido dos Trabalhadores, Jacques Wagner inaugurou nova fase na política baiana.

No âmbito nacional, o PT e seus aliados, principalmente o PMDB, reelegeram o presidente Luis Inácio Lula da Silva, que obtivera expressiva aprovação ao seu governo. Este foi, certamente, um dos fatores a contribuir para o sucesso de Wagner. Dantas Neto (2007,

¹⁰ Para maiores informações ver notícia do jornal A Tarde ACM Neto e as cotas, publicada em 23 de julho de 2009, disponível em <http://politicaecidadania.atarde.com.br/?m=200907&paged=3>.

p.6) assinala que o contexto político do início do governo Wagner sinalizava uma perspectiva de mudança na liderança política da Bahia, o que se podia constatar “*seja no seu discurso político, seja nas suas relações institucionais, seja nas políticas setoriais que começa a implementar.*” No primeiro discurso de Wagner apresentado a Assembléia Legislativa, em fevereiro de 2007, pode ser constatada uma mudança na abordagem da questão racial, através da referência a um compromisso social para com a luta contra o racismo. E pela primeira vez em mensagens de governadores baianos a Assembléia Legislativa aparece uma subseção destinada ao tema da igualdade racial e de gênero.

A Bahia desponta no cenário nacional pela ascendência africana de sua população, com a preservação de muitas comunidades quilombolas em áreas urbanas e rurais. Os negros construíram, no Brasil e na Bahia, identidades étnicas, políticas, culturais e religiosas que deram sentido às suas vidas e endossaram suas lutas. Essas identidades, assim como as suas formas de luta, variaram em função da complexa fusão dos diferentes legados herdados pelos sujeitos históricos e das conjunturas em que se encontravam. Pela sua riqueza, as tradições afro-brasileiras são, portanto, referências obrigatórias para se construir uma sociedade livre e democrática. [...] O mito da democracia racial, utilizado durante um longo período nos discursos oficiais não contribuiu para mudar as atitudes do Estado para com os afrodescendentes. As políticas afirmativas foram provocadas pela constatação dos movimentos negros que requereram a inclusão de seus direitos na Constituição Brasileira de 1988. [...] A criação da Secretaria de Promoção da Igualdade – SEPROMI, vem preencher uma lacuna e responder a esses desafios. O atual Governo da Bahia tem, com a comunidade negra e com as mulheres, o compromisso de instituir um conjunto de ações que se configurem como políticas públicas voltadas para esses segmentos, de forma a garantir a suas representações no espaço público. [...] A implementação de um programa estadual de combate ao racismo institucional será peça fundamental para garantir a adoção de políticas e programas de superação do racismo e de promoção da igualdade racial em todos os níveis da gestão. (Mensagem do Governador, 2007, p. 29-33)

O reconhecimento do problema racial pelo governador Wagner representa um passo importante no processo de formulação de agenda, equivalente ao primeiro fluxo teórico do modelo teórico de Kingdon. Também a menção a contribuição do movimento negro para a adoção de políticas afirmativas representa uma mudança de postura do governo estadual que passa a reconhecer a influência do movimento social organizado.

Com isso, além da dependência da trajetória institucional, um novo elemento pede consideração, que é a inflexão na orientação político-partidária, perceptível no discurso do governador. A convergência e a maior coincidência de argumentos com o conteúdo das abordagens feitas pelos movimentos negros não é casual, pois mais de uma vez assinalou-se aqui a proximidade política e orgânica do MNU e da UNEGRO com, respectivamente, PT e PC do B, partidos integrantes da coalizão que ascendia ao poder estadual com Jacques

Wagner. Para além de fazer eco a posições do PT, o governador refletia posicionamento de um campo político com o qual o movimento negro mantinha laços de longa data.

A identificação de uma inflexão programática na comparação entre a postura do governador eleito em 2006 e a atitude pragmática dos governadores carlistas que o antecederam sugere que seja analisada mais de perto, ano a ano, a recepção da questão racial pelo governo Wagner.

4.4.1 Primeiro ano do governo Wagner: continuidade e inflexão

De acordo com a Mensagem do Governador de 2007, na Bahia, os negros e pardos representam um total de 10,9 milhões de pessoas, 78,2% da população do Estado, e na Região Metropolitana de Salvador esse número aumenta para 85%. Mas apesar de ser a maioria da população, Wagner justifica a inclusão de políticas de promoção da igualdade racial, com os números da desigualdade racial. Com relação ao ensino superior, a taxa de estudantes declarados de cor branca é de 2,8% da população, enquanto que o número de pretos é de 0,77% e 1,0% dos pardos. A desigualdade aumenta se compararmos ao número de egressos: 6,75% para a população branca, contra 1,45% para a preta e 1,80% para a parda.

Nesse sentido, o compromisso desse governo de formular políticas para combater essas desigualdades é declarado pertinente. Está associado às políticas e estruturas consolidadas pela trajetória dos governos federais, principalmente de FHC e Lula. Logo, no início de seu governo, Wagner compromete-se com a implementação do programa estadual de combate ao racismo institucional, conforme a Mensagem de 2007. Esse programa foi criado em 2001, na gestão de FHC.

Durante os três primeiros anos do governo do PT na Bahia, a agenda governamental de promoção da igualdade racial apresentou avanços maiores, se comparados às duas gestões de governos carlistas que o antecederam. Dentre eles pode-se destacar: a implantação da SEPROMI; a II CONEPIR, o Plano de Ação do CDCN (2007-2008), a formulação do Plano Estadual de Promoção da Igualdade Racial, dentre outros, como veremos adiante.

Apesar da SEPROMI, marco estrutural da agenda do governo de Paulo Souto, ter sido criada no final da gestão anterior, foi implementada por Jacques Wagner, através do decreto nº 10.356, de 23 de maio de 2007, que aprovou o regimento da secretaria. Para ocupar o

cargo de primeiro secretário da SEPRMI, o Governador nomeou um representante do Movimento Negro, membro fundador do Movimento Negro Unificado, o deputado federal Luíz Alberto Silva dos Santos. Durante o período analisado também ocupou este cargo a socióloga e também, militante do movimento negro e do MNU, Luiza Bairros.

A SEPRMI quando criada, por Paulo Souto, dispunha de um orçamento, segundo a lei nº 10.548, de 28 de dezembro de 2006, em receita e despesas eram respectivamente estimado e fixado para o exercício financeiro de 2007, em de R\$ 2.289.000, tratando-se do segundo menor orçamento das secretarias, perdendo apenas para a Secretaria de Relações Institucionais. No governo Wagner, o seu orçamento, para o exercício financeiro de 2008, praticamente foi dobrado, passando para a estima de R\$5.551.000, conforme a lei nº 10.956, de 28 de dezembro de 2007. Para o exercício de 2009, o orçamento passou para R\$ 6.440.00. Isso demonstra, que durante o governo de Wagner, houve um aumento das verbas para o funcionamento desta secretaria, mas que ainda, comparada com as demais, o orçamento era muito reduzido. Entretanto não deixou de realizar as suas políticas e ações durante esse período inicial.

Inclusive, no planejamento estratégico para a gestão de 2007, referente às ações prioritárias do governo para este primeiro ano, a SEPRMI aparece no primeiro “bloco de orçamentárias prioritárias” com a ação de desenvolvimento sustentável para as comunidades quilombolas e a criação de Centro de Referência da Mulher.

O diálogo com todos os setores da sociedade civil, segundo a Mensagem do Governador de 2007, é um princípio que norteará a ação do governo do PT neste Estado. Com o objetivo de tentar equacionar democraticamente os conflitos e de construir consensos sociais. *“Através de mecanismo de participação, serão abertos espaços para construir nos processos da elaboração e execução dos programas e projetos do governo, bem como no monitoramento e avaliação dos serviços prestados.”* (Mensagem do Governador, 2007, p.67)

A mudança no processo de agendamento oferecida pelo governo Wagner, se comparado com os governos anteriores, mostrou que além da dependência de trajetória das políticas anteriores, a variável orientação partidária influenciou essa formação de agenda. O PT, através do governo Lula, também tinha adotado uma postura diferenciada, como vimos no início deste capítulo.

No segundo semestre de 2007, o governo convidou setores da sociedade civil, para a elaboração do Plano Plurianual de 2008-2011. Segundo Caruzo Costa, militante da UNEGRO que participou deste processo:

Mais do que nunca, a gente sabe que a democracia é o poder do povo, participando das ações do governo. Aí esperamos ter autonomia grande, discutir propostas concretas para serem implementadas. Como faço parte do movimento negro e vou participar do eixo Direitos Humanos, minhas propostas são as políticas públicas e ações afirmativas dentro das secretarias. Como a gente pode estar colocando integrantes do movimento negro para lidarem com as causas negras dentro das secretarias do Estado. A Sepromi é o primeiro passo, mas é a partir daí que vamos ver como é que vão ser implantadas as ações afirmativas dentro do Estado. (DEPOIMENTO, PPA PARTICIPATIVO, 16/06/2007)

Vale salientar que a UNEGRO estava representando o movimento negro de Salvador. Mas nunca é demais lembrar, também, que essa organização tem vínculos com o PC do B, uma das legendas da coligação do governo Wagner. A necessidade de ocupar cargos do governo para tratar de questões de interesse desta parcela da sociedade, aparece, nessa fala, como proposta do movimento negro.

Resultado do referido diálogo com a sociedade civil, o Plano Plurianual 2008-2011, construído em 2007, e aprovado pela lei nº 10.705, de 14 de novembro de 2007, apresenta na diretriz estratégica *Promover Políticas de Igualdade e de Direitos Humanos com Foco em Etnia e Gênero*, dois programas referentes a questão racial: Promoção da Igualdade Racial e de Gênero e Fortalecimento de Ações Públicas para Incorporação e Promoção da Igualdade Racial e de Gênero.

No primeiro programa, o objetivo é garantir políticas públicas que tenham foco a igualdade racial e de gênero e no segundo, criar condições para que o recorte de raça e gênero seja incorporado nos programas de governo da Administração Pública Estadual.

Dentre as ações orçamentárias propostas nesses programas, destacam-se: realização de Conferência Estadual de Promoção da Igualdade Racial, apoio técnico-financeiro a projetos de organizações dos movimentos negros, realização de curso de formação para organizações dos movimentos sociais negros, apoio a ações de desenvolvimento sustentável em espaços de religião de matriz africana e apoio a política de permanência de estudantes cotistas nas universidades públicas estaduais. Interessante ressaltar, dentro do Plano Plurianual 2008-2011, a política transversal de implementar projetos de inclusão social com ações afirmativas nas universidades estaduais (UNEB, UEFS, UESC).

Segundo o balanço das ações do governo do Estado 2007-2008, a criação da SEPRMI demonstra a preocupação do Estado em ampliar o espaço para formular e implementar políticas de promoção da igualdade de raça e gênero. Nesse balanço, as políticas para as comunidades quilombolas tiveram destaque. Segundo a Fundação Cultural Palmares, existem na Bahia, 272 comunidades quilombolas. Durante, os dois primeiros anos deste governo, 83 foram beneficiadas com ações diretas, como Programa Luz Para Todos. Em parceria com a SEPPIR, foi construído o Fórum de Gestores Municipais para a Promoção da Igualdade Racial, que até 2008, congregava 14 municípios da Bahia. O objetivo era articular Estado e municípios na formulação dessas políticas e, dessa forma, fortalecer as estruturas já existentes nas prefeituras para discutir questões raciais e estimular a criação de instâncias de governo naqueles que ainda não o possuem.

Com a aprovação do Decreto nº 10.288, de 20 de março de 2007, o governo de Wagner avança no processo de agendamento da questão racial na Bahia, pois institui o Grupo Executivo Intersetorial – GEI, com a finalidade de atuar no âmbito das políticas de promoção da igualdade racial. Considerando a criação da SEPRMI e a I CONEPIR, marcos do agendamento do governo Paulo Souto, este decreto tem as seguintes atribuições:

Ar. 1º - Fica instituído o Grupo Executivo Intersetorial –GEI, com as seguintes atribuições:

I- revisar a proposta de Plano Estadual de Políticas de Promoção da Igualdade Racial apresentada pelo Grupo de Trabalho constituído pelo Decreto nº 9.532, de 29 de agosto de 2005, promovendo os ajustes necessários visando à efetivação real das ações pretendidas;

II- criar o Plano de Trabalho do Projeto Observatório da Igualdade Racial, no Estado da Bahia, bem como monitorar, permanentemente, a execução de suas ações, de acordo com suas atribuições.

O governo de Wagner assinou esse GEI para reformular o Plano Estadual de Promoção da Igualdade Racial, pois o mesmo apesar de ser criado em 2005, não foi publicado na gestão de Paulo, este ficou guardado nos arquivos da Secretaria de Justiça e Direitos Humanos por quase três anos. Esse Grupo Executivo Intersetorial, coordenado pela SEPRMI, foi composto dos seguintes órgãos e entidades: Secretaria da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos - SJCDH; Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte - SETRE; Secretaria da Educação - SEC; Secretaria da Saúde - SESAB; Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza - SEDES; Secretaria do Planejamento - SEPLAN; Secretaria da Segurança Pública - SSP; Secretaria da Agricultura, Irrigação e Reforma Agrária – SEAGRI.

O CDCN e a UNEB auxiliaram o trabalho desse grupo. O prazo para a realização das atribuições do GEI foi de noventa dias.

Segundo o Relatório de atividades de 2007, as principais ações desenvolvidas pela SEPRMI no seu primeiro ano de experiência voltaram-se para a própria administração pública, por meio de articulação entre órgãos no âmbito estadual e federal. A exemplo da reelaboração do Plano Estadual de Promoção da Igualdade Racial, da realização do Fórum de Gestores Municipais de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, da participação na elaboração do Programa de Saúde da População Negra e implementação da lei 10.639/2003,

Como aponta o modelo de múltiplos fluxos de Kingdon, para uma questão passar a fazer parte da agenda, é necessária a junção dos três fluxos (problemas, solução e política) e de uma janela política aberta, ou seja, oportunidades, para que o processo de decisão se efetive. Com relação ao primeiro fluxo, o discurso de Wagner, no relatório de atividades de 2007, deixa evidente o reconhecimento do problema racial pelo seu governo, como pode-se perceber no trecho a seguir:

[...] Os governos têm procurado solucionar esta desigualdade com medidas que continuam compensatórias e provisórias, já que a solução mais profunda exige um processo de reestruturação da sociedade, que é lento, complexo e exigente. É imperioso que o poder público reconheça a necessidade de formulação e implementação de políticas públicas específicas.

Na Bahia, onde as relações de produção sempre foram pautadas na lógica da concentração, as desigualdades socioeconômicas são ainda mais acentuadas, especialmente pela discriminação racial e de gênero

O pioneirismo observado a partir da criação da Secretaria de Promoção da Igualdade – SEPRMI mostra que a Bahia entendeu que deveria respeitar os anos de reivindicações, luta e resistência do povo negro e indígena e do movimento de mulheres. [...] Esta inovação experimentada pelo Estado da Bahia, além de responder às demandas dos movimentos sociais, sinaliza com um olhar diferenciado desse novo Governo, porque resolve enfrentar as desigualdades a partir da incorporação das perspectivas de gênero e raça nas ações de gestores públicos e nas políticas públicas formuladas por estes, criando um ambiente propício para diferentes olhares e diferentes formas de contribuir, dentro de um conjunto de valores e objetivos compartilhados que assegurem o acesso igualitário a bens e serviços públicos de qualidade para todos. (Relatório de Atividades de 2007, p. 264)

A mudança de um novo governo e a estrutura de uma nova secretaria contribuíram para o processo de decisão de reformular o Plano Estadual de Promoção da Igualdade Racial, criando o momento favorável ao agendamento deste plano, como veremos mais adiante.

Durante o ano de 2007, a SEPRMI apresentou muitas realizações, como mostra o relatório de atividades do governo. Pode-se destacar: apoio ao Novembro Negro,

fortalecimento do CDCN com eleições de conselheiros, implantação do Observatório da Discriminação Racial no carnaval de 2007, apoio ao Encontro de Juventude Negra, dentre outras. Entretanto o lançamento do Plano Estadual de Promoção da Igualdade Racial marcou esse primeiro ano de gestão. Curioso que este plano foi formulado pela gestão anterior, entretanto foi engavetado e o governador Wagner o reformulou e apresentou a sociedade.

A cerimônia de lançamento foi realizada na sede da Fundação Pedro Calmon, em Salvador, no dia 20 de março de 2007. E contou com a presença da ministra da SEPPIR, Matilde Ribeiro, do governador Jacques Wagner e com o secretário da SEPROMI, Luiz Alberto. O evento ocorreu na semana em que se comemorava o Dia Internacional de Luta contra a Discriminação Racial, 21 de março. Além do plano, foi assinado o Termo de Cooperação Técnica entre os governos federal e estadual com o objetivo de monitorar as ações do plano, através da instituição do Observatório da Igualdade Racial.

O objetivo principal deste plano é promover a igualdade racial no Estado da Bahia, com vistas a garantir a redução da desigualdade racial, assim como da pobreza entre os negros e indígenas. Tendo, como principais objetivos específicos: promover nas secretarias de Estado a construção de uma política pública que vise à promoção da igualdade racial no Estado; propor programas, projetos e atividades que fomentem o envolvimento da sociedade civil para assegurar a implantação do plano; estimular estudos sobre as condições socioeconômicas da população negra da Bahia.

Os princípios que norteiam este plano são: promoção da igualdade racial, multiculturalidade e respeito à diversidade, participação da sociedade civil na ação do estado e a articulação intersetorial na gestão das propostas. Segundo o governador Jacques Wagner, o lançamento deste plano simboliza o compromisso do seu governo com o equilíbrio étnico.

O Plano sinaliza as aspirações dos movimentos sociais negros e indígenas, para a construção de políticas de forma dialogada com a administração pública, a quem cabe a responsabilidade por instituir mecanismos permanentes de redução das desigualdades e dos processos discriminatórios contra essas populações. O desafio está lançado: mudar a posição da Bahia no que diz respeito aos indicadores sociais. Esta posição de profunda desigualdade atinge, porém, de forma diferenciada seu povo. São as populações indígena e negra, principalmente da área rural, as que estão em situação de maior vulnerabilidade, e só a ação coordenada, planejada do Estado pode modificar. (Bahia, Plano Estadual de Políticas de Promoção de Igualdade Racial, 2007, p. 11)

É importante registrar o reconhecimento do governador quanto a contribuição do movimento negro para a formulação desse plano. Apesar de reconhecer que, para mudar os

indicadores das desigualdades sociais, é necessário adotar políticas universais, o mesmo se compromete com a adoção de políticas direcionadas para sanar reparações históricas.

A partir dessa trajetória de mudanças apresentadas nessa gestão, pode-se perceber como a dependência de trajetória das políticas de promoção da igualdade racial disseminadas pelo governo federal, a partir de 2003, influenciou essa gestão, assim como as políticas e estruturas dos governos estaduais anteriores. Entretanto, o impulso iniciado pelo presidente Lula foi retomado pelo governo Wagner, o que mostra que além da variável dependência de trajetória, a orientação político-partidária também influenciou a agenda analisada, em questão.

Dentre as principais diretrizes desse plano, podemos destacar a elaboração de programa de formação contínua dos gestores do Estado e Municípios voltado para a melhoria de suas atuações na promoção da igualdade racial, como também a proposta de criar um Grupo Executivo Intersetorial para atualização, acompanhamento e avaliação dessas políticas.

O Plano Estadual de Promoção da Igualdade Racial apresenta 93 ações, divididas entre seis eixos temáticos: 1. Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Renda; 2. Educação; 3. Saúde; 4. Segurança Pública e Justiça, Cidadania e Direitos Humanos; 5. Quilombolas; 6. Religiões de Matriz Africana. Há também mais duas propostas transversais: o Programa Educativo Contra o Racismo Institucional e Acompanhamento, Monitoramento e Avaliação do Plano.

Quadro 4: Panorama de propostas do Plano Estadual da Promoção de Igualdade Racial

EIXOS TEMÁTICOS	PROPOSTAS	PÚBLICO ALVO	RESPONSÁVEL	PARCEIROS	PROCEDIMENTOS
Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Renda e Educação	Implementar as cotas raciais nos Programas de Primeiro Emprego	Comunidade Negra	SETRE	Prefeituras	Instituição de cotas para inserção de jovens negros
	Elevar os anos de escolaridade das populações negras	Comunidades negras	SEC	Sociedade civil organizada/ Universidades Estaduais	Desenvolvimento de programa que objetivem a permanência na escola das populações afro-descendentes
Saúde	Reduzir os índices de mortalidade na infância entre negros/as	Crianças negras	Diretoria de Gestão do Cuidado	SMS, Conselhos e Comitês de Saúde e Educação	Avaliar monitorar o impacto das ações de combate à mortalidade infantil de crianças negras

Segurança Pública, Justiça, Cidadania e Direitos Humanos	Realizar e campanhas de combate ao racismo e a discriminação racial	População em geral, agentes penitenciários	SEPROMI	SJCDH / SSP / SESAB / SEC / MP / DPE / TJ	Elaborar projetos de campanhas com foco no combate ao racismo e a discriminação racial
Quilombos	Garantir o acesso de moradores dos quilombos a direitos sociais	Comunidades quilombolas	SJCDH	SEDES / SEC / SEBRAE, prefeituras, universidades e ONG's	Realizações de campanhas, feiras e balcões da cidadania
Religiões de Matriz Africana	Políticas públicas de utilização dos templos afro-brasileira como espaços de educação	Comunidades Negras nos espaços sagrados	SESAB	Conselho e Fórum	Reconhecer os templos de tradição afro-brasileiros (candomblé e outros) como espaços de educação

Fonte Plano Estadual de Políticas de Promoção de Igualdade Racial

Dentre as ações do primeiro eixo temático, podemos destacar: a proposta de incentivar as atividades de economia solidaria dirigidas às comunidades indígenas e negras; implementar cotas raciais nos programas de Primeiro Emprego no âmbito do Estado; desenvolver uma política de incentivo fiscal para as empresas que contratarem jovens negros que estejam cumprindo medidas sócio-educativas.

No segundo eixo, com relação à Educação, tem-se a proposta de divulgação da lei 10.639/03 nas escolas e das diretrizes para a educação indígena e de favorecer o acesso a informações sobre a história indígena, afro-brasileira e africana. Há também a proposta de continuar o sistema de cotas para o acesso às instituições de ensino superior e criar programas de permanência desses estudantes nas universidades.

Com relação à Saúde, esse plano propôs a redução dos índices de mortalidade na infância entre mulheres negras e indígenas, a implementação do Programa de Doença Falciforme e suas hemoglobinopatias e a inserção do recorte étnico-racial na Política Estadual de Humanização do SUS, dentre outras. No quarto eixo temático, inclui-se a proposta de realizar campanhas sistemáticas de combate ao racismo e à discriminação racial e também a de fazer o registro e apuração dos crimes de discriminação racial, criando unidades especializadas nos grandes centros urbanos.

Garantir o acesso de moradores dos quilombos a direitos sociais, implementar Centros de Educação Infantil nas comunidades quilombolas para atender as crianças residentes nessas comunidades, constituem-se como algumas das propostas relacionadas ao quinto eixo. Fomentar políticas públicas de utilização dos templos de tradição afro-brasileira e indígena como espaços de educação é uma das quatro propostas do eixo destinado às religiões de matriz africana.

De fato, o Plano Estadual de Políticas de Promoção de Igualdade Racial marcou a agenda governamental da gestão de Wagner em 2007. Contudo, a política de reservas de vagas para negros na Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB), o Plano de Ação 2008-2009 do CDCN e o Comitê Técnico Estadual de Saúde da População Negra integram a agenda desse governo, no ano seguinte, como será analisado, mais adiante.

Em 2007, o Conselho Universitário da UNEB, através da resolução nº 468, apresenta mudanças na política de cotas. Primeiro a categoria afro-descendentes é substituída pela categoria negra. Além dos 40% destinados a candidatos negros, ficaram estabelecidos 5% para candidatos indígenas. Também houve mudanças nos pré-requisitos da seleção. Os candidatos deveriam ter cursado todo o ensino médio em escola pública, possuir uma renda familiar mensal inferior ou igual a dez salários mínimos e declaram-se negro ou indígena.

Para o movimento negro, a mudança para a categoria negra e não afro-descendente é significativa, pois contribuiu a formação da identidade negra na sociedade e a melhoria na auto-estima desses indivíduos. Guimarães (2003) salienta que a apesar da categoria raça, biologicamente não existir, socialmente ela é um critério real e que para combatê-la é necessária, reconhecer a sua existência como critério de classificação social.

4.4.2 Ano de 2008: avanços de políticas afirmativas em contexto de violência policial

O ano de 2008 marcaram as mobilizações do MNU na Bahia. Pois nele foi-se comemorados 30 de lutas desse movimento. Foi realizado um seminário *MNU 30 anos* e também um ato público, com a participação de outros setores do movimento negro, como a UNEGRO para exigirem mudanças quanto a violência policial e o racismo no Brasil.

Em entrevista ao jornal A Tarde, no dia 26 de agosto de 2008, o coordenador nacional do MNU, o baiano Marcus Alessandro fala da importância desse momento de comemoração dos 30 anos, para o movimento. *Cumprimos um papel na história de luta do povo negro no*

Brasil, salienta o coordenador do MNU. Sobre as principais ações deste movimento na Bahia, apresenta a Campanha Reaja ou será Morta, Reaja ou será Morto que se coloca contra o racismo, a homofobia e o sexismo e discute a violência policial contra jovens negros.

Segundo o Dossiê apresentado em 2008 pela Comissão de Direitos Humanos da Assembléia Legislativa do Estado da Bahia sobre a ação dos Grupos de Extermínios em Salvador e Região Metropolitana, a violência é um dos maiores problemas sociais dessa sociedade. Esse diagnóstico é confirmado pela média de ocorrência de homicídios, que é de quatro assassinatos ao dia, vitimando, principalmente, os jovens negros e pobres nos bairros populares da capital baiana. Apesar da gravidade do quadro, o Dossiê mostra que o Estado não dispõe de uma política eficiente de segurança pública que possibilite um modelo eficaz de segurança e proteção dos cidadãos.

Apesar dos avanços obtidos nas políticas de igualdade racial, até então, pelo Governador Wagner, a gravidade do problema apresentado pelo Dossiê acima e pela campanha do movimento negro “Reaja ou será morta, reaja ou será morto”, demonstra que o modelo de segurança pública no Estado da Bahia não está condizente com a agenda governamental, até aqui estudada. Somente em 2008, 2.340 pessoas foram mortas em Salvador e região metropolitana, das quais 60% tinham em seu atestado o auto de resistência da polícia militar. De acordo com a coordenação da campanha “Reaja ou será morta, reaja ou será morto” dirigida pelo MNU, a polícia baiana apresenta um caráter violento e de extermínio da juventude negra.

Nesse mesmo ano a UNEGRO realiza um Fórum Nacional de Juventude Negra também discutindo a questão da violência contra os jovens negros, e exigindo posturas do Estado frente aos problemas raciais. A criminalização da juventude negra, a falta de acesso aos níveis da educação, a invisibilidade na mídia e o extermínio de jovens homens negros foram temas discutidos nesse fórum.

Ao longo dos seus vinte anos de existência a UNEGRO vem se somando às diversas iniciativas do movimento negro de reivindicar os direitos da juventude negra, de cobrar a responsabilização do Estado brasileiro para com esta parcela da população e de denunciar insistentemente a ação discriminatória deste mesmo Estado que através de suas instituições têm promovido sistematicamente a execução sumária da juventude negra. (UNEGRO, RELATÓRIO DO FÓRUM NACIONAL DE JUVENTUDE NEGRA, 2008)

Neste fórum foram questionados a resistência de setores da sociedade frente as mudanças apresentadas pelo agenda de políticas publicas de promoção da igualdade racial, como mostra um trecho do documento convidando a sociedade a participar desse evento.

As Cotas para negros nas universidades, a lei 10.639 que inclui a história da África e da população negra no Brasil no currículo escolar, a liberdade religiosa, o direito sobre as terras quilombolas, continuam sob os ataques da elite branca e racista e sua imprensa capitalista, sujeitas a má vontade e resistência de parlamentares, prefeitos, governadores, do governo federal e dirigentes de órgãos públicos no cumprimento das leis e no investimento na infra-estrutura para sua implementação. É por tudo isso, e muito mais, buscando o fim do racismo, a verdadeira igualdade e plena cidadania, que **CONVIDAMOS TODAS AS PESSOAS DE BEM para participar deste ato.** (UNEGRO, RELATÓRIO DO FÓRUM NACIONAL DE JUVENTUDE NEGRA, 2008)

Em 2008, segundo a mensagem apresentada pelo governador, com a relação as políticas de promoção da Igualdade Racial, foram priorizados, neste ano, as ações voltadas ao reconhecimento e melhoria das comunidades remanescentes de quilombos, que no governo federal, já vinham sendo realizadas desde de 2003. Foi dado andamento os Planos de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental Sustentável dos Quilombos da Bahia juntamente com as comunidades quilombolas.

Seguido o caminho da UNEB, UEFS, UESC, em março de 2008, a UESB, através da Resolução do CONSEPE nº 36/2008, estabelece o Programa de Ações Afirmativas contendo as ações de acesso, permanência e integração dos estudantes cotistas com a comunidade. Os princípios desse programa, contidos no Art. 3, desta resolução, são: afirmar o atendimento plural pelas instituições públicas de ensino superior, contribuir para a redução de desigualdades sociais e étnicos-raciais, melhoria da qualificação acadêmica e o respeito a autonomia universitária. Esse Programa de Ações Afirmativas visa contribuir para eliminar as desigualdades raciais, garantindo oportunidades de acesso e permanência aos segmentos sociais sub-representados, em decorrência de perdas provocadas pela discriminação, conforme consta o Artº 2.

Com a resolução do CONSEPE nº 37/2008, a UESB aprova o sistema de reserva de 50% das vagas dos cursos de graduação, sendo que 70% da vagas para candidatos que declararem negros e tenham cursado o mínimo de 7 anos em escolas públicas, e o restante, 30%, somente para aqueles vindos da escola pública que não declararam ser negros.

Segundo o relatório de atividades do governo de 2008, o governo desenvolveu, nesse ano, algumas ações intersetoriais em parcerias com algumas secretarias. Com a Secretaria de

Educação, foram desenvolvidas ações de apoio a implementação do ensino da história e cultura africanas e afro-brasileiras e permanência de estudantes cotistas com a elaboração do Projeto Qualificando a Permanência de Alunos Cotistas na Universidade do Estado da Bahia. Juntamente com a Secretaria de Saúde, foi instalado o Comitê Técnico Estadual de Saúde da População Negra. Além da SEPRMI, este comitê é composto pela SESAB, SEC, Conselho Estadual de Saúde, Fórum de Gestores/as Municipais de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, Associação Baiana de Doença Falciforme, organizações do movimento social negro e por pesquisadores.

O objetivo do comitê é a formulação da Política Estadual de Saúde da População Negra, em consonância com os Planos Nacional e Estadual de Saúde, o Plano Estadual de Promoção da Igualdade Racial e o Plano Estadual de Políticas para as Mulheres. Vale ressaltar que a Política Nacional de Saúde da População Negra foi aprovada em outubro de 2005, pelo Conselho Nacional de Saúde.

O governo também intensificou, no ano de 2008, através do Fórum de Gestores, a política de municipalizar as ações relacionadas à promoção da igualdade racial nos 14 municípios participantes do Fórum. Neste ano, segundo o relatório de atividades do governo, não houve aumento do número de municípios no fórum em virtude das eleições municipais que acabaram inibindo a participação de outros.

Como se vê, durante 2008, conforme o Relatório de Atividades do governo deste período, muitas foram às ações do governo do Estado desenvolvidas pela SEPRMI. No mês de novembro, juntamente com a AGEKOM – Assessoria de Comunicação foi estabelecida a campanha institucional NOVEMBRO NEGRO, com a instalação de um portal da internet contendo a atividades desenvolvidas durante o mês que se comemora do Dia da Consciência Negra. *“Criar um portal viabiliza a circulação de informações, as quais contribuem para o combate ao racismo”*, afirma Agnaldo Neiva, técnico da secretaria responsável pelo portal, em reportagem do diário oficial, publicada em 2 de novembro de 2008.

Nessa campanha, os principais eixos (cultura, saúde, educação, inclusão de comunidades quilombolas) da agenda do governo de promoção da igualdade racial foram destacados. Nesse ano, o governador Jaques Wagner indica o nome da socióloga, ativista negra e fundadora do MNU - assim como seu antecessor -, Luíza Bairros para assumir o cargo

de secretária da SEPROMI, no lugar do deputado federal do PT Luiz Alberto, que volta às atividades no parlamento.

Com a formulação do Plano de Ação do CDCN 2008-2009, o governo de Wagner dar mais importante na trajetória da agenda governamental de promoção da igualdade racial da Bahia. Este plano foi estruturado em torno de cinco principais eixos: fortalecimento institucional interna e externamente; interiorização das ações no Estado da Bahia; proposição e monitoramento das políticas públicas para contemplar as demandas da comunidade; articulação permanente da comunidade negra para o encaminhamento de suas demandas, e, por fim, combater o racismo institucional na gestão pública.

A Declaração e o Plano de Ação de Durban serviram de referência para esse plano, que visa retomar o diálogo entre o CDCN, o movimento social negro e o governo do Estado. Esta política resultou do trabalho desenvolvido pela nova gestão deste conselho, empossada em 2007, sob a presidência da socióloga Vilma Reis, ativista da UNEGRO.

Este Plano de Ação também aponta as dificuldades para o andamento das políticas de combate ao racismo na Bahia.

Ao conjunto dos organismos de políticas de promoção da igualdade ainda falta dotação orçamentária suficiente, para responder às inúmeras demandas e grandes dificuldades de diálogo dentro dos governos, para finalizar ou transversalizar as políticas, mediante a leitura de que é o racismo que estrutura as relações sociais no Brasil. (Documento do Plano de Ação 2008-2009 do CDCN)

4.4.3 Novos marcos institucionais em 2009

O ano de 2009 apresenta novos marcos da trajetória de agendamento da questão racial no governo de Wagner. A II Conferência Estadual de Promoção da Igualdade Racial, a Política Estadual para Comunidades Remanescentes de Quilombos e o Programa de Combate ao Racismo e Sexismo Institucional –PCRSI- marcaram a agenda desde governo, no terceiro ano de seu mandato.

Analisando os Relatórios de Atividades do governo durante o ano de 2009, percebe-se que a agenda de políticas de igualdade racial continua crescendo. Diversas ações intersetoriais foram desenvolvidas no campo da saúde para a população negra, da educação voltada a igualdade racial e do PCRSI. Foi proposta a formulação de uma Rede de Atenção aos Casos

de Discriminação Racial e Intolerância Religiosa, com a participação de órgãos como a OAB, Ministério Público, Defensoria Pública, Ouvidoria do Estado da Bahia, secretarias estaduais e entidades do movimento negro. Em parceria com a SEPIR, iniciou-se o programa de mapeamento das comunidades de terreiros em 34 municípios baianos, sendo 20 no Recôncavo e 14 na região do Baixo Sul.

O Programa Estadual de Atenção Integral a Pessoas com Doença Falciforme, foi um passo importante desse agendamento, segundo o Relatório de Atividades do Governo de 2009, p. 536. *“Estimou propostas para a implementação do atendimento descentralizado, capacitação de equipes multiprofissionais, humanização do atendimento e estudos sobre o perfil epidemiológico da doença na Bahia.”*

O Programa de Combate ao Racismo e Sexismo Institucional (PCRSI) tem como objetivo formar gestores e servidores públicos para combaterem as práticas discriminatórias existentes na Administração Pública do Estado da Bahia. Este programa foi aprovado, pela Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2009. Nesta lei, consta como prioridade do Programa de Fortalecimento de Ações Públicas para Incorporação e Promoção da Igualdade Racial e de Gênero, a implementação do PCRSI. Também aparecem como prioridades da política de promoção da igualdade racial, o apoio das conferências municipais e regionais para realização da II CONEPIR.

Três foram as prioridades, segundo a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2009, do programa de Desenvolvimento Social Sustentável Remanescentes de Quilombos: o apoio a regularização de suas terras, criação de sistema de informações de projetos em comunidades quilombolas e a assistência jurídica para esses territórios.

O processo de municipalização das políticas de promoção da igualdade racial teve avanços em 2009. Houve um aumento dos municípios participantes do Fórum Estadual de Gestores Municipais, em 2007 e 2008 tivemos apenas 14 prefeituras, e neste ano, cresceu para 29 prefeituras, devido a posse de novas administrações municipais após as eleições. Em relação ao período 2007-2008, dobrou-se o número de municípios com órgãos de promoção da igualdade racial em sua estrutura. Essas estruturas políticas são essências para a descentralização das políticas da SEPIR e SEPRMI.

Em maio de 2009, sob a coordenação da SEPRMI e do CDCN, foi realizada a II Conferência Estadual de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Seu principal objetivo

foi o de analisar e revisar os eixos e as ações prioritários do Plano Estadual de Promoção da Igualdade Racial, bem como as suas propostas transversais aos eixos. Nesta Conferência, participaram 403 delegados e convidados de 73 municípios da Bahia. Os resultados dessa conferência deverão subsidiar a elaboração do II Plano Estadual de Promoção da Igualdade Racial.

Em 23 de novembro de 2009, através do Decreto nº 11.850, o governador Jacques Wagner aprova a Política Estadual para Comunidades remanescentes de Quilombos que dispõe também da identificação, delimitação e titulação das posses de terras dessas comunidades. O objetivo geral, dessa nova política, é o reconhecimento e proteção dos direitos dos quilombolas, respeitando suas identidades e formas de se organizar.

Art. 3º - São objetivos específicos da Política Estadual para Comunidades Remanescentes de Quilombos:

I – promover, com fundamento no Decreto Federal nº 4.887, de 20 de novembro de 2003, o acesso às políticas públicas sociais e de infra-estrutura, tendo em vista a sustentabilidade social, econômica, cultural e ambiental das comunidades;

II – apoiar os processos de fortalecimento institucional, valorizando as formas de organização, conhecimentos e práticas historicamente construídas nas comunidades;

III – realizar a discriminação administrativa para identificação, delimitação e titulação das terras devolutas estaduais ocupadas por Comunidades Remanescentes de Quilombos, que estejam sendo por eles requeridas.

Como se pode perceber pelos objetivos acima, a formulação dessa política para comunidades quilombolas está em conformidade com a *dependência de trajetória* da política federal do governo Lula. Esta foi o último marco da agenda governamental de política de promoção da igualdade racial do governo de Jacques Wagner. Os avanços obtidos nesta primeira gestão do PT na Bahia, nos seus primeiros três anos, comparados aos 8 anos sucessivos dos governos carlistas na Bahia, são surpreendentes, como demonstrou a análise dos documentos oficiais do governo no período de 2007 a 2009.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo principal deste trabalho foi o de fornecer elementos para se compreender o processo de inserção da questão racial na agenda governamental dos governos estaduais da Bahia entre os anos de 1999 a 2009 e o papel político do movimento negro, em particular o MNU e a UNEGRO nesse processo. Para o cumprimento desse objetivo foi útil o modelo de múltiplos fluxos de Kingdon.

Como exposto no capítulo 1, de acordo com a teoria do ciclo de políticas públicas, para construir o processo de formação de agenda, esse modelo supõe a convergência de três fluxos: problemas, soluções e dinâmica política. A oportunidade política para que um problema entre na agenda é determinada, principalmente, pelo reconhecimento do problema e pelo processo político.

No caso aqui estudado, o primeiro fluxo corresponde à transformação das questões raciais, como preconceito e discriminação, em problemas visíveis aos governos. Neste processo de visibilidade dos problemas raciais, o papel do movimento negro como movimento social, considerado por Gohn como expressão de poder da sociedade civil, foi crucial. Através de mobilizações e agendas políticas, o MNU e a UNEGRO, aqui estudados no capítulo 2 como representantes do movimento negro, contribuíram para chamar a atenção dos formuladores de políticas para os problemas da população negra.

A Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida, realizada pelo movimento negro, no dia 20 de novembro de 1995, em Brasília, foi muito importante para deslocar a atenção dos formuladores de políticas para os problemas raciais. Aquele evento foi capaz de exercer forte influência sobre as decisões políticas dos governos, gerando decisões que exerceram efeito de dependência de trajetória sobre futuros processos de agendamento da questão racial em diferentes níveis do governo. Exemplo foi o reconhecimento internacional desse problema pelo presidente FHC, pela primeira vez na história política brasileira. A partir daí a combinação de estruturas e políticas para combater o racismo e a discriminação racial, iniciada nos anos 80, é reforçada e novos mecanismos institucionais são criados.

Ficou caracterizada, assim, uma inserção incremental da questão racial num processo contínuo do agendamento governamental de políticas de promoção da igualdade racial que vai da criação do MNU em 1978, até a institucionalização das políticas na passagem dos anos 90 aos 2000. Há pontos de aceleração nos anos 80 como a Constituição de 1988, a criação da

Fundação Cultural Palmares, a Lei Caó e a criação dos Conselhos e, no caso baiano, um *momento crítico*, que foi a mudança do campo político governante após as eleições de 2006. .

No âmbito nacional, foi criado, em 1995, o GTI – População Negra, com o intuito de propor ações de combate à discriminação racial; em 1996, realizou-se o Seminário internacional *Multiculturalismo e Racismo; o papel d ação afirmativa nos estados democráticos* e o lançamento do Programa Nacional de Direitos Humanos contendo propostas de políticas públicas para a população negra. E na Bahia, a implementação do Conselho de Desenvolvimento da Comunidade Negra, na gestão de ACM (1991-1994).

Diferentemente do que ocorreu no governo de FHC, foi demonstrado que no governo de Paulo Souto não houve avanços nesse agendamento, tanto que seus relatórios de atividades e mensagens de governo permaneceram invisíveis ao problema racial, exceto uma pequena menção a atividades do CDCN no relatório do triênio de 1995-1997.

A elaboração de alternativas, que constitui o segundo fluxo do processo de formação a agenda, seguiu caminhos diferentes. Idéias e alternativas foram propostas tanto pelo Movimento Negro, como a alternativas das políticas afirmativas, quanto pelo CDCN, com as propostas do Plano de Ação. Verificou-se, de fato, a influência de diversos atores nesse processo de agendamento, tendo-se tanto instituições como movimento social influenciando a agenda de promoção da igualdade racial na Bahia.

Embora o processo de formulação de agenda seja influenciado por diversos atores, os argumentos dos neoinstitucionalistas, como Hall e Taylor, apontam para a importância das instituições. Embora considerem as políticas públicas como resultados de processos políticos, uma vez institucionalizadas elas influenciam sua própria trajetória posterior. Nesse sentido, o conceito de dependência de trajetória foi aqui utilizada, mostrando que decisões políticas anteriores determinam o curso de agendamento posterior, permanecendo assim, durante os governos estaduais analisados, um caminho de continuidade no processo de formulação da agenda de promoção da igualdade racial, no Estado da Bahia, a partir do governo de César Borges (1999-2002).

Fica claro também um vetor vertical de influência institucional do plano federal para o estadual, acentuado principalmente com a conjunção dos governos Lula e Jacques Wagner. Conforme o modelo de Kingdon, a mudança do governo FHC para Lula, proporcionou um clima favorável para avanços no agendamento da questão racial. Logo no primeiro ano de seu

governo, o presidente Lula, em 2003, através da criação da SEPPIR, do FIPIR, do CNPIR e do PNPIR apresentou marcos significativos para a agenda de promoção da igualdade racial no Brasil. Também foram realizadas neste governo duas conferências nacionais de promoção da igualdade racial como também foi aprovado o PLANAPIR.

No primeiro momento do agendamento na gestão de Cesar Borges foram marcos dessa trajetória da agenda de promoção da igualdade racial: o Seminário Técnico de Políticas Afirmativas, o Plano Estadual de Fortalecimento das Ações Afirmativas Para a População Afro-descendente do Estado da Bahia e a adoção da política de cotas para afro-descendentes na UNEB, confirmado-se a variável dependência de trajetória nesse agendamento.

A continuidade dos avanços desse agendamento foi comprovada no terceiro mandato sucessivo do carlismo na Bahia, o segundo de Paulo Souto, através dos seguintes mecanismos institucionais: a I CONEPIR, o Decreto nº 9.532 que instituiu o Grupo de Trabalho Executivo para a elaboração do Plano Estadual de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, as resoluções que aprovaram a política de reserva de vagas para negros oriundos da escola pública na UEFS e na UESC e a Lei nº 10.549 que criou a SEPROMI, consoante com a política de descentralização da SEPPIR.

Tudo isso confere validade à hipótese de que o caráter cumulativo e incremental do processo, condicionado por prévios fatos institucionais, sobrepõe-se a orientações político-partidárias dos governos. Ainda mais quando se considera que o mesmo governador tivera agenda quase nula em seu primeiro mandato, quando integrava o mesmo partido mas os pressupostos institucionais ainda não estavam dados em grau suficiente.

Ainda levando em consideração a sentença de que “*a história importa*”, também apontada por Hochman (2007) em seu estudo sobre políticas públicas, o governo de Jacques Wagner, iniciado em 2007, depois de quatro sucessivos governos carlistas, deu continuidade à política de promoção de igualdade racial, já iniciada na Bahia nos dois últimos daqueles governos. Porém mais que frisar o óbvio (que a história importa) pôde-se verificar de que modo ela importou, muito mais mediatizado agora do que nos dois períodos anteriores.

Em primeiro lugar, a questão racial ganhou visibilidade inédita nas mensagens e relatórios nos primeiros três de gestão do governo petista. Foi o reconhecimento, em documentos oficiais, da desigualdade racial e de demandas históricas do movimento negro. Assim, uma outra variável influente no agendamento, além da dependência de trajetória (que

atuou tanto nos governos do PFL como no do PT) foi a orientação político-partidária, confirmando achados presentes na literatura (Melo, 2010).

Além de consoante ao modelo de Kingdon, que considera a instalação de um novo governo como uma janela de oportunidade para uma questão entrar na agenda, o início do governo Wagner, sem interromper a linha de continuidade da linha dos governos que o antecederam, propiciou avanços que comparados aos avanços obtidos durante aqueles, configurou um momento crítico nessa dependência de trajetória.

Somente no primeiro ano de governo, o governador Wagner implementou a secretaria criada no final da gestão de Paulo de Souto, reformulou e apresentou o Plano Estadual de Promoção da Igualdade Racial, aprovou a Lei nº 10.705 que institui o Plano Plurianual 2008-2011 contendo programas de promoção a igualdade racial, pelo decreto nº 10.288 instituiu o Grupo Executivo Intersetorial para atuar no âmbito das políticas de promoção a igualdade racial, realizou o Fórum Estadual de Gestores Municipais de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Em 2008 e 2009, analisados pelas variáveis, dependência de trajetória permanece junto à orientação político-partidária do PT, os avanços continuaram.

Seguindo a trajetória da UNEB no governo César Borges, UEFS e UESC no governo de Paulo Souto, em 2008, no governo de Wagner, a UESC aprovou a políticas de cotas para negros vindos de escolas públicas e o Programa de Ações Afirmativas. Também neste ano, foi instalado o Comitê Técnico Estadual de Saúde da População Negra, criado o Portal Novembro Negro e formulado o Plano de Ação do CDCN 2008-2009. No ano seguinte, foi realizada a II CONEPIR, aprovado a Política Estadual para Comunidades Remanescentes de Quilombos e o Programa de Combate ao Racismo e Sexismo Institucional.

A partir do governo Wagner, a variável orientação político-partidária segue na mesma direção da trajetória histórica. Ao contrário do ocorrido com os governos do PFL, cujo pragmatismo cedeu à dependência de trajetória, omitindo uma orientação político-partidária tendente a dela discordar. Como evidência desta possibilidade, tem-se que, pelo menos dois destacados quadros do DEM, na Bahia (o deputado ACM Neto e o ex-governador Paulo Souto) declararam-se favoráveis a políticas de cotas em universidades, enquanto seu partido da entrada numa Ação Direta de Inconstitucionalidade junto ao Supremo Tribunal Federal, questionando a legalidade das cotas raciais.

Por último, a lenta e segura inserção, via indicação de partidos políticos, de quadros do MNU e da UNEGRO no Governo estadual - a exemplo das indicações de Luiz Alberto e Luiza Bairros do PT e do MNU para comporem a SEPRMI e de Vilma Reis do PC do B e da UNEGRO, para presidente do CDCN - criou uma dinâmica movimento/partidos/governo que aponta para a influência dos movimentos sobre a agenda dos governos, diretamente ou através de partidos.

O presente trabalho pôde detectar essa influência dos movimentos negros (em destaque o MNU e a UNEGRO) sobre a agenda governamental. Porém, uma indagação interessante para futuras pesquisas é sobre até que ponto isso vem sendo uma via de mão dupla isto é, se e como o estreitamento dos laços dos movimentos negros com o mundo das instituições pode estar levando a alterações na agenda, na conduta e nas estratégias desses movimentos.

Ficou claro neste trabalho que o governo do PT ofereceu um ambiente político favorável tanto à continuidade quanto à intensificação e aprofundamento de políticas públicas de promoção da igualdade racial no Estado da Bahia. Entretanto isso não necessariamente representa alterações importantes no quadro da desigualdade racial na sociedade baiana. Para fazer tal afirmação seria preciso ter mais estudos sobre a implementação e a avaliação dessas políticas. Se a atitude prudente já não fosse aconselhada por essa lógica de pesquisa, o seria pelas contradições entre, de um lado, os avanços alcançados no agendamento governamental de políticas públicas voltadas a combater o racismo e a discriminação e a promover a igualdade racial na Bahia e, de outro lado, por exemplo, a política (ou não política) estadual de Segurança Pública, que segue reiterando a lógica da discriminação que o agendamento aqui estudado combate.

REFERÊNCIAS

ALBERTI, Verena; PEREIRA, Amilcar Araujo (Orgs.). **História do movimento negro no Brasil**: depoimentos ao CPDOC. Rio de Janeiro: Pallas, CPDOC-FGV, 2007.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a federação? **Revista de Sociologia e política**, n. 24, 2005.

ALVAREZ, Sonia; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo. O cultural e o político nos movimentos sociais latino-americanos. In: ALVAREZ, Sonia; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo (Org). **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000.

ANDREWS, George R.. O protesto político negro em São Paulo – 1988-1988. **Estudos Afro-Asiáticos**. Rio de Janeiro, n. 21, p.27-48, dezembro 1991.

BARCELOS, Luiz Cláudio. Mobilização racial no Brasil: uma revisão crítica. **Afro-Ásia**. Salvador: Edufba, n. 17, p.187-210, 1996.

BARÒ, Dionísio. *et al.* Desigualdade racial e construção institucional: a consolidação da temática racial no governo federal (1995- 2005). In: JACCOUD, Luciana. (Org.) **A construção de uma política da promoção da igualdade racial**: uma análise dos últimos 20 anos. Brasília: IPEA, c. 2, p. 93-146, 2009.

BRASIL, 1891. Constituição da República Federativa do Brasil. Senado Federal.

_____, 1934. Constituição da República Federativa do Brasil. Senado Federal.

_____. 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Senado Federal.

_____. IPEA. Igualdade Racial. **Boletim Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, n. 7, ago. 2003.

_____. IPEA. Igualdade Racial. **Boletim Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, n. 8, fev. 2004.

_____. IPEA. Igualdade Racial. **Boletim Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, n. 10, fev. 2005.

_____. Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial. Brasília: Secretaria Especial de políticas de promoção da igualdade racial, 2009.

BAHIA. Governador. Mensagem do Governador do Estado à Assembléia Legislativa. Salvador. 1995-1997.

_____. Governador. Mensagem do Governador do Estado à Assembléia Legislativa. Salvador. 1996.

_____. Governador. Mensagem do Governador do Estado à Assembléia Legislativa. Salvador. 2005.

_____. Governador. Mensagem do Governador do Estado à Assembléia Legislativa. Salvador. 1998.

_____. Governador. Mensagem do Governador do Estado à Assembléia Legislativa. Salvador. 2007.

_____. Governador. Relatório de Atividades 1995-1997. Salvador. 1997.

_____. Governador. Relatório de Atividades 1996. Salvador. 1996.

_____. Governador. Relatório de Atividades 1998. Salvador. 1998.

_____. Governador. Relatório de Atividades 1999-2001. Salvador. 2002.

_____. Governador. Relatório de Atividades 2000. Salvador. 2001.

_____. Governador. Relatório de Atividades 2002. Salvador. 2002.

_____. Governador. Relatório de Atividades 2003. Salvador. 2004.

_____. Governador. Relatório de Atividades 2004. Salvador. 2001.

_____. Governador. Relatório de Atividades 2007. Salvador. 2007.

_____. Governador. Relatório de Atividades 2008. Salvador. 2008.

_____. Governador. Relatório de Atividades 2009. Salvador. 2009.

_____. Governo do Estado. Balanço das ações 2007-2008. Salvador. 2008.

_____. Governo do Estado. Plano Plurianual Participativo. Salvador. 2007.

_____. Governo do Estado. Plano Plurianual 2004-2007. Salvador. 2005.

_____. Governo do Estado. Plano Plurianual 2008-2011. Salvador. 2007.

_____. Governo do Estado. Plano Estadual de Políticas de Promoção de Igualdade Racial. Salvador. 2007.

_____. Secretaria de Promoção da Igualdade. Relatório da I Conferência Estadual de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. 2005.

_____. Plano Estadual de Fortalecimento das Ações Afirmativas para a População Afrodescendente do Estado da Bahia. 2002.

_____. Secretaria de Promoção da Igualdade. Plano de Ação do CDCN 2008-2009. 2008

CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. In: ARRETCHE, Marta; HOCHTMAN, Gilberto; MARQUES, Eduardo (Org.) **Políticas Públicas do Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, p. 87-124, 2007.

CARDOSO, Marcos Antonio. **O movimento negro em Belo Horizonte: 1978-1988**. *Belo Horizonte: Mazza Edições, 2002.*

CUNHA, Eleonora Schettini; PINHEIRO, Marcia Maria. Conselhos nacionais: condicionantes políticos e efetividade social. In: AVRITZER, Leonardo (org.). *Experiências nacionais de participação social*. São Paulo: Cortez, p.142-156, 2009.

DAGNINO, Evelina. Cultura, cidadania e democracia: a transformação dos discursos e práticas na esquerda latino-americana. In: ALVAREZ, Sonia; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo (Org). **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000.

DANTAS NETO, Paulo Fábio. **Carlismo e oposição na Bahia pós-carlista**. Disponível em: <<http://apicucos.fundaj.gov.br/observanordeste/obed003j.html>> 2002.

_____. **Carlismo: passado, presente e futuro** (<http://www.acesa.com/gramsci>)2007.

DOMINGUES, José Maurício. **Os movimentos sociais latino-americanos: características e potencialidades**. Análise de conjuntura OPSA, n. 2, febrero, Brasil, 2007

FERNANDES, Antônio Sérgio. Path dependency e os estudos históricos comparados. In: **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**. n. 53, São Paulo, 1º sem., p. 79-102, 2002.

FERNANDES, Florestan. **A integração do negro na sociedade de classes**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1978, v. 1.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **IPEA: Planejamento e políticas públicas**, Brasília, n.21, jun., p.211-259, 2000.

GUIMARÃES, Antônio Sérgio Alfredo. Políticas Públicas para a ascensão dos negros no Brasil: argumentando pela ação afirmativa. **Revista Afro-Ásia**, n. 18, Salvador: CEAO/EDUFBA, p. 235-261, 1996.

GOHN, Maria da Glória. **Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. 5. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2006.

_____. **História dos movimentos e lutas sociais: a construção da cidadania dos brasileiros**. 3. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2003.

_____. Abordagens teóricas no estudo dos movimentos sociais na América Latina. IN: **Cadernos CRH**, dossiê: movimentos sociais e política, Salvador, v. 21, n. 54, p. 439-455, set./dez. 2008.

_____. (org.) **Movimentos sociais no início do século XXI: antigos e novos atores sociais**. 2ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2004.

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, v. 58, n. 1, p. 193-223, 2003.

HANSENBALG, C.; GONZALES, L. **Lugar de negro**. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1982.

HERINGER, Rosana. A luta contra o racismo e pela igualdade racial no Brasil a partir da redemocratização. In: ROMANO, Jorge O.; ATHIAS, Renato; ANTUNES, Marta.(Org.). **Olhar crítico sobre participação e cidadania: trajetórias de organização da governança no Brasil**. São Paulo: Expressão Popular, p.222-249, v.2, 2007.

HERINGER, Rosana. Promoção da igualdade racial no Brasil: um objetivo democrático. **Teoria e Pesquisa**, jan./jun., p. 285-301, 2003.

IANNI, Octavio. *et al.* **O negro e o socialismo**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2005.

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

KINGDON, John. **Agendas, alternatives, and public policies**. 3. ed. New York: Harper Collins, 2003.

MANIFESTO À NAÇÃO. Documento entregue a FHC, em durante a Marcha Zumbi contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida. **Movimento Negro Unificado/MNU**, 1995.

MARTINS, Roberto Borges. Desigualdades raciais e políticas de inclusão racial: um sumário da experiência brasileira recente. **CEPAL**, Série Políticas Sociais, nº 82, 2004.

MEDEIROS, Carlos Alberto. **Na lei e na raça: legislação e relações raciais, Brasil- Estados Unidos**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

MELO, Carlos Ranulfo Felix. Eleições presidenciais, jogos aninhados e sistema partidário no Brasil. In: **Revista Brasileira de Ciência Política**, n.4, Brasília, jul./dez., p. 13-41, 2010.

MOVIMENTO NEGRO UNIFICADO 1978-1988: 10 anos de luta contra o racismo. São Paulo: Confraria do livro, 1988.

NASCIMENTO, Abdias do. **Combate ao racismo: discurso e projetos**. Discursos Pronunciados e projetos de lei apresentados pelo Deputado Federal Abdias do Nascimento. Centro de Documentação e Informação. Coordenação de Publicações. Brasília: Câmara dos Deputados, 1983.

_____. **Combate ao racismo: discurso e projetos**. Discursos e projetos de lei apresentados pelo Deputado Federal Abdias do Nascimento. Centro de Documentação e Informação. Coordenação de Publicações. Brasília: Câmara dos Deputados, v. 3,1984.

OLIVEIRA, Cloves Luiz Pereira. O negro e o poder no Brasil: uma proposta de agenda de pesquisa. **Caderno CRH**, Dossiê: raça e democracia nas Américas, Salvador, n. 36, p. 49-67, jan. /jun. 2002.

PAOLI, M. Célia; TELLES, V. da Silva. Direitos sociais: conflitos e negociações no Brasil contemporâneo. In: ALVAREZ, Sonia; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo (Org). **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000.

RIBEIRO, Matilde. As políticas de igualdade racial no Brasil. **Analises e Propostas**, nº 35, abr., 2009.

RISÉRIO, Antonio. **Carnaval Ijexá**: notas sobre afoxés e blocos do nosso carnaval. Salvador: Corrupio, 1981.

RODDEN, Jonathan. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. **Revista de sociologia e política**, n. 24, jun., 2005.

SANTOS, Jocelio Teles dos. O poder da cultura e a cultura no poder: a disputa simbólica da herança cultural negra no Brasil. Salvador: EDUFBA, 2005.

SANTOS, M. A. de Oliveira dos. Transformações político-institucionais dos movimentos negros brasileiros. In: **XIII CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA**, UFPE, 2007.

SILVA, Adailton et. al. Entre o racismo e a desigualdade: da constituição à promoção de uma política de igualdade racial (1998-2008). In: JACCOUD, Luciana. **A construção de uma política de promoção da igualdade racial**: uma análise dos últimos 20 anos. Brasília: Ipea, c. 1. p. 19-92, 2009.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: ROCHMA, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. (Org.) **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, p. 27-64, 2007.

SOUZA, Florentina da Silva. **Afro-descendência em Cadernos Negros e Jornal do MNU**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2006.