

POLÍTICAS DE IGUALDADE RACIAL: POSSIBILIDADES E LIMITES PARA SUA EFETIVAÇÃO EM NÍVEL LOCAL – O CASO DE PORTO ALEGRE

André Luis Pereira¹

Luciana Silveira Egres²

Resumo: O presente trabalho visa expor o quadro de produção e implementação de políticas de igualdade racial no âmbito local. Analisando o caso específico do município de Porto Alegre e do órgão municipal responsável pela implementação dessas políticas – a Secretaria Adjunta do Povo Negro – busca-se aduzir os mecanismos institucionais acionados para tal processo, bem como a relação da sociedade civil, via movimentos negros, com as estruturas de gestão municipal responsáveis pelo desenvolvimento das referidas políticas públicas. A ideia que norteia esse trabalho é de apresentar as condições sociais e políticas que possibilitam, ou não, a execução de políticas públicas voltadas a determinados segmentos sociais, definidos como minoritários. Elencando as disputas em torno da gestão desse processo, o texto pretende indicar em que medida o movimento negro tem se articulado no plano local para gerir as políticas de igualdade racial. Apesar da incursão dos setores sociais menos favorecidos na política partidária formal, é questionável a inserção de suas demandas e a efetivação de políticas públicas que atendam a necessidade de grupos sociais definidos como minoritários. Uma abordagem mais estrutural pode permitir a reflexão sobre qual o lugar das políticas de igualdade racial no âmbito da gestão pública, principalmente no plano local, no qual as ações dos gestores em geral têm como premissa o oferecimento de serviços e recursos que deem visibilidade às qualidades da administração pública.

Palavras-chave: Políticas públicas; Igualdade racial; Relações raciais; Poder local.

Abstract: This paper aims to expose the production framework and implementation of racial equality policies at the local level. Analyzing the specific case of the city of Porto Alegre and the municipal body responsible for implementation of these policies - the Assistant Secretary of the Black People - we seek to adduce the institutional mechanisms used for such a process, and the relationship of civil society, via black movements, with the municipal management structures responsible for the development of such policies. The idea that guides this work is to present the social and political conditions that allow or not the implementation of public policies directed to certain social groups, defined as minority. Listing the disputes over management of this process, the paper seeks to show to what extent the black movement has articulated at the local level to manage racial equality policies. Despite the incursion of disadvantaged social groups in formal party politics is questionable inserting their demands and effective implementation of public policies that address the need to set to minority social groups. A structural approach could allow reflection on what is the place of racial equality policies in public management. Especially at the local level, in which the actions of the general managers are premised on offering services and resources that give visibility to the quality of public administration.

Keywords: Public policy; Racial equality; Race relations; Local government.

¹ Sociólogo, Coordenador do Centro de Saúde Modelo, Secretaria Municipal de Saúde do município de Porto Alegre. Aluno de Doutorado no Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGS/UFRGS). Email: andrepereira1972@gmail.com

² Administradora, assessora técnica da Coordenação de Áreas Técnicas da Secretaria Municipal de Saúde do município de Porto Alegre. Aluna do Curso de Especialização em Saúde Pública do Depto. de Medicina Social da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Email: lucianase@sms.prefpoa.com.br

1 A promoção da igualdade racial: contexto de surgimento

A reconhecida e injustificável desigualdade racial que, historicamente, marca a trajetória dos grupos negros e brancos, assim como sua estabilidade no transcorrer do tempo, faz com que, progressivamente, a discussão concentre-se nas iniciativas necessárias, em termos de ação pública, para o seu enfrentamento.

Muitos diagnósticos, pesquisas e análises têm sido produzidos, no Brasil, sobre a questão racial. Herdeiros dos estudos pioneiros sobre desigualdades raciais nos anos 1970, tais investigações apresentam como propósito elucidar a complexidade das relações e das condições sociopolíticas de negros e não negros que compõem o tecido social no país.

Neste sentido, a progressiva mobilização e atuação dos Movimentos Negros e sua crescente presença no espaço público, apresentando demandas e debatendo a necessidade de formulação de políticas públicas específicas e setoriais, revela muito sobre a importância desta temática para a compreensão da realidade social do Brasil, bem como para a constituição de um campo epistemológico relevante no âmbito da produção de conhecimento. Faz-se ainda relevante a reflexão feita por Santos (2009) acerca da denominação “Movimentos Negros”:

Qual a relevância de se designar movimentos negros e não apenas Movimento Negro, no singular, como feito geralmente por ativistas, meios de comunicação, agências governamentais e por muitas análises acadêmicas? Exatamente porque a noção de movimentos negros capta e traduz de forma mais consistente a dimensão de multifocalidade, pluralidade e plasticidade existente nesse movimento social. Quando nos referimos a Movimento Negro deixa-se implícito uma harmonia aparente, um amplo consenso nos modos pelos quais esse movimento social tem-se organizado e atuado junto à sociedade. Pelo contrário, os movimentos negros são constituídos por organizações de diferentes tipos, escopos, colorações político-ideológicas, objetivos pragmáticos e condições de ação junto ao Estado e à sociedade. (SANTOS, 2009, p. 233-234).

A elaboração da constituição de 1988 foi fortemente marcada pelo debate sobre a chamada dívida social, refletida na desigualdade que marcava a sociedade brasileira, na restrita distribuição da riqueza, derivada do crescimento econômico, e na precária cobertura das políticas sociais. Conforme aponta Luciana Jaccoud (2008),

Com a relação à população negra, observa-se, nesse período, a reafirmação de um diagnóstico no qual o negro é associado à situação de miséria que predomina nas camadas de pior renda da população. O enfrentamento das condições de pobreza e a oferta de melhores condições de educação, de trabalho e de cidadania definem uma pauta importante das demandas dos Movimentos Negros. [...] Além da demanda pela criminalização da discriminação racial, a reivindicação de garantia de reserva de vagas nas instituições públicas de ensino, do primeiro grau à universidade, à população carente (JACCOUD, 2008, p. 57).

A produção de indicadores e dados que demonstrassem a existência e persistência das desigualdades raciais ainda não era o suficiente nem aos Movimentos Negros, nem aos poderes instituídos para que se reclamasse a necessidade de constituir políticas de promoção de igualdade racial. O debate sobre políticas afirmativas não havia começado. A universalização do acesso às políticas sociais que excluía importantes contingentes da população pobre – composta majoritariamente de negros – era ainda uma pauta relevante.

Contudo, se políticas sociais universais são imprescindíveis para o combate às desigualdades raciais em um país com histórico de racialização da pobreza, como é o caso do Brasil, nos últimos 20 anos elas foram, progressivamente, deixando de ser consideradas como únicos instrumentos necessários a serem adotados face ao objetivo de redução das desigualdades raciais. Jaccoud (2008) demonstra que,

Nesse sentido, a discriminação racial e o racismo, atuando de forma a restringir a igualdade de oportunidades e alimentando o processo de manutenção da população negra nas piores posições da sociedade brasileira, passaram a ser objeto cada vez mais presente em debates e proposições. Essa discussão ganhou corpo na cena política com a preparação e realização da *Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e pela Vida*, em 1995. O documento elaborado pela marcha e entregue ao governo defende a implementação de políticas específicas nos campos da educação (incluindo a capacitação de professores para lidar com o tema da diversidade racial e com as práticas discriminatórias), saúde, trabalho, violência e cultura. Propõe também a instituição de ações afirmativas para o acesso a cursos profissionalizantes e a universidades, assim como demanda a representação proporcional dos grupos raciais nas campanhas de comunicação do governo e entidades a ele vinculadas. (JACCLOUD, 2008, p. 59, grifo do autor).

Conforme apontam diversos estudos, (Paixão, 2013; 2013a; Theodoro, 2012; Silvério, 2009; Jaccoud, 2008), as demandas por políticas específicas se aprofundaram durante o processo de preparação para que o Brasil participasse da III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata³. A consolidação de tais demandas como pauta dos Movimentos Negros levou, em 2003, à criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – SEPPIR. Também se consolidaram pautas setoriais e foram desenvolvidas e implementadas ações e programas nos campos da educação e da saúde, com foco no combate ao preconceito e à discriminação.

Conforme aponta Jaccoud (2008), apesar de todo esse movimento que contribuiu para a criação de um organismo público federal voltado à temática racial, bem como para a formulação de iniciativas setoriais e específicas; nos últimos vinte anos, o aumento expressivo da cobertura da população pelas políticas sociais não tem colaborado significativamente para a redução das desigualdades raciais.

É possível aludir que os avanços para a consolidação de políticas sociais universais, em alguma medida, ampliaram o acesso e as oportunidades da população negra, mas, em geral, não alteraram os indicadores históricos que mensuram as desigualdades entre brancos e negros. Sendo assim, o desafio de construir uma sociedade na qual o Estado e as políticas públicas possam beneficiar, de forma geral e abrangente, o conjunto da população, parece estar, no caso brasileiro, diretamente ligado ao enfrentamento da questão racial. A discriminação racial perpassa o tecido social e a teia de relações que, de maneira geral, estrutura o cotidiano, o que reafirma os persistentes patamares de desigualdade. A própria negação da existência de um problema racial contribui para sustentar o processo de reprodução das desigualdades sociais no país.

Ainda que este trabalho tenha como proposta explorar, de maneira analítica, a produção de uma política de promoção da igualdade racial, é possível aludir que os objetivos de redução das desigualdades sociais têm se mostrado insuficientes face à meta de erradicação das desigualdades raciais. Observando, mais uma vez, a reflexão de Jaccoud (2008), percebe-se que,

No Brasil, a consolidação de um Estado democrático não pode mais prescindir da garantia, pelo poder público, da oferta, do acesso e usufruto de direitos não apenas políticos, mas civis e sociais. Mas esses direitos não podem reforçar ou ampliar a desigualdade. Ao contrário, se a igualdade formal sob a qual se assentam os regimes democráticos exige o reconhecimento público do tratamento similar a todos os cidadãos, ela também exige o enfrentamento da desigualdade e dos estigmas de subordinação por mecanismos de promoção e de compensação de naturezas diversas, legitimando o pacto social e político que sustenta as sociedades democráticas modernas (JACCLOUD, 2008, p. 61).

Conforme indica a citação anterior, nas últimas duas décadas, a expansão e a universalização das políticas sociais têm demonstrado os limites do processo de integração e garantia de acesso aos bens e

³ A III Conferência Mundial foi promovida pela ONU e realizada em Durban, na África do Sul, entre 31 de agosto e 7 de setembro de 2001.

serviços públicos, de forma equânime, aos grupos constituídos social e culturalmente como minoritários. Esse fenômeno se retroalimenta com a disposição de mecanismos recorrentes de reprodução do preconceito e da discriminação racial que operam na base de diversas instituições sociais, marcadamente no sistema educacional, nos serviços de saúde, nas instituições responsáveis pela segurança e pelo aparato jurídico.

Desta forma, o reconhecimento da questão racial no Brasil e, de forma mais específica, no plano local, assume duas dimensões fundamentais. Por um lado, responde às demandas por tratamento entre brancos e negros; processo complexo que carece de enfrentamento dos já referidos mecanismos de produção e reprodução de desigualdades raciais, o que requer a construção de patamares efetivos e concretos de equivalência e reconhecimento com vistas à produção de uma cidadania consistente. Por outro lado, o respeito à constituição identitária do ser negro(a) requer uma profunda reflexão nos padrões culturais de formação de uma identidade nacional; isto porque a contribuição africana e afrodescendente à formação social brasileira ainda é tomada sob a perspectiva da força de trabalho – via de regra, em atividades de menor expressão e, inclusive, justificada pela condição da escravização –, mas, principalmente, pela ausência de reconhecimento de um contributo das epistemes de matriz africana ao processo de construção desta tão aludida identidade nacional brasileira.

2 Desafios à formulação de políticas de promoção da igualdade racial

Discutir políticas e instrumentos de combate à desigualdade racial implica debater um conjunto amplo de fenômenos que estão na base da formação e do estabelecimento de relações na sociedade brasileira. Consiste em questionar as hierarquias fundamentadas no processo histórico de afirmação de uma supremacia racial branca. Conforme afirma Abdias do Nascimento (1980),

A luta comum dos povos negros e africanos requer o conhecimento mútuo e uma compreensão recíproca que nos têm sido negados, além de outros motivos, pelas diferentes línguas que o opressor branco-europeu impôs sobre nós, através do monopólio dos meios de comunicação, do seu controle exclusivo dos recursos econômicos, das instituições educativas e culturais. Tudo isto tem permanecido a serviço da manutenção da supremacia racial branca. (NASCIMENTO, 1980, p. 16).

O autor visa demonstrar que o conjunto de ações a que se refere o sistema de estratificação racial que conforma as relações sociais e raciais no país impede a população negra de ter qualquer possibilidade de conhecimento mútuo de suas realidades. Esta limitação faz com que o não reconhecimento dos vínculos culturais e ideológicos entre africanos e afrodescendentes nas diásporas impeça a promoção de qualquer tipo de integração do ponto de vista da ação política coletiva.

Apesar dos muitos limites engendrados a sua discussão, a presença do tema das desigualdades raciais indica aumento, não só no debate público e acadêmico, mas como alvo de preocupação governamental, com a qual tem se constituído um conjunto de iniciativas. Como referência histórica e social no que concerne às políticas de promoção da igualdade racial, cabe aqui um breve resgate do tema.

Na esteira do processo de construção de uma agenda político-institucional relativa à questão racial, em 1987 o Governo Federal lança o Programa Nacional do Centenário de Abolição da Escravatura (PROCEM) em alusão à data que marca o término legal do sistema escravagista no país. Seu objetivo era a reflexão sobre a realidade do negro no Brasil. As atenções do PROCEM estavam voltadas para a cultura negra e a valorização dessa comunidade na sociedade brasileira.

No ano seguinte é criada a Fundação Cultural Palmares (FCP), órgão de Estado destinado às questões do negro na sociedade brasileira. O objetivo da FCP é “promover a preservação dos valores culturais, sociais e econômicos decorrentes da influência negra na formação da sociedade brasileira” (FCP, 2008). A FCP é uma fundação pública, vinculada ao Ministério da Cultura, e organizada em duas diretorias: a Diretoria de Promoção, Estudos, Pesquisa e Divulgação da Cultura Afro-Brasileira (DEP) e a Diretoria de Proteção ao Patrimônio Afro-Brasileiro (DPA).

A primeira instituição política brasileira relacionada à população negra é, então, voltada aos aspectos culturais dos negros, com suas duas diretorias diretamente articuladas com o legado histórico dessa comunidade no Brasil. A FCP não possui nenhum outro órgão preocupado com outros aspectos da questão racial no Brasil, seja o combate à democracia racial ou a maior inserção do negro no mercado de trabalho.

As ações estatais desenvolvidas até o final dos anos 80 giravam em torno da promoção e valorização das comunidades marginalizadas, sem que a desigualdade racial se constituísse como um alvo dessas ações. É durante os anos 90 que novas respostas ao problema racial foram implementadas e os Movimentos Negros se posicionaram frente ao Estado.

No ano de 2003, após a inserção do debate sobre a questão racial no âmbito da campanha eleitoral, o recém-eleito presidente Luiz Inácio Lula da Silva anuncia a criação da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), órgão que nasce com o compromisso de institucionalizar os pleitos e as demandas da comunidade negra junto à gestão pública no âmbito federal. Deste modo, a SEPPIR tem como objetivo não apenas promover políticas, mas articular, nas diversas esferas sociais, a criação de políticas para combater a desigualdade racial. A SEPPIR institucionaliza a necessidade de enfrentar a desigualdade racial em todas as esferas da vida social. O patamar de discussão não é a cultura, não é o trabalho, é onde quer que se encontrem evidências dessa desigualdade.

Com a criação da SEPPIR, o Governo Federal sinalizou para o fortalecimento das ações afirmativas e para a construção de um projeto mais estruturado de combate ao racismo, à discriminação e às desigualdades raciais. Entretanto, sua atuação nesse campo ainda pode ser caracterizada como tímida. Mas, apesar do pequeno número de ações promovidas pela SEPPIR, os últimos anos, a partir da iniciativa de outros atores e sob forte presença dos Movimentos Negros, viram o desenvolvimento de novas experiências em torno da temática racial no âmbito das políticas públicas.

No âmbito federal, algumas ações lograram êxito e conseguiram impactar, de forma significativa, no âmbito institucional os setores envolvidos com a produção de políticas sociais; dentre elas é possível destacar quatro ações de maior relevância:

- I. O Programa de combate ao Racismo Institucional (PCRDI);
- II. Ações afirmativas de promoção de acesso ao ensino superior (Programas de Cotas);
- III. Ações de implementação da lei 10.639/2003, a qual estabelece a obrigatoriedade da inclusão do estudo da História e da Cultura Afro-brasileira no currículo do ensino básico;
- IV. Programa de Promoção da Igualdade de Oportunidades para Todos, do Ministério Público do Trabalho (MPT).

Essa postura do governo federal desencadeou um processo do tipo “efeito cascata”, pois ocorre a partir daí a replicação em estados e municípios da criação de secretarias e gabinetes destinados ao fomento de políticas de promoção da igualdade racial no âmbito local. Para a análise ora apresentada, pretende-se problematizar o caso da Secretaria Adjunta do Povo Negro (SAPN), órgão criado em 2009 pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre com o intuito de promover políticas de igualdade racial no espaço municipal. Os documentos consultados nesta pesquisa apontam que

A SAPN foi criada com o escopo de estabelecer a política de promoção da igualdade racial. Priorizando questões de gênero, juventude, comunidades remanescentes de quilombolas e matriz africana, sem deixar de lado as pautas estruturais como educação, saúde, cultura, habitação, emprego, renda e segurança. Também tem objetivo de zelar pelo cumprimento da legislação protetiva do negro, garantindo apoio e assistência aos movimentos sociais na construção de fóruns regionais para articulação de ações e recursos específicos para este segmento e, ainda, participar de encontros, reuniões, seminários e os variados tipos de atividades que abordem a temática. Tem o intuito de preservar a autoestima e resgatar a rica contribuição do negro na consolidação da nação democrática, soberana e desenvolvimentista. (Secretaria Adjunta do Povo Negro, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2009).

A ideia que norteia esse trabalho visa apresentar as condições sociais de possibilidades à existência desse órgão. Elencando as disputas em torno da gestão desse espaço, o texto objetiva indicar

em que medida os movimentos negros têm se articulado no plano local para gerir as políticas de igualdade racial. Apesar da incursão dos setores sociais menos favorecidos na política partidária formal, é questionável a inserção de suas demandas e a efetivação de políticas públicas que atendam às necessidades de grupos sociais definidos como minoritários.

Uma abordagem mais estrutural pode permitir a reflexão sobre qual o lugar das políticas de igualdade racial no âmbito da gestão pública, principalmente no plano local, no qual, em geral, as ações dos gestores têm como premissa o oferecimento de serviços e recursos que deem visibilidade às qualidades da administração pública. Portanto, a implementação de políticas que requerem o entendimento da complexidade dos mecanismos que moldam e organizam as sociedades têm grandes chances de rejeição e incompreensão por boa parte da população. Especificamente, no caso de Porto Alegre, esse fenômeno revela-se pelas constantes críticas e questionamentos à existência e manutenção de um setor exclusivo, responsável pelo fomento de políticas de igualdade racial.

Este texto pretende ainda provocar a reflexão sobre os dilemas e possibilidades, bem como os avanços e limites de um segmento da sociedade civil que tem logrado relativo êxito no atendimento de suas demandas e encontra-se, agora, em uma encruzilhada marcada por duas perspectivas diversas, a saber: por um lado, a radicalização de sua atuação política e, por outro, sua inserção nos espaços formais de poder político institucional.

3 Gestão pública local e políticas públicas para reduzir desigualdades

Nas últimas décadas, a sociedade civil passou a se articular de maneira diferente na sua relação com o Estado. Observa-se o resgate da importância dos governos locais, a vigência de regimes mais democráticos, a valorização do processo de descentralização, novas articulações entre poder público, sociedade e atividade produtiva, a preocupação com a preservação ambiental e a melhoria da qualidade de vida. Esses são elementos importantes para a construção de espaços públicos participativos.

No que se refere à organização institucional das esferas de gestão, a ex-ministra da SEPPIR, Matilde Ribeiro (2009), afirma que

As políticas públicas, as leis e as ações afirmativas têm feito parte de uma movimentação da sociedade civil e também de governos, mudando cenários na vida política nacional. É nesse contexto que têm sido realizadas conferências nacionais, nas quais ocorrem momentos de reflexão e proposição que contribuem para avanços na lógica de priorização e na elaboração de respostas às reais necessidades da população brasileira, de maneira negociada, com a interseção de governos e sociedade civil (RIBEIRO, 2009, p. 26).

Tal assertiva demonstra que há a manifesta intenção de grande parte dos gestores em “dar ouvidos” à sociedade civil no que tange aos temas referentes à redução de desigualdades e no tratamento isonômico dado aos mais diversos segmentos sociais. Como sustenta Avritzer (2002), o processo de democratização brasileiro marca-se pela ação coletiva de atores sociais que, em sua luta contra o autoritarismo, limitam o poder do Estado, geram potenciais organizativos no terreno da sociedade civil e constroem alternativas de organização social e política.

Santos e Avritzer (2002) destacam o papel dos novos atores na cena política, cuja atuação questiona a exclusão social e a ação do Estado, bem como se voltam para a ampliação do político, para a transformação das práticas dominantes, para a cidadania e inclusão, enfatizando as possibilidades de constituição de uma nova gramática social e de relações entre o Estado e a sociedade, incluindo a possibilidade de experimentalismo na esfera do Estado.

Nesse sentido, as possibilidades de renovação e ampliação no âmbito das políticas públicas carecem da influência dos atores coletivos no alargamento dos limites da agenda pública e do seu conteúdo. A consolidação de demandas apresentadas por segmentos exclusivos no conjunto das sociedades só se confirma a partir da participação cidadã na formulação de políticas públicas e decisões estatais e, também, com a valorização da deliberação pública, recurso que permite aos entes envolvidos a evocação da democracia participativa como mecanismo de qualificação da gestão pública,

proporcionando ainda a manutenção de um sistema institucional relativamente aberto e propício à experimentação de alternativas de gestão mais igualitárias.

É importante salientar que, por mais permeável que se apresente o espaço do político na atualidade, ainda existem sérias resistências à luta por implementação de políticas públicas que busquem reduzir desigualdades entre segmentos sociais diversos, principalmente quando os temas em questão referem-se a disparidades étnico-raciais e de gênero.

Também carece de reflexão o fato de que o espaço político brasileiro caracteriza-se pela ausência de representação dos segmentos sociais historicamente alijados dos processos decisórios no que se refere à estrutura política formal, bem como que a formação sociopolítica do Brasil privilegiou as elites dominantes no que diz respeito ao estabelecimento de benefícios sociais e econômicos aos diversos estratos da sociedade brasileira. Neste sentido, a população negra é um dos segmentos sociais mais afetados pela falta de inserção nesse ambiente.

Logo, os conflitos relacionados à estratificação social e racial, quando transferidos para a esfera da política formal, assumem novas formas de embate e são minimizados pela sub-representação de diversos setores na arena política, dentre eles a população negra. A ideia de que o Brasil é um país sem estratificações raciais impediu, durante longo tempo, a ascensão da população negra aos espaços de poder da política formal.

Na atualidade, a relação do Estado com a sociedade apresenta novos desafios. Quanto mais se amplia a prática democrática, maior é a exigência por uma participação qualificada da sociedade civil e, consequentemente, se expande também a heterogeneidade dos sujeitos que se articulam de forma mais complexa. Conforme aponta Oliveira (2003),

Os sujeitos sociais coletivos potencializam a participação, conferindo-lhe um caráter político transformador. Assim, a atuação nos conselhos setoriais de políticas públicas, nas conferências das cidades, no orçamento participativo, nos processos de eleição de prioridades para o município e demandas da comunidade são exemplos de participação política transformadora da cultura política tradicional, do poder público centralizado, onde o indivíduo não passa da condição de cliente da política. Essas práticas de participação fortalecem o surgimento de valores de solidariedade, de ação coletiva, de participação ativa, de prática política cidadã cotidiana. Essa noção de cultura política deve ser considerada não como uma variável independente, mas um fator impulsionador da participação política e da construção da democracia em suas diversas dimensões. (OLIVEIRA, 2003, p. 72).

A assertiva acima demonstra que a maior permeabilidade das gestões públicas às temáticas relativas aos segmentos sociais minoritários tem permitido que a cidadania se torne efetiva, na medida em que estes grupos apresentam suas demandas aos entes públicos e conseguem auferir resultados significativos para as mesmas. Contudo, em termos práticos, tal afirmação precisa ser relativizada, pois, apesar das possibilidades de implementação de políticas públicas que visem reduzir desigualdades sociais, quando se analisa o campo empírico de exercício de tais políticas os entraves burocráticos e ideológicos para a realização dos mesmos precisam ser contemplados.

4 As políticas de promoção da igualdade racial no município de Porto Alegre

A temática racial assumiu lugar de destaque na dinâmica da gestão pública atual. Não é possível pensar deliberações governamentais e ações de Estado sem que o recorte étnico-racial seja contemplado. Considerando o âmbito institucional, a situação da população negra mostra avanços na busca de expansão da cidadania desse segmento social. No país, ampliaram-se os canais de participação e mesmo as possibilidades de conquista de um cargo nos poderes executivo e legislativo. “Há representantes da população negra nas câmaras municipais, nas assembleias legislativas estaduais, no Congresso e Senado Federal e os negros inserem-se também, no aparato do Estado em todos os níveis” (SILVA, 2004, s/p).

Assim, a construção da cidadania está diretamente vinculada a um processo histórico no qual a exclusão e a marginalização dos indivíduos negros foram socialmente erigidas. A desconstrução desse processo passa pela inserção da população negra nos espaços decisórios da política, para além da simples representação, tendo como objetivo principal a participação nas deliberações que discorrem sobre as demandas políticas.

4.1 Características da população negra no município de Porto Alegre

Em relação à caracterização da população negra, negro⁴ é quem se autodeclara preto ou pardo. Embora a ancestralidade determine a condição biológica com a qual se nasce, há toda uma produção social, cultural e política da identidade racial/étnica no Brasil que apresenta a categoria negro como quesito analítico melhor adequado à autoidentificação e ao reconhecimento como segmento populacional. No município de Porto Alegre, para o ano de 2010, os dados censitários do IBGE evidenciam um crescimento deste segmento populacional ao longo da última década.

A Tabela 1 demonstra que esse acréscimo, para a

população negra, foi da ordem de 3,68%, enquanto a população não negra apresenta um decréscimo de 3,79%. Os dados demonstram uma alteração no cenário demográfico da cidade, apontando para uma possível mudança cultural que se observa no último Censo. Tendo em vista o aumento considerável em termos percentuais e absolutos dessa população, percebe-se um maior reconhecimento identitário dos negros. A população negra aumentou sua participação demográfica, saindo de 16,56% em 2000 para 20,24% em 2010. Em números absolutos, no ano de 2000, 225.356 mil pessoas se autoidentificavam como negros; já no ano de 2010, esse número passou para 285.301 mil pessoas. Enquanto a população negra teve um crescimento absoluto de 59.945 mil pessoas, a população total teve uma variação absoluta menor, aumentando na última década em 48.761 mil pessoas. Esse dado mostra que, em números absolutos, a população negra cresceu mais do que o conjunto da população em geral.

A Tabela 2 apresenta a distribuição da população negra por região do Orçamento Participativo. Cabe frisar que as informações são apresentadas tanto para a cidade, como para as Regiões do Orçamento Participativo (OP). É importante ressaltar ainda que as Regiões do OP consistem na forma como a cidade de Porto Alegre divide seu território e, também, se organiza para participar no orçamento da

Tabela 1 – População total de Porto Alegre por Cor/Raça – 2000 e 2010.

Porto Alegre	2000		2010		Percentual variação 10/00	
	Número	Percentual	Número	Percentual	Número	Percentual
Negra	225.356	16,56	285.301	20,24	59.945	3,68
Branca	1.121.310	82,41	1.116.659	79,23	-4.651	-3,18
Indígena	6.355	0,47	3.308	0,23	-3.047	-0,23
Amarela	2.419	0,18	4.062	0,29	1.643	0,11
Sem declaração	5.150	0,38	21	0,00	-5.129	-0,38
Total	1.360.590		1.409.351		48.761	

Fonte: IBGE. Censo Demográfico.

Tabela 2 – Distribuição da população negra por região do OP – ano 2010.

Região do OP	Número	Percentual
Centro	20011	7,23
Centro-Sul	22985	20,73
Cristal	5168	18,68
Cruzeiro	20661	31,59
Eixo Baltazar	23964	23,86
Extremo-Sul	5499	15,77
Glória	11497	27,19
Humaitá/Navegantes	9095	20,82
Ilhas	1742	20,91
Leste	30403	26,60
Lomba do Pinheiro	19969	32,05
Nordeste	14381	38,62
Noroeste	9620	7,35
Norte	20840	22,81
Partenon	33879	28,49
Restinga	23382	38,50
Sul	11964	14,36
Porto Alegre	285301	20,24

Fonte: IBGE – Censo Demográfico. Elaboração: ObservaPOA – Observatório da Cidade de Porto Alegre.

⁴ De acordo com a convenção do IBGE, fundamentada Resolução 196/96. Normas de Ética em Pesquisa Envolvendo Seres Humanos (VI. Protocolo de pesquisa. VI. 3 informações relativas ao sujeito da pesquisa [...] cor [classificação do IBGE]). OLIVEIRA, Fátima. Ser negro no Brasil: alcances e limites. ESTUDOS AVANÇADOS 18 (50), 2004, p. 57.

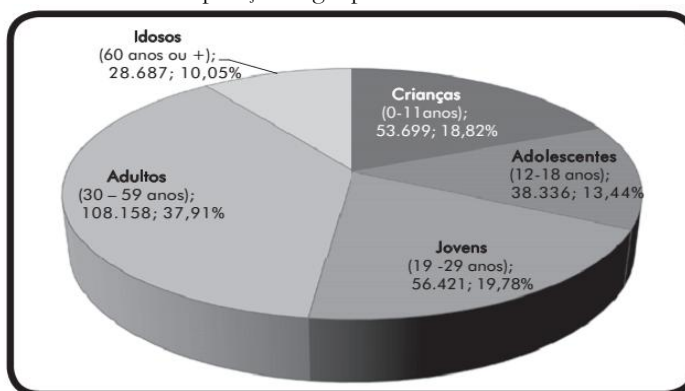
prefeitura, apresentando suas demandas de serviços e obras específicas para cada região. Essa divisão foi aprovada pelo Conselho do Orçamento Participativo em 1997, compatível com o Plano Diretor (PPDUA, LC 434/99). Aqui, nesse texto, as Regiões do OP foram utilizadas como divisão territorial da cidade.

As regiões Nordeste e Restinga são identificadas com maior incidência de população negra, as quais possuem, respectivamente, 38,62% e 38,5% de seu contingente populacional identificado como negro. Já as regiões Noroeste e Centro são as que possuem menor incidência de identificação da população negra, a qual perfaz, respectivamente, 7,35% e 7,23% da população dessas regiões.

Outro dado analisado refere-se à distribuição etária da população no município de Porto Alegre. Aproximadamente 38% da população negra é composta por adultos, com faixa etária entre 30 e 59 anos. Já os jovens entre 19 e 29 anos compõem o segundo maior grupo populacional entre os negros, perfazendo um percentual aproximado de 19,8%. Somados à população infantil, a qual corresponde a um percentual próximo aos 19%, permite evidenciar crescimento dessa população, dado revelado pelo aumento substancial de negros entre dois períodos censitários, a saber: 2000 e 2010.

Ainda caracterizando a população negra do município de Porto Alegre, um dado que preocupa quanto a sua incidência refere-se à população adulta em situação de rua. Em 2011 foram identificados 1.347 mil moradores de rua adultos em Porto Alegre, sendo que, destes, 55,3% foram definidos como negros. Mais da metade da população adulta em situação de rua pertence ao grupo populacional que, historicamente, está condicionado à categoria de minoria. Esse dado revela também a necessidade de ações do poder público no sentido de dirimir essa realidade, a partir da concepção de políticas públicas que apresentem como escopo a supressão da desigualdade racial nos mais diferentes estratos sociais.

Gráfico 1 – População negra por faixa etária – ano 2010.



Fonte: IBGE – Censo Demográfico. Elaboração: ObservaPOA – Observatório da Cidade de Porto Alegre.

Tabela 3 – População adulta em situação de rua em Porto Alegre, segundo Raça/Cor 2011.

Raça/Cor	Cor/Raça atribuída pelo entrevistador	
	Número	Percentual
Negra	745	55,3
Branca	505	37,3
Amarela	1	0,1
Indígena	13	1
Outra, não especificada	8	0,6
NR	75	5,6
Total	1347	100

Fonte: Cadastro dos Adultos em situação de rua de Porto Alegre, 2011. *Frequências estimadas com base em 1054 entrevistados. Elaboração: ObservaPOA – Observatório da Cidade de Porto Alegre.

4.2 A Secretaria Adjunta do Povo Negro no contexto da gestão pública em Porto Alegre

A Secretaria Adjunta do Povo Negro (SAPN) foi criada em 2009 como Gabinete do Povo Negro (GPN) e vinculada de forma técnica e administrativa ao Gabinete Executivo do Prefeito do município de Porto Alegre. A partir de 2013, houve a conversão para a Secretaria Adjunta, e a posterior vinculação à Secretaria Municipal de Direitos Humanos (SMDH). A secretaria tem como premissas o assessoramento, a articulação e a formulação de políticas públicas que objetivem o combate a todas as formas de racismo.

A articulação com os órgãos da administração do município tem a função de garantir a implementação dos programas e projetos que envolvam a plena cidadania do povo negro. Também é uma meta instituir a política municipal de promoção da igualdade racial, para que sirva como documento básico na formulação dos planos de ação e traduza as demandas e necessidades da população negra enquanto ator social e coletivo, bem como partícipe da municipalidade. Também projeta promover intercâmbio com instituições para dialogar com a temática étnico-racial, com vistas a buscar subsídios de pesquisa e de recursos financeiros para o desenvolvimento de análises sobre as condições socioeconômicas da população negra no município.

Conforme apontam os documentos que definem as ações da SAPN, “As ações desenvolvidas estão atreladas ao que foi indicado na 3ª Conferência Mundial contra o racismo, a discriminação, o preconceito, o racismo, a xenofobia e as intolerâncias correlatas” (PMPA. Política Municipal de Igualdade Racial, p.2). A SAPN (2009) afirma que visa estabelecer a política de promoção da igualdade racial, priorizando questões de gênero, juventude, comunidades remanescentes de quilombolas e matriz africana, sem deixar de lado as pautas estruturais como educação, saúde, cultura, habitação, emprego, renda e segurança. Também tem como objetivo zelar pelo cumprimento da legislação protetiva do negro, garantindo apoio e assistência aos movimentos sociais na construção de fóruns regionais para articulação de ações e recursos específicos para este segmento, bem como participar de encontros, reuniões, seminários e os diversos tipos de atividades que abordem a temática.

Conforme apontam os documentos pesquisados durante a pesquisa,

A missão da SAPN é fortalecer a política de acordo com o modelo de gestão vigente, que está pautado em três eixos estruturais: o ambiental, o econômico-financeiro e o social, os quais se desdobram em doze programas e em ações. Com base nesse conceito estão sendo realizadas atividades que garantem um ambiente harmônico e um capital político adequado, dois elementos indispensáveis para a consolidação da autonomia administrativa. Cumprindo a agenda nacional, a SAPN está caminhando para obter a condição de autonomia financeira, tendo excelência na área de promoção da igualdade racial, reafirmando o caráter plural da etnia porto-alegrense. (SAPN/PMPA 2012, s/p.).

A SAPN foi pensada e estruturada como um órgão com razoável autonomia dentro do modelo de gestão pública apresentado pela PMPA na última e atual gestão (2009-2012/2013-2016). Tal estrutura, desenvolvida nos mesmos moldes da SEPPIR, indica uma evidente influência da instituição federal na distribuição técnico burocrática dessa secretaria.

Uma questão bastante importante no cenário das relações raciais em Porto Alegre refere-se à territorialidade das comunidades tradicionais no meio urbano. Respeitando os modos alternativos de organização de negros e negras conforme suas especificidades e cada região da cidade, tendo-os como elementos formadores da rica e vasta cultura porto-alegrense, as comunidades tradicionais se tornam marcos de referência e preservação, estando presente o imaginário popular. Os territórios de identidade negra são símbolos da luta pela igualdade de oportunidades e da resistência, como as comunidades remanescentes de quilombolas, os clubes sociais, as escolas de samba, os terreiros de matriz africana e outras expressões que sintetizam o valor do bem maior que é a dignidade humana e valorização das diferenças.

Cabe salientar que, para muitos militantes – principalmente aqueles vinculados ao serviço público municipal e lideranças do Movimento Negro que tiveram alguma participação na concepção dessa secretaria – houve um retrocesso no âmbito da participação política institucional quando da vinculação da mesma à SMDH. Afirma-se que, mesmo com as dificuldades impostas pela burocracia, e, também, pela incapacidade dos gestores em compreender a necessidade de uma postura efetiva na implementação das políticas de igualdade racial, ter vínculo direto com o Gabinete Executivo do prefeito possibilitava ao menos dar visibilidade às demandas dessa secretaria. Argumenta-se ainda que, no momento de definição do novo arranjo político-institucional do município de Porto Alegre, com a redistribuição de secretarias e demais autarquias, perdeu-se a oportunidade de criar uma secretaria

municipal de igualdade racial com plena autonomia e em condições isonômicas com as demais secretarias.

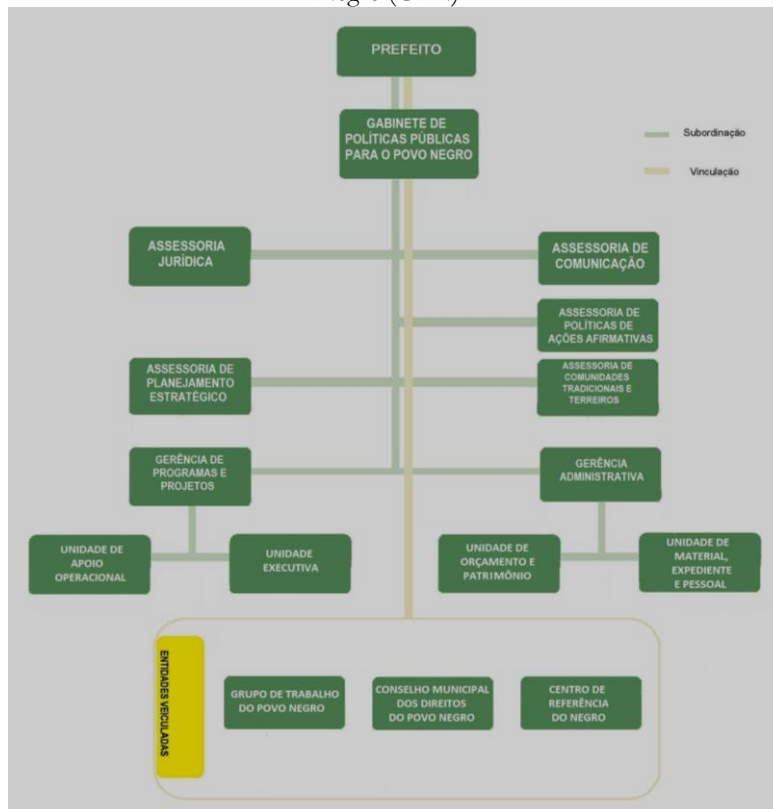
O Organograma 1 apresenta o modelo inicial de organização do Gabinete do Povo Negro (GPN), o qual, no início de 2013, passou a compor a estrutura de secretarias adjuntas da Secretaria Municipal de Direitos Humanos (SMDH) da Prefeitura de Porto Alegre.

O Organograma 2 apresenta a forma como foi recolocada a Secretaria Adjunta do Povo Negro em relação à atual estrutura de gestão definida pelo atual prefeito em contrato de gestão ratificado por todas as secretarias do município, no ano de 2013.

O Governo Municipal afirma ter o compromisso de romper com a fragmentação que marcou a ação estatal de promoção da igualdade racial. Nesse sentido, pretende incentivar os diversos segmentos da sociedade e esferas de governo a buscar a eliminação das desigualdades raciais no município.

Assim, compete também à gestão pública, em nível local, a implantação de ações, norteadas pelos princípios da transversalidade, da participação e da descentralização, capazes de impulsionar transformações de fôlego na organização sociocultural do município com o claro e manifesto objetivo de dirimir as desigualdades raciais.

Organograma 1 - Modelo inicial de organização do Gabinete do Povo Negro (GPN).



Fonte: PMPA, Secretaria Adjunta do Povo Negro.

Organograma 2 - Secretaria Adjunta do Povo Negro.



Fonte: PMPA, Secretaria Adjunta do Povo Negro.

Ao criar o Gabinete de Políticas Públicas para o Povo Negro (GPN), posteriormente SAPN, o Governo Municipal definiu os elementos estruturais e de gestão necessários à constituição de um núcleo formulador, coordenador de políticas públicas e articulador dos diversos atores sociais, públicos e privados, para a consecução dos objetivos que visem reduzir, até sua completa eliminação, as desigualdades raciais que permeiam a sociedade porto-alegrense.

Foi delegada à Secretaria Adjunta do Povo Negro a responsabilidade de fortalecer o protagonismo social de segmentos específicos, com a garantia de acesso da população negra e da

sociedade em geral a informações e ideias que contribuam para alterar a compreensão coletiva relacionada ao padrão de relações raciais estabelecidas no Município, no Estado e na União.

O governo local indica ainda sua pretensão de fornecer aos agentes sociais e instituições, conhecimento necessário à mudança de mentalidade para eliminação do preconceito e da discriminação raciais para que seja incorporada a perspectiva da igualdade racial.

O principal produto desse processo evidencia-se pela criação do Plano Municipal de Promoção da Igualdade Racial (PLAMUPIR). Este indica ao município as metas para superar as desigualdades raciais existentes em Porto Alegre, por meio da adoção de ações afirmativas associadas às políticas universais. Aprovado pelo Decreto nº 17.789/2012, o PLAMUPIR tem como base as propostas apresentadas na I e II Conferências Municipais de Promoção da Igualdade Racial.

Na prática, o plano vai garantir o recorte étnico-racial no conjunto das políticas públicas executadas pelo governo, seguindo os princípios da transversalidade, descentralização e gestão democrática. Define ainda, por meio do Plano Plurianual, a alocação de recursos no orçamento do Município. O Plano Municipal de Promoção da Igualdade Racial é gerenciado pelo Comitê de Articulação e Monitoramento⁵. As competências do referido comitê estão definidas pelas seguintes responsabilidades:

- I – propor ações, metas e prioridades;
- II – estabelecer a metodologia de monitoramento;
- III – acompanhar e avaliar as atividades de implementação;
- IV – promover difusão do PLAMUPIR junto a órgãos e entidades governamentais e não governamentais;
- V – propor ajustes de metas, prioridades e ações;
- VI – elaborar relatório anual de acompanhamento das ações do PLAMUPIR;
- VII – propor revisão do PLAMUPIR, semestralmente, considerando as diretrizes emanadas das Conferências Municipais de Promoção da Igualdade Racial.

Como indicam os documentos oficiais consultados, o Comitê de Articulação e Monitoramento do PLAMUPIR poderá instituir comissões técnicas com a função de colaborar para o cumprimento das suas atribuições, sistematizar as informações recebidas e subsidiar a elaboração dos relatórios anuais.

Outras duas instâncias de institucionalização do movimento negro em Porto Alegre são: o Grupo de Trabalho do Povo Negro (GTPN) e o Conselho Municipal de Direitos do Povo Negro (CNEGRO). O GTPN é um organismo criado para fomentar a concepção de pluralidade racial no serviço público, no âmbito municipal, sendo composto por servidores nomeados pelo Prefeito e representantes de cada secretaria, autarquia ou empresa pública do município. O grupo tem como atribuições:

- I) Proporcionar a instrumentalização do poder público municipal na formulação de políticas públicas específicas para o Povo Negro;
- II) Contribuir para que os servidores municipais sejam agentes multiplicadores no processo de implementação da Lei Municipal nº 8.470, de 21 de março de 2000;
- III) Promover, juntamente com a sociedade civil, a reflexão crítica acerca da história do Povo Negro, para que se possa compreender melhor as desigualdades sociorraciais;
- IV) Contribuir para a valorização da identidade e da autoestima do Povo Negro;

⁵ O Plano Municipal de Promoção da Igualdade Racial é gerenciado pelo Comitê de Articulação e Monitoramento, no âmbito do GPN, do GP, integrado por: I 1 (um) representante de cada um dos órgãos, a saber: a) GPN, que o coordenará; b) Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local (SMCPGL); c) Secretaria Municipal de Direitos humanos e Segurança Urbana (SMDHSU); d) Secretaria Municipal de Cultura (SMC); e) Secretaria Municipal de Educação (Smed); f) Secretaria Municipal de Saúde (SMS); g) Secretaria Municipal da Juventude (SMJ); h) Secretaria Municipal do Trabalho e Emprego (SMTE); i) Secretaria Municipal de Administração (SMA); j) Secretaria Municipal de Turismo (SMTUR); k) Secretaria Municipal da Fazenda (SMF); l) Procuradoria-Geral do Município (PGM); m) Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC); n) Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB); o) Companhia de Processamento de Dados do Município de Porto Alegre (PROCEMPA); p) Gabinete de Comunicação Social (GCS), do GP; q) Coordenação Municipal da Mulher (CMM), do GP; r) Gabinete de Inovação e Tecnologia (INOVAPOA), do GP; e II – 3 (três) representantes do Conselho Municipal dos Direitos do Povo Negro (CNEGRO).

V) Articular os GTPN's internos de cada secretaria, órgão, fundação, empresa pública e sociedade de economia mista, bem como o conjunto dos servidores.

O Conselho Municipal dos Direitos do Povo Negro (CNEGRO), criado nos termos da Lei Complementar nº 655, de 6 de dezembro de 2010, é órgão normativo, deliberativo e fiscalizador, vinculado à SAPN. Conforme aponta o regimento interno desse conselho, sua criação “é um instrumento fundamental para o aperfeiçoamento da democracia participativa. Tendo como origem o texto da Constituição Federal de 1988, que prevê a ampliação da contribuição do movimento social como elemento essencial para o controle social” (CNEGRO, 2010, s/p).

Muitos ativistas, militantes e gestores são unânimes em afirmar que estruturas como essas são importantes enquanto inovações institucionais híbridas no processo da consolidação da cidadania brasileira, pois buscam articular participação, deliberação e controle social das ações de governo, e têm papel determinante na formação das agendas políticas, especialmente as locais.

Partindo do referencial histórico do município de Porto Alegre, no que tange à participação popular é possível afirmar que mecanismos com esse caráter são verdadeiros espaços de decisões, tendo como competências o viés consultivo, deliberativo e fiscalizador, compostos, em sua maioria, por representantes do poder público e sociedade civil, e se consolidam enquanto instâncias permanentes e sistemáticas. A organização da sociedade e sua participação no conselho de direitos representam uma janela que se abre para o fortalecimento da estrutura pública e de sua base social na garantia dos direitos do cidadão, além de ser a marca da participação popular na gestão pública. Nas palavras da atual secretária responsável pela SAPN, Elisete Moretto, “Um organismo desta natureza expressa o compromisso deste município com os Direitos do Povo Negro, na condição de elemento necessário ao desenvolvimento social, cultural, político e econômico” (Entrevistada na pesquisa).

O Conselho, neste caso, apresenta-se como um instrumento permanente, perene, de Estado, o qual deve se pautar na pluralidade de ideias, a partir da diversidade de entidades e organizações que compõem o seu pleno, tendo como princípio a defesa de uma sociedade que conviva no seu dia a dia com justiça social e igualdade de oportunidades para todos.

Neste sentido, os Conselhos Municipais de direitos têm se constituído em instrumentos oficiais de governo e da sociedade civil organizada, garantindo e efetivando as políticas públicas destinadas a diversos segmentos, inclusive com recorte étnico e racial, fiscalizando o cumprimento da legislação específica, no pleno exercício do controle social, que são os meios legais para diminuir a injustiça estrutural ainda evidente no conjunto da sociedade.

A Prefeitura de Porto Alegre, no intuito de fomentar a reflexão mais complexa acerca da questão racial, segundo afirma a SAPN, destinou um espaço físico em área nobre do município para o desenvolvimento de atividades relacionadas à cultura negra e que compõem as referências e a ancestralidade negra, recursos importantes à constituição de uma identidade positiva no que se refere aos segmentos que orbitam a estrutura social do município.

O Centro de Referência do Negro (CRN) é órgão público vinculado técnica e administrativamente à SAPN. Conforme aponta a gestão municipal, atuará sempre na ampla e irrestrita defesa dos direitos humanos, tendo como foco a preservação e garantia dos direitos do negro. Além de contemplar a multiplicidade, buscará o apoio necessário à materialização das demandas emblemáticas de luta por trabalho, valorização e visibilidade da cultura do Povo Negro.

Trata-se, pois, de um espaço público para a luta pela promoção da igualdade racial constituída pelos vários setores que dão forma ao conjunto de ações afirmativas que propiciam a inclusão do Negro em todos os fóruns de formulação e execução das políticas públicas.

O referido espaço tem caráter pluriétnico e objetiva estar em permanente diálogo com os movimentos sociais, com a iniciativa privada e a sociedade, com foco geral no combate ao preconceito, à discriminação racial e ao racismo, na tentativa de contribuir para a construção de um ambiente saudável e para a garantia dos direitos humanos, conforme preconiza o Artigo 5º da Constituição da República Federativa do Brasil.

A atual secretária Elisete Moretto reforça tais argumentos, afirmando que

O CRN é a conclusão de uma busca incansável por um espaço físico, aberto e multiuso que propicie a valorização da cultura negra através das expressões escritas e orais, tendo como base um acervo documental que estará junto com doações de peças e utensílios para enriquecerem e ao mesmo tempo recuperarem parte da identidade perdida. Mas, mais do que isso garantir a preservação das expressões culturais e do patrimônio material e imaterial do negro, respeitando suas características culturais, ideológicas, filosóficas e históricas (Entrevistada na pesquisa).

A participação e a parceria com entidades não governamentais, universidades, sindicatos entre outros se constituem como símbolos fundamentais e definidores dessa política para que haja um contexto ideal de diálogo na relação com o todo, e, dessa forma, para propiciar a produção de saberes e reflexões complexas e necessárias, estudos mais amplos e pesquisas mais detalhadas que podem servir de base científica para a promoção de cursos, capacitação e formação na área de políticas públicas de direitos humanos.

4.3 Ações afirmativas para ingresso no serviço público em Porto Alegre

A prefeitura afirma que as ações afirmativas, através do sistema de cotas raciais, são medidas temporárias que objetivam minimizar os impactos da exclusão histórica do Povo Negro. A Lei Municipal nº 494, de 10 de setembro de 2003, garante reserva de vagas para afro-brasileiros em concursos públicos para provimento de cargos efetivos, um percentual de 12% (doze por cento) das vagas oferecidas aos afrodescendentes.

Tendo em vista o cumprimento do que pretende o PLAMUPIR, a reserva de vagas foi uma alternativa criada a partir da percepção dos gestores de que o serviço público é um espaço de desigualdade estrutural no que tange às relações raciais. Mais ainda, a ausência de referências na dinâmica cotidiana do serviço público limita a compreensão dos agentes públicos quanto à necessidade de reflexão e, até mesmo, de ações destinadas aos segmentos historicamente aliados das possibilidades de ascensão social, como é o caso da população negra.

4.4 Política Municipal de Saúde da População Negra

De acordo com o Ministério da Saúde, as ações de saúde voltadas à população negra visam inserir o quesito raça-cor como instrumento de identificação de prioridades, programas e políticas públicas. Com isso, a Secretaria Municipal de Saúde (SMS) busca enfrentar questões importantes, como a diferença entre os níveis de mortalidade infantil de negros e brancos menores de um ano. Dados da Fundação Instituto Brasileiro Geografia e Estatística (IBGE) apontam que, entre o período de 1977 a 1993, a redução da mortalidade infantil em menores de um ano de idade foi de 57%. No quesito raça/etnia, a partir da cor da mãe, a redução foi de 43% de menores de um ano de idade em brancos, enquanto na população negra foi de 25%, percentual significativamente menor.

A Secretaria Municipal de Saúde de Porto Alegre constituiu, desde junho de 2004, uma coordenação de políticas de igualdade racial que objetiva transversalizar as políticas existentes e articular as demandas necessárias diretamente com os movimentos negros. Ao reconhecer as especificidades de gênero e raça, torna-se possível a criação de estratégias que efetivem a equidade na atenção à saúde da população negra.

4.5 Avanços nas Políticas Municipais de Igualdade Racial

Cabe ainda ressaltar os recentes avanços em termos de realização das políticas de igualdade racial em Porto Alegre:

- Desenvolvimento de políticas de ação afirmativa, com ênfase no acesso ao serviço público como seu principal expoente;
- Adesão à Política Nacional de Saúde Integral da População Negra;

- Adesão ao Plano Nacional de prevenção à Violência contra a Juventude Negra (Programa Juventude Viva) (em fase de construção);
- O reconhecimento das comunidades tradicionais (com a demanda por regularização fundiária como principal objeto do debate);
- Valorização das religiões de matriz africana, inclusive como espaço de resistência e organização política;
- Adesão ao Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (SINAPIR).

4.6 Institucionalização: cooptação, estratégia ou autonomia?

A SAPN é o resultado de uma conquista ou o escopo de acordos político-partidários que cooptam algumas lideranças e produzem retóricas utilizadas com objetivos eleitorais? Ou ainda, seria a consequência de estratégias para alcançar o ingresso nos espaços institucionais de poder? A percepção preliminar que este trabalho pode apontar é que as organizações do Movimento Negro compreendem o governo como um ator opressor que irá tirar a sua autonomia e liberdade; do outro lado, o governo observa essas organizações como atores que devem permanecer ao seu lado, desmobilizando os conflitos na sociedade e garantindo o seu sucesso eleitoral e a permanência no poder.

A cooptação ganha destaque quando se observa a relação Estado/movimento social. Contudo, essas mesmas organizações continuam buscando o Estado, que é percebido como um espaço necessário para se concretizarem as mudanças. Exercer alguma atividade nos espaços institucionais abertos pela estrutura estatal levaria à cooptação, corromperia a militância e esvaziaria a luta. É nesse sentido que muitos autores definem os movimentos sociais como extrainstitucionais, de modo que a luta é contra o Estado (GOHN, 2007), contra o arcabouço institucional nele depositado (DOUGLAS, 1986). Gohn (2005), em uma análise sobre o protagonismo dos movimentos sociais no início da década de 90 – mais precisamente no período 1990 a 1995 –, aponta:

Houve até quem preconizasse, naqueles anos, que a fase das mobilizações nas ruas, dos movimentos, estava ultrapassada, e que tais mobilizações correspondiam a uma etapa já superada, pois o regime militar havia caído e se tratava agora de atuar apenas no plano institucional. [...] nos primeiros anos da década de 90, não podemos deixar de registrar que houve tensões entre as lideranças na condução dos movimentos urbanos, principalmente em relação a questões como: institucionalização, participação ou não em conselho propostos ou criados pelo poder público, participação em programas governamentais, etc. (GOHN, 2005, p. 79-80).

O trecho acima demonstra como a visão extrainstitucional dos movimentos sociais estava presente nos ativistas e militantes dos anos 1980, preocupados com as consequências que a proximidade com a via institucional e com o Estado traria as suas ações.

A capacidade coercitiva das estruturas políticas formais pode causar ou suscitar formas de desmobilização dadas pela ideia de que o Estado acolhe as demandas dos mais diversos segmentos e que os pleitos devem obedecer ao processo burocrático previsto pela institucionalização.

Por outro lado, a SAPN institucionaliza a necessidade de enfrentar a desigualdade racial em todas as esferas da vida social. Os limites dessa discussão não se dão pela cultura ou pelo mundo do trabalho, mas onde quer que se encontre evidências de tal desigualdade.

Mesmo admitindo a importância das políticas de igualdade racial como mecanismos e recursos para a minimização de desigualdades, é flagrante a fragilidade de uma secretaria adjunta frente à estrutura institucional formal que apresenta a gestão municipal. A própria negociação para a implementação das políticas públicas é limitada à escassa capacidade em termos de recursos. A título de exemplo, a Secretaria de Direitos dos Animais (SEDA) do município de Porto Alegre conseguiu garantir na previsão orçamentária do último plano plurianual quase dez vezes mais recursos que a SAPN; ou seja, aproximadamente R\$3.600.000,00 milhões para a SEDA, contra pouco mais de R\$370.000,00 mil para a SAPN.

- A partir do quadro exposto, alguns questionamentos se apresentam:
- a) Como garantir um Movimento extrainstitucional que mantenha a sua autonomia e, ao mesmo tempo, trabalhe na institucionalidade do Estado?
 - b) A cooptação é a única forma de inserção e orientação no espaço institucional?
 - c) Qual o nível real de predisposição e permeabilidade das estruturas políticas formais aos segmentos tidos como minoritários no cerne das sociedades contemporâneas?

Considerações finais

O enfrentamento de uma questão com a centralidade da temática racial, que perpassa o conjunto das relações sociais no país, não pode prescindir de uma ação de Estado, desenvolvida mediante uma Política Nacional que inclua a adoção de um posicionamento efetivo das instâncias governamentais, e não apenas a SEPPIR. Também as estruturas de gestão estaduais e municipais carecem de um tratamento consistente e efetivo no que diz respeito às políticas de igualdade racial. É necessário que as desigualdades raciais sejam incorporadas como desafios em cada uma das políticas setoriais. Os indicadores superiores de repetência e evasão de crianças negras nas escolas brasileiras aguardam serem transformados em metas para a intervenção da política de educação, da mesma forma que as taxas reduzidas de cobertura de mulheres negras em exames e procedimentos de saúde, a violência policial contra jovens negros, entre inúmeros exemplos que podem ser citados. Ministérios e órgãos setoriais, além do Legislativo e do judiciário, devem ser envolvidos em uma política que tenha diretrizes e metas balizadoras da ação pública, sinalizando para os estados e municípios e para a sociedade sobre a importância da intervenção governamental na busca da igualdade racial.

Dada a importância que esse tema assumiu em termos institucionais, as prefeituras em geral e os partidos políticos, de forma bastante peculiar, têm buscado garantir ou prever em seus programas espaços para o debate sobre a questão racial.

O debate no interior do movimento negro sobre cooptação X autonomia ainda sustenta muitas definições dos rumos desse movimento. Por um lado, a desigualdade racial continua naturalizada em nossa sociedade e a orientação do movimento negro de combater o aliciamento ideológico pode desviar sua atenção, focando a crítica na cooptação, o que pode favorecer o racismo exercido no dia a dia, para que este não seja alvo de políticas públicas.

Em termos hipotéticos e a partir do material analisado até o momento, é possível supor que, em todo o país, o movimento negro passa por um processo avançado de institucionalização. Esse processo, contudo, não afetou o ativismo e a militância negra de maneira homogênea. Há setores do movimento menos permeáveis a essa situação. O maior ou menor grau de institucionalização depende da aquisição de alguns recursos e capacidade para participação no jogo político. Muitos optaram por não participar da disputa institucional e sequer querem corresponder às exigências para atuação na dinâmica do poder. Contudo, em linhas gerais, o movimento participa da arena política formal e de sua lógica formal.

Por fim, o ingresso nas estruturas de governo traz consigo a possibilidade de incremento à execução das demandas relativas às políticas de igualdade racial. No caso de Porto Alegre, essa cobrança parece necessária na medida em que as condições mínimas para garantir o cumprimento de tais políticas não estão pensadas ou geridas de maneira satisfatória.

Referências

AVRITZER, Leonardo; PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. **Democracia, participação e instituições híbridas**. Belo Horizonte: DCP/NUPASS, 2002, Mimeografado.

DOUGLAS, M. **How institutions think**. New York: Syracuse University, 1986.

GOHN, Maria da Glória. **O protagonismo da sociedade civil:** movimentos sociais, ONGs e redes solidárias. São Paulo: Cortez, 2005.

JACCOUD, Luciana. Racismo e República: O debate sobre o tema do Branqueamento e a discriminação racial no Brasil. IN: THEODORO, Mário (Org.). **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil 120 anos após a abolição.** Brasília: IPEA, 2008.

NASCIMENTO, Abdias do. **O quilombismo.** Petrópolis: Editora Vozes, 1980.

OLIVEIRA, Francisco Mesquita de. **Cidadania e cultura política no poder local.** Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

PAIXÃO, Marcelo. **500 anos de solidão:** estudos sobre desigualdades raciais no Brasil. 1. ed. Curitiba: Ed. Apris, 2013.

PAIXÃO, Marcelo. **A lenda da modernidade encantada:** por uma crítica ao pensamento social brasileiro sobre relações raciais e projeto de Estado-Nação. 1. ed. Curitiba-PR: Ed CRV, 2013.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, Secretaria Adjunta do Povo Negro, 2009.

RIBEIRO, Matilde. As políticas de igualdade racial no Brasil. Análises e propostas. São Paulo: FES, 2009. Disponível em: <<http://www.library.fes.de/pdf/files/bueros/brasilien/06429.pdf>> consultado em 29.05.2013>. Acesso em: 25 julh. 2014.

SANTOS, Boaventura de Sousa e AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In. SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia:** os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Marcio André de O. Política Negra e democracia no Brasil contemporâneo: reflexões sobre os movimentos negros. IN: PAULA, Marilene de; HERINGER, Rosana (Orgs.). **Caminhos convergentes:** Estado e sociedade na superação das desigualdades raciais no Brasil. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Boll, ActionAid, 2009.

SILVA, Antônio Ozaí da. A representação do negro na política brasileira. **Espaço Acadêmico**, n.40, 2004. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/040/40pol.htm>>. Acesso em: 07 abr. 2008.

SILVÉRIO, Valter Roberto. Evolução e contexto atual das políticas públicas no Brasil: Educação, desigualdade e reconhecimento. IN: PAULA, Marilene de; HERINGER, Rosana (Orgs.). **Caminhos convergentes:** Estado e sociedade na superação das desigualdades raciais no Brasil. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Boll, ActionAid, 2009.

THEODORO, M. L. (Org.). **Desigualdade racial e políticas públicas no Brasil.** 1. ed. São Carlos: Editora da Universidade Federal de São Carlos, 2012.