

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**NOVAS ELITES DE PODER: OS NEGROS NA ALTA BUROCRACIA BRASILEIRA
(2003-2010)**

TESE DE DOUTORADO

Airton Fernandes Araújo

Porto Alegre

2015

AIRTON FERNANDES ARAÚJO

**NOVAS ELITES DE PODER: OS NEGROS NA ALTA BUROCRACIA BRASILEIRA
(2003-2010)**

Tese apresentada à banca examinadora do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Ciência Política, realizada sob orientação da professora doutora Maria Izabel Noll.

**Porto Alegre
2015**

CIP - Catalogação na Publicação

Araújo, Airton Fernandes
Novas elites de poder: os negros na alta
burocracia brasileira (2003-2010) / Airton Fernandes
Araújo. -- 2015. 209 f.

Orientador: Maria Izabel Noll.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política,
Porto Alegre, BR-RS, 2015.

1. elites. 2. poder. 3. negros. 4. burocracia. I. Noll, Maria Izabel, orient. II. Título.

AIRTON FERNANDES ARAÚJO

**NOVAS ELITES DE PODER: OS NEGROS NA ALTA BUROCRACIA BRASILEIRA
(2003-2010)**

Tese apresentada à banca examinadora do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Ciência Política, realizada sob orientação da professora doutora Maria Izabel Noll.

Tese aprovada em 05/05/2015

Banca examinadora

Prof^a Dra. Maria Saraiva Izabel Noll – PPGCP/UFRGS
(orientadora)

Prof^a. Dra. Georgina Helena Lima Nunes – DEPTOEDU/UFPEL

Prof. Dr. José Carlos dos Anjos – PPGSOC/UFRGS

Prof. Dr. Alfredo Alejandro Gugliano – PPGCP/UFRGS

DEDICATÓRIA

Para os meus adorados filhos, Taiwô P. Araújo
e Ayana P. Araújo, como incentivo de força e
crença.

À Juliana da S. Fernandes (vó) (In memorian)

Agradecimentos

Apesar de que a produção de uma tese seja de vários e longos momentos de solidão do seu autor, ela se torna divisível com outras pessoas em muitos aspectos para a obtenção de resultados e para ter assim, um fechamento mais plausível e satisfeito. Nesse sentido, o trabalho aqui apresentado não seria possível na sua plenitude se não fosse à colaboração de muitos amigos, colegas e familiares.

Inicialmente, eu gostaria de agradecer à Luisa Jussara Coelho, estatística de enorme capacidade e paciência que me auxiliou na organização dos gráficos, dados e suas conclusões.

À Maria Helena Tavera, na época supervisora de gabinete da SEPPIR, pelas oportunas colaborações nas buscas de dados, de pessoas, indicando perfis e possibilitando inúmeros telefones e emails para que as entrevistas pudessem ter o êxito que teve. Ficou o carinho, a amizade e a minha gratidão.

Agradeço o carinho e a compreensão da importância da pesquisa a todos os servidores da SEPPIR, da Fundação Cultural Palmares e dos demais Ministérios do governo federal que responderam os questionários por email e por telefone. Sem suas gratas participações esse trabalho seria infrutífero.

Aos servidores que se recusaram veementemente a participar da pesquisa, meus agradecimentos, porém, suas recusas, possibilitaram o encontro de outras pessoas bem mais interessantes.

Aos senhores Elói Araújo e Carlos Moura pela longa, expressiva e inteligente entrevista por telefone.

À Matilde Ribeiro pela qualidade da entrevista e por todas as informações e pistas de documentos que posteriormente puderam ser de grande valia para esse trabalho.

Agradeço aos amigos e colegas Prof. Dr Hemerson Pase e ao Prof. Dr Cleber Cuti Martins pelas ótimas e pontuais críticas e observações na leitura dessa tese.

À Professora Dra Maria Izabel Noll, minha orientadora, por sua grandeza intelectual investida nesse trabalho, com quem divido todos os aspectos positivos aqui encontrados e isenta dos erros aqui denotados.

Aos professores do Programa de Pós Graduação em Ciência Política da UFRGS, que de alguma forma colaboraram para a consecução da tese.

A todos os professores de minha vida estudantil que foram responsáveis pela minha formação e Caráter, em especial, os da base fundamental, do Grupo Escolar Lima e Silva em Pelotas.

À Julieta da Silva Fernandes Araújo, minha mãe, por adotar-me no momento difícil de minha vida e por ceder sua copa-cozinha para que fosse instalado ali um pequeno escritório e biblioteca.

À Rita Gonçalves dos Santos e Gabriela Marinho pelo carinho e amizade.

Várias outras pessoas e amigos ajudaram de algum modo essa tese, e se não ajudaram para isso, com certeza, suas presenças em minha vida foram e são importantes para a minha inspiração e respiração. Obrigado

EPÍGRAFE

“A tarefa não é tanto ver aquilo que ninguém viu, mas pensar o que ninguém ainda pensou sobre aquilo que todo mundo vê.” Arthur Schopenhauer

RESUMO

Esta tese analisa a presença dos negros na alta burocracia brasileira que exerciam no período entre 2003-2010, cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS) nos mais variados ministérios e, principalmente, na Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) e na Fundação Cultural Palmares. A hipótese central aqui defendida é a de que os mesmos podem ser considerados elites burocráticas nos moldes daquilo que Wright Mills denominou como “método posicional”. O estudo focalizou num grupo de 104 negros que ocupavam cargos de confiança na administração federal em Brasília por ser essa cidade considerada o centro do poder. A partir daí, por intermédio da prosopografia se analisou os dados relativos à trajetória social e políticas destes negros que compõem a alta burocracia brasileira, bem como a sua relação com os movimentos sociais, partidos políticos, sindicatos e sociedade. Além disso, conhecer a sua formação acadêmica, formas de recrutamento, experiência profissional, relevância do cargo ocupado e então, traçar uma radiografia destes negros que ocupam ou ocuparam cargos no governo federal e verificar se existe um caminho para as posições de poder semelhante a outros grupos de elite no Brasil.

Palavras chaves: elites, poder, negros, burocracia

ABSTRACT

This thesis analyzes the presence of blacks in Brazilian high bureaucracy exercised in the period between 2003-2010, Director of positions and Superior Consulting (DAS) in various ministries and especially the Secretariat for the Promotion of Racial Equality (SEPPIR) and the Palmares Cultural Foundation. The central hypothesis defended here is that they can be considered bureaucratic elites along the lines of what Wright Mills termed as "Positional method". The study focused on a group of 104 black held positions of trust in the federal government in Brasilia to be this city considered the center of power. From there, through the prosopography analyzed data on the social and political trajectory of these blacks who make up the Brazilian high bureaucracy, as well as their relationship with the social movements, political parties, trade unions and society. Also, know your academic background, forms of recruitment, work experience, relevance of the position held and then draw a radiograph of those blacks who hold or have held positions in the federal government and whether there is a way for the similar positions of power to other elite groups in Brazil.

Keywords: elite, power, black, burocracy

LISTA DE QUADROS, TABELAS E FIGURAS.

Quadro 1: sistemas sociais e organização burocrática de Georges Gurvitch.....	46
Quadro 2: sistemas sociais e organização burocrática de MacIver e Page.....	47
Quadro 3: órgãos do Ministério da Cultura.....	103
Quadro 4: quadro de pessoal da Fundação Cultural Palmares.....	104
Quadro 5: quadro de pessoal da SEPPIR.....	118
Quadro 6: o quadro administrativo da SEPPIR em 2008.....	120
Quadro 7: orçamento SEPPIR.....	121
Quadro 8: entidades participantes do CNPIR.....	123
Tabela 1: níveis hierárquicos dos DAS.....	149
Figura 1: distribuição relativa para o sexo.....	128
Figura 2: distribuição relativa para a faixa etária.....	129
Figura 3: distribuição relativa para o estado civil.....	130
Figura 4: distribuição relativa renda cônjuge.....	130
Figura 5: distribuição relativa para a escolaridade do cônjuge.....	131
Figura 6: distribuição relativa para a raça/etnia.....	132
Figura 7: distribuição relativa para a região de origem.....	132
Figura 8: distribuição relativa para as categorias de profissões mais prevalentes.	133
Figura 9: nível de escolaridade.....	134
Figura 10: nível de escolaridade comparativo.....	135
Figura 11: distribuição relativa para os cursos de graduação mais prevalentes.....	136
Figura 12: tipo de instituição.....	137
Figura 13: distribuição relativa para os períodos de início e de término do curso de graduação	138
Figura 14: níveis de pós-graduação.....	139
Figura 15: períodos cursados do pós-graduação.....	140
Figura 16: distribuição relativa para o nível de escolaridade dos pais.....	141
Figura 17: distribuição relativa da profissão do pai.....	142
Figura 18: distribuição relativa das profissões das mães.....	143
Figura 19: distribuição relativa para a ocupação dos cargos.....	143
Figura 20: órgãos de lotação.....	145

Figura 21: cargos que ocupam.....	146
Figura 22: distribuição relativa ao tipo de vínculo com o cargo ocupado.....	147
Figura 23: ano de admissão e vínculo.....	148
Figura 24: níveis dos cargos.....	151
Figura 25: indicação para o cargo.....	152
Figura 26: faixa de rendimento.....	153
Figura 27: rendimento por sexo.....	153
Figura 28: distribuição relativa ao grau de influência do cargo.....	154
Figura 29: distribuição relativa à ocupação de cargos no governo municipal e tipo de cargo ocupado.....	155
Figura 30: distribuição relativa à ocupação de cargos no governo estadual e períodos de ocupação dos cargos.....	156
Figura 31: experiência política comparativa.....	157
Figura 32: distribuição relativa para o exercício de militância política e em qual órgão iniciou.....	158
Figura 33: distribuição relativa para a filiação partidária e a qual partido é filiado.....	159
Figura 34: vinculação do cargo com a filiação partidária.....	160
Figura 35: tempo de filiação partidária por partido político.....	161
Figura 36: experiência política parlamentar.....	162
Figura 37: Distribuição relativa para a religião e qual as religiões mencionadas	163
Figura 38: ano de admissão dos ex-servidores.....	164
Figura 39: ano de exoneração dos ex-servidores.....	164
Figura 40: salários dos ex-servidores.....	165
Figura 41: nível de influência dos ex-servidores.....	166
Figura 42: tipo de vinculo dos ex-servidores.....	167
Figura 43: tipo de indicação para o cargo.....	167
Figura 44: cargo ocupado pelos ex- servidores.....	168

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APN – Associação dos Pastores Negros
ARENA - Aliança Renovadora Nacional
BNDE – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNPIR – Conselho Nacional de Políticas de Igualdade Racial
EMPBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
DAS – Direção de Assessoramento e Supervisão
DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público
ENAP – Escola Nacional da Administração Pública
FCP – Fundação Cultural Palmares
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
M Ambiente – Ministério do Meio Ambiente
M Cidades – Ministério das Cidades
M Comunicações – Ministério das Comunicações
M Cultura – Ministério da Cultura
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
MEC – Ministério da Educação
M Justiça - Ministério da Justiça
MP – Ministério Público
M Saúde – Ministério da Saúde
NR – Não Respondeu
OIT – Organização Internacional do Trabalho
PCB – Partido Comunista Brasileiro
PC do B – Partido Comunista do Brasil
PDC – Partido Democrata Cristão
PDS – Partido Democrático Social
PDT - Partido Democrático Trabalhista
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PSB – Partido Socialista Brasileiro
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PV - Partido Verde

SDH – Secretaria dos Direitos Humanos

SEPPIR – Secretaria de Promoção de Políticas de Igualdade Racial

SG – Secretaria Geral

SPM – Secretaria de Políticas das Mulheres

STF – Supremo Tribunal Federal

PNAGE – Programa Nacional de Gestão

PNDH – Programa Nacional dos Direitos Humanos

PROMOEX – Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo

SECOMT – Secretaria das Comunidades Tradicionais

SEPLAN – Secretaria de Planejamento – Secretaria de Planejamento e Formulação de Políticas

SPAA – Secretaria de Políticas de Ações Afirmativas

SUMÁRIO

Introdução	19
Capítulo 1	
1 Os negros estão na elite? Por quê? Construção teórica e metodológica de identificação de grupos de poder.	31
1.1 Crítica ao modelo de elite dirigente.....	41
1.2 Crítica à crítica do modelo de elite dirigente.....	42
1.3 Em resumo.....	43
Capítulo 2	
2 Burocracia no Brasil: origem e forma.....	45
Sistemas sociais e a burocracia.....	45
2.2 A origem da burocracia	47
2.3 Max Weber e sua organização burocrática	49
2.4 Dominação tradicional.....	50
2.5 Dominação carismática.....	51
2.6 Dominação racional legal.....	52
2.7 O funcionário burocrático.....	53
2.8 Burocracia e Estado.....	54
2.9 A questão do Estado na visão de Luciano Martins.....	56
2.10 A burocracia brasileira em carne e osso	57
2.11 Burocracia no Brasil Colônia.....	57
2.12 Burocracia no Brasil Império.....	58
2.13 Início da organização administrativa	63
2.14 A era Vargas e a burocracia brasileira	64
2.15 Os militares e o decreto lei 200.....	67
2.16 Burocracia e a redemocratização	69
2.17 A burocracia na era FHC.....	70
2.18 A burocracia na era Lula.....	71
2.19 Em resumo....	73

Capítulo 3

3 Burocracia, políticas públicas e suas congruências.....	75
3.1 Concepções teóricas sobre políticas públicas	77
3.2 As tipologias das políticas públicas	79
3.3 Tipologia de Lowi	80
3.4 Tipologia de Wilson	80
3.5 Tipologia de Gormley	81
3.6 Tipologia de Gustafsson	81
3.7 Estágios de uma política pública	82
3.8 Burocratismo e políticas conservadoras	84
3.9 Política pública de embranquecimento	86
3.10 O debate sobre ações afirmativas	89
3.11 Ações afirmativas no Brasil.....	91
3.12 Em resumo.....	94

Capítulo 4

4.0 Os aparatos burocráticos dos negros na administração pública federal.....	95
4.1 A Nova República, os movimentos sociais e a Fundação Palmares.....	95
4.2 Os movimentos sociais na Nova República.....	97
4.3 O movimento de mulheres negras.....	100
4.4 A criação da Fundação Cultural Palmares.....	101
4.5 O surgimento.....	102
4.6 Estrutura e ação da Fundação Cultural Palmares.....	103
4.7..Conjuntura política e origem da SEPPIR.....	106
4.8 A Marcha Zumbi dos Palmares..pela cidadania e pela vida.....	107
4.9 Durban e seus reflexos.....	108
4.10 A SEPPIR e a quebra de paradigma.....	111
4.11 Estrutura e o modo de ação da SEPPIR.....	114
4.12 Estrutura da SEPPIR.....	117
4.13 O orçamento da SEPPIR.....	121
4.14 O Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR).....	121
4.17 Em resumo.....	125

Capítulo 5

5.0 Periferias sociais e políticas dos negros na alta burocracia civil brasileira.....	127
5.1 A distribuição por sexo	128
5.2 Idade	128
5.3 Estado civil.....	129
5.4 Renda do cônjuge	130
5.5 Escolaridade do cônjuge	131
5.6 Raça.....	132
5.7 Região.....	133
5.8 Profissão.....	133
5.9 Escolaridade.....	135
5.10 Formação Acadêmica.....	135
5.11 Instituição onde estudou.....	136
5.12 Período do curso superior.....	137
5.13 Curso de pós-graduação.....	138
5.14 Período cursado de pós-graduação	139
5.15 Escolaridade dos pais.....	140
5.16 Profissão do pai.....	141
5.17 Profissão da mãe.....	142
5.18 Ocupam cargos atualmente	143
5.19 Órgão de lotação.....	144
5.20 Cargos que ocupam.....	145
5.21 Tipo de vínculo profissional	146
5.22 Ano de admissão no cargo atual.....	147
5.23 Níveis dos cargos ocupados.....	148
5.24 Indicação para o cargo ocupado.....	151
5.25 Faixa de rendimento.....	152
5.26 Rendimento por sexo.....	153
5.27 O Grau de influência de seus cargos.....	154
5.28 Experiências profissionais em governos municipais e estaduais.....	154
5.29 Experiência anterior em governos estaduais.....	156
5.30 Experiência associativa.....	157
5.31 Filiação partidária.....	158

5.32 Vinculação do cargo ocupado x filiação partidária.....	159
5.33 Tempo de filiação.....	160
5.34 Experiência política parlamentar.....	161
5.35 Religiosidade.....	162
5.36 Perfil dos ex-servidores que ocuparam cargos.....	163
5.37 Ano de exoneração dos ex- servidores.....	164
5.38 Rendimento dos ex-servidores.....	165
5.39 Nível de influência dos ex-servidores.....	166
5.40 Tipo de vínculo do cargo que ocupou.....	166
5.41 Indicação para os cargos dos ex- servidores.....	167
5.42 Cargos ocupados pelos ex-servidores.....	168
5.43 Em resumo.....	168
Conclusão.....	170
Referências bibliográficas	178
Apêndices metodológicos	183
Anexos	
Anexos 1 Lei que cria a SEPPIR	187
Anexo 2 Lei que cria a Fundação Cultural Palmares.(FCP).....	188
Anexos 3 Entrevista Carlos Moura(primeiro presidente da (FCP).....	190
Anexo 4 Entrevista Eloi de Araújo (era o atual presidente da FCP (2011).....	195
Anexo 5 Entrevista Matilde Ribeiro (primeira ministra da SEPPIR).....	203
Organograma da SEPPIR.....	212
Organograma da Fundação Cultural Palmares (FCP).....	213

Introdução

Em 2003, no Brasil, quando Luis Ignácio Lula da Silva assumiu a presidência da república e indicou para o primeiro escalão do governo quatro (04) negros, sendo um deles como chefe de um Ministério específico da causa negra, o presidente estava escrevendo uma página importante na história da política brasileira sobre os negros no poder. Antes disso, Fernando Henrique Cardoso, também na qualidade de chefe do executivo federal (entre (1995 – 1998), nomeou Edson Arantes do Nascimento, o Pelé, como Ministro Extraordinário do Esporte, porém, muito mais pela força da imagem do ex-craque do que pelo fato de ser negro.

Para compor a sua equipe, Lula da Silva nomeou uma militante do movimento social negro, Matilde Ribeiro, como secretária com status de ministra na recém-criada Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Para o ministério do Meio Ambiente, foi escolhida Marina Silva, senadora e ambientalista de expressiva atuação no Acre. Além dela, o presidente escolheu como secretária, com “pompa” de ministério, para a Secretaria de Assistência Social, Benedita da Silva, líder das comunidades carentes do Rio de Janeiro, ex- senadora e ex-governadora. Por último, nomeou Gilberto Gil, renomado cantor e compositor, como o ministro da Cultura. É interessante observar que, diferentemente das duas pastas anteriores, tratava-se agora de ministério com estrutura e verba orçamentária maior. Dessa forma, os negros começam a fazer parte da burocracia brasileira ou, de alguma forma da elite dirigente do Brasil.

A bibliografia da Ciência Política brasileira sobre os estudos que versam acerca de elite burocrática e a formação das carreiras públicas do país ainda é muito restrita, quando se trata de verificar a situação dos negros nestes espaços de poder, sendo que o que se tem é meros ensaios em Núcleos universitários de pesquisas¹. Por outro lado, é enorme e satisfatória a produção de trabalhos com relação à classe social associada às carreiras profissionais.

Pode-se objetar que o desinteresse esteja ligado ao fato de ainda haver poucos pesquisadores negros nas Academias, e que também pode ser a pouca atenção daqueles

¹ Ver SOUZA, Marcilene. Ações afirmativas para negros nos serviços públicos. In: II Seminário Nacional de sociologia política. UFPR, 2010. A autora analisa a implantação das Ações Afirmativas para negros no serviço público do estado do Paraná. MORENO, Rachel. Gênero, raça e competências de direção no Serviço Público Federal. Brasília: ENAP, 2004. Esse autor trata através de entrevistas, das dificuldades de negros e mulheres de ascenderem aos cargos superiores da administração pública federal.

pesquisadores que se debruçam sobre o perfil da elite burocrática brasileira, porém, sem deter-se sobre o corte racial.

Nesse aspecto, é importante destacar que, com o advento da redemocratização brasileira, em 1985, após um período de duas décadas de regime ditatorial militar, além da melhoria das condições sociais e econômicas da população brasileira e, por último, com a chegada de um partido político até então oriundo das massas, tornou-se primordial, então, estudar se, com todos esses avanços, os negros, que somam mais da metade da população brasileira,² estão ocupando cargos de poder e decisão que os tornem membros da elite dirigente do país.

Vale lembrar que o termo elite desperta sempre atenção, porque traz consigo, no imaginário social, pessoas detentoras de poder econômico, com prestígio, e forte influência no seu meio social e profissional, sendo por isso, objeto causador de preconceito e distanciamento para com aqueles que assim são considerados. De fato, elites denotam, ainda, erros comuns aos menos atentos ao assunto, além de imprecisão e distorções aos pesquisadores do tema.

Nos trabalhos acadêmicos quando se ressaltam os conceitos de elite associados ao poder ou à burocracia, fala-se, em primeiro lugar, de um grupo social ocupante de cargos relevantes na sociedade e, portanto, dotado de influência, poder e prestígio inalcançáveis à totalidade da sociedade, (HEIZ, 2006; MILLS, 1968). Em segundo lugar, tratando-se de um grupo detentor de cargos da alta burocracia civil, pode-se conceituá-lo como um grupo social que ocupa cargos de posição destacada na administração pública, desfrutando por este cargo, de poder e influência.

Vista por alguns autores³ como um setor estratégico sob o prisma político, a alta burocracia civil brasileira transformou-se numa classe dirigente profissional detentora de poder e de prestígio social que segundo o autor, sempre desempenhou uma função importante no desdobramento de estratégias organizacionais e administrativa do aparelho do estado.

Os estudos sobre burocracia e altos cargos tratam os ocupantes de cargos públicos como dirigentes públicos os quais seriam associados à eficiência e à racionalidade nos moldes da teoria de Max Webber. Segundo Maria Celina D'Araújo (2007), esses atores devem estar

² De acordo com os dados do IBGE sobre o PNAD de 2009 quanto à cor ou raça a distribuição ficou assim: brancos 48,21%; pardos 44,1%; pretos 6,9%. Disponível em http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2009/pnad_sintese_2009.pdf. Acessado em 19/02/2015

³ PEREIRA, L.C.B. Burocracia pública e classe dirigente no Brasil. Revista de Sociologia e política Curitiba. 28 p. 9-30 junho de 2007.

acima da relação política, burocracia e autônoma em relação ao mandatário político, sendo suas tomadas de decisões baseadas nas regras contratuais.

Também outras análises referentes à alta burocracia civil, como a de Maria Rita Loureiro e Fernando Abrúcio (1999), denominam esses ocupantes como os policymakers os que tomam decisão, mas com responsabilidade política. Para esses autores, a dualidade política e burocracia, na atividade desses agentes, não atua separadamente, pois, ela é política quando se refere à responsabilidade e transparência e burocrata no sentido da competência e da eficiência no trato da política pública transparente.

Assim, a justificativa que vê a necessidade de inclusão deste trabalho junto aos cânones da Ciência Política é o fato de que ainda é estudar e analisar com o rigor acadêmico e com as ferramentas que a disciplina dispõe a participação dos negros na elite burocrática brasileira, tendo em vista que, no primeiro governo de Luis Ignácio Lula da Silva, os negros começam a fazer parte do primeiro escalão de poder, pois esse governo criou uma Secretaria ligada a assuntos dos negros e que, mais adiante, tornou-se Ministério, a SEPPIR. Logo, torna-se crucial verificar se esse segmento social tem acompanhado e se incorporado à modernização do aparelho burocrático estatal e, igualmente, averiguar o acesso dos negros aos altos cargos de poder na alta burocracia e, por fim, tentar perceber se as condições de acesso ao poder aos negros acompanham as mudanças políticas e sociais instauradas no Brasil nos últimos anos.

Mas afinal, quem manda? Quem governa? Essas são interrogações que seduzem e instigam não só políticos e estudiosos dos assuntos da política, mas também, os poucos que se interessam minimamente pela política. E, quando se acrescenta a questão racial neste bojo de intrincadas relações de poder, a questão racial, pode-se perguntar: os negros governam? Os negros são elites de poder?

O problema a ser desenvolvido nesta tese é o seguinte: com os avanços sociais e políticos conquistados pela sociedade brasileira nas duas últimas décadas, os negros passaram a ocupar espaços, no governo federal, que os destacaram como elites de poder na burocracia civil no período de 2003 a 2010?

Nessa linha de pensamento, a busca para a resposta ou respostas a esta indagação esta pesquisa estará amparada sob as seguintes hipóteses:

1ª os governos e partidos ao recrutarem os atores políticos negros para formação da elite burocrática repetem a cultura da sociedade brasileira de excluir este segmento dos altos postos que tomam decisão de poder.

2ª o baixo grau de profissionalização dos negros, bem como índices ainda tênues de escolarização, são fatores que pesam para os negros serem alçados aos postos elevados numa alta burocracia.

O objetivo desta pesquisa é analisar a efervescência e a constituição de uma nova elite negra na alta burocracia civil brasileira, que parece estar florescendo a partir da década dos anos de dois mil. Os objetivos secundários são: demonstrar e analisar os dados relativos à trajetória social e política dos negros que compõem a alta burocracia brasileira; determinar as formas de recrutamento, experiência profissional e a relevância do cargo ocupado com relação ao poder; desenvolver uma reflexão teórica e crítica sobre a participação dos negros na alta burocracia brasileira.

Além disso, este estudo pretende contribuir com a Ciência Política, pelo seu caráter de novidade, visto que ainda são pífios os trabalhos que versam sobre os negros na alta burocracia brasileira e, nesse aspecto busca-se instigar outros estudos acerca deste importante tema. Conseqüentemente, isso permitirá que esta disciplina se abra para novos atores sociais em seu vasto leque de temas e novos pesquisadores irão colaborar, agregando elementos inovadores.

A contribuição social é sempre um objetivo para quem se dedica aos estudos e à pesquisa das desigualdades raciais na sociedade brasileira, uma vez que pode ter a pretensão de colaborar com novas formas de estratégias dos movimentos sociais.

Assim, a fim de estudar a burocracia brasileira e definir as elites negras na alta administração do país, este estudo abrange o período de 2003 a 2010 e refere-se particularmente, aos negros que exerceram função no executivo federal em Brasília. É imperioso salientar que a pesquisa se detém unicamente nessa capital, devido à existência nesse espaço social, de atores políticos que influenciavam as decisões do dia a dia do País, como os *polycemakers*, parlamentares, consultores políticos, jornalistas e as instituições, como o Senado Federal, Câmara dos Deputados, Presidência da República e o Supremo Tribunal Federal. Portanto, parte-se do princípio de que os detentores dos principais postos de comando e das principais decisões políticas saem e estão em Brasília.

Desse modo, a seguir, apresenta-se a elaboração sobre o perfil dos negros que trabalham nos mais variados ministérios do executivo federal, em Brasília, como funcionários públicos ou que ocupam cargos de confiança, os cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS), também nesses ministérios, e aqueles os quais, estejam exercendo sua função em órgão específico para formular políticas públicas de combate à discriminação racial dos

negros brasileiros, nesse caso, a SEPPIR⁴, a Fundação Cultural Palmares e, por fim, também os que participam, por indicação de seus ministérios, do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR).

Portanto, do CNPIR, foram tomadas como base para a amostra as gestões de 2008/2010 e 2010/2012, sendo que, da primeira responderam dez (10) participantes de um total de (44) quarenta e quatro. Da segunda gestão, de um total de (44) quarenta e quatro participantes, (22) vinte e dois responderam ao questionário. Dos servidores e gestores que trabalham na SEPPIR, de um total de cento e dezessete (117) da lista fornecida por esse órgão, trinta e cinco (35) responderam. Considerou-se importante incluir todos os integrantes desses espaços, independente da raça, pelo fato de possibilitar em comparativo de perfis no que tange às trajetórias e formas de seleção. Logo, foram levadas em consideração, nesta pesquisa, as (7) sete pessoas declaradas brancas.

Assim sendo, o tamanho da amostra final ficou com um total de 104 pessoas, entre servidores efetivos do governo federal e os ocupantes de cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS), selecionados a partir de uma lista previamente cedida pela SEPPIR, além de nomes encontrados no “quem é quem” dos sites oficiais do governo federal e, muito importante, através de indicações que os próprios servidores e gestores iam repassando no decorrer das entrevistas. Entretanto, salienta-se que não se pretende com esse grupo analisado, a constituição de uma amostra significativa do universo de negros e negras que trabalham no executivo federal na capital federal.

O questionário empregado caracterizou-se como estruturado e fechado, pois foi composto por perguntas objetivas com opções de respostas únicas ou múltiplas, sendo as perguntas foram elaboradas e formuladas conforme os objetivos e interesses da pesquisa. A etapa de elaboração e estruturação do questionário foi realizada juntamente com um estudo piloto, para avaliar o entendimento e clareza das questões. Os resultados foram organizados sob a forma de estatística descritiva, com valores de média, desvio padrão, mediana e amplitude.

A técnica estatística utilizada no processo de seleção dos servidores da amostra caracteriza-se como Não Probabilística, visto que houve uma escolha deliberada dos elementos da amostra, dependendo dos critérios e julgamento do pesquisado, com o enfoque de conveniência (ou acessibilidade) de onde foram abordados os servidores retratados nesta pesquisa.

⁴ Secretaria de Políticas para a Promoção da Igualdade Racial

O método de pesquisa utilizado nesta tese para a composição e o tamanho da amostra dos negros que ocupam cargos na administração pública federal, em Brasília, baseia-se na fórmula de cálculo de prevalência, para amostra causal simples multiplicada por um valor relativo ao efeito do delineamento estimado (amostra por conglomerados) e de uma proporção de perdas previstas. Nesse aspecto, considera-se, para a base de cálculo, 20% de perdas previstas e 15% para controle de fatores de confusão em estudos de associação com os seguintes parâmetros: prevalência para a proporção de servidores públicos de etnia negra com alcance o máximo de 15%, nível de confiança de 95%, erro amostral igual a quatro pontos percentuais, com resultados em um tamanho mínimo de amostra de 146 investigados.

Partindo do princípio da noção de elite aqui adotada, qual seja a de um grupo com detenção de certo grau de poder, de acordo com a posição do cargo ocupado na hierarquia social, é necessária, também, uma análise ainda que reduzida com uma metodologia inovadora e utilizada nas Ciências Sociais e na História, que analisa as transformações de grupos sociais numa determinada sociedade. Trata-se, portanto, da prosopografia ou biografias coletivas, cujo método vem reforçar e justificar o emprego e a associação dos negros deste estudo como elites.

Nesse aspecto, é importante a definição de Christophe Charle (2006) para prosopografia que é um método de definir uma população a partir de um ou vários critérios e estabelecer um questionário que servirá para uma dinâmica social, política, cultural e ideológica do grupo em análises⁵. Segundo ele, esse método é mais eficaz que os modelos os quais se apegam a dados estatísticos, pois, esses, priorizam as classes sociais, enquanto as biografias coletivas dão conta muito mais do ser humano e da trajetória de vida social dos indivíduos.

De acordo com Lawrence Stone (2011), a prosopografia busca os dados de interação de um grupo social. Assim, explica o autor:

É a investigação das características comuns de um grupo de atores na história, por meio de um estudo coletivo de suas vidas. O método empregado constitui-se em estabelecer o universo a ser estudado e, então, investigar um conjunto uniforme de questões sobre nascimento e morte, casamento e família, origens sociais e posições econômicas herdadas, lugar de residência, educação, tamanho e origem das fortunas pessoais, ocupação, religião, experiência em cargos e assim por diante (STONE, 2011, P.115).

Ainda na perspectiva de Stone, com o uso da prosopografia, duas questões centrais são tratadas na história e nas ciências sociais. A primeira refere-se à ação política no

⁵ Ver CHARLE. A prosopografia ou biografia coletiva: balanço e perspectivas. In: HEINZ. Por outra história das elites (2006), onde o autor brinda o leitor com alguns cenários de períodos históricos diferentes da história social para verificar os limites e os avanços da prosopografia.

que concerne à revelação dos interesses dos grupos sociais na política; além disso, envolve a análise de filiações econômicas e sociais dos grupos de interesse e, por fim, demonstra o funcionamento das máquinas políticas e daqueles que as controlam. A segunda questão a ser resolvida por essa instigante metodologia diz respeito às formas de mobilidades sociais e suas estruturas. Isso tem a ver com as transformações ocorridas nas sociedades ao longo do tempo e o papel dos grupos nessa evolução, tais como os ocupantes de cargos, classes econômicas e associações profissionais. Nesse aspecto, conclui Stone (2011, p.116):

Assim, aos olhos de seus expoentes, o propósito da prosopografia é dar sentido à ação política, ajudar a explicar a mudança ideológica ou cultural, identificar a realidade social e descrever e analisar com precisão a estrutura da sociedade e o grau e a natureza dos movimentos em seu interior. Inventada como um instrumento da história política, ela é agora crescentemente empregada pelos historiadores sociais (STONE, 2011, P. 116).

A prosopografia utilizada como técnica de agrupamento de dados sobre determinados grupos data da era antiga e medieval quando era percebida como figura da retórica e do pensamento. Assim como a cosmografia descrevia o mundo, ou a geografia fazia o mesmo com a terra, a corografia⁶ para a região e, finalmente, a topografia representava o lugar. Dessa forma, prosopografia fazia a descrição da pessoa o que, em grego, significa máscara, pessoa, rosto. Logo, de acordo com Jacqueline Lalouette (2006, p.56) “(...) tem a ver com o fato de narrar à figura, o corpo, os traços, as qualidades físicas ou somente o exterior, o porte, o movimento de um ser animado, real ou fictício, quer dizer, de pura imaginação (...)”.

Entretanto, na idade moderna e contemporânea, essa teoria adquiriu o sentido metodológico do conhecimento científico das elites, a partir das apurações sobre as individualidades dos membros desses grupos que compunham, ou parlamentos, ou administrações e dirigentes locais. Mais precisamente, no século XIX, o termo passou a apontar um conjunto de retratos de indivíduos unidos por um único adjetivo: terem sido ilustres.

Então, foi a partir daí, que a prosopografia foi inserida durante os anos de 1920 e 1930, influenciada pelas teorias de elites consagradas de Pareto e de Mosca, para explicar os mecanismos dos grupos sociais no que tange às mudanças sociais e políticas. É importante ressaltar que os pesquisadores franceses são pioneiros nesse assunto, ao tentarem compreender a Revolução Francesa por uma ótica oposta ao marxismo.

Apenas como ilustração de trabalhos bem sucedidos com o uso dessa metodologia, pode-se exemplificar num primeiro momento, com a obra de Joseph Love e Bert

⁶ É o estudo ou descrição geográfica de um país, região, município ou província, suas características mais notáveis. www.dicionarioinformal.com.br acessado em 11/11/2014.

Barickman,⁷ denominada Elites Regionais. Nela, os autores analisam e comparam três elites brasileiras dos Estados de São Paulo, Pernambuco e Minas Gerais dispostas numa amostra de 263, 276 e 214 integrantes respectivamente. O período analisado pelos referidos autores é o do início da República e tem como objetivo, levantar as conotações biográficas quanto à idade, ocupação, educação, ligações familiares e relações econômicas. Os autores concluem que as elites regionais brasileiras se originam de uma classe média e alta, formada principalmente por proprietários.

Todavia, é importante salientar que Stone faz algumas ressalvas quanto ao uso da prosopografia: apesar das potencialidades desse método e do pioneirismo da metodologia, levanta quatro deficiências importantes. A primeira apontada pelo autor concerne aos dados obtidos, ligados ao fato da inexpressiva documentação dos grupos a serem estudados e à fragmentação exagerada dessas respostas que podem gerar distorções no status e na mobilidade social dos membros estudados. A seguinte limitação nessa ordem demonstrada pelo método é a que diz respeito exatamente ao status. Segundo Stone, os grupos que melhor correspondem a esse tipo de pesquisas são as elites políticas, funcionários públicos, alto clero, advogados, médicos entre outros, porque esses status possuem uma documentação de registros de suas atividades, ao passo que, quanto mais inferior a casta social ou o status, menores são as possibilidades de seus registros.

A segunda deficiência relaciona-se aos erros classificatórios nos dados desse tipo de pesquisa. Isso ocorre quando um ator social participa de uma cultura nacional, mas, ao mesmo tempo, faz parte de uma subcultura ou étnica, profissional, religiosa, política, econômica entre outras. Como alerta o autor, é raro ocorrer uma congruência classificatória. Outro argumento de Stone com relação a essa fragilidade é que o pesquisador pode se equivocar ao tratar, igualmente, subculturas diferentes ou negligenciá-las.

A terceira deficiência elencada diz respeito ao erro de interpretação dos dados, o qual pode ocorrer caso o grupo pesquisado não represente uma amostra fiel da sua totalidade, o que ocasionará distorções na pesquisa. Todavia, os erros até aqui discutidos podem muito bem serem percebidos e corrigidos, o que já não está de acordo com as limitações da compreensão histórica, que é a quarta e última deficiência da prosopografia. Nesse sentido, Stone (2011) alude ao fato de que os estudos sobre as elites são, em última análise, as pesquisas relacionadas às classes governantes negligenciando, à movimentação das massas e das classes subalternas.

⁷ LOVE, J; BARICKMAN, B. Elites regionais. In: HEINZ. Por outra história das elites. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

(...) Estudos cerrados das manobras políticas das elites podem obscurecer mais que iluminar as profundezas do funcionamento dos processos sociais. Grandes mudanças nas relações de classe, na mobilidade social, nas opiniões religiosas e nas atitudes morais podem estar ocorrendo nos estratos inferiores, as quais a elite será afinal obrigada a responder – isso caso não seja varrida por uma revolução violenta (IBIDEM, P. 126).

Porém, apesar dessa crítica de Stone ao modelo prosopográfico, Adriano Codato suaviza, dizendo que:

A prosopografia é bem mais do que uma técnica de coleta de dados ou uma colagem de várias “histórias de vida”. É um recurso para organizar, a partir de um problema sociológico, os dados coletados de um grupo determinado e para pensar as regularidades, coincidências e especificidades que há entre os “atores” conforme os contextos históricos (CODATO, 2008, P.9).

Por conseguinte, para buscar as informações de grupos sociais ocupantes de cargos de elite, foi elaborado um questionário, no qual se pretende averiguar o perfil desses integrantes, desde a filiação partidária, grau de instrução, rendimentos, cargos que ocupam escolaridade dos pais e outros, para, posteriormente, cruzar os dados e verificar quem são esses negros que estão ocupando cargos da burocracia e, principalmente, se os mesmos, enfim, governam, remetendo à questão clássica: quem governa?

Para dar conta dessa indagação, é imperioso acrescentar que os estudos sobre elites políticas brasileiras, na Ciência Política, carecem ainda de um olhar mais atento acerca de determinados segmentos sociais que fazem parte ou não dessa classe de poder. Até então, tais estudos têm se dedicado muito mais às categorias dos engenheiros e o poder, por exemplo; ou, economistas, advogados e, quando muito, dedicam-se a setores específicos, como o Ministério da Fazenda, para analisar sua estrutura e seus condicionantes. Tais estudos preocupam-se em tentar diagnosticar de que modo são inseridas essas elites técnicas na estrutura do Estado e como se desenvolvem essas áreas para as suas respectivas atuações. Ou seja, os estudos tratam da influência desses segmentos no poder político.

Sob essa ótica, uma vez que os negros vêm ascendendo socialmente na sociedade brasileira, nas últimas décadas, torna-se importante uma reflexão dessa disciplina sobre a participação dos mesmos na formação da elite burocrática do país.

A literatura tem justificado a ausência dos negros nos principais setores da política, em primeiro lugar, pelos longos anos de escravidão no Brasil. Em segundo lugar, mesmo após a abolição da escravidão em 1888, persiste neste país, até os dias atuais, uma política de discriminação racial e de desigualdade perante os negros. Isso implica dizer que lhes foram negados os direitos pilares da cidadania, quais sejam, os direitos políticos e sociais.

Quanto aos direitos políticos, os quais tratam, além do voto, dos cargos públicos e da participação política, os atos de racismo e de discriminação racial sofridos pelos negros os excluíram da política e, por conseguinte, dos cargos elevados da burocracia brasileira.

É o que demonstram alguns dos poucos estudos que tratam sobre a questão do negro relacionado à política, apontando que assim como o ocorrido no sistema social e econômico, no âmbito político, os negros também foram alijados desse processo. Andrews (1991) salienta que até mesmo o Partido Republicano, criado em 1870 às vésperas da instauração da República, ou o Partido Democrático, fundado em 1926 para responder ao desencantamento de setores produtivos paulistas não incluíram os negros em suas plataformas políticas nem lhe acenaram para um projeto de sociedade.

George Andrews (1991) informa que somente a partir de 1945 com o crescimento econômico provocado pela política de Getúlio Vargas, é que os negros, aos poucos, foram inseridos no mercado de trabalho. A entrada deles na força de trabalho trouxe duas conseqüências, segundo o autor:

Em primeiro lugar, ao reduzir as antigas barreiras à participação negra na economia industrial, diminuiu consideravelmente o ressentimento entre a população de origem africana. Em segundo lugar, ao filiar os trabalhadores negros ao movimento operário controlado pelo Estado, integrou os afro-brasileiros no sistema político do país de uma forma nova e sem precedentes (Idem, p.35).

Ou seja, os negros a partir daí, foram vistos como eleitores potencialmente fortes. Por isso, foram cortejados pelos partidos políticos, tais como, o Partido Comunista, o Partido Trabalhista Brasileiro, o Partido Social Progressista e o Movimento Operário.

No final da década de 70 e boa parte da seguinte, os partidos recém criados com a reforma partidária, como o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido Democrático Trabalhista também se dispuseram a atrair os eleitores negros. Continua Andrews:

Como os recém criados partidos de oposição estivessem competindo por apoio eleitoral, eles dirigiram particular atenção a esse florescente movimento negro (...) (...) criando grupos de trabalho e comissões especiais para investigar os problemas raciais no Brasil⁸(Ibidem, p.37).

Entretanto, com a chegada ao poder, em 2002, do Partido dos Trabalhadores, um partido político advindo das bases da sociedade e tendo como presidente eleito, Luis Ignácio Lula da Silva, um operário da classe trabalhadora, a questão do negro relativa ao poder parece ser um marco divisório na política brasileira, e por isso, merece ser analisada com os critérios científicos da Ciência Política. Além disso, uma reflexão torna-se imperiosa, para averiguar

⁸ ANDREWS, p.37

até que ponto os negros estão inseridos numa alta burocracia civil e a qualidade dos espaços de poder que esse segmento ocupa nesta burocracia.

Haja visto que se denomina burocracia, no sentido weberiano, como sendo o poder de dominação que acarreta obediência, num grupo majoritário, por ordens e influência de outro, torna-se importante ressaltar que, no caso brasileiro, isso se tornou uma prática na administração pública brasileira com o viés de haver, neste país, uma circulação das elites pelo alto. Ou seja, a troca das elites brasileiras sempre ocorreu com as classes do pico da pirâmide social, pois, no Brasil, a máxima que rege os preceitos de grandes incorporações, é a de recrutar os mais capacitados, por intermédio político ou administrativo, e torná-los uma classe imparcial com propósitos universais que em alguns períodos da história brasileira, não foi obedecido.

Com efeito, Adriano Codato e Julio Gouvea (2007, p.49), com propriedade, denotam que o importante para o recrutamento de uma elite burocrática não são as aptidões e capacidades técnicas, mas contam mais os recursos políticos e sociais que os indivíduos possuem quando selecionados aos cargos. Também Lucia Avelar (2001, p.95) advoga que os fatores determinantes para ocupar um cargo de poder político relevante são, além do conhecimento e da qualificação, a capacidade de manter contatos e a formação de redes de relações, a qual, a autora denomina de “habilidades de valor estratégico”, fator crucial para o acesso de um individuo aos cargos elevados de poder.

Portanto, no que tange aos marcos teóricos e referenciais que darão consistência a este trabalho, o presente estudo está dividido em cinco capítulos. No primeiro, intitulado *os negros estão na elite? Por quê?* Pretende-se verificar, por métodos e teorias das principais vertentes sobre elites, como que os negros se incorporam nesse grupo que toma decisões e é visto pela sociedade como um segmento diferenciado com posição de prestígio político e status social.

O segundo capítulo, denominado *burocracia no Brasil: origem e forma*, aborda a teoria conceitual de burocracia e seus fundamentos e de que forma este fenômeno foi absorvido no Estado Brasileiro e o corolário disso para a questão dos negros.

No terceiro capítulo, a tratativa parece um desencadeamento do assunto discutido anteriormente, pois burocracia, políticas públicas e suas congruências, abordam os efeitos da burocracia civil brasileira na construção das políticas públicas, para minimizar o racismo no Brasil.

O quarto capítulo abrange *os aparatos burocráticos dos negros na administração federal*, cujo objetivo é analisar os dois órgãos do executivo federal responsáveis por

alavancar políticas públicas para este segmento tanto no âmbito cultural como social e político. Assim, são analisados a Fundação Cultural Palmares e a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), no que tange a suas estruturas e sua lógica de ação, assim como o quadro de seus funcionários.

Finalmente, o quinto capítulo, *periferias sociais e políticas dos negros na alta burocracia brasileira*, pretende mostrar o perfil dos negros que ocupam cargos na administração pública federal em Brasília, bem como verificar a origem social desse público, sua trajetória política e social, formação acadêmica deles e de seus pais, bem como a relação desse grupo com partidos políticos e movimentos sociais. Outro objetivo desta seção é analisar a posição dos cargos que ocupam e a importância nas tomadas de decisões.

1. Os negros estão na elite? Por quê? Construção teórica e metodológica para identificar grupos de poder

Deter o poder. Eis uma das máximas dos objetivos daqueles que se ocupam da política, bem como torna-se elementar, para os estudos teóricos sobre elites, identificar e caracterizar esses detentores. Assim, a pergunta “quem governa?” vem acompanhada de inúmeras respostas por infinitos e respeitados cientistas políticos tentando identificar e nomear o grupo que toma e influencia nas decisões.

Entretanto, a falta de comum acordo em torno de quem são os tomadores de decisões vem ressaltando, na Ciência Política e na Historiografia Social, divergências quanto ao método de caracterização das elites. Nesse sentido, o capítulo ora apresentado tem como objetivo refletir sobre as metodologias já consagradas para a definição de tais grupos, alicerçado em algumas das principais vertentes teóricas da bibliografia e, para desse modo tentar identificar o modelo a ser utilizado para a conversão dos negros aqui estudados em elites de poder.

Norberto Bobbio (2007, p.386) conceitua a teoria das elites como aquela que preconiza que, em cada sociedade, o poder político pertence sempre a um restrito círculo de pessoas: o poder de tomar e de impor decisões válidas para todos os membros do grupo, mesmo que tenham de recorrerem à força, em última instância. Sendo assim, de posse da configuração de tal grupo, o passo seguinte seria, então, detectar e dar a nomenclatura para os detentores desses espaços sociais e políticos.

Outros estudos afirmam que, nas sociedades, sempre existiram grupos minoritários depositários do poder, em oposição a uma expressiva maioria de pessoas sem o alcance desse. Entre as várias formas de poder estão o ideológico, econômico e político e é notadamente por esse último que a teoria das elites nasceu, para o estudo das relações da minoria no poder.

Segundo (ALBERTONI, 1990), Gaetano Mosca, é quem melhor entendeu as ações políticas de uma minoria no poder e, pôde conceituar com propriedade essa teoria. De acordo com o autor, em todas as sociedades, existe uma classe especial de pessoas chamada

de classe política¹⁰, um grupo social dedicado, estável e profissional para o exercício da política.

Ainda conforme o autor, as classes políticas se transformam, no decorrer da história. Na idade média, os barões e o clero representavam a classe dirigente. No período monarca, eram a nobreza e a burocracia. No período contemporâneo eram os empregados e os representantes do povo.

No estudo de Albertoni, Mosca, demonstra, ainda, capital importância para esta análise, por apresentar alguns caracteres que são importantes para o acesso de grupos à uma classe política. Nesse sentido, tal como evidenciou Mosca, riqueza, valor militar, nascimento e o mérito pessoal são prerrogativas indispensáveis para a constituição de um grupo minoritário e privilegiado.

A riqueza é caracterizada por Mosca¹¹ como a preponderância de direito, embora os democratas liberais tenham levado esse critério para a preponderância de fato. Ou seja, esses ideólogos tentaram excluir a riqueza como um passo certo a ser dado, rumo à entrada na classe política, porém, não obtiveram êxito. No que se refere ao nascimento, segundo o autor, o “lócus”, de nascimento é crucial para localizar os indivíduos através de seus valores, conhecimentos e comportamento que os fazem aptos ou não ao modelo de vida da minoria dirigente. Isso significa que somente os bem nascidos teriam chances reais de inclusão nessa classe. Quanto ao mérito, somente valeria em sociedades modernas onde poderiam se ser suprimidas as consequências sociais da origem.

Assim, Gaetano Mosca propõe discutir a natureza desigual do poder político e a definição dessa teoria, que se tornou clássica, é a extraída de Norberto Bobbio (2007):

(...) Entre as tendências e os fatos constantes que se acham em todos os organismos políticos, um existe cuja evidencia pode ser a todos facilmente manifesta: em todas as sociedades, a começar por aquelas mais mediocremente desenvolvidas e apenas chegadas aos primórdios da civilização, até as mais cultas e fortes, existem duas classes de pessoas: a dos governantes e a dos governados. A primeira, que é sempre a menos numerosa, cumpre todas as funções públicas monopoliza o poder e goza das vantagens que a elas estão anexas; enquanto a segunda, mais numerosa, é dirigida e regulada pela primeira, de modo mais ou menos legal ou de modo mais ou menos arbitrário e violento, fornecendo a ela, ao menos aparentemente, os meios materiais de subsistências e os necessários à vitalidade do organismo político (...) (BOBBIO, 2007, p.386).

Entretanto, Mosca não apenas demonstrou que numa sociedade qualquer, uma classe política formada por um grupo mínimo de pessoas é que detém o poder, mas

¹⁰ ALBERTONI, E. Doutrina da classe política Teoria das elites. Rio de Janeiro: Imago, 1990.

¹¹ Ver na obra de ALBERTONI, E (1990), onde este autor descreve com maestria as qualidades de uma classe política proposta por Gaetano Mosca.

preocupou-se em explicar o fenômeno através da organização dessa classe, que consiste na reunião de interesses que levam seus participantes unirem-se, de modo solidário e homogêneo, em contraposição ao grupo majoritário, o qual encontra-se desarticulado, dividido e desorganizado. Esse princípio também ocorre na forma como a classe política submete a máquina estatal para a realização de seus objetivos.

Igualmente importante sobre a teoria das elites foi Vilfredo Pareto.¹² Segundo ele, a reunião de um conjunto de fatores qualitativos, que sejam auspiciosos à dominação, e a prosperidade de uma classe na sociedade, chama-se elite. Assim, mesmo quando existem as melhores formas de democracia, é a elite que governa, expressa Pareto, o qual, divide o equilíbrio social em duas castas. De um lado, a classe eleita ou elite, responsável por um papel fundamental no governo, formando a classe eleita do governo. Do outro lado, encontra-se a classe eleita que não pertence ao governo. Eis uma forte argumentação de Pareto, importante para os propósitos deste projeto.

Em virtude da circulação das classes eleitas, a classe eleita de governo vive em estado de transformação lenta e contínua, ela escoar, tal como um rio, e a de hoje é diferente da de ontem. De tempos em tempos produzem-se perturbações repentinas e violentas, semelhantes às inundações de um rio, e, em seguida, a nova classe eleita de governo torna a modificar-se lentamente: o rio retoma seu leito, e o seu curso volta a ser regular. (PARETO, 1990, P.20)

Nota-se que, no estudo sobre equilíbrio social de Pareto, perdura uma intrínseca circulação das elites que governam. Para o autor, os movimentos revolucionários e subversivos que eclodem de tempos em tempos são sintomas do retardamento dessa circulação.

Conforme Pareto, uma elite política emerge, devido à exploração dos sentimentos e dos ideais por um grupo que deseja a dominação de outro grupo que interioriza essas idéias, com a colaboração das representações coletivas, as quais surgem com a ideologia. É o confronto de ideologias entre uma elite governante e uma elite antagônica que faz nascer a eterna circulação das elites.

As aristocracias não duram. Quaisquer que sejam as razões, é inevitável que após um certo tempo elas desaparecem. A história é um cemitério de aristocracia... E não é só por causa do número que algumas aristocracias desaparecem, mas também em virtude da qualidade, pois nelas a energia declina (ALBERTONI, p.149).

Essa concepção do autor de elite e sua circulação está ancorada numa visão global de desenvolvimento social, advinda da dinâmica da economia mundial industrializada e

¹² Ver em ALBERTONI, Ettore, Doutrinas da classe política e teoria das elites, uma excelente explanação sobre os principais enunciados das teorias das elites (1990, p.20).

moderna. Diferentemente, Mosca retrata a classe política sob um contexto cultural que tem como referência o direito, as instituições e a política da Itália de seu tempo.

No seu Manual de economia política, Pareto (1984, p.73) afirma que, nas sociedades, pode-se facilmente distinguir a elite. Segundo o autor, elite, no sentido etimológico, significa melhor, ou seja, a aristocracia, enquanto que os restantes são considerados vulgares. Para o autor, um conjunto de adjetivos (sábios, santos, salteadores ou ladrões) que favoreçam a prosperidade ou a dominação de uma classe na sociedade é o que determina a formação de uma elite.

Nessa obra, Pareto confirma que a luta que se trava é entre uma elite, a qual está no poder, contra a elite que está externa ao poder. À primeira classe, Pareto chamou de *Aa* e a segunda, denominou de *Ba*. É importante observar que a luta entre as duas classes, primeiramente, ocorre pela dominação, mas, intrinsecamente, torna-se uma luta por mais direito, liberdade, igualdade, justiça etc.

Outro estudioso que, juntamente com os anteriores, acrescentou uma perspectiva sociológica aos grupos minoritários do poder foi Robert Michels (1982), ao analisar profundamente os partidos políticos. É importante lembrar que esse autor, mesmo que não figure na Sociologia ou na Ciência Política como um dos fundadores da teoria das elites, tornou-se clássico da Ciência Política.

Ao examinar o Partido Social Democrata alemão, Michels constata que, embora esse partido tenha nascido com os propósitos da instauração e consolidação de uma democracia interna, na realidade, concentrou o poder nas mãos de uma minoria, ou seja, os partidos socialistas formam uma oligarquia no poder.

De início, Michels expõe com sabedoria a necessidade das classes manterem-se em uma organização que é a condição para a democracia. Isso se revela verdadeiro, uma vez que os indivíduos, coletivamente, pretendem atingir os objetivos econômicos e ideológicos. O autor salienta que a organização é imprescindível para as classes menos favorecidas, tal a sua condição cultural e social. (...) *Apenas aglomerando-se e dando à sua aglomeração uma estrutura é que os proletários adquirem a capacidade de resistência política e, ao mesmo tempo, uma dignidade social* (p.15). Todavia, Michels alerta para os perigos de uma organização.

O risco a que se refere Michels é o da inadmissibilidade das massas se reunirem em uma organização para o desfecho de suas reivindicações com lucidez, pois sua adesão é tumultuada, sumária e incondicional. Argumenta o autor:

(...) uma vez sugestionadas, as massas não admitem contradições, sobretudo de parte de indivíduos isolados. Uma grande multidão, reunida num pequeno espaço, é incontestavelmente mais acessível ao pânico cego ou ao entusiasmo irrefletido que um pequeno grupo, no qual os membros podem discutir tranquilamente entre si. (MICHELS, 1982, p.17).

O corolário disso é a possibilidade real e certa do surgimento dos delegados ou representantes da classe irrefletida e desordenada. Michels chama esse fenômeno de impossibilidade mecânica e técnica do governo das massas. Portanto, é daí, na visão do autor, que surgem as oligarquias ou as elites.

Assim impõe-se a necessidade dos delegados capazes de representar a massa e de garantir a realização de sua vontade. Mesmo nos grupos mais sinceramente democráticos, confia-se necessariamente a certos indivíduos os assuntos correntes, a preparação e a execução dos atos mais importantes (IBIDEM, p.18).

Mais adiante, Michels dirá que o surgimento de oligarquias, numa organização, é consequência de uma lei sociológica em qualquer convivência social. Ou seja, toda organização, seja de partidos políticos, sindicatos ou governos sucumbe à elite ou oligarquias.

Reduzida à sua mais breve expressão, a lei sociológica fundamental, que rege inelutavelmente os partidos políticos (dando a palavra políticos seu sentido mais abrangente), pode ser formulada assim: a organização é a fonte de onde nasce a dominação dos eleitos sobre os eleitores, dos mandatários sobre os mandantes, dos delegados sobre os que delegam. Quem diz organização, diz oligarquia (IBIDEM, P. 238).

Nessa mesma linha de pensamento, Maurice Duverger¹³ argumenta que há uma tendência natural das direções partidárias assumirem uma postura oligárquica. Esses chefes de partido, que o autor chama de “circulo interior”, surgem devido ao conservadorismo e à relutância das massas em mudanças. Nesse aspecto, o impacto de rejuvenescimento nesses partidos é de pequena proporção. Diz o autor:

Quando a oligarquia partidária repousa na nomeação e na cooptação, a tendência ao envelhecimento resulta do caráter vitalício que assumem então as funções dirigente, os chefes não consentem quase nunca em deixar voluntariamente o poder em aceitar um afastamento que não seja automático¹⁴.

Angelo Panebianco¹⁵ dá uma contribuição significativa para a pesquisa, porque detalha com exatidão as indefinições nas origens dos partidos até então estudadas. Desse modo, torna mais fácil entender os partidos políticos. Nesse aspecto, para Panebianco, outros fatores como a dinâmica eleitoral, o funcionamento das instituições estatais e, por último, mas não menos importante, a relação que se estabelece entre classes sociais e partidos devem, também, ser analisados para o entendimento dos partidos políticos.

¹³ DUVERGER, M. Os partidos políticos. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

¹⁴ Idem p.197

¹⁵ PANEBIANCO, A. Modelos de partidos – Organización y poder en los partidos políticos. Madri: Alianza Editorial, 1990.

Desde Ostrogovski a Weber, de Michels a Duverger, los partidos políticos y sus actividades resultaban complesibles si, y solamente si, se tomada como punto de partido al partido en cuanto organizacion, en su fisionomia i en su dinámico organizativa¹⁶.

Ou seja, Panebianco analisa os partidos políticos em função de influências externas, que podem alterar suas atividades, objetivos, democracia interna e o processo de influência nas organizações.

Não obstante, dois enunciados de Panebianco são fundamentais, para verificar a participação e o poder de ascensão de grupos minoritários no interior dos partidos e, conseqüentemente, nos governos. O primeiro é quando o autor se refere aos dilemas da organização. O segundo e o quarto dilema serão expostos de modo sintético neste trabalho. O segundo dilema diz respeito aos incentivos recebidos pelos militantes de uma organização. Isso se torna primordial, uma vez que é através da distribuição dos incentivos que se pode verificar o grau de poder dos participantes ou militantes de uma organização, mensurar o grau de democratização interna e o acesso dos negros a esses incentivos. O autor explicita duas teses sobre a teoria dos incentivos.

A primeira refere-se aos “incentivos coletivos”, significando a distribuição de benefícios equanimente a todos os participantes. A segunda diz respeito aos “incentivos seletivos”, segundo os quais a distribuição dos benefícios efetuados pela organização ocorre de maneira diferenciada e somente para alguns participantes. Assim, os incentivos coletivos podem ser de caráter de identidade, solidariedade e ideologia. Já de incentivos seletivos são poder, status e bens materiais. Ou seja, analisando a teoria dos incentivos de Panebianco, a questão a ser levantada é: que tipo de incentivos recebem, nos partidos, grupos sociais que são discriminados na sociedade?

No quarto dilema de uma organização, o autor se diz discordante da ideia da existência de um núcleo de dirigentes que decide unilateralmente sobre os rumos dos partidos, assim como não é verdadeira a máxima que sustenta ser a organização quem determina as políticas a serem tomadas. Para Panebianco (p. 48), as decisões são pré-negociadas.

[...] en la mayor parte de los casos se trata de coaliciones de individuos y/o de grupos. De aquí que las decisiones organizativas sean generalmente, el producto de negociaciones en el interior de la organización de influencias reciprocas entre los actores de esta [...].

Marcelo Baquero (2000, p.80), acompanhando o estudo das elites, observa que nos partidos políticos, há uma tendência histórica de elitização no poder. Para o autor, os

¹⁶ Idem p.14

partidos políticos são incapazes de absorver os interesses da sociedade a qual, busca maior representação política.

Importante para os fins desta tese é a abordagem que Baquero faz sobre a estrutura dos partidos políticos. Segundo o autor, a delimitação estrutural dos mesmos pode ser feita através da distinção entre partidos burgueses e partidos operários.

Todos os partidos tem em comum um núcleo de pessoas que detêm a direção ativa, as quais se associam outros membros, cujo papel é mais passivo enquanto a massa desempenha um papel de objeto (2000, p.91).

Na visão de Baquero, somente o Partido Comunista impõe à sua militância um engajamento profundo. Ou seja, ao analisar-se a abordagem estrutural, nota-se que os partidos são elaborados de modo organizado, para que uma elite assuma o seu controle ou o do Estado.

Posto que os autores clássicos da teoria da elite e cientistas políticos aqui tratados foram relevantes em seus estudos, ao perceberem matrizes sociológicas e organizacionais nas instituições, qual seja a de que sempre existiu em uma dada sociedade ou comunidade uma minoria que governa a outra parte majoritária, o objetivo de outros estudiosos passou a ser o de identificar a minoria do poder. Sendo Assim, para atingir tal intenção, o caminho seria um estudo e análise do grupo em questão quanto à origem social, recursos políticos, econômicos e sociais e origens de seu recrutamento. A questão passa a ser: quem são?

Nesse aspecto, José Murilo de Carvalho (2003), em *A construção da ordem*, explica que a questão de quem governa? remete a dois métodos de localização das pessoas que eventualmente ocupam postos de comando. O primeiro é o posicional, que define a elite formada por aqueles detentores de posições formais de poder. O segundo é o de decisão, o qual se baseia na análise concreta das definições para com isso, configurar poder e quem o exerce. Desse modo, Carvalho opta pelo primeiro modelo, “sem receio de erro,” nas suas palavras para definir a elite política do Brasil no período imperial. Segundo o autor, no referido governo, a estrutura administrativa era simples o que lhe permitiu a escolha do método posicional, porque as decisões passavam pelos que ocupavam cargos no executivo e no legislativo.

Segundo Carvalho, o grupo por ele analisado consta de todos os homens que possuíam poder dentro do governo e por isso podem ser considerados elites nacionais, uma vez que faziam parte desse grupo ministros, senadores, deputados gerais e os conselheiros do Estado.

Entretanto, conforme o autor, havia no Império algumas instituições que, de certo modo, tinham influência, mas no entanto, sem ocuparem postos do chamado grupo de elite. É

o que ocorreu, por exemplo, como os gabinetes secretos do início do primeiro reinado, juntamente com os partidos políticos. O autor cita a Sociedade Auxiliadora da Indústria Nacional, que teve alguma influência política, porque recebia dotação orçamentária do governo e colaborava, também, na implementação de políticas agrícolas.

Outra instituição que mantinha certo prestígio, mas com dependência do governo, era a imprensa, que também era atrelada às organizações partidárias, cujos políticos eram proprietários de jornais e assíduos escritores dos editoriais, declarando sua opinião em anonimato, caso fossem oposição ao governo. É interessante observar que grandes jornalistas eram concomitantemente políticos, como Evaristo da Veiga e Saldanha Marinho.

Conforme Carvalho, a igreja também teve um papel influente no Império, porque houve uma participação política intensa de padres em determinadas situações. Além disso, faziam parte da burocracia estatal. Por fim, outros influentes no Império eram aqueles considerados de segundo escalão, como os presidentes de província, diretores e chefes de seções. Foi nessa época que o emprego público foi visto como fonte de rendimento. Depois dessa abordagem, Carvalho conclui: “(...) Não há indicação da existência de qualquer esprit de corps na burocracia imperial, semelhante ao encontrado na burocracia prussiana (...) (p.56)”.

Harold Lasswell (1984) não aponta com concretude quem são as elites de poder. Trata sim, do estudo da influência e das pessoas influentes. Para apoderarem dessa força política, segundo o autor, tais grupos não podem ser descritos pela caracterização de um único índice isolado. Logo, a elite pode mudar, de acordo com suas práticas e habilidades de se manter no poder. Lasswell, portanto, conceitua elite como o grupo de pessoas que se apropria da maior parte do que é apropriável. Os bens que podem definir os respectivos grupos são: deferência, renda e segurança.

A deferência é o respeito para com aqueles que ocupam altos cargos numa instituição, como os partidos políticos e a igreja. A segurança diz respeito à forma de bem-estar social vivenciada pela elite e o modo como a mesma se defende de um eventual ataque da contra elite. A renda, finalmente, é concernente à distribuição de riquezas de uma sociedade. Entretanto, ressalta o autor, os três valores não se isolam entre si para a verificação de uma elite.

Lasswell, em seguida, faz uma sintomática explanação acerca dos métodos os quais protegem e definem o destino de uma elite e, ao mesmo tempo, engendram o seu cotidiano. Dentre eles, estão os símbolos, tidos pelo autor como os mais eficazes na defesa das elites, representados pela ideologia e propaganda. A violência é outro mecanismo de

proteção e de influência, porém, sua utilização deve ser avaliada na medida certa do contexto em questão. Logo, o exército, a polícia e o serviço de inteligência, além da propaganda, organização e da informação são fundamentais para a sobrevivência das elites. Os bens são outro método de defesa que, nas sociedades modernas, estão representados pelas relações econômicas através do controle de preços e do racionamento de bens e serviços. Para finalizar, Lasswell, destaca as práticas da elite como forma de manter-se no poder, que ocorre pela catarse e pelo reajustamento. O autor, portanto, enriquece o estudo das elites, no sentido de estabelecer métodos de manutenção de um determinado grupo no poder através da manipulação e das habilidades. Porém, o estudo de Lasswell não se preocupa em descrever os detentores de poder.

Wright Mills (1968) argumenta que os participantes da elite de poder estão lotados numa posição que “transcende o ambiente comum do homem comum” (MILLS, 1956). E nessa posição, segue Mills, eles tomam grandes decisões. Portanto, o método vem a padronizar e dimensionar o espaço dos grupos dirigentes. Entretanto, é importante a reflexão do autor:

(...) Se tomam ou não tais decisões é menos importante do que o fato de ocuparem postos fundamentais: se deixam de agir, de decidir, isso em si constitui frequentemente um ato de maiores consequências do que as decisões que tomam. (...) (p.12).

Para Mills, que analisa a estrutura política e econômica da sociedade norte-americana das décadas de quarenta e cinquenta do século XX, nem mesmo os políticos profissionais, os grupos de pressão e celebridades estão à frente do poder. Na verdade, tais segmentos têm a função de dissimular e dar novos sentidos à grande massa. Ou seja, são os representantes, naquele espaço, daqueles que de fato mandam. Mas, adverte o autor: “o drama está centralizado nos postos de comando das principais hierarquias institucionais”.

Elites de poder ou altas rodas, como denomina Mills, não são como pensa a maioria, os homens de negócios cujos segredos não expressam. Segundo ele, existem duas perspectivas equivocadas sobre a natureza do poder das elites. Uma é a falsa ideia que os mesmos homens possuam o poder. A outra são os fatores históricos, através do poder militar de seus generais e almirantes ou, ainda, das pessoas que ocuparam postos no Congresso para avalizar a guerra.

Com efeito, nem a proposição dos que creem nos acontecimentos históricos para o surgimento das elites, nem a ideia dos que não creem na formação de elites explica a sua origem. Sendo assim, Mills, assinala que é nas instituições do Estado, empresas e exército que estão os meios de poder da sociedade e o mesmo se encontra nos domínios econômico, militar

e político e, a partir daí, a unidade institucional administrativa e centralizada. As decisões desses três poderes nos interferem nos outros setores da sociedade e entre si.

Na cúpula de cada um desses três domínios ampliados e centralizados surgiram as altas rodas que constituem as elites econômicas, políticas e militar. No alto da economia entre as grandes empresas, estão os principais executivos; no alto da ordem política, os membros dos diretórios políticos; no alto da organização militar, a elite dos soldados estadistas se comprime em torno dos Estados-Maiores e do escalão superior (...) (1968, p. 17)

É interessante observar quando Mills trata dos membros da elite, a importância de sua teoria para os propósitos aqui utilizados. Segundo ele, a elite não é constituída somente pelos que possuem dinheiro, poder e prestígio. A elite, revela, tem que estar no comando.

Ninguém será, portanto, realmente poderoso a menos que tenha acesso ao comando das principais instituições, pois é sobre esses meios de poder institucionais que os realmente poderosos são, em primeiro lugar, poderosos (...) (IDEM).

Mais no final do mesmo tema, Mills sentencia: “(...) Nem todo o poder, é certo, está ligado e é exercido por meio dessas instituições, mas somente dentro delas e através delas o poder será mais ou menos contínuo e importante (p.18)”.

Portanto, de acordo com os enunciados de Mills, torna-se pertinente o uso, ainda que previamente, da expressão elite, para designar todos os negros que ocupam cargos na alta burocracia brasileira, especialmente em Brasília, porque estão nos postos de comando e são possuidores de poder. Logo, fazem parte de um estrato superior da sociedade cujos membros foram selecionados e preparados sendo permitidos o seu acesso aos que comandam.

Renato Perissinoto e Adriano Codato (2007, p.32), para estudar a elite política do Paraná no período de 1995 a 2002, também utilizaram o método posicional, apesar do modelo, segundo eles, incorrer num certo grau de confusão entre a formalidade e a realidade do poder. Os autores realçam com propriedade essa relação devido aos críticos do modelo advertirem que, mais importante do que averiguar as pessoas que ocupam os cargos de decisão, é estudar os processos decisórios.

Entretanto, os autores enunciaram três justificativas plausíveis para a utilização do método posicional e rebater os críticos do modelo. A primeira é a que dificilmente as tomadas de decisões deixam de passar pelas mãos daqueles que controlam as instituições, o que significa dizer, segundo eles que o poder real e o formal, muitas vezes, trilham no mesmo caminho. A segunda tese que justifica o posicional é que o mesmo permite um conhecimento profundo das preferências dos agentes os quais irão determinar ou não os processos decisórios, ao reconhecer a trajetórias dos atores, valores, origens sociais etc. Finalmente, os

autores realçam a facilidade do modelo posicional, o qual se permite privar-se de buscar o poder real.

1.1. Críticas ao modelo de elite dirigente

Um dos estudos na literatura da Ciência Política que faz críticas pontuais aos conceitos de elites até aqui utilizados é o trabalho de Robert Dahl (1970, p.90) em uma crítica ao modelo de elite dirigente. No começo de seu artigo, desmonta a conceituação a qual afirma que qualquer sociedade é dirigida por um clã formado por famílias, banqueiros, partidos ou lideranças partidárias. Conforme Dahl, a ideia é simplista e, ao mesmo tempo, confortável, pela dificuldade de sofrer refutação, o que permite ao autor denominar tais estudos de teoria do retrocesso infinito de explicações.

(...) Se os líderes ostensivos da comunidade não parecem constituir a elite dirigente, então a teoria pode ser salva argumentando que atrás dos líderes ostensivos há um grupo de líderes dissimulados que a constituem. Se a evidência posterior mostra que esse grupo dissimulado não compõe uma elite dirigente, então a teoria pode ser salva argumentando-se que, por de trás do primeiro grupo dissimulado, há outro, e assim por diante (1970, p.91).

Por conseguinte, em cima de dois pontos, isto é, crítica e o critério de fazê-la, Dahl propõe, em primeiro lugar, estabelecer aquilo que ele entende como uma conceituação mais lógica de elite dirigente e, posteriormente, a aplicação dos testes que evidenciam ou não a formação de uma elite.

Se estiver correto o conceito de elite, o qual estabelece que deve existir um grupo de pessoas exercendo influência sobre outro, Dahl faz duas proposições interessantes sobre essa assertiva. A primeira é que para medir a influência em determinada relação de poder, deve ficar bem explícito quais os objetivos que ambas as partes ao ter a posse desse triunfo. A segunda proposição se refere ao fato de que somente a comparação das diferentes preferências pode, enfim, mensurar o grau de influência de um grupo.

Conforme Dahl, existe uma dificuldade na definição de elite dirigente, uma vez que, em um sistema político democrático com suas respectivas regras, uma minoria poderá governar com menos votos obtidos do que a maioria dos votos. Ou seja, é uma minoria eleita soberanamente para representar as preferências de uma maioria. Logo, se são observadas as regras democráticas, o autor rechaça a denominação elite dirigente, substituindo-a por grupo de controle. Portanto, para Dahl:

Elite dirigente é um grupo de controle menor do que a maioria e que não é um simples arranjo de regras democráticas. É uma minoria em que as preferências regularmente prevalecem em casos de diferenças acerca das escolhas dos objetivos políticos (p.93).

A seguir, Dahl faz uma crítica ao modelo de elite de poder de Mills, o qual considera pela posição social, classe socioeconômica entre outros, e propõe testar essa afirmação, denominando de alguns testes ruins. Sendo assim, no primeiro teste ruim, o autor advoga que não há um grupo de elite, mas um grupo com alto potencial de controle, o qual pode não ter a unidade com outros grupos, isto é, acordos. O segundo teste impróprio é o de confundir elite com algum grupo que tenha alguma influência. Dahl, nesse caso, despreza totalmente a máxima segundo a qual a ausência de igualdade política gera uma elite dirigente. O terceiro teste inadequado é o da generalização da influência política, pois, segundo o autor, determinado grupo poderá ter controle sobre alguma perspectiva, porém, sem o respectivo controle sobre qualquer outra perspectiva. Conclui, então, que não há uma elite unificada e, ao mesmo tempo, com objetivos comuns.

Finalmente, na conclusão de seu artigo, diante de sua discordância dos testes anteriormente debatidos, Dahl enfatiza que o erro maior dessas teorias foi a não observância de outros casos específicos para dar credibilidade às suas hipóteses. Ou seja, a influência de um grupo não pode ser medida sem uma análise de múltiplas decisões concretas que constituam um amplo leque da universalidade das decisões. Sendo assim, a existência de uma elite dirigente pode ser testada, obedecendo aos seguintes padrões: primeiro, deve haver um grupo bem definido; segundo, deve haver múltiplas preferências para a tomada de decisão da elite dirigente e de outro grupo; terceiro, as preferências da elite dirigente devem prevalecer.

Porém, contra os próprios argumentos, o autor levanta algumas objeções, pela vulnerabilidade de não se apontar um grupo certo como elite, ou então, pela probabilidade de surgirem grupos indiferentes a qualquer alternativa de perspectiva. Nesse caso, é importante, porque pode haver um grupo influente dentro do grupo dos indiferentes; outra objeção se refere a não percepção das várias elites satélites em volta de uma elite dirigente; além dessa, o autor atribui muita responsabilidade em seu teste, ao exigir que, na maioria dos casos, as escolhas da elite dirigente devem predominar; também se devem atentar que esse teste não serve para ditaduras totalitárias e, por fim, o teste pode pecar por não haver consenso com relação às políticas, opiniões e ideias tomadas pela elite dirigente. Em suma, Dahl rejeita a vertente de que o poder está centralizado nas mãos de um grupo dirigente argumentando que esse mesmo poder é distribuído dentro de uma comunidade.

1.2. A crítica da crítica ao modelo de elite dirigente

Peter Bachrach e Morton Baratz (1962), por outro lado, fazem uma crítica, tanto ao modelo pluralista liderado por Dahl quanto ao elitista defendido por Mills. Para eles, a vertente elitista equivocou-se, em primeiro lugar, por determinar um sistema organizado de poder; o segundo equívoco é o de assegurar uma estabilidade permanente nas estruturas de poder e, por último, o de igualar o poder de reputação com o poder de efetivação. Com relação à vertente pluralista de poder, segundo a qual, a participação nas tomadas de decisões é o fator preponderante para a aquisição de poder, Bachrach e Baratz, rejeitam essa idéia pelo fato de que os temas-chaves tratados nem sempre são os “seguros”. Outro problema percebido pelos autores é que os pluralistas não definem um critério correto de distinção do que seja um tema importante. Desse modo, a tese central dos mesmos é a de que o poder nem sempre está localizado nos temas relevantes ou em decisões concretas relativas às tomadas de decisões.

A questão, todavia, é: como se pode ter certeza em qualquer situação dada de que os “elementos imensuráveis” não têm consequência ou não têm importância decisiva? Dito em termos levemente diferentes: pode uma sólida concepção de poder basear-se no pressuposto de que o poder é totalmente incluído e completamente refletido em “decisões concretas” ou em atividades relacionadas diretamente à tomada de decisões? (2011, p.151).

Ou seja, em qualquer sistema político existe uma mobilização de viés, a qual torna públicos alguns conflitos e exclui outros. Portanto, o poder, na visão dos autores, tem duas faces.

Em resumo

Inicialmente, buscou-se, neste capítulo, uma padronização teórica sobre a conceituação de elites, seguindo os estudos clássicos sobre o tema. Nesse sentido, Mosca despertou a atenção, pelas características de uma classe política, quais sejam, riqueza, valor militar, nascimento, mérito pessoal. Por conseguinte, dotada desses adjetivos, elite para, esse autor, é uma classe política dedicada, estável e profissional. Com Pareto, aprendeu-se que, em uma dada sociedade, na qual se queira o equilíbrio social, uma casta é eleita e forma o governo e a outra que não pertence ao governo, porém, foi eleita faz ocorrer aquilo que o autor consagrou como a circulação das elites, originária do confronto ideológico.

De Michels, que concentrou seu estudo na social democracia alemã, entendeu-se como elite a oligarquia segundo a qual nasce numa organização regida por uma lei sociológica onde predomina a dominação dos mandatários sobre os mandantes em qualquer organização. Outro estudioso do assunto, Angelo Panebianco, que não aparece na lista de estudos sobre elites, mas foi incluído neste trabalho pela análise que faz do modelo de partido

político. A sua obra colabora porque vai ao encontro de Michels, que enxerga uma oligarquia na organização, acrescentando que, em certo momento, formam-se coalizões das elites com as massas, para atingir as decisões importantes.

A partir dos estudos que versaram sobre as formas de identificação de grupos de poder, aprendeu-se que o método posicional é o modelo eficiente de certificação de elite, porque se pode trabalhar com a noção de poder formal na perspectiva de Carvalho. Esse método justifica a aceitação pelas palavras de Mills, o qual identifica como elite aqueles que estão acima do ambiente comum do homem comum, os quais podem ou não tomar decisões significativas. Portanto, as decisões acabam, em certo momento, passando por aqueles que participam das instituições.

2. Burocracia no Brasil: origem e forma

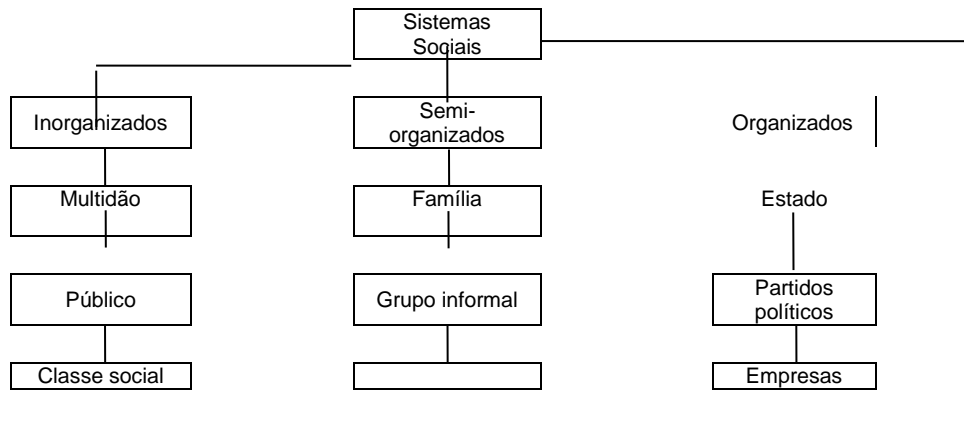
2.1. Os sistemas sociais e a burocracia

No mundo moderno, o sistema social predominante é a burocracia¹⁷, a qual, passa a ser uma meta de ação administrativa e, igualmente, de dominação. Esse sistema acompanha a evolução do mundo desde os tempos anteriores ao capitalismo e mantém uma função de segundo plano na etapa competitiva, tendo atingido o seu apogeu, no Século XX, nas sociedades capitalistas de monopólios. Assim, é legítimo admitir que, apesar da metamorfose pela qual passa a burocracia, a mesma conserva o seu caráter de dominação, autoridade e hierarquia, sendo, inclusive, inerente à racionalidade e ao conhecimento.

Existem diferentes formas de delimitar o espaço entre a burocracia e os sistemas sociais. Segundo Fernando Motta e Bresser Pereira (1980, p. 24), os sistemas sociais irão perdurar ainda que a burocracia e as organizações sejam dominantes na sociedade moderna. De acordo com esses autores, à medida que um sistema social torna-se mais organizado, mais se aproxima da organização burocrática. No extremo oposto, quanto menor a organização do referido, menor a burocracia. No período intermediário, estão os sistemas sociais semi-organizados. A seguir, o quadro 1 demonstra a relação entre sistemas sociais e organização burocrática, utilizada pelos autores na classificação de Georges Gurvitch. Numa extremidade, encontram-se os sistemas sociais inorganizados, tais como o público, a multidão, a classe social. No centro tem-se a família, e os pequenos grupos que possuem um índice pequeno de organização. Na outra extremidade, apresentam-se o Estado, partidos políticos, empresas entre outros que fazem parte das chamadas organizações ou burocracias. Desse modo, é possível observar que, quanto mais organizado for um sistema social, mais ele se define como burocracia.

¹⁷ Ver MOTTA e BRESSER PEREIRA (1980,p21), onde estes autores relacionam com propriedade organização e burocracia como um dos tipos de sistema social e sendo assim, o mais utilizado no mundo atual.

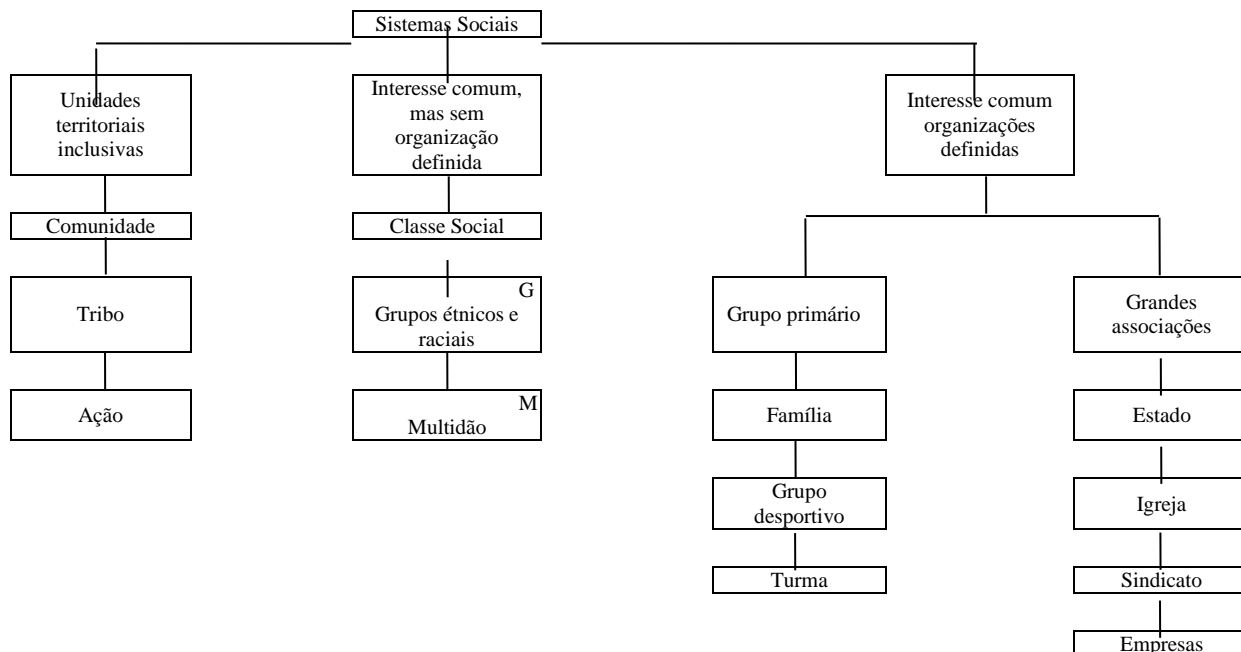
Quadro 1: Sistemas sociais e organização burocrática



Fonte: MOTTA, F. BRESSER L. Introdução à organização burocrática. São Paulo: Brasiliense, 1980.

No mesmo trabalho, Bresser Pereira e Motta também apresentam outra classificação, que possibilita situar a burocracia entre os sistemas sociais. Trata-se, desta vez, do modelo de MacIver e Page. Conforme demonstra o *quadro 2* a seguir, os sistemas sociais chamados de unidades territoriais inclusivas são representados pelas tribos, vilas e cidades. No centro, tem-se uma organização amorfa, porém com a consciência do interesse comum como as classes sociais, grupos raciais e a multidão. Na outra ponta, estão os grupos com interesse comum, e excelente organização, divididos em dois grupos: o primeiro, representado pela família, grupos desportivos, turma. O outro grupo é o das grandes associações ou burocracias e desse conjunto, fazem parte o Estado, Igreja, sindicatos e empresas.

Quadro 2: sistemas sociais e organização burocrática



Fonte: Novas elites de poder: os negros na alta burocracia brasileira. (2003-2010). PPGCP/UFRGS, 2015.

Observou-se, nos dois esquemas de sistemas sociais, que os autores destacam o caráter racional da burocracia e o de maior proporção entre os vários modelos de sistemas e, segundo os autores, embora existam os mais variados sistemas sociais, a burocracia ainda é o sistema mais utilizado na era moderna, conforme demonstrado na figura, por seu caráter racional e mais complexo.

2.2. A origem da burocracia

A burocracia começou a se definir mesmo antes da consolidação do Estado, já nas civilizações antigas. No Egito, por exemplo, a burocracia emergiu pela contradição entre o poder político do Faraó e a carência técnica e coordenativa da sociedade. Fernando Prestes Motta (2000, p.15) observa que, naquele país o modo de produção asiático surgiu através do excedente econômico, que era apropriado para um grupo minoritário que, para administrá-lo e supervisioná-lo, recrutava e empregava a mão de obra.

Assim, enquanto a comunidade cultivava a terra e construía monumentos num espaço geograficamente distante, o planejamento era pensado pela burocracia, encarregada, também, pela arte da guerra. Caso semelhante ocorria na China, onde não existia uma organização no sentido moderno, porém funcionários especializados idealizavam o plano de cultivo para os camponeses. Na Rússia, imperava a burocracia da qual faziam parte o clero e os boiardos, que administravam e controlavam o poder por meio de uma burocracia civil e militar. Portanto, segundo Motta, esses funcionários como os chineses e os egípcios estavam

assentados numa burocracia patrimonial. Assim, nas civilizações antigas imperava a burocracia baseada na propriedade, ao passo que, nos tempos modernos, ela é pensada em termos da racionalidade. Todavia, ambas concordam em separar os trabalhos da produção em relação à coordenação.

Com efeito, é na sociedade moderna e com o Estado moderno que a burocracia se configura tal como hoje se vê, ou seja, como um mecanismo auxiliar do capitalismo, dirigido por um grupo social distante dos demais da sociedade e, ao mesmo tempo, dominando-os com a finalidade de atingir determinados fins. É importante ressaltar, conforme alerta Motta, que o termo burocracia serve para designar tanto a classe dominante da ex-URSS como a dos altos funcionários públicos.

Um aspecto elementar para entender o funcionamento da burocracia é que, a mesma, ao produzir a separação entre o trabalho intelectual e o trabalho manual, faz surgir, no mesmo instante, a forma de execução das tarefas por cooperação, consequente dessa separação. Segundo Motta (2000, p.19), existem três tipos de cooperação. A primeira é a cooperação simples, encontrada nas civilizações antigas, na qual é vedada a fragmentação das tarefas, isto é, são executadas coletivamente. Cooperação de manufatura é o segundo tipo, onde o trabalho é efetuado através da divisão e o trabalhador executa apenas um montante pequeno do trabalho. É importante observar que nesse modelo de cooperação, como nos demais, a função de coordenação não é extraída do seio do grupo social, porém, ela é imposta e tem o objetivo de impor autoridade de apropriação sobre o trabalho. É o que ocorre numa sociedade capitalista, cujo, a coordenação tem a função diretiva.

É fácil verificar que, quanto mais dividido for o trabalho, maior será o número de pessoas em função diretivas. Acontece que certo número de supervisores exige por sua vez um número de supervisores que dirijam o seu próprio trabalho. Este é o processo que dá origem aos chefes de seção, aos gerentes, aos diretores e ao diretor superintendente, que está subordinado a um presidente, detentor ou representante do capital (2000, p.20).

Continua o autor com real êxito, dizendo que a cooperação de manufatura nutre-se pelo trabalho coletivo, segundo o qual cada trabalhador realiza uma tarefa específica, porém, no final, elas se concentram num mesmo processo. No entanto, alerta Motta, nesse tipo de cooperação, o trabalhador não está familiarizado com a técnica, o que é contraproducente na perspectiva capitalista.

É no modelo de cooperação da indústria que o trabalhador terá o encontro com a técnica, deixando de vez o trabalho manual. Torna-se imperiosa em tal modelo, a máquina, cujo caráter principal lhe permite impor o controle social sobre o homem, ao mesmo tempo em que acaba produzindo o nascimento de variadas funções administrativas.

Nesse caso, as tomadas de decisões passam ao largo do trabalhador, cabendo, tal iniciativa ao grupo dirigente ou função diretiva. O corolário disso é que o trabalhador fica restrito a sua tarefa, sem interferir nos acontecimentos que passam a seu redor. Os trabalhadores nesse modelo, são demasiadamente observados e sua relação com o grupo dirigente passa a ser distante e alvo de coerção e recompensa, com o intuito de maior produtividade e qualidade do trabalho.

A burocracia que emerge da cooperação da indústria advém em consonância com presença do Estado, para assegurar o domínio sobre a sociedade através da coação. Então, para a consagração do Estado, no tocante ao poder sobre as pessoas, é necessário todo o arcabouço burocrático que surge numa sociedade capitalista. Logo, é primordial, nesse estado de coisa, a presença do judiciário, da imprensa livre, rádio e televisão. No capitalismo burocrático, outras instituições se burocratizam, para exercer o poder e o controle, tais como: sindicatos, partidos ou escolas.

Assim, a burocracia como fenômeno social, existe desde os primórdios das antigas civilizações como o Egito e a China, todavia, sem a devida organização estrutural baseada no patrimonialismo e na propriedade. A burocracia, de modo racional e organizada somente surgiu no Estado moderno com o advento do capitalismo. Desse modo, é com a presença do Estado, dirigida por grupos individuais, que separam o trabalho intelectual do manual. Nesse aspecto, ganha força o modelo de cooperação industrial onde a máquina é o principal veículo de controle sobre o homem e a presença do Estado torna-se importante para a consecução das burocracias como o judiciário, polícia, imprensa, entre outros. .

2.3 Max weber e sua organização burocrática

Foi com Max Weber (1999) que a Sociologia conheceu o melhor norteamento entre os sistemas sociais e a burocracia. Nesse aspecto, ele apresenta três tipos de sistema sociais, chamados por ele de dominação: racional-legal, carismática e tradicional.

O alemão Max Weber, nascido em Eirfurt, no ano de 1864, e morto em 1920, é considerado, até os dias atuais, como um dos fundadores da sociologia moderna. Seus escritos influenciaram diversas áreas, como a Administração, Sociologia, Economia e Ciência Política. Weber desenvolveu uma célebre e profunda análise científica sobre a burocracia, tornando-a uma doutrina indispensável a qualquer estudo sobre organizações. Para ele, burocracia é o poder de uma pessoa ou de um grupo exercer influência arbitralmente sobre outras pessoas ou grupos. Contudo, Weber (1999, p.149) dá a esse poder o nome de dominação, que nada mais é do que a probabilidade de encontrar obediência para ordens

específicas, dentro de determinados grupos de pessoas, sob a crença do direito de executar essa imposição, cabendo aos governados o sentimento do dever para com essa autoridade. Para o autor, existem três modelos de dominação, os quais garantem sua legitimação e crença. São eles: tradicional, carismática e a racional-legal. A seguir, será apresentado cada um deles.

2.4. Dominação tradicional

Conforme Weber (1999), a dominação tradicional é aquela em que a legitimidade encontra-se na crença dos poderes dos senhores tradicionais. Esse tipo de domínio ocorre legitimado pelos usos e costumes do cotidiano e tem como rotina um modelo intocável de conduta. O tradicional não aceita mudanças sociais, visto que ela infringirão os padrões e hábitos inveterados da associação. Uma característica que chama atenção é o fato do quadro administrativo ser composto por servidores que podem ser os nobres, os clientes, os escravos, entre outros, e não de funcionários, como será visto mais adiante. Portanto, Weber estabelece uma diferença entre servidores e funcionários, relação esta que acabou gerando distorções nas administrações públicas contemporâneas.

Além disso, na dominação tradicional, a obediência se dá por intermédio do livre arbítrio do senhor, o qual pode demonstrar benevolência, simpatia ou antipatia. A fonte da justiça ocorre sob a égide da ética material e não por meio formal. É importante realçar que os servidores são recrutados através de pessoas tradicionalmente ligadas ao senhor, ou por membros do clã além de escravos, colonos, pessoas de confiança, fiéis e piedosos. Assim, pode-se notar que a competência, a hierarquia, a nomeação por contrato e o profissionalismo não são características encontradas na dominação tradicional.

Max Weber ressalta que existem dois tipos de dominação tradicional: o patriarcalismo e o patrimonialismo. A gerontocracia faz parte do primeiro conceito utilizado por ele designar a falta de um quadro administrativo. Logo, o mando é exercido pelas pessoas mais velhas, pois são eles os melhores conhecedores da tradição. Tem-se, ainda, que a falta de um quadro administrativo ocasiona o patriarcalismo, no qual o chefe é escolhido obedecendo a regras fixas. Por outro lado, o patrimonialismo surge a partir da formação de um quadro administrativo no qual o poder está baseado, além da tradição, no domínio sobre os escravos, servos e colonos.

O autor informa que, nos dois tipos de domínio, o poder é orientado pelos dominados, apesar de ser um direito do senhor. Ou seja, conforme os interesses dos dominados. Segue Weber (1999, p.148):

(...) A ausência total nestes tipos de dominação de um quadro administrativo pessoal “patrimonial” do senhor é que determina esta situação. O senhor depende em grande medida da vontade de obedecer dos associados, uma vez que não possui “quadro administrativo”.

Por conseguinte, verifica-se que os dominados são muito mais companheiros do senhor e não súditos, em função da tradição.

2.5. Dominação carismática

Para Weber, dominação carismática é aquela em que o senhor é escolhido por suas qualidades individuais, sendo a sua legitimidade adquirida através do carisma. São exemplos deste tipo de domínio, os profetas, curandeiros e heróis de guerra. É importante observar que os adjetivos de um líder carismático são atribuídos muito mais pela percepção dos dominados, passando, portanto, ao largo do ponto de vista ético e estético. Desse modo, a validade do carisma de um líder ocorre em função de seus milagres e, conseqüentemente, da veneração dos dominados ante ao “poder” do seu líder. Entretanto, caso não ocorram provas do líder carismático quanto às suas façanhas e forças extraordinárias e esse, não traga benefícios aos seus comandados, sua autoridade carismática poderá ser contestada.

O quadro administrativo da dominação carismática é formado em função do caráter emocional. Sendo assim, não possui funcionários profissionais e nem mesmo critérios de seleção. Os dominados carismáticos são os discípulos, séquitos e, enfim, homens de confiança. Logo, não é atribuído a tais administradores nenhum tipo de salário ou recompensa, pois, vivem em conformismo do amor por seus senhores. Além disso, não existe na dominação carismática, qualquer relação de hierarquia, clientela, ou regulamento. O que existe na verdade, é a intervenção do líder ou limitações relacionadas ao carisma e os juízos de Deus.

Weber diz que por ser extracotidiana, a dominação carismática é oposta, tanto à dominação racional como à dominação tradicional. Da primeira, difere-se no sentido de que é irracional às regras. Quanto à segunda, difere-se no fato de sua desvinculação com o passado. Outra característica que diferencia esse modelo dos demais é que a mesma não é adepta do aspecto econômico, sendo que não existe, no modelo carismático, qualquer fonte de renda cotidiana com obtenção de receita através de atividade econômica. A manutenção da associação carismática se dá através de doações, gorjetas e, algumas vezes, atos corruptos, espólios e extorsões.

2.6. Dominação racional-legal

Para Weber, esse tipo de domínio está relacionado ao princípio do direito, segundo qual, vindo acordado esse sob forma de pacto ou imposição, se estabelece racionalmente, isto é, com finalidades e propostas. Significa dizer que os acordos devem ser respeitados pelos participantes do grupo e por aqueles que participam do poder. Sendo assim, as regras estabelecidas em acordos ficam a cargo da administração, sob o comando do senhor legal, dito “superior”, o qual manda, porém, obedecer de modo impessoal. Weber então dá ao domínio racional três formas de categoria: regras, competência e hierarquia.

E quem é o senhor legal? É o dirigente da associação, pelo fato de ser nomeado, apropriado ou eleito para a função. A dominação racional tem o seu conteúdo mais puro dentro da administração burocrática. Logo, são os funcionários os responsáveis pela movimentação dessa organização. E eles o fazem pelo simples fato de serem livres e obedecerem a obrigações objetivas; são nomeados e não eleitos; possuem competências fixas, qualificação profissional; são selecionados; têm esse cargo como única profissão; possuem perspectiva de carreira; são disciplinados pela coerção. Diante disso, Weber explana:

A administração puramente burocrática, portanto, a administração burocrática monocrática mediante documentação considerada do ponto de vista formal é segundo toda a experiência a forma mais racional de exercício de dominação, porque nela se alcança tecnicamente o máximo de rendimento em virtude de precisão, continuidade, disciplina, rigor e confiabilidade (...) (1999 p145 Vol. 1; UNB: São Paulo: 1999).

Mais adiante, segue Weber explanando que é no Estado moderno ocidental, o locus, que se desenvolve a administração burocrática. E isso equivale para qualquer forma de associação, sejam elas comissões de parlamentares, ditaduras ou funcionário, ou seja, os trabalhos destes órgãos são realizados em escritórios. A administração burocrática é, portanto, “*ceteris paribus*”¹⁸ e indispensável para as organizações de massas. Dessa forma, é crucial o ponto de vista de Weber, segundo o qual, a administração burocrática significa dominação, em virtude do conhecimento e isso é o que o faz racional, além de se revigorar consideravelmente através do conhecimento prático dos serviços. Todavia, superior à burocracia em relação ao conhecimento, não fica ninguém além do empresário capitalista que, por conseguinte, fica às margens da dominação.

Dentre as características da burocracia, o seu aspecto formal é revelado através do conjunto de regras escritas à exaustão e de modo racional, fazendo cumprir, portanto, uma relação próxima entre mandantes e subordinados. Conforme Motta e Pereira, num sistema escrito, o que define e legitima o caráter formal é a autoridade, hierarquia, impessoalidade.

¹⁸ Expressão vinda do latim que grosso modo significa que está se tratando da mais importante dentre outras variáveis.

No que tange à autoridade, a mesma está vinculada à questão do Direito, que é o detentor da obediência exercida pela coação. Quanto às normas serem escritas, deve-se às transformações e oscilações do ambiente nas sociedades modernas. Já a hierarquia sustenta uma organização sistemática entre chefes e subordinados, por intermédio da supervisão dos detentores de cargos superiores em relação aos cargos inferiores. Essa organização reflete uma relação nos moldes de uma pirâmide.

Sendo assim, dominação burocrática, na perspectiva de Weber, significa: nivelamento de interesse, plutocratização e impessoalidade. Nesse sentido, compreende-se que o funcionário exerce o cargo com a finalidade cumprir o dever, sem amor, paixão, entusiasmo ou ódio. A dominação burocrática está pautada no formalismo, que protege a arbitrariedade e no funcionamento utilitarista, isto é, os dominados que são a parte interessada dos serviços, podem exigir os regulamentos.

Para concluir esta análise das três formas de dominação de Max Weber, notou-se, portanto, que elas foram a maneira encontrada pelo autor para demarcar as fronteiras que separam os sistemas sociais da burocracia. Além disso, ficou evidenciado, na leitura do Weber, que o modelo racional, o qual, está assentado nas regras, na formalização e na impessoalidade é o modelo, dentre os três, que prevaleceu no estado moderno.

2.7. O funcionário burocrático

O aperfeiçoamento rígido exigido ao funcionário burocrata, além da capacidade e da entrega ao trabalho e, principalmente, dos exames iniciais, como pré-condição para assumir o cargo, faz com que ele seja um profissional. Weber (1946,p.233) ensina que este cargo deve ter um caráter de “dever” e não uma fonte de renda ou uma simples troca de serviços.

[...] o ingresso no cargo, inclusive na economia privada, é considerado como a aceitação de uma obrigação específica de administração fiel, em troca de uma existência segura. É decisivo para a natureza específica da finalidade moderna ao cargo que, no tipo puro, ele não estabeleça uma relação pessoal como era no caso da fé que tinha o senhor ou patriarca nas relações feudais ou patrimoniais [...].

No que se refere à posição pessoal desse funcionário, o autor aponta para as regras que asseguram esse direito segundo a hierarquia dos cargos. Além disso, sua posição, no alto da escala social, será determinada pela grande procura de especialistas e, pelos altos custos nos tratamentos e as aquisições de diplomas. Quanto à forma de recrutamento dos funcionários burocratas, o autor, prefere o modelo de nomeação, por ser mais preciso

tecnicamente. Por outro lado, com o recrutamento via eleição, segundo Weber, corre-se o risco do serviço desse funcionário ficar a cargo da máquina partidária.

Outra questão imperiosa relativa ao funcionário da burocracia é a vitaliciedade de seu cargo. Ao contrário dos funcionários de empresa privada, na burocracia pública, é sempre mantido no posto. Entretanto, ressalta Weber (p.234):

[...] Quando há garantias jurídicas contra o afastamento ou a transferência arbitrária, estas servem para simplesmente assegurar uma demissão rigorosamente objetiva de deveres específicos ao cargo, livre de quaisquer considerações pessoais.

O funcionário burocrata tem o direito a uma compensação pecuniária em forma de salário. Vale ressaltar que o salário não diz respeito ao volume de trabalho executado, mas, sim, à posição hierárquica do cargo e ao tempo de serviço. Essa garantia é que dá à burocracia civil um status e a torna ambicionada por outros burocratas das empresas privadas.

No tocante á carreira desse funcionário, é justo que o mesmo passeie desde os cargos mínimos até os mais elevados, tanto no aspecto financeiro quanto no aspecto de status. Sua promoção poderá ser por intermédio de exames ou pela antiguidade do cargo.

2.8. Burocracia e Estado

Max Weber realça que a burocracia tem condição de surgir somente no Estado Moderno, pois é nele que se concentra um aparato administrativo cuja finalidade é promover a prestação de serviços públicos e é este Estado que possui o monopólio da violência.

Segundo Norberto Bobbio (2005, p.55) o Estado é analisado sob o ângulo de suas estruturas e funções e, certamente, nas relações com os demais sistemas. O estudo sobre o Estado, na visão desse autor, foi abordado inicialmente pela perspectiva jurídica, devido ao fato de considerar-se essa instituição como pessoa jurídica e, ainda, ao desenvolvimento das técnicas do direito público. Por outro lado, uma vez que o Estado, possui um ordenamento jurídico, é mister concluir que o mesmo possui uma organização social e que, portanto, está ligado à sociedade e às relações sociais em seu contorno. Logo, ocupou-se também, com o Estado, a perspectiva sociológica. Dentro desta perspectiva, é importante a validade empírica das normas, diferente de validade ideal, vista pelos juristas. Assim, o Estado de direito passou a ser o Estado Social e sobrepôs o estudo do Estado como uma extensa rede de organização social.

Um debate que fazem os historiadores, juristas e cientistas políticos diz respeito ao exato momento do aparecimento do Estado, se existiu sempre ou, se surgiu apenas após a desintegração da sociedade medieval. Para Norberto Bobbio, essa questão depende do tipo de

conceito que se queira utilizar de Estado, se amplo ou estreito. Entretanto, adverte o autor, o mais importante é saber as diferenças e as semelhanças entre o Estado moderno e aqueles que o antecederam. Nesse aspecto, podem-se constatar traços de continuidade ou descontinuidade de uma organização política da sociedade.

Em favor de um traço de continuidade dos ordenamentos políticos de Estado, pode-se, conforme Bobbio, referir-se aos ensinamentos de Aristóteles sobre política quanto às formas de governo para a Pólis, mas que chegou até os dias modernos com adaptações e correções. Ainda referindo-se aos estudos do filósofo grego, vale a sua análise sobre a “Constituição” ou politéia, para verificar semelhança com os tempos modernos no que tange às regras de uma cidade, cargos e funções. Nesse aspecto, até mesmo Maquiavel se debruçou nas lições políticas da Roma Antiga, para ensinar ao príncipe de seu tempo a arte de governar.

De acordo com Bobbio (p.69), caso sejam considerados como elementos de construção do Estado o aparato administrativo junto com a execução de funções dadas somente ao Estado moderno, pode-se concluir que, na Grécia antiga, mais precisamente a Polis, não poderia ser considerada um Estado. Logo, houve uma descontinuidade nos traços históricos dessa instituição.

Apesar do reconhecimento da origem do Estado, o que parece chamar mais a atenção dos estudiosos desse tema é saber diferenciar qual é a tarefa do Estado e qual é a tarefa da política. Para alguns autores, o Estado é sinônimo de política oriunda do regramento político chamado polis (ver Bobbio, p. 76). Entretanto para torná-lo mais neutro, o termo Estado foi substituído por Sistema Político. Portanto, quando aceita-se, o Estado como sistema político, vem à tona o termo poder, pois ele é o portador de poder, segundo a tradição teórica da política.

Ainda no que tange ao poder, a filosofia política parte de três aspectos teóricos para resolver o problema de seus detentores. O primeiro deles é o substancialista, que diz respeito ao poder que é concebido naturalmente e se utiliza dele para as futuras conquistas. Nesse marco teórico, enquadra-se a teoria de Hobbes. O subjetivista apresenta o poder não como objetivo a ser alcançado, mas como a capacidade dos homens para assegurar os direitos a partir dele. John Locke pode ser a referência desse exemplo de poder. O terceiro aspecto e o mais usual é o aspecto relacional de poder, o qual é uma relação entre dois corpos onde um tenta adquirir vantagem sobre o outro. Essa teoria remete-se a Robert Dahl: “influência é uma relação entre atores, na qual um ator induz outros atores a agirem de um modo que, em caso contrário, não agiriam.” Ibidem (Bobbio, pag. 78).

Ou seja, Estado significa política que significa poder. Por conseguinte, segundo Bobbio, existem três formas de relação de poder: o paterno, o despótico e o político. É nesse último que o poder se identifica com a força física legítima. Assim, chega-se ao conceito de Weber sobre Estado como o único que detém o monopólio da força e da coação.

2.9. A questão do Estado na visão de Luciano Martins

Para Luciano Martins (1995, p.17), apesar dos estudos sobre o Estado terem retornado à ciência política, os mesmos não trouxeram fortes conteúdos internos capazes de se tornarem alternativas às teorias clássicas sobre o Estado. Este fato deve-se, principalmente na América Latina, às doutrinas dessas sociedades, que não acompanharam as transformações sociais, proferindo uma função estabilizadora.

As doutrinas se enraizaram nas sociedades em questão, sob o manto de duas formulações teóricas, o marxismo e o funcionalismo, os quais tiveram forte presença nas Ciências Sociais. Pelo lado marxista, no que tange ao Estado, houve uma redução das formulações teóricas do capitalismo em compactas doutrinas. Isso significa que a questão do Estado foi reduzida aos fatores determinantes do modo de produção e das estruturas de classe, deixando às margens, portanto, os problemas que advinham das mudanças produzidas nas modernas sociedades.

Martins adota a posição de que a questão do Estado está intimamente ligada as forma de organização do mercado, dos interesses de classes e do papel da moderna burocracia. Como muito bem expôs o autor:

[...] Ora, na medida mesma em que tais sociedades seguem processos históricos distintos e apresentam padrões diferenciados de estruturação interna e de inserção no mercado mundial, o relacionamento entre Estado e Sociedade nelas assume padrões também distintas [...] (p.18).

Por conseguinte, na visão de Martins, o problema do Estado, reduzido ao simples problema do modo de produção e da sua relação com o capital, não poderá dar conta das variáveis sociológicas que surgem nas modernas sociedades capitalistas.

Por outro lado, a teoria funcionalista produziu uma separação entre Estado e classe, além de tornar únicas as funções de Estado e do sistema político. Nesse aspecto, essa teoria negou, de certa forma a reflexão sobre o Estado numa perspectiva teórica.

O que ocorreu na verdade, como consequência de tais formulações sobre o Estado, foi que o raciocínio analógico predominou na Ciência Social latina. Segundo tal analogia, houve uma evolução do capitalismo, o qual produziu padrões diferentes de

estruturas, de acordo com o Estado. Todavia, o que vem a ser o raciocínio analógico? Na análise histórica, ele busca a compreensão de fenômenos sociais através da identidade entre os mesmos. Consequentemente, conclui, a partir disso a repetição dos efeitos comparáveis mesmo que em períodos posteriores. Segundo Martins, foi essa visão que prevaleceu na América Latina, qual seja a de que as consequências da relação Estado e capital deveriam se repetir em etapas posteriores. Com efeito, os estudos sobre o Estado e suas múltiplas funções foram negligenciados.

Martins enumera três razões importantes para a discussão sobre o Estado. Primeiramente, o desenvolvimento capitalista gerou padrões diferentes de estruturas de classes, de modo de acumulação, o que ocasiona uma forma distinta de organização e das funções do Estado. A segunda razão refere-se à dependência dos países periféricos em relação ao centro capitalista. Em virtude desse fato, o Estado-Nação se fragiliza. A terceira razão para o estudo sobre o Estado é a autonomia e sobreposição do político em detrimento do aspecto econômico.

2.10. A Burocracia brasileira em carne e osso

Um arremedo de burocracia no Brasil só começou com o advento da independência, em 1824, antes disso, teve-se no Brasil uma administração totalmente assentado pela metrópole Portugal. Porém, nos dois períodos citados, o que aconteceu no país, foi uma burocracia nos moldes Weberiano, qual seja, carismática e patrimonial. A origem e a forma de como se originou a burocracia brasileira é mister analisar neste trabalho, ainda que resumidamente.

2.11. Burocracia no Brasil - Colônia.

O Brasil na era colonial, e depois no Império, concentrou o poder de um Estado instalado anteriormente à constituição de uma sociedade civil organizada, diferentemente dos Estados Unidos da América que, teve o povo como precedente do poder. Isso pode ser percebido no ano de 1549, quando Tomé de Souza aportou em terras luso-americanas, com um aparato completo de Estado sem sociedade civil. Isso se deve ao fato de que Portugal era um país pequeno para governar um vasto território e enfrentava problemas econômicos e políticos em demasia para administrar sozinha a Colônia. Assim, em 1534, Portugal dividiu a Colônia em Capitânicas Hereditárias para a sua defesa, expansão e desenvolvimento. As capitânicas eram entregues a ricos fidalgos donatários que, em troca de seus serviços, recebiam

ampla jurisdição local, além de títulos, tais como Barão. Os barões eram unidos ao Rei pela cooperação e pela lealdade. O território brasileiro foi todo dividido em lotes retangulares que iam da costa marítima até a linha de Tordesilhas. Assim, existia um centro, a metrópole, e as unidades, com o poder do primeiro, mas com autonomia às unidades. Em 1549, foi criado o governo geral com sede na Bahia e as capitânicas hereditárias foram aos poucos recuperadas pela Coroa. Isso ocorreu porque os donatários, no intuito de desenvolver suas capitânicas, arruinaram suas finanças, principalmente com o comércio com as Índias Orientais.

De acordo com José Murilo de Carvalho (2007, p.157), a ajuda à iniciativa privada continuou até mesmo com a criação do governo geral, pois, através da Coroa, por exemplo, foi possível a intensificação de exploração dos metais preciosos por intermédio das entradas e bandeiras.

As arrecadações de impostos e dízimos eram feitos pelos particulares, principalmente em Minas Gerais, terra do ouro e dos diamantes. No que se refere à divisão das terras brasileiras, o governo central deu continuidade, pois, até o final do Brasil colônia, em 1822, havia mais de 15 capitânicas gerenciadas por políticos nomeados pelo rei em Lisboa. Carvalho aponta que são vitais para entender este período: 1 – poder central metropolitano fraco; 2 – Poder privado forte, porém oligárquico; 3 – A colônia dividida ou em capitânicas fragilmente unidas onde o poder do vice-rei era inócuo. Entretanto, ressalta o autor que esse “sistema se aproximava de uma federação, se da expressão conservou-se somente a autonomia política das unidades componentes do todo”, (p. 158).

De acordo com Fernando Abrucio (2002), pode-se dizer que, no período colonial houve dois modelos de administração: uma que tinha um caráter centralizado onde a metrópole mantinha o poder por intermédio de instituições e tinha na figura do Governo Geral o organizador e administrador das políticas adotadas. O outro modelo é o de descentralização, porém carregado de patrimonialismo e personalismo, representado nas assembleias municipais, bem como nas Capitânicas Hereditárias. Todavia, esse modelo começou a se transformar com as ideias de Marques do Pombal acerca da formação de uma elite burocrática para administrar as colônias. Assim sendo, uma nova burocracia assumiu o centro administrativo, tendo um papel contraditório, qual seja, o de planejar a independência de um Estado Nacional, porém, ao mesmo tempo, convivendo com a escravidão.

2.12. A burocracia brasileira no império

Em janeiro de 1808, aportou no Brasil, precisamente no litoral da Bahia, a Corte Portuguesa e mais de 10 mil cortesãos, desembarcando de nada menos que 46 navios. Em

fevereiro do mesmo ano, a Corte chegou ao Rio de Janeiro e instalou um verdadeiro Estado, fundando o Banco do Brasil, a Biblioteca Nacional, o Jardim Botânico e as Faculdades Médicas. Porém, com as mudanças políticas que ocorreram, em Portugal, em 1820, D. João VI, temendo perder o trono, partiu para sua terra natal, deixando seu filho Pedro I como príncipe regente.

Tendo em vista que as Cortes reunidas em Portugal, depois da derrota de Napoleão, e com o início do movimento Constitucionalista em 1820 tinham, a princípio, para o Brasil, um papel de retorno ao modelo colonial, dividindo o reino brasileiro em unidades separadas, ficando o governo central com Portugal. Entretanto, a elite brasileira e Dom Pedro I não aceitaram essa imposição, declarando a Independência do Brasil em relação a Portugal.

Ao Brasil independente restava agora solucionar o tipo de regime político: uma República ou Monarquia constitucionalista. Além disso, como unir as províncias que antes eram fiéis a Portugal e, particularmente, as províncias do nordeste, que eram totalmente favoráveis à república? Outra questão: o que fazer com o sistema de escravidão, visto que a Inglaterra estava exigindo o seu fim?

No que diz respeito à ordem política e econômica, a elite do país independente, que emergiu, teve muito presente quanto à economia, qual deveria priorizar a produção daquilo que melhor pudesse produzir e comercializar com outras nações em troca de produtos mais baratos, ou seja, mirava-se no anti-protecionismo inglês e no liberalismo econômico. Concernente à política, a elite brasileira aderiu, em parte, ao liberalismo político inglês onde a Assembléia Constituinte, sob a influência de José Bonifácio Andrade e Silva, tentou criar um governo controlado e uma eleição restrita. Todavia, o imperador dissolveu a Assembleia e redigiu a Constituição na qual criou um Parlamento de duas casas, sendo que os Senadores eram cargos vitalícios. A Câmara dos Deputados era eleita por todos os distritos onde os grandes proprietários tinham o direito ao voto. Analfabetos, porém, ricos, poderiam também votar.

Os opositores reclamaram que essa Constituição foi centralizadora e retirou a autonomia das províncias, prevendo que tais províncias seriam governadas por presidentes indicados pelo governo central, ao lado de um Conselho eletivo frágil em matéria de autonomia. As resoluções do Conselho eram encaminhadas à Assembleia Geral, que poderia vetar ou aprovar tais medidas. Quando essa Assembleia não se reunia, as resoluções eram conferidas pelo imperador, que poderia aprovar ou esperar a manifestação da mesma. É importante realçar que os tributos e orçamentos eram divididos por essa Assembleia Geral,

que, no final, decidia onde e como aplicar os recursos, o que terminava, então, retirando a autonomia das províncias sobre os seus negócios.

Após a promulgação da Constituição de 1824, houve descontentamento por parte das elites das províncias, que ficaram sem autonomia. É o caso dos estados do Pará e do Maranhão, os quais estavam acostumados a negociar direto com a metrópole, em detrimento do Rio de Janeiro ou Bahia. Além dessa, Pernambuco se sentiu às margens do poder e lutou contra o regime monarca em prol da República.

Em 1825, o império brasileiro deflagrou guerra contra Buenos Aires, tendo como causa a província Cisplatina do Brasil. O confronto gerou um custo financeiro elevado e um número expressivo de mortos. Em 1831, uma revolta chamada “Noite das Garrafadas”, entre pró-brasileiros e pró-portugueses no Rio de Janeiro, foi o estopim, para decretar o fim da regência de D. Pedro I. Portanto, episódios como esses, somados ao fato de que os monarquistas de Portugal exigiam o seu retorno ao país para ocupar o trono vago com a morte de D. João VI, levaram, em 1831, D. Pedro I a renunciar o trono.

Luis Carlos Bresser Pereira (2007, p.13) chamou essa nova etapa da administração pública brasileira de burocracia Patrimonial, em que o Estado, a partir de 1821, tornou-se patriarcal devido às relações sociais e econômicas com a sociedade. Além disso, consoante o autor, o Estado possuía forte característica oligárquica, porque a elite dominante se agrupava apenas em torno dos senhores donos de terra e dos comerciantes de escravos.

A burocracia que surgiu com o Império preocupou-se com a sistematização das novas diretrizes do Brasil, além de assegurar a distribuição de empregos em troca de apoio político. O seu modo de recrutamento era alheio aos princípios de Weber, qual seja concurso, e as carreiras. O modo de fazer parte dessa alta burocracia era o apadrinhamento e o relacionamento pessoal. Segundo Abrucio, “meritocracia e relação pessoal conviviam na seleção dos funcionários”.

De acordo com Bresser Pereira, as atividades da classe dirigente brasileira e a alta burocracia pública sempre se confundiram, pelo fato da exigência, por parte de população, de uma democracia e pela urgência de um Estado mais eficaz. Essa relação somente começou a mudar a partir de 1930, à medida que o país se democratizou e estreitou o relacionamento e o controle entre o político e o técnico.

Para Miriam Dolhnikoff (2005), duas concepções de Estado sobre a burocracia pública, vigoraram nas décadas iniciais do Século XIX. A primeira foi aquela que tinha em vista a abdicação de D. Pedro I, em 1831 a qual defendia a federação para assegurar direitos e

benefícios políticos no Estado. A segunda concepção foi a de matriz pombalina, que reivindicou um regime central cujo governo teria o monopólio da política.

A primeira concepção, batizada de monarquia federalista, se pautava na impossibilidade de aglutinação, sob o mesmo Estado, das variadas províncias de cultura e política diferente, cujas elites mantinham características opostas. Foi o caso, por exemplo, do Rio Grande do Sul, de São Paulo e Pernambuco. O Rio Grande do Sul, no século XVIII, mantinha, com muita desenvoltura, a economia pecuarista e a produção do charque, a qual, era dependente do gado do Uruguai, que também competia com o Brasil no mercado do charque. A política tributária, devido à dependência da importação de sal e do gado, era uma questão central e, muitas vezes, violenta para os gaúchos.

São Paulo, por sua vez, nos primórdios do século XIX, era pobre em relação às outras duas províncias. Vivia, basicamente, da produção do trigo e da agricultura de subsistência. Entretanto, ao se integrar à produção canavieira, a província foi se tornando potente e participativa no mercado externo. O porto de Santos foi reequipado e as estradas paulistas foram expandidas. Os problemas de São Paulo davam-se no sentido da incapacidade de escoamento dessa grande produção para o porto, além do déficit da mão de obra.

Pernambuco, ao contrário de São Paulo, tinha sido muito rica no período do Brasil colonial com a produção avultante de açúcar. Todavia, a partir do século XIX enfrentou problema, pela concorrência nesse mercado com Cuba. Além disso, essa economia foi decaindo aos poucos no decorrer desse século e as alternativas para recuperação passavam pela modernização dos engenhos, porém, sujeitos ao fracasso, visto que os custos estavam além da capacidade de investimento, tanto do setor privado como do setor público.

Nota-se, então, que a heterogeneidade das províncias impedia uma unificação da burocracia em uma mesma nação, o que significa dizer que era difícil acomodar as classes dirigentes num mesmo sistema, pois tinham interesses e demandas diversas. Dessa forma, em 1831, foi implementado um plano de Estado que garantia a unidade das províncias, tendo as elites provinciais o acesso às tomadas de decisões.

Entretanto, o regime político que ficou após a saída de D. Pedro I foi o de uma monarquia dividida com relação a forma de governo a seguir. No centro, estavam os liberais moderados, apoiadores de D. Pedro II e da Monarquia. A outra facção eram os absolutistas, os que queriam o retorno do antigo imperador e pretendiam um reino unido entre o Brasil e Portugal. Por último, encontram-se os exaltados, que pretendiam uma autonomia provincial e até mesmo a república. Eles não queriam um Brasil Unitário, mas, estados independentes.

Portanto, estes eram os grupos que conduziam a política brasileira, os quais iriam decidir sobre o sistema de governo a ser implantado.

Com a vitória dos liberais moderados, em 1832, começou a ser implantado um projeto de reforma constitucional, cujo artigo primeiro dizia ser o Brasil uma monarquia federalista. Segundo Miriam Dolhnikoff (2005, p.63), a federação passou a ser defendida pela maioria das províncias, pois assegurava a integridade do império, ao mesmo tempo que afastava os ímpetos separatistas. Sendo assim, a Câmara dos Deputados daquele ano aprovou as mudanças constitucionais criando uma monarquia federal, além das assembleias provinciais e os dos executivos municipais. As províncias, enfim, poderiam gerar impostos, administrar suas arrecadações tributárias e, igualmente, adquirir autonomia para nomear os funcionários públicos. Todas essas medidas estavam inscritas no Ato Adicional de 1834. Assim, essa reforma garantia não só a descentralização política como combinava elementos federativos com a monarquia.

Para Carvalho (1998), esse período foi caracterizado por forte centralização política e administrativa o que ocorreu em desacordo com as ideias dos liberais da época, os quais sofreram a centralização da regência. Sob o governo de Pedro II, o centralismo ficou evidente, uma vez que o rei administrou com sucesso os conflitos entre as elites após a revolta liberal de 1842; igualmente, manteve a estabilidade social e, o que é mais importante para as elites, manteve a escravidão. Por todos esses aspectos, os elementos federativos foram sacrificados com a aquiescência até mesmo dos liberais. O caráter político dessa centralização está no fato de ser o monarca o poder moderador, cabendo a ele nomear ministros e senadores. Com relação ao aspecto administrativo, isso pode ser verificado na concentração de poder nas mãos do ministro da justiça, cabendo ao mesmo nomear e destituir o ministro do Supremo Tribunal da justiça, guardas e delegados de polícia, os quais substituíram os Juízes de paz.

Entretanto, vale salientar que a denominação “federalista” foi retirada do texto final da reforma, visto que a nomeação dos presidentes das províncias, feita pelo imperador, retirava o efeito federativo dos moldes do sistema norte americano. Outro fator importante, o qual marcou o federalismo em sua nascente foi sua assimetria¹⁹ de poder político e econômico, tal como São Paulo, em detrimento das outras unidades, que dependiam de ações financeiras, militares e política das outras províncias.

¹⁹ Ver RAMOS, D. onde este autor faz uma abordagem criteriosa e elucidativa sobre o conceito de assimetria.

Em meados dos séculos XIX, a administração pública civil brasileira ainda permanecia com os contornos do modelo preconizado por Weber, qual seja, patrimonial. Entretanto, com a entrada do século XX, o Estado nacional teve seus poderes diminuídos, por conta do coronelismo e da patronagem. Houve, nesse período, maior autonomia político-administrativa, porém, de acordo com Abrucio, somente duas burocracias se formaram nessa época, com características de administração moderna: a diplomacia e as forças armadas.

No que tange à diplomacia, o sentido moderno diz respeito ao recrutamento, por mérito, de seu corpo diplomático, para tratar as questões centrais, como as fronteiras. Essa elite burocrática era constituída por nomes da elite imperial liderada por Rio Branco, que conquistou para a diplomacia um status de estrutura permanente de Estado. É importante acrescentar que Oliveira Viana denominou esses burocratas de “homens de mil” que, segundo Abrucio, não caracterizavam a moderna burocracia de Max Weber, por tratar-se de um recrutamento baseado na formação intelectual e nos laços sociais entre si.

“[...] Além disso, por vezes esses burocratas defendiam posições modernizadoras como a abolição, porém, eles não propunham um novo tipo de Estado e de administração pública para transformar a realidade social da qual advinham: uma sociedade extremamente desigual. Havia, na verdade, um conflito entre algumas de suas ideias e suas posições prévias” (Burocracia e Política no Brasil, p.32).

Quanto às Forças Armadas, o processo de modernização começou com o término da Guarda Nacional, ao mesmo tempo em que tornou-se obrigatório o recrutamento dos homens para as forças armadas. Além disso, vale realçar que a modernização implantada pela Forças Armadas, na sua estrutura, tinha a ver com a edificação de um projeto de nação que abarcasse, ao mesmo tempo, uma burocracia profissional, em conjunto com uma construção estrutural, com o objetivo tático de interceder na vida pública.

2.13. O início da organização administrativa

Em 1930, surgiu uma burocracia civil moderna no Brasil, com a união das camadas médias urbanas, os profissionais liberais, a pequena burguesia, os servidores públicos civis e militares com as oligarquias agrárias, que estavam excluídos do poder e, além desses, a nova burguesia industrial. Até a data em questão, o domínio político era da oligarquia do café, que se aproveitava das fraudes eleitorais e do poder econômico para manter o status quo. Segundo Bresser Pereira, o ano de 1930 foi o divisor de águas na política brasileira, pois marcou o fim do Estado oligárquico e o começo do Estado Nacional-Desenvolvimentista. Nesse aspecto, a tarefa de comandar o novo regime político e a nova burocracia coube a Getúlio Vargas, gaúcho, adepto das ideias positivistas, nacionalistas e autoritárias.

Com Getúlio Vargas no poder, o modelo de burocracia pública passou a ser o de organização do Estado, profissionalismo do pessoal e, principalmente, de uma política nacional com desenvolvimento econômico. O novo modelo veio associado à burguesia industrial, em substituição ao sistema agrário. É importante observar que os tenentes tiveram um papel preponderante nessa nova missão da burocracia.

“[...] Embora tenham participado de revoltas ou de revoluções, partilhavam uma ideologia essencialmente burguesa, como a de Vargas. Não era, entretanto, uma ideologia liberal, mas nacionalista e intervencionista [...]” (p.15, Bresser Pereira)

Portanto, os militares também fizeram parte da coalizão que orientou a burocracia pública nos 15 anos seguintes.

2.14. A era Vargas e a burocracia brasileira

A administração pública, inaugurada com Vargas, requeria um Estado potente, o qual desse oportunidades para a classe média. Ou seja, o Brasil adotou um modelo nacional desenvolvimentista, em detrimento do liberalismo econômico. Sendo assim, para corrigir a “anarquia administrativa”, Vargas criou, em 1936, com a reforma burocrática, o Conselho Federal do Servidor Público Civil, tendo a frente, Luiz Simões Lopes e Maurício Nabuco. Vargas deu à burocracia um aspecto racional, ao tornar obrigatório o Concurso Público. Em 1938, instituiu o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), órgão gestor da reforma burocrática. Entretanto, como muito bem percebeu Abrúcio, esse órgão teve uma atuação paradoxal, pois, ao mesmo tempo em que aplicava os termos burocráticos weberianos de modernização da administração pública, mantinha uma gestão centralizadora e autoritária.

O DASP foi instituído com o propósito complexo de fundar uma política de reforma administrativa universal dentro do aparato estatal brasileiro, a fim de torná-lo, ao mesmo tempo, virtuoso e promover mudanças significativas na economia. Dessa forma, o planejamento orçamentário anual e sua execução eram de sua responsabilidade. Na realidade, a princípio, o DASP foi criado para ser um aporte técnico aos ministérios. Contudo, tornou-se um gigante, a ponto de ultrapassar os poderes dos próprios, com atuações expressivas, principalmente na política. Isso significa dizer que o DASP foi um meio de Getúlio Vargas centralizar e controlar a política do país.

No plano estadual, funcionava os “daspinhos”, que detinham o mesmo poder político dos legislativos estaduais, pois os executivos, municipais eram submetidos ao presidente do DASP estadual, vinculado ao Ministério da Justiça e nomeado diretamente pelo presidente da república. Assim, dentre as várias atribuições do DASP, estava a de assessorar o

presidente da república nos projetos de lei relativos à administração civil brasileira: estudar e aprovar as leis decretadas pelos interventores, bem como supervisionar a atuação deles; analisar a estrutura e o funcionamento dos órgãos públicos; promover e fiscalizar o orçamento; promover a seleção de candidatos a cargos e funções; inspecionar gastos, créditos e empréstimos.

Vale ressaltar que o órgão detinha, na sua formação interna, entre quatro a dez pessoas, dos quais dois terços já era o suficiente para vetar decretos e atos da interventoria. Assim sendo, eram constituídos profissionalmente e socialmente pelas classes de advogados jovens, técnicos agrícolas, engenheiros e estatísticos, com o firme propósito de implantar, no Brasil, um novo molde de eficiência e de agente social, isto é, o burocrata técnico. Por conseguinte, atuavam sob critérios baseados nos ditames burocráticos, seja para recrutamento, seja para a execução.

Todavia, é importante frisar que, em pleno Estado Novo, apesar de autoritário, o governo deu prosseguimento na modernização do País e no fortalecimento do Estado, tornando-o eficiente e rigoroso nas finanças, com excelente aproveitamento dos técnicos e intelectuais do governo. Nessa época, foram criadas a Companhia Siderúrgica Nacional, a Companhia do Vale do Rio Doce e a Petrobrás. Conforme Bresser Pereira, o Brasil passou a contar com a burocracia do estado e das empresas estatais.

Para Maria do Carmo Campello de Souza (1990), a era Vargas simbolizou uma modernização conservadora, pois não implantou uma reforma profunda na estrutura socioeconômica do país. Além disso, Souza atenta para o fato que o Estado Novo não se diferenciou da primeira república, pois nela perdurou a autonomia regional e política dos governadores, enquanto que, no governo de Vargas, houve a centralização de poder, por intermédio do aparelho burocrático.

É interessante observar que Souza discorda da visão racionalizante do Estado Novo, visto por outros autores.

[...] As mudanças político-institucionais iniciadas com a revolução de 1930 redundaram [...] [...] na criação de uma extensa máquina burocrática não controlável por um legislativo ou por qualquer tipo de organismo representativo de sociedade civil. Essa autonomia burocrática não provém, todavia de uma impecável eficiência racional-formal segundo o clássico paradigma weberiano das organizações burocráticas. Ao contrário, mais correto seria supor que ela tem seus fundamentos no fato de que a expansão e centralização burocrática se deram continuamente sob o signo da absorção ou cooptação dos agrupamentos de interesse, regionais quer funcionais (1990, p. 103).

Souza vai mais além na sua explanação. Para a autora, o problema da não institucionalização do sistema partidário brasileiro não se deve à falta de coesão ideológica e

programática dos partidos ou ao amorfismo da sociedade brasileira, conforme suspeitam outros autores. Ela argumenta que a criação de órgãos corporativos burocráticos por Vargas acabou dando ao Estado um caráter centralizador, tanto da política como da economia, o que ocasionou a fragilização dos partidos políticos e de qualquer movimento de associação da sociedade civil.

Com a queda de Getúlio Vargas do poder, em 1945, o processo democrático foi estabelecido pela Constituição de 1946, visto que a onda de redemocratização se proliferava no mundo após a vitória dos aliados na 2ª Guerra Mundial. Entretanto, apesar da mudança do regime político autoritário para o democrático, foi possível notar que a coalizão política que assumiu o poder era, em grande medida, a mesma que fez a revolução em 1930, quando Vargas assumiu. Esse ocorreu, por causa da manutenção do acordo entre a burguesia nacional, a burocracia civil e os trabalhadores de dar sequência ao projeto do desenvolvimento econômico e da revolução industrial e nacional do país.

Quando Vargas voltou ao poder pela via eleitoral, em 1950, até o seu suicídio, em 1954, o projeto econômico nacional desenvolvimentista continuou sendo executado com a criação das empresas estatais Petrobrás e a Eletrobrás. Em 1952, o BNDE passou ser a base autônoma da burocracia pública, ocasionando o que os autores chamam de “insulamento burocrático”.

[...] enquanto os órgãos pertencentes principalmente aos ministérios sociais são objetos de repartição política entre os partidos que apoiam o governo e os órgãos relacionados com a infraestrutura são relativamente preservados, os órgãos de coordenação econômica são insulados do clientelismo [...] (Bresser Pereira, p. 18).

Dessa forma era garantido aos políticos o livre comércio no mercado de cargos pela via do clientelismo, contudo, mantinham os setores da economia incólumes aos avanços clientelísticos.

O período do Juscelino Kubitschek como presidente entre 1956 a 1960, demonstrava que a burocracia pública brasileira continuava a desenvolver-se. Todavia, para implantar seu “Plano de Metas”, a menina dos olhos de seu governo, o presidente tinha as opções de utilizar ou a burocracia estatal (direta) ou a burocracia indireta ou paralela, tais como: BNDE, Banco do Brasil. Kubitschek optou pela primeira e, ao fazê-lo, criou um número expressivo de órgãos que buscavam, para assumir os cargos de comando, pessoas por competência e por meritocracia.

É possível notar que o insulamento burocrático foi mantido para garantir o desenvolvimento econômico, ao mesmo tempo em que assegurava o apoio político. Foram

criados grupos de trabalho, além do Conselho de Desenvolvimento, que tinha como função fazer os setores estratégicos se comunicarem, o qual abrigava profissionais de alto nível do setor público. Todavia, o sistema de administração indireta não se mostrou totalmente eficaz, pois causou fragmentação das estruturas de governo, levando ao acirramento de conflitos entre as bases setoriais e os ministérios. Ou seja, esse período trouxe à tona as fragilidades da administração indireta, bem como as limitações do modelo de insulamento burocrático.

2.15. Os militares e o decreto lei 200

A coesão política formada pela burguesia industrial, a burocracia política e os trabalhadores que se consolidou com Getúlio Vargas, entrou em decadência no início dos anos 60 e rompeu-se no período de 1964 a 1984. Nessa etapa, com o golpe de Estado aplicado pelos militares, tirando João Goulart do poder, o novo pacto político, segundo Bresser Pereira, foi o burocrático-autoritário, do qual os trabalhadores não faziam parte, sendo substituídos pelos militares. Para o autor, o pacto trouxe consequências agudas, como a concentração de renda e o alijamento das tomadas de decisão da classe trabalhadora e da esquerda brasileira.

No plano econômico, o país passou por um ajuste fiscal, ocasionando o equilíbrio das contas públicas e, conseqüentemente, baixando os índices de inflação. A estratégia de desenvolvimento nacionalista foi retomada através da criação do Banco Central e do Plano Nacional de Desenvolvimento. A industrialização tomou impulso, envolvendo uma tríade entre o Estado, burguesia nacional e o capital estrangeiro. Além disso, foram criados órgãos para garantir o mérito e a profissionalização como foi o caso da EMBRAPA²⁰ e, para estudar a realidade brasileira, o IPEA²¹.

Porém, foi no plano administrativo que o período militar demarcou a expansão do Estado brasileiro, dotando-o de poder e de tamanho. Esse fato ocorreu através da reforma administrativa do Decreto-Lei nº 200, um modelo de administração indireta, herdado de Vargas.

Com a instituição do Decreto-Lei 200, em 1967, a finalidade do governo foi impulsionar o aparelho estatal brasileiro, através de um sobressalto na administração indireta, criando autarquias, fundações, sociedades de economias mistas e até mesmos as empresas públicas. Com efeito, esse instrumento veio para diferenciar o papel de direção do que era o dos executores, cabendo a esses últimos a administração indireta e aos primeiros a administração direta.

²⁰ Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária.

²¹ Instituto de Pesquisa e Estatística Aplicada.

Uma das medidas inovadoras do referido decreto foi garantir às empresas estatais uma atuação idêntica ao setor privado no que tange ao processo de seleção, recrutamento e salários. A consequência disso foi o abandono dos concursos públicos, substituídos pela contratação de tecnocratas temporários ou permanentes, à luz da Consolidação das Leis do Trabalho.

Além disso, procurou uniformizar o projeto de desenvolvimento econômico implantado pelo governo de regime militar com o impulso da gestão da máquina pública. Assim, nas empresas estatais, a gestão passou a ser de autonomia da pessoa jurídica de direito privado, o que acarretou na independência financeira e diretiva dessas empresas de modo que tornaram-se independentes do planejamento orçamentário da União. Além disso, eram dirigidas pela alta burocracia do setor privado ou até mesmo do setor público, cuja remuneração e contratação se dava por critérios rigorosos e pessoais.

É importante observar que a nova variação do aparelho estatal adotado através do decreto vinha acompanhada de um marco em termos gerenciais. Tratava-se da proposta de controle setorial pelos ministérios, com uma supervisão acurada, levando em conta os aspectos programáticos, financeiros e de resultados das empresas. Entretanto, essa alta qualidade das empresas estatais acarretou dois problemas sérios, conforme diagnosticou Eneuton Carvalho:

Isso diferenciava esses órgãos do restante do serviço público em que vicejava o clientelismo e as políticas de remuneração se orientavam principalmente pela capacidade da União, cronicamente restringida pelos poucos recursos orçamentários federais, portanto, sem preocupação com sua definição nos marcos de uma política consistente de avaliação de desempenho (2011, p.58).

Abrucio, Pedroti e Pó (2010, p.49) apontam três características básicas dessa reforma: a primeira é que provocou uma descentralização administrativa, causando maior capacidade de decisão das autarquias, fundações, empresas públicas e de economia mista; a segunda é que promoveu um forte controle e coordenação das empresas da administração indireta; a terceira característica é que apesar das medidas descentralizadoras, o Estado tornou-se unionista-autoritário. Todavia, o Decreto Lei nº 200 acarretou o problema de não extinguir o patrimonialismo, visto que o insulamento da burocracia, ao proteger-se do controle externo, não foi o suficiente para impedir a penetração dos interesses privados ou os “anéis burocráticos”.

Em 1979, Hélio Beltrão, assumiu o Ministério da Desburocratização, com a proposta de descentralizar o poder e diminuir a vasta regulamentação burocrática. Entretanto,

apesar de inovador e social, essa política de Beltrão teve resistência tanto dos militares que temiam uma democratização quanto dos burocratas civis, que temiam a perda de poder.

2.16. Burocracia e Redemocratização

A partir de 1979, com a crise atingindo o regime militar, uma nova coalizão política se formou envolvendo os trabalhadores e a classe profissional. Bresser Pereira denomina essa nova fase de pacto popular democrático e que chegou ao poder em 1985, trazendo consigo uma dívida externa no ápice.

O governo democrático, instaurado em 1985, não promoveu uma reforma administrativa condizente com o novo regime que afluía. Nesse início da etapa, as únicas mudanças que vieram foram a criação da Secretaria do Tesouro Nacional e a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), para modernizar a gestão pública. Contudo, esse Estado democrático não logrou atacar a crise fiscal e não tomou medidas para diminuir a drástica intervenção do Estado na economia.

O quadro da burocracia pública brasileira tornou-se insustentável quando, em 1988, foi promulgada a Constituição Federal do Brasil. Esta nova Carta Magna assegurou o direito ao populismo e ao fisiologismo, fazendo expressar uma administração centralizada e hierárquica. Desse modo, os constituintes, responsáveis por escrever a nova Constituição, instauraram um modelo jurídico unívoco, extensivo a todos os funcionários públicos, congregando, no mesmo modelo, médicos, professores e policiais. Além do mais, a Constituição Federal permitiu privilégios, tais como aposentadoria com salário integral e as aposentadorias especiais, as quais permitem aos funcionários se aposentarem extremamente cedo.

Para Bresser Pereira (1996) essa visão arcaica e prejudicial de administração pública não pode ser creditado simplesmente à herança centralizadora do Decreto Lei nº 200, instituído no regime militar. Para o autor, esse retrocesso se deve a uma perspectiva distorcida da nova elite burocrática sobre administração pública. Deve-se à aliança política entre a elite e o velho patrimonialismo brasileiro. Por fim, valeu-se do sentimento de alijamento das forças de centro no antigo regime e que retornou, não a favor de uma moderna administração pública, mas em prol do corporativismo dos funcionários públicos.

Os erros incutidos na Constituição de 1988 e que colaboraram para o retrocesso da administração pública puderam ser consertados em parte no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, em 1994. Seu governo, assumiu a meta de equilíbrio fiscal nos Estados e municípios e, além disto, tornou a administração pública moderna.

2.17. A burocracia brasileira na era FHC

A crise fiscal e administrativa do Brasil, que vinha desde o final dos anos 70, tomou grandes proporções nos anos 90, obrigando os estados federativos a se reformularem, a fim de reduzir o seu poder de gestão e, conseqüentemente, alavancar políticas. É importante salientar que no momento de grande salto da globalização, os Estados Nacionais desempenhavam um papel de facilitador de economia para que este atingisse os mercados externos. No Brasil, este momento foi possível a partir de 1994, no governo de Itamar Franco, quando o governo derrotou a inflação, estabilizando os preços e lançando uma moeda forte, o real. É imperioso realçar que o Ministro da Fazenda que esteve a frente desse programa foi Fernando Henrique Cardoso, vindo a se tornar presidente da república no ano seguinte.

Com o governo de Fernando Henrique Cardoso, em 1995, o Estado brasileiro tornou-se a prioridade, no sentido de ser reformado, além de sua administração civil e do pessoal. Assim, os objetivos do novo governo eram o de promover um sério ajuste fiscal, tendo como efeito o enxugamento do pessoal por intermédio da exoneração voluntária. Além disso, a outra meta governamental era implementar uma administração pública hodierna e eficaz para o cidadão brasileiro. Logo, foi imperioso para a sua consumação a descentralização da administração pública através de agências reguladoras. Nas palavras de Bresser Pereira, “a proposta é de ao mesmo tempo fortalecer a competência administrativa do centro e a autonomia das agências executivas e das organizações sociais [...]” (1996, p.283).

De acordo com Bresser Pereira, a reforma do Estado necessitou de quatro setores cruciais: núcleo estratégico, atividades exclusivas, serviços não exclusivos e redução de bens e serviços. O núcleo estratégico era a esfera de garantia das Leis e das políticas públicas. Compreende essa esfera, o presidente da república, os ministros do Estado e seus escalões, o STF e o MP. No que tange às atividades exclusivas do Estado, refere-se às ações em que o Estado tem o poder realmente. Nesse sentido, estão incluídos o SUS, as Forças Armadas e a Polícia. Os Serviços não exclusivos do Estado são aqueles em que o mesmo executa ou repassa-os por considerá-los de suma importância para os direitos do cidadão. Por fim, a produção de bens e serviços é executada pelas empresas de economia mista nos setores estratégicos do serviço público.

Bresser Pereira considerou, para a realização consistente desses setores, o tipo de propriedade e o tipo de administração pública que se enquadra em cada um deles. Assim sendo, o núcleo estratégico e as atividades exclusivas do Estado estão incluídos dentro da propriedade estatal. Assim, são asseguradas as devidas leis, políticas públicas, sentenças e

acordos jurídicos. Além disso, são também asseguradas agências autônomas capazes de dar o devido desenvolvimento à gestão. Os bens e serviços serão administrados pela propriedade privada, tornando-se imperiosa a política de privatização das empresas estatais pouco eficientes.

No que concerne às atividades não exclusivas de Estado, a propriedade que melhor se adequou, conforme o autor foi a pública não estatal. Por essa designação entende-se uma atividade controlada pelo mercado e pelo Estado, o qual faz os repasses de verbas. Porém, o controle de poder é executado pelos conselhos derivados da sociedade. Dentre as atividades importantes dos serviços não-exclusivas do Estado estão: os hospitais, universidades, escolas técnicas e museus. É importante observar, no entanto, que um serviço público não-estatal não é privado, porque depende dos repasses do Estado, ao mesmo tempo em que não é estatal, porque o Estado não atua com o seu poder.

Entretanto, para o governo de FHC implementar a reforma do aparelho do Estado, teriam que ocorrer mudanças na Constituição Brasileira, as quais poderiam ser feitas somente com a avaliação de 3/5 dos deputados federais e dos senadores da República. Foi proposto e operado o fim da estabilidade para o servidor público.

2.18. A burocracia brasileira na era Lula

No período do governo de Luís Ignácio Lula da Silva, que iniciou em 2003, a burocracia brasileira e a gestão pública seguiram os moldes do governo anterior, conforme sublinhou Luis Roque Klering et al (2010, p.08) e as reformas estruturais continuaram sendo a prioridade. É importante destacar a reforma do Estado, através de programas governamentais, a reformulação na estrutura do executivo federal, por intermédio de aprofundamento dos concursos públicos, planejamento, valorização dos funcionários públicos e gerenciamento.

É importante observar que, no plano da burocracia e gestão pública, o presidente Lula utilizou o eufemismo para alavancar políticas que outrora combatia. Assim, foi proposta a Fundação Estatal de Direito Privado, substituindo as Organizações Sociais do governo de Fernando Henrique Cardoso. Além disso, as privatizações, objeto de sistemática crítica do Partido dos Trabalhadores, foi reformulada e denominada de Parceria Público Privada e, finalmente, as concessões de estradas federais foram repassadas à iniciativa privada.

De acordo com Abrucio (2007b), o diferencial e o inovador do governo Lula, foi o de aplicar técnicas administrativas nas políticas públicas como, por exemplo, a bolsa família e o Minha Casa minha vida, os quais, estão sob um qualificado e estratégico monitoramento. O

autor, igualmente, cita como referência de gestão pública do governo de Lula o Programa Nacional de Apoio à Modernização de Gestão e de Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (PNAGE) e o Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios (PROMOEX), cujo início ocorreu, no ano de 2006, com a finalidade de colaborar com os Tribunais de Contas dos estados no cumprimento da Lei Fiscal, dando suporte, através de capacitação do pessoal, introdução de procedimentos atualizados e investimento em informática. O primeiro, tinha a finalidade de modernizar a administração pública dos estados quanto ao planejamento e no orçamento para as melhorias nas políticas em favor da sociedade. É interessante realçar que seis componentes fazem parte da atuação do PNAGE. São eles: planejamento e gestão de políticas públicas, política e gestão de recursos humanos, transparência administrativa, estrutura administrativa, gestão de tecnologia da informação e implantação de mudanças institucionais.

Conforme Abrucio, esses programas contêm três adjetivos: primeiro, os mesmos fazem com que a União seja o impulsionador de mudanças no diversificado federalismo brasileiro; outro ponto forte é o de diagnosticar, primeiro, os problemas, para, depois, aplicar políticas necessárias junto aos estados; por fim, ressalta o autor que a qualidade desses programas está na construção de soluções com a participação ampliada dos estados e dos Tribunais de Contas.

Por outro lado, o mesmo autor ressalta dois inconvenientes graves no campo da administração pública do governo Lula e que acabaram impedindo, de certa forma, o crescimento efetivo das políticas públicas. O primeiro deles foi a incapacidade do governo de fornecer uma agenda favorável para a reforma de gestão pública. O outro problema foi a ocupação extrema dos cargos federais pelo partido do governo e por seus aliados, ocasionando uma politização exacerbada da administração indireta, trazendo duas consequências: a ampliação e vinculação do Partido dos Trabalhadores com a corrupção e, em segundo lugar e positivamente, tornou importante e necessário o debate acerca da profissionalização da burocracia brasileira.

Consoante, Klering et al (2010), no governo de Luis Ignácio Lula da Silva, além da continuidade da gestão de resultados e de uma reforma gerencial, os destaques ficaram por conta da introdução de agências reguladoras, possibilitando a autonomia do gestor público, a descentralização administrativa e, finalmente, a participação consistente de vários atores sociais no processo de construção das políticas públicas. Concluem os autores:

Nesse novo contexto, o papel do Estado está sendo crescentemente demandado, em que não pode ser entendido como empecilho à realização do seu papel, mas como solução, ampliando e profissionalizando sua esfera de atuação, como indutor,

articulador, catalisador e orquestrador principal do desenvolvimento, com forte participação da sociedade, sem clientelismo, mas com transparência e responsabilidade consensuadas e compartilhadas (2010, p.09)

Em resumo

Neste capítulo, pôde ser visto, portanto, que a burocracia é o principal sistema social e o que prevalece dentre as organizações. Além disso, observou-se que foi nas sociedades modernas que a burocracia se estabeleceu de modo racional e necessário para o bom desenvolvimento dos Estados e das instituições.

No Brasil, apesar de precária formação do Estado brasileiro, visto que a sociedade civil estava à margem das decisões, a burocracia, mesmo que de maneira amorfa, começou a se desenhar ainda nos tempos coloniais, porém, muito mais patrimonial e patriarcal, o que pode ser evidenciado com a divisão do país em capitanias hereditárias entregues aos fidalgos, pela metrópole, para a exploração dos recursos minerais. Durante o Império, a burocracia seguiu o mesmo modelo, pois o rei Dom João VI aportou em terras brasileiras com um aparato burocrático como Biblioteca Nacional, o Banco do Brasil e o Jardim Botânico. Por conseguinte, esse estado de coisas referentes à burocracia brasileira permaneceu estável até os primórdios do século XX, sendo que somente as Forças Armadas e a Diplomacia podiam ser diferenciadas das demais instituições, por suas organizações internas serem profissional e mais racionalizadas.

Todavia, uma burocracia racional, profissional e meritocracia somente foi se consolidar, no Brasil, em 1930, com a ascensão ao poder de Getúlio Vargas. No seu governo, foram criados vários órgãos administrativos com o objetivo de descentralizar as decisões e, ao mesmo tempo, criar um padrão modernizante na administração pública, surgindo como exemplo, o DASP e outras autarquias. Entretanto, a crítica feita pela literatura a esse tipo de modelo foi que o mesmo manteve-se conservador, com a direção da máquina estatal tendo sempre no comando elites regionais, não dando atenção, portanto, ao legislativo e à sociedade civil.

Os militares que tomaram o poder em 1964 também programaram um modelo de burocracia racional, com o Decreto lei 200, impulsionando autarquias, fundações e sociedades mistas, projeto que colaborou para uniformizar a meritocracia através dos concursos públicos e do desenvolvimento econômico. Entretanto, esse modelo de administração ruiu pelo excesso de regulamentação, de centralização burocrática e pelo fato de que os militares estavam perdendo força na América latina no final dos anos 70.

Os governos civis que assumiram a presidência da república, durante e após a década de noventa, tiveram a tarefa de reduzir os altos índices de inflação, produzir o ajuste fiscal e tornar o Estado brasileiro menos oneroso, com uma burocracia pública moderna. Assim, o governo de Fernando Henrique Cardoso promoveu uma ampla reforma estatal através de privatizações, reformas estruturais e a criação de agências reguladoras.

O governo de Luis Ignácio Lula da Silva, que substituiu o anterior em muitos aspectos, seguiu o modelo que já vinha sendo utilizado como, por exemplo, as privatizações que deram lugar às Parcerias Públicos Privadas. Entretanto, nesse governo, foi fortalecido o controle do Tribunal de Contas da União sobre os estados federados e medidas administrativas foram bem utilizadas, para alavancar as políticas públicas como o programa Bolsa Família e o Minha Casa Minha Vida. Por outro lado, o seu saldo negativo foi o excesso de loteamentos políticos dos cargos, retirando o caráter racional da burocracia, além de não ter sido eficiente para aprofundar as reformas de gestão pública.

3. Burocracia, políticas públicas e suas congruências

O capítulo ora apresentado tem por finalidade trazer para reflexão bases teóricas sobre políticas públicas, bem como evoluir no estudo de sua praticidade através dos tempos no Brasil, na tentativa de perceber suas respostas no sentido de atenuar a discriminação racial neste País. Sendo assim, é importante relacionar as políticas públicas com a burocracia, para mostrar o quanto esses conceitos se harmonizam na prática. A análise faz sentido, nesse trabalho, uma vez que as políticas públicas, para serem planejadas e executadas, dependem, em grande medida, de uma administração pública provida de uma burocracia qualificada para desenvolver, de modo racional, as condutas administrativas. Portanto, racionalidade e burocracia, para efeitos de implementação de políticas, devem seguir no mesmo sentido.

Para apresentar uma argumentação teórica, o capítulo está dividido em quatro partes. Na primeira, são apresentadas algumas sintéticas, porém elucidativas conceituações acerca de política pública e suas relações com a burocracia. Na segunda parte, a proposta é refletir as definições de ações afirmativas e sua aplicabilidade e origem, com o intuito de desfazer algumas visões errôneas que se tem, no Brasil, sobre esse tema. Ainda nesta seção, discutem-se os efeitos da burocracia brasileira na consecução e aplicação das políticas públicas em terras brasileiras, através da história, nefastas aos negros, tanto que uma delas foi uma ação intencional de extinção da raça negra. Na terceira parte, é analisado o quão conservadores foram os procedimentos administrativos para a formulação das políticas públicas no decorrer da história do Brasil até nossos dias, impossibilitando chances de igualdade social, propiciando, assim, um desnível social intenso entre negros e brancos. Por último, analisa-se o Estatuto da Igualdade Racial e os pontos polêmicos e importantes retirados desse documento para a sua aprovação.

As políticas públicas, para serem resguardadas no âmbito da administração, contam com a burocracia e, conseqüentemente, com o seu insulamento que é o de isolar o Estado da ação anti-política dos agentes sociais. Entretanto, esse mesmo efeito pode originar o aparecimento das autocracias, causa, em última instância, da relação conflituosa e equidistante entre a administração e a política que passam a ser cúmplices dos agentes, na manutenção de acordos e privilégios, tanto para esses como para a autocracia. É importante notar que toda política pública depende da burocracia estatal para ser planejada e, principalmente, executada e fiscalizada. Para isso, o Estado conta com os funcionários técnicos especializados, *policemakers*. Entretanto, nos sistemas presidencialistas, têm surgido

muitos funcionários políticos oriundos dos partidos políticos, os quais ocupam cargos nos governos, com a finalidade de ajustar suas políticas de acordo com a ideologia partidária. Logo, as políticas públicas ficam prejudicadas, deixando de serem políticas de Estado de longo prazo para serem políticas de ocasião no curto prazo. Desse modo, urge, nas sociedades modernas, principalmente dos países em desenvolvimento, uma burocracia profissional e de carreira.

O Estado, através de corpo burocrático, interfere nas políticas públicas instituídas por diversos setores da sociedade civil, desde a burocracia, os movimentos sociais, passando pelos parlamentares, partidos políticos e entidades de classes. A burocracia é o sujeito responsável por tornar dinâmicas as ações e demandas dos outros segmentos sociais e por isso está inserida como o agente principal de ação das políticas, quer pela sua racionalidade, quer pelo poder de penetração no Estado.

Conforme Maria de Fátima da Costa Gonçalves (2008), uma conceituação marxista de burocracia diz respeito à certa camada social dedicada a assegurar os interesses da burguesia e com o firme propósito de garantir a estrutura, de modo a perpetuar essa classe no poder. A autora se utiliza da explicação de Wladimir Lênin sobre o fenômeno quando diz que: “a burocracia não seria uma necessidade técnica frente ao desenvolvimento tecnológico e administrativo do mundo moderno, porém uma condição inexorável para a estabilidade do capitalismo, sendo, por esse motivo, um imperativo político, não tecnológico” (2008, p.94).

É mister destacar que Gonçalves se debruça sobre duas perspectivas de Max Weber para unificar burocracia e políticas públicas. Uma diz respeito à racionalidade que distingue as sociedades ocidentais das sociedades orientais em que é privilegiada a pesquisa científica para a explicação de fenômenos da natureza, em detrimento do conhecimento mítico. A outra noção refere-se ao tipo ideal que nada mais é na concepção de Weber, do que um montante de teorias utilizadas pelo cientista social para entender a realidade. Dentre essas teorias de tipo ideal estão a dominação burocrática e o Estado.

Conforme Gonçalves, a dominação burocrática tem como característica principal a execução das tarefas sob o efeito da dominação racional que, em última instância, decide sobre a dominação política. Nesse aspecto, a dominação burocrática é o domínio dos serviços públicos, por funcionários do Estado, do aparato burocrático, competência e profissionalismo. Assim, extenua a autora:

Interessa para as políticas públicas a burocracia como sujeito, à medida que, através das atribuições instituídas, torna o planejamento, a implementação, a execução das propostas destas políticas compósitas, à proporção que é intermediada pelo Estado, manifesto no corpo burocrático (2008, p.95).

A autora, soberbamente, faz uma ressalva de que Weber jamais se referiu à burocracia como fomentadora de políticas públicas, todavia, ao entender como ação do Estado e de seu corpo burocrático, pode-se entender, então, como sendo a burocracia um processo que conjumina na intervenção do Estado sobre as demandas sociais.

3.1. Concepções teóricas sobre políticas públicas

No que tange ao histórico das políticas públicas como origem e conceito, pode-se notar que, nas últimas décadas do século XX, vem se consagrando, nos estudos da Ciência Política, a importância de haver um olhar mais aprofundado para a área do conhecimento, denominado de políticas públicas. De acordo com Celina Souza (2006, p.20), os fatores que contribuíram para esse interesse, dentre outros, são as políticas restritivas de gastos adotadas por países em desenvolvimento. Outro fator decisivo foi o equilíbrio dos ajustes fiscais com orçamentos estáveis entre despesas e receitas alavancadas pelos Estados a partir dos anos 80, em substituição ao modo keynesiano do pós segunda guerra mundial. Por último, na visão de Souza, ainda não se conseguiu agrupar as questões com o objetivo de saber como realizar tais políticas públicas no sentido de impulsionar a economia e promover a inclusão social.

Para entender o que hoje se convencionou chamar de política pública e sua origem conceitual, torna-se imprescindível remeter-se à Grécia Antiga, onde se depara com a expressão “*Ta Polítika*”, originado da Pólis. Por Polis entende-se a cidade organizada por cidadãos detentores de liberdade e de igualdade, os quais possuíam, a isonomia, isto é, a igualdade perante a lei e a isegoria, isto é, o direito de discutir em praça pública sobre as coisas da cidade.

“*Ta política*” era entendida como os negócios públicos discutidos e dirigidos pelos cidadãos, tais como leis, administração dos serviços públicos, atividades econômicas, órgãos de defesa e de guerra, etc. A Polis recebeu uma tradução latina de Civitas. Modernamente, *Ta politika* ficou entendida como as práticas políticas e a participação no poder. Ou seja, são os direitos e os deveres dos cidadãos para viverem numa sociedade. Portanto, do ponto de vista da Grécia antiga, política pública refere-se aos negócios públicos para a coletividade.

A Política pública, no que tange ao domínio do conhecimento e disciplina acadêmica, surgiu nos Estados Unidos da América, desvinculando-se das teorias sobre o papel do Estado e, nesse aspecto, enfatizando os estudos que dizem respeito à ação do governo, ao contrário da Europa, que enfatiza os estudos de políticas públicas sobre o governo do Estado, que é o fomentador dessas políticas.

Sendo assim, Souza define política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo,

Colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário propor mudanças no rumo ou curso dessas ações variável dependente. A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (2006, p.26).

É importante realçar que, apesar das participações dos grupos de interesse e dos movimentos sociais nas formulações das políticas públicas, ainda é necessária à iniciativa dos governos e do Estado para sua melhor implementação, visto que o Estado possui maiores recursos e capacidade de formar coalizões, tanto para sua aprovação, como para a sua efetiva implementação.

Souza, portanto, discorda de algumas literaturas que afirmam que o papel dos governos na formulação das políticas públicas tem sido menosprezado, nos dias atuais, a despeito dos limites e constrangimentos, em alguns casos, e da complexidade das políticas a serem adotadas em outros casos.

A política pública, por ser um campo que transita em várias áreas organizadas, permite, ser analisada pela Economia ou pela Estatística quanto às técnicas quantitativas, para ficar somente nesses dois exemplos. Uma política pública uma vez posta em ação, adverte Souza, necessita de acompanhamento severo e de avaliação prévia além de um plano eficiente, um projeto viável e uma programação de aplicabilidade.

Outra obra fundamental para o estudo de política pública é o livro de Leonardo Secchi (2010), que apresenta conceituações objetivas para o entendimento da mesma. O autor referido começa demonstrando as dificuldades de conceituá-la devido à arbitrariedade do termo sobre o qual faz três questionamentos sem uma resposta plausível. A primeira questão trata-se de definir se as políticas públicas são formuladas por sujeitos estatais ou não estatais. Esse é o primeiro problema conceitual ou “nó conceitual”, conforme atribuiu o autor para responder a tal discussão.

Segundo Secchi, existem na literatura de ciência política alguns autores que creditam exclusivamente aos sujeitos estatais o monopólio das formulações de política pública. Para eles, é a personalidade jurídica do sujeito que determina se uma política é pública ou não. Assim, somente quando pensada e implementada pelo sujeito do Estado, a política é pública. Dentro dessa perspectiva, o autor elenca Heclo, (1972), Oye (1972), Meny e Thoenig (1991), Howlett e Ramesh (2003), como defensores dessa teoria.

Por outro lado para se opor a essa visão estatal, Secchi analisa a corrente multicêntrica, a qual, considera as instituições privadas, as organizações não governamentais (ONGs), em conjunto com os sujeitos estatais, os autores principais na determinação de políticas públicas. Ou seja, para a visão multicêntrica, a política é pública quando o problema a ser enfrentado com essa política é coletivo. Dror (1971); Kooiman (1993); Rhodes (1997).

Secchi, apesar de ser favorável ao segundo modelo, não deixa de reconhecer que o Estado moderno leva vantagem sobre os outros autores por três motivos: 1) o estado tem com razão principal, a execução da política pública; 2) somente o estado possui o monopólio da força; 3) o Estado detém os recursos.

O segundo problema conceitual é o fato da omissão ou negligência de um governo ser considerada política pública. Nesse caso, Secchi é enfático ao dizer que isso não se traduz como tal, pois numa política pública deve haver a interferência direta do *policymaker* (pág. 5).

O terceiro problema na conceituação diz respeito ao destino macro da política pública. Somente uma política nacional de educação ou de saúde seria considerada política pública. Para Secchi, essa teoria não se sustenta, uma vez que tiraria os méritos das políticas operacionalizadas pelos governos municipais ou estaduais.

3.2. As tipologias das políticas públicas

Leonardo Secchi observa que política pública sempre foi o balizamento das forças políticas e dos interesses entre os atores políticos. Logo, sendo os atores uma peça invariável no jogo político, as políticas públicas tornam-se dependentes dos atores. Para o autor, essa era a visão da ciência política tradicional, representada por David Easton.

Theodore Lowi inverteu essa ordem na relação entre política e político ao estipular que “política determina a dinâmica política”, o que significa dizer que, dependendo da política pública em questão, as composições de poder e de intermediação dos conflitos entre os atores políticos se dariam de modo diverso.

Sendo assim, cabe ao analista de política pública, resumir, entender a descrição do conteúdo das mesmas e, a partir disso, verificar a intenção, a essência e os resultados avaliativos das políticas públicas aplicadas. Para isso, conta o analista com as tipologias que nada mais são do que uma análise através das categorias analíticas e das variáveis. Nesse capítulo, serão analisadas as quatro principais tipologias de políticas públicas.

3.3. Tipologia de Lowi

A tipologia utilizada por Lowi é a que desperta mais a atenção dos pesquisadores da área das políticas públicas e apresenta quatro importantes formatos: políticas distributivas, políticas regulatórias, políticas redistributivas e políticas constitutivas.

As políticas distributivas despertam mais a atenção por serem decisões tomadas pelos governos, desconsiderando os recursos limitados, e têm a capacidade gerar impactos individuais ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões. Portanto, essa é política que se adapta ao Brasil, devido ao racismo sofrido pelos negros, visto que esse fenômeno trouxe e traz danos penosos na sua constituição pessoal, econômica, social, cultural e política.

As políticas regulatórias dizem respeito à burocracia e aos movimentos de interesse são políticas que lidam mais diretamente com o cotidiano das pessoas.

As políticas redistributivas abarcam uma gama expressiva de pessoas e podem trazer, conseqüentemente, perdas para alguns ou alguns ganhos, mas são improváveis para outros grupos sociais.

Há políticas consideradas globais, tais como: política tributária e política previdenciária.

As políticas constitutivas dizem respeito aos procedimentos. Dessa forma, após analisar esses quatro modelos de políticas públicas, torna-se imperioso notar as palavras de Souza, que vêm a calhar quando se depara, no Brasil, com as discussões acerca das ações afirmativas.

“Cada uma dessas políticas públicas vai gerar pontos ou grupos de vetos e de apoios diferentes, processando-se, portanto, dentro de um sistema político deforma também diferente” (p.28).

3.4. Tipologia de Wilson

Segundo essa tipologia, formulada por James Q. Wilson a relação custo e benefício é o que impulsiona a política pública dentro de uma nação. Está dividida em quatro formas de política: majoritária, clientelista, empreendedora e de grupo de interesse. Além disso, de acordo com a forma de política adotada, os custos e os benefícios são distribuídos ou concentrados. É o caso, por exemplo, da política majoritária, na qual os custos e os benefícios são distribuídos em nome da coletividade (educação, saúde, segurança pública). No que se refere à política clientelista, os benefícios ficam a cargo de um grupo social e os custos são diluídos no restante da sociedade. A política empreendedora é aquela em que os benefícios visam à coletividade, ficando os custos sobre apenas um grupo; nesse tipo cabem como

exemplo, leis que proíbem cassinos e bingos. Por último, a política de grupo de interesse é aquela cujos custos e benefícios se concentram sobre certo grupo social.

3.5. Tipologia de Gormley

O que caracteriza a tipologia Gormley é a possibilidade de atingir e chamar a atenção do grande público, denominado nível de saliência é o conhecimento profundo para a formulação de políticas públicas, denominado nível de complexidade. Nesse aspecto, a complexidade e a saliência podem ser altas ou baixas dependendo dos casos, e as políticas são divididas em quatro grupos: política de sala operatória, política de sala de reunião, política de audiência e política de baixo calão.

O grupo política de sala operatória refere-se às regulamentações e licenciamentos que geralmente, causam intensos debates e apelo popular. É o caso, por exemplo, do licenciamento de medicamentos ou regulamentações de produtos genéricos.

Na política de sala de reunião, o que predomina é a baixa capacidade de atração do grande público e a necessidade de um conhecimento técnico rigoroso para desenvolver a política pública. Servem como exemplos: reformas administrativas, regulações dos setores de construção civil, telefônico e de energia. Esse grupo se notabiliza pela simplicidade na sua formulação, porém desperta a atenção da imprensa, dos formadores de opinião e dos partidos políticos. Exemplos são as políticas sobre o aborto e as de ações afirmativas.

No que tange a política de baixo calão, é possível notá-la em regras informativas aos cidadãos e no cotidiano administrativo dos servidores públicos; não despertam atenção do grande público e marcam pela sua simplicidade.

3.6. Tipologia de Gustafsson

Nesta tipologia das políticas públicas, o que importa é o conhecimento e a intenção do gestor (*policymaker*). Apresenta, também, quatro grupos de políticas: real, simbólica, pseudopolítica e política sem sentido. Uma política real combina a intenção de solucionar uma questão pública com o conhecimento para a solução. A política simbólica diz respeito àquela em que os gestores têm condições de elaborá-la, porém não têm vontade de pô-la em prática. É pseudopolítica quando os gestores têm interesse na política, porém falta-lhes conhecimento necessário para pô-la em prática. A política sem sentido é aquela que se traduz na falta de conhecimento sobre o problema e na falta de interesse em executá-la.

3.7. Estágios de uma política pública

Segundo Secchi (p.33), todo o processo de formulação de uma política pública recebe o nome de estágio, ciclo ou etapa, que nada mais é do que um esboço sequencial para visualização e organização da vida de uma política pública, desde o momento em que é pensada até o momento da concepção e conclusão. No entanto, adverte Secchi, os caminhos desse estágio muitas vezes, são alterados e a solução pode vir muito antes do problema em determinados casos.

Na primeira fase do estágio de uma política pública, está à identificação do problema, que pode se dar através da relação entre uma distorção no estado das coisas e aquilo que se gostaria que estivesse acontecendo (ideal). De acordo com Secchi (p.35), um problema deve ser, primeiramente, percebido, isto é, quando o índice de insatisfação coletiva é sentido em determinada situação. Em seguida, o problema deve ser delimitado, buscando-se seus princípios transitórios, ou seja, suas causas, soluções, culpados, obstáculos e avaliações (Secchi, p. 35).

A segunda fase do estágio de uma política pública denomina-se formação *da agenda*. Nessa etapa, os problemas e assuntos imperiosos ganham forma de planejamento. Conforme Secchi (p.36), existe agenda política onde os atores políticos chamam a si os problemas sociais coletivos e uma agenda formal, que é institucional.

A formulação de alternativas é o passo seguinte e caracteriza-se pelo estabelecimento de metas e estratégicas. É nesta fase que os atores políticos, os gestores públicos fazem um cálculo do que esperam como resultados da política pública desenvolvida.

A seguir, vem a tomada de decisão, que é a etapa que finaliza o processo das formulações de alternativas. É o momento no qual os interesses e objetivos dos atores envolvidos ficam evidenciados. Existem três formas de tomada de decisão: 1) busca-se a solução após o problema ser previamente estudado e definido; 2) o problema e a solução vão se ajustando simultaneamente; 3) por fim, a tomada de decisão em que a solução antecede ao problema, ou seja, existe uma solução e o passo seguinte é produzir e incutir um problema na coletividade.

A implementação da política pública é a fase significativa do seu estágio, pois é nessa etapa que surgem os resultados. Conforme Secchi (p.44), a implementação de uma política pública perpassa o âmbito técnico e administrativo, indo, isto sim, configurar-se num enorme arcabouço político que pode, muitas vezes, desestimular os gestores bem intencionados. Para que isso não ocorra, o autor, sugere que sejam observados, em outras

políticas, os erros que são cometidos, para que se possa corrigi-los. Além disso, é importante verificar os percalços, os quais antecederam as tomadas de decisão.

Outro aspecto para o qual Secchi chama a atenção, durante a implementação da política pública é quanto ao gerenciamento.

[...] os atores encarregados de liderar o processo de implementação devem ser capazes de entender elementos motivadores dos atores envolvidos, os obstáculos técnicos e legais presentes, as deficiências organizativas, os conflitos potenciais, além de agir diretamente em negociação, construção de coordenação entre implementadores e cooperação por parte dos destinatários (p. 46).

Sendo assim, dois modelos de implementação de políticas públicas são demonstrados por Secchi (p.46). O primeiro é o modelo *top-down*²², o qual faz uma separação entre a tomada de decisão e a implementação. Segundo esse modelo, a elaboração e decisão de uma política pública ficam a cargo da classe política e sua implementação fica por conta do esforço administrativo. O modelo também serve de subterfúgio da classe política, diga-se, para isentar-se de culpa, caso a política não siga bem aplicada.

O segundo modelo é o *bottom-up*²³, no qual os gestores e burocratas, têm mais espaço nas decisões para a implementação. Eles, igualmente, possuem poder na solução dos problemas, bem como poder de influência durante a implementação da política. Nele, a política pública pode remodelar-se até a chegar ao estágio ideal.

A avaliação da política é a penúltima fase do estágio, quando se julga a política pública enquanto a mesma está sendo aplicada, com o objetivo de verificar os acertos e os seus possíveis erros. Uma avaliação é importante porque é capaz de medir o resultado do problema coletivo o qual foi criado. Entretanto, por mais e melhores instrumentos de avaliação de políticas públicas (indicadores e padrões), as mesmas estão sujeitas a erros e dificuldades. Isso ocorre, em primeiro lugar, pelo alto custo que esse processo denota, quais sejam, informações de indicadores, gasto com pessoal e material. Outra dificuldade em avaliar refere-se aos objetivos indefinidos dessas políticas.

Além disso, todos aqueles agentes que estão sendo avaliados, tais como agências governamentais e não-governamentais questionam o critério de avaliação e podem criar obstáculos para sua realização. Junta-se a essa questão o fato de que uma demonstração de resultados, muitas vezes, se perde pelo excesso de informações, gráficos e tabelas confusas. Por último, uma avaliação é dificultada pelo pouco tempo de vida que é dado a essa política. O tempo de maturação de política é dez anos de vida.

²² Pode ser traduzido como “por cima”, isto é, as ações políticas são iniciadas por quem está no nível acima.

²³ Pode ser traduzido como “debaixo para cima”.

Por fim, tem-se a extinção da política pública, que é a fase derradeira, na qual é possível perceber a eficácia e o resultado a que essas políticas foram submetidas. Conforme Secchi (p. 53), a partir dos anos 70, se avolumaram as pesquisas sobre a extinção de políticas, públicas tentando dar conta de um tempo limite para essa finalização. Logo, pode-se considerar uma política pública em fase de extinção, quando a mesma atingiu o seu objetivo principal ou pela ineficácia das leis e dos programas que impulsionaram tais políticas, ou ainda pelo menosprezo dos atores envolvidos no problema que originou a política pública.

De acordo com Secchi, a extinção de uma política pública é dificultada pela ação dos beneficiados pelo imobilismo institucional. Para ele, as políticas redistributivas são as que detêm maiores dificuldades de extinção devido aos conflitos intensos entre beneficiados e beneficiadores. No que tange à política distributiva, a dificuldade na extinção, se dá pelo fato de que pequenos grupos sociais têm alta capacidade organizativa.

3.8. Burocratismo e políticas públicas conservadoras

No Brasil, a história do Estado brasileiro vem sendo permeada por oposição e conflito entre a política e a administração desde os tempos do período Colonial, quando o Estado, numa relação patrimonial, distribuía empregos, benesses e poderes aos senhores donos das terras. O corolário é que o pensamento de cunho liberal, cuja referência eram a revolução francesa e a revolução industrial na Inglaterra foi instalado de modo conservador em fins do século XIX e no princípio do XX. Surgiu, assim uma burocracia atrasada e conservadora, que se utilizou dos meandros gerenciais para manter o status quo em prol de uma pequena minoria, em detrimento da maioria. O pensamento liberal aqui executado esteve sempre longe daquilo que Marcelo Paixão compreendeu:

O projeto liberal ao adotar uma perspectiva política e filosófica, consolidou a idéia de um ser humano universal portador das mesmas necessidades, dos mesmos direitos e deveres. Todo e qualquer ato discriminador deveria ser combatido em nome do fato de a humanidade possuí uma condição social igualitária. Ou seja, frente ao Estado, às leis e às instituições, não havia diferenças de castas ou de classes separando cada um e, portanto, todos estavam sujeitos e credores do mesmo conjunto de instrumentos públicos de regulação social [...] (2003, p.142).

Porém o liberalismo no Brasil chegou tardio e desprovido do seu conteúdo liberal, de acordo com o texto acima referido. Quanto aos negros, foram criadas leis políticas pelo Estado, não contemplando a universalidade do ser humano. Dentre as leis, três vêm para confirmar o descaso para com os negros e, reafirmar seu sentido antiliberal. Isso significa dizer que as leis estipuladas para dar fim ao sistema escravista vinham sempre acompanhadas

de subterfúgios que favoreciam as elites desse regime, garantindo a manutenção do estado das coisas.

Essa característica pode ser notada na Lei Eusébio de Queiroz, aprovada em 1850, a qual tinha a finalidade de extinguir o tráfico de escravos da África para a América. Entretanto, o Estado promoveu algumas políticas públicas que favoreceram as oligarquias brasileiras. Entre elas, pode-se destacar como a mais importante e, ao mesmo tempo nefasta, aos negros, àquela que possibilitou o custeio para a vinda massiva de imigrantes para o Brasil e, uma vez aqui chegados, obtiveram espontaneamente doações de terras. Por outro lado, paralelo a esse acontecimento, milhares de negros libertos ficaram sem chances de acesso a terra.

Outra lei conservadora em relação à vida dos negros e engendrada pelo corpo burocrático brasileiro foi a Lei dos Sexagenários, promulgada em 1885, a qual assegurava a liberdade a todos os escravos com idade além dos 65 anos. A contrapartida dessa lei, é que naquela época, já era reduzida o número de negros que conseguiam chegar a essa faixa etária. Além disso, eram declarados livres apenas os que não podiam produzir suficientemente para seus donos. Sendo assim, a consequência disso foi o aparecimento de muitos velhos abandonados nas ruas ou amparados nas instituições de caridade.

Posteriormente, veio a Lei do Ventre Livre, a qual também se pode considerar como uma política pública conservadora, de manutenção do status quo e degradante aos negros. De acordo com essa regra, eram declarados livres os filhos das escravas que nascessem a partir da promulgação da mesma. Todavia, como os recém-nascidos dependiam dos cuidados de suas mães no início de suas vidas, as crianças, ficavam à disposição de seus senhores até atingir a idade adulta. A consequência dessa política é que muitas crianças foram tiradas dos braços de suas mães e jogadas nas Rodas dos Expostos²⁴, ficando aos cuidados das casas de caridade. De acordo com Dagoberto José Fonseca (2009), pode-se dizer que o abandono das crianças ou o fato de estarem expostas nas ruas como se vê atualmente no Brasil, começou com a promulgação dessa lei.

A Lei Áurea é a mais destacada, por ter extinguido em definitivo a escravidão no Brasil. É importante observar que já era uma reivindicação antiga do movimento abolicionista que, até então, já colaborava com os escravos, propiciando suas fugas. Segundo alguns autores, o regime escravocrata chegou ao seu final por dois motivos: por um lado, o modo de

²⁴ O nome roda dos expostos se refere a um artefato de madeira fixado ao muro ou janela do hospital, no qual era depositada a criança, sendo que ao girar o artefato a criança era conduzida para dentro das dependências do mesmo, sem que a identidade de quem ali colocasse o bebê fosse revelada. No Brasil, seu surgimento data de 1726 em Salvador, 1738 no Rio de Janeiro, 1789 em Recife e em São Paulo em 1825.

produção escravocrata estava tornando-se obsoleto pelos altos custos nas capturas dos escravos fugitivos; por outro lado, a mão de obra dos imigrantes tornava-se menos custosa, visto que os escravos promoviam fugas e queimas de plantações, além do que, os chefes regionais não se preocupariam com moradia, alimentação e vestuário. No entanto, a Lei Áurea não surtiu grandes efeitos, visto que atingiu apenas 5% dos escravos, pois o restante já se encontrava em liberdade ou em fuga.

Para aqueles que, já naquela época, vislumbravam algo parecido com ação afirmativa, a Lei Áurea deveria ser complementada com outros mecanismos que viessem a dar, inicialmente condições dos ex-escravos se reabilitarem socialmente. Esse era o desejo da Princesa Isabel, quando enviou uma carta ao Visconde de Santa Victoria, conforme relata a obra de Fonseca:

[...] com o apoio dos novos deputados e os amigos fiéis de papai no Senado será possível realizar as mudanças que sonho para o Brasil. Com os fundos doados pelo senhor, teremos oportunidade de colocar esses ex-escravos, agora livres, em terras suas próprias, trabalhando na agricultura e na pecuária e delas tirando seus próprios proventos [...] (2009, p.69).

De fato, conforme o autor, a princesa tinha esse sentido liberal, pois apontava até para uma mini reforma agrária, porém, tal pretensão foi sepultada com o golpe ao Império sofrido pelos Republicanos, com a autorização de Rui Barbosa, para a queima de papéis, matriculas e registros oficiais da escravidão. O objetivo principal da atitude desse conceituado republicano foi o extinguir os documentos nos quais os negros pudessem se basear para solicitar futuras indenizações.

Em 1889 foi instaurada a República no Brasil e esse regime, que deveria garantir os princípios da igualdade, fraternidade e liberdade, manteve todo o arcabouço estrutural racista da época do Império. Os republicanos continuaram dando maciço apoio aos negócios de exportação das elites do café e, sobretudo, sendo o esteio das demais oligarquias rurais, deixando os negros totalmente às margens de uma cidadania, para que continuassem colaborando com o desenvolvimento da nação.

3.9. Política pública de embranquecimento

Por volta de 1858, a mão de obra dos imigrantes começou a substituir a escravizada, que iriam se juntar aos homens livres e libertos, os quais se dedicavam à economia de subsistência ou a atividades de serviços pequenos e particulares. Já os imigrantes passariam a ocupar a produção do café. Ou seja, a ascensão do mercado de trabalho, no Brasil, ocorreu em conjunto com uma crescente população de trabalhadores negros, num setor

de precária sobrevivência, ou em atividades de remuneração de flagelo. Portanto, na segunda metade do século XIX, a mão de obra do imigrante substituiu a mão de obra escrava, porém, assalariada. Assim, restou aos negros livres e libertos engrossar o forte contingente de trabalhadores nacionais livres excluídos das oportunidades de trabalho. Todavia, uma questão central desse processo é: por que se decidiu pela utilização do trabalhador imigrante, tendo em vista que, existiria aqui um número expressivo de homens livres e libertos e de escravos?

Consoante Mario Theodoro (2008, p.30), três alternativas existiriam para as oligarquias e a burocracia civil brasileira consumarem a transição da mão de obra escrava para a assalariada. Em primeiro lugar, aventou-se a ideia de que os ex-escravos trabalhassem nas fazendas com um salário limitado ao mínimo de dignidade humana. Na segunda alternativa, estaria o aproveitamento da mão de obra total dos homens livres e libertos, substituindo os antigos escravos, que representavam 1,5 milhões. A última seria a vinda da imigração para as regiões de economia mais rentável e promissora.

Notadamente, a terceira possibilidade foi a escolhida e alguns autores destacam a inaptidão do ex-escravo recém liberto para o trabalho assalariado. Nesse aspecto, importa salientar as palavras até mesmo do brilhante Celso Furtado: O homem formado dentro deste sistema social (a escravidão) está totalmente desaparelhado para responder aos estímulos econômicos (...) (IPEA, 2008 p.31).

Outra interpretação para a utilização dos imigrantes em detrimento dos negros é o de que os primeiros estariam adaptados às condições de trabalho moderno.

Todavia, muito mais que a lógica da racionalidade econômica, o que prevaleceu foi uma visão eurocêntrica, na qual, ao negro não sobrou espaço para o seu crescimento pessoal. Houve, sim, idéias racistas de engrandecimento moral da população branca, ao mesmo tempo em que degeneravam a população negra. De fato, foram ausentes as políticas públicas para os negros no que tange ao acesso a terra e à instrução. Por outro lado, o que esteve bem presente foram políticas públicas ostensivas e massivas de embranquecimento da população brasileira, na tentativa de extinção da população negra.

Nesse aspecto, a seminal obra de Célia Maria Marinho de Azevedo (1987) apresenta consistentes argumentações acerca da ideologia do embranquecimento adotada no Brasil, em consequência do medo das elites nacionais de uma insurreição negra nos moldes da ocorrida no Haiti. Para Azevedo, os estudos até então vêm tratando a substituição da mão de obra negra pela do imigrante como uma decorrência da deformação sofrida pela escravidão. Nessa vertente de pensamento, de acordo com a autora, é possível notar essa percepção no

pensamento de Florestan Fernandes, onde este brilhante sociólogo que explica a marginalização dos negros como um dado natural:

O isolamento econômico, social e cultural do negro, com suas indiscutíveis consequências funestas, foi um produto natural de sua incapacidade relativa de sentir, pensar e agir socialmente como homem livre. Ao recusá-lo, a sociedade repelia, pois, o agente humano que abrigava em seu íntimo, o “escravo” ou o liberto (2004, p.20).

Além de Florestan Fernandes, Azevedo ainda se refere a Otavio Ianni e Fernando Henrique Cardoso, cujos argumentos caminham na mesma direção de Fernandes, discorrendo sobre a incapacidade do negro em se adaptar aos contratos de trabalho.

Entretanto, Azevedo contraria essa visão e arremata em sua pesquisa que o que houve, de fato, foi o medo das elites brancas de se formar nesta nação uma classe negra ressentida e revolucionária. Nesse aspecto, a autora descreve, com muita propriedade, o sentimento de um político da época para o qual somente “circunstâncias felizes” não fizeram do Brasil um São Domingos: que faremos, pois nós desta maioridade de população heterogênea, incompatível com os brancos, antes inimiga declarada? (p.33).

Num outro discurso abordado pela historiadora acerca do medo branco, é possível notar o sentimento de receio e de preocupação das oligarquias brasileiras. De fato, as palavras de José Eloy Pessoa da Silva escritas à luz das insurreições baianas, não deixa dúvida sobre a conclusão da autora:

Esta população escrava, longe de dever ser considerada como um bem, é certamente grande mal. Estranho aos interesses públicos, sempre em guerra doméstica com a população livre, e não poucas vezes apresentando o quadro físico dos vulcões em erupção contra as massas que reprimem sua natural tendência; gente que quando é preciso defender honra, fazenda e vida, é o inimigo mais temível existindo domiciliada com as famílias livres (Apud, 2004 p.35).

Nesse mesmo sentido, Azevedo relata as palavras de Frederico Leopoldo Cezar Burlaque, trazendo a preocupação de se formar rapidamente uma nação homogênea.

Convirá que fique no país uma tão grande população de libertos, de raça absolutamente diversa da que a dominou? Não haverá grandes perigos a temer para o futuro, se as antigas tiranias forem recordadas, se os libertos preferirem a gente de sua raça a qualquer outra, como é natural? (p.36).

Portanto, esses são alguns dos argumentos ilustrados de modo brilhante por Azevedo, demonstrando que o que houve no Brasil não foi à inaptidão do ex-escravo ao trabalho moderno, responsável pela política de embranquecimento, e sim o medo das elites brancas de que ocorresse aqui uma revolta negra, tal como ocorrido no Haiti, visto que eram maioria neste país.

3.10. O debate sobre ações afirmativas

No Brasil, a política pública que vem preenchendo os espaços governamentais, políticos e dos movimentos sociais negros chama-se ação afirmativa. Tal política foi criada com o objetivo de atenuar uma flagrante desigualdade racial entre negros e brancos, atacando o sistema educacional e o setor de emprego, que rotineiramente, desde os tempos do Brasil Colônia, sempre deixaram os negros instrução e emprego inferiores, quando não, na maioria das vezes os excluíram. Neste aspecto, uma definição de ações afirmativas pode ser encontrada nas palavras de Joaquim Barbosa Gomes:

As ações afirmativas se definem como políticas públicas (e privadas) voltadas concretização do princípio constitucional da igualdade material e à neutralização dos efeitos da discriminação racial, de gênero, de idade, de origem nacional e de compleição física. Na sua compreensão, a igualdade deixa de ser simplesmente um princípio jurídico a ser respeitado por todos, e passa a ser um objetivo constitucional a ser alcançado pelo Estado e pela sociedade (2003, p.21).

Para Dagoberto José Fonseca (2009, p.11), as ações afirmativas fundam-se na percepção da unidade e na diversidade de talentos para a promoção de profissionais qualificados. Ou seja, para tal empreendimento, são necessárias reformas estruturais no Estado e na sociedade brasileira, com o objetivo de assegurar que a maioria da população participe da cidadania republicana, além de ampliar o universo daqueles que podem construir uma nação.

Fonseca, com destreza, traz essa noção de ações afirmativas para rebater um pensamento social e político das elites brancas de que as políticas estão assentadas em teorias marxistas, de que a história da humanidade é uma eterna luta de classe. Assim, os adeptos desse pensamento percebem as ações afirmativas como um mecanismo que vem ferir a lógica democrática e os valores do cristianismo e do liberalismo. Nesse sentido, a prática de políticas dessa natureza causaria uma cisão na sociedade brasileira, visto que, para eles, ações afirmativas são políticas separatistas, que distinguem os negros dos brancos.

Um dos objetivos das ações afirmativas, justificam seus partidários, é atingir metas inatingíveis, caso o combate à discriminação racial se limite somente a área normativa. Ou seja, além de proibir o racismo, os instrumentos jurídicos e políticos deveriam garantir a promoção da igualdade e das oportunidades. Além disso, consta como objetivo das ações afirmativas, o de instar mudanças de ordem cultural, pedagógica e psicológica, estando capacitadas a diminuir, no imaginário coletivo, a ideia de supremacia e subordinação de uma raça em relação à outra.

As ações afirmativas também têm o caráter de assegurar a diversidade e a representatividade dos grupos minoritários nos diversos setores da atividade pública e

privada. Logo, para os grupos que estejam excluídos das instâncias de poder e de prestígio, ou, às margens desses cargos e de sucesso e remuneração, as políticas de ações afirmativas cumpriram o papel de preencher essas lacunas, de modo a garantir a ocupação desses postos no Estado e no mercado de trabalho, eliminando, assim, as barreiras artificiais impostas aos grupos até então discriminados. Neste caso, Joaquim Barbosa Gomes sintetiza, de modo elucidativo, os objetivos das ações afirmativas:

Vale dizer, elas seriam um dos principais instrumentos de criação de exemplos vivos de mobilidade social ascendente: os representantes de minorias que, por terem alcançado posição de prestígio e poder, serviriam de exemplos as gerações mais jovens, que veriam em suas carreiras e realizações pessoais a sinalização de que não haveria, chegada a sua vez, intransponíveis a realização de seus sonhos e à concretização de seus projetos de vida (2001, p.49).

Todavia, uma questão central para aqueles que se debruçam sobre o tema das ações afirmativas é saber sua origem e seu respectivo êxito e aceitação. Conforme Kimberly Pate (2000, p.86), essas políticas surgiram, inicialmente, nos Estados Unidos da América, com o intuito de eliminar as discriminações existentes no passado contra os negros, mulheres, índios e asiático-americanos.

De acordo com Pate, as ações afirmativas introduzidas nas mentes dos cidadãos americanos, em 1961, pelo presidente John Kennedy, com a finalidade de promover empregos aos negros em empreiteiras que assumiam contratos com o governo federal, mas que recrutavam números desprezíveis de negros. Então, o presidente instituiu a Norma Executiva 10.925, a qual foi denominada ação afirmativa, em que instruía que tais empresas deveriam estimular e garantir o emprego a quem se habilitasse, sem ser discriminado por raça, cor, religião ou sexo.

Conforme Carlos Alberto Medeiros (2007:121), um elemento que acabou contribuindo para que aumentasse, na sociedade americana, a necessidade de leis ante segregacionistas, foram os diversos conflitos raciais que afloraram nos grandes centros urbanos dos Estados Unidos da América. Para analisar objetivamente esses momentos de recrudescimento foi criada a Comissão Nacional sobre Distúrbios Cívicos, que concluiu despertando para a urgência na elaboração de políticas de promoção de bem estar da população negra.

Em 1965, Lyndon Johnson autorizou a Norma Executiva 11.246, a qual se alargava em relação à anterior, ao incluir as repartições federais como instituições proibidas a barrar por raça, cor, sexo, além de exigir que a ação afirmativa elevasse o número de negros em seus quadros de profissionais. Segue Medeiros:

Era a primeira vez em cem anos que os três braços do governo – Executivo legislativo e judiciário, se juntavam para por fim ao aparato jurídico que sustentava a discriminação e a segregação, dando início a uma colaboração que viria a ser importante na implementação da ação afirmativa (...) (p.122).

Valter Roberto Silvério (2007:140) analisa as relações raciais e a importância das ações afirmativas, sob a perspectiva do conflito étnico e da relação de dominação. O autor argumenta que os conflitos nas relações raciais das sociedades modernas ocorrem em função da busca pelo prestígio, poder e riqueza e que a industrialização é que acirrou, nas sociedades desenvolvidas, a luta pela identidade e pelo reconhecimento, ao contrário do que preconizavam alguns pesquisadores, dizendo que um sistema econômico robusto, os conteúdos raça e etnia seriam atenuados em sociedades multiétnicas.

Conforme Silvério, duas manifestações sociais vieram para comprovar que, apesar de que, em algumas sociedades, houve um processo rápido de modernização e de avanço industrial, não foi o suficiente para amenizar a procura pelo reconhecimento e identidade étnica. A primeira refere-se aos movimentos dos direitos civis propiciados pelos negros americanos nos anos sessenta. A segunda tem a ver com as novas nações surgidas após a segunda guerra mundial clamando por afirmação.

Assim sendo, o fator raça ficou evidenciado mesmo em sociedades ricas e modernas, onde grupos minoritários buscam espaços de poder e reconhecimento e, ao mesmo tempo, acirram-se as desigualdades raciais em que poucos dominam e muitos ficam às margens da sociedade. Logo, nessas sociedades, são necessárias políticas que venham a combater o racismo e a intolerância contra a diversidade étnica.

3.11. Ações afirmativas no Brasil

Ainda que, no Brasil, em determinados períodos, houvesse a adoção de políticas semelhantes às ações afirmativas, como será visto mais adiante. Entretanto, como uma política pública capaz de modificar as desigualdades econômicas e sociais advindas da discriminação racial, esse debate somente começou a evoluir com seriedade e objetividade a partir de 1996, em pleno governo de Fernando Henrique Cardoso, que, durante o seminário Multiculturalismo e Racismo, assumiu publicamente a existência de racismo no Brasil.

Existe sim, preconceito no Brasil. A valorização do negro implica também na luta contra o preconceito. Porque ele existe. Ele aparece muito objetivamente em termos de discriminação de salário, de não utilização de pessoas, não só de negros, mas de certos grupos raciais. O negro não é o único grupo discriminado. Há outros grupos. A formação de uma sociedade democrática implica que o Governo atue muito claramente nessa direção. Se não houver essa convergência de esforços da sociedade civil e do aparelho de Estado, não vamos conseguir, realmente, transformar numa realidade cotidiana aquilo que gostamos de ressaltar como valor. Ou seja, a

tolerância, o fato de que somos capazes de conviver na multiplicidade de raças e de cultura²⁵.

Nessa linha, Cardoso faz aflorar a discussão sobre ações afirmativas, ao lançar o Programa Nacional dos Direitos Humanos, cujo documento propõe ações afirmativas para os negros nas universidades, nos cursos profissionalizantes e em áreas tecnológicas. Portanto, é nesse momento que o debate sobre as mesmas perpassa as fronteiras do movimento social negro, atingindo o governo.

No Brasil, a política de ação afirmativa, de certo modo, foi aplicada em alguns momentos históricos e seguiu com fidelidade a legislação, sem causar tamanha repercussão no meio jornalístico e de formadores de opinião, como se vê no momento da hipótese de ser utilizada para os negros brasileiros. É que essa política sempre é vista como medida dirigida aos negros e remete, na maioria das vezes, à experiência norte-americana. Entretanto, políticas de discriminação positiva, para corrigir desequilíbrios sociais sofridos por determinados grupos ou regiões ocorreram em alguns períodos da história da sociedade brasileira.

No governo de Getúlio Vargas, por exemplo, ainda nos primórdios do governo provisório, foi instaurado pelo executivo o decreto 19482, o qual limitava a entrada de estrangeiros no Brasil, além de dispor sobre o amparo e a localização²⁶ do trabalhador nacional. É importante realçar que os passaportes de estrangeiros eram revisados por interventores federais do Ministério da Indústria e do Comércio, que garantiam a acolhida somente aos imigrantes que viessem para suprir uma demanda certa e indicada pelo Ministério, ou ainda, atendendo a chamados de parentes aqui domiciliados e com trabalho fixo. Entretanto, o mais fundamental desse decreto foi a norma que garantia ao trabalhador brasileiro dois terços das vagas em empresas nacionais e que ficou conhecida como a Lei dos Dois Terços, portanto, protegendo o trabalhador contra a ofensiva estrangeira.

No período da Ditadura Militar, entre os anos de 1964-1984, também de certa forma vigorou a política de ação afirmativa. Foi quando o governo promulgou uma lei de pouco impacto popular, a qual beneficiava exclusivamente jovens brancos, herdeiros das

²⁵ Documento *Construindo a Democracia Racial* extraído do site www.biblioteca.presidencia.gov.br

²⁶ “Art. 4º Todos os desempregados, nacionais e estrangeiros, deverão apresentar-se nas delegacias de recenseamento do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, e, na falta destas, nas delegacias de polícia, fazendo declarações acerca de sua identidade, profissão e residência, afim de serem tomadas as medidas convenientes sobre sua ocupação, principalmente em serviços agrícolas.” Extraído em agosto de 2014 do site <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19482-12-dezembro-1930-503018-republicacao-82423>

oligarquias rurais. A Lei do Boi²⁷, como ficou conhecida tal regra, garantia o percentual de 50% cinquenta por cento das vagas aos filhos e netos de agricultores, nas escolas técnicas agrícolas e nas faculdades de Agronomia e Veterinária, independentes de serem proprietários de terras ou não, desde que residissem em áreas rurais. Além disso, a mesma lei garantia 30% trinta por cento de vagas aos filhos e netos de agricultores que residissem em áreas urbanas.

Por outro lado, sob a vigência do mesmo regime militar, os negros viram aniquilado um projeto de política de ação afirmativa em seu favor, que corrigiria o desequilíbrio social e racial entre brancos e negros. É o que ocorreu com a proposta enviada ao ministro Jarbas Passarinho, então titular do Ministério do Trabalho, pelos seus técnicos, os quais reivindicavam a adoção de políticas de cotas obedecendo a vinte por cento nas empresas, como forma de atenuar as desigualdades sociais. Vale lembrar que esse fato ocorreu em 1968 e sofreu, tal como nos dias atuais, pressões de intelectuais progressistas e formadores de opinião. De fato, pessoas expressivas se declararam contrárias a essa medida como pode ser visto nas palavras de Rachel de Queiroz:

Pois na verdade o que não pode ser, Sr Ministro é pactuar com o crime, discutir com a discriminação, reconhecer a existência da discriminação. [...] E eu digo mais: é preferível que continue a haver discriminação encoberta e ilegal, mesmo em larga escala, do que vê-la reconhecida oficialmente pelo governo- já que qualquer regulamentação importaria um reconhecimento (Apud Fonseca, 2009, p.92).

Uma mobilização mais contundente do movimento social negro, reivindicando do Estado Brasileiro o compromisso e esforço para a promoção de políticas de combate à desigualdade racial entre negros e brancos, veio a ocorrer somente em 1983, com a proposta legislativa do então Deputado Federal Abdias do Nascimento, o qual elaborou o Projeto de Lei 1.332. Tratava-se do pedido de uma ação compensatória ao Estado como forma de instrumento de compensação pelos séculos de escravização sofridos pelo povo negro. Desse modo, o projeto reivindicava uma reserva de 20% para os homens negros e a mesma porcentagem para as mulheres negras nos concursos públicos para os órgãos da administração direta e indireta, garantia assegurada aos negros e negras de 40% das vagas no Instituto Rio Branco, garantia de 40% das bolsas de estudos aos negros, modificações nos currículos escolares, de modo a introduzir o estudo da África e do negro brasileiro.

É importante ressaltar que o projeto não passou além da fase de apreciação na Câmara dos Deputados, porém, algumas das propostas que ali constavam foram mais tarde

²⁷ Lei nº 5.465, de 3 de Julho de 1968

postas em prática. É o caso, por exemplo, da reserva de bolsas de estudo para negros e negras no Instituto Rio Branco, criada sob o governo de Fernando Henrique Cardoso, e da introdução dos estudos da História da África e do negro brasileiro através da Lei 10639, implementada em 2003, sob o governo de Luís Ignácio Lula Da Silva.

Em resumo

Este capítulo buscou, em primeiro lugar, nas reflexões teóricas sobre políticas públicas, engendramento desses conceitos e a percepção de sua importância para as transformações da realidade dos cidadãos no que tange à adoção de políticas que causem impacto em suas vidas, tornando, assim, os Estados modernos fomentadores e gerentes de ações, as quais cabem assegurar a cidadania em sua plenitude para a população. Nesse aspecto, ficou evidenciado o quanto a burocracia e políticas públicas se entrelaçam no planejamento e no desenvolvimento das políticas que são intermediadas pelo Estado moderno. Nessa linha de raciocínio, pôde-se notar o quanto a burocracia brasileira tem sido nociva aos negros durante os anos que vem se sucedendo. Isto foi verificado desde a escravidão propriamente dita, passando pela tentativa de miscigenação da sociedade brasileira com a marginalização dos negros e concluindo com a discriminação racial institucional sofrida, ainda nos dias atuais, no emprego, educação e saúde. Por outro lado, destacou-se a importância do corpo burocrático e da burocracia civil para a fomentação e execução de políticas públicas de ação afirmativa que visem, enfim, atenuar as desigualdades raciais e sociais no Brasil, dotando, portanto, os negros de direitos universais.

4. Os aparatos burocráticos dos negros na burocracia brasileira: a Fundação Cultural Palmares e a SEPPIR

Procurando refletir sobre os órgãos governamentais que tratam de alavancar políticas públicas de combate às desigualdades raciais e mesmo de incentivo à cultura negra, o presente capítulo tem o objetivo de analisar as estruturas e a lógica de ação da Fundação Cultural Palmares e da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, dois aparatos burocráticos específicos da questão racial. Assim, duas justificativas correspondem a tal interesse: em primeiro lugar, observar a relação desses espaços com a burocracia civil brasileira. Em segundo lugar, compreender o papel desempenhado pelas duas instâncias no espectro burocrático. Assim sendo, de início, será analisado o contexto político dos anos que antecedem o surgimento da Fundação Cultural Palmares, bem como o envolvimento dos movimentos sociais na Nova república. Do mesmo modo, será estudado o período político da era Lula e as atuações dos movimentos, para se chegar à criação da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. O capítulo encerrará com as análises das estruturas administrativas dessas duas instituições.

4.1. A Nova República, os movimentos sociais e a criação da Fundação Cultural Palmares.

O período político brasileiro caracterizado como a Nova República²⁸, deparou-se com três fatos que marcaram e, de certo modo, conduziram a política por quase meia década. O primeiro refere-se à morte do presidente Tancredo Neves, eleito pelo colégio eleitoral e morto antes mesmo de tomar posse. Neves despertava a atenção por ser carismático, negociador e flexível, além de depositar muita confiança no povo brasileiro, que passou por duas décadas de regime militar autoritário. Com o falecimento de Tancredo Neves, assumiu a presidência José Sarney, um político conservador, com forte liderança no Estado do Maranhão, um estado de acentuada pobreza, e um político apoiador do regime militar.

O segundo fato político ocorrido durante o governo de José Sarney e da Nova República aponta para a missão desse governo na recondução do país para a democracia após (21) vinte e um anos de regime militar autoritário (1964 – 1985). A responsabilidade de democratizar o país era periclitante, para tal governo que não gozava de legitimidade, pois não tinha sido eleito pelo voto popular. Além disso, Sarney era vice-presidente e substituto do titular que havia falecido. Igualmente, não contava com apoio político, visto ser originário da

²⁸ Foi denominado assim o novo período político brasileiro, instaurado logo após o fim da ditadura militar em 1985.

Aliança Renovadora Nacional ARENA, partido que sustentou o regime militar. Pesava, ainda, o fato de seu ministério ser formado pelo seu antecessor numa hábil negociação com os militares. De acordo com Renato Boschi, foi uma transição organizada pelo alto.

Entretanto, apesar das dificuldades enfrentadas pelo governo Sarney, frente à crise econômica, e a falta de apoio político, esse governo tomou algumas medidas para pôr o Brasil nos trilhos da democracia. Entre elas, a que deve ser salientada nesse trabalho é a convocação para a criação de uma Assembleia Nacional Constituinte, com o propósito de escrever uma nova Constituição brasileira. A Assembléia foi instaurada em fevereiro de 1987 e encerrou, em setembro de 1988, garantindo uma nova Constituição “cidadã”, nas palavras de Ulisses Guimarães, privilegiando, entre outras coisas, o direito à informação, criminalização do racismo, direito de greve, aposentadoria especial aos funcionários públicos, direito às terras aos remanescentes dos quilombos entre outros. Contudo, para alguns autores, o resultado final da Constituição foi controverso, pois, se, de um lado, assegurou direitos à cidadania, de outro, representou o retrocesso burocrático e a reafirmação de princípios corporativistas e patrimonialistas. (PEREIRA, L.C.B, 1996, p.11)

No âmbito da economia, acomodava-se o terceiro fato político do período, pois a administração Sarney, fundamentalmente, tinha que conter os altos índices de inflação que estava num patamar de 235% ao ano. Para solucionar o problema, o governo, sob a orientação de novatos economistas, adotou, em fevereiro de 1986, um modelo econômico cuja moeda passou a se chamar Cruzado, em substituição ao Cruzeiro, além de adotar o congelamento dos preços, dos salários e da taxa cambial. A princípio, o plano obteve êxito, pois a inflação teve uma queda significativa para 2% ao mês e o crescimento da economia, a mão de obra e o consumo atingiram números satisfatórios.

É importante observar que essa conjuntura econômica possibilitou ao governo uma vitória expressiva nas eleições de 1986, nas quais, o Partido do Movimento Brasileiro Democrático (PMDB), partido da base de apoio do governo, obteve quase todas as cadeiras para o governo dos estados federados, com exceção do estado de Alagoas. Todavia, passado o entusiasmo eleitoral, a equipe econômica iniciou um processo de elevação de tarifas públicas e de impostos, o que ocasionou a disparada da inflação e a queda do superávit primário. Logo, o Brasil declarou a moratória e o país mergulhou numa profunda crise econômica com altas taxas inflacionárias, baixos salários entre outros.

Logo após o fracasso do plano, o governo experimentou ainda mais três modelos, como tentativa de estancar a crise pela qual passava o país. O primeiro foi um plano centrado no ajuste das contas públicas, no congelamento de preços e na reposição salarial, de acordo

com a taxa inflacionária. Porém, essas regras salariais não foram confirmadas nas grandes empresas estatais, além do que, uma reforma tributária necessária, sugerida pelo então ministro Luis Carlos Bresser Pereira não obteve apoio político do próprio presidente da república, fazendo com que o plano se esvaziasse.

A seguir, veio uma política considerada por alguns economistas como “feijão com arroz”, adotando políticas ortodoxas, como política fiscal, cambial e monetária, para conter a inflação. Conseqüentemente, essa política fez com que a moratória fosse suspensa e o país voltasse a combinar novos contratos de pagamento da dívida externa. Por outro lado, o intuito de gerar superávit acabou ocasionando uma aceleração da inflação, pois o setor agrícola não demonstrou crescimento facilitando a alta dos preços no setor. Enfim, não houve crescimento econômico e as taxas inflacionárias elevaram-se aos índices de 684,6% ao ano.

Por último, em janeiro de 1989, foi adotado um plano que mesclava medidas ortodoxas e heterodoxas como a reforma monetária desindexada, congelamento de preços e da taxa cambial e reposição salarial dentro da média dos últimos doze meses. A ortodoxia se deu no plano das altas taxas de juros e forte política fiscal. Porém, uma ampla reforma administrativa que era necessária, não foi realizada para conter os gastos públicos; além disso, a combinação de juros elevados com taxa de câmbio congelado gerou um afluxo monetário do exterior. Assim, o governo Sarney e a Nova República acabaram em 1989 com déficit público sobrecarregado e uma taxa de inflação na ordem de 2,0% ao dia. Portanto, resumidamente, esse era o cenário político e econômico da Nova República, ambiente que, combinando com a destacada presença dos movimentos sociais faria surgir a Fundação Cultural Palmares.

4.2. Os movimentos sociais negros na Nova República

Os movimentos sociais são organismos que visam à ação coletiva para a afirmação de suas identidades e dos modos de participação, também não se eximem de estreitar as relações com partidos políticos e com governos para a efetivação de seu alcance. Os agrupamentos são percebidos como uma rápida resposta à inércia das instituições tradicionais no que tange às demandas de ações ou na abertura de canais de identidade.

No Brasil, a instabilidade política gerada com a morte de Tancredo Neves, em 1985, causou certa insegurança e incerteza nos movimentos sociais, porém, não o suficiente para imobilizá-los. Visto que o país necessitava extirpar a herança autoritária, alguns movimentos começaram a reflorescer na sociedade. Sendo assim, vale frisar o movimento

pelas Diretas Já e a campanha por uma nova Constituição brasileira, como foi destacado anteriormente.

A década de oitenta, um pouco anterior à criação da Fundação Cultural Palmares, foi de intensa mobilização política dos negros brasileiros. Com efeito, ao desbancar o mito da democracia racial e, principalmente, tendo o movimento se tornado menos político e mais cultural, essa década apresentou uma heterogeneidade dos movimentos sociais negros, devido ao multiculturalismo apresentado pela sociedade brasileira.

De acordo com Maria Palmira Silva (2003, p.112), um estudo do Instituto de Estudos de Religião contabilizou, entre 1986 e 1987, acima de quinhentas organizações negras nas capitais brasileiras com o propósito de combater a discriminação racial e as desigualdades vivenciadas pelos negros.

Ainda no início da referida década, em torno de oitenta lideranças negras reuniram-se em Maceió, no estado de Alagoas, para tornar viável a criação do Parque Histórico Nacional de Zumbi, na Serra da Barriga, onde fica o renomado Quilombo dos Palmares. A reunião contou com a presença de militantes, pesquisadores e representantes do governo federal.

Conforme Amaury Mendes Pereira (2008, p.66), esses movimentos que eclodiram na década de oitenta foram o estopim de uma nova consciência negra, com linguagens próprias, levando em conta o referencial histórico tendo como base as matrizes africanas. O efeito disso foi a rápida disseminação do tema racial na sociedade brasileira como um todo.

Os movimentos sociais negros dos anos 80 trouxeram algumas dificuldades e demandas legadas da década anterior. As dificuldades ficaram por conta de seu frágil poder de mobilização, devido às coerções e desmantelamento sofridos pela ditadura militar, a qual perdurou desde 1964 até 1985. No que concerne às demandas, os movimentos reivindicavam, ainda, o reconhecimento, a identidade e seguiam na denúncia contra o racismo e a discriminação racial.

Entretanto, os movimentos tinham agora como grandes parceiros, os partidos políticos de esquerda, fundados no final da década anterior, como o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido Trabalhista Democrático (PDT), além do partido de centro, o Partido do Movimento Brasileiro Democrático (PMDB) que abriu espaços aos negros dentro de suas estruturas, criando Núcleos, Secretarias, Conselhos relativos à questão da raça negra. Além disso, esses partidos cooptaram lideranças negras expressivas para o seu interior como forma de apoderar-se do discurso racial e de arregimentar votos do eleitorado negro. A consequência disso foi que o discurso racial desses militantes que aderiram aos partidos e governos ficou

em segundo plano dando prioridade às análises acerca das lutas de classes muito desenvolvida à época pelos partidos mais da esquerda do espectro ideológico.

No âmbito da política de governos, o movimento social negro logrou êxito em vários governos, dentre eles, destaca-se o de André Franco Montoro, eleito governador do estado de São Paulo para gestão 1983-1986. Nesse governo, foi criado o Conselho de Participação da Comunidade Negra, que se baseava em três eixos de atuações: a formulação de políticas públicas ficava a cargo do eixo promoção; o controle era o eixo no qual as demandas decididas nas plenárias eram monitoradas pela sociedade civil; por fim, a defesa propiciava a assistência àquelas pessoas vítimas do racismo.

No plano cultural, o movimento social negro também deu uma contribuição representativa na década em questão. Como exemplo, podem ser citados os blocos de afro-reggae da Bahia, dentre eles o Olodum, surgido em 1979, mas com atuação expressiva a partir dos anos 80. Esse bloco, nasceu, primeiro, com o propósito de assegurar divertimento aos moradores do bairro do Pelourinho em Salvador. Porém, em seguida adotou posições de interferência no cotidiano das pessoas no aspecto dos direitos civis, exaltação da cultura africana e brasileira, além da auto-estima dos negros daquela capital. Além da música, o cinema também demonstrou uma mobilização intensa dos negros, pois os intelectuais começaram a dialogar com artistas e intelectuais negros sobre a presença negra no cinema.

Todavia, foi notável que o movimento social negro ganhou substancial força política nos anos de 1980 com a adesão de setores específicos da igreja católica brasileira. Ocorre que a igreja vinha de uma transformação no viés político desde os anos setenta, influenciada pelo Concílio do Vaticano, o qual reformulou alguns de seus princípios no que diz respeito à liturgia, sacerdotismo e paroquial. Com efeito, a III Conferência Latino-Americana, em Puebla, no México, em 1979, demarcou o início do compromisso da igreja católica com os movimentos sociais e com os povos desfavorecidos. Além disso, a presença, nos seus quadros, de novos teólogos vindos da Europa e dos Estados Unidos garantiu a difusão da teologia da libertação, formando uma ativa militância católica.

No início desta década, a igreja católica brasileira com esse seu novo olhar, atentou para o problema do negro. A Conferência Nacional dos Bispos Brasileiros (CNBB), que tinha participado em Puebla com cinquenta representantes, solicitou que se criasse um grupo para emitir um documento sobre a situação dos negros brasileiros. Portanto, em 1980, surgiu o Movimento da União e Consciência Negra, com a finalidade de discutir, dentro da igreja, a questão do negro e do racismo no país. Entretanto, houve conflitos de idéia e práticas entre esse grupo e setores conservadores da igreja, que era favorável a várias correntes de fé

cristã, porém relutante aos cultos de matriz africana. Logo, esse grupo se desfez e surgiram no seio da igreja os Agentes das Pastorais Negras (APNs).

Os Agentes das Pastorais Negras foram criados em 1983, em Minas Gerais, a partir das Comunidades Eclesiais de Base. Tem como objetivos, o resgate da história do negro, os valores culturais e religiosos e a intervenção na sociedade, de modo a buscar mudanças sociais com mais equidade social. Um aspecto emblemático defendido por esse grupo e mais tarde apoiado pelo alto escalão eclesiástico foi a inclusão de alguns cerimoniais afro-brasileiros dentro da liturgia católica. Os Agentes atuam em diversos setores, incluindo o trabalho da mulher, o sistema carcerário e os Direitos Humanos.

Para finalizar, o feito expressivo dos movimentos sociais dos negros e, de certa forma, o que contribuiu para a mudança das relações raciais nos anos seguintes foi a desmistificação do mito da democracia racial, um termo cunhado por intelectuais e elites brasileira dos anos 20 para negar o racismo na sociedade e exaltar a mistura das raças e o bom convívio social. Para o sociólogo Clovis Moura, esse sistema foi criado para justificar o colonialismo de Portugal e que a escravidão no Brasil foi benigna, paternal e protetora.

O mito da democracia racial no Brasil funcionou como definidor de práticas, sentidos e valores enraizados no senso comum, onde os negros e mulatos conviveriam conscientes de que sua cor não seria relevante na construção social e política brasileira. Todavia, a democracia racial não impediu os protestos negros que se verificaram no Brasil.

4.3. O movimento de mulheres negras

Um tema emblemático e importante, que levou parte do movimento social negro discussão e reflexão na década oitenta foi com relação à questão de gênero. Coube à mulher negra o protagonismo dessa atitude, tendo em vista que a mesma se achava ausente no discurso do movimento feminista e sofria pelo preconceito machista dentro do próprio movimento negro. É importante notar que a sociedade vinha sofrendo profundas mudanças, sobretudo na década dos anos de 1960, quando as mulheres em geral obtiveram avanços e conquistas, as quais não chegaram às mulheres negras. Assim, esse grupo articulou, conjuntamente, gênero e raça, tanto dentro do feminismo quanto do movimento negro, iniciando uma forte mobilização em favor de uma causa específica. Conforme Alzira Rufino (2007):

Décadas de avanços no status das mulheres de todo mundo e no Brasil, e a mulher negra continua associada às funções que ela desempenhava na sociedade colonial imediatamente após a abolição. É em maioria, a empregada doméstica, a lavadeira, a faxineira, a cozinheira. É a trabalhadora que saiu dos trabalhos forçados do

escravismo diretamente para os trabalhos braçais, mais insalubres, mais pesados, nessa virada de milênio²⁹.

Em Porto Alegre, surgiu, em 1987, o Grupo Maria Mulher, cujo objetivo era a defesa das pessoas excluídas e marginalizadas e o combate às discriminações no âmbito de gênero, racial e social. O público alvo do Maria Mulher é o afrodescendente. De acordo com Maria Conceição Lopes Fontoura (2004, p.132), coordenadora, além das mulheres negras estarem excluídas do diálogo do movimento feminista, tinham algumas particularidades invisíveis ao olhar do feminismo:

O protagonismo das mulheres negras era desconsiderado pelo movimento feminista emergente no país. A fala de suas lideranças referia-se à situação específica das mulheres não-negras. Reforçava-se também, a importância da mulher trabalhar fora, de estudar para conquistar autonomia econômica e respeito dos maridos e companheiros. Esta retórica esquecia que as mulheres negras eram trabalhadoras, por excelência. A família tinha um outro formato para as mulheres negras. Ao passo que a família não negra era triangular, composta do pai no vértice do triângulo, da mãe e dos filhos na sua base, a família de origem africana era circular, acolhendo parentes consanguíneos e pessoas sem parentesco real. Neste núcleo, as mulheres, muitas vezes, constituíam a base de sustentação econômica (...) (Estudos Feministas, Florianópolis, 12(N.E.): 131-141 setembro-dezembro/2004)

Como pôde ser visto, a década de oitenta foi marcada pela atuação expressiva dos movimentos sociais negros e por sua intelectualidade e teve como corolário disso, ações dos governos no combate à discriminação racial. Partidos políticos e governos de vários estados da federação criaram Conselhos ou Núcleos garantindo, em suas propostas, um olhar para a causa negra. Todavia, é imperioso destacar que o interesse de partidos e governos causou uma partidarização do movimento negro, deixando seus militantes de lutar pela causa para se preocuparem com a ideologia. No âmbito federal, o governo foi responsável por várias medidas de reconhecimento e valorização da cultura negra como a criação do Parque Histórico Nacional de Zumbi em Alagoas e a criação da Fundação Cultural Palmares.

4.4. A criação da Fundação Cultural Palmares

No Brasil, as Fundações são instituições nutridas de personalidade jurídica de direito público ou privado, as quais não visam aos lucros e são amparadas legalmente. Possuem, patrimônio próprio, gerência administrativo e são financiadas pelo poder público, visando à consecução em projetos na educação, cultura e pesquisa.

Para Dalmo Dallari³⁰, três motivos levam à criação de uma fundação: primeiro, por um erro ou ignorância, pensar numa fundação como fonte de recursos econômicos, “pois

²⁹ Disponível em http://www.cfemea.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2067:avancos-das-mulheres-que-mulheres. Acessado em 25/08/2014

não se pensa na absoluta necessidade de que haja um patrimônio rentável, capaz de produzir a renda suficiente para que a fundação cumpra seus objetivos”. Dallari usa como exemplo as tentativas de transformações das Universidades em Fundações, o que, segundo ele, é inviável, pelo fato de que deveria, em primeiro lugar, cobrar mensalidades desse ensino, além de que faltariam recursos para a modernização da nova instituição.

O segundo motivo para a criação de uma fundação, de acordo com Dallari, seria a flexibilização administrativa, ou seja, destravamento jurídico para contratar funcionários sem concursos públicos. Isso segundo o autor, não é possível pela Constituição de 1988, conforme o artigo 37. Finalmente, o terceiro motivo para a instituição de uma fundação seria a liberdade de contrato e de gestão sem a ingerência do Ministério Público ou do Tribunal de Contas. Essa chance também é refutada por Dallari, sustentado pelo mesmo artigo 37, inciso XXI, que diz que as obras, serviços e alienações serão contratados mediante processos de licitações. Portanto, concluiu Dallari, as Fundações brasileiras não podem dispensar os recursos financeiros da administração direta, sob pena de não poderem realizar satisfatoriamente seus objetivos. A Fundação Cultural Palmares, nesse aspecto, aproxima-se das conclusões de Dallari.

4.5. O surgimento da Fundação Cultural Palmares

Importantes fatos ocorreram, no decorrer da década de oitenta, os quais levaram ao surgimento da Fundação Cultural Palmares. Para tanto, vale ressaltar a formação da Comissão do Centenário em 1987, propiciada pelo governo federal. O objetivo do executivo era tomar a iniciativa nas comemorações do centenário da abolição, que ocorreriam no ano seguinte. Por outro lado, o movimento social negro se mobilizava para garantir a titularidade desse acontecimento. Assim, no final de 1987, foi lançada, em Salvador, capital da Bahia, a Carta de Salvador, documento no qual os negros requeriam ao governo federal a inclusão desse segmento social nas atividades socioeconômicas do país.

Convém destacar, igualmente, outro evento cultural que contagiou os brasileiros e de certa forma pressionou o governo a adotar medidas mais efetivas de participação dos negros na política, bem como em políticas públicas de valorização dos mesmos. Nesse caso, o carnaval de 1988, representado pelos desfiles das escolas de sambas Unidos de Vila Isabel e da Estação Primeira de Mangueira tornou-se o símbolo e o canto de exclusão social e discriminação sofrida pelos negros brasileiros. A primeira trouxe como tema a festa de uma

³⁰ Revista da ADUSP; páginas 16/19; Julho de 1995.

raça, cujo samba enredo tinha como refrão “valeu zumbi, o grito forte dos palmares (...), embalando o Brasil e tendo se tornado o hino da comunidade negra”. A segunda, com o enredo Cem anos de liberdade: realidade ou ilusão, conquistou o vice- campeonato, porém o samba e o enredo marcaram fortemente a comemoração do centenário da abolição, contribuindo também para que de alguma forma o tema racial fosse despertado na sociedade brasileira.

A criação da Fundação Cultural Palmares ocorreu em agosto de 1988, através da lei de número 7.668, autorizada pela Câmara dos Deputados. Todavia, como foi visto anteriormente, não foi somente a ação voluntária do governo, mas implicou, também, uma série de atitudes do movimento social negro. A Fundação é parte de um dos (7) sete órgãos colegiados, sendo que três são autarquias e quatro são fundações que compõem o Ministério da Cultura conforme o quadro 3, a seguir.

Quadro 3: Órgãos do Ministério da Cultura

Órgãos do Ministério da Cultura	Número de servidores	Receita realizada no ano de 2010
Agência Nacional do Cinema	422	414.408,31
Fundação Biblioteca Nacional	418	3.531.138,88
Fundação casa de Rui Barbosa	139	46.459,80
Fundação Nacional de Artes	273	1.638.038,27
Instituto Brasileiro de Museus	693	809.215,29
Instituto do Patrimônio Histórico e Arte Nacional	1080	4.706.905,71
Fundação Cultural Palmares	76	399.026,99

Fonte: <http://www.portaltransparencia.gov.br/receitas/consulta.exercicio=2010> consultado em 26/08/2014

Como visto, a Fundação Palmares, em número de servidores, é a menor dentre os órgãos do Ministério da Cultura e apesar de desenvolver políticas que zelam pela arte e pela cultura da população negra brasileira, a qual representa uma parcela significativa dos brasileiros, seu orçamento é menor que o da Agência Nacional de Cinema.

4.6. Estrutura e lógica de ação da Fundação Cultural Palmares

A Fundação Cultural Palmares é chefiada por um presidente e é vinculada ao Ministério da Cultura. Foi dividida em três estruturas administrativas, as quais norteiam o seu trabalho: Departamento de Proteção ao Patrimônio Afro-brasileiro, que tem a função de proteger, preservar e promover a identidade das comunidades remanescentes dos quilombos e das comunidades religiosas de matriz africana; Departamento de Fomento e Promoção da Cultura Afra brasileira, cuja responsabilidade é fomentar, valorizar e preservar a cultura afra brasileira através da atuação sincronizada com os movimentos culturais da sociedade

brasileira; Centro Nacional de Informação e Referência da Cultura Negra, cuja missão é instigar estudos, pesquisas e sistematização de dados e divulgação de informações sobre a questão racial.

O *quadro 4*, abaixo, demonstra os cargos dos servidores da Fundação Cultural Palmares e seus respectivos vínculos empregatícios. Como pode ser notado, o cargo de presidente desponta como o mais alto nos níveis dos cargos da Fundação, sendo ele Direção e Assessoramento Superior (DAS), nível 101-6. O presidente não possui vínculo com o serviço público, sendo nomeado e indicado pelo Ministro da Cultura. Quando foi efetuada a entrevista para esse trabalho, ocupava o posto o Senhor Eloi de Araújo. É importante observar que todos os ocupantes dos cargos de DAS 101-4 são negros, exceto um dos coordenadores gerais. Além disso, outro fator que desperta a atenção é que, dos 58 servidores, quase a metade, ou seja, 27 são servidores sem vínculo, o que pressupõe cargos políticos ou indicações técnicas. Observa-se, ainda somente 5 servidores recebem Função Gratificada, sendo que os demais são DAS. É interessante acrescentar que, além de cargos estratégicos e nomeações políticas, esse tipo de contrato representa um bom aporte financeiro no mercado da burocracia civil brasileira.

Quadro 4: quadro de pessoal da Fundação Cultural Palmares

Denominação/cargo	num.	NE/DAS	Vínculo
Presidente	1	101-6	Sem vínculo
Diretor	2	101-4	Sem vínculo
Procurador	1	101-4	
Auditor interno	1	101-4	Requisitado
Chefe de gabinete	1	101-4	Requisitado
Coordenador geral	3	101-4	Sem vínculo (1) Requisitado (2)
Assessor técnico	2	102-3	Sem vínculo
Coordenadores	15	101-3	Sem vínculo (8) Ativo permanente (5) Requisitado (2)
Chefe	4	101-2	Sem vínculo
Chefe de agência	3	101-2	Sem vínculo
Chefe de divisão	16	101-2	Sem vínculo (11) Requisitado (3) Ativo permanente (1) Exercício Desc. Carreira (1)
Chefe de equipe	3	FGR	Ativo permanente (2) Requisitado (1)
Chefe de seção	2	FGR	Requisitado (1) Ativo permanente (1)
Chefe de serviço	4	101-1	Sem vínculo (3) Requisitado (1)
Total	58		

Fonte: Disponível em: <[HTTP://www.portaldatransparencia.gov.br/servidores/FuncaoOrgao](http://www.portaldatransparencia.gov.br/servidores/FuncaoOrgao)>. Acessado em 12/03/2014.

A Fundação Cultural Palmares é a primeira instituição pública, no âmbito da administração pública federal, com o propósito da valorização e do resgate cultural da população negra. Ou seja, apesar da população negra representar 44% da população brasileira, somente em 1988 é que surgiu um órgão de Estado no qual a questão racial, a cultura e o patrimônio do afro-brasileiro eram prioridades. Nesse aspecto, a mesma pode ser comparada com a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), criada em 1967.

Segundo Carlos Moura³¹, primeiro presidente da Fundação Cultural Palmares, a questão racial já vinha sendo tratada, dentro do governo, desde 1985, com a chegada ao Ministério da Cultura do Senhor José Aparecido de Oliveira. Moura passou a chefiar a Assessoria de Assuntos da Cultura Negra. Segundo ele,

Essa Assessoria passou a desenvolver trabalhos e eu não preciso dizer quais, pois o senhor já tem uma ideia, a partir de 1986, mais especificamente, a Assessoria passou a trabalhar no programa do centenário da abolição da escravatura numa perspectiva muito mais de resgate de valorização dos valores culturais negros e ou africanos ou afro-brasileiros do que comemoração propriamente dita da abolição, embora, compreendesse naquela época e compreendamos hoje que a abolição constituiu importantíssimo fato sócio político e cultural com relação ao Brasil.

Moura destacou que o presidente José Sarney era um grande incentivador e solidário da questão racial:

Bom, então, em 1988, o presidente Jose Sarney, que prestigiava muito estas ações, enviou a mensagem ao Congresso Nacional, propondo a criação da Fundação Cultural Palmares. À época, era ministro da cultura, Celso Furtado, também um grande aliado nosso. Outro grande aliado nosso também, foi Aloísio Pimenta. O Congresso tendo aprovado a mensagem do presidente da Republica propondo a criação da Fundação Cultural Palmares, devo dizer que o relator na Câmara foi o deputado Caó, no Senado foi o senador Severo Gomes e é importante dizer isto porque a aprovação não foi fácil. É bom citar que, para essa aprovação na Câmara contamos com o apoio do então presidente da Câmara deputado Ulisses Guimarães. Bom, então criada à Fundação Cultural Palmares, já então voltava a ser ministro da cultura Jose Aparecido de oliveira, que me convidou para ser o presidente da Palmares.

De fato, o então presidente Jose Sarney havia enviado uma mensagem ao Congresso Nacional, com uma explanação sobre a importância da criação de um órgão que tratasse da cultura negra brasileira.

Há muito a comunidade negra do Brasil reivindica a criação de um espaço institucional que sirva de apoio à emergência das lideranças negras e à redescoberta da verdadeira consciência do Brasil. A Fundação dos Palmares, que estamos criando, resgatará essa consciência. Ano passado, quando discutíamos com o senhor Ministro da Cultura de que maneira devíamos comemorar o Centenário da Abolição, lembrei-lhe de que devíamos marcar a data com o órgão que servisse permanentemente de apoio para a ascensão social da raça negra no Brasil. E sugeri e acordamos a criação de uma fundação que se chamará Fundação Palmares, que irá apoiar as inteligências, as lideranças e as consciências que se formarem na raça

³¹ Entrevista concedida ao pesquisador em 11/06/2012.

negra no Brasil para que, dentro de poucos anos, nós tenhamos formado no País um contingente da raça negra que possa atuar em todos os setores do Brasil³².

Segundo Moura, houve muitas resistências no parlamento para a aprovação do projeto de lei 549 enviado pelo executivo. Entretanto, conforme pesquisa realizada no Diário do Congresso do dia 20 de abril de 1988, o único voto contrário foi o do Partido dos Trabalhadores, na voz de seu líder, Eduardo Jorge que seguia a orientação do Conselho do Negro, órgão interno do partido. Faziam parte daquela Mesa Diretora, Arnaldo Faria de Sá, (PTB), Carlos Alberto Caó dos Santos³³ (PDT), Eduardo Jorge (PT), Aldo Arantes (PC do B), Augusto Carvalho (PCB), Siqueira Campos (PDC), Inocêncio de Oliveira (PDS), Genebaldo Correia (PMDB), Gerson Peres (PDS), Cesar maia (PDT).

Nesses vinte e cinco anos de existência, a Fundação Cultural Palmares, tem se destacado, entre outras coisas, nas certificações das comunidades remanescentes dos quilombos que em 2006, foram 1340 certificações³⁴. Construiu o Parque Memorial Quilombo dos Palmares, em Alagoas, na Serra da Barriga. Também publicou e financiou vários livros, para auxiliar os professores na implementação da lei 10639/2003, que torna obrigatória a inclusão da história do negro afro-brasileiro nos livros didáticos da rede pública.

4.7. Conjuntura política e origem da SEPPIR

Nos anos 90 e no início dos anos 2000, praticamente dois envolvimento sociais sobre a temática racial evidenciaram de modo mais profundo os problemas do racismo e da desigualdade racial no Brasil e, por conseguinte, influenciaram na criação, em 2003, da Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), primeira instituição na história da administração pública brasileira com o objetivo de propor políticas para a causa dos negros brasileiros.

Na realidade, são dois movimentos em que grupos sociais, no caso, os negros, buscam o reconhecimento e a redistribuição de políticas. De acordo com Nancy Fraser (2001,

³² Parte do discurso do presidente José Sarney em comemoração ao Centenário da Abolição da Escravidão no Brasil. Discurso extraído da página da Biblioteca da Presidência da República. Ver em www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/josesarney/discursos/1988/

³³ Militante do movimento negro, eleito deputado constituinte em 1986 pelo PDT. Foi autor da lei 7716/89, conhecida como Lei Caó que criminalizou o racismo. Foi o relator da emenda que criou a Fundação Cultural Palmares.

³⁴ A certificação ocorre a partir da declaração de autor reconhecimento de uma comunidade, respeitando o Decreto nº 4.887/2003, que regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação de terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos, e a Convenção 169, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), sobre os povos indígenas e tribais. Na sequência, o processo segue para o INCRA, onde será elaborado o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) da comunidade. Depois do reconhecimento, segue a etapa de desintrusão, na qual são identificados os imóveis rurais dentro do perímetro da comunidade quilombola. Nesta fase, os imóveis particulares são desapropriados e as famílias não quilombolas que se enquadrarem no Plano Nacional de Reforma Agrária são reassentadas pelo INCRA. A quarta e última fase é a titulação, na qual a comunidade quilombola recebe um único título correspondente à área total.

p. 245), a busca de espaço por reconhecimento ocorre em sociedades com extremas desigualdades materiais, tais como: renda, propriedade, trabalho, educação e saúde. Segundo ela, a redistribuição econômica é o remédio, portanto, para diminuir as injustiças e torna-se o objetivo principal da luta política dos movimentos sociais.

Segundo Fraser, no mundo atual, os movimentos sociais têm adotado posturas em torno das diferenças, em detrimento da centralidade na classe social. A consequência disso, é que as reivindicações, muitas vezes, são parecidas, ou seja, as mudanças culturais e econômicas necessárias terminam sendo similares. Nesse aspecto, duas distinções merecem destaques, para não comprometer o entendimento da análise da teoria de Fraser: injustiça sócioeconômica e cultural. Por essa, entende-se como o enraizamento nos padrões de representação e de comunicação, quais sejam, a dominação cultural, o não reconhecimento e o desrespeito. Por aquela, entende-se como as estruturas ligadas à situação político-econômica da sociedade, isto é, a exploração da mão de obra, marginalização econômica e a privação.

A brilhante autora destaca, ainda, com sabedoria, que a injustiça cultural e a injustiça socioeconômica estão para além das sociedades modernas, pois ambas, já vêm intrinsecamente arraigadas em processos, os quais denotam dificuldades para alguns setores sociais, em favor de outros. No entanto, realça Fraser, tais injustiças não se separam entre si:

(...) Na prática, ambas estão interligadas. Até mesmo as instituições econômicas mais materiais têm uma dimensão cultural constitutiva, irreduzível; estão atravessadas por significados e normas. Similarmente, até mesmo as práticas culturais mais discursivas têm uma dimensão político-econômica constitutiva, irreduzível; (...). (2001, p. 251).

Com base na análise acerca das injustiças cultural e econômica, Fraser sugere dois tipos de soluções para enfrentar tais problemas e que podem explicar, portanto, as causas, os anseios, as reivindicações de grupos marginalizados, como os negros ou as mulheres. Sendo assim, a redistribuição é o antídoto contra a injustiça econômica, através de políticas envolvendo uma reestruturação econômica e política, onde haja um realocamento de renda; um novo pacto na divisão de trabalho e, por fim, a introdução de aspectos democráticos no encaminhamento dos investimentos. Por outro lado, o reconhecimento é o antídoto contra a injustiça cultural, através de mudanças positivas no conceito de identidade, na valorização do reconhecimento e no respeito às diversidades. Essa análise de Fraser é de suma importância para explicar, em parte, os objetivos dos dois movimentos a serem estudados a seguir.

4.8. A Marcha Zumbi dos Palmares pela cidadania e pela vida

O primeiro envolvimento social referido anteriormente é de caráter nacional e trata-se da Marcha Zumbi pela cidadania e pela vida, realizada no ano de 1995, em Brasília.

Tratava-se das comemorações do tricentenário da morte do Zumbi dos Palmares, na qual um dos eventos foi esse, o da caminhada de cerca de trinta mil pessoas, em sua maioria negros, pela esplanada dos ministérios, com o uso de carro de som, faixas e palavras de ordem, tais como: “Zumbi vive, racismo não!”; “Reaja à violência racial!”; “Negro também quer poder!”; “Palmares, Zumbi, assim eu resisti”; “Queremos escolas, queremos emprego”.

É importante observar que essa Marcha contou com o apoio de vários setores da sociedade civil brasileira, dentre eles: comunidades rurais, associações de trabalhadores, sindicatos e mobilizações populares. A aliança com o sindicalismo foi vital para a realização e êxito da Marcha, conforme expressado nas palavras de Edson Cardoso (1995, apud CARDOSO, 2002, P.89), membro da Comissão Nacional da Marcha:

Gostaríamos de fazer uma menção especial à participação de Vicente Paulo da Silva, presidente da Central Única dos Trabalhadores (CUT), que desde a aprovação da proposta da Marcha levada pelo Movimento Negro Unificado (MNU) ao encontro dos sindicalistas negros cutistas, realizado em maio de 1995, em Brasília, desempenhou um importante papel na garantia da aliança, muitas vezes conturbada, entre o movimento negro e o movimento sindical, sem nenhuma dúvida uma das razões essenciais do êxito alcançado pela Marcha. (2002, p.89)

O movimento pode ser considerado como o maior ato político protagonizado por negros brasileiros, por envolver cerca de trinta mil pessoas, deslocadas das capitais e do interior do Brasil. Para alguns militantes do movimento social negro, o ato representou o silêncio das elites brasileiras porque até então, elas insistiam em associar a ação dos movimentos a simples reuniões e plenários.

A Marcha Zumbi dos Palmares representou, também, uma forma de pressionar o governo a buscar soluções para a problemática racial brasileira, pois, a partir dela, foi designada uma série de medidas governamentais que visavam ao compromisso do poder público federal com o combate à discriminação racial. Dentre as medidas, destacam-se a criação, por decreto lei do governo Fernando Henrique Cardoso, do Grupo de Trabalho Interministerial de Valorização da População Negra (GTI), responsável por mapear os problemas de desigualdades raciais e engendrar várias políticas públicas, para combater tais discriminações.

4.9. Durban e seus reflexos

O segundo movimento que reforçou a ideia da criação de um órgão de Estado específica da causa negra foi um acontecimento internacional, definido como a III Conferência Mundial Contra o Racismo, a Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, realizada em Durban, na África do Sul, em 2001, a qual contou com a participação

de dezesseis mil participantes, representantes de cento e setenta e três países e com o comparecimento de (142) cento e quarenta e duas Organizações Não – Governamentais (ONGs). O Brasil esteve presente com (42) quarenta e dois delegados e a relatoria geral da Conferência ficou sob-responsabilidade da militante do movimento social negro, Edna Roland.

A Conferência foi proposta, inicialmente, em 1997, pelo Embaixador brasileiro José Augusto Lundgreen, que à época pertencia à Comissão de Direitos Humanos das Organizações das Nações Unidas (ONU). Esse evento, por sua grandiosidade, foi organizado em dois momentos paralelos: houve o oficial, do qual somente participam os delegados representantes dos governos e o Fórum das Organizações Não Governamentais (ONGs). Todavia, apesar de cada um desses eventos ter a própria programação, pois o Fórum, foi realizado de 28/08/2001 a 01/09/2001 e a Conferência foi de 31/08/2001 a 08/09/2001, ambos em Durban, eles tinham mecanismos de intercâmbio, uma vez que as propostas do primeiro eram entregues em documentos oficiais nas assembleias do segundo.

O Brasil muito se empenhou para participar dessa Conferência e, para isso foi organizado pelos militantes do movimento negro e das entidades negras o Comitê Impulsor, criado justamente para servir de canal de ligação entre a sociedade civil e o Estado brasileiro a fim de que o evento tivesse repercussão no Brasil. As palavras de Dulce Pereira (2013, p.22) são sintomáticas a respeito do compromisso brasileiro:

(...) e eu diria que foi um dos momentos importantes, em que nós conseguimos discutir, de forma técnica, a necessidade de se ter um orçamento específico para a participação do Brasil na Conferência. (...) (...) Muitas pessoas me perguntavam se eu de fato, acreditava que o Brasil faria um processo mais profundo preparatório e eu dizia: olha, há do ponto de vista do presidente, que inclusive, se reuniu conosco, interesse total em fazer com que este seja um processo marcante no País. E é o que me dizia o presidente Fernando Henrique Cardoso, no Ministério das Relações Exteriores: que o processo preparatório da Conferência poderia e deveria ser um marco (...).

É importante observar que a preparação brasileira para o evento colocou a temática racial entre as importantes discussões da agenda nacional. Nesse aspecto, vale frisar a criação do Comitê Nacional para a Preparação da Participação Brasileira em Durban, que juntamente com a Fundação Cultural Palmares organizou diversas pré-conferências, para formular um documento a ser entregue naquela Conferência.

A Conferência de Durban pode ter sido o maior avanço na construção de opiniões concordantes no tocante aos Direitos Humanos. De acordo com Omar Ribeiro Thomaz e Sebastião do Nascimento (2003, p.16), sete eram os objetivos desta Conferência:

- formular recomendações concretas sobre modos de aumentar a efetividade dos mecanismos e atividades de que dispõem as Nações Unidas através de programas voltados ao combate ao racismo, a discriminação racial, a xenofobia e formas correlatas de intolerância;
- avaliar os fatores políticos, históricos, econômicos, sociais e culturais que conduzem ao racismo e sustentam a discriminação racial, a xenofobia e a intolerância a eles correlata;
- formular recomendações concretas para promover medidas orientadas à ação nos âmbitos nacional, regional e internacional, para combater todas as formas de racismo, a discriminação racial, a xenofobia e formas correlatas de intolerância;
- definir recomendações concretas, para assegurar que as Nações Unidas disponham dos recursos financeiros necessários, bem como dos recursos de outra natureza, para suas ações destinadas a combater o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e formas correlatas de intolerância;
- avaliar o progresso obtido na luta contra o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e formas correlatas de intolerância, em especial com relação à declaração universal de direitos humanos e abordar os obstáculos ao avanço nesse campo e as possibilidades de superá-los;
- avaliar medidas para assegurar a aplicação dos padrões existentes e a implementação dos instrumentos já existentes para o combate ao racismo, à discriminação racial, à xenofobia e formas correlatas de intolerância;
- ampliar o âmbito de atenção em relação aos complexos resultados do racismo, à discriminação racial, à xenofobia e formas correlatas de intolerância.

Dessa forma, a partir dos objetivos bem definidos, o resultado foi que uma série de políticas públicas foram implementadas pelos governos dos países participantes e pelo Brasil, em particular, com o intuito de diminuir ou extirpar as formas de desigualdades verificadas na sociedade brasileira. Diante disso, foram tratados na Conferência, temas como o anti-semitismo, islamofobia, discriminação contra ciganos, tráfico de escravos, discriminação de gênero, marginalização indígena. Vale frisar que esses temas foram pautados por negros, israelenses, muçulmanos, ciganos, mulheres, trabalhadores braçais

indianos (dalits), povos explorados da Nova Zelândia (maoris), entre outros. Ou seja, todos os grupos discriminados.

4.10. A Seppir e a quebra de paradigma

Quando chegou ao poder maior do Estado brasileiro, em 2003, o governo de Luis Ignácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores, fez uma inclinação propositiva para a temática racial, ao incluir, em seus quadros da administração federal, um número expressivo de negros militantes e não militantes do movimento social negro. Além disso, o governo de Silva, foi responsável por implementar uma série de políticas públicas concernentes à questão racial. É interessante observar que, até então, os negros não eram atores titulares em governos nas formulações de tais políticas, ficando relegados à margem dessas ações ou subalternos aos agentes do Estado. Entretanto, o ponto alto do governo Lula da Silva foi o de ser o primeiro governo republicano brasileiro a institucionalizar o combate ao racismo, criando um órgão de primeiro escalão, específico da questão racial. Vale observar que este governo preocupado com a área social, criou, ainda a Secretaria dos Direitos Humanos e a Secretaria de Políticas para as Mulheres.

Segundo Matilde Ribeiro, primeira dirigente desse órgão, a criação da Seppir começou a ser delineada ainda durante a campanha presidencial de Lula da Silva em 2002:

É. Foi um momento muito importante. A construção desta Secretaria ela se deu por um caminho bastante participativo. E a primeira fase na verdade desse trabalho foi ter participado da coordenação do programa do governo que foi durante todo o ano de 2002, quando o presidente Lula era candidato, pleiteante a ser presidente e eu fiz parte da coordenação de programa de governo por indicação do PT, mais precisamente da Secretaria Nacional de Combate ao Racismo do PT, e neste (1) um ano nós fizemos seis seminários, um em cada região do País e um nacional reunindo as lideranças dessas regiões e esses seminários tiveram por objetivos, atualizar naquele momento que eram as demandas, as formulações do movimento social ali representado mais diretamente pelas pessoas que tinham militância mista entre PT e organizações da sociedade civil, diversas instituições do movimento negro e este material que foi coletado nesses vários seminários foi sistematizado no documento programa Brasil Sem Racismo que foi um dos documentos que compuseram o programa de governo no geral do presidente Lula. Esse documento foi lançado na Bahia/Salvador se eu não me engano 9 de agosto daquele ano 2002.

Todavia, após a vitória eleitoral de Lula da Silva e sua posse, em janeiro de 2003, o seu governo, juntamente com um grupo do governo anterior, elaborou um governo de transição, onde Matilde Ribeiro ficou responsável pela temática racial, o que significa dizer que procuravam as ações da administração anterior no que diz respeito a questão racial. Nesse aspecto Matilde Ribeiro, esclarece com perspicácia:

Nós éramos (23) vinte e três pessoas uma em cada área e todos juntos dando formato do programa de governo e aí depois disso então o programa de transição e no que diz respeito a política de igualdade racial foi elaborado um relatório síntese em que

na gestão de FHC foram encontradas algumas ações. Se não me engano eram nove áreas do governo. Áreas de ação no campo da igualdade racial e a grande questão que nós identificamos é que faltavam órgãos coordenadores dessas políticas.

De fato, na administração de Fernando Henrique Cardoso, são inegáveis as políticas de combate ao racismo incrementadas por esse governo. Vale frisar que Cardoso, após a Marcha de Zumbi pela Cidadania e pela vida, criou o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), o qual ajudou a formular as seguintes políticas: o Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH I); o Plano Nacional de Direitos Humanos II (PNDH II), responsável pelo reconhecimento, por parte do Estado, de que o tráfico transatlântico e a escravidão constituíam violações sérias dos Direitos Humanos; o Conselho Nacional de Combate à Discriminação; Programa Diversidade na Universidade; o Programa Brasil Gênero e Raça.

Porém, o novo governo, mesmo ciente das benfeitorias do seu antecessor com relação à temática racial, considerou a necessidade de se criar um órgão específico e impulsionador das políticas antidiscriminatórias. Logo, a partir desse momento, concretizou-se a ideia da Seppir, conforme declarou Matilde Ribeiro:

Somando ao que já vinha como no programa Brasil sem racismo que era para a indicação da criação de um órgão específico sobre as políticas de igualdade racial. Então com isso nós reafirmamos a necessidade da existência deste órgão e aí com mais elementos, uma vez que foi possível dar uma olhada na ação da gestão anterior. Com essa situação então veio a indicação pro programa de governo, aliás, veio a indicação para já eleito, uma indicação para o governo Lula e após a posse então do presidente Lula, houve uma negociação foi formado uma comissão. Essa comissão composta por cinco entidades nacionais do movimento negro coordenado por mim.

Então, em 21 de março de 2003, foi criada a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, a qual de acordo com a lei que a regulamentou, tem o objetivo de formular, coordenar e articular políticas de combate ao racismo e que promovam a igualdade racial e a proteção dos indivíduos e grupos étnicos, com ênfase na população negra, afetados pela discriminação racial e demais formas de intolerância. A sua atuação está baseada em três prismas de ação: o da transversalidade, pois compactua com outros ministérios e formas de combate à discriminação racial; o da descentralização, na qual os demais entes federativos assumem, em conjunto com o estado, o combate à pobreza e a inclusão social do segmento negro, tanto nos municípios, como no Distrito Federal e nos estados; por fim, a gestão democrática, em que compete a SEPPIR a inclusão, legitimação e execução, junto a sociedade civil, de políticas públicas de combate a discriminação racial. É importante observar que, em 2008, através da lei 11693, essa Secretaria passou a ser Ministério de Estado criando, desta forma, o cargo de Secretário Adjunto.

Entretanto, apesar dos ganhos que a secretaria oportuniza para a questão racial, ela ainda carece de maiores poderes políticos e econômicos, o que pode ser evidenciado no depoimento de Matilde Ribeiro, a seguir:

As Secretarias especiais, elas, a SEPPIR não é a única, assim como foi criada a Secretaria da política para as mulheres, a de Direitos Humanos. Essas, nós brincávamos dizendo que éramos trigêmeas! Essa Secretaria, o próprio nome diz é especial no sentido de que tem um foco para uma política com o intuito político de promoção da igualdade racial e é para as outras missões. Ela tinha, porque mudou depois a estrutura; mas ela nasceu com status de ministério, isso significa que era um órgão vinculado a presidência da república. E o status de ministério conferia ao titular da pasta o cargo de ministra, mas a secretaria como um órgão de assessoramento a presidência da república aí tem uma remitência do ponto de vista da execução que é para ação, construção da ação transversal. Essa secretaria em o nome do presidente da república tem a missão de coordenar políticas que envolvem todos os demais órgãos na estrutura da presidência dos demais ministérios. Essa é uma missão bastante complexa porque as secretarias têm mandato para fazer, mas, não tem orçamento para executar. O orçamento tem que ser negociado com os diversos ministérios dos órgãos afins. Então com isso eu costumava dizer que era uma “militância. gov”, isso é uma brincadeira o que não é por acaso, quando eu brincava dizendo que era uma “militância. gov”, considerando meu histórico militante; militante do movimento negro, militante do movimento feminista, militante do PT. Eu estava na minha visão que o meu papel enquanto ministra era de induzir, instigar, formular, conjuntamente com os outros ministérios as políticas considerando a referência do Programa Brasil Sem Racismo. Essa como eu já disse é uma tarefa complexa que dá o poder, que é o poder da negociação, mas não dá o poder da execução. Então é uma função limitada e poderosa no sentido de que esse órgão foi pioneiro, não existia antes nada desse teor na estrutura do governo federal; era hora de pessoas com formação militante, pessoas ligadas a políticas, comandada por mim. Era hora de nós entrarmos por dentro da malha da instituição pública federal e provocar ações, monitorar essas ações, construir junto. Agora, é uma tarefa cujo poder é reduzido, porque quem tem dinheiro numa sociedade capitalista numa sociedade de poder concentrado quem tem dinheiro manda. Então a negociação era a alma do negócio. Quando eu digo era, é porque ao final agora em 2010 houve uma reformatação em que a secretaria continuou com o mesmo nome, mas, adquiriu o papel formal de ministério, mas, com a mesma função anterior. Então, mudou a nomenclatura, mudou a forma, mas, o conteúdo continua o mesmo.

A Seppir não tem o poder de execução porque precisa negociar com os outros ministérios as demandas políticas e orçamentais. Porém, nem sempre os apelos raciais da Secretaria de Política para a Promoção da Igualdade Racial tem apoio dos demais setores do governo. Nesse aspecto, é interessante notar o que disse a atual ministra desta secretaria, Luiza Bairros (2012, p.10) numa entrevista para a Revista de Estudos Feministas. Bairros apresenta, por outras linhas, o tamanho do poder da Seppir e as dificuldades de negociação e do enfrentamento com o racismo institucional;

Digamos que a Esplanada dos Ministérios seja representativa do tamanho do governo. Nós somos dois andares, aliás, um e meio. Entendeu? Quando cheguei aqui, usava a seguinte expressão que deu certa confusão, inclusive: a Seppir bateu no teto. Eu fui ter a dimensão mais exata do que é a expressão 'teto de vidro' quando cheguei aqui, porque era assim mesmo que me sentia olhando lá para cima, vendo possibilidades infinitas para o trabalho. As possibilidades que temos aqui são fantásticas, fantásticas! Mas você não fura o teto. Também existe uma demanda, uma expectativa das pessoas negras de virem trabalhar na Seppir. Mas não tem

quase ninguém que demande trabalhar no Ministério da Saúde, no Ministério da Educação, no Ministério da Ciência e Tecnologia, no Ministério do Trabalho, entendeu? As pessoas que adquiriram dentro do Estado as competências para trabalhar o racismo ou a promoção da igualdade racial na gestão pública não são absorvidas por essas outras estruturas.

4.11. Estrutura e modo de ação da SEPPIR

Tendo como princípio norteador do Estado, a justiça, é de sua competência garantir aos seus cidadãos a igualdade de oportunidades e a equidade na distribuição de terras, poder e riquezas nacionais. Sendo assim, é para isso que foi criada a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, a maior inflexão institucional na história do Brasil, referente ao trato da questão racial no Estado brasileiro.

Logo, o modo de ação da Secretaria baseia-se em sua atuação, em parceria com outros ministérios, governos estaduais e municipais, no intuito de se fortalecer, servindo como pólo transformador de uma cultura racista para uma cultura igualitária, tolerante e sem discriminação de qualquer gênero. Assim, suas prioridades estão assentadas sob a égide da inclusão dos negros no sistema educacional, no acesso à boa saúde, respeito à cultura, no combate à intolerância religiosa, na garantia de terras aos remanescentes dos quilombos e na capacitação dos gestores públicos no trato da promoção da igualdade racial.

Nos primórdios de seu surgimento, a SEPPIR teve como de ação de gestão três eixos programáticos: em primeiro lugar, esteve o Programa Brasil Quilombola, através do qual foram desenvolvidas diversas políticas do governo federal, endereçadas às comunidades remanescentes de quilombos. É importante ressaltar a transversalidade dessa Secretaria, pois, para a realização desse Programa, foi importante a participação do Ministério do Desenvolvimento Social, do Ministério da Cultura e da Casa Civil, além da atuação dos governos estaduais e empresas privadas.

O Programa Brasil Quilombola atuou basicamente em ações de atendimento aos remanescentes quilombolas dos municípios de Cavalcante e Teresina do estado de Goiás e Monte Alegre do estado do Pará. Vale ressaltar, no âmbito da saúde, o abastecimento de água, atendimento oftalmológico e práticas esportivas. No âmbito da questão da terra, propriamente dita, foi estabelecida a regularização fundiária de terras historicamente ocupadas por negros remanescentes, visto que essa é uma reivindicação antiga da população dessas comunidades. De acordo com o relatório com o entendimento dos gestores da SEPPIR, a ação é importante, pois:

O vínculo com a terra é um dos aspectos mais fortes e centrais nas comunidades, pois este vínculo garante a manutenção da cultura, da ancestralidade, das tradições e o desenvolvimento socioeconômico dos quilombolas (SEPPIR. Relatório de Atividades. 2004 p.17).

Portanto, através de convênios firmados entre a Fundação Cultural Palmares e o INCRA, houve as titulações de 124 comunidades no decorrer dos três primeiros anos de gestão da SEPPIR nesses estados.

Ainda dentro do Programa Brasil Quilombola, é importante destacar as políticas voltadas para a segurança alimentar dessas comunidades devido às precárias condições sociais e econômicas. Logo, através do programa Bolsa família e da Fome Zero, foram implementadas políticas incentivadoras para a agricultura, pesca e artesanato. Além disso, importa destacar que a geração de renda das comunidades quilombolas foi primordial para os seus devidos sustentos e, nesse aspecto, a SEPPIR, juntamente com outros órgãos do governo federal e dos municípios, implementou projetos de geração de renda, tais como: cultivo de oleoginosas para o biodiesel, criação de cooperativas para a produção do óleo vegetal e a exploração da Castanha do Pará. No que se refere à saúde e ao saneamento básico, o Ministério da Saúde, estendeu o repasse para o Programa Saúde da Família a todos os municípios que possuíssem quilombos atingindo neste aspecto por volta de trezentos municípios. No tocante ao saneamento básico, foram executadas obras de abastecimento de água e de esgoto sanitário domiciliar. A educação foi uma preocupação da SEPPIR como mecanismo de inclusão social. Assim, a entidade formou parceria com o Instituto Roberto Marinho na montagem de estrutura para tele cursos para jovens e adultos. Além disso, com a Federação das Indústrias do Rio de Janeiro, foi firmada uma parceria para a erradicação do analfabetismo nas comunidades de remanescentes de quilombos.

Quanto ao eixo das políticas de ações afirmativas, o modo de ação da SEPPIR dividiu-se em quatro vetores de gestão. A primeira foi a inclusão da população negra no desenvolvimento econômico, cujo objetivo foi a inserção desse segmento social em programas de geração e renda e de emprego com a contribuição do Ministério do Trabalho e do Emprego. Assim, os negros foram incluídos em vários programas do governo, tais como: primeiro emprego, programa de requalificação e qualificação profissional e o programa Brasil, Gênero e Raça, destinado a identificar práticas de racismo nas relações de trabalho. Vale ressaltar o projeto Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação, em concomitância com a Organização Internacional do Trabalho (OIT), cujo objetivo central era

a eliminação do racismo no mercado de trabalho e a redução das diferenças socioeconômicas entre negros e brancos.

No tocante à inclusão dos negros no sistema educacional, o segundo vetor, a SEPPIR, teve um papel significativo na coordenação para a implantação das políticas de ações afirmativas. Dentre elas, a de maior significado, sem dúvida, foi a de reservas de cotas para negros e índios em universidades públicas, onde foi feito um complexo estudo, através de Grupos de Trabalhos de gestores do governo, sobre os problemas de exclusão dos negros no ensino superior. A partir daí, foi elaborado o projeto de lei 3627, o qual trata da reserva de vagas para negros e índios no ensino superior em Universidades Públicas. A consequência disso foi que mais de dezessete universidades federais e estaduais entre os anos de 2003 e 2004, seguiram a indicação da lei e passaram a utilizar essa medida jurídica nos seus respectivos processos seletiva.

Ainda com relação ao sistema educacional, foi de capital importância o modo de ação da SEPPIR para a implementação da lei 10639, que obriga o ensino da história e da cultura afro-brasileira nos níveis de ensino fundamental e médio. E, nesse sentido, foram realizados fóruns estaduais, seminários e a consecução de Cadernos Temáticos com a finalidade de: estimular a capacidade dos professores, no sentido de enaltecer a diversidade étnico-racial nas escolas; contribuir para a inclusão da população negra no sistema educacional, a partir de um programa voltado para relação raça e educação; sugerir, junto às Secretarias de educação dos municípios e dos estados, atividades regionais, para respaldar os gestores do governo federal na aplicação da referida lei. Outro importante mecanismo de inclusão que se mostrou um eficiente modo de ação e de inclusão foi o Programa Universidade para Todos (ProUni), o qual assegura a entrada, nas universidades privadas, de uma gama expressiva de jovens onde a metade é negra.

A cultura negra e a valorização da religiosidade de matriz africana foi o terceiro vetor, no qual houve a incidência das políticas de ações afirmativas e, nesse aspecto, ocorreram intensas intervenções políticas da SEPPIR no que tange ao resgate da cultura negra. Vale ressaltar o empenho dessa instituição quanto aos trabalhos, no sentido de enaltecer o culto religioso dos negros brasileiros e, ao mesmo tempo, diminuir a intolerância contra as religiões de matriz africana. Sendo assim, foram desenvolvidas diversas ações de valorização dessas religiões para, assim, instituir estratégias de visibilidade e de valorização daqueles grupos ligados às religiões de matriz africana. Sendo assim, seminários, palestras, oficinas foram desenvolvidas, tais como: lançamento do cd “Ilê Omolu Oxum”, cantigas e

toques para Orixás; lançamento da Campanha em defesa da liberdade de crença e contra a intolerância religiosa.

No tocante à cultura, o modo de ação da SEPPIR aconteceu entre outras formas, através da participação e no apoio a campanhas da diversidade, como a ocorrida em 2004, no Rio de Janeiro, no bairro Lapa durante a semana da consciência negra, conforme demonstra o Relatório de Atividade da SEPPIR, a seguir.

Esta Campanha tem como meta sensibilizar os dirigentes das instituições públicas, privadas e outros importantes atores sociais para a adoção de políticas de diversidade na inclusão dos grupos historicamente discriminados no Brasil. Pretende-se mobilizar artistas, intelectuais, empresários e outros segmentos formadores de opinião para a adesão voluntária, garantindo a responsabilidade social pelo processo de inclusão desses cidadãos, consolidando as políticas públicas e privadas de promoção da igualdade racial (SEPPIR. p32).

Finalmente, o quarto vetor por onde se direcionaram as políticas de ações afirmativas da SEPPIR, nos primórdios de sua origem, foi para a saúde da população negra onde, em consonância com o Ministério da Saúde, o combate ao racismo e a diminuição das desigualdades raciais na saúde foram os desafios maiores. Nesse sentido, em agosto de 2004, ocorreu o seminário “A Saúde da População Negra e o SUS: Ações Afirmativas para Avançar na Equidade”, com o objetivo de elaborar formas de gestão que viessem que contemplassem a população negra. A partir desse seminário, pelo menos cinco políticas foram reivindicadas pela SEPPIR junto ao ministério da saúde: redução dos índices de mortalidade precoce do segmento social negro; maior acesso ao Sistema Único de Saúde (SUS); melhores condições de infraestrutura e acessibilidade para as comunidades quilombolas; políticas de saúde nos espaços de culto às religiões de matrizes africanas; desenvolvimento do Programa Nacional de Anemia Falciforme, principalmente, nos estados com maior número de habitantes negros.

As relações internacionais foram o terceiro eixo programático do modo de ação da SEPPIR, nos seus primeiros anos, sendo fortalecidas as relações políticas, sociais, culturais e econômicas com diversos países e, fortemente, com os países da África.

4.12. Estrutura da SEPPIR

Em 2003, quando a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial surgiu, possuía uma estrutura organizacional considerada enxuta para os moldes das modernas administrações governamentais. Conforme demonstra o *quadro 5*, abaixo, a seguir, o seu quadro de funcionários era composto, essencialmente, por servidores que ocupavam cargo de confiança, isto é, Direção e Assessoramento Superior (DAS). Assim, no gabinete do

Secretário, por exemplo, (15) quinze servidores, dentre os quais, o ouvidor, com a função de receber denúncias de racismo e encaminhá-las aos órgãos responsáveis.

Essa Secretaria possuía, além disso, quatro (4) subsecretarias importantes para o processo de alavancar as políticas públicas, com o propósito de diminuir as desigualdades raciais brasileiras. As subsecretarias são administradas por uma secretária e auxiliadas por um diretor de programa e dois gerentes de projetos, além de seus respectivos assistentes e assessorias técnicas. A Subsecretaria de Políticas de Ações Afirmativas (SPAA) é responsável pela coordenação e articulação das políticas públicas na formulação das políticas transversais e de promoção da igualdade racial. Também há a Subsecretaria de Planejamento e Formulação de Políticas (SEPLAN), a qual, como o nome retrata, é responsável pelo planejamento de políticas públicas para a igualdade racial, além de formulação dessas políticas. Por fim, há a Subsecretaria de Políticas para as Comunidades Tradicionais (SECOMT), cuja função é formular e coordenar políticas públicas para as comunidades quilombolas, comunidades de matriz africana e para os povos ciganos.

Quadro 5: quadro de pessoal da SEPPIR

Unidade	cargo / num.	Denominação/cargo	Níveis dos cargos NE/DAS
	1	Secretário	NE
	1	Secretário Adjunto	101-6
	1	Assessor especial	102-5
	3	Assessor	102-4
Gabinete	1	Chefe de gabinete	101-5
	3	Assessor técnico	102-3
	2	Assistente	102-2
Ouvidoria	1	Ouvidor	101-4
Coordenação	1	Coordenador	101-3
	1	Assistente técnico	102-1
Subsecretaria de planejamento e formulação de políticas de Promoção da Igualdade Racial	1	Subsecretário	101-6
	1	Diretor de programa	101-5
	2	Gerente de projeto	101-4
	6	Assessor técnico	102-3
	2	Assistente	102-2
Subsecretaria de Políticas de Ações Afirmativas	1	Subsecretário	101-6
	1	Diretor de programa	101-5

	2	Gerente de projeto	101-4
	5	Assessor técnico	102-3
Subsecretaria de Políticas para Comunidades Tradicionais	1	Subsecretário	101-6
	1	Diretor de programa	101-5
	2	Gerente de projeto	101-4
	3	Assessor técnico	102-3
Total	42		

Fonte: I Conferência Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial - 2005

A partir de 2008, através do decreto lei de número 11693, a Secretaria passou à condição de Ministério de Estado. Com isso, o quadro de servidores ganhou maior proporção, conforme demonstra o quadro 6. Vale notar que essa mudança provocou o acréscimo do cargo de Secretário executivo com nível de Natureza Especial (NE), cuja função é auxiliar o ministro chefe na direção e coordenação dos trabalhos da Seppir, bem como realizar pesquisas de opiniões, além de divulgar e gerenciar as políticas.

É interessante observar que, apesar de manterem os mesmos números dos cargos de Direção e Assessoramento Superior, nesse período, crescem de modo expressivo, no quadro de pessoal da Seppir, os cargos ocupados por servidores de carreira com Função Gratificada (FG). É o caso, por exemplo, do gabinete do ministro, onde aparecem oito (8) cargos de Direção e Assessoramento Superior e quatorze (14) servidores do quadro estatal. As subsecretarias passam a chamarem-se secretarias, as quais na média mantêm o número de cargos de confiança, porém, dobram os servidores de carreira, dentre os quais alguns sem alguma gratificação específica. Entretanto, dois aspectos merecem relevo nessa circunstância: primeiro, é o surgimento de cargos estratégicos, como a Comunicação Social, Assuntos Federativos e Assessoria Internacional. Em segundo lugar, é o crescimento estrutural da Seppir em relação à 2003, pois naquele momento, possuía apenas (42) quarenta e dois servidores passando para (98) noventa e oito a partir de 2008. Portanto, mesmo sabendo-se que ainda é um número pouco expressivo para que um órgão de governo dê conta, com eficiência, das demandas depreendidas, chama a atenção o salto estrutural.

Quadro 6: O quadro administrativo da SEPPIR em 2008

Unidade	cargo / num.	Denominação/cargo	NE/DAS
Ministro	1	Ministro	NE
	1	Chefe de gabinete	101-5
	1	Assessor especial	102-5
	1	Coordenador	101-3
	1	Assessor técnico	102-3
	1	Assessor	Gss
	2	Supervisores	GR-V
	2	Assistentes	GR- IV
	2	Auxiliares	GR-I
	4	Especialistas	GR-II
Comunicação Social			
	1	Assessor	102-4
	1	Especialista de Política Governamental	SEGS
	1	Especialista	GR-II
Ouvidoria	1	Ouvidor	101-4
	1	Assistente Técnico	102-1
Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial	1	Coordenador	102-3
Secretaria Executiva	1	Secretário	NE
	1	Assessoria Técnica	102-3
	3	Auxiliar	GR-I
	3	Especialista em Políticas Públicas e Governamentais	Sem cargo ou função gratificada
	1	Analista de Tecnologia da Informação	Ofício
	2	Analistas de Políticas Sociais	Não apareceu situação
	1	Assessoria de assuntos federativos	102-4
		Assessora técnica	102-4
	1	Especialista	GR-I
Assessoria Internacional	1	Assessora	102-4
	1	Diplomata	
Assessoria Parlamentar	1	Assessor Técnico	102-3
Secretaria de planejamento e formulação de políticas de Promoção da Igualdade Racial	1	Secretária	101-6
	1	Diretor de programa	101-5
	2	Gerente de projeto	101-4
	5	Assessor técnico	102-3
	4	Assistente	102-2
	2	Assistente de Políticas Sociais	
	5	Especialistas	
	3	Auxiliar	
Secretaria de Políticas de Ações Afirmativas	1	Secretária	101-6
	1	Diretor de programa	101-5
	2	Gerente de projeto	101-4
	2	Assessor técnico	102-3

	5	Analista de Políticas Sociais	
	3	Assistentes	
	1	Supervisora	
	1	Especialista	
	1	Auxiliar	
Secretaria de Políticas para Comunidades Tradicionais	1	Secretária	101-6
	1	Diretor de programa	101-5
	2	Gerente de projeto	101-4
	3	Assessor técnico	102-3
	4	Analistas de Políticas Sociais	
	1	Analista de políticas sociais	102-3
	1	Especialista em Política Pública	
	1	Professora	
	1	Supervisora	
	1	Técnico em contabilidade	
	1	Técnico em seguro social	
	1	Especialista	
	2	Auxiliares	
Total	98		
DAS			40
NE			2

Fonte: Novas elites de poder: os negros na alta burocracia brasileira (2003-2010)- PPGCP/UFRGS, 2015.

4.13. Orçamento da Seppir

Quadro 7: orçamento SEPPIR

	22004	2005	22006	2007	22008	2009	2010
Orçamento	17.429.666	19.849.844	32.885.138	34.885.138	37.489.860	40.582.689	69.825.671
Despesas	12.857.768	14.242.177	18.802.319	18.461.286	17.964.680	28.336.471	28.028.406

Fonte: Disponível em <https://www.afropress.com> e acessado em 12/03/2014.

4.14. O Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR)

Logo após o final da década de setenta, principalmente com o período de redemocratização dos países da América Latina e do Leste Europeu, tomou enormes proporções a participação direta dos cidadãos comuns nas decisões políticas de sua cidade, seu local de trabalho, enfim, em sua comunidade. Desse modo, essa forma de participação popular poderia garantir a inclusão de novos agentes políticos no cenário político em detrimento daquela elite tradicional, que comandaria a política. Logo, segmentos outrora marginalizados ou em vulnerabilidade teriam voz e vez, consolidando o processo democrático e melhorando a qualidade das instituições.

No Brasil, os conselhos começaram a ser disseminados, no início da década de noventa, logo após a promulgação da Constituição Federal de 1988 que, segundo seus princípios, garantia à sociedade civil o direito de conduzir, legislar e regular as políticas públicas. Grosso modo, os conselhos de gestão apresentavam, fundamentalmente, três funções essenciais: estabelecer a edificação da cidadania; facilitar a identificação e absorção das demandas da sociedade; exercer sobre o governo um controle social acerca das demandas reivindicadas.

Sendo assim, as formas de democracia direta, como os Conselhos, Orçamento Participativo, Fóruns e Conferências se configuraram em mecanismos de inclusão política, para substituir aquele reduto tradicional da política, representada por homens, brancos e da classe alta. Portanto, a consolidação das formas de participação política dos cidadãos e do meio direto pelo qual esse público interage e reivindica suas demandas com os governos pode ser creditada aos Conselhos de Gestão e de Participação.

Nesse sentido, a criação do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial em 2003, através da lei 10678 e do decreto 4.885, despontou como fundamental para o estreitamento da relação entre a sociedade civil organizada e o Estado. Esse Conselho faz parte da base estrutural da Seppir, é de caráter consultivo e tem como objetivo geral, propor, nacionalmente, políticas públicas de combate às desigualdades raciais com ênfase no segmento social negro e em outras etnias discriminadas da população brasileira, a fim de diminuir as diferenças sociais entre negros e brancos, tanto no aspecto político, como no aspecto social e econômico. De acordo com a lei que original, o Conselho tem as seguintes competências:

- propor a realização da Conferência Nacional da Promoção da Igualdade Racial, além de participar de eventos que envolvam formulações de políticas públicas para o segmento social negro;
- sugerir pautas na elaboração do plano plurianual do governo federal;
- apreciar a proposta orçamentária da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, sugerindo prioridades na alocação de recursos;
- acompanhar e apresentar sugestões no desenvolvimento das políticas de promoção da igualdade racial;
- participar na elaboração de critérios para formular as metas que assegurem as condições de igualdade racial;

Na sua primeira gestão, em 2003, o órgão era composto por dezessete (17) representantes do governo federal e dezenove (19) da sociedade civil além de três nomes de notório saber da temática racial. Eram eles, o sociólogo Kabenguele Munanga, a cantora Leci Brandão e o poeta gaúcho Oliveira Silveira. Em 2008, o Conselho passou a contar com vinte e dois (22) órgãos do poder público e dezenove (19) entidades da sociedade civil e mais três conhecedores da causa racial.

As escolhas das entidades da sociedade civil são feitas através de processos seletivos nos quais quaisquer dessas entidades podem participar, desde que obedecendo a alguns critérios básicos, como: ter no mínimo, três anos de atuação em cinco estados e três regiões do país; possuir ampla atuação na garantia e na defesa dos direitos da população negra e de outros segmentos étnicos raciais; convergir com os princípios da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial. Na gestão para o biênio 2010-2012 faziam parte do Conselho as seguintes entidades da sociedade civil:

Quadro 8: entidades participantes do CNPIR

Agentes da Pastoral Negra	Articulação de Mulheres Negras Brasileiras	Associação de Promoção Humano (Serumano)
Associação Nacional de Empresarios Afro-Brasileiros	Central Única dos Trabalhadores	Centro Nacional de Africanidades e Resistência Afro- Brasileira
Coletivo de Entidades Negras	Confederação Israelita do Brasil	Conferencia Nacional dos Bispos do Brasil
Congresso Nacional Afro Brasileiro	Coordenação Nacional de Entidades Negras	Federação Árabe Palestina do Brasil
Federação Nacional das Associações de Doença Falciforme	Federação Nacional dos Jornalistas	Fórum Nacional das Mulheres Negras
Fundação Santa Sara Kali	Instituto Nacional de Tradição e Cultura Afro-Brasileira	Rede Amazônia Negra
União Nacional dos Estudantes		

Fonte: Novas elites de poder: os negros na alta burocracia brasileira. (2003-2010) PPGCP/UFRGS, 2015

Quando se trata do poder do Conselho, nesse caso, é interessante observar uma pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa e Estatística Aplicada (IPEA), em 2005, sobre o perfil dos conselheiros do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial. Quando perguntados acerca da influência do Conselho sobre as políticas da SEPPIR, órgão ao qual são vinculados notou-se que 56% dos conselheiros disseram que a influência é pouco ou nada significativa; 26% disseram que é muito significativa; 12% não responderam à questão e 6% não se manifestaram. Chama a atenção o número expressivo daqueles que não creem na influência do Conselho, podendo-se creditar essa alta taxa de descrença dos conselheiros quanto à influência do Conselho, ao seu caráter consultivo e não deliberativo.

Acerca desse tema, dois trabalhos merecem menção, por serem apropriados ao objeto deste estudo. O primeiro é o de Joana Alencar (2013), quando diz que dois grupos de

estudiosos, os céticos e os otimistas orientam as teorias sobre os Conselhos. Para os otimistas, segundo Alencar, os Conselhos são formas de inclusão de atores até então ausentes no modelo de democracia representativa, possibilitando o exercício coletivo do poder público e o controle social das políticas públicas, gerando um processo de democracia e de redistribuição social pelo modo participativo. Por outro lado, os céticos, segundo a autora, põem em dúvida a forma de participação dessas instituições participativas. De acordo com esse prisma, há uma tendência dos espaços, nesses organismos, serem ocupados por pessoas escolarizadas, com poder político e de nível econômico satisfatório, o que tornaria esses grupos sociais sem representação, visto que seriam reproduzidas nesses espaços, as desigualdades políticas e econômicas da sociedade. A autora chama a atenção para a possibilidade de haver um processo de elitização, num espaço onde deveria perdurar a democracia, gerando uma institucionalização da exclusão. Observa a autora (2013, p.120):

(...) A participação restrita a um grupo de privilegiados pode gerar um processo de elitização desses espaços, bem como tem o potencial de reforçar e reproduzir desigualdades se essas instituições somente promovem as vozes e valores daqueles que são mais articulados e facilmente acessíveis na comunidade. (Revista Sociologias, Porto Alegre, ano 15, no32, jan./abr. 2013, p. 112-146).

Logo, os conselhos, apesar de promoverem a participação, a inclusão e demandar políticas públicas, não são garantidores da eficácia democrática propriamente dita.

Eduardo Granha³⁵ aponta os mesmos aspectos de Alencar no que tange aos benefícios dos conselhos, todavia, levanta algumas críticas pontuais sobre estes organismos. Segundo ele, um dos problemas da desconfiança em relação aos Conselhos se deve ao fato de que a paridade entre governo e sociedade civil existe somente numericamente, porém não ocorre quando se trata do acesso às informações, da capacitação e disponibilidade de tempo e de recursos. Além disso, Granha esclarece que as políticas demandadas pelos Conselhos dependem da vontade política do governo, uma vez que não há dispositivos legais que tornem obrigatória a execução, pelo governo, das políticas levantadas pelo Conselho.

Assim, de acordo com os estudos aqui tratados sobre os Conselhos e seu poder de influência, sugere-se que o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial, por ser de caráter consultivo, não é o elemento que o torna sem poder, como apontam alguns militantes negros. Por outro lado, o fato de que, se fosse de caráter deliberativo, o dotariam de poderes, também não se sustenta, conforme visto anteriormente. Portanto, cabe investigar em outro momento de que forma os Conselhos adquirem poder frente aos governos.

³⁵ GRANHA, Eduardo. Conselhos gestores de políticas públicas: democracia, controle social e instituições. São Paulo: Dissertação de mestrado apresentada na Fundação Getulio Vargas, 2003.

Em resumo

Em suma, este capítulo dedicou-se a análises das estruturas e o modo de atuação de dois órgãos federais, considerados neste trabalho como aparatos burocráticos específicos da causa negra na administração pública brasileira.

Sendo assim, foi possível notar que, em se tratando da Fundação Cultural Palmares, a instituição foi fundada no auge do período caracterizado como a Nova República e alguns fatores desse momento político colaboraram para a criação da entidade. Em primeiro lugar, a economia brasileira atravessava uma crise muito aguda de inflação, que beirava os 700% ao ano. Soma-se a isso, o fato de que o governo de José Sarney tinha pouca sustentação política, pelo motivo de ser construído pelo seu antecessor, Tancredo Neves. Portanto, esses dois fatos políticos e econômicos tornaram o governo mais fragilizado e permissível, tendo que buscar apoio na sociedade civil.

Em segundo lugar, colaborou o momento de efervescência do movimento negro, que se reinventava na década de oitenta apoiado pelos partidos políticos da esquerda e pelos amplos movimentos culturais surgidos nessa época, exaltando a identidade, o reconhecimento e combatendo a discriminação racial. Além disso, conta fortemente a simbologia do ano de 1988, que marcava o centenário da abolição da escravatura, cujo pioneirismo nas comemorações foi disputado entre governo e movimento social. Em terceiro lugar, deve-se dar crédito à iniciativa do governo Sarney na criação da Fundação Cultural Palmares, pois contava o executivo com expressivas lideranças negras, no porte de Carlos Moura, entre outros.

Como pôde ser visto, a Fundação Cultural Palmares foi a primeira instituição pública, no âmbito da administração pública federal na história da República do Brasil, voltada para a questão do negro. Os servidores do seu quadro administrativo são predominantes de negros, e o presidente dessa entidade é nomeado diretamente pelo ministro da cultura. É importante observar que ele é o único ocupante de um cargo de nível alto, diga-se DAS 101-6, pois os demais cargos comissionados são, em grande parte, constituídos dos DAS 101-3, ocorrendo somente a presença de oito ocupantes de cargos 101-4. Logo, verificou-se que na Fundação, apesar dos poucos cargos de poder, ainda assim, encontram-se os aqueles considerados de elite de poder conforme, os padrões utilizados por (D'Araújo, 2006 e Loureiro (1998), que são os DAS4/5/6.

No que concerne à Secretaria de Promoção de Políticas da Igualdade Racial, observou-se que dois acontecimentos foram cruciais para a sua criação. O primeiro foi a

Marcha Zumbi pela Cidadania e pela Vida, ocorrida em 1995, a qual fez com que o governo de Fernando Henrique Cardoso desencadeasse uma série de medidas anti-discriminatórias, as quais surtiram efeitos no mandato presidencial de Luis Ignácio Lula da Silva. O outro acontecimento foi a III Conferência Mundial Contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata de 2001, em Durban. Nela, foram definidas várias diretrizes para diminuir o racismo e, ao mesmo tempo, impor aos governos dos Estados nacionais o compromisso de estabelecer o fim de qualquer forma de discriminação. Portanto, em 2003, com a chegada ao poder federal do Partido dos Trabalhadores, o governo criou essa Secretaria, para desenvolver políticas contra o racismo brasileiro. Entretanto, vale acrescentar que a presença dos negros organizados, internamente, no Partido dos Trabalhadores, também foi importante para o surgimento da entidade.

Quanto à estrutura e ao poder da SEPPIR, a mesma pode ser considerada de pequeno porte em comparação com o Ministério de Esporte, por exemplo, que possuem no seu quadro 478 funcionários. A Secretaria é constituída por apenas 98 servidores, sendo que quarenta (40) ocupantes de cargos comissionados, isto é, os DAS e dois (2) servidores de Natureza Especial. Os demais são concursados da administração pública, que se revezam entre os ativos permanentes e os servidores cedidos de outras repartições do executivo federal, dos estados e dos municípios. Além disso, somente oito (8) servidores estão nos níveis de cargos DAS 5 e 6, considerados elites pela maioria dos autores que versam sobre esse tema. Por essa estrutura, o orçamento da Secretaria pode ser considerado reduzido.

5. Periferias sociais e políticas dos negros na alta burocracia civil brasileira

Nos dias atuais, observam-se importantes conquistas sociais dos brasileiros, de um modo geral, e dos negros brasileiros, em particular. No que diz respeito ao acesso à educação e ao emprego, através de políticas públicas que vêm sendo implementadas, ao longo dessa última década, notou-se uma melhora substantiva dos brasileiros. Chama atenção, entretanto, que tal momento vem acompanhado, justamente, levando-se em conta a chegada ao poder central em 2002 do Partido dos Trabalhadores, um partido político nascido das bases da sociedade, de cunho social relevante e, uma agremiação comprometido com os setores marginalizados da sociedade. Assim, torna-se importante analisar se, no aspecto político, os negros estão sendo inseridos, se é que estão no centro das elites político administrativas do Brasil e, assim sendo, tentar perceber até que ponto esse segmento social está atuando como dirigente político.

O objetivo, neste capítulo, é conhecer a trajetória social e política desses funcionários, bem como a sua relação com os movimentos sociais, partidos políticos, sindicatos e sociedade. A ideia é conhecer a sua formação acadêmica, forma de recrutamento, experiência profissional, relevância do cargo ocupado e, a partir daí, traçar uma radiografia dos negros que ocupam ou ocuparam cargos no governo federal.

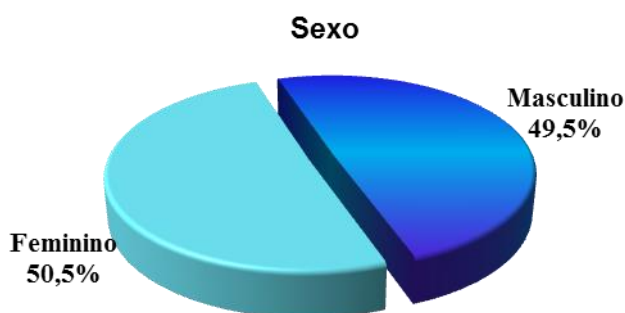
Nesse aspecto, é imperioso salientar que, uma vez de posse da listagem dos servidores e gestores, com os respectivos nomes e endereços eletrônicos, os contatos foram feitos a partir de dezembro de 2011. A estratégia utilizada foi a de, primeiro, enviar uma carta por e-mail ou telefonema prévio, explicitando os objetivos do trabalho a ser realizado e indagando sobre a possibilidade dos mesmos participarem da pesquisa. Dessa forma, no dia quinze de dezembro de dois mil e onze, foram enviadas as primeiras remessas de questionários via correio eletrônico a todos os servidores dos órgãos específicos da questão racial e aos demais que vinham sendo indicados no decorrer do tempo. Esse processo de envio e recebimento dos questionários preenchidos durou até o mês de junho do ano de dois mil e doze (2012). A seguir, apresenta-se o perfil dos negros da burocracia pública federal que atuam em Brasília, com base nos dados coletados.

5.1. A distribuição por Sexo

Os estudos relacionados à participação feminina no mundo do trabalho têm destacado cada vez mais, o processo de evolução das mulheres nos setores considerados estratégicos do ponto de vista de tomada de decisão. Entretanto, outros ainda denunciam acerca da comparação entre homens e mulheres nos altos cargos da administração pública, que a presença feminina ainda é inferior à masculina, embora, elas sejam a maioria na sociedade. Num estudo, por exemplo, sobre os servidores federais, Lucia Avelar (2001, p.99), constatou que faziam parte da administração direta, em 1998, 52,14% de homens contra 47,86% das mulheres. Segundo a autora, essa diferença se deve a herança do capitalismo na qual a família burguesa dividiu as funções em uma estrutura patriarcal, com a exclusão das mulheres.

Contudo, na pesquisa ora apresentada sobre os negros nos cargos da administração pública federal, os números que demonstram a participação dos sexos se mostram equilibrados, sendo que os homens somaram 48,1% ou (50) cinquenta participantes da pesquisa e as mulheres 51,9% ou (54) cinquenta e quatro.

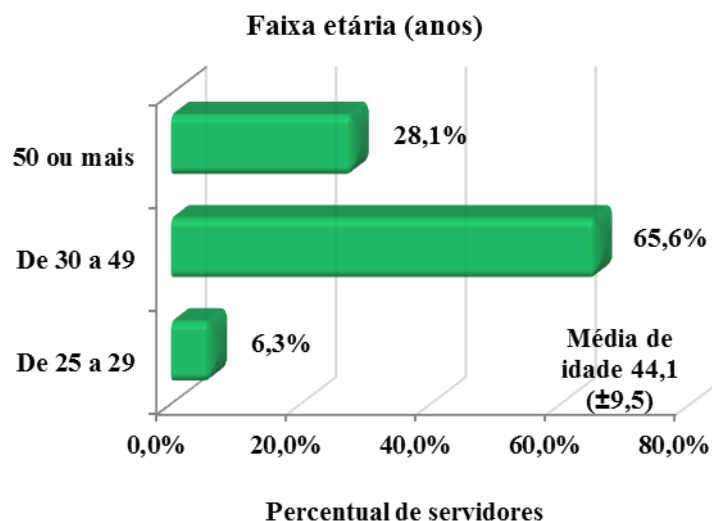
Figura 1: distribuição relativa para o sexo



Fonte: Novas elites de poder: os negros na alta burocracia brasileira (2003-2010). Tese de doutorado. PPGCP/UFRGS, 2015.

5.2. Idade

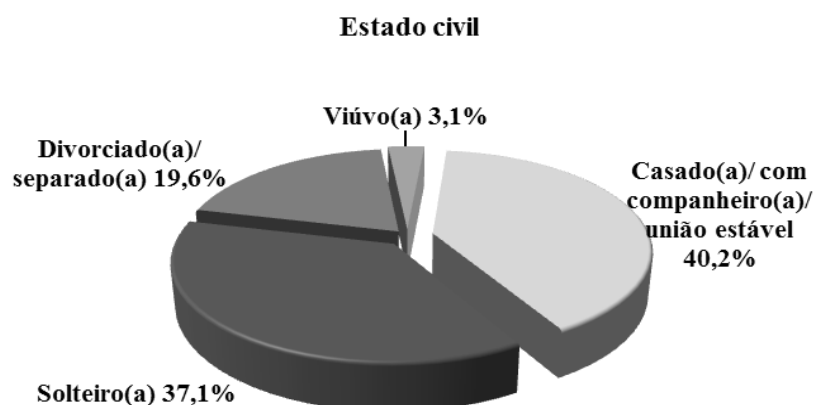
A faixa etária dos participantes da amostra corresponde ao nível encontrado na sociedade para os trabalhadores em idade adulta. Assim, a pesquisa evidencia que 65,6% da população negra identificada e que trabalha na administração federal estão na faixa etária entre 30 a 49 anos, 28,1% ou 27 entrevistados estão na faixa dos 50 anos para cima e apenas 6,3% ou (6) seis integrantes da pesquisa estão na faixa etária de 25 a 29 anos. Logo, pode-se notar que se trata de uma classe burocrata negra, jovem formada a partir dos meados dos anos oitenta em diante.

Figura 2: Distribuição relativa para a faixa etária

Fonte: Novas elites de poder: os negros na alta burocracia brasileira (2003-2010). Tese de doutorado. PPGCP/UFRGS, 2015.

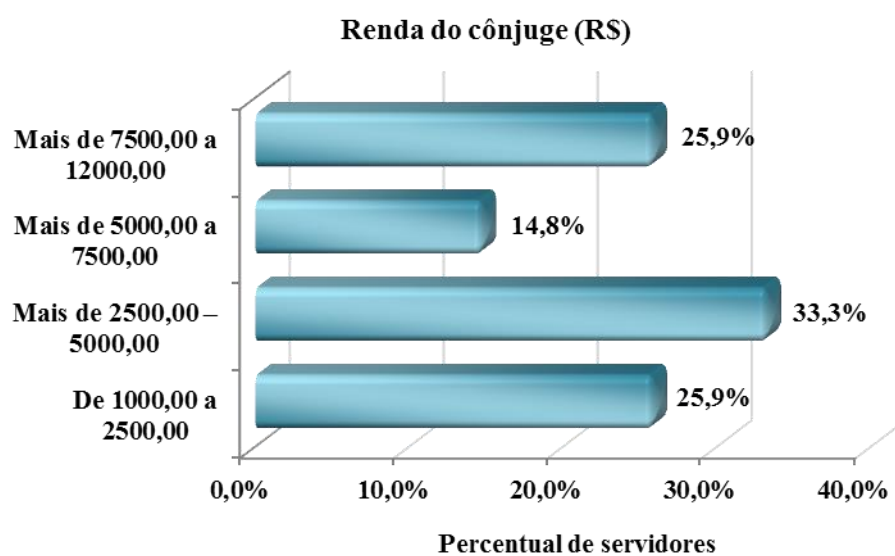
5.3. Estado civil

A importância do estado civil, numa pesquisa desta ordem, se dá pelo fato de que tal item pode evidenciar, num médio espaço de tempo, a estabilidade e o grau de elevação hierárquica desse público. Sendo assim, 40,2% ou 39 (trinta e nove) pessoas se declararam casados ou em união estável, de acordo com a figura 3. Porém, esse número se mostra equilibrado com o número dos solteiros, que somaram 37,1%. No que tange à remuneração do cônjuge, conforme mostra a figura 4, a seguir nota-se um padrão bem acima da média geral dos brasileiros, além do índice elevado de escolaridade desses cônjuges, pois mais da maioria possui algum curso de pós-graduação.

Figura 3: distribuição relativa para o estado civil

Fonte: Novas elites de poder: os negros na alta burocracia brasileira. (2003-2010). PPGCP/UFRGS, 2015.

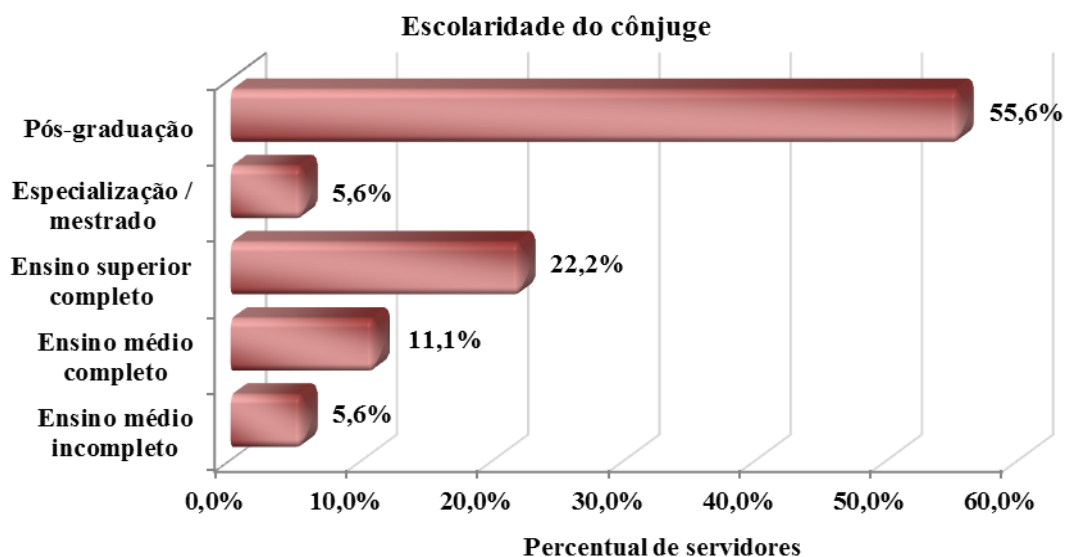
5.4. Renda do Cônjuge

Figura 4: distribuição relativa renda cônjuge

Fonte: Novas elites de poder: os negros na alta burocracia brasileira. (2003-2010). PPGCP/UFRGS, 2015.

5.5. Escolaridade do Cônjuge

Figura 5: Distribuição relativa para a escolaridade do cônjuge

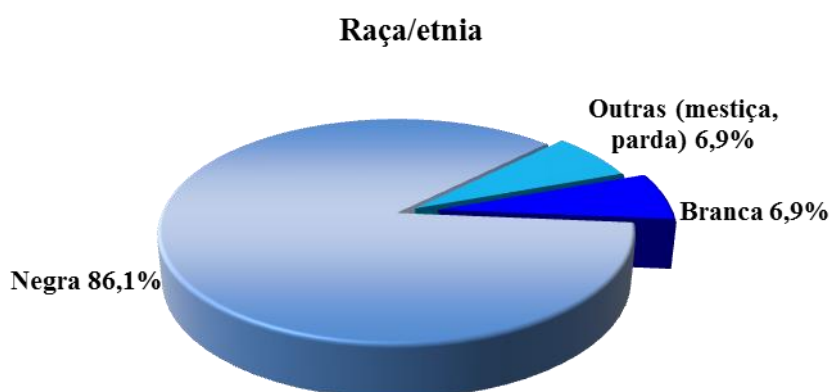


Fonte: Novas elites de poder: os negros na alta burocracia brasileira. (2003-2010). PPGCP/UFRGS, 2015.

5.6. Raça

Como se trata de um *survey* formado através de redes de contatos, além de uma lista fornecida por dois órgãos do governo federal específicos da questão racial, compreende-se então, a participação majoritária da população negra. Entretanto, foram feitos contatos e enviados os questionários para todos os servidores da SEPPIR, da Fundação Cultural Palmares e do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial, com o objetivo de traçar um perfil dos mesmos, bem como retirar resultados comparativos, se assim permitirem. Desse modo, a pesquisa apresentou 86,1% ou 87 que se declararam negros, 6,9% ou sete que se declararam brancos e 6,9% ou 5 (cinco pessoas) que se declararam pardas. Importa realçar que o número daqueles os quais se auto-declararam pardos, neste estudo, é bem menor do que os declarados na sociedade brasileira³⁶ e isso pode ser explicado pelo fato de tratar-se, em parte, de um grupo de negros militantes dos movimentos e por isso, mais assumidos com a cor negra.

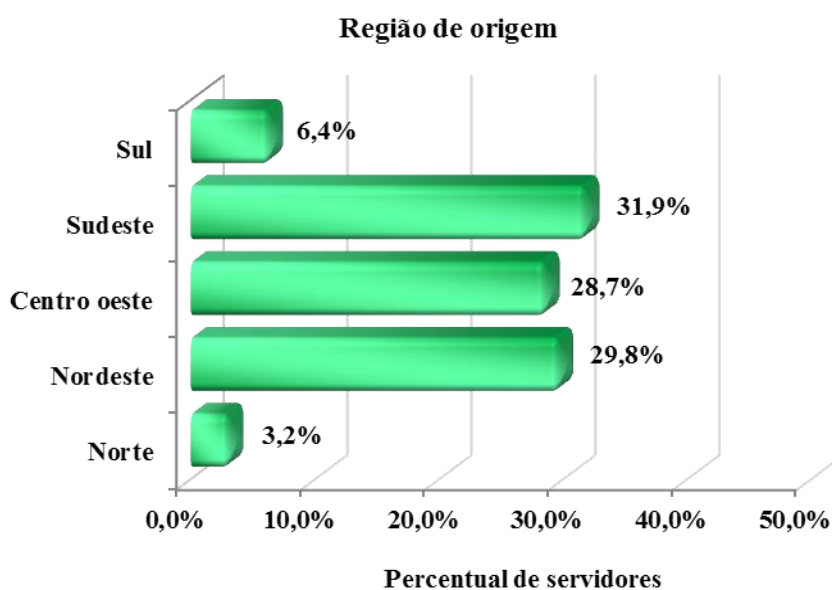
³⁶ De acordo com o censo de 2010, a composição étnica brasileira era formada por 7,61% de pretos; 47,73% de brancos; 43,13% de pardos; 1,09% de amarelos e 0,43% de indígenas. Fonte: <http://www.brasil.gov.br/educacao/2012/07/censo-2010-mostra-as-diferencas-entre-caracteristicas-gerais-da-populacao-brasileira>

Figura 6: Distribuição relativa para a raça/etnia

Fonte: Novas elites de poder: os negros na alta burocracia brasileira. (2003-2010). PPGCP/UFRGS, 2015.

5.7. Região

Com relação à região de origem dos respondentes, a pesquisa demonstrou um equilíbrio entre as regiões Nordeste, Centro-Oeste e Sudeste com 29,8%, 29,7% e 31,9%, respectivamente, com leve predomínio da região sudeste. Entretanto, os dados demonstram uma sub-representação das regiões sul e norte, o que pode ser explicado pela distância delas até a capital federal, Brasília ou, pelo pouco poder político das regiões pouco representadas.

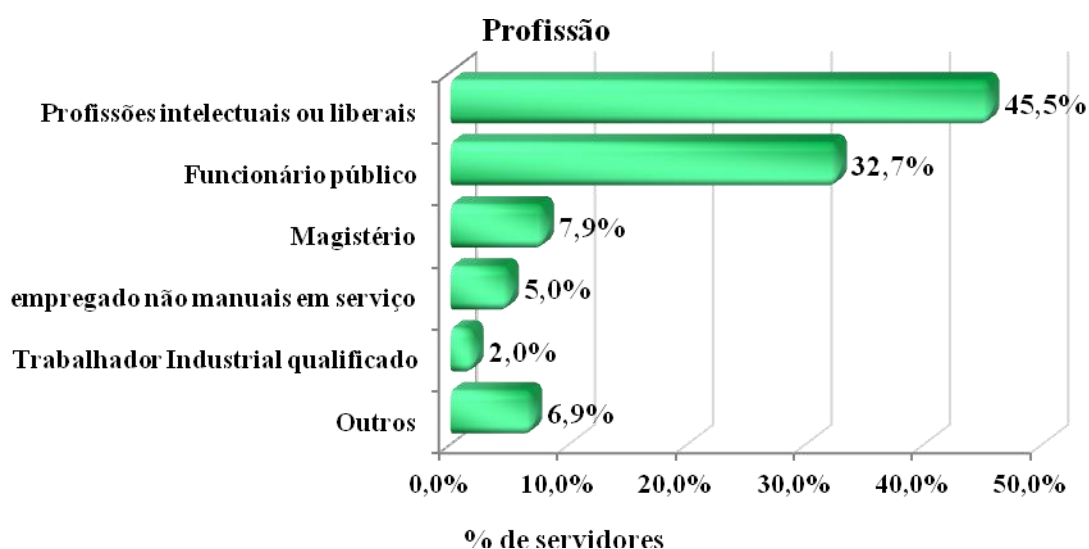
Figura 7: distribuição relativa para a região de origem

Fonte: Novas elites de poder: os negros na alta burocracia brasileira. (2003-2010). PPGCP/UFRGS, 2015

5.8. Profissão

No que tange à profissão dos entrevistados, 45,5% foram englobados na categoria profissionais intelectuais ou liberais, que são os advogados, sociólogos, psicólogos, jornalistas etc. Entretanto, é importante observar que alguns deles, assim se designaram, mesmo sendo servidores públicos de carreira. Quanto aos funcionários públicos, os números demonstrados são bem expressivos, correspondendo a 32,7%. No que concerne aos empregados não manuais em serviço, constatou-se a presença de 5%. A nomenclatura dos profissionais aqui utilizada é de Leôncio Martins Rodrigues (2012, p.59)³⁷.

Figura 8: distribuição relativa para as categorias de profissões mais prevalentes



Fonte: Novas elites de poder: os negros na alta burocracia brasileira (2003-2010). PPGCP/UFRGS, 2015.

5.9. Escolaridade

De acordo com Luciano Martins (1985, p.214), os níveis de instrução, pós-graduação e experiência internacional são indicativos do grau de competência de um determinado indivíduo. Portanto, ainda que pese o fato das baixas taxas de negros que cursam e terminam o curso superior³⁸ no Brasil, se for considerada a formação étnica da população, na qual negros e pardos representam 43,9%, os resultados, nessa pesquisa, quanto à escolaridade

³⁷ Nesta pesquisa, se utilizando da expressão do referido autor são considerados empregados não manuais em serviço: assessor parlamentar, assessor técnico, gestor público e gestor organizacional; os trabalhadores industriais qualificado são: petroquímicos e técnicos eletrônicos.

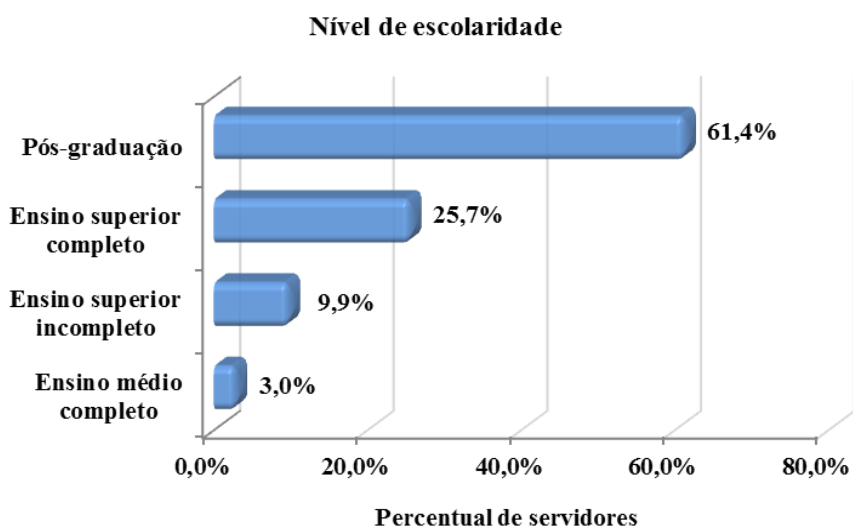
³⁸ De acordo com o IBGE, em 2009, somente 28,2% dos pretos e 31,8% dos pardos cursavam o nível superior contra 62,6% dos brancos de uma população de jovens entre 18 a 24 anos. Fonte: http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_imprensa.php?id_noticia=1717

desse público, demonstraram um excelente nível de conhecimento da população negra que atua no serviço público federal de Brasília.

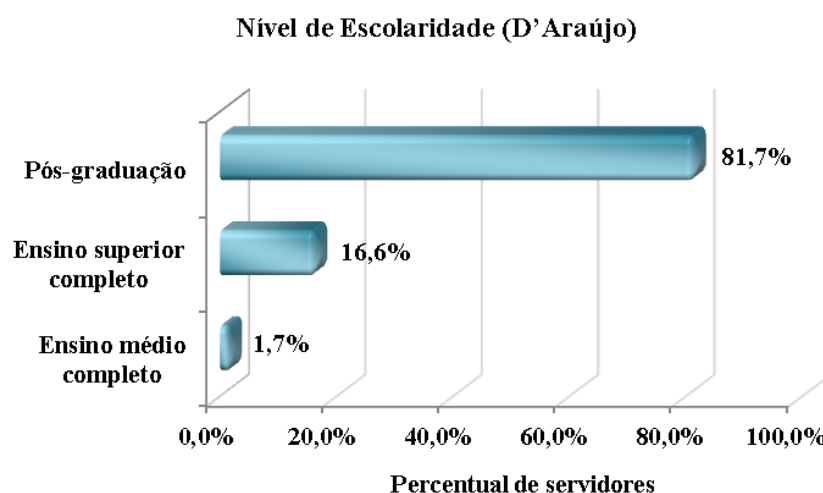
Os números revelaram que apenas 25,7% desses negros se mantiveram somente com a conclusão do curso superior, ao passo que 61,4% ou 59 pessoas foram além, realizando um curso de pós-graduação. Entretanto, quanto àqueles que não concluíram o curso superior, o índice ficou em apenas 9,9% ou 10 pessoas e somente 3% ou 3 pessoas se estabilizaram no ensino médio.

Esses números merecem uma comparação com a amostra da pesquisa da cientista política Maria Celina D'Araújo (2007, p.25), pois quando defrontados, nota-se que o grupo estudado neste trabalho está no mesmo alto nível de escolarização, pois naquele estudo da autora, dos 302 casos analisados, somente 1,7% ou 5 (cinco) pessoas cursaram até o ensino médio, 16,6% ou 50 (cinquenta) pessoas se mantiveram apenas com o curso superior e 81,7% ou 246 (duzentas e quarenta e seis) respondentes cursaram o pós-graduação, incluindo a especialização. Portanto, indo na perspectiva de Martins, o grau de competência e escolarização desse grupo de negros é alto, o que pode ser considerado no momento de formação de ministérios de governos, caso o fator escolaridade seja um critério relevante.

Figura 9: nível de escolaridade



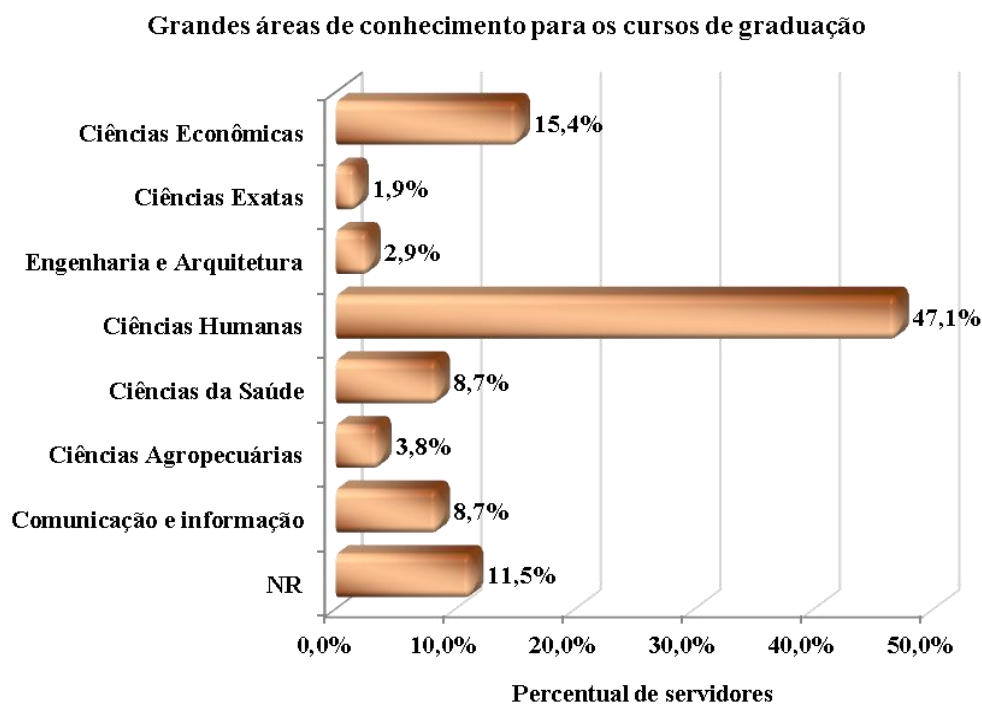
Fonte: Novas elites de poder: os negros na alta burocracia brasileira (2003-2010). PPGCP/UFRGS, 2015.

Figura 10: nível de escolaridade comparativo

Fonte: D'ARAÚJO, M. Contornos sociais e políticos da elite do poder. Rio de Janeiro: CPDOC, 2007.

5.10. Formação Acadêmica

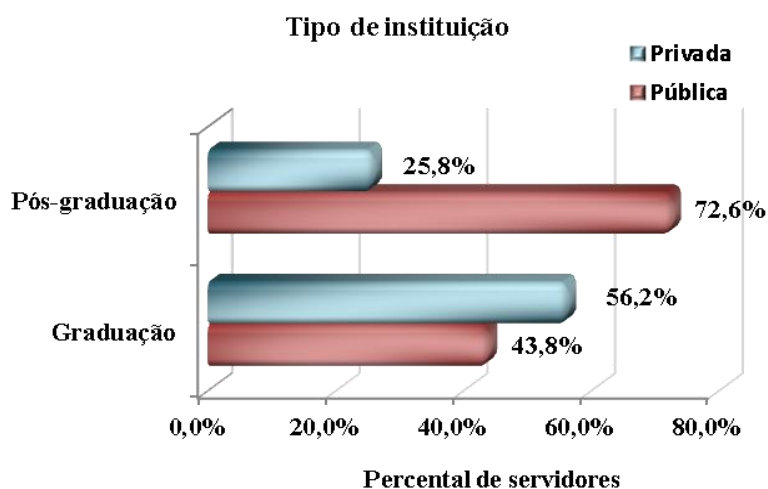
Conforme o gráfico abaixo, os dados sobre os cursos de graduação realizados pela população negra desta pesquisa demonstraram que quase a metade dessa elite negra, isto é, 47,1% cursaram os cursos das áreas das Ciências Humanas que englobam: Ciências Sociais, Direito, Economia e outros. Entretanto, esses dois últimos cursos não são os mais cursados nesse grupo, ao contrário da pesquisa de D'Araújo, que analisou a elite política do governo Lula, onde se destacaram Economia, Direito, Administração e Medicina. Logo, sugere-se que essa elite negra procurou os cursos das chamadas áreas leves e as mais acessíveis financeiramente.

Figura 11: distribuição relativa para os cursos de graduação mais prevalentes

Fonte: Novas elites de poder: os negros na alta burocracia brasileira (2003-2010). PPGCP/UFRGS, 2015.

5.11. Instituição onde cursou a graduação

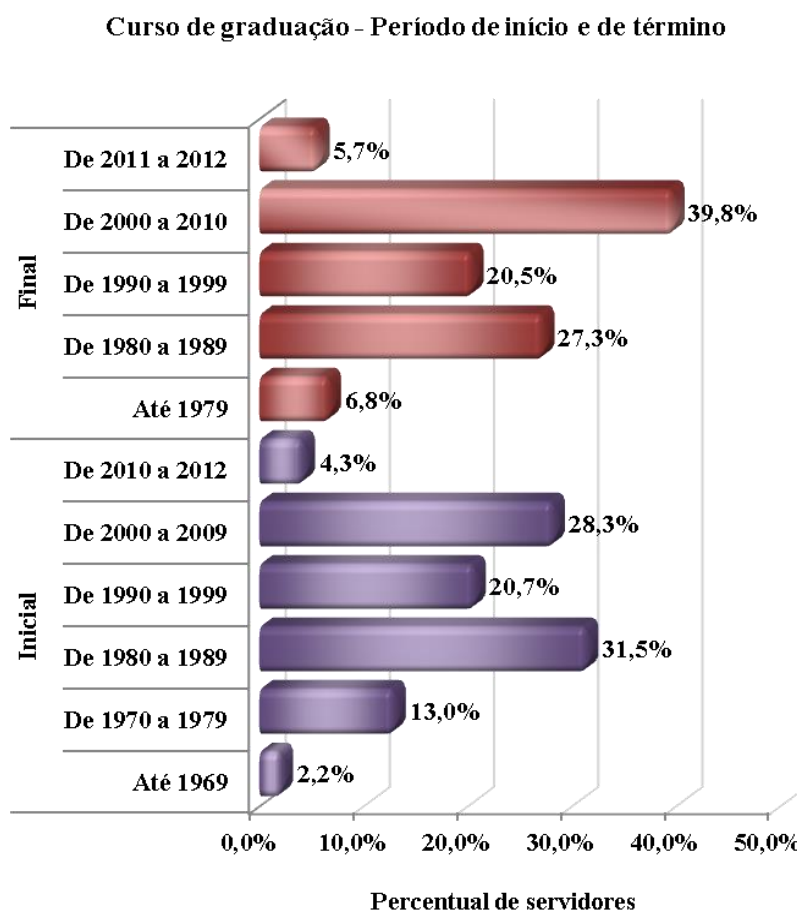
No que tange à instituição onde cursaram as suas respectivas graduações, a pesquisa demonstrou que 56,3% ou 54 pessoas realizaram seus cursos em entidades privadas e 43,8% ou 42 (quarenta e duas) pessoas realizaram em entidades públicas. Dentre as instituições públicas, neste grupo, a Universidade de Brasília foi a preferida de 11,9% ou 12 pessoas. Por outro lado, quando se trata de escolher uma instituição para realizar a pós-graduação, nota-se uma inversão. Verificou-se que 72,6% ou 45 pessoas realizaram o curso numa instituição pública e apenas 25,8% fizeram o pós graduação numa instituição privada.

Figura 12: Tipo de instituição

Fonte: Novas elites do poder: os negros na alta burocracia brasileira (2003-2010).PPGCP/UFRGS,2015.

5.12. Período do curso superior

Quando se analisa o período em que iniciaram os estudos do curso superior, verifica-se que 31,5% ou 29 integrantes iniciaram na década dos anos oitenta, 28,3% ou 26 pessoas iniciaram na década dos anos dois mil, e 20,7% ou 19, na década dos anos noventa. Por outro lado, quando se observa o período do término do curso de graduação, tem-se que 39,8% ou 29 integrantes concluíram no período entre os anos 2000 e 2010. Os dados demonstrados nesta seção reforçam a ideia de que se trata de uma jovem elite burocrata, com o seu início de formação da metade dos anos noventa em diante e boa parte dos anos 2000.

Figura 13: distribuição relativa para os períodos de início e de término do curso de graduação

Fonte: Novas elites do poder: os negros na alta burocracia brasileira (2003-2010). PPGCP/UFRGS, 2015.

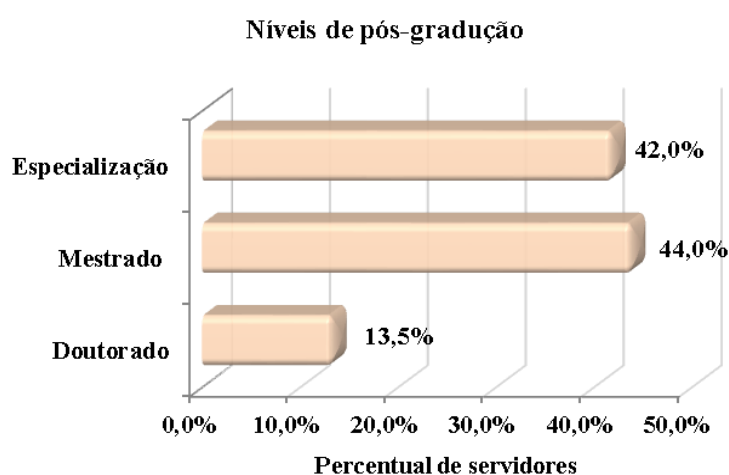
5.13. Cursos de pós-graduação

Pesquisadores da área da educação afirmam, constantemente que, nessa nova era, não se pode obscurecer o fato de que o conhecimento significa a geração de riqueza, de bem estar social e de poder. Ou seja, o conhecimento será, num breve espaço de tempo, a nova moeda das Nações. Sendo assim, neste campo da pesquisa, o objetivo é verificar o alto grau de conhecimento e quantos dessa elite negra administrativa têm a possibilidade de realizar cursos de pós-graduação lato sensu e stricto sensu. O primeiro refere-se aos cursos de especializações destinados, principalmente, a todos aqueles que já realizaram um curso de graduação e com isso, buscam adquirir maior capacitação profissional em uma determinada área. Portanto, esse curso dá ao postulante a oportunidade de atualizar-se profissionalmente, aprimorar os conhecimentos adquiridos no curso de graduação, além de garantir melhores salários e diversificar os contatos profissionais. Com relação ao segundo, refere-se aos cursos de Mestrado, Doutorado e Pós-doutorado e se caracteriza pela profundidade na formulação e

comprovação de novos fatos e relações sociais e que são desenvolvidas nas dissertações ou em teses.

Após a introdução teórica e explicativa, os números com relação aos que cursaram pós-graduação demonstram que, da totalidade do público pesquisado, 55% ou 59 pessoas cursaram algum tipo de pós-graduação. Desses, 42% ou 25 (vinte) e cinco pesquisados realizaram cursos de especializações, 44% ou (26) vinte e seis pessoas cursaram o mestrado e 13,5% ou 8 (oito) pessoas obtiveram o grau de doutoramento. Sendo assim, diante desse quadro, é possível sugerir o elevado nível de conhecimento dos negros da alta burocracia e o seu bom grau de competência nos moldes que preconiza Luciano Martins.

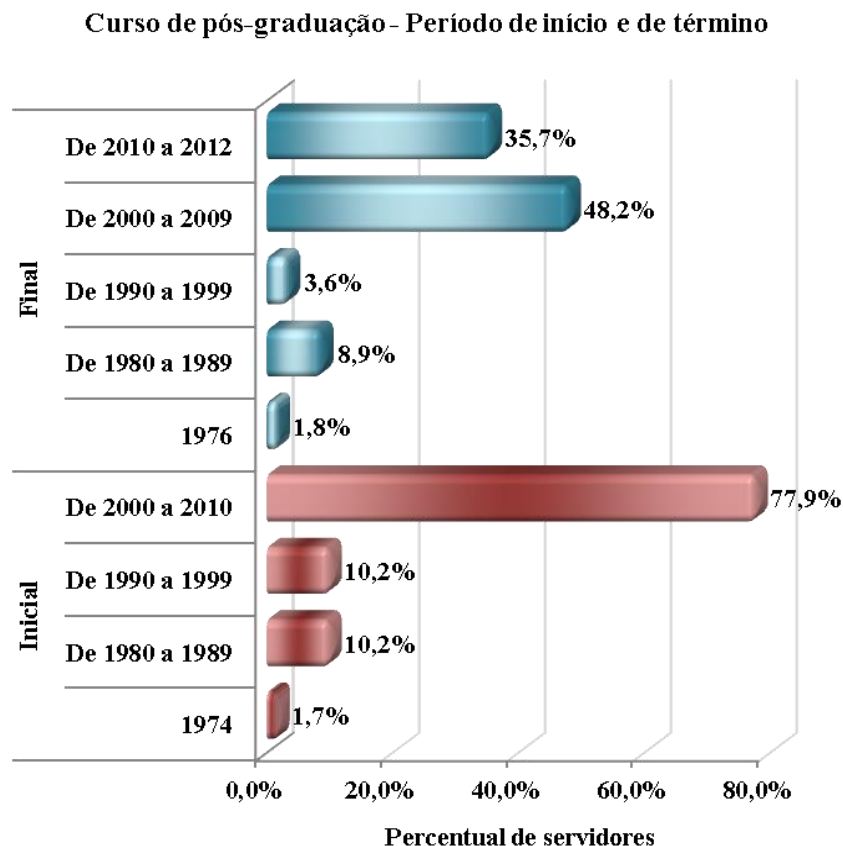
Figura 14: níveis de pós-graduação



Fonte: Novas elites do poder: os negros na alta burocracia brasileira (2003-2010). PPGCP/UFRGS, 2015.

5.14. Período cursado de pós-graduação

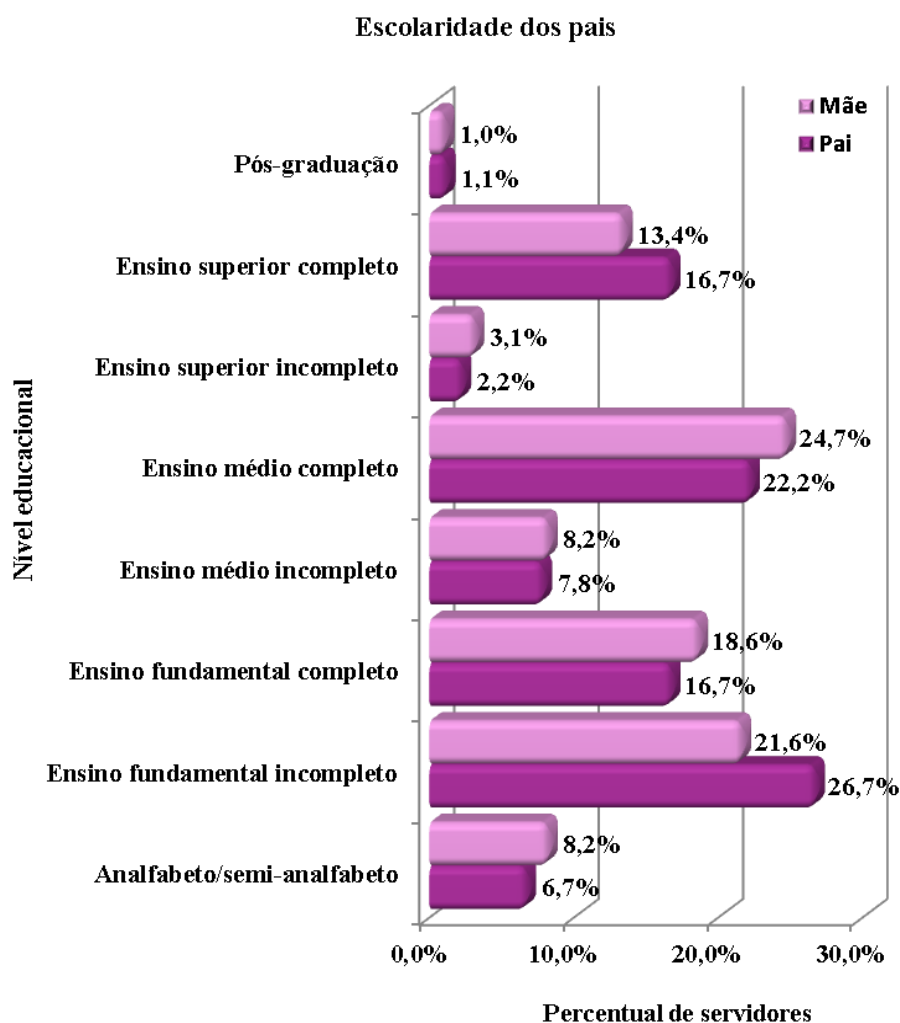
No tocante ao período do curso de pós-graduação, chama a atenção, novamente, que a década do ano 2000 foi o período em que a grande maioria da elite negra retratada nessa pesquisa iniciou seus estudos, logo, vindo a acompanhar os números do IBGE para a sociedade brasileira. Além disso, importante realçar que, dos 77,9% dos servidores que iniciaram o curso nessa fase, 46,80% ou 22 servidores eram os Não Servidores ou servidores sem vínculo, digam-se, aqueles que ocupam cargos de confiança. Enfim, nota-se que esses servidores aproveitam a oportunidade do cargo para se qualificarem, visto que esta carreira para tais trabalhadores pode não ser duradoura.

Figura 15: períodos cursados do pós-graduação

Fonte: Novas elites do poder: os negros na alta burocracia brasileira (2003-2010). PPGCP/UFRGS, 2015.

5.15. Escolaridade dos pais

Um dos objetivos desta investigação é verificar a herança cultural deixada pelos antecedentes, bem como a ascensão social do público alvo desta pesquisa com relação a seus antecedentes genéticos, sendo que o balizador da categoria foi o grau de instrução e a profissão dos pais. Nota-se, então, que apenas 30,1% dos respondentes possuem pai ou mãe com curso superior completo. Desperta atenção, também, o fato dos pais atingirem esse grau de estudo em maior número do que as mães. Por outro lado, nota-se que as mães estavam mais presentes no ensino médio completo e no ensino fundamental, o que sugere que as mesmas abriam mão dos estudos mais cedo em prol da família e do esposo. Portanto, comparando o grau de instrução dessa elite negra estudada com a de seus pais, juntamente com as profissões dos mesmos, pode-se observar uma ascensão social e cultural substancial dos filhos em relação aos pais.

Figura 16: distribuição relativa para o nível de escolaridade dos pais

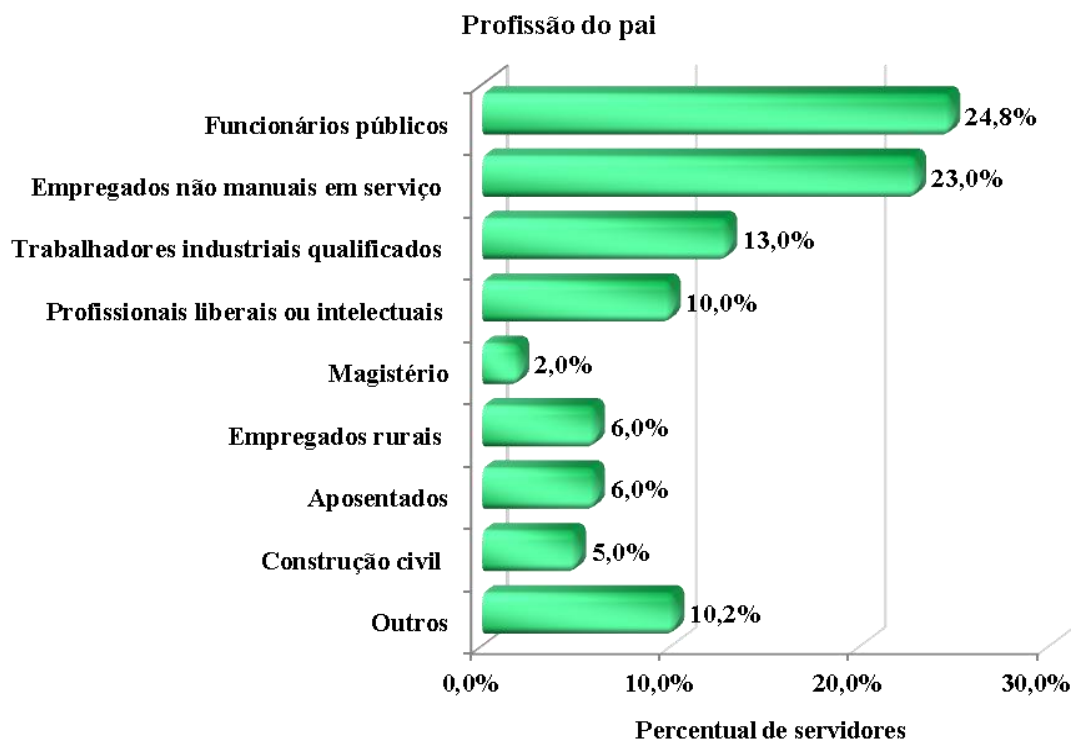
Fonte: Novas elites do poder: os negros na alta burocracia brasileira (2003-2010). PPGCP/UFRGS, 2015.

5.16. Profissão do pai

É imperioso, para o estudo das elites, analisar as origens sociais desse grupo de negros da alta burocracia, como forma de se verificar em que classe social eles foram recrutados para a burocracia civil brasileira. Nesse aspecto, a profissão do pai pode ser um indicador também da ascensão social de um determinado grupo social. Os resultados, a princípio, sugerem que os genitores dos participantes da pesquisa não são formados nos quadros profissionais do Estado, pois somente 24,8% são funcionários públicos. Outro dado importante diz respeito aos 10% do grupo, o qual tem pai com profissão de curso superior ou liberal. Assim, as profissões dos pais dos pesquisados encontram-se, em sua maioria,

distribuídas em não manuais em serviço, nos trabalhadores industriais qualificados³⁹ e empregados rurais representados pelos vaqueiros e agricultores.

Figura 17: distribuição relativa da profissão do pai

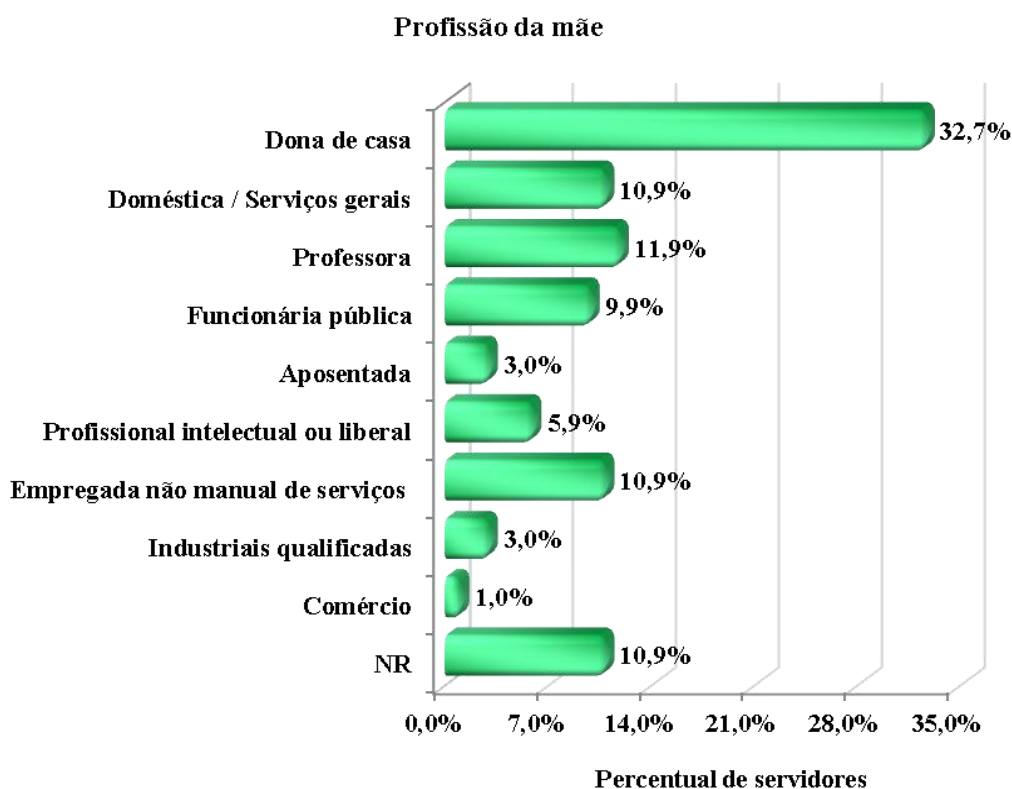


Fonte: Novas elites do poder: os negros na alta burocracia brasileira (2003-2010). PPGCP/UFRGS, 2015.

5.17. Profissão da mãe

Com relação às profissões das mães, os dados demonstram que 32,7% das genitoras se dedicaram ao lar e 10,9% foram empregadas domésticas e que somente 9,9% são funcionárias públicas. Além disso, somente 13% delas são professoras. Portanto, analisando o grau de instrução e a profissão do pai e da mãe da elite negra aqui retratada, verifica-se que se trata de uma categoria recrutada das camadas de classe média baixa da sociedade, com nível de estudo intermediário.

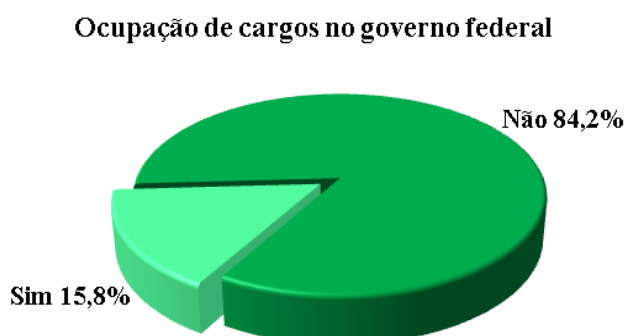
³⁹ Aqui novamente aparece a classificação tomada emprestada de Leôncio Rodrigues onde os empregados não manuais em serviço estão representados por: motorista, bancário, alfaiate, mecânico; os trabalhadores industriais qualificados são os metalúrgicos, ferroviários, operador de telecomunicações e os agricultores estão representados pelos vaqueiros e agricultores.

Figura 18: distribuição relativa das profissões das mães

Fonte: Novas elites do poder: os negros na alta burocracia brasileira(2003-2010).PPGCP/UFRGS,2015.

5.18. Ocupam cargos no governo atualmente

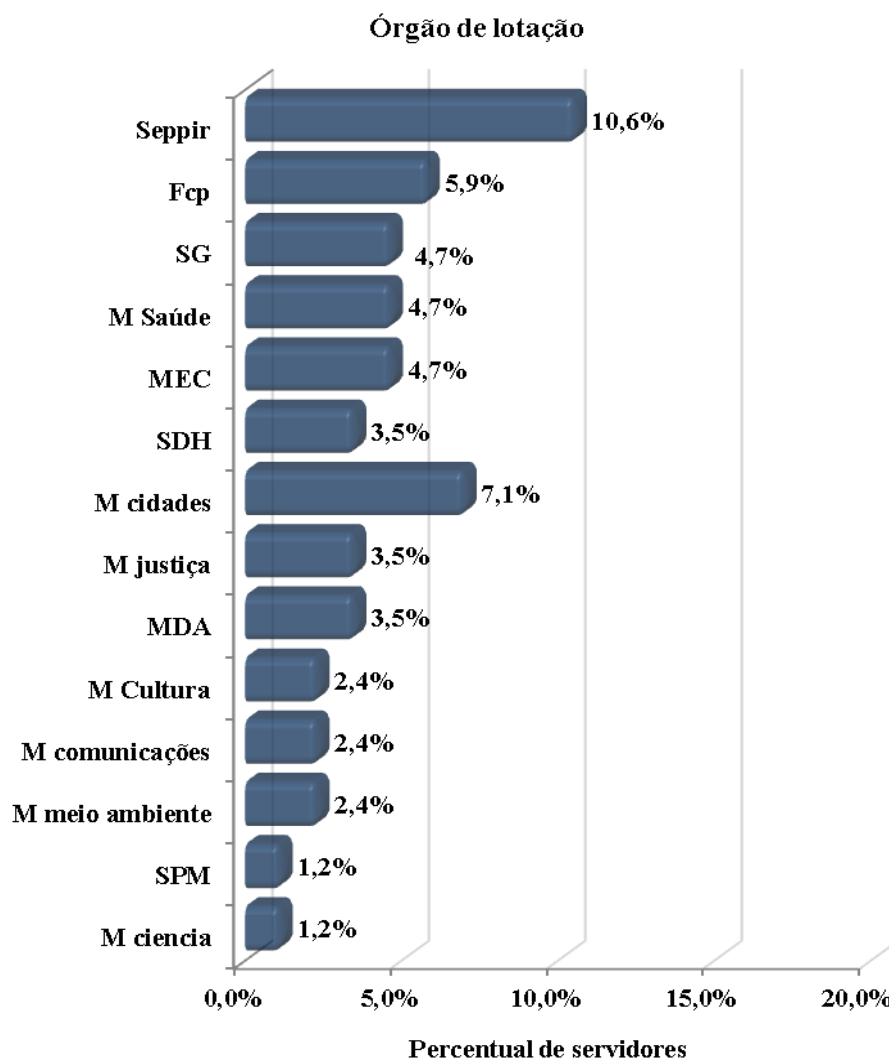
No que tange à pergunta se ocupa ou não cargo no governo federal, vale ressaltar que o caráter dúbio dessa questão ocasionou a dúvida de muitas pessoas, pois, elas pensaram tratar-se de cargos de chefia. Sendo assim, do total de respondentes, 84,2% ou 85 responderam de modo negativo e somente 15,8% confirmaram estar assumindo um cargo no governo.

Figura 19: Distribuição relativa para a ocupação dos cargos

Fonte: Novas elites do poder: os negros na alta burocracia brasileira (2003-2010).PPGCP/UFRGS,2015.

5.19. Órgão de lotação

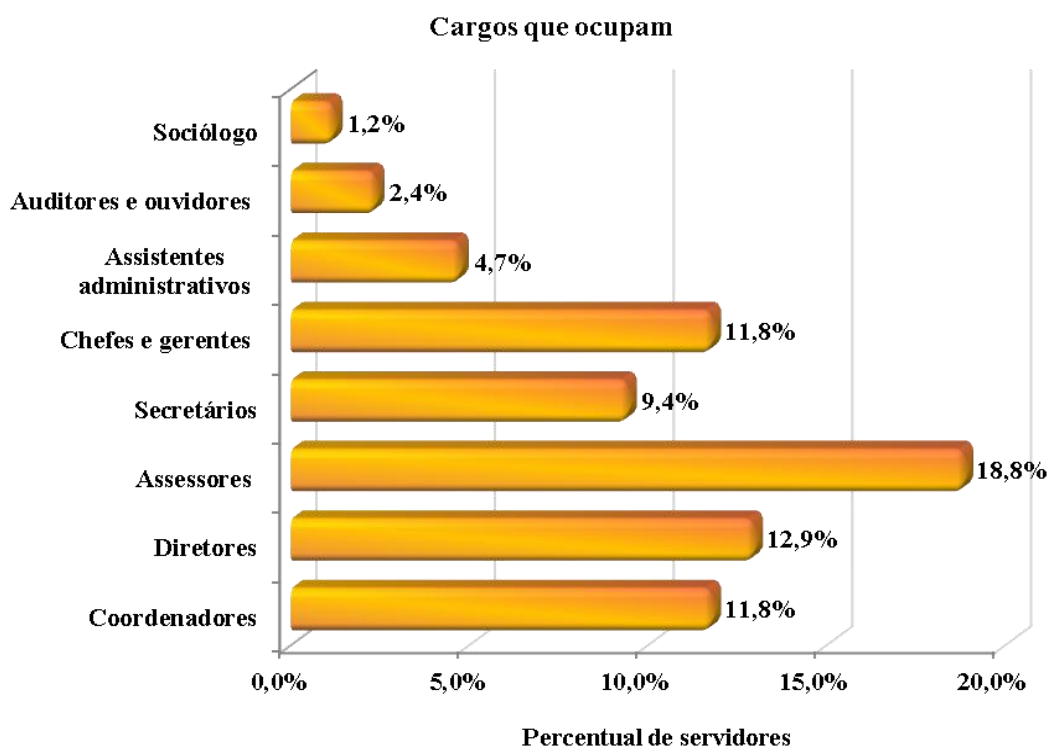
Os dados a seguir se referem ao local em que os negros estavam ocupando seus cargos à época da realização da pesquisa em questão. Observou-se que a Secretaria de Políticas da Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) detem o maior número de negros na alta burocracia brasileira, com 42,4% ou trinta e seis representantes. A seguir vem outro órgão governamental específico da questão racial, a Fundação Cultural Palmares, com 10,6% ou (9) nove participantes. Nessa seção, três aspectos ganham relevo: em primeiro lugar, a massiva presença de negros ainda está nos setores específicos da temática racial; em segundo lugar, apesar de solicitar indicações de servidores negros e negras que atuam em Brasília ou de buscar, nos portais dos ministérios, aqueles que postam fotografias de seus servidores, não foram encontrados servidores negros no Ministério da Fazenda, órgão, considerado o mais influente dos governos por alguns autores; em terceiro lugar, há pouca presença de servidores negros nos Ministérios das Relações Exteriores, no de Desenvolvimento Agrário e no da Justiça, apesar deles serem pioneiros no desenvolvimento das políticas de ações afirmativas ainda no governo do Fernando Henrique Cardoso.

Figura 20: órgãos de lotação

Fonte: Novas elites do poder: os negros na alta burocracia brasileira (2003-2010). PPGCP/UFRGS, 2015.

5.20. Cargos que ocupam

De acordo com Maria Rita Loureiro (1998, p.46), nos sistemas presidencialistas, o cargo é a simbologia do poder dentro do aparato burocrático. Assim, entende-se que, quanto maior é o cargo ocupado por um servidor, maior é o seu poder. No grupo dos negros pesquisados é possível demonstrar a porcentagem de 18,8% como cargos de assessores. Nos cargos de diretores estão 12,9%. Os chefes, gerentes e os coordenadores fazem parte com 11,8%. É importante realçar sobre os secretários, que se apresentam com 9,4% de presença, os quais são aqueles servidores, que secretariam gabinetes, não se tratando, portanto, de Secretários de pastas que atuam nos altos escalões do governo.

Figura 21: Cargos que ocupam

Fonte: Novas elites do poder: os negros na alta burocracia brasileira (2003-2010). PPGCP/UFRGS, 2015.

5.21. Tipo de vínculo profissional

Nessa questão, o objetivo principal é conhecer a origem funcional e a trajetória profissional do público alvo da pesquisa. A terminologia utilizada neste trabalho é a mesma referida por Maria Celina D'Araújo (2007). Sendo assim, a pesquisa mostrou que no público que serviu de amostra, 18,9% ou 10 servidores eram servidores efetivos requisitados, 17,0% ou 9 servidores eram servidores requisitados de outros órgãos ou esfera e 54,7% ou 42 servidores não tinham vínculo com o governo federal.

Figura 22: distribuição relativa ao tipo de vínculo com o cargo ocupado

Fonte: Novas elites do poder: os negros na alta burocracia brasileira (2003-2010).PPGCP/UFRGS,2015.

5.22. Ano de admissão no cargo atual

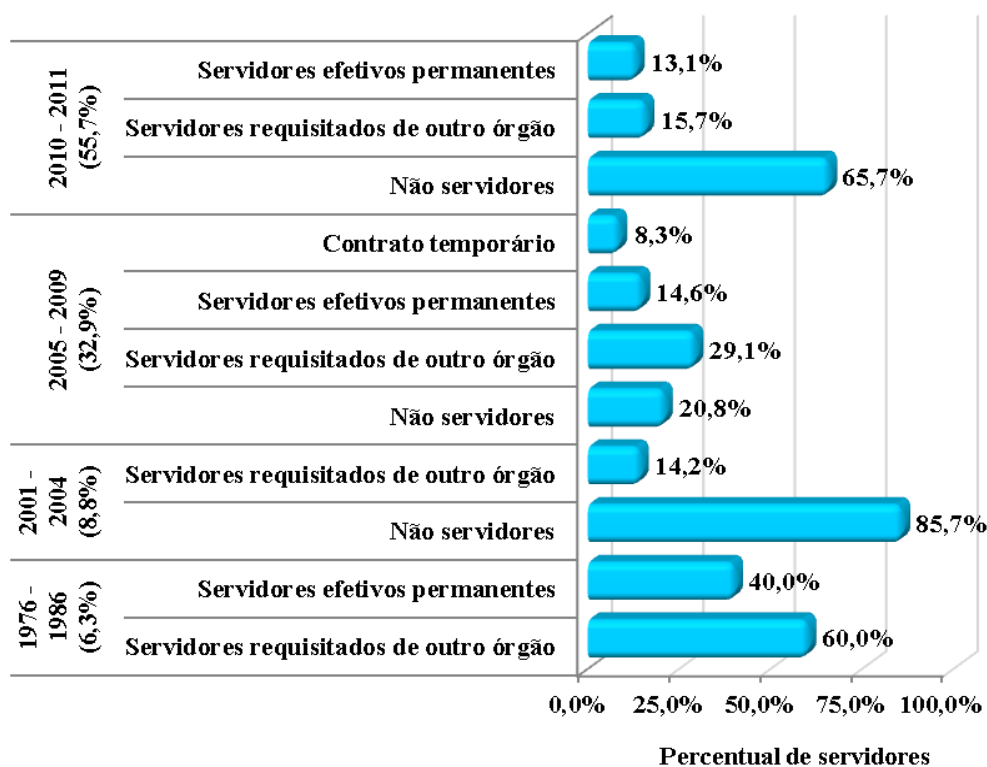
Quando perguntados em que ano foram admitidos no cargo atual, a proposta foi averiguar a experiência profissional e o envolvimento dos servidores com o órgão. Assim, o período de 2010-2011 foi o que mais concentrou servidores admitidos, com 55,7% ou 38 servidores. Desses, 65,7% ou (25) vinte e cinco funcionários são classificados como não servidores ou sem vínculo, 15,7% ou (6) seis requisitados de outro órgão e 13,1% ou cinco (5) servidores são efetivos. Também despertou a atenção o número de admitidos no período de 2005-2009 com 32,9% ou 24 servidores. Entretanto, nessa etapa, os não servidores estão presentes somente com 20,8% ou cinco integrantes (5), os servidores requisitados de outro órgão somam 29,1% ou sete pessoas (7) e os servidores efetivos contam com 41,6% ou dez (10) pessoas e, finalmente, aqueles com contrato temporário contabilizam apenas dois (2) ou 8,3%.

No período de 2001-2004, notou-se, novamente, a predominância dos não servidores, com 85,7% ou seis pessoas (6) e apenas um (1) servidor requisitado ou 14,2%. Por fim, no período de 1976-1986, foram contabilizados três (3) servidores requisitados de outro órgão ou 60% e dois (2) integrantes ou 40% dos efetivos permanentes. Logo, constatou-se que os períodos em que houve maior fluxo de admissão de não servidores ou cargos de confiança são exatamente aqueles em que ocorreu a mudança de governo, isto é, no ano de 2003

começou o governo de Luis Ignácio Lula da Silva e, no ano 2010, houve o término desse governo e a seguir, o início do governo de Dilma Rousseff.

Figura 23: ano de admissão e vínculo

Ano de admissão no cargo e tipo de vínculo profissional



Fonte: Novas elites do poder: os negros na alta burocracia brasileira (2003-2010).PPGCP/UFRGS,2015.

5.23 Níveis dos cargos ocupados

O nível do cargo permite observar o grau de influência nas decisões, assim como a posição na hierarquia profissional da burocracia brasileira. Nesse aspecto, é imperioso ressaltar que os DAS – Direção e Assessoramento Superior – surgiram no governo do regime militar, sob a presidência de Emílio Garrastazu Medici (1969-1976), sendo caracterizados como cargos em comissão. De acordo com Maria Celina D’Araújo (2007 p.09), esses cargos, após a regulamentação, foram codificados como DAS-100 e divididos em dois níveis: DAS 101 de Direção superior e DAS 102 de Assessoramento Superior.

No que tange aos ocupantes dos cargos DAS 101, D’Araújo ressalta que os mesmos deveriam ser preenchidos por profissionais que gozassem de experiência administrativa, de boa qualificação e fossem escolhidos diretamente pelo presidente da

república. Por outro lado, os ocupantes de cargos de Assessoramento Superior seriam os que detivessem conhecimento técnico e especializado para auxiliar as autoridades. Ainda no seu início, esses cargos foram divididos nos níveis de 1 a 4, sendo ocupados em órgão da Presidência da República, Ministério Público, Ministério da Fazenda, Autarquias de Ensino Superior, Órgãos Setoriais do Sistema Financeiro, Chefia de gabinetes de Ministros e, por último, em Órgãos da segunda faixa hierárquica da estrutura organizacional do Estado.

Posteriormente, em 1976, os DAS foram reestruturados e os níveis de hierarquia obedeceram a seis níveis. Os níveis 1 e 2 foram destinados aos ocupantes de autarquias e da presidência da república e os de 3 a 6 se destinaram aos dirigentes de autarquias, estes indicados pelo presidente da república e aqueles pelos ministros e pelos dirigentes de órgão.

Durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, o preenchimento dos cargos de DAS-101, níveis 1 e 2 e os DAS-102, níveis do 1 ao 4, ficaram sob a responsabilidade dos Ministros e dos titulares de órgão públicos. Entretanto, os níveis 3 e 4 ficaram sob a responsabilidade exclusiva da Casa Civil e do Presidente da República.

Conforme D'Araújo (2007, p.10), no primeiro governo de Luiz Ignácio Lula da Silva, o processo de hierarquização e de controle dos cargos sofreu várias mudanças, ficando a Casa Civil exclusivamente com a responsabilidade nas escolhas dos titulares dos cargos. De acordo com D'Araújo, a hierarquia dos cargos ficou distribuída conforme demonstra o quadro abaixo.

Tabela 1: níveis hierárquicos dos DAS

DAS-101.6	Secretários de órgãos finalísticos Dirigentes de autarquias e fundações Subsecretarias de órgãos da Presidência da República
DAS-102.6	Assessor Especial
DAS-101.5	Chefe de gabinete de Ministro de Estado Diretor de Departamento Consultor jurídico Secretário de Controle Interno Subsecretário de Planejamento, orçamento e administração
DAS-102.5	Assessor especial de Ministro de Estado
DAS-101.4	Coordenador Geral
DAS-102.4	Assessor
DAS-101.3	Coordenador
DAS-102.3	Assessor Técnico

DAS-101.2	Chefe de Divisão
AS-102.2	Assistente
DAS-101.1	Chefe de seção, assistente intermediário.
DAS-102.1	Assistente Técnico

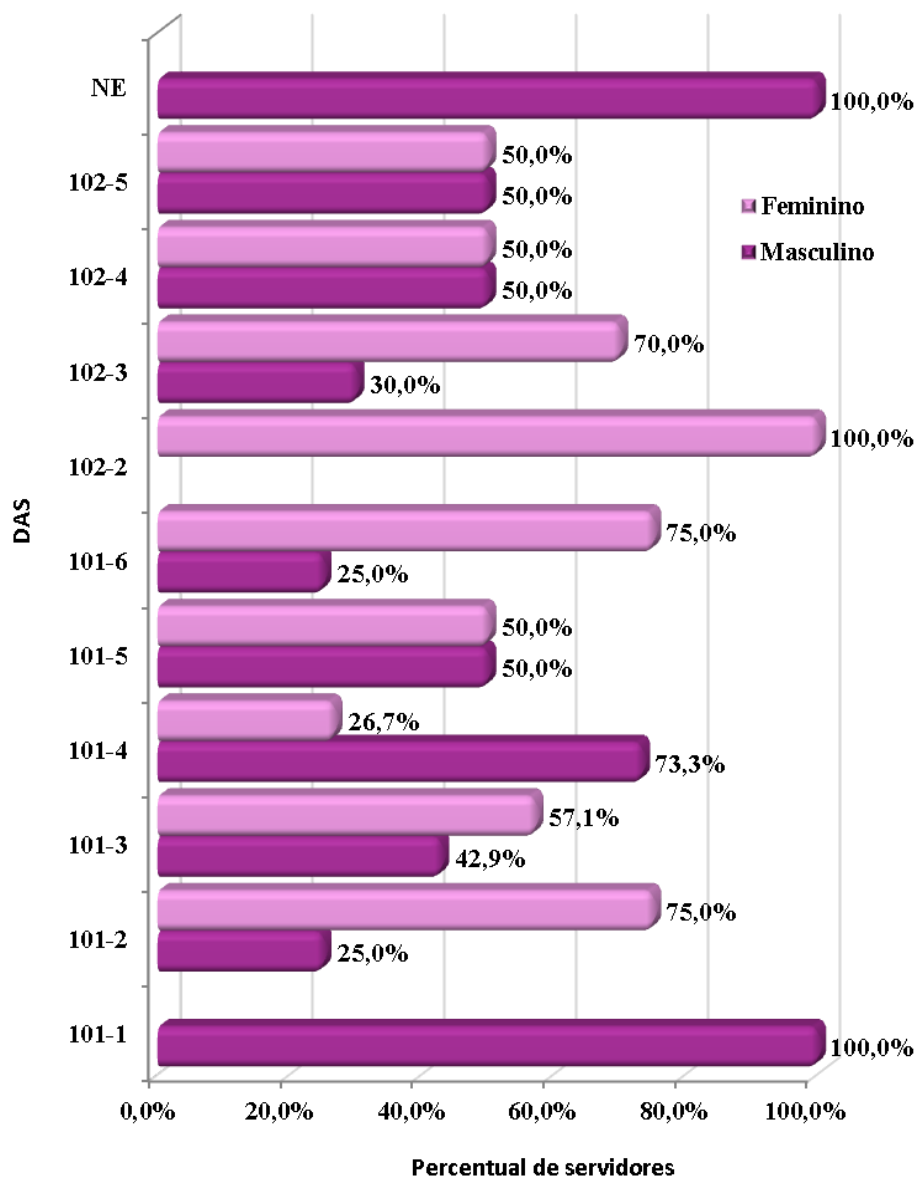
Fonte: D'ARAÚJO, M. Contornos sociais e políticos da elite do poder.
Rio de Janeiro: CPCOC, 2007.

Nesse aspecto, quando foram analisados os resultados da amostra da tese aqui apresentada, com relação aos níveis dos cargos, pôde-se notar que, cento e quatro servidores da amostra, sessenta e três desses servidores ou 61,1% ocupam cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS). Dentre esses, os que despertam mais atenção são os cargos mais elevados, os chamados cargos de elites do poder, que são os DAS4/5/6. Assim, os cargos de nível DAS 101-6 apresentam quatro integrantes, sendo eles três mulheres e um homem. Olhando o DAS 102-6, foram verificados apenas dois. Quanto aos DAS 101-5, notou-se a presença de dez servidores, estando os homens e as mulheres empatados. Esse grupo apresentou duas pessoas declaradas brancas⁴⁰ e uma parda. Para o nível hierarquicamente mais baixo, o 102-5, apareceram dois integrantes ou 3,3%. Nos níveis logo abaixo, diga-se, o DAS 101-4, foram evidenciados quinze integrantes sendo que as mulheres se fazem presentes em quatro cargos e os homens, em onze e nos DAS 102-4, no total de oito integrantes, as mulheres estão igualadas aos homens.

Portanto, nessa amostra de negros na burocracia pública, ficou evidenciado que, do total de ocupantes dos DAS, 61,90% ou trinta e nove servidores ocupam os postos mais altos, ou seja, são aqueles que Maria Celina D'Araújo (2007) e Maria Rita Loureiro (1998) chamam de elites de poder. Entretanto, convém ressaltar que esses cargos estão, em grande medida, lotados na secretária específica da questão racial, SEPPIR e que, portanto, pode estar acontecendo um confinamento dos negros nesse órgão federal. Por outro lado, torna-se importante observar que a presença nos cargos mais altos do escalão do governo de grupos étnicos discriminados e majoritários da sociedade, além ser considerado fonte de renda no mercado financeiro, os mesmos reforçam a ideia de que percentuais elevados em postos de comando aponta para a importância estratégica desse segmento social no gabinete presidencial.

⁴⁰ Esses números não precisaram ser desprezados porque, ao fazê-lo, não alterariam em grande medida os dados demonstrados no gráfico.

Figura 24: Níveis dos cargos
Nível do cargo (DAS), segundo o sexo



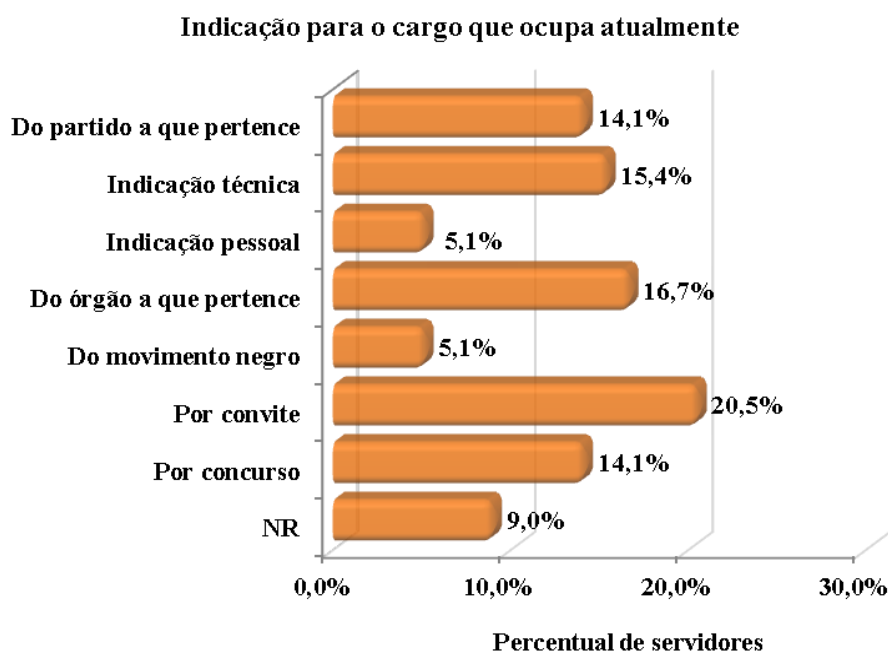
Fonte: Novas elites do poder: os negros na alta burocracia brasileira (2003-2010).PPGCP/UFRGS,2015.

5.24. Indicação para o cargo ocupado

Nessa questão, buscou-se verificar a influência das instituições políticas, sociais ou sindicais destes participantes no tocante à obtenção de cargos de poder no governo para seus respectivos quadros. Sendo assim, observa-se que os cargos em questão, em sua maioria, pelo menos para esses negros não são discutidos e “acertados” dentro do partido político ou

do movimento negro, pois somente 14,1% ou 11 servidores afirmaram serem indicados pelos seus respectivos partidos e apenas 2,6% foram indicados pelos movimentos sociais negros; 14,1% afirmaram serem indicados do próprio órgão a que pertencem e 29,6%, ou 16 servidores afirmaram terem chegado a tais cargos através de convites ou de amigos, diretores entre outros. Entretanto, observou-se que 45,5% dessa elite é filiada a algum partido, porém somente 14,1% afirmaram que seus cargos foram negociados nas agremiações partidárias, sendo possível admitir três cenários: primeiro, os negros ainda não são influentes dentro de suas agremiações; segundo, o prestígio político entre os pares não se mostra suficientemente sólido; por último, os negros estão excluídos das elites partidárias que decidem sobre os cargos de confiança na administração federal.

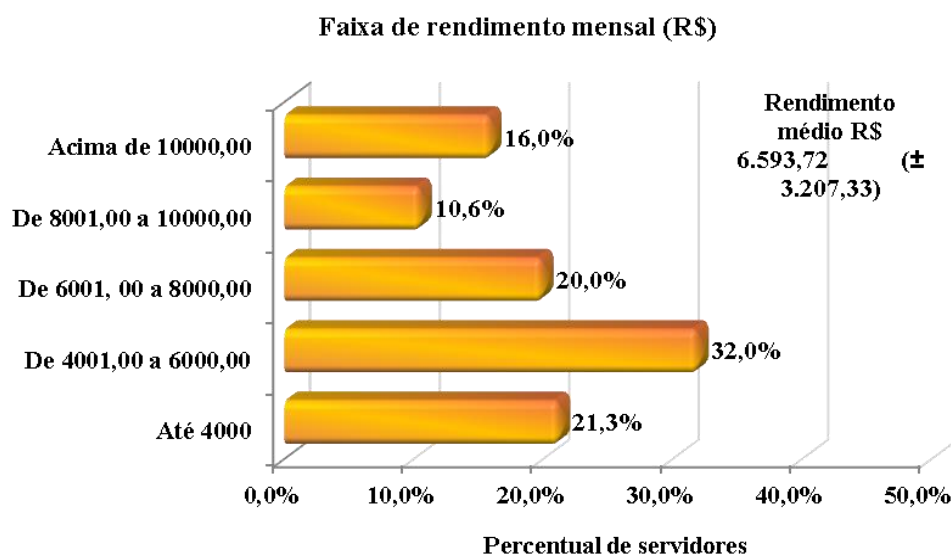
Figura 25: indicação para o cargo



Fonte: Novas elites do poder: os negros na alta burocracia brasileira (2003-2010).PPGCP/UFRGS,2015.

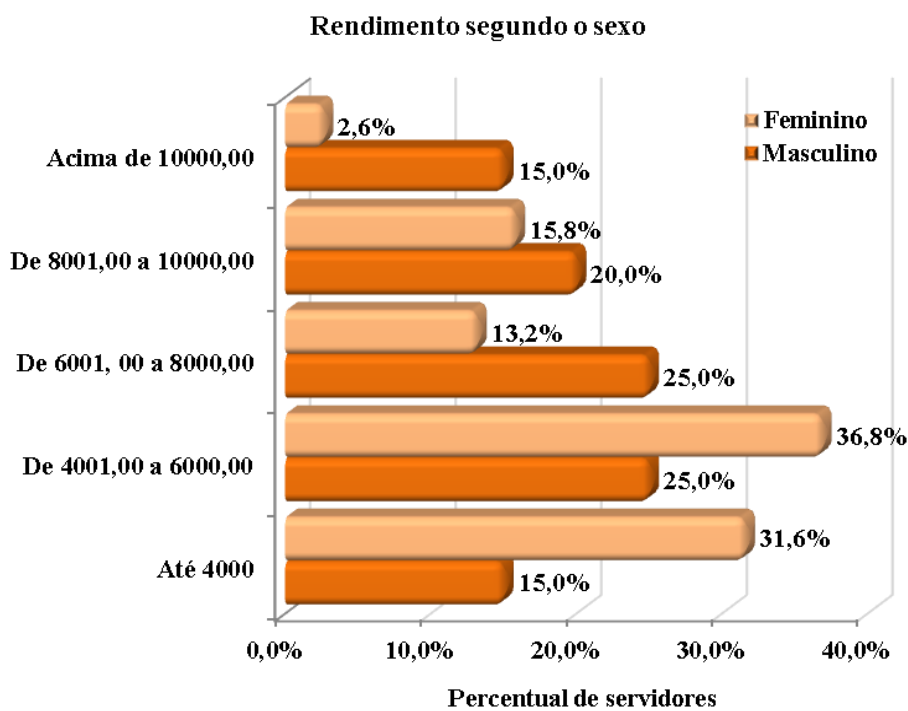
5.25. Faixa de rendimento

Quando se analisam os rendimentos percebidos pelos negros da alta burocracia federal, nota-se um padrão alto em relação à maioria dos negros da sociedade brasileira. Verifica-se que 26,6% dos ocupantes desses cargos estão na faixa acima de R\$ 8.000,00, que é o padrão de salários dos servidores com cargos de confiança a partir do Governo de Luis Ignácio Lula da Silva. Contudo, é importante observar que, separando-se por sexo, conforme o gráfico 26, a presença das mulheres negras vai diminuindo, à medida que aumenta a faixa salarial, mesmo sendo elas a maioria na amostra.

Figura 26: Faixa de rendimento

Fonte: Novas elites do poder: os negros na alta burocracia brasileira (2003-2010). PPGCP/UFRGS,2015.

5.26. Rendimento por sexo

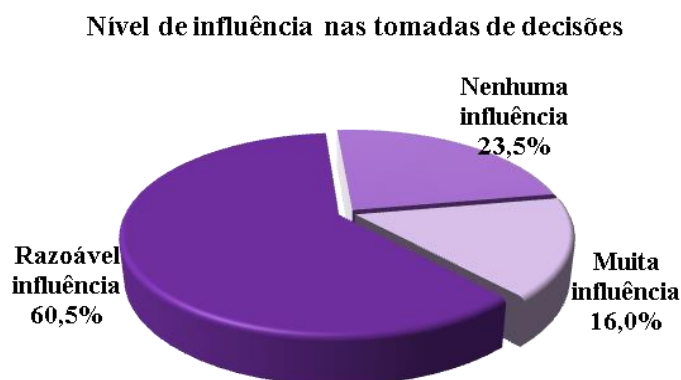
Figura 27: Rendimento por sexo

Fonte: Novas elites do poder: os negros na alta burocracia brasileira (2003-2010). PPGCP/UFRGS,2015.

5.27. O Grau de influência de seus cargos

O grau de influência em tomadas de decisão de que participam esses servidores teve como objetivo verificar a participação deles em temas importantes e, principalmente, o sentimento de protagonismo dos mesmos em assuntos que poderão transformar-se em política de governo. Assim, 60,5% ou 49 servidores percebem uma influência razoável nas decisões de políticas discutidas em sua pasta, 16% ou 13 servidores do grupo amostrado consideram ter muita influência nas tomadas de decisão e, por fim, 23,5% ou 19 consideram-se sem influência alguma.

Figura 28: distribuição relativa ao grau de influência do cargo

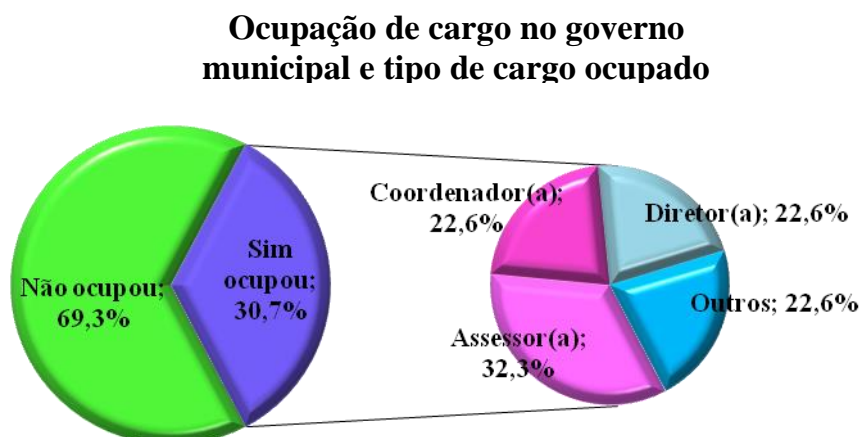


Fonte: Novas elites do poder: os negros na alta burocracia brasileira (2003-2010). PPGCP/UFRGS, 2015.

5.28 Experiências profissionais em governos municipais e estaduais

Nessa questão, o objetivo fundamental era analisar o grau de experiência administrativa do grupo que tiveram no âmbito do município e do estado antes de ocupar o cargo atual no executivo federal. Esse fator é relevante para saber se os mesmos possuem o acúmulo de conhecimento em burocracias administrativas. Logo, quando perguntados sobre suas participações em governos municipais, da totalidade da amostra, 30,7% ou 31 servidores confirmaram já terem esta experiência neste tipo de administração. Dentre os cargos, 32,3% ou 10 servidores ocuparam cargos de assessores 22,6% ou 7 foram coordenadores e o mesmo número vale para os diretores.

Figura 29: distribuição relativa à ocupação de cargos no governo municipal e tipo de cargo ocupado



Fonte: Novas elites do poder: os negros na alta burocracia brasileira (2003-2010). PPGCP/UFRGS, 2015.

Diante disso, duas assertivas podem ser extraídas dos dados: a primeira é poder analisar o vigor profissional e político dos servidores negros em burocracias. Desse modo, nota-se que dos trinta e um (31) servidores que ocuparam cargos em governos municipais, doze (12) ou 38,7% tiveram experiência, também, na esfera estadual. No entanto, seis deles não possuem vinculação partidária.

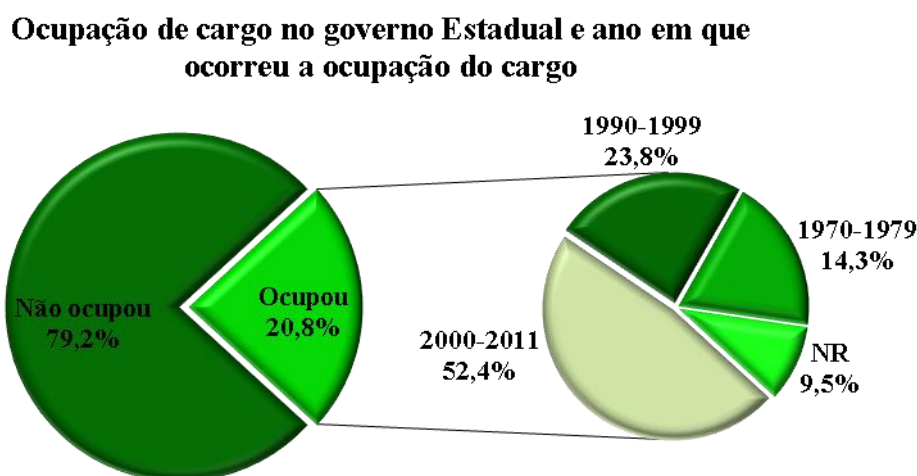
A segunda diz respeito ao número de filiados partidários do grupo em questão, no qual somente a metade, ou seja, dezesseis (16) ocupantes dos cargos são filiados a partidos políticos, o que pode sugerir que nem sempre a filiação partidária é critério primordial para indicação de cargos. Ora, se a outra metade é de não filiados em partidos políticos mas, que exercem cargos no Governo Federal e já ocuparam cargos em governos municipais, isso pode sugerir que eles, contam mais com o processo de cooptação através do prestígio pessoal, conhecimento técnico e lealdades pessoais. É importante ressaltar que os filiados a partidos estão assim distribuídos: doze (12) servidores são do PT, dois (2) do PC do B, um(1) do PCB e um(1) do PDT.

5.29. Experiência anterior em governos estaduais

A experiência profissional, em burocracias administrativas, demonstrada nos governos municipais pelo grupo pôde, também, ser confirmada na administração dos estados.

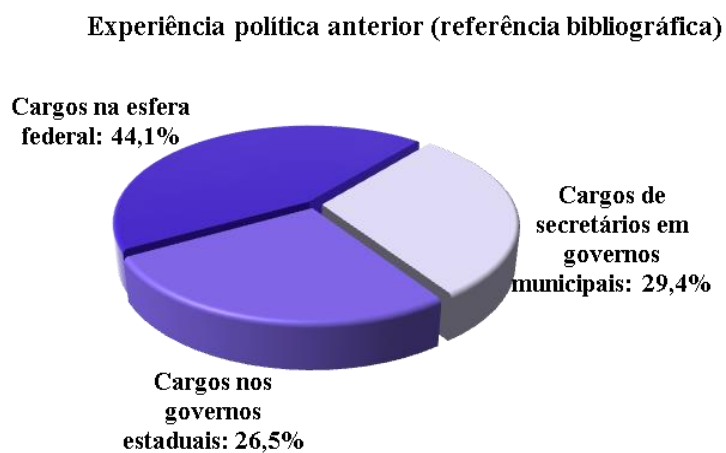
Nesse aspecto, 20,8%, ou seja, vinte e um (21) desses servidores tinham experiências em administrações estaduais. Desses, onze (11) a tiveram no período entre 2000-2011 e 5 servidores, durante os anos de 1990. Como nas administrações municipais, nas estaduais, também prevaleceram os cargos de coordenadores, assessores e gestores. É importante realçar que, apesar das experiências administrativas demonstradas por esse grupo, a pesquisa não encontrou algum servidor que tenha sido secretário titular de pasta em governos de municípios ou governos estaduais. Portanto, é possível afirmar que o grupo ora apresentado possui uma boa experiência administrativa anterior, porém, sem ocupar cargos de comando.

Figura 30: distribuição relativa à ocupação de cargos no governo estadual e períodos de ocupação dos cargos



Fonte: Novas elites do poder: os negros na alta burocracia brasileira (2003-2010).PPGCP/UFRGS,2015.

Na pesquisa da Maria Celina D'Araújo quanto à experiência política anterior, os números apresentados são mais significativos do que os que aqui são mostrados. No estudo referida autora, 50 pessoas ocuparam cargos de secretários, em governos municipais, 45 pessoas ocuparam esses cargos, nos governos estaduais, e 65 pessoas tiveram cargos na esfera federal. O total da amostra da D'Araújo foi de 296 integrantes.

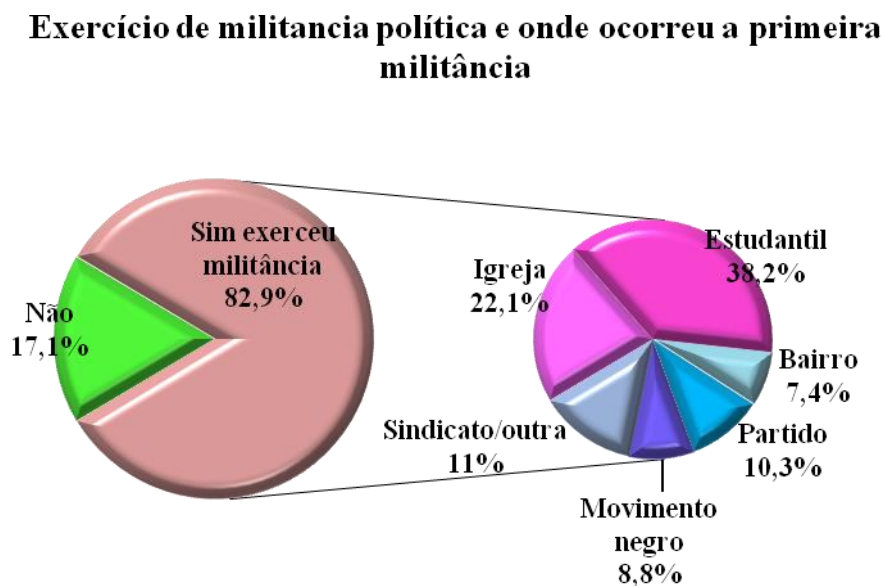
Figura 31: Experiência política comparativa

Fonte: D'ARAÚJO. M. Contornos sociais e políticos da elite do poder. Rio de Janeiro: CPDOC, 2007.

5.30. Experiência associativa

O objetivo principal dessa análise é buscar os dados que demonstrem a relação do grupo de servidores em questão com os movimentos sociais de base. Além disso, é importante, também, conforme adverte D'Araujo (p. 44), para verificar o quão classista é o governo, principalmente no que tange ao corte racial, o qual interessa a esta pesquisa. Assim, dos 82 servidores que responderam à questão quanto à participação em movimentos sociais, 82,9% ou 68 servidores afirmaram participar desses movimentos. Quando perguntados sobre qual a primeira organização onde começaram sua militância política, 32,2% ou 26 responderam o movimento estudantil, 22,1% ou 15 começaram nos movimentos de igreja e 7,4% ou 5 em movimentos de bairro. Portanto, esse grupo de negros é envolvido com o associativismo, entretanto, chamam a atenção os baixos números para aqueles que começaram nos partidos políticos ou nos movimentos sociais negros.

Figura 32: distribuição relativa para o exercício de militância política e em qual órgão iniciou

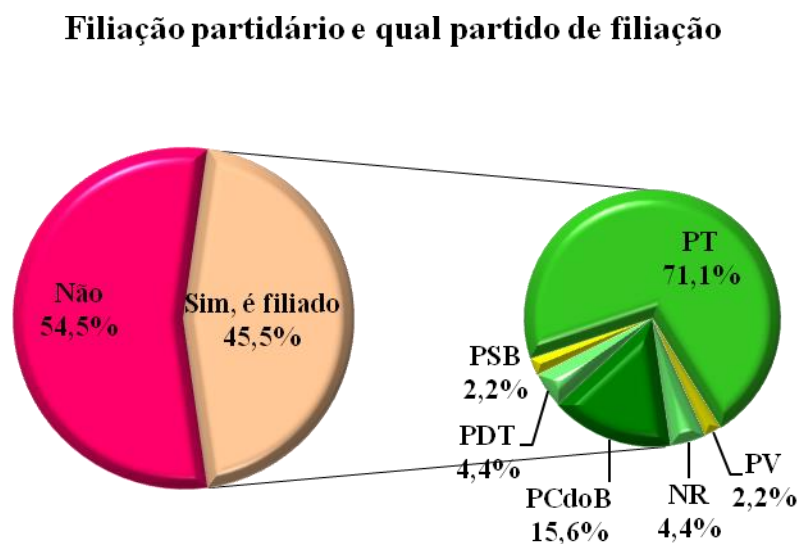


Fonte: Novas elites do poder: os negros na alta burocracia brasileira (2003-2010).PPGCP/UFRGS,2015.

5.31. Filiação partidária

Analisar a filiação partidária desse grupo de elite é importante, por um lado, para saber o grau de ideologização do governo e, por outro lado, analisar se existe uma vinculação entre os militantes dos movimentos sociais e os partidos políticos. Sendo assim, pode-se notar que a filiação partidária foi confirmada por 45,5% ou 45 do total dos respondentes. A maioria desses é filiada ao Partido dos Trabalhadores (PT) com 71,1% ou 32 servidores. O Partido Comunista do Brasil (PC do B) aparece no grupo com 15,6% ou 7 servidores. Nota-se, portanto, que todos os partidos representados nesse grupo são considerados da esquerda do espectro ideológico e sob o princípio das classes, os quais acolhem com mais apreço os segmentos discriminados da sociedade cujas demandas são próximas das metas dos partidos.

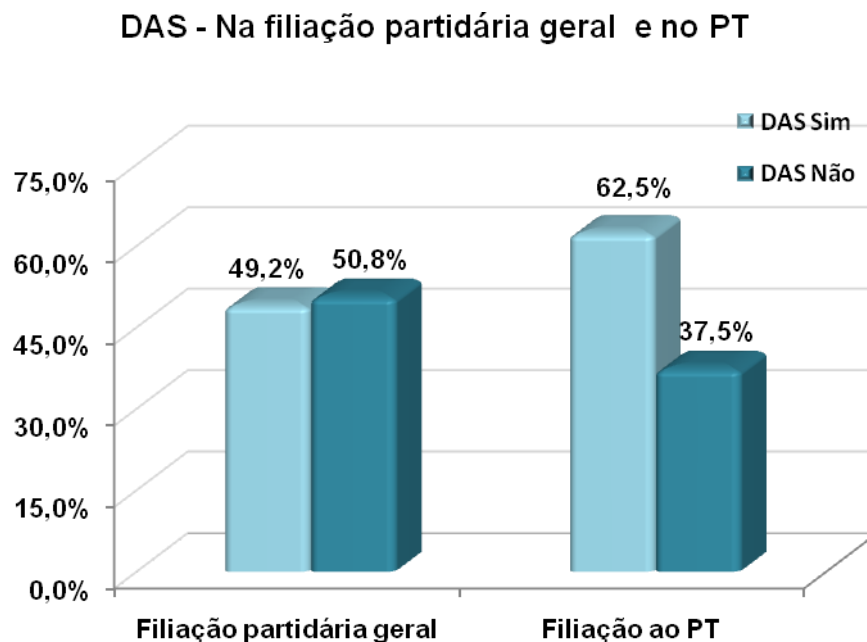
Figura 33: distribuição relativa para a filiação partidária e a qual partido é filiado



Fonte: Novas elites do poder: os negros na alta burocracia brasileira (2003-2010).PPGCP/UFRGS,2015.

5.32. Cargos em Comissão (DAS) x filiação partidária

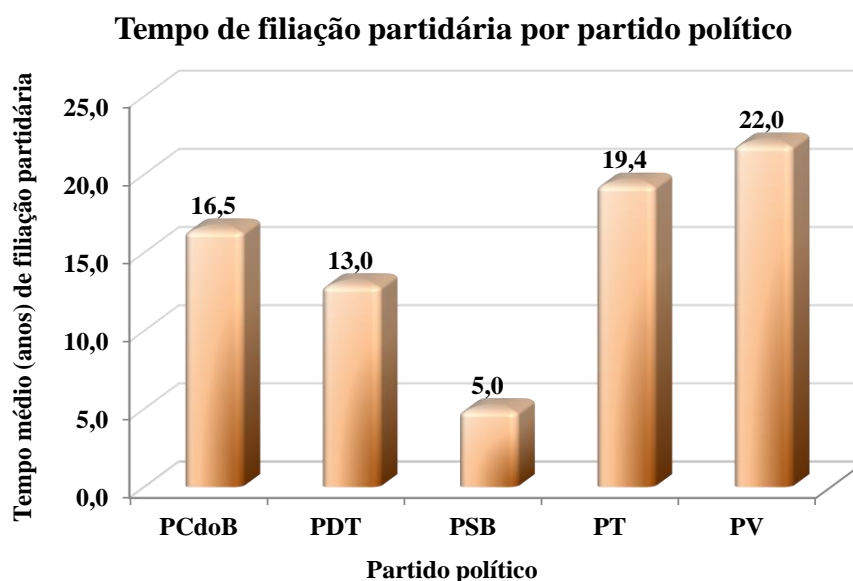
É imperioso para os propósitos dessa pesquisa, analisar a relação entre a filiação partidária e os cargos em comissão (DAS). Esses dados também são importantes para verificar se nesta pesquisa com os negros, os resultados acompanham uma das hipóteses do trabalho de Maria Celina D'Araújo (2007, p.37), qual seja a de que houve uma partidarização no governo de Luis Ignácio Lula da Silva. Nesse aspecto, pode-se sugerir a possibilidade de vinculação entre a ocupação dos cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS) do grupo em estudo com os militantes do Partido dos Trabalhadores, pois, dos 32 militantes do mesmo, 23 deles ou 62,5% estão em poder dos referidos cargos. Todavia, quando se observa os dados dos filiados dos partidos em geral e que ocupam os cargos DAS, que são 31 ou 49,22%, pode-se sugerir neste caso, então, que não há uma partidarização substantiva quando se refere aos negros nos cargos de poder.

Figura 34: Vinculação do cargo com a filiação partidária

Fonte: Novas elites do poder: os negros na alta burocracia brasileira (2003-2010). PPGCP/UFRGS, 2015.

5.33. Tempo de filiação

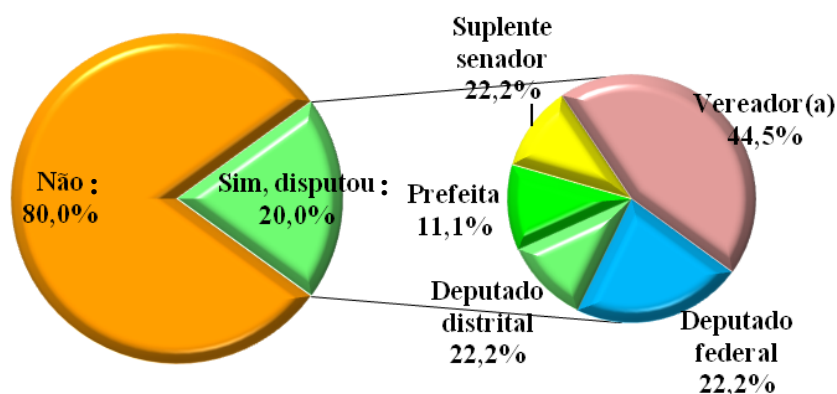
O tempo de filiação de militantes do PT está na média de 19,4 anos o que demonstra uma militância renovada e, ao mesmo tempo, não circunstancial, por causa dos cargos a ocupar. Entretanto, apesar de um número significativo de filiados partidários, desperta a atenção o baixo número de militantes que estão fazendo parte de Direção partidária constatando-se apenas quatro integrantes. Isso pode significar um relacionamento limitado dessa elite negra com a elite partidária, o que a impede de se consolidar numa elite de poder nos moldes configurados por Wright Mills, o qual demonstrou que as elites econômicas, militares e políticas devem relacionar-se entre si.

Figura 35: tempo de filiação partidária por partido político

Fonte: Novas elites do poder: os negros na alta burocracia brasileira (2003-2010).PPGCP/UFRGS,2015.

5.34. Experiência política parlamentar

O objetivo de tratar da experiência política é verificar, junto ao grupo, a prática como representante parlamentar. O indicador para tal fato é a participação e a concorrência para cargos eleitorais. Nesse aspecto, dos quarenta e cinco (45) respondentes dessa questão, apenas nove (9) servidores confirmaram já terem disputado algum cargo eletivo, sendo que, quatro (4) foram para vereador, três (3) para deputado federal, um (1) para prefeito e um (1) para suplente de senador. Desses, dois (2) obtiveram sucesso eleitoral, sendo que um (1) ocupou dois mandatos de vereador e o outro foi eleito prefeito numa cidade no interior de Minas Gerais. Então, conforme CODATO e ALMEIDA (2007, p. 119), essa elite negra não desenvolveu sua carreira em cargos estritamente políticos, o que pode ser explicado, ou pelas dificuldades dos negros em passar no processo de seleção partidária, ou pelas dificuldades na disputa eleitoral em si, não descartando, também, que pode haver o desinteresse desse segmento na atividade parlamentar.

Figura 36: experiência política parlamentar**Disputa de cargo eletivo e para qual cargo disputou**

Fonte:

5.35. Religiosidade

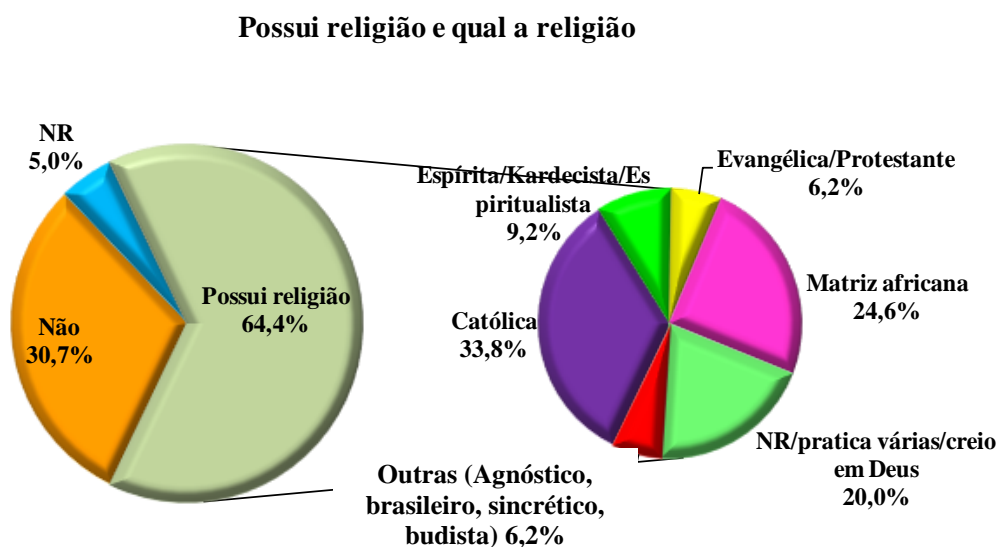
A presença da religião sempre foi marcante no negro brasileiro. De acordo com Reginaldo Prandi (2000, p.56), antes dos negros serem trazidos forçosamente para o Brasil para o trabalho escravo, na África, principalmente na Nigéria e em Daomé, essa cultura já tinha profundas raízes, pois os orixás eram enaltecidos nacionalmente, ao contrário do Brasil que relegou essa forma de culto somente aos terreiros, em consequência da perseguição religiosa dos governos, desde os tempos da Colônia até o Brasil do início do século XX.

Devido à vinda, para o Brasil, de vários grupos étnicos das mais variadas culturas, no que tange à religião, à língua entre outros, esses grupos, uma vez instalados em terras brasileiras foram estrategicamente separados, o que ocasionou a perda da identidade africana destes povos. Logo, passou-se a denominar nação o conjunto dos grupos étnicos que se formaram, de modo heterogêneo, na tentativa de preservação das tradições culturais. Nesse aspecto, uma tradição que foi preservada foi a religião africana, apesar da tentativa de opressão da igreja católica. Sendo assim, na Bahia, a religião negra passou a ser chamada de

Candomblé, em Alagoas, de Xangô, no Rio Grande do Sul, de Batuque, e no Maranhão, de Tambor de Mina.

No estudo em questão, quando se trata de saber da religiosidade do público de negros da administração federal, observou-se que 30,7% dos respondentes afirmaram não ter nenhuma religião e 64,4% confirmaram ter algum tipo de religião. Desses, 33,8% pertencem à igreja católica; 24,6% são adeptos do culto das religiões de matriz africana 9,2% cultuam o espiritismo e 6,2% se assumem evangélicos. É interessante observar que, de acordo com os dados do IBGE de 2010 para a população brasileira, quanto à religião, 64,6% das pessoas pesquisadas se consideram católicos, 22,2% se declararam evangélicos, 2,02% espíritas e 0,31% se autodeclararam de matriz africana. Ou seja, num grupo de melhor escolarização e de posição social o culto às religiões de matriz africana é revelado mais espontaneamente.

Figura 37: Distribuição relativa para a religião e qual as religiões mencionadas



Fonte: Novas elites do poder: os negros na alta burocracia brasileira (2003-2010).PPGCP/UFRGS,2015.

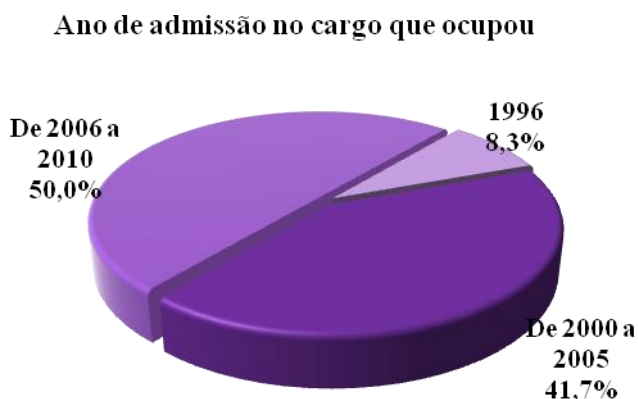
5.36. Perfil dos ex-servidores que ocuparam cargos

Entrevistar os servidores negros que não estavam ocupando cargos à época da pesquisa, mas que já ocuparam anteriormente, foi uma forma de antecipar o período da pesquisa, além de possibilitar averiguar a sequência na carreira política desses servidores, bem como analisar a sua forma de recrutamento.

A pesquisa encontrou 16 servidores, os quais atuaram nos primeiros anos do governo Lula. Logo, os resultados mostraram-se equilibrados no que tange ao ano de

admissão, pois, dos 16 investigados cinco (5) foram admitidos no período entre 2003 a 2005 e seis(6) entraram no período entre 2006 a 2010.

Figura 38: ano de admissão

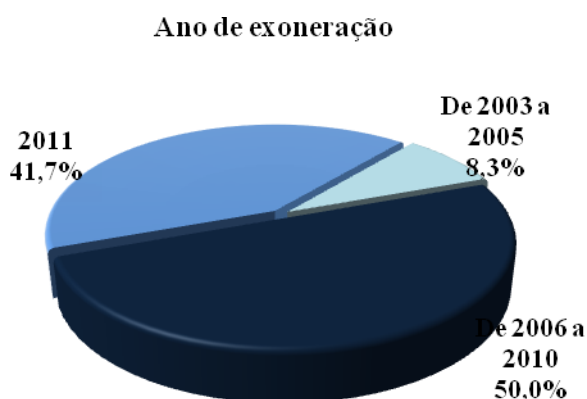


Fonte: Novas elites do poder: os negros na alta burocracia brasileira (2003-2010).PPGCP/UFRGS,2015.

5.37. Ano de exoneração dos ex- servidores

No tocante ao ano de suas respectivas exonerações, seis (6) deixaram o governo entre 2006 e 2010 e cinco (5) no ano de 2011. Somente um (1) servidor afastou-se do governo entre 2003 e 2005. Sobre os motivos de suas exonerações, quatro (4) servidores atribuíram às mudanças de governo, dois (2) por decisão política e três por transferência de setor.

Figura 39: ano de exoneração

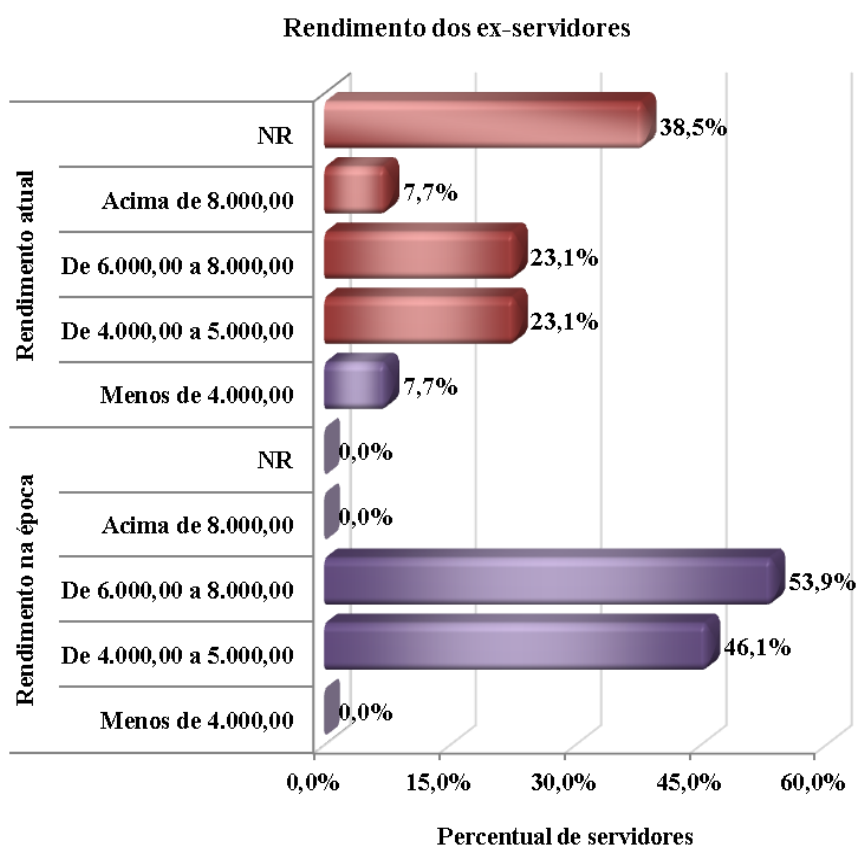


Fonte: Novas elites do poder: os negros na alta burocracia brasileira (2003-2010).PPGCP/UFRGS,2015.

5.38. Rendimento dos ex-servidores

Com relação aos rendimentos desse grupo de ex-servidores à época de sua vinculação com o governo federal, verifica-se que seis (6) pessoas receberam na faixa entre R\$6.000,00 e R\$8.000,00 e cinco (5) servidores recebiam entre R\$4.000,00 e R\$5.000,00. Entretanto, quando saíram do governo federal e assumiram outros cargos notou-se uma queda de rendimentos.

Figura 40: salários dos ex-servidores

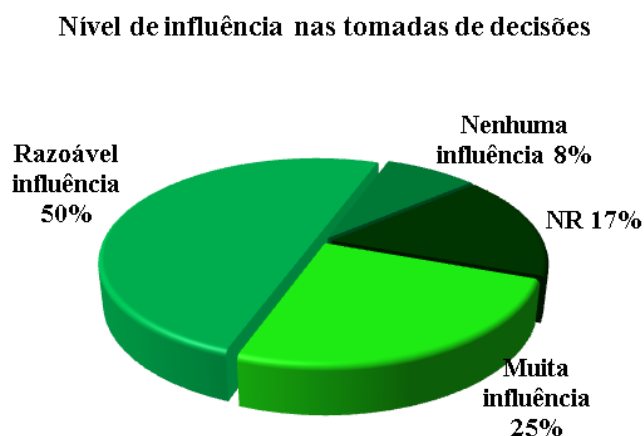


Fonte: Novas elites do poder: os negros na alta burocracia brasileira (2003-2010). PPGCP/UFRGS, 2015.

5.39. Nível de influência dos ex-servidores

Quando procurou-se analisar o sentimento do poder de influência de acordo com o seu grau de percepção, notou-se um certo equilíbrio com as respostas dos ocupantes atuais de cargos, pois aqueles, 60,5% acreditavam ter uma razoável influência nas decisões enquanto que no grupo dos exonerados este índice ficou em 50,0%. Entretanto, deve-se observar o número elevado daqueles que não quiseram responder.

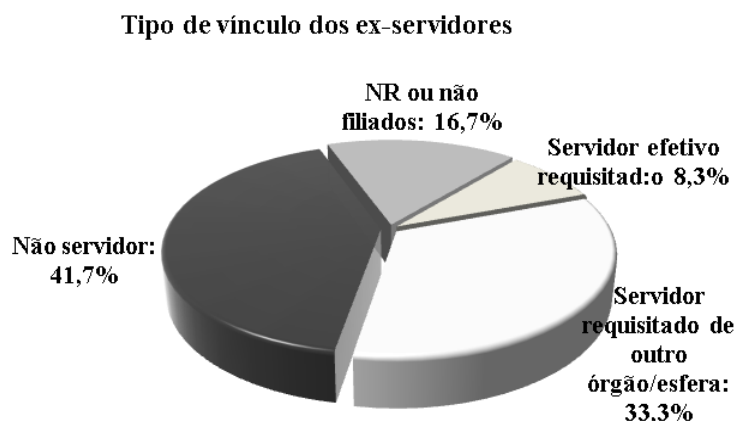
Figura 41: Nível de influência dos ex-servidores



Fonte: Novas elites do poder: os negros na alta burocracia brasileira (2003-2010).PPGCP/UFRGS,2015.

5.40. Tipo de vínculo do cargo que ocupou

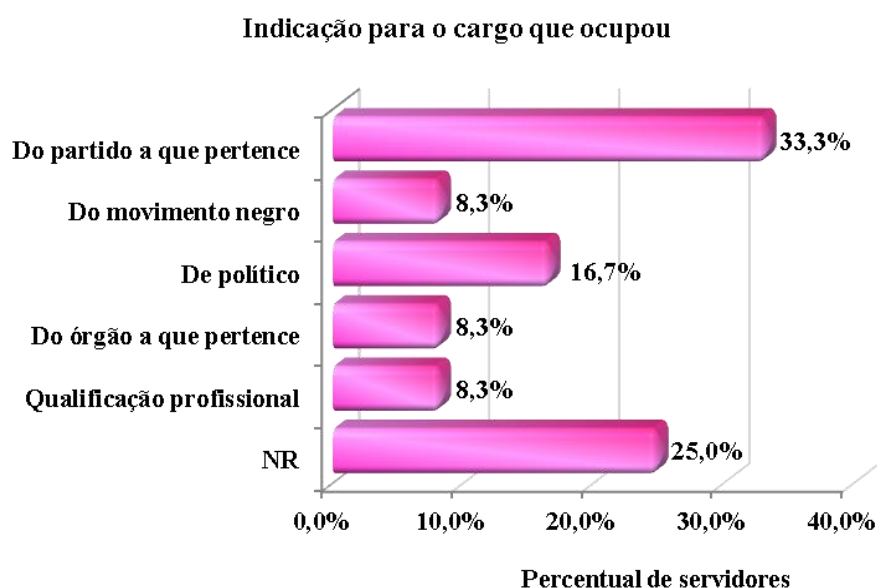
No que se refere ao vínculo dos ex-servidores, igualmente como os que trabalham atualmente, a categoria predominante foi dos Não Servidores com 41,7%, demonstrando que os governos contam para a sua concretude inicial, com os militantes e os profissionais políticos.

Figura 42: tipo de vínculo dos ex-servidores

Fonte: Novas elites do poder: os negros na alta burocracia brasileira (2003-2010).PPGCP/UFRGS,2015.

5.41. Indicação para o cargo dos ex-servidores

No que diz respeito à instituição que indicou esses servidores para os cargos que ocuparam, pode-se sugerir a possibilidade de que os ex-servidores mantinham um grau mais acentuado de relação com os partidos políticos. Desses, 33,3% foram indicados pelos partidos, enquanto que os ocupantes atuais apenas 14,1% obtiveram indicação das respectivas agremiações partidárias. Entretanto, deve-se observar que, no grupo ora estudado, o número dos que não responderam foi bem mais elevado.

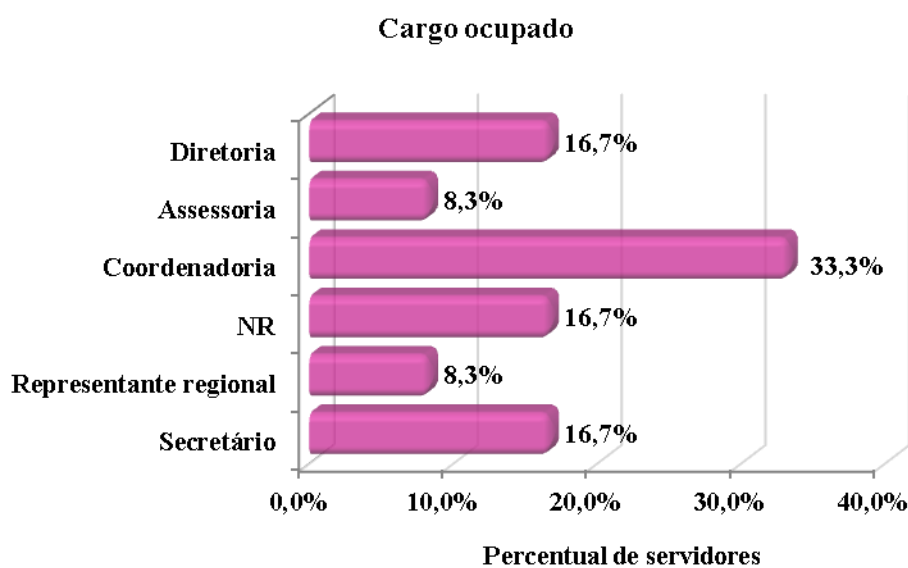
Figura 43: tipo de indicação para o cargo

Fonte: Novas elites do poder: os negros na alta burocracia brasileira (2003-2010).PPGCP/UFRGS,2015.

5.42. Cargos ocupados pelos ex-servidores

No tocante aos cargos que ocuparam à época, no serviço público federal, destacou-se os de quatro (4) Coordenadores, dois (2) diretores, dois (2) secretários e um (1) assessor e um (1) representante regional. Os níveis dos cargos ficaram assim distribuídos: (3) três ocuparam o nível 101-5; (4) quatro ocuparam 101-4; dois ocuparam 102-4. Quando perguntados sobre onde estão trabalhando atualmente, as respostas se diluíram entre iniciativa privada, autônomo e órgãos municipais e estaduais. Logo, pelos níveis dos cargos e os padrões utilizados de elites do poder visto nesta tese, os ex-servidores assim poderiam ser classificados.

Figura 44: cargo ocupado pelos ex- servidores



Em resumo

O capítulo apresentado mostrou detalhadamente a disposição dos negros nos altos cargos da burocracia civil brasileira, tendo como base as análises e reflexões em cima do conjunto de dados estatísticos realizados ao longo da pesquisa e que, portanto, extraíram algumas considerações acerca da formação escolar do grupo, base social, forma de recrutamento entre outros.

Quando se observou primeiramente, a idade dessa elite negra, notou-se que se trata de um grupo jovem, pois 65,9% têm idade entre 30 a 49, sendo que as mulheres detêm uma ligeira maioria, com 51,9% do grupo amostrado.

Além disso, a pesquisa mostrou que essa classe profissional apresenta um nível alto de formação escolar, pois mais de 50% dos respondentes cursaram algum curso de pós-graduação. Esse dado, portanto, colabora com a ideia de Luciano Martins sobre a relação direta entre formação escolar e competência para cargos de importância e de comando. Quanto à comparação da escolaridade desses burocratas com a dos seus respectivos pais, foi possível notar uma ascensão social elevada dos mesmos, pois somente 16,7% deles têm pai com curso superior e 13,4% possuem mãe com este grau de estudo. Com relação à profissão dos pais, seguiu a ascensão, visto que os progenitores ocuparam, em grande medida, cargos de nível médio e do lar. Logo, os dados permitem sugerir que essa elite negra foi recrutada nas camadas da classe média baixa da sociedade.

No que tange à qualidade dos cargos ocupados, notou-se um número expressivo daqueles que estavam ocupando cargos de confiança embora a pergunta tenha deixado dúvidas quanto ao objetivo. É importante salientar que a maioria dos respondentes desta pesquisa está lotada nos órgãos específicos da causa negra como a Secretaria de Promoção da Igualdade Racial e da Fundação Cultural Palmares. Não foram encontrados negros naqueles Ministérios considerados de potencial influência no governo como o Ministério da Fazenda.

Por fim, quando analisados os dados sobre a experiência política dessa elite negra, os resultados revelaram que os mesmos possuem conhecimentos anteriores nas burocracias administrativas dos municípios e dos estados. Todavia, nessas administrações, assumiram na maioria das vezes, cargos intermediários nas escalas de poder como diretores, assessores ou gerentes e nunca os integrantes desse grupo exerceram cargos de Secretários de governo, isto é, postos de comandos do primeiro escalão do poder. Além disso, observou-se que eles também tiveram como sua primeira experiência na militância política, a igreja, o movimento estudantil e sindicatos, chamando a atenção que poucos se iniciaram ou no movimento negro ou nos partidos políticos. Entretanto, 45% dos entrevistados são filiados aos partidos políticos, sendo que 71,1% dos mesmos pertencem ao Partido dos Trabalhadores.

Conclusão

Numa ampla perspectiva, esta tese procurou conectar os temas instituição, raça, elite, poder e burocracia, como objetivo principal a que se propõe, qual seja a de verificar até que ponto os negros podem ser considerados elite na alta burocracia brasileira.

Assim sendo, como demonstrado na introdução, para responder à questão levantada, o estudo baseou-se nos principais teóricos sobre as elites e as concepções pragmáticas que, grosso modo, identificam esse grupo e, através do estudo da prosopografia com o auxílio de questionário pode-se, enfim, observar a mobilidade social do grupo em questão, bem como ajudar a revelar os interesses políticos, posições sociais, trajetórias, herança cultural, além das condições econômicas.

Para tanto, no capítulo um, foram apresentadas as proposta de Moscam, Pareto, Michels e Wright Mills, para dar suporte aos objetivos aqui almejados. Não foi por acaso, então, a pergunta título deste capítulo: Os negros na elite: São? Por que são? A resposta vem acompanhada num desdobramento entre os autores elencados, no sentido de entender acerca de como os negros podem ser elites de poder. Nesse aspecto, a tese se ancorou nos ditames de Mosca para o qual classe política é um grupo profissional no exercício da política, dependendo necessariamente, da riqueza, do valor militar, nascimento e do mérito pessoal. De Pareto, obteve-se a colaboração na medida em que ele considera como fruto da circulação de elites a troca dos eleitos e daqueles que não foram eleitos.

Não somente as sociedades que produzem suas elites, mas, também as instituições como os partidos políticos são responsáveis por originarem grupos de influência ou oligarquias. É o que apontaram os estudos de Michels, Duverger, Baquero e Panebianco, para os quais, esse fenômeno ocorre de modo natural.

Entretanto, em que pese à importância dos estudos de elites, foi com os autores dos estudos que tentam identificar essa minoria que manda no poder que a tese encontrou respaldo para afirmar que os negros que ocupam cargos na alta burocracia brasileira podem ser considerados elites. Essa visão é necessária, uma vez que auxilia a verificar aqueles que mandam realmente, “em carne e osso”, deixando de lado, portanto, a visão intangível do poder. Desse modo, o estudo aqui retratado valeu-se de vertentes que admitem um grupo como elite pelas posições que detém no mando das decisões, ou método posicional como é reconhecido. Esse método se justifica porque uma decisão, eventualmente, passa por quem está nos locais estratégicos de poder. Além disso, o método dispensa a mensuração do poder

real e o seu devido critério. Portanto, baseada no método posicional, verificou-se que os negros os quais, ocupam cargos na alta burocracia brasileira podem ser considerados elites porque estão em posições estratégicas onde está o poder. Logo, se lá estão, tais grupos são elites. No entanto, como alerta Mills, se mandam realmente, isto é uma segunda questão.

É importante realçar que, em 2003, o primeiro governo de Lula da Silva, escalou quatro ministros negros para o seu primeiro escalão de poder, os quais estiveram presente na elite com poder de chefia. Entretanto, no segundo mandato de Silva, somente o ministro da SEPPIR permaneceu, retirando a representatividade dos negros no poder. Todavia, a despeito deste fato, a tese considerou, pelos motivos explicados anteriormente, que a casta de negros estudados e que ocupam cargos de posições de elite de poder, tal qual denominam D'Araújo e Loureiro, ou seja, os DAS4/5/6, fazem parte da elite da alta burocracia brasileira. Por outro lado, é importante realçar que os negros ocupantes desses cargos ainda são poucos, face ao tamanho do número de negros na população e face ao total desses cargos no governo.

No **capítulo dois**, pôde-se notar que a burocracia brasileira, mesmo que precariamente, desenvolveu-se, ainda no período colonial, com característica patrimonial, isto é, a colônia como objeto da Metrópole e patriarcal, pela forte ingerência do Estado na vida política, econômica e social. Todavia, notou-se que, no Brasil, uma burocracia racional, profissional e meritocracia começaram a se desenhar somente a partir da década de trinta, com a criação, no governo de Getúlio Vargas, de várias pastas administrativas, cujo objetivo era descentralizar as decisões e dar um sentido moderno à administração pública. No governo de Fernando Henrique Cardoso iniciou uma nova era da administração pública, na qual a prioridade passou a ser a reforma do Estado, com a privatização de empresas estatais e a limitação nos custos com o pessoal, além de uma forte política de ajuste fiscal. Posteriormente, o mandato de Luis Ignácio Lula da Silva perseguiu os mesmos moldes de seu antecessor, porém, com a participação significativa dos novos gestores e atores sociais na construção de políticas públicas.

Quando se abordou no **capítulo três**, o tema burocracia e políticas públicas e suas congruências, a proposta era estabelecer uma relação harmoniosa entre esses dois conceitos e discutir como que se deram, no Brasil, as respostas para o combate à discriminação racial ou, ao contrário, como algumas ações governamentais acabaram acirrando o racismo brasileiro. Julgou-se importante traçar essa relação, uma vez que as políticas públicas para serem eficiente precisam ser bem planejadas e executadas por uma administração qualificada.

Desse modo, foi possível notar que a burocracia brasileira, no decorrer da história da política deste país e em determinados períodos, executou políticas públicas prejudiciais aos

negros. Como exemplo, citam-se as leis anteriores à abolição da escravidão, como a Eusébio de Queiroz, a lei do Sexagenário e a lei do ventre livre. Além disso, até mesmo a Lei Áurea, a qual extinguiu em definitivo a escravidão, veio permeada de prerrogativas que terminaram recrudescendo a situação do negro brasileiro.

Outra política pública planejada e executada pelo corpo burocrático, a qual trouxe danos aos negros, foi a política de embranquecimento da população brasileira, com o ingresso de milhares de imigrantes vindo da Europa, subsidiados pelo governo central. Nesse sentido, Celia Azevedo constatou que houve medo da elite branca de que se instaurasse, no Brasil, uma República nos moldes da que se originou no Haiti, ou seja, um país dominado por negros após uma insurreição. A consequência dessa política do poder público brasileiro foi a exclusão massiva de negros do meio social e econômico, sem a oportunidade de trabalho oferecida aos imigrantes.

O **capítulo quatro** demonstrou capital relevância, ao apresentar a política de ações afirmativas, como modelo de políticas públicas que se apresentou como inovadora e atenuante das desigualdades raciais vivenciadas no Brasil até o momento. Como foi visto anteriormente, após os anos em que o Estado brasileiro negligenciou ações de melhoria das condições sociais dos negros, as políticas de ações afirmativas garantiram a diversidade dos grupos excluídos nas diferentes atividades públicas como na educação e no trabalho. Portanto, políticas públicas e burocracia devem ser sinônimas de congruências para um Estado eficiente e moderno.

O **capítulo cinco** teve como enfoque principal a análise das estruturas dos aparatos burocráticos dos negros na administração civil brasileira, precisamente, a Fundação Cultural Palmares e a Secretaria de Promoção das Políticas Públicas de Igualdade Racial (SEPPIR). Desse modo, verificou-se que tais espaços foram pioneiros na burocracia brasileira após cem anos de proclamada a República, sendo que a FCP, foi a primeira, fundada em 1988.

Percebeu-se, então, que a criação da Fundação Cultural Palmares ocorreu sob a intensa mobilização dos movimentos sociais negros da década de oitenta, foram marcada pela heterogeneidade de ação desses movimentos no âmbito da cultura. A mobilização negra dessa época, aproveitando-se das comemorações do centenário da abolição da escravidão, expressou o seu descontentamento e, ao mesmo tempo, pressionou o poder público por políticas de combate ao racismo. Além disso, vários governos estaduais, como o de São Paulo, governado por Franco Montoro, já vinham desenvolvendo programas contra a discriminação, através de Conselhos de Formulações de políticas públicas, como foi visto anteriormente.

Todavia, foi notório que o governo federal, à época, chefiado por José Sarney, ao observar a intensa mobilização desse setor da sociedade, tomou a iniciativa de ser o ator principal das comemorações criando a FCP. Essa ação governamental pode ser explicada por intermédio de três fatores cruciais para o seu acontecimento. Em primeiro lugar, a crise econômica que atravessava o governo, em 1988, devido ao alto índice de inflação e ao pouco apoio político, o que obrigou o governo a apoiar reivindicações da sociedade civil. Em segundo lugar, ocorreu a efervescência dos movimentos sociais negros da década de oitenta, auxiliados pelo apoio dos jovens partidos, até então da esquerda brasileira, como o Partido Democrático Trabalhista (PDT) e o Partido dos Trabalhadores (PT). Finalmente, em terceiro lugar, está a iniciativa pessoal do então presidente da república, José Sarney, que, segundo os militantes era sensível à causa negra.

Nesse estudo, verificou-se que o orçamento da FCP é o mais baixo dentre os sete órgãos colegiados do Ministério da Cultura, considerando-se que essa instituição é a única que responde pela cultura de uma raça em um país em que a metade de sua população é negra. No que diz respeito ao organograma de poder da FCP, a sua estrutura básica é formada pelos cargos em comissão, também chamados de DAS, e, em menos quantidade, pelos cargos de função gratificada que são os funcionários concursados deslocados de outra repartição. A estrutura hierárquica da FCP concerne ao presidente, que é o cargo mais alto da instituição, além de indicação do ministro da Cultura, dois diretores, um procurador, um chefe de gabinete, um auditor interno, todos ocupantes de DAS 4. Assim sendo, chegou-se à conclusão de que a Fundação Cultural Palmares é uma instituição com baixo orçamento e com poucos cargos de poder.

No que diz respeito à estrutura administrativa e de poder da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), notou-se um crescimento significativo do ano de 2003 para o ano de 2008, passando de quarenta e dois (42) servidores para noventa e oito (98), respectivamente. Quanto aos Cargos de Comissão, observou-se que 40,1% ou 40 cargos são ocupados por DAS, sendo que três (3) são os DAS 6, cinco (5) são DAS 5 e onze (11) são DAS 4. Nesse aspecto, 47,5% dos cargos de poder ou 19 estão dentro da denominação utilizada por Loureiro (1998) e D'Araújo (2006), chamada de elites de poder. Os cargos de níveis logo abaixo do DAS 4 não estão dentro da categoria denominada pelas autoras. Desse modo, observou que a SEPPIR é um aparato burocrático pequeno, tanto de pessoal como de orçamento. Esses fatores podem ser a consequência de números também baixos dos cargos de elites de poder, somando apenas 19,3% ou 19 do total dos cargos da instituição.

Por fim, o **capítulo seis**, de subtítulo periferias sociais e políticas dos negros na alta burocracia brasileira trouxe a preocupação de desvendar a trajetória política de grupos de negros, com o objetivo de questionar sobre formas de recrutamento, escolaridade, experiência administrativa e os níveis dos cargos ocupados e dos ex-servidores.

Nesse aspecto, os resultados sistematizados do grupo selecionado demonstraram que com relação à participação dos sexos, houve uma sobreposição das mulheres negras em relação aos homens, o que pode ser aventado pelo fato de tratar-se do envolvimento político e social das mesmas, o que pode ser explicado pelo estreitamento da relação com o movimento social de um governo de centro-esquerda, mais sensível à questão feminina.

No tocante ao quesito escolaridade, constatou-se que os negros investigados, nessa pesquisa, possuem um padrão alto de instrução, pois mais de 60% haviam cursado um curso de pós-graduação. Com relação à formação acadêmica, o grupo em questão preferiu os cursos relacionados às Ciências Humanas. É interessante acrescentar que 56,6% dos participantes da amostra cursou sua graduação em entidades particulares. Desse modo, pode-se dizer que está se formando uma elite negra qualificada, pronta para ocupar cargos que exijam formação, profissionalização e qualificação nos moldes dos pré-requisitos de Martins, estudados anteriormente.

Um aspecto interessante a ser realçado é o que se refere aos órgãos em que essa elite está lotada: 16,5% pertencem àquelas instituições específicas da causa negra como a FCP ou a SEPPIR. O restante se pulverizou entre os demais ocupantes dos doze (12) ministérios que fizeram parte da pesquisa. Logo, observou-se um confinamento dos negros nos espaços que lhes são destinados. Além disso, chamou a atenção o fato de não se encontrar negros no Ministério da Fazenda, mesmo que esta pesquisa, em certa medida, tenha se baseado em indicações de outros servidores e militantes do movimento negro que trabalham e residem no Distrito Federal e seus arredores.

Quando a pesquisa demonstrou que 61,16% ou 63 dos cargos pesquisados eram de DAS, ou seja, aqueles cargos em comissão que são considerados cargos de poder, concluiu-se que houve inserção significativa de negros na alta burocracia, com a chegada de um partido de centro-esquerda no poder, embora não se tenha analisado períodos anteriores. Isso pôde ser visto, também, com o auxílio dos números que revelaram esse fenômeno, ao observar-se o ano de admissão dos servidores, que coincide com o início de novos governos, entre 2003 e 2011.

No que tange aos parâmetros de poder, medidos pelos níveis dos cargos ocupados, nos quais os maiores escalões são os DAS4, DAS5 e DAS6, considerados elites de poder pela

literatura da Ciência Política (D'Araújo, 2006); (LOUREIRO, 1998), observou-se que, dos 55 cargos de DAS, 67,27% ou 37 servidores negros ocupavam os cargos da elite de poder. Logo, pode-se concluir que os negros que lá estão, são elites de poder, todavia, ainda em menor proporção, comparando-se à quantidade de negros na sociedade brasileira.

Com relação à experiência política partidária e associativa, os números demonstraram que um pouco menos da metade do grupo pesquisado, ou seja, 45,5% ou 45 servidores, são filiados a algum partido político e que, dentre eles, 32 servidores ou 71,1% pertencem ao Partido dos Trabalhadores. Os demais são da chamada esquerda do espectro político. No tocante à experiência associativa, o que despertou atenção foi o baixo número daqueles que começaram a militância nos partidos políticos e nos movimentos sociais negros, prevalecendo o movimento estudantil e o movimento de igreja. Logo, os dados podem revelar que são os partidos de esquerda que possibilitam os espaços para os negros discutirem a questão racial, todavia, não foram eles os primeiros canais de militância política dos mesmos.

Além disso, no tocante à experiência política parlamentar, não foi observada experiência nessa questão, pois apenas nove (9) pessoas concorreram a cargos eletivos e somente duas (2) ocuparam os cargos, ou seja, venceram. Portanto, foi demonstrado que essa elite negra não desenvolveu sua carreira nos quadros explicitamente políticos e três razões apontam para esse impasse: as dificuldades internas nos partidos; processo eleitoral muito oneroso aos negros; desinteresse desse segmento por esse tipo de atividade.

Outro dado que chamou a atenção e que permite uma conclusão muito elucidativa é a experiência do grupo em administrações municipais e estaduais. Os números revelaram existir, por parte desses negros, conhecimentos administrativos, pois 30 servidores ou 31% trabalharam em governos municipais e 21 servidores ou 20,8% estiveram ocupando postos nos governos estaduais. Entretanto, é importante realçar que os cargos ocupados por esses servidores nestas administrações eram de segundo ou terceiro escalão, sem poder de comando; diferente dos pesquisados da D'Araújo, os quais ocupam cargos de primeiro escalão nos municípios e estados e, quando são recrutados para o governo federal, assumem, certamente, os cargos mais elevados.

Quando a pesquisa se preocupou em analisar os ex-servidores que ocuparam cargos na alta burocracia brasileira em Brasília, o objetivo principal foi o de verificar se houve uma sequência nas carreiras administrativas dos mesmos, além de fazer uma comparação em termos de rendimento. Nesse aspecto, é possível notar uma queda principalmente dos rendimentos podendo isto ter efeito na qualidade das condições sociais deste grupo, se, considerar-se os rendimentos como a mola propulsora do bem estar social.

Todavia, deve-se considerar o número alto de pessoas que não declararam seus rendimentos após a saída do governo. No tocante ao sentimento de suas influências nas tomadas de decisões, houve um equilíbrio com os atuais, sendo que ambos os grupos, 50% acreditavam num razoável poder de decisão. Entretanto, chamou atenção que este grupo mostrou-se mais partidário do que o atual, pois 1/3 do mesmo foi indicado aos cargos pela orientação dos partidos políticos.

Ao finalizar esse estudo, após uma breve reconstituição dos capítulos abordados, parece possível afirmar das dificuldades em configurar aquilo que é o objeto desta tese: com os avanços sociais e políticos da sociedade brasileira, é possível considerar os negros como elites na alta burocracia brasileira? Essa dificuldade é justificada na medida em que, de acordo com o que foi estudado, como pode ser considerada como elite, um segmento social que sofria e ainda sofre a exclusão tanto no âmbito social como no âmbito político? A dificuldade se acentua, se acrescentar-se a essa proposição o fato de que a formação das elites burocráticas, no Brasil, ocorreu, historicamente, nas classes mais abastadas da sociedade brasileira, conforme apontou Carvalho, homens brancos e ricos. Essa situação perdurou por toda a chamada República Velha, pois até mesmo os partidos políticos tradicionais, o Republicano e o Democrata, que deveriam ser a expressão da sociedade, negligenciaram a participação dos negros.

Um “arremedo” de maior participação política dos negros somente veio a ocorrer com a chegada de Getúlio Vargas ao poder, quando criou, em 1945, o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), na época de cunho social e trabalhista, que abarcou uma gama expressiva de negros trabalhadores e ligados aos sindicatos. Entretanto, não foi encontrada, na bibliografia sobre a administração pública brasileira, qualquer menção a políticos negros que tenham atuado como mandantes de pastas do primeiro escalão do governo ou do surgimento de algum órgão específico para tratar das questões dos negros.

Isso ocorreu somente, em 1988, durante o governo de José Sarney, com a criação da Fundação Cultural Palmares, um órgão federal dedicado a desenvolver e a enaltecer políticas da arte e da cultura dos negros. Posteriormente, após a eleição para presidente da república de Luis Ignácio Lula da Silva, em 2003, foram nomeados quatro negros para ocupar os cargos de ministros no primeiro escalão do governo, instituindo-se ainda uma Secretaria que, depois, se transformou-se em Ministério, a SEPPIR, com a finalidade de alavancar políticas públicas de combate à discriminação racial contra os negros. Portanto, pôde-se perceber, enfim, uma mudança nos paradigmas da elite burocrática brasileira na qual os negros passaram a ter visibilidade. Ou seja, os negros estão no poder. Resta saber se são tidos

como elites. Ou, em outras palavras, se mandam, se governam. Eis, em tal caso, ainda a maior dificuldade.

Para chegar a uma resposta mais adequada a essas dúvidas, três caminhos ou metodologias utilizadas na Ciência Política poderiam ser seguidas quando se trata em definir quem é, afinal, elite de uma sociedade. A primeira, como já foi visto no primeiro capítulo, refere-se ao método decisional, cujo critério maior é o de investigar a participação efetiva dos ocupantes de cargos no processo de decisão. Sua maior virtude é analisar as decisões e ver seus respectivos impactos na condução da política. Por outro lado, o seu defeito é o de não saber medir, efetivamente, o grau de importância de determinados temas. Por esses motivos e, por que esse método acarretaria maior gasto de tempo na pesquisa e de maior tempo depreendido pelos interlocutores, quais sejam os respondentes, o segundo caminho seria o da escolha do método reputacional, segundo qual, a estrutura de poder está intimamente ligada ao prestígio e à influência de um determinado grupo. Uma das adversidades e, por isso, a exclusão desse método na pesquisa é o fato de, invariavelmente, ser necessário traçar um comparativo do grupo amostrado com os outros de dentro e de fora do governo. Finalmente, o método posicional e o que se julgou mais efetivo nesta pesquisa e de melhor aplicação. Esse critério foi adotado tal qual Codato (2008) adotou quando tratou das elites políticas da era Vargas. Mills utilizou-o para identificar as elites de poder na sociedade norte-americana; D'Araújo (2007), recentemente, optou por esse modelo, para verificar a elite dirigente do governo Lula. O método funda-se na identificação das posições-chaves de poder e, logo a seguir, na distinção de seus ocupantes através de variáveis que analisam o invólucro desses atores. Portanto, pôde-se concluir que os negros que ocupam cargos de níveis DAS 4/5/6, na alta burocracia brasileira, podem ser considerados elites, por suas posições-chave, nos postos de comando, independente da qualidade das decisões que tomam.

Referências Bibliográficas

- ABRUCIO, Fernando. Descentralização e coordenação federativa no Brasil: lições dos anos FHC. In: LOUREIRO, Maria Rita. O Estado numa era de reformas: os anos FHC. Brasília: Enap, 2002.
- _____. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. Revista de Administração pública. Rio de Janeiro. Vol.4, 2007.
- _____. Três agendas, seus resultados e um desafio: balanço recente da administração pública federal brasileira. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro. Vol. 41. Junho de 2007b.
- _____; PEDROTI, Paula; PÓ, Marcos. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: Burocracia e política no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 2010.
- ALBERTONI, Ettore. Doutrina da classe política e teoria das elites. Rio de Janeiro: Imago, 1990.
- ALVAREZ, Sonia. Feminismos e antirracismo: entraves e intersecções. Entrevista com Luiza Bairros, ministra da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir). Revista de estudos feministas, Vol. 20, Florianópolis, 2012.
- AMORIM, Maria Stella de. Sociologia política II: textos básicos de ciências sociais. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.
- ANDREWS, George. O protesto político negro em São Paulo (1888 a 1988). Revista de estudos afro-asiáticos, Rio de Janeiro, 1991.
- ARON, Raymond. As etapas do pensamento sociológico. São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- AVELAR, Lucia. Mulheres na elite política brasileira. São Paulo: Unesp, 2001.
- AZEVEDO, Célia Maria M. Onda negra medo branco. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- AZEVEDO, Clovis Bueno de. LOUREIRO, Maria Rita. Carreiras públicas em uma ordem democrática: entre os modelos burocrático e gerencial. São Paulo: Revista do Serviço Público, num.1, 2003.
- BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton. Duas faces do poder. Revista de Sociologia e Política: Curitiba, v.19, n.40, p.149-157, 2011.
- BAIROS, Luiza. In: ALVAREZ, Sonia. Feminismos e antirracismo: entraves e intersecções. Entrevista com Luiza Bairros, ministra da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir). Revista de estudos feministas, Florianópolis, Vol. 20, 2012.
- BAQUERO, Marcelo. A vulnerabilidade dos partidos políticos e a crise da democracia na América Latina. Porto Alegre: UFRGS, 2000.
- BIROLI, Flavia; MIGUEL, Luis Felipe. Práticas de gênero e carreiras políticas: vertentes explicativas. Florianópolis: Estudos Feministas, set/dez, 2010.
- BOBBIO, Norberto. Dicionário de política. Brasília: Editora UnB, ed13ª, 2007.
- _____. Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política. São Paulo: Paz e terra, 2005.
- CARDOSO, Edson Lopes. Marcha Nacional Zumbi dos Palmares. In: CARDOSO, Marcos. O movimento negro em Belo Horizonte (1978-1998). Belo Horizonte: Mazza Edições, 2002.
- CARDOSO, Fernando Henrique. Autoritarismo e democratização. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.
- CARDOSO, Marcos. O movimento negro em Belo Horizonte (1978-1998). Belo Horizonte: Mazza Edições, 2002.

- CARVALHO, Eneuton D. O aparelho administrativo brasileiro: sua gestão e seus servidores – de 1930 aos dias atuais. Revista do IPEA. Rio de Janeiro, 2011.
- CARVALHO, José Murilo de. A construção da ordem: a elite política imperial. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2003.
- _____. Federalismo e centralização no Império brasileiro: história e argumento. In: Pontos e bordados: escritos de história e política, Belo Horizonte, Editora da UFMG, 1998.
- CHARLE, Christophe. Como anda a história social das elites e da burguesia? In: HEINZ, Flavio. Por outra história das elites. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- CODATO, Adriano. Elites e instituições no Brasil: uma análise contextual do Estado Novo. 2008. 441 f. Tese de doutorado em Ciência Política. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. UNICAMP, 2008. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=000431721>>. Acessado em agosto de 2012.
- _____; GOUVÊA, Julio. Os atributos da elite político-administrativa: uma visão descritiva dos ocupantes dos empregos políticos no Paraná. In: PERISSINOTO, Renato; CODATO, Adriano; FUKS, Mario; BRAGA, Sérgio. Quem governa? Um estudo das elites políticas do Paraná. Curitiba: Editora UFPR, 2007.
- COSTA, Hilton; PINHEL, André; SILVEIRA, Marcos Silva. Uma década de políticas afirmativas: panorama, argumentos e resultados. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2012.
- CRUZ, Rachel. Carreiras burocráticas e suas transformações: o caso dos gestores governamentais no Brasil. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luis; PACHECO, Regina Silvia (Orgs). Burocracia e política no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.
- D'ARAÚJO, Maria Celina. Governo Lula: contornos sociais e políticos da elite do poder. Rio de Janeiro: CPDOC, 2007.
- DA SILVA, Cidinha. Ações afirmativas em educação: experiências brasileiras. São Paulo: Summus, 2003.
- DAHL, Robert. Uma crítica do modelo de elite dirigente. In: AMORIM, Maria Stella de. Sociologia política II: textos básicos de ciências sociais. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. Fundações públicas e seus limites. São Paulo: Revista da Adusp, 1995.
- DOLHNIKOFF, Miriam. O pacto imperial: origens do federalismo no Brasil. São Paulo: Globo, 2005.
- DUVERGER, M. Os partidos políticos. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.
- ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Gênero, raça e competências de direção no Serviço Público Federal. Brasília: ENAP, 2004. Relatório elaborado pela equipe de pesquisa do ENAP, com base no trabalho realizado por Rachel Moreno, Instituto Opinião, 2005.
- FIGUEIREDO, Angela. Novas elites de cor: estudo sobre os profissionais liberais negros de Salvador. São Paulo: Annablume, 2002.
- FILHO, Milton Cordeiro Farias. Elites políticas regionais: contornos teóricos- metodológicos para identificação de grupos políticos. RBCS. Vol. 26. Num. 77, 2011. Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092011000300014&script=> Acessado em: 25/11/2014.
- FONSECA, Dagoberto José. Políticas Públicas e ações Afirmativas. São Paulo: Selo Negro, 2009.
- FONTOURA, Maria Conceição L. A produção escrita das mulheres negras. Revista de Estudos Feministas, Florianópolis, vol.12, 2004.

- FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça na era pós-socialista. In: (Org) SOUZA, Jessé. Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea. Brasília: Editora UNB, 2001.
- GOMES, Angela de Castro; Engenheiros e economistas: novas elites burocráticas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1994.
- GOMES, Flavio. Negros e política (1888-1937). Rio de Janeiro: Zahar, 2005.
- GONÇALVES, Maria de Fátima da C. (2008). A burocracia como sujeito do processo de políticas públicas. Revista de Políticas públicas. São Luís. 12 (1) p. 93-98. Janeiro de 2008.
- GOUVÊA, Gilda Figueiredo Portugal. Burocracia e elites burocráticas no Brasil: poder e lógica de ação. São Paulo: Paulicéia, 1994.
- HASENBALG, Carlos; SILVA, Nelson do Valle; LIMA, Marcia. Cor e estratificação social. Rio de Janeiro: Contra capa, 1999.
- HEINZ, Flavio. Por outra história das elites. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.
- HOLLANDA, Cristina Buarque. Teoria das elites. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.
- IANNI, Otavio. Raças e classes sociais no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Síntese dos Indicadores de 2009. Rio de Janeiro: IBGE; 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2009/pnad_sintese_2009.pdf>. Acessado em 19/02/2015
- KLERING L. R; PORSSSE M; GUADAGNIN L. A. (2010) Novos caminhos da administração pública brasileira. Revista Acadêmica Análise. Porto Alegre. (1) p. 4-17. Junho de 2010.
- LAMOUNIER, Bolívar. De Geisel a Collor: o balanço da transição. São Paulo: Editora Sumaré, 1990.
- LASSWELL, Harold. Política: quem ganha o que, quando, como. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1984.
- LIMA, Marcia. Desigualdades Raciais e políticas públicas: ações afirmativas no governo Lula. São Paulo: Novos estudos, 2010.
- LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luis. Burocracia e política na nova ordem democrática brasileira: o provimento de cargos no alto escalão do governo federal (governos Sarney, Collor, Itamar Franco e FHC). São Paulo: EAESP/FGV/NPP- Relatório de pesquisa num 9, 1998.
- LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luis. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso. São Paulo: RBCS, volume 14, num 41, 1999.
- _____; _____; PACHECO, Regina Silvia. Burocracia e política no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.
- MARTINS, Luciano. Estado capitalista e burocracia no Brasil pós 64. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- _____; _____; ROSA, Carlos Alberto. Radiografia da alta burocracia federal brasileira: o caso do Ministério da Fazenda. São Paulo: Revista do Serviço Público, Num. 4, 1998.
- LOVE, Joseph. A Locomotiva: São Paulo na federação brasileira (1889-1937). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
- MEDEIROS, Carlos Alberto. Ação afirmativa no Brasil. In: SANTOS, Sales Augusto. Ações afirmativas e combate ao racismo nas Américas. Brasília: MEC/UNESCO, 2005.
- MICHELS, Robert. Sociologia dos partidos políticos. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.
- MILLS, Wright. Elites de poder. Rio de Janeiro: Zahar, 1968.
- MONTEIRO, Lorena M. Prosopografia de grupos sociais, políticos situados historicamente: método ou técnica de pesquisa? Pensamento plural. N. 14. UFPEL.

- MOTTA, Fernando, PEREIRA Luis Carlos Bresser. Introdução à organização burocrática. São Paulo: Brasiliense, 1980.
- _____. O que é burocracia. São Paulo: Brasiliense, 2000.
- PACHECO, Regina Silvia. Profissionalização, mérito e proteção da burocracia no Brasil. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luis; PACHECO, Regina Silvia (Orgs). Burocracia e política no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.
- PAIXÃO, Marcelo. Desenvolvimento humano e relações raciais. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.
- PARETO, Vilfredo. Manual de economia política. São Paulo: Abril Cultural, 1984.
- PEREIRA L. C. B. Da administração pública burocrática à gerencial. Revista do Serviço Público. Brasília. 47 (1). Maio de 1996.
- _____. Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil. Revista de sociologia e política. Curitiba. 28. P. 9-30. Junho de 2007.
- PEREIRA, Amauri Mendes. Trajetória e perspectivas do movimento negro brasileiro. Belo Horizonte: Nandyala, 2008.
- PEREIRA, Dulce. A preparação e o pós- conferencia. In: (Org) SILVA, Joselina; PEREIRA, Amauri Mendes. Olhares sobre a mobilização brasileira para a III Conferencia Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Intolerâncias Correlatas. Brasília: FCP/Nandyala, 2013.
- PEREIRA, Luis Carlos Bresser. Desenvolvimento e crise no Brasil. São Paulo: Editora 34, 2003.
- PERISSINOTO, Renato; CODATO, Adriano; FUKS, Mario; BRAGA, Sérgio. Quem governa? Um estudo das elites políticas do Paraná. Curitiba: Editora UFPR, 2007.
- RIOS, Flavia. O protesto negro no Brasil contemporâneo (1978-2010). Lua Nova. São Paulo. Num. 85, 2012. Disponível em:<http://www.scielo.br/scielo.php>? Acessado em: agosto de 2013.
- RODRIGUES, Leôncio Martins. Partidos, ideologia e composição social: um estudo das bancadas partidárias na Câmara dos Deputados. São Paulo: Editora USP, 2002.
- SANTOS, Gevanilda; SILVA, Maria Palmira. Racismo no Brasil: percepções da discriminação e do preconceito racial no século XXI. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2005.
- SANTOS, Sales Augusto. Ações afirmativas e combate ao racismo nas Américas. Brasília: MEC/UNESCO, 2005.
- SECCHI, Leonardo. Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.
- SEPPIR. Relatório de atividades. Brasília, 2004.
- SILVA, Maria Palmira. O alcance político dos movimentos sociais de combate ao racismo no Brasil. In: (Org) BARBOSA, Lucia Maria de Assunção; SILVA, Petronilha Beatriz Gonçalves; SILVÉRIO, Valter Roberto. De preto a afro-descendente: trajetos de pesquisa sobre relações étnico-raciais no Brasil. São Carlos: Edufscar, 2003.
- SILVÉRIO, Valter Roberto. Ações afirmativas e diversidade étnico-racial. In: SANTOS, Sales Augusto (Org). Ações afirmativas e combate ao racismo nas Américas. Brasília: MEC/UNESCO, 2005.
- SILVERIO, Valter Roberto; MOEHLECKE; Sabrina. Ações afirmativas nas políticas educacionais: o contexto pós-Durban. São Carlos: Universidade Federal de São Carlos, 2009.
- SKIDMORE, Thomas. Preto no branco: raça e nacionalidade no pensamento brasileiro. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2ª ed. 1989.
- SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Revista Sociologias. Porto Alegre. 16 p 20-45. Julho de 2006.

- SOUZA, Maria do Carmo Campello de. Estado e partidos políticos no Brasil (1930 a 1964). São Paulo: Alfa-Ômega, 1976.
- STONE, Lawrence. Prosopografia. Revista de Sociologia e Política, v. 19, n.39, jun. 2011.
- THEODORO, Mario L. As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição. Brasília: IPEA, 2008.
- WEBER, Max. Ensaio de sociologia. Rio de Janeiro: Zahar, 1946.
- WEBER, Max. Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

APÊNDICES METODOLÓGICOS

Metodologia de Pesquisa

População

Foi apresentada uma elaboração do perfil dos negros que trabalham nos mais variados ministérios do executivo federal, em Brasília, como funcionários públicos, ou daqueles que ocupam cargos de confiança, como os cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS), também nesses ministérios, além dos que estão exercendo sua função em órgão específico cuja função é formular políticas públicas para o combate à discriminação racial dos negros brasileiros. Nesse caso estão, a SEPPIR⁴¹, a Fundação Cultural Palmares e, por fim, os que participam, por indicação de seus ministérios, do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR).

Amostragem

Para calcular o tamanho da amostra utilizou-se a fórmula de cálculo de prevalência, para amostra causal simples multiplicada por um valor relativo ao efeito do delineamento estimado (amostra por conglomerados) e de uma proporção de perdas previstas. Para tanto foi usado o programa Epi-Info, versão 6.04, de domínio público (DEAN, C.(1994).

Considerou-se, para a base de cálculo, 20% de perdas previstas e 15% para controle de fatores de confusão, em estudos de associação, com os seguintes parâmetros: prevalência para a proporção de servidores públicos de etnia negra, com alcance máximo de 15%, nível de confiança de 95%, erro amostral igual a quatro pontos percentuais, resultados em um tamanho mínimo de amostra de 146 investigados.

Seleção dos investigados

A população amostrada é constituída de 104 servidores públicos entre os Cargos de Confiança (DAS) e de carreira. O processo de seleção da amostra caracterizou-se como não probabilística, pois houve uma escolha deliberada dos elementos da amostra, dependendo dos critérios e julgamento do pesquisado, com enfoque de conveniência (ou acessibilidade) pois foram abordados os servidores os quais o pesquisador teve acesso.

⁴¹ Secretaria de Políticas para a Promoção da Igualdade Racial

Critério de inclusão e exclusão

A participação dos servidores ocorreu de modo espontâneo. Num primeiro momento, foi enviado o convite aos mesmos através de uma relação de servidores, fornecida pela SEPPIR. Em outras ocasiões, o pesquisador se orientou pelas informações que os próprios entrevistados forneceram sobre outros negros que trabalham no governo federal em Brasília. Além disso, foi essencial a relação de integrantes do governo que participam do CNPIR (Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial), pois muitos negros de vários ministérios participam desse Conselho.

Instrumento de pesquisa

O questionário utilizado caracterizou-se como estruturado e fechado, pois foi composto por perguntas objetivas, com opções de respostas únicas ou múltiplas, sendo perguntas elaboradas e formuladas conforme os objetivos e interesses da pesquisa. Na etapa de elaboração e estruturação do questionário, foi realizada um estudo piloto, para avaliar o entendimento e clareza das questões.

Procedimentos para a coleta de dados

Em dezembro de 2011 ao se ter a posse da listagem dos servidores e gestores com os respectivos nomes e endereços eletrônicos, iniciaram-se os contatos. A estratégia utilizada foi, primeiro, enviar uma carta, por e-mail ou telefonema prévio, explicitando os objetivos do trabalho a ser realizado e indagando-os sobre a possibilidade de participarem da pesquisa. Dessa forma, no dia quinze de dezembro de dois mil e onze (2011), foram enviadas as primeiras remessas de questionários, via correio eletrônico a todos os servidores dos órgãos específicos da questão racial e demais os quais vinham sendo indicados no decorrer do tempo. Esse processo de envio e recebimento dos questionários preenchidos durou até o mês de junho do ano de dois mil e doze (2012).

Variáveis investigadas

O instrumento de pesquisa ficou estruturado da seguinte forma: indicadores socioeconômicos (cargo, tipo de vínculo com o cargo ocupado, órgão de lotação, ano de admissão, nível do cargo, rendimento); caracterização sociodemográfica: (região, sexo, idade, raça, estado civil, profissão do servidor, escolaridade, instituição do curso de graduação, período do curso de graduação e profissão e renda do cônjuge, profissão e escolaridade dos

país); indicadores políticos (filiação partidária, tempo de filiação, partido ao qual está filiado, experiência governamental, experiência parlamentar, processo eleitoral).

Técnicas estatísticas empregadas

Os resultados foram organizados sob a forma de estatística descritiva, com valores de média, desvio padrão, mediana e amplitude. A distribuição de normalidade foi verificada pelo teste de *Shapiro Wilk*. Sobre as variáveis categóricas, a apresentação ocorreu através das distribuições absoluta e relativa.

A comparação das variáveis categóricas entre grupos ocorreu pelos Qui-quadrados de Pearson e, quando a análise comparativa ocorreu sobre as variáveis contínuas, foram utilizados os testes t-Student, para grupos independentes e o teste de Mann Whitney.

Os dados foram analisados no programa *Statistical Package for Social Sciences* versão 20.0 (SPSS Inc., Chicago, IL, USA, 2010) para Windows, sendo que, para critérios de decisão estatística, adotou-se o nível de significância de 5%.



Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

LEI Nº 11.693, DE 11 DE JUNHO DE 2008.

Altera as Leis nºs 10.683, de 28 de maio de 2003, e 10.678, de 23 de maio de 2003, transformando o cargo de Secretário Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial em Ministro de Estado Chefe da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial.

Conversão da MPv nº 419-08

Faço saber que o **PRESIDENTE DA REPÚBLICA** adotou a Medida Provisória nº 419, de 2008, que o Congresso Nacional aprovou, e eu, Garibaldi Alves Filho, Presidente da Mesa do Congresso Nacional, para os efeitos do disposto no art. 62 da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, combinado com o art. 12 da Resolução nº 1, de 2002-CN, promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º O parágrafo único do art. 25 da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 25.

Parágrafo único. São Ministros de Estado os titulares dos Ministérios, o Chefe da Casa Civil da Presidência da República, o Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, o Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República, o Chefe da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, o Chefe da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, o Chefe da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, o Advogado-Geral da União, o Ministro de Estado do Controle e da Transparência e o Presidente do Banco Central do Brasil." (NR)

Art. 2º A Lei nº 10.678, de 23 de maio de 2003, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 4º Fica criado, na Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República, 1(um) cargo de Secretário-Adjunto, código DAS 101.6.

Parágrafo único. (Revogado)." (NR)

"Art. 4º-A. Fica transformado o cargo de Secretário Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial no cargo de Ministro de Estado Chefe da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial."

Art. 3º Fica revogado o parágrafo único do art. 4º da Lei nº 10.678, de 23 de maio de 2003.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Congresso Nacional, em 11 de junho de 2008; 187º da Independência e 120º da República.

Senador GARIBALDI ALVES FILHO
 Presidente da Mesa do Congresso Nacional

Este texto não substitui o publicado no DOU de 12.6.2008

Lei nº 7.668, de 22.08.88

Autoriza o Poder Executivo a constituir a Fundação Cultural Palmares - FCP, e dá outras providências.

Presidente da República,

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a constituir a Fundação Cultural Palmares - FCP, vinculada ao Ministério da Cultura¹, com sede e foro no Distrito Federal, com a finalidade de promover a preservação dos valores culturais, sociais e econômicos decorrentes da influência negra na formação da sociedade brasileira.

Art. 2º A Fundação Cultural Palmares - FCP poderá atuar, em todo o Território Nacional, diretamente ou mediante convênios ou contratos com os Estados, Municípios e entidades públicas ou privadas, cabendo-lhe:

I - promover e apoiar eventos relacionados com os seus objetivos, inclusive visando à integração 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.

III - realizar a identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos, proceder ao reconhecimento, à delimitação e à demarcação das terras por eles ocupadas e conferir-lhes a correspondente titulação.

o Com a redação dada pela Medida Provisória no 2.143-34, de 28 de junho de 2001

Parágrafo único. A Fundação Cultural Palmares - FCP é também parte legítima para promover o registro dos títulos de propriedade nos respectivos cartórios imobiliários." (NR)

o Com a redação dada pela Medida Provisória no 2.143-34, de 28 de junho de 2001

Art. 3º A Fundação Cultural Palmares - FCP terá um Conselho-Curador, que velará pela Fundação, seu patrimônio e cumprimento de seus objetivos, composto de 12 (doze) membros, sendo seus membros natos

o Ministro de Estado da Cultura, que o presidirá, e o Presidente da Fundação.

Parágrafo Único. Observado o disposto neste artigo, os membros do Conselho-Curador serão nomeados pelo Ministro de Estado da Cultura, para mandato de 3 (três) anos, renovável uma vez.

Art. 4º A administração da Fundação Cultural Palmares - FCP será exercida por uma Diretoria, composta de 1 (um) Presidente e mais 2 (dois) Diretores, nomeados pelo Presidente da República, por proposta do Ministro de Estado da Cultura.

Art. 5º Os servidores da Fundação Cultural Palmares - FCP serão contratados sob o regime da legislação trabalhista, conforme quadros de cargos e salários, elaborados com observância das normas da Administração Pública Federal e aprovados por decreto do Presidente da República.

Art. 6º O patrimônio da Fundação Cultural Palmares - FCP constituir-se-á dos bens e direitos que adquirir, com recursos de dotações, subvenções ou doações que, para este fim, lhe fizerem a União, Estados, Municípios ou outras entidades públicas ou privadas, nacionais, estrangeiras ou internacionais.

Art. 7º Observado o disposto no artigo anterior, constituirão recursos da Fundação Cultural Palmares - FCP, destinados à sua manutenção e custeio, os provenientes:

I - de dotações consignadas no Orçamento da União;

II - de subvenções e doações dos Estados, Municípios e entidades públicas ou privadas, nacionais, estrangeiras ou internacionais;

III - de convênios e contratos de prestação de serviços;

IV - da aplicação de seus bens e direitos.

Art. 8º A Fundação Cultural Palmares - FCP adquirirá personalidade jurídica com a inscrição, no Registro Civil das pessoas jurídicas, do seu Estatuto, que será aprovado por decreto do Presidente da República.

Art. 9º No caso de extinção, os bens e direitos da Fundação Cultural Palmares - FCP serão incorporados ao patrimônio da União.

Art. 10. Fica o Poder Executivo autorizado a abrir crédito especial em favor da Fundação Cultural Palmares - FCP, à conta de encargos gerais da União, no valor de Cz\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de cruzados), para a constituição inicial do patrimônio da Fundação e para as despesas iniciais de instalação e funcionamento.

Parágrafo Único. Do crédito especial aberto na forma deste artigo, a quantia de Cz\$ 2.000.000,00 (dois milhões de cruzados) destinar-se-á ao patrimônio da Fundação Cultural Palmares - FCP, nos termos do art. 6º desta Lei, e será aplicada conforme instruções do Ministro de Estado da Cultura, ouvida a Secretaria do Tesouro Nacional.

Art. 11. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 12. Revogam-se as disposições em contrário.

JOSÉ SARNEY

Roberto Costa de Abreu Sodré

Hugo Napoleão

1 Ver Decreto nº 1.361, de 1º de janeiro de 1995, que "Dispõe sobre a vinculação das entidades integrantes

da Administração Pública Federal indireta aos órgãos da Presidência da República e aos Ministérios".

2 Alterado pelo advento da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que "Dispõe sobre o regime jurídico

único dos Servidores Públicos Civis da união, das autarquias e das fundações públicas federais". 3 Ver Decreto nº 418, de 10 de janeiro de 1992.

Entrevista concedida pelo senhor Carlos Moura, coordenador do Centro Nacional de Informação e Referência da Cultura Negra da Fundação Cultural Palmares
Data da entrevista: 11/06/2012

Gostaria de saber onde e em que ano o senhor nasceu e que o senhor me falasse, muito brevemente, sobre as atividades profissionais de seus avós e suas respectivas escolaridades, o mesmo valendo para os seus pais.

Carlos Moura: Eu nasci em Barão de Monte Alto no estado de MG, no município de Palma, quer dizer, eu nasci em Morro Alto, no ano de 1940, que, naquela época, pertencia ao município de Palma. Hoje, Morro Alto chama-se Barão de Monte Alto que é um município do estado de MG. Meus avós eram todos camponeses, tantos paternos quanto maternos. O meu pai, camponês e a mãe, empregada doméstica. A minha mãe era alfabetizada e o meu pai também. Sou advogado da União

Sobre sua formação escolar, quais os colégios que frequentou quando criança e na fase adolescente? Quais os cursos que cursou? E hoje, qual sua escolaridade e o curso de graduação? Onde cursou? Possui alguma experiência no exterior?

Carlos Moura: Eu estudei o curso primário aonde eu nasci. Fiz o curso ginásial e dois anos de técnico de contabilidade, no Colégio Bitencourt em Itaperuna, no estado do Rio. Depois eu concluí o curso de contabilidade na cidade de Niterói, no Estado do Rio, onde eu fiz o curso de Direito. Terminei o Direito em 1962. De 1990 a 1995, eu dirigi o Centro de Estudos Brasileiros, na embaixada do Brasil, em Cabo Verde. De 2005 a 2006, eu fui representante diplomático da comunidade dos países de língua portuguesa, (CPLP), em Guiné Bissau, com o objetivo de ajudar na pacificação política. Eu sou advogado da União aposentado.

O senhor foi a primeira pessoa a presidir a Fundação Cultural Palmares. Como o seu nome foi indicado e por quem? Conte-me um pouco desse processo de fundação da FCP e de que forma o movimento negros estava envolvido nesse processo.

Carlos Moura: Quando cheguei a Brasília, em 1979, juntamente com militantes de movimento negro, eu criei aqui um centro de estudos afro-brasileiros, que desenvolvia atividades culturais e políticas relativa à situação do negro no Brasil. Então, nós promovíamos conferências, debates, estudos, pesquisas. Tudo ainda era muito novo, isso ainda em 1979. Nós fazíamos campanha contra o apartheid, na África do Sul, e esse centro de estudo afro-brasileiro ficou muito conhecido aqui em Brasília. Eu era um dos dirigentes e, evidentemente, que transpôs as fronteiras de Brasília. Quando, em 1985, foi criado o ministério da Cultura, eu fui convidado pelo então ministro José Aparecido de Oliveira, para chefiar a recém criada assessoria de assuntos de cultura negra no ministério da cultura. Portanto, eu sou co-fundador do Ministério da Cultura. Eu cheguei aqui no primeiro dia de trabalho do primeiro ministro da cultura, a convite dele. Essa Assessoria passou a desenvolver trabalhos e eu não preciso dizer quais, pois o senhor já tem uma idéia. A partir de 1986, mais especificamente, a Assessoria passou a trabalhar no programa do centenário da abolição da escravidão, numa perspectiva muito mais de resgate de valorização dos valores culturais negros e ou africanos ou afro-

brasileiros do que comemorações propriamente ditas da abolição, embora compreendêssemos naquela época, e compreendamos hoje, que a abolição constituiu um importantíssimo fato social, político e cultural com relação ao Brasil. Um passo positivo. Então, tudo isso em 1986, para os atos do trabalho desse programa nacional do centenário da abolição da escravatura ocorrerem em 1988, o que coincidiu com a Constituinte. É preciso ressaltar que na Constituinte, eu fiz parte do grupo que trabalhou muito para a aprovação dos artigos 215,216 da Constituição; para o artigo 68 do ato das disposições transitórias .que é o dos quilombos, também para o inciso 42 do artigo quinto, que criminaliza a prática do racismo. É preciso dizer que, no âmbito desse trabalho da Constituinte quero ressaltar as ações importantíssimas sem as quais nós não teríamos esses artigos: do então deputado Paulo Paim, da deputada Benedita da Silva, do deputado Caó, do deputado Edmilson Valentim e do deputado Abdias do Nascimento. Em 1988, evidentemente, todo esse trabalho era feito com respaldo nas atividades, nas reivindicações, nas denúncias e nas propostas do movimento negro. Nós tínhamos, como temos até hoje, dois pilares de ação: o pilar da ação de denúncia do racismo, do preconceito e da discriminação e o pilar da apresentação de proposta, no sentido de superação dessa realidade injusta. Portanto, todos esses artigos que eu acabo de citar foram frutos e tiveram participação da militância do movimento negro. Bom, então, em 1988, o presidente Jose Sarney, que prestigiava muito essas ações enviou a mensagem ao Congresso Nacional, propondo a criação da Fundação Cultural Palmares. À época, era ministro da cultura, Celso Furtado, também um grande aliado nosso. Outro grande aliado nosso também, foi Aloísio Pimenta. O Congresso aprovou a mensagem do presidente da República propondo a criação da Fundação Cultural Palmares. Devo dizer que o relator, na Câmara, foi o deputado Caó, no Senado foi o senador Severo Gomes. É importante dizer porque a aprovação não foi fácil. Para a aprovação na Câmara contamos com o apoio do então presidente da Câmara, deputado Ulisses Guimarães. Após criação da Fundação Cultural Palmares, voltou a ser ministro da cultura Jose Aparecido de oliveira, que me convidou para ser o presidente da Palmares.

O senhor foi presidente da Fundação Cultural Palmares em 1988. Depois retornou ao cargo, em 2003, e no governo Lula, assumiu cargos importantes na SEPPIR. De lá para cá, atravessando governos de concepções ideológicas as vezes diferentes, como o senhor vê os negros nos espaços de poder nesses últimos 24 anos?

Carlos Moura: Em 2003 não, em 2001, de 2001 a 2003. Fui ouvidor da SEPPIR, assessor especial e agora, aqui na Palmares, sou Coordenador do Centro Nacional de Informação e Referência da Cultura Negra. O Estado brasileiro tem valorizado a comunidade negra, como fruto do trabalho dos movimentos. Tem valorizado e tem aberto espaços para negros e negras na sua estrutura. Eu diria que a questão étnico racial negra passou a ser uma política de Estado, mas, com a minha experiência, eu tenho certeza de que há necessidade de que o Estado aja com mais rapidez em favor da comunidade negra. Como exemplo, nós temos a necessidade de que as terras ocupadas por remanescente de quilombos sejam tituladas com mais rapidez.

Na sua opinião, os negros estão assumindo cargos de tomada de decisões realmente? Os negros podem ser considerados elites burocráticas como proclamam alguns autores?

Carlos Moura: Eu não os considero elite burocrática, dispense esse tratamento. O que eu que eu quero dizer é o seguinte: o numero de negros na alta administração do município

do estado, na federação e da União é, ainda, muito pequeno. Acho que com isso eu respondo a sua indagação.

A que se deve o senhor ter presidido a Fundação Cultural Palmares, em 1988, sob o comando do PMDB, um governo de centro-direita e depois o mesmo cargo em 2000, sob o governo do PSDB, e, a partir de 2003, começa a fazer parte do governo do PT? Como o senhor conseguiu esta transversalidade política? O senhor é um homem de partido político? Qual? E, se já foi no passado, qual?

Carlos Moura: Eu atribuo isso à missão que eu desempenho em favor da comunidade negra, junto ao movimento negro e junto aos movimentos sociais em geral e à igreja. Eu sou membro da Comissão de Justiça e Paz da CNBB; eu já fui secretário adjunto da comissão brasileira de justiça e paz da CNBB; eu sou diretor do movimento de combate à corrupção eleitoral. Sou advogado e hoje com tanta militância, não atuo como eu gostaria em função desses cargos que você acabou de ouvir. Eu sou fundador do MDB, em Niterói no estado do Rio de Janeiro. Em 1970, eu fui candidato a vereador pelo MDB, em Niterói, e não me elegi. Desde então, eu não tive filiação partidária. Mas, eu tenho pra mim que o meu trabalho é uma prestação de serviço ao Estado brasileiro. Com isto eu não renego os partidos políticos, acho que eles são essenciais à democracia; eles devem existir; devem ser prestigiados e todo aquele companheiro ou toda aquela companheira negra que tenha vocação deve se interessar pelo partido político deve se candidatar a vereador, a deputado estadual, federal, prefeito, presidente da república, senador e assim por diante.

O que mudou para os negros, em relação aos espaços de poder, após a chegada de um partido de esquerda ao poder?

Carlos Moura: Olha! De 2003 pra cá o Estado Brasileiro passou a tratar de modo mais efetivo, com determinação, a política pública de valorização da comunidade negra na perspectiva da oportunidade e da igualdade. Se você quiser um exemplo, eu cito a política de cotas. Nós tivemos um presidente da república que constantemente verbalizava a necessidade da inclusão de negros e negras no processo político econômico, social e cultural brasileiro. Eu quero, com isso, destacar a criação da SEPPIR, a aprovação do Estatuto da Igualdade Racial. Não é bem aprovação, é a aprovação e a sanção Estatuto da Igualdade Racial, além de outras medidas importantes.

Em 2003, quando o PT assumiu o governo federal pela primeira vez, havia 4 negros ocupando cargos de primeiro escalão: a Matilde Ribeiro, Gilberto Gil, Marina Silva e Benedita da Silva. Hoje, somente uma negra ocupa um cargo do alto escalão e, assim mesmo, numa secretaria específica. Como o senhor avalia esse quadro?

Carlos Moura: Eu penso que isto tudo está ligado a uma carência de articulação política que precisa ser capitaneada, liderada por parlamentares negros e brancos, aliados da nossa causa. Se, tivermos nos mais diversos partidos, deputados, senadores, deputadas, senadoras, negros e negras abertos e voltados para a nossa causa, que façam uma articulação política, seguramente nós teremos mais negros nos altos escalões da República. Nós vivemos numa democracia e a democracia funciona também com articulação política.

Numa pesquisa sobre a elite de poder no governo Lula, a professora Maria Celina de Araújo, constatou que apenas 1,9% dos negros ocupavam os cargos de DAS 5 e DAS

6 que são os cargos mais elevados na burocracia civil brasileira. A que se deve esta baixa taxa de representação dos negros nos altos cargos?

Carlos Moura: Eu acho que já respondi um pouco isso, quer dizer, que haja articulação política. Eu não estou justificando nada, é preciso que nós do movimento negro nos organizemos mais do ponto de vista quantitativo e do ponto de vista qualitativo, porque há quase 350 bispos brasileiros e não temos nem 10% de bispos negros; também não temos números expressivos de negros nas três forças armadas, na aviação, aeronautas, certo? Encontramos muitos aeroviários que estavam varrendo o chão. Não temos números significativos de negros como passageiros de avião, como funcionário nos shopping centers; Nos shoppings centers. Dependendo do padrão dos shopping centers, discriminação e preconceito, não encontraremos nem como consumidores.

Quando, onde e como começou o seu envolvimento nos movimentos sociais negros?

Carlos Moura: Eu comecei minha vida profissional, advogando para camponês, criando associações de camponeses que depois se transformaram em sindicatos. Esses sindicatos formaram federações e as federações formaram a CONTAG que é a Confederação Nacional do Trabalhador da Agricultura. Comecei a minha vida profissional, em 1961, No campo a maioria dos camponeses era constituída de negros. Eu vim para Brasília como advogado da CONTAG.

Esta pergunta não estava no roteiro, mas, como o senhor citou anteriormente o Estatuto da Igualdade Racial, eu tomo a liberdade de perguntar. Por que o senhor acha que o Estatuto da Igualdade Racial não foi aprovado na sua plenitude, conforme os anseios dos negros e do movimento negro?

Carlos Moura: Eu acho que, não é o seu caso, evidentemente. Você é um estudioso, um pesquisador, mas eu acho que muita gente que afirma que não foi aprovado conforme o movimento negro desejava, faz uma afirmação com algumas razões, as quais eu acho equivocadas. Porque se o Estatuto for lido na sua íntegra com imparcialidade, nós chegaremos a conclusão de que ele contempla todas as áreas de reivindicação do movimento negro. Ele garante ou determina ou impõe uma política de ação afirmativa. Alguém poderá dizer: Ah! Mas não tem cota! As cotas são um apêndice do instituto maior, que é a ação afirmativa. Alguém diz: tem o problema das telecomunicações! Mas, quando ele promana ações afirmativas, está englobando tudo. O Estatuto ainda não foi regulamentado. Na sua regulamentação, determinadas carências serão superadas. O Estatuto omitiu a questão quilombola. Lá está o artigo 68 e existe o 4487, decreto 4487. Enquanto eu vejo isso, muito mais, eu respeito. Há uma visão muito mais de enfrentamento daqueles que não queriam a aprovação do Estatuto, isso com relação aqueles que dizem que ele não contempla. É muito mais uma coisa de enfrentamento daqueles que não queriam o Estatuto, aqueles que rejeitavam totalmente o Estatuto. E tem mais: nada, numa casa legislativa, passa sem acordo. A minha experiência é pequena mas eu participei da elaboração dos artigos 215/216/ 68, o inciso 42 do artigo 5º da Constituição Federal, e, se nós não tivéssemos feito uma ampla negociação, nós do movimento negro e sociedade civil, não teria sido aprovado. Então, isso é fruto de uma ampla negociação, porque a nossa fraqueza da comunidade negra frente ao dominador não permitiu que a peça original elaborada pelo Senador Paulo Paim fosse aprovada. Porque ficou dez anos dentro Congresso. Perguntamos: O que era melhor? Eu sei que, provavelmente, esta não é sua posição. Que era melhor não termos nada ou possuir o que existe? Não sei se eu respondi a altura sua pergunta.

Em que ano o senhor ingressou no Governo Federal e qual o seu cargo?

Carlos Moura: A partir do dia 6 de março de 1985, eu passei no ministério da Cultura.

Ter a Fundação Cultural Palmares e a SEPPIR, sob o ponto de vista do poder, isto basta para os negros?

Carlos Moura: Na minha opinião, a SEPPIR e a Palmares precisam ter um grande reforço do ponto de vista financeiro e do ponto de vista de recursos humanos. É preciso que haja, por parte do Estado, uma política de capacitação de professores para o cumprimento da lei 10639, a fim de que estabelecimentos de ensino públicos e privados possam ter pessoas habilitadas no desempenho daquilo que determina a lei. É preciso um olhar mais generoso com relação aos quilombolas, não só no sentido da garantia das terras como também na garantia de condições para o efetivo manejo dessas terras.

Entrevista concedida por Eloi de Araújo, presidente da Fundação Cultural Palmares, como material para a complementação da tese de doutorado de Airton Araújo. Entrevista concedida por telefone em 13/06/2012.

Onde e em que ano o senhor nasceu? Também gostaria que o senhor, falasse brevemente sobre as atividades profissionais de seus avós e seus pais, bem como suas respectivas escolaridades.

Eloi de Araújo: *Minha mãe era lavradora. Na década de 60, eles migraram para o Rio de Janeiro, em busca de melhores oportunidades, especialmente por todas as dificuldades que experimentavam lá naquela época. Na década de 60, quando vieram para o Rio de Janeiro, meu pai assumiu a função de servente de pedreiro e foi pedreiro, um pouco mais adiante. Terminou depois como zelador, na sede de um clube de futebol, o Vasco da Gama aqui no Rio de Janeiro. Minha mãe foi criada em Petrópolis, foi empregada doméstica a vida toda. Trabalhou como empregada doméstica, como aprendiz de tecelão ou antecipado tecelão. Atuou muito pouco tempo nas indústrias têxteis lá em Petrópolis, mas isso não prosperou, e então ela ficou como doméstica mesmo praticamente em todo tempo de vida.*

Sobre sua formação escolar, quais os colégios que frequentou quando criança e na fase adolescente? Quais os cursos que cursou? E hoje, qual sua escolaridade e o curso de graduação? Onde cursou? Possui alguma experiência no exterior?

Eloi de Araújo: *Eu cursei primeiro na escola pública e só no último ano, o terceiro ano, eu não fiquei na escola pública. Eu queria fazer uma Universidade, não queria ser técnico de contabilidade, não estava querendo ser técnico. Eu queria me formar e fazer uma universidade. Então, eu não fiz o terceiro do segundo grau técnico e fui fazer vestibular. Eu estudei no SENAI, me formei como torneiro mecânico e trabalhei como torneiro mecânico no SENAI, durante um bom tempo. Depois fui para a Universidade e fiz Zootecnia na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Depois da Zootecnia eu fiz Direito numa Universidade Particular aqui no Rio de Janeiro e depois eu fiz mestrado na Universidade Federal do Rio de Janeiro, na área de transportes, Engenharia de Transportes, embora a minha área de concentração, de dedicação, foi regulamentação dos serviços públicos, regulamentação dos transportes, especialmente. Tudo isso associado à militância social, militância política, de trabalho, de formação no âmbito da política desde a Universidade. (Alguns trechos não puderam ser entendidos)*

Gostaria que o senhor discorresse um pouco sobre sua experiência profissional antes de sua chegada ao governo federal.

Eloi de Araújo: *Minha experiência profissional, foi Torneiro Mecânico, Zootecnista e assessor na assembléia nacional constituinte. Fui chefe de gabinete do Deputado Edmilson Valentino. Foi quando tive um primeiro contato mais intenso com o Direito. Depois atuei como chefe de gabinete e assessor parlamentar do vereador Edson Santos do PT do Rio de Janeiro.*

Em que ano e de que forma o senhor chegou para trabalhar à administração federal? Que tipo de cargo ocupou inicialmente?

Eloi de Araújo: *Eu trabalhei como chefe de gabinete da Assembléia Nacional Constituinte do deputado Edmilson Valentino, de 1987 a 1988, dentro da Assembléia Constituinte. Depois, fui chefe de gabinete do vereador Edson Santos em 1990 e depois eu fiquei trabalhando até 2008 e fui para o Governo Federal, para ser secretário executivo da Secretaria que, na época, era Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República. Depois em 2010, o presidente Lula me convidou, me convocou para ser ministro da Igualdade Racial, naquele período em substituição ao deputado Edson Santos, que abandonou, a pasta para voltar ao parlamento.*

Como o seu nome foi indicado para ser o presidente da Fundação Cultural Palmares?

Eloi de Araújo: *Depois de ser ministro da Igualdade Racial,naquele período, a ministra Cristina de Holanda, pode acompanhar o nosso trabalho, nos fez o convite para que nós fôssemos presidir a Fundação Cultural Palmares, que é um órgão vinculado ao Ministério da Cultura. Ali nós aceitamos o desafio porque a Fundação Cultural Palmares tem uma história de 24 anos ligados à luta pela preservação, proteção, as ações pela cultura afro-brasileira. Então nós fomos e ficamos muito animados com este convite da ministra Ana de Holanda para compor o governo da presidenta Dilma.*

O senhor é o atual presidente da Fundação Cultural Palmares e já foi ministro da SEPPIR. Qual é o peso político destes dois órgãos dentro do governo federal?

Eloi de Araújo: *A FCP foi o primeiro órgão criado no Estado brasileiro para promover a cultura afro-brasileira. Foi criado no centenário da abolição da escravidão. A SEPPIR foi o primeiro órgão no Estado brasileiro com a responsabilidade de promover, pensar e de elaborar políticas públicas para a reparação (trecho da conversa incompreendido) da população negra e durante os 388 de escravidão, bem como pensar políticas não apenas de reparação, mas de inclusão mais evidentemente de inclusão na política da população negra. Então, são dois órgãos que têm uma importância muito especial dentro do Estado brasileiro e, com certeza, têm também uma atenção bastante relevante nos governo do presidente Lula e agora está tendo no governo da presidenta Dilma também, uma exercer o seu papel a sua missão que é a missão institucional(trecho incompreendido) de agir e de criar, de traçar políticas públicas, trabalhar com ações que levem em consideração a inclusão da população negra e a redução da desigualdade, das assimetrias, graves assimetrias que envolvem a população negra que está presente na base da pirâmide social, em razão de uma desigualdade histórica, de uma desigualdade(trecho incompreendido) em razão de somente ter havido no Brasil escravidão de negros, não ter havido escravidão de não negros. Com exceção dos indígenas, nós tivemos escravidão somente de negros.*

Na sua opinião, em geral, os negros estão assumindo cargos de tomada de decisões realmente no governo federal? Os negros podem ser considerados elites burocráticas, como proclamam alguns autores? O senhor tem idéia de onde e quais cargos ocupam os negros? Isso é discutido pelas lideranças negras em Brasília?

Eloi de Araújo: *Não, acredito que isto esteja um(trecho incompreendido) .singelo pra mim de estarem se apropriando para lançar mão. Nós temos uma ministra negra que é a SEPPIR e a Fundação Cultural Palmares, um órgão para a produção cultura afro-brasileira, mas eu não vejo assim não. Acho que nós precisamos ter apreço, com certeza, e com as políticas públicas com estabelecimento de cotas para ingresso na administração pública em todos os cargos de nível superior para formar uma elite burocrática, cotas para todos os cargos de nível superior para ter um núcleo de negros e negras na administração pública. E isto, eu diria que tem que haver também, cotas para ingresso de negros e negras em todos os cargos da administração pública e, em todos os entes federados nos municípios, nos estados e na União. E isso com o fundamento naquilo que dispõe o Estatuto da Igualdade Racial, a lei 2288 que é um documento de ação afirmativa que sustenta a responsabilidade, que obriga o Estado brasileiro a reparar ouda escravidão que foi participante dela sobre os negros e negras.*

De tal sorte que é preciso, então, que se estabeleçam condições de reparar e incluir a população negra. De que forma? Somente com ação política concreta e consequente com iniciativa real e a política de cotas que me parece a mais apropriada nesta direção. Em todos os cargos da administração pública superior para haver negros na administração pública superior. É preciso ter negros, fiscais, em todos os cargos de níveis superiores. Penso até, talvez com uma visão mais dura, diria que o prazo para uma política de cotas deveria se estender para algo como dez anos, depois vinte anos para ir examinando como esta política de cotas, se cotejando, monitorando, como ela vai se dar, não é? Como ela esta evoluindo. Acho que por uns dez ou vinte anos nós poderíamos ter políticas de cotas e que tivesse relação com o percentual da população negra brasileira, na composição de toda a nossa nação. Acho que não deveria ser diferente. Porque o país precisa se olhar no espelho e reparar a escravidão de uma vez por todas. Não adianta ficar com essa conversinha que é questão social, isto é conversa. Nós não tivemos uma escravidão social no Brasil, nós tivemos uma escravidão de negros. E mesmo naquela ocasião em que tínhamos escravidão de negros, nós tínhamos problemas sociais e mesmo naquela ocasião com problemas sociais, é bem provável que todo aquele colono que veio para o Brasil e fosse bastante pobre tivesse negro para poder trabalhar como escravo de..... ganho. Muito deles o tinham. Então é preciso eliminar. As questões sociais no Brasil nós sempre tivemos, mas nós precisamos construir a igualdade no Brasil e dar oportunidade para negros e não negros. É imprescindível.

Numa pesquisa sobre a elite de poder no governo Lula, a professora Maria Celina de Araújo constatou que apenas 1,9% dos negros ocupavam os cargos de DAS 5 e DAS 6, que são os cargos mais elevados na burocracia civil brasileira. A que se deve essa baixa taxa de representação dos negros nos altos cargos?

Eloi de Araújo: *Eu não conheço a pesquisa da professora, inclusive é quase minha parente, porque sou de Araújo também. Qual foi a base que ela trabalhou? Eu penso que temos que ter cotas também para a ocupação desses cargos. No fundamento, nós temos o Estatuto da Igualdade Racial, o fundamento da lei. Não é nada de achismo, não é nada de má vontade. É só para poder cumprir o que a lei dispõe, para colocar cor na administração pública brasileira, que não seja somente nos cargos subalternos ou somente em todos os outros cargos que têm importância desde o cafezinho até qualquer outra função todos são importantes, mas é preciso que na administração pública superior, tenha a presença de negros e negras; Penso que esta pesquisa, então, deve ter apurado um numero insignificante. Gostaria de ter acesso a ela. Então, o ideal seria que também pra que houvesse essa previsão para nos cargos de nível superior tivesse esta previsão. Não há como justificar não ter uma previsão de termos esses cargos (...) de termos esta ocupação. Agora talvez se deva*

também porque o que cabe a nós na história do Brasil é alicerçada na desigualdade. É mais fácil se ter não negros e não pretos e não pardos na administração pública em razão da vasta redeou historicamente na formação do Estado brasileiro de toda a formação sobre a burocracia. Desde a formação faz uma rede maior enquanto os negros tem uma rede menor e aí tem uma presença menor. Talvez seja isto. Eu não tenho elementos para poder dizer por que, embora eu tenha a minha proposta de que cumpra-se a lei que é o Estatuto da Igualdade Racial e que estabeleça para ingresso

Em 2003 quando o PT assumiu o governo federal pela primeira vez, eram 4 negros ocupando cargos de primeiro escalão, a Matilde Ribeiro, Gilberto Gil, Marina Silva e Benedita da Silva. Hoje, somente uma negra ocupa um cargo do alto escalão e assim mesmo numa secretaria específica. Como que o senhor avalia este quadro?

Eloi de Araújo: *É uma que tem que buscar lá o gabinete da presidenta da república que é para poder ter maiores informações porque são todos colaboradores todos os cargos de níveis superiores.....*

....e que compõe o governo são todos de uma base de correlação de forças, de indicações dos partidos, então é possível que também num governo que se compõe numa forma de uma forte articulação de partidos e tudo mais, os partidos também não têm oferecido nomes de homens e mulheres negras para a composição deste escalão de nível superior de primeiro escalão de suprir uma situação de grande desigualdade. Há uma razão de os partidos não levarem em consideração de oferecer para colaboração da presidenta Dilma, os próprios colaboradores negros.....

O que mudou para os negros, com relação aos espaços de poder, a chegada de um partido de esquerda no poder?

Eloi de Araújo: *Olha! A pauta social foi para a ordem do dia de uma forma muito intensa como nunca antes na história deste país. Nunca antes na história do Brasil, a pauta social compôs a agenda social compôs de uma forma tão forte e estruturante a agenda do governo. E isso quando se foi para pauta social, ficou mais explicitado que quando se trata do social trata-se diretamente da população negra. Esta mobilidade social, também nunca antes vista na história do país que é o novo.....que o país experimentou nos oito anos de governo presidente Lula, dá conta de que há uma mobilidade que favoreceu especialmente a população negra. Que é os extratos mais inferiores da pirâmide social para uma condição nova na base da pirâmide social. Então, foram oito anos de uma grande mobilidade social que nove anos e agora nós estamos no décimo ano de que continuando esta mobilidade social que leve em consideração a população negra, especialmente porque é a maior parte 52% da população brasileira e por conseguinte que representa uma massa muito especial para o olhar de um partido de esquerda para as questões dos negros para as questões das mulheres para as questões das pessoas com deficiência para as questões indígenas para as questões dos ciganos, enfim, para as questões de todos os segmentos sociais que são minorias de direitos tem sido diferenciadas das questões dos demais segmentos que governaram o país. Até porque sempre operaram numa faixa de uma lógica aonde a prioridade tem que ser a base econômica e não o social e não a população. Isto enfraqueceu e criou uma situação diferenciada. De sorte que eu acredito que foi e está sendo muito importante este rotulo histórico que o Brasil nunca tinha experimentado desta forma de que o governo com esta vocação e com este compromisso social que vai ao encontro da superação da desigualdade e*

para superar a desigualdade trata-se também da superação do racismo do preconceito e de todas as discriminações.

Qual é o orçamento que trabalha a Fundação Cultural Palmares? E como é este orçamento em relação a outras Fundações? Quais são os critérios?

Eloi de Araújo: *Historicamente o orçamento da FCP foi sempre muito baixo, muito baixo. Nós estamos discutindo isto com a ministra Ana de Holanda uqe está criando uma estratégia e uma discussão no sentido de alterar esta realidade de fazer uma modificação substantiva nesta situação porque a FCP tem o menor orçamento de todos os órgão do governo no Ministério da Cultura, e isto não é bom. Mesmo considerando que nós façamos transversalidade..... que a cultura é muito transversal tratamos do ambiente da cultura em inúmeras ações do governo em inúmeras ações da cultura das questões sociais mas é preciso que estes órgãos que tem responsabilidades específicas com a questão racial tenham um orçamento para poder pensar e sonhar de parar o mais rapidamente possível as enormes dificuldades que o país experimenta para que a população negra possa acessar os bens econômicos e bens culturais com políticas publicas voltadas a população negra. Então, o orçamento da FCP é absolutamente insuficiente mas é uma ação que vem destes 24 anos da Fundação, a gente percebe que é uma prioridade que nasceu assim e vem caminhando assim. Nós estamos num esforço de reparar esta realidade para poder ter condições de não apenas sermos os pensadores da política mas sermos os formuladores de política especialmente das políticas que a FCP tem responsabilidade que são aquelas de fomento de fomentar e de estimular a cultura afro-brasileira. O orçamento da FCP para este ano de 2012 está para ordem de três milhões de reais o que é absolutamente insuficiente para poder pensar e se formular de tudo mais. Agora queremos ver para 2013 com as novas ações da ministra Ana de Holanda vai ao encontro de fazer uma alteração substantiva nesta realidade a par das dificuldades que nós já estamos experimentando no país, mas, a questão da cultura afro-brasileira tem que ter um olhar diferenciado.*

O senhor é filiado em algum partido político? Qual?

Eloi de Araújo: *Sou filiado ao Partido dos Trabalhadores. Me filiei ao PT em 1980. Oficialmente de 80 que eu militei no PT e 1981 eu me filiei ao PT. Mas em 1981 eu fui fazer também uma militância no Partido Comunista do Brasil que queria um instante de uma alteração mais significativa no status quo do nosso país de forma que no PC do B eu fiquei de 1981 até 1993, quando em 1994 retornei para o PT. Então, fui fundador do Partido dos Trabalhadores e depois retornei pra ele em 1994., ao qual estou filiado até hoje.*

Como é que o senhor vê esta relação entre o partido político e a questão do negro?

Eloi de Araújo: *Tema que a gente tem que introduzir nos partidos políticos A gente e os partidos políticos. A gente nos partidos políticos tem que tratar desta questão racial.Os pt tem uma secretaria de combate ao racismo que trabalha na formulação e na construção de ações partidárias e de estabelecimentos de políticas partidária voltada a população negra. Então o pt tem este compromisso. Acho que os demais partidos devem pensar em estabelecer ações que levem em consideração este universo que compõe 52% de toda a nação que é de pretos e pardos. Acho que os partidos tem que pensar nisto.*

Quando, onde e como começou o seu envolvimento nos movimentos sociais negros?

Eloi de Araújo: *Olha, quando eu entrei para a Universidade, eu tomei o contato pelas ruas da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, nós fomos pouquíssimos negros, então iniciamos um grupo de consciência negra na universidade naquela ocasião. E eu militei no movimento estudantil e fui presidir o Diretório Central dos Estudantes e antes ainda dirigi o Centro Acadêmico da minha faculdade, mas nunca me especifiquei, sempre fiz uma ação política mais geral, geral da disputa mais da política, do poder político e nunca especificado uma ação do movimento negros específico. Sempre lutei e me empenhei nas causas pelos direitos da população negra mas nunca especificamente numa organização do movimento negro, mas sempre na luta pelos direitos da população negra. Talvez o momento mais forte tenha sido na Universidade, em 1980, que é o grupo de consciência negra e depois na formação da União dos Negros da Liberdade na década de 80. Depois colocando nas ações mesmo, por exemplo, o Rio de Janeiro é o primeiro município do Brasil a ter uma lei que estabelece o 20 de novembro como feriado para festejar Zumbi dos Palmares. Esta é uma iniciativa do vereador Edson Santos, a quem eu assessorava na época, uma iniciativa que eu tive participação absolutamente direta para poder construir esta data e este festejo da consciência negra em 1991. Então foi uma ação muito conseqüente muito marcante e que talvez supere até muita ações de muitas militâncias de muitos anos porque ela tem uma amplitude muito leal. Entre outras ações que nós tivemos, não vou poder dizer todas as ações mas só para poder dar um destaque deste aspecto que eu lembrei agora.*

Ter a Fundação Cultural Palmares e a SEPPIR, sob o ponto de vista do poder, isto basta para os negros?

Eloi de Araújo: *A FCP e a Seppir são órgão do Estado brasileiro para poder pensar as política públicas, mas nós não podemos ter a FCP e a SEPPIR, penso eu, como um gueto para os negros. Nós queremos ter ações no ministério da fazenda, no ministério do planejamento, no ministério da agricultura, no ministério da saúde, no ministério da educação, nós queremos dirigir estas pastas também em algum instante da história. Com certeza, eu tenho a mais absoluta certeza que os negros querem a estar a frente de todas as contribuições, fazendo trabalhos fantásticos como foi feito pelo ministro Orlando Silva, a época que foi ministro do esporte. Nós queremos ocupar os espaços no global e não queremos ficar, eu acho que não né? (risos) não acredito que nós queremos ficar na seppir e na palmares como gueto não. Aí são lugares específico de ação para a cultura afro brasileira para pensar políticas para a população negra, mas nunca para serem guetos de negras e negros. Nós temos o IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, nós temos uma FGV, nós temos estes pontos de ações políticas e de estudo e de excelência que compõe órgãos no estado brasileiro na administração privada ou na administração pública a fcp e a seppir .para seremnós queremos ocupar inúmeras pastas, estarmos a disposição e em condições de ocupar e inúmeras pastas e com certeza eu posso dizer que a população negra brasileira de pretos e pardos nós temos condições de estar dentro dos partidos e ocupando(...) esperamos agora que os partidos também se debrucem para poder pensar a questão racial de uma forma a superar as graves desigualdades que o país experimenta aindaracial e por conseguinte fazendo indicações para os negros e negras para ocupar postos importantes e relevantes em toda administração pública em todos os poderes que compõem o Estado brasileiro, estados, os municípios e o governo federal.*

Presidente, a que se deve na sua opinião, o Estatuto da Igualdade Racial não foi aprovado na sua plenitude, conforme os anseios dos negros e do movimento negro? Faltou influência da SEPPIR ou vontade política do governo?

Eloi de Araújo: Na verdade, acho que se criou um folclore disto. Isto só pode ter sido porque o senador Demóstenes falou esta maldade. Mas o Estatuto da Igualdade Racial é o documento mais forte e ele está aprovado em 99% do que a população negra quer ver é que os negros não apropriaram do Estatuto porque é um documento que obriga o Estado brasileiro a construir a construir a igualdade de oportunidades a, a reparar o racismo e reduzir a discriminação acabar com as discriminações. O único ponto que o Estatuto da Igualdade Racial não conteve, o único, diz respeito a que o partidos políticos tivessem a obrigatoriedade de fazer as chapas para as disputas eleitorais como teremos agora eleições municipais, ter a presença de negros e negras em percentual, Era a única e não menos importante pelo contrario mas muito relevante muito importante ter esta presença de negros e negras na disputas das chapas partidárias. É a única. Em relação aos quilombos, o Estatuto está soberbo, pleno, vigoroso. Em relação a capoeira, a cultura afro-brasileira, ele está avançado. Em relação ao o que é a essência dele, a ação afirmativa, não existe nada igual em nenhuma lei do Brasil e talvez nem na América do Norte que dizem que inspira a ações afirmativas. É a maior legislação, a mais vigorosa, a mais bela, a mais musculosa que eu poderia dizer, a mais forte para poder transformar a realidade do Brasil. Em relação as comunidades de religião de matriz africana, não há nada igual, é um documento belo, um documento lindo, um documento forte, é um documento que o Estado brasileiro fica obrigado a entender e interpretar e a cumprir e a fazer as transformações. O que houve é que o senador Demóstenes Torres, ele queria e ele achava.que sairia vitorioso tentando nos derrotar na aprovação do Estatuto, ele dizia que o Estatuto tinha perdido o componente que o Estatuto não trata mais de raça.Ora, se não trata de raça se ele é da igualdade racial ele trata de que? Alguém falou então o que não tinha lido, não é? Nem ele.Eu acho que ele não leu o Estatuto e era contra por razões ideológicas dele que eu não tenho como avaliar aqui, ele, teria que ser consultado deu um prejuízo muito grande porque a população negra achar que o Estatuto da Igualdade Racial é um documentoIsto também parte de uma certa leitura que diz respeito ao seguinte: Em 1888 depôs da maior campanha política da maior campanha cívica que o Brasil experimentou no século XIX e no século XX , foi a campanha contra a escravidão a campanha pelo fim da escravidão. Foi a maior campanha política da história do Brasil que envolveu negros e não negros toda a nação foi envolvida para poder acabar com a escravidão. E aí, em 1888, a gente acaba com a escravidão. Há quem diga que acabar com a escravidão com a lei áurea, foi uma derrota. Uma derrota? Eu não me a isto. Acho que é uma visão que desconhece a luta política histórica. Como vai considerar que toda a nação brasileira que estava empenhada em acabar com a escravidão e derrotar os cafeicultores,a industria da cana da açúcar , eles estavam errados ele dizendo não pode acabar com a escravidão. Acabar com a escravidão foi um ato de um acordo no parlamento? Foi um pau no parlamento, uma briga medonha, não queriam, mas, não queriam mesmo acabar com a escravidão. Votou-se a fórceps porque o Congresso brasileiro não queria, foi uma luta intensa e, há quem diga que seja uma derrota. Olha, eu acho que é uma visão cândida de achar que acabar com a escravidão foi uma derrota uma luta que culminou que ganhou o século xix e teve sua principal ação na década de 1880 é insuficiente é uma bobagem, não pode. Eu não me associo a isto. Eu penso que foi vitoriosa mesmo. Tanto assim que foi vitoriosa que ela só deixou de ser vitoriosa quando parece que o presidente Getúlio Vargas, um presidente gaúcho,hein, os gaúchos de grande contribuições, João Cândido, Oliveira, Leonel, mas este gesto do presidente Getúlio foi um gesto de terem pensado.Por que ele acabou com os festejos do 13 de maio na década de 30, quando ele foi presidente? Porque era feriado. Por que foi acabado com este feriado? Será que não era para poder festejar? O fim desta escravidão?Então, nos associamos a festejar, nos associamos as vitórias e tem lutas vitoriosas que a população negra teve. Uma, foi o fim da escravidão; outra, foi a vitória de João Candido Felizberto contra as chibatas;outra, foi o Estatuto da Igualdade Racial e agora nós temos que continuar avançando. Nós não podemos voltar. Nós

temos que continuar avançando. As vitórias não nos dão o céu mas elas nos dão a necessidades de continuar lutando para melhorar as condições e a qualidade de vida do nosso povo.

Entrevista com a ex-ministra da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), Matilde Ribeiro. Entrevista como parte da tese de doutorado em Ciência Política na UFRGS, sob o título provisório de *Elites burocráticas e os negros na burocracia brasileira.*

Airton Fernandes Araújo¹

1- A senhora como foi a primeira a ocupar o cargo de ministra da SEPPIR, gostaria que explicasse de modo sucinto como surgiu a SEPPIR? E se existem documentos ou registros desta data?

Matilde Ribeiro: Ta. E .Airton só uma coisa ,antes de começar... -Perfeito. -Eu também faço doutorado, certo? -Sim -E estou na fase também de finalização. Estou fazendo entrevistas e tal... -Certo! -Eu gostaria que depois você me fornecesse essa entrevista. -A perfeito - Às vezes eu quando estou dialogando com alguém; eu lembro e falo coisas que servem pro meu próprio trabalho -Com Certeza sem problema nenhum - Ta bom -Tranquilo
¹ Doutorando em Ciência Política pela UFRGS. Data da entrevista: 21/03/2012. Responsável pela transcrição e digitação, Gabriela Marinho.

Matilde Ribeiro. Está certo. Bom, pra começar queria te dizer o seguinte: é uma coisa que prova que a vida é contínua. Exatamente neste horário, há nove anos atrás eu estava assumindo o cargo de ministra dia 21 de março de 2003. -Sim que coincidência! -Freud explica, não? -Exatamente!

Matilde Ribeiro. É. Foi um momento muito importante. A construção desta Secretaria ela se deu por um caminho bastante participativo. E a primeira fase na verdade desse trabalho foi ter participado da coordenação do programa do governo que foi durante todo o ano de 2002,quando o presidente Lula era candidato, pleiteante a ser presidente e eu fiz parte da coordenação de programa de governo por indicação do PT, mais precisamente da Secretaria Nacional de Combate ao Racismo do PT, e neste (1) um ano nós fizemos seis seminários,um em cada região do País e um nacional reunindo as lideranças dessas regiões e esses seminários tiveram por objetivos,atualizar naquele momento que eram as demandas, as formulações do movimento social ali representado mais diretamente pelas pessoas que tinham militância mista entre PT e organizações da sociedade civil, diversas instituições do movimento negro e este material que foi coletado nesses vários seminários foi sistematizado no documento programa Brasil Sem Racismo que foi um dos documentos que compuseram o programa de governo no geral do presidente Lula.Esse documento foi lançado na Bahia/Salvador se eu não me engano 9 de agosto daquele ano 2002. Ta me ouvindo? -Estou ouvindo sim -Então eu estou ate emocionada. Dessa lembrança de nove anos atrás. -E eu imagino -Só um minuto

Matilde Ribeiro. (continuação). Vamos lá. Então e logo depois da eleição do presidente Lula veio o governo de transição, foi um momento também bastante interessante porque foi a primeira vez que aconteceu de dois presidentes através de um acordo institucional, se colocarem como dispostos a um trabalho conjunto, e naquele momento então foram indicados (51) cinquenta e uma pessoas por parte do presidente Lula e o mesmo numero por parte do presidente Fernando Henrique pra fazer uma busca das principais referencias do que tinha sido feito na gestão do FHC,e no nosso caso que estávamos representando o presidente Lula o papel era fazer uma indicação do que deveria ser priorizado, focado no governo Lula em relação as áreas que nós atuávamos. No caso eu era a única pessoa responsável pelo tema políticas de igualdade racial. Anterior a isso no período da coordenação de programa de governo. Nós éramos (23) vinte e três pessoas uma em cada área e todos juntos dando formato do programa de governo e aí depois disso então o programa de transição e no que diz respeito

a política de igualdade racial foi elaborado um relatório síntese em que na gestão de FHC fora encontradas algumas ações. Se não me engano eram nove áreas do governo. Áreas de ação no campo da igualdade racial e a grande questão que nós identificamos é que faltavam órgãos coordenadores dessas políticas. Somando ao que já vinha como no programa Brasil sem racismo que era para indicativo no programa Brasil Sem Racismo que era para a indicação da criação de um órgão específico sobre as políticas de igualdade racial. Então com isso nós reafirmamos a necessidade da existência deste órgão e aí com mais elementos, uma vez que foi possível dar uma olhada na ação da gestão anterior. Com essa situação então veio a indicação pro programa de governo, aliás veio a indicação para já eleito, uma indicação para o governo Lula e após a posse então do presidente Lula, houve uma negociação foi formado uma comissão. Essa comissão composta por cinco entidades nacionais do movimento negro coordenado por mim. E nós então seguimos na formatação do que veio a ser a SEPPIR que foi criada no dia 21 de março de 2003, neste horário. -Está certo. -Então esta é uma fotografia. Como se deu o processo. -Está certo. Está certo. É muito obrigada. Bem significativa a sua explicação, a sua explanação. -Era só um minuto. Eu estou te ouvindo muito baixo. -Muito obrigada. Então vamos a segunda questão. Está me ouvindo? -Tô!

2- Perfeito. Então com relação ao poder. Qual o tamanho do poder da SEPPIR?

Matilde Ribeiro: Nossa! É! As Secretarias especiais, elas, a SEPPIR não é a única como foi criada... Foi criada Secretaria da política para as mulheres e de direitos humanos. Essas nós brincávamos dizendo que éramos trigêmeas! Essa Secretaria o próprio nome diz é especial no sentido de que tem um foco para uma política com o intuito político de é no caso de promoção da igualdade racial e é para as outras missões. Ela tinha. porque mudou depois a estrutura; mas ela nasceu com status de ministério, isso significa que era um órgão vinculado a presidência da república. E o status de ministério conferia ao titular da pasta o cargo de ministra, mas a secretária como um órgão de assessoramento a presidência da república aí tem uma remissão do ponto de vista da execução que é para ação... construção da ação transversal. Essa secretaria em o nome do presidente da república tem a missão de coordenar políticas que envolvem todos os demais órgãos na estrutura da presidência dos demais ministérios. Essa é uma missão bastante complexa porque as secretarias têm mandato para fazer, mas, não tem orçamento para executar. O orçamento tem que ser negociado com os diversos ministérios dos órgãos afins. Então com isso eu costumava dizer que era uma “militância. gov”, isso é uma brincadeira o que não é por acaso, quando eu brincava dizendo que era uma “militância. gov”, considerando meu histórico militante; militante do movimento negro, militante do movimento feminista, militante do PT. Eu estava... na minha visão que o meu papel enquanto ministra era de induzir, instigar, formular, conjuntamente com os outros ministérios as políticas considerando a referência do Programa Brasil Sem Racismo. Essa como eu já disse é uma tarefa complexa que dá o poder, que é o poder da negociação mas não dá o poder da execução. Então é uma função limitada e poderosa no sentido de que esse órgão foi pioneiro, não existia antes nada desse teor na estrutura do governo federal; era hora de pessoas com formação militante, pessoas ligada a políticas, comandada por mim, era hora de nós entrarmos por dentro da malha da instituição pública federal e provocar ações, monitorar essas ações, construir junto. Agora, é uma tarefa cujo poder é reduzido, porque quem tem dinheiro numa sociedade capitalista numa sociedade de poder concentrado quem tem dinheiro manda. Então a negociação era a alma do negócio. Quando eu digo era, é porque ao final agora em 2010 houve uma reformatação em que a secretaria continuou com o mesmo nome, mas, adquiriu o papel formal de ministério, mas, com a mesma função anterior. Então, mudou a nomenclatura, mudou a forma, mas, o conteúdo continua o mesmo.

3- Pelo fato de existir a SEPPIR e também a Fundação Palmares que são dois órgãos de representação da comunidade negra e também pelo fato de que hoje mais negros estão ocupando cargos no governo federal, muito mais do que antes de 2003, por

exemplo, a senhora acha que os negros já possam ser considerados elites burocráticas?

Matilde Ribeiro. Airton, este termo ele não desce redondo para mim, não. É eu não tenho dúvida de que o fato de eu ter sido ministra e de ter vários negros terem acessado a estrutura do governo federal, empodera, não só as pessoas, mas, também os espaços que elas representam e empoderam a luta como um todo, eu não tenho dúvida disso, mas, quando digo que o termo elite não desce redondo é porque o racismo existe e ele existe, eu não tenho dúvida nenhuma disso ele também se representa. Ele se representa em todas as estruturas da sociedade, inclusive pra quem está no alto escalão do governo vive esse racismo, não tem como não vivê-lo, e então o termo elite ele dá a sensação para mim de algo resolvido, mas não está. O Brasil ainda está muito longe de ter a resolução, ter a resolução, ter superação do racismo e de ter uma representação de negros no poder que seja considerado, uma representação efetiva, nós estamos sempre na corda bamba no poder. -perfeito. -Eu não sei se eu me fiz entender. -perfeito, perfeito.

4- Uma pesquisa sobre a elite do poder no governo Lula a professora Maria Celina de Araújo, constatou que apenas 1,9% dos negros ocupavam cargos de alto escalão que seriam os cargos de DAS5 E DAS6, que são os cargos mais elevados na nossa burocracia civil. A que se deve essa baixa taxa de representação sendo que chegou ao poder um partido oriundo das bases sociais e com forte ligação aos movimentos negros?

Matilde Ribeiro. A explicação ela é teórica, mas, ela é também do cotidiano. Existe racismo e existe racismo institucional. Na sociedade brasileira nós estamos sub-representados em todos os setores considerados setores competitivos ou setores que tem legitimidade pública, nós estamos sub-representados nas câmaras municipais, nas assembleias legislativas, nas câmaras federais, nos órgãos de governo e estamos super representados nas periferias, nas camadas pobres da população, não seria diferente essa condição na estrutura do governo federal, nós não temos uma condição de varinha de condon. Em todos os partidos brasileiros e há um debate intenso sobre isso sobre a representação no poder e a necessidade da reforma política da reforma partidária, justamente para dinamizar e democratizar esse espaço, mas em todos os partidos brasileiros sejam eles de esquerda ou direita os negros estão sub-representados, logo, isso reflete no executivo, no judiciário, no legislativo. Então, o governo Lula na verdade ele ampliou um pouco mais essa representação, porque se essa pesquisa fosse feita 10 anos antes o índice seria menos de 1 vírgula qualquer coisa, seria 0,00 praticamente, então, assim, há uma dinamicidade, mas não há uma serenidade nisso porque a reprodução da sociedade se dá nesses fatos também. -perfeito. -É nós chegamos a ser 5 ministros negros na estrutura do governo lula... -Isso está na minha pergunta. Está na minha lista também, diga lá, não querendo lhe interromper, fica tranquilo estamos dialogando, tranquilo, tranquilo...

5-Uma outra questão nós temos o órgão específico da questão racial como a SEPPIR, mas se no mesmo governo tivéssemos lideranças expressivas do movimento negro assumindo outras pastas, como a do ministério da educação, um exemplo, que é um ponto estratégico que eu vejo ou a casa civil ou o desenvolvimento agrário por exemplo e mesmo assim a senhora acredita que seria necessário a SEPPIR, ou ÓRGÃO específico?

Matilde Ribeiro. Acredito que sim, a estrutura do governo federal, ela como a estrutura de qualquer instituição pública ela é uma estrutura departamentalizada, cada ministério, cada pasta tem um mandato voltado a um determinado assunto, (30) trinta e tantos ministérios, a superação do racismo ele não pode se dar de maneira departamentalizada, à construção da superação. A construção da superação do racismo tem que se dar num olhar macro, vendo a instituição, a administração pública como um todo. Então a existência da SEPPIR ela é necessária enquanto houver racismo, no sentido de que é preciso ser um órgão coordenador

das políticas de promoção de igualdade racial, um órgão que tem um olhar pro todo da estrutura e que possa através das ações práticas e também dos debates das formulações possa incidir sobre todas essas estruturas, eu não tenho dúvida quanto... claro que a SEPPIR do jeito que está merece aprimoramento, empoderamento, orçamento próprio, não tenho dúvidas dessas necessidades que estou colocando é em relação a missão. A missão de ter um órgão que seja indutor perante os outros destes políticos é fundamental; então como eu dizia a pouco, nós chegamos a ter 5 ministros negros na estrutura do governo desde 2002, hoje nós temos uma.. -É uma dinâmica,tem que ser analisada -exatamente -têm que ser analisada, - perfeito. -mas a existência do órgão é fato é importante; -certo, certo

6- A senhora falou em 5, mas tenho notícias de 4 negros; em 2003 então quando o PT assumiu o governo federal pela 1ª vez eram 4 negros, a senhora falou em 5.

-Certo vamos checar : Benedita, Marina (marina), Orlando Silva, não Orlando Silva não estava em 2003, a não eu to contando no geral.

-A então tá tranquilo, eu to contando só na posse do governo; do 1º governo quando assumiu o governo lula, pelas minhas contas eram 4, a senhora, o Gilberto Gil a Marina Silva e Benedita da Silva.

-Ok depois vem o orlando silva no processo.

-Perfeito, perfeito. E hoje somos somente um negro, só uma negra está ocupando o cargo; um cargo de escalão, ou escalão, e assim mesmo na secretaria específica, isso lhe preocupa ou a senhora que faz parte?

Matilde Ribeiro. Não, não acho que faz parte não. É preocupante, porque eu entendo que a postura de superação do racismo e a proposição pra isso envolvem vários elementos, envolve a necessidade da existência do órgão específico, envolve a incidência no orçamento público como um todo, envolve a necessidade de formulação de propostas efetivas e a execução delas e envolve também a simbologia da representação do poder. E nesse sentido é um retrocesso. Eu posso entender retoricamente de que o poder é dinâmico, de que as decisões dentro das estruturas do poder são dinâmicas, mas eu acho que falta atenção a essa questão, acho não; tenho certeza disso; É preocupante.

7- Com a chegada ao poder de um partido de esquerda houve um avanço das mulheres na chegada ao poder, as mulheres negras estão acompanhando esse avanço, o que a senhora acha ou o que falta?

Matilde Ribeiro. Nós Temos uma situação de que a construção da discriminação e dos “ismos”, o machismo, o racismo e junto com a homofobia e tudo mais são construção bastante... cada uma tem a sua densidade, a sua marca e existem as somatórias delas. Não é fácil sem dúvida ser mulher negra na estrutura de poder porque a remitência da discriminação ela passa a ser dupla ou tripla considerando também a condição social. O movimento negro e as mulheres negras em particular através das suas organizações tiveram e tem canais de negociação com a estrutura de governo. No caso as mulheres negras ainda tem mais de uma porta, tem a SEPPIR, mas tem também a secretaria de políticas para mulheres de maneira direta e todos os demais órgãos de maneira indireta, então a participação das mulheres negras se deu sim, agora numa dinâmica de poder que nem tudo era fluente; conflitos existiram na relação comigo e também na própria relação com a secretaria de políticas para as mulheres e havia uma queixa dizendo que não havia priorização voltadas a mulheres negras em ambos os órgãos. Eu acho discutível essa questão; porque a questão de gênero e raça, na minha compreensão ela perpassa a construção das políticas de promoção de igualdade racial, mas as dinâmicas e críticas existiram durante esse processo. Um dos programas, por exemplo; que eu entendo que enfrentou essa somatória de discriminações e a busca de superação delas foi o Programa Trabalho Doméstico Cidadão, por exemplo, foi construído no período em que eu estive lá, cujo foco, principal era o empoderamento das trabalhadoras domésticas que são na maioria negra, isso como exemplo de ação.

8- Sim, dentro dessa mesma pergunta. Como é que a Senhora acha; como a Sra. vê o olhar do movimento feminista em geral para a questão da mulher negra?

Matilde Ribeiro. É uma ação conflitante. Eu como participante do movimento feminista e negro desde os anos 80, tive participação junto com tantas outras e vários embates em que as mulheres negras apontavam para o movimento feminista a necessidade desse movimento ser mais responsável na construção das suas formulações políticas e demandas e negociação para políticas públicas com a questão da mulher negra. E nesse processo então ocorreram conflitos importantes, mas não foi uma situação fácil assim também como se deu e tem se dado a relação das mulheres negras com o movimento negro; colocando também a dificuldade da visibilidade para as mulheres dentro deste movimento. São questões conflitantes e que quando se consegue negociar e avançar em formulações e ações consegue-se conquistar maior democracia, isso tem acontecido ao longo do tempo.

9- Perfeito. É com relação ainda ao poder, em 2010 uma mulher foi eleita Presidenta do Brasil e também nos EUA um negro foi eleito Presidente. No Brasil a Senhora acha que ainda falta muito para isso ocorrer? Um negro chegar ao poder de presidente ou uma mulher negra?

Matilde Ribeiro. A democracia ela não é uma situação em que você conquista um espaço e a partir daí, tudo vai se resolver, a construção de agendas e situações democráticas, elas estão sujeitas a intempéries na vida política. Então assim, o fato do Presidente Lula ter sido eleito em 2002, depois de quatro idas as urnas, não significou que a esquerda tem o poder efetivo no país, ou mesmo que os trabalhadores tenham o poder efetivo no país, o fato da Ministra da presidenta Dilma ter sido eleita em 2010 um ato extremamente importante e simbólico não quer dizer que as mulheres tenham todo poder na sociedade. Então com isso estou querendo dizer o seguinte: é importantíssimo nós almejarmos a perspectiva de termos um Presidente ou uma Presidenta negra no país. Agora isso está muito longe de acontecer, porque a sociedade brasileira, eu acho, que ela se tornou bem permeável a participação política das mulheres do que dos negros e mesmo as instituições políticas ainda não estão devidamente... não se colocam de maneira efetiva nessa compreensão da simbologia dos negros no poder. Então tem que haver muita luta ainda e quiçá, se chegarmos nessa condição, mas mesmo quando chegarmos não quer dizer que a luta está concluída, é só uma representação simbólica.

11- Tá certo. Ministra com relação ao Estatuto da Igualdade Social. Por que a Sra. acha que o Estatuto da Igualdade Racial não foi aprovado na sua plenitude conforme desejo do Movimento Negro, faltou influência da SEPPIR, faltou vontade política do governo. O que a Sra. acha?

Matilde Ribeiro. Não. Faltou uma visão mais democrática por todos os lados. O Estatuto da Igualdade Racial antes de ser aprovado, ele tramitou na esfera federal durante praticamente 10 anos, e ele passou por várias formulações. Eu acompanhei no período que fui Ministra vários processos de negociação deste estatuto, e o documento que foi aprovado é muito diferente do documento original e está muito aquém do que foi a construção/desejo da sociedade civil e de avanços na questão racial, mas acho que vale uma reflexão: que várias vezes quando eu estava nesse processo lá em Brasília, eu ouvia falas... mesmo dos agentes que eram ponta de lança no processo que diziam o seguinte: “não existe lei perfeita, existe lei aprovada”. Então o Estatuto da Igualdade Racial que está aprovado, mesmo ele sofrendo recortes e tendo seqüelas em relação ao que era o avanço esperado, ele tem a sua importância; É uma lei aprovada que a gente sempre tem que continuar batalhando para aprimorar e para fazer valer. Eu não tenho dúvida de que é uma boa referência. Agora várias questões ficaram de fora isso é notório, e essas questões que ficaram de fora eles tem que continuarem fazendo parte da agenda política para ter incidência nas próximas leis e as que estão inclusas no estatuto também tem que ser monitoradas, para serem implementadas. É aquele velho jargão ainda... “a luta continua”. Temos mais um instrumento, mas a situação ainda tem que avançar mais e mais.

12-Perfeito. Ministra seguidamente se houve os rumores da extinção da SEPPIR. Recentemente houveram estes rumores. O que a Senhora acha que falta para que tenhamos um órgão pouco vulnerável aos ventos políticos, bem estruturados num governo forte?

Matilde Ribeiro. Eu acho que falta uma consciência política, um posicionamento político por parte da sociedade brasileira, incluindo os tomadores de decisão, da importância deste órgão, porque ninguém questiona, por exemplo: “se o ministério da saúde e o da educação tem que existir ou não”. São questões pactuadas na agenda nacional, o que se questiona é a efetividade destes ministérios que eu citei e de todos os outros. Mas há o questionamento sistemático em relação á importância da existência da SEPPIR, SPM, da Fundação Cultural Palmares, enfim destes órgãos, que são órgão que lidam com políticas focalizadas e no entendimento de muitos, nem deveriam existir e toda hora se fala num orçamento público ou enxugamento da máquina, esses são os primeiros órgãos a serem questionados. A razão disto é a não sedimentação na sociedade do reconhecimento da existência dessas questões sociais como: racismo, machismo, a homofobia, lesbofobia, e assim por diante. Então nós estaremos infelizmente sempre sujeitos a esses questionamentos e as pessoas que coordenam esses órgãos como foi o meu caso também, estarão sempre sob júdice. Nós estamos sempre sendo vigiados como sendo pessoas que não deveriam estar naquele lugar , ou pessoas que algum momento irão cometer alguma ação questionada pela sociedade , faz parte do pacote. Do pacote do racismo, no caso.

13- Perfeito . Ministra na ultima pergunta e não entenda como uma pegadinha mas é uma pergunta interessante. Se a senhora fosse senadora e fosse convidada pra ser ministra da SEPPIR, a sra aceitaria trocar?

Matilde Ribeiro. Depende, nós temos na estrutura do governo federal hoje situações em que deputados federais, senadores ou , pessoas a ocuparam cargos em outras esferas migraram para dentro do executivo. Eu particularmente acho que eu já cumpri minha função, então estou fazendo aqui um exercício fantasioso. Se eu estivesse em algum cargo do poder dependeria muito das circunstâncias ou até mesmo do histórico das pessoas. No meu caso, eu sendo uma pessoa que tem um histórico de militância nos movimentos sociais, sem duvida estaria certa analisar uma situação dessas com muito interesse. Agora dependendo das histórias e das estruturas, os parlamentares talvez optem por se manter na estrutura do parlamento porque é uma estrutura construtiva. É uma estrutura de um embate a partir das idéias o que pode ser interessante pra muitos casos. No momento em que eu fui escolhida, agora falando da real, no momento eu que a fui escolhida para ser ministra eu tinha outras opções de vida, eu abandonei um projeto de morar no Canadá por um ano, eu ia fazer um doutorado através de uma bolsa sanduíche, estudar inglês, ser consultora de uma Universidade importante no Canadá , Eu abri mão disso em 2003 para ser ministra, não me arrependo foi muito importante , mas, eu não estava sem um projeto pessoal e político de vida. Então cada conjuntura vai dar referencias que tem que ser analisados dentro da própria conjuntura. Eu acho possível, um senador se tornar ministro um deputado federal se tornar ministro, ou ministro se tornar senador ou deputado federal faz parte do dialogo e da referência infra-institucional na estrutura da administração publica Brasileira e internacional também. - Certo, certo. Bom eu agradeço a sua contribuição a sua generalidade por participar desta pesquisa e me sinto também lisonjeado compartilhar deste momento da emoção fazendo hoje exatamente (9) nove anos, não é? Que a senhora falou que a senhora assumiu a SEPPIR

Matilde Ribeiro: pois é. Que coincidência - É coincidência. Se a senhora tiver mais alguma coisa para falar.

Matilde Ribeiro: Não. Gostaria de receber o resultado do seu trabalho. Claro, com certeza.

Matilde Ribeiro E desejar boa sorte. - Obrigado e boa sorte também para senhora e dizer também que nós estivemos juntos duas vezes uma quando a senhora era ministra lá na

Floresta Aurora a primeira vez foi em 98 quando o PT ganhou o governo aqui no Rio Grande do sul, e a senhora veio aqui com uma reunião com os negros. **Matilde Ribeiro**-Eu fui várias vezes no RS. Bom é poder fazer essa luta coletiva, não é? - Exatamente. Mais uma vez então muito obrigado e boa sorte para a senhora nesta caminhada. **Matilde Ribeiro**; Obrigada e não esqueça de me enviar esta entrevista.