

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**

Luiz Carlos Rodrigues de Souza

**JUVENTUDE NEGRA E ACESSO A DIREITOS
UM ESTUDO SOBRE AS POLÍTICAS DE AÇÃO AFIRMATIVA NO
BRASIL**

Belo Horizonte

2012

Luiz Carlos Rodrigues Souza

**JUVENTUDE NEGRA E ACESSO A DIREITOS: UM ESTUDO SOBRE
AS POLÍTICAS DE AÇÃO AFIRMATIVA NO BRASIL**

Monografia apresentada ao Programa de Pós Graduação *lato sensu* do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, como parte dos requisitos para a obtenção do grau de Especialista em Políticas Públicas.

Orientadora: Claudia Mayorga

Belo Horizonte

2012



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

Pós-graduação *lato sensu* em Políticas Públicas

A Monografia “**Juventude negra e acesso a direitos: um estudo sobre as Políticas de Ação Afirmativa no Brasil.**”

Elaborada por **Luiz Carlos Rodrigues de Souza**

e aprovada por todos os membros da Banca Examinadora, foi aceita pelo Programa de Pós-Graduação *lato sensu* em Políticas Públicas da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção do título de

ESPECIALISTA EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Belo Horizonte, 20 de Dezembro de 2012.

BANCA EXAMINADORA

.....
Professora. Dra. Claudia Andréa Mayorga Borges
(Orientadora)

.....
Luciana Maria de Souza

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, Amara e Luiz, pelo apoio, pela compreensão e respeito às minhas escolhas. Pelo incentivo à educação como forma de ascensão e busca por direitos.

A Tatiana pelo companheirismo, pela paciência, pelo carinho e ternura. Agradeço pelos seus questionamentos, críticas, sugestões e reflexões, pelas contribuições em geral.

Agradeço, especialmente a minha orientadora Claudia Mayorga, principalmente por aceitar o convite de me orientar. Sua disponibilidade, atenção, sugestões e discussões foram fundamentais para a produção deste trabalho. Os momentos de orientação e Núcleo Conexão de Saberes foram de muito aprendizado. Ela foi muito importante para o meu crescimento acadêmico. Sou muito grato.

Agradeço aos colegas do Núcleo Conexão de Saberes pelo acolhimento e os diálogos acadêmicos.

RESUMO

Rodrigues, Luiz Carlos. Juventude negra e acesso a direitos: um estudo sobre as Políticas de Ação Afirmativa no Brasil. Monografia de Especialização. Departamento de Ciência Política. Universidade Federal de Minas Gerais.

Este estudo busca identificar e entender os impactos das políticas de ação afirmativa para a juventude negra na garantia de acesso a direitos e exercício da cidadania no Brasil. Para isso, foi realizada uma discussão sobre a questão racial na política brasileira que consta desde o período da Colonização, Constituição da República, Estado Novo, Segunda República, Ditadura Militar e período após a Constituição Federal de 1988. Percebe-se que desde as políticas libertárias no século XVIII, as medidas adotadas para dar resposta à questão racial criaram instrumentos para a manutenção do racismo, discriminações raciais e subordinação do negro. Os discursos de branqueamento e “democracia racial” mascararam o racismo e provocaram o alijamento do negro na sociedade. A temática da juventude na política brasileira foi analisada. Foi possível perceber que o jovem passa a fazer parte da agenda governamental somente nos anos 90. Prevalece no discurso político, acadêmico e na sociedade o jovem como problema social, reduzido a aspectos biológicos. A taxa de vitimização de jovens negros é de 132,3% em relação ao jovem branco. Em 2008, no Brasil, do total de jovens negros no país 16,4% haviam acessado o ensino superior, enquanto que os jovens brancos 35,8% acessaram o ensino superior. As políticas de ação afirmativa foram adotadas institucionalmente pelo governo federal em 2002, após a Conferência Mundial Contra o Racismo, a Discriminação Racial e a Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância, em 2001, na cidade de Durban, na África do Sul, com o Programa Nacional de Ações Afirmativas. Atualmente o sistema de cotas tem sido a principal estratégia como garantia de acesso a direitos para a juventude negra e promoção da igualdade racial. A educação é vista como um instrumento de ascensão do negro e o rompimento de uma trajetória de exclusão em vários setores da sociedade.

Palavras-chave: Questão racial, juventude, Políticas Públicas, Políticas de ação afirmativa, ação afirmativa, desigualdades raciais.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

GRÁFICO 1 - Taxa bruta de escolaridade no ensino superior (18 a 24 anos) da população residente, segundo os grupos de cor ou raça selecionados (brancos e pretos & pardos) e sexo, Brasil, 1988, 1998 e 2008 (em % da população que frequentava o ensino superior dividido pela população de 18 a 24 anos)	49
TABELA 1 - População brasileira de 15 a 29 anos	50

LISTA DE SIGLAS

I ENJUNE	- I Encontro Nacional da Juventude Negra
I ENEN	- I Encontro Nacional das Entidades Negras brasileiras
FHC	- Fernando Henrique Cardoso
FIPIR	- Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial
FNB	- Federação Negra Brasileira
GTI	- Grupo de Trabalho Intergovernamental
IPEA	- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
PLANAPIR	- Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial
PNDH	- Plano Nacional de Direitos Humanos
PROUNI	- Programa Universidade para todos
PDE	- Plano de Desenvolvimento da Educação
REUNI	- Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SEPPIR	- Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
UHC	- União dos Homens de Cor
TEN	- Teatro Experimental do Negro

Sumário

1. INTRODUÇÃO	9
2. A QUESTÃO RACIAL NA POLÍTICA BRASILEIRA: COLONIZAÇÃO, REPÚBLICA, ESTADO NOVO, DITADURA MILITAR, PÓS 1988 E PÓS 2000	13
2.1 Escravismo, branqueamento e “democracia racial”	13
2. 2 Momento pós Constituição Federal de 1988 e pós anos 2000: estado e políticas de promoção da igualdade racial	22
3. JUVENTUDES E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL.....	28
3.1 Juventude: “sujeito social” ou “problema social”	28
3.2 Questão juvenil, raça e a política brasileira.....	31
4. POLÍTICAS DE AÇÃO AFIRMATIVA: UMA BUSCA PELA IGUALDADE	36
4.1 Ação afirmativa: história e política	37
4.2 Políticas Universais e/ou Políticas de Ação Afirmativa.....	45
4.3 Juventude negra em foco	48
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	53
REFERÊNCIAS	58

1. INTRODUÇÃO

Em dados mais recentes divulgados pela Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) em a “Juventude Negra e Políticas de Promoção da Igualdade Racial”, informa que atualmente os jovens somam mais de 51,3 milhões da população no Brasil. Do total de aproximadamente 51,3 milhões de jovens no país, 53% são negros. Os jovens negros são em maior número não só em relação ao número de jovens brancos, como também nos altos índices de homicídios (WALSELFISZ, 2012), é também a população que menos acessa à educação em nível médio e ensino superior.

A menção à raça, antes mesmo de ser citada no Brasil, estava atrelada à colonização do país e das Américas. Os colonizadores usaram da mão de obra escrava dos negros para explorar os bens e as terras do país. Logo após a abolição da escravatura a política brasileira fora influenciada pelo racismo científico, adotando a política de embranquecimento da população brasileira na busca da modernização e do desenvolvimento. Para o pensamento vigente naquele momento, o Brasil era um país fadado ao fracasso devido a sua composição racial (HASENBALG, 2005).

Outro discurso conhecido na história política do país é a “democracia racial”. Tal medida foi adotada no Estado Novo (1937-1945) e na Segunda República (1945-1964). Gilberto Freyre é considerado o pai da democracia racial. Sua obra, *Casa Grande e Senzala* foi determinante para esse modelo de política como resposta para a questão racial naquele momento. Entendia-se que no Brasil existia uma “harmonia racial”. A ideia era a construção de uma identidade brasileira única e híbrida. Mais tarde com o “Ciclo de Estudos da UNESCO” essa imagem positiva das relações raciais no Brasil foi desmascarada, assim ficou conhecido como o mito da democracia racial.

A proposta de políticas de promoção da igualdade racial, assumida pelo governo federal através do Programa Nacional de Ações Afirmativas (maio, 2002) e do Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial/PLANAPIR (2009), visa a promover a inclusão e a igualdade de oportunidades, assim como combater o racismo. Através de ações em vários eixos como o trabalho e renda, educação, cultura, desenvolvimento econômico, saúde e segurança pública, estabelecem condições de desenvolvimento humano para esse seguimento da população.

Com vista a estas medidas, planos e leis aprovadas pelo governo federal no objetivo de promoção da igualdade racial a partir da ação afirmativa é que é apresentado o problema desta pesquisa. As políticas de ação afirmativa no Brasil têm garantido o acesso a direitos e o exercício da cidadania da juventude negra. Passados dez anos depois do Programa Nacional de Ações Afirmativas (maio, 2002), ao qual o governo assumiu

institucionalmente a Ação Afirmativa, quais foram os avanços e quais têm sido os desafios para a sua implantação e execução.

O interesse em estudar juventude negra, perpassa por motivos dentro da prática profissional e razões pessoais. Foi possível vivenciar os desafios que é ser jovem pardo e pobre nesse país, em um bairro onde não se encontravam políticas destinadas à juventude. Chegar ao ensino superior foi preciso mérito próprio, o auxílio de algumas pessoas para o ingresso no ensino superior e uma bolsa parcial remanescente pelo Programa Universidade para Todos (PROUNI).

Para realizar este debate, o estudo foi estruturado em três capítulos, que possibilitaram alcançar os objetivos propostos.

No capítulo 1 **A questão racial na política brasileira: colonização, república, estado novo, ditadura militar, pós 1988 e pós 2000 discutiu-se** acerca das medidas e políticas adotadas pela política brasileira em relação à questão racial. Dois discursos políticos foram analisados: o branqueamento racial e a democracia racial. Através da história e da análise política, constatou-se que as políticas adotadas desde o século XVIII têm contribuído para o racismo, desigualdades raciais e a subordinação do negro. O movimento negro, diferente daquilo que muitos pensam, desde o escravismo tem resistido e reivindicado os direitos do negro. O Movimento negro passou por um momento de adormecimento no início da década de 1960, que logo, na década de 1970 voltou ao cenário político. Na escrita da Carta da Constituição Federal de 1988, eles têm uma importante participação conseguindo incluir decisões importantes no texto em favor da população negra. Na Marcha do Tricentenário da Morte de Zumbi, em 1995, a questão racial entra na agenda governamental com a entrega do Programa de Superação do Racismo e da Desigualdade Racial do movimento negro para o então Presidente da República. Outro evento importante para a discussão do racismo, no Brasil, foi a Conferência Mundial Contra o Racismo, a Discriminação Racial e a Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância, em 2001 na cidade de Durban na África do Sul.

No capítulo 2 **Juventude e Políticas, Públicas no Brasil** desenvolveu-se a concepção de jovem, adotada para esta pesquisa. Concepção de juventude defendida por Abramo (1997), Dayrell (2003, 2009) e outros estudiosos. Adotou-se a percepção do jovem como sujeito social. A juventude frequentemente tem sido associada a um “vir a ser”, numa visão desenvolvimentista ou como um período de moratória. Uma imagem do jovem como um ser à espera da vida adulta, em estágio de suspensão. As políticas brasileiras identificam e entendem a juventude a partir de uma ótica etária, enxergam-na como causadora da desordem social, como problema social. Ainda prevalece no Brasil, um ranço na visão sobre a juventude: delinquência juvenil e problema social. Apresentam-se como as políticas para esse segmento da população têm sido construídas no Brasil. Um dos objetivos

principais identificados nestas políticas, é que elas são destinadas a ocupação do tempo livre do jovem. Observa-se que existem algumas representações normativas sobre a juventude. As políticas destinadas à juventude, normalmente atendem um público amplo; são poucas iniciativas que têm o jovem como foco principal. Pode-se perceber que as políticas no Brasil são elaboradas para a juventude, ao invés de serem políticas de/para/com a juventude.

No capítulo 3 **Políticas de Ação Afirmativa: uma busca pela igualdade** relata-se o debate sobre a ação afirmativa, os argumentos contra e prós. Nos argumentos contra encontram-se os conceitos de base como miscigenação, mérito e constitucionalidade. Houve debates sobre o conceito e a origem do termo ação afirmativa. Constatou-se que o público a que se destinam as políticas de ação afirmativa são todas as minorias que sofreram ou sofrem privações de direitos. As políticas de ação afirmativa visam à superação e reparação. Discutiu-se que as políticas universalistas são insuficientes para eliminar as desigualdades raciais. Mas a proposta das políticas de ação afirmativa não visa a uma substituição, ao contrário, visa a uma associação dos dois modelos para a promoção da igualdade racial (GUIMARÃES, 1999). O princípio que rege as políticas de ação afirmativa é a igualdade. Ao final do capítulo, foram debatidos os avanços na política brasileira com relação ao acesso a direitos da juventude negra com a adoção da ação afirmativa. Alguns dados coletados demonstram resultados ainda isolados e concentrados na educação. Esta, tem sido uma bandeira pelos movimentos sociais negros. Ela é vista como um instrumento de ascensão do negro.

Pode-se perceber que, desde as políticas libertárias do século XVIII, as medidas adotadas pela política brasileira em resposta à questão racial no país, só contribuíram para o alijamento do negro na sociedade e para as desigualdades raciais.

A questão racial e juvenil juntas apresenta ser um paradoxo para a política brasileira. Ser jovem é um desafio no país. Ser jovem e negro agrava ainda mais os desafios. Há pouco, alguns setores da sociedade brasileira têm considerado o jovem como um sujeito de direitos, um ator social. Mas ainda prevalece a imagem do jovem, como problema social, causador da desordem social. Entende-se que a juventude diz respeito a um período da vida do sujeito, que não possui uma faixa etária delimitada e vai se dar de acordo com o contexto social, econômico e construção subjetiva do mesmo (DAYRELL, 2003).

Os vários equívocos com relação à elaboração de políticas para a juventude estão relacionados à concepção de juventude e também por ser um processo de cima para baixo. As políticas oferecidas aos jovens não são políticas públicas, são políticas de governo. São políticas dependentes de um programa de governo (KERBAURY, 2005).

Atualmente as principais medidas em ação afirmativa têm se concentrado na educação. Como exemplo, tem a Lei 10639 e o sistema de cotas. Entretanto, são apenas algumas universidades que adotaram o sistema de cotas, outras implantaram somente o sistema de bônus. A disparidade entre jovens (12 a 24 anos) brancos em relação aos negros ao ingressar no ensino superior ainda é grande. Os jovens negros, até o ano de 2008, eram de 16,4%, o de brancos, 35,8% dos jovens que entraram na universidade (Relatório das Desigualdades Raciais, 2009-2010).

As políticas de ação afirmativa têm se apresentado como um modelo de política suficiente para romper com centenas de anos de racismo, desigualdades raciais e subordinação do negro.

2. A QUESTÃO RACIAL NA POLÍTICA BRASILEIRA: COLONIZAÇÃO, REPÚBLICA, ESTADO NOVO, DITADURA MILITAR, PÓS 1988 E PÓS 2000

A discussão e menção de raça no Brasil acompanham o país desde o seu período de colonização, passando pelo processo de constituição como república, até os dias atuais. Sabe-se que a questão racial é um grande problema a que a política brasileira ainda não consegue dar respostas suficientes. Constatam-se ainda formas de racismo, discriminação e desigualdades sociais e raciais no país. Muito antes do conceito de raça chegar ao Brasil em sua forma científica, nos séculos XVIII e XIX, a política de colonização se pautava em questões raciais. Neste capítulo, propõe-se uma revisão conceitual, histórica e social da questão racial na política brasileira, abordando conceitos como relações raciais, racismo, branqueamento, democracia racial e outros. Pôde-se identificar que a partir do ano 2000 houve um aumento expressivo no número de produções de literatura sobre raça e políticas públicas focadas principalmente em dois elementos: Lei 10639 e sua implementação e ações afirmativas. Além disso, na virada do século XIX para o XX, houve uma produção expressiva sobre questão racial, mas na linha do racismo científico. Até os anos 2000 a produção era incipiente e a partir dessa época as produções começaram a crescer. Isso se relaciona com o acesso de uma geração de intelectuais negros/negras à universidade.

Portanto, pretende-se entender como o país ao longo de sua história respondeu à questão racial, quais políticas e estratégias foram adotadas para promover o desenvolvimento do país e garantir os direitos da população negra. Perceber-se-á como a ideia de raça reduzida a aspectos biológicos foi usada como instrumento na colonização e ao ideal de formação brasileira.

2.1 Escravismo, branqueamento e “democracia racial”

Seria difícil, de acordo com muitos estudiosos, definir quando iniciou a categorização de raça. Implicitamente, sem citar raça, identifica-se que o conceito se desenvolveu lado a lado com a história do Brasil e da América Latina. O processo de colonização das Américas seria, talvez, a principal circunstância ao qual a raça serviu como um elemento ou um instrumento norteador, a começar pelo escravismo. Quando se fala de escravismo nas Américas, corresponde à exploração da força de trabalho, tráfico humano e desumanização de um único e exclusivo grupo étnico, os negros. Conforme Mayorga (2011,

p. 76) “raça expressaria a experiência básica, mais profunda e perdurável de dominação colonial que foi imposta sobre as diversas populações no curso da expansão do colonialismo europeu.”

O escravismo no Brasil foi um sistema elaborado pela coroa portuguesa como forma de explorar a terra, colonizar e produzir lucros com o trabalho forçado. Paralelo ao escravismo foram realizadas doações de terras, de forma descontrolada. E a mão de obra explorada nessas terras vinha exportada da África. Pode-se perceber como a ideia de raça estava implicitamente envolvida na política de colonização, mas explícita na sua lógica de considerar os negros uma raça inferior. Para Mayorga (2011) a categoria raça ocupou e ocupa até os dias atuais nas sociedades uma função social, econômica, cultural e política.

A ideia “científica” de raça começou a ser difundida nos meios acadêmicos na Europa entre os Séculos XVIII e XIX. Mas, como foi abordado anteriormente, já era presente no processo de colonização nas Américas. Na percepção de Seyferth (2002, p. 118), “a questão racial estava subjacente aos projetos imigrantistas desde 1818, antes da palavra *raça* fazer parte do vocabulário científico brasileiro e das preocupações com a formação brasileira.”

Entre os séculos XVIII e XIX a noção de raça estava estruturada em aspectos biológicos. Estabelecia-se nesse período que a raça branca/europeia era superior às outras raças (mestiços, asiáticos, africanos, etc.). No contexto do século XIX raça era uma categoria biologizada. Mayorga (2011) ao analisar as circunstâncias pela qual raça originou, ela identifica e aponta dois eixos norteadores: a “colonialidade do poder” e o “eurocentrismo”. Esses dois eixos correspondem ao discurso racial nos séculos acima citados. O eurocentrismo tem como elementos nucleares o evolucionismo e o dualismo. A partir do evolucionismo social se encontrarão o racismo científico, teorias trazidas da Europa para o Brasil por estudiosos da elite brasileira. “Na América, a ideia de raça foi uma maneira de conceder legitimidade às relações de dominação impostas pela colonização; isto é, para sustentar a posição de dominação [...]”(p.76)

O Brasil teve alguns representantes das ideias racialistas, dentre eles, os principais foram Nina Rodrigues, Herbert Spencer e Lacerda. Nina Rodrigues era contra a miscigenação, apoiava a ideia de que ela produzia seres degenerados, mesmo levando em consideração as contribuições do negro na construção do país, acreditava que os negros eram seres inferiores. Lacerda defendia, em seu trabalho apresentado na Europa, que o Brasil dentro de um século seria um país majoritariamente branco. Ele defendia a partir da sua análise da imigração europeia e a grande mortalidade de negros. Lacerda ganhou muitos apoiadores e seguidores de suas teses. Estas teorias ganharam legitimidade e força na cultura, nos meios acadêmicos e na política. Pode-se dizer que a política de branqueamento teve suas raízes no *racismo científico*.

Ideias, tendências e padrões civilizatórios europeus eram trazidos ao Brasil como melhor fórmula a ser seguida para a formação de uma nação.

A constituição da Europa se dará depois da América e a expansão do colonialismo europeu ao resto do mundo possibilitará a elaboração da perspectiva eurocêntrica do conhecimento e com ela a sistematização teórica da ideia de raça, consequência da naturalização dessas relações coloniais de dominação entre europeus e não europeus. (MAYORGA, 2011, p.77)

O escravismo começou a perder força no século XVIII, sendo incompatível com a doutrina capitalista e a proposta de desenvolvimento de uma nação. As leis libertárias do fim do século XVIII e início do século XIX, a exemplo da Lei de Terras de 1850, ainda eram todas de cunho discriminatório e de alijamento do negro.

O ano de 1888 foi um ano importante para o Brasil, não só em razão da abolição da escravatura pela Lei Áurea, mas, principalmente, pela repercussão política que tal medida trouxe para o Brasil. O país tinha uma população majoritariamente de escravizados/as e estes/as se tornaram cidadãos/as. Neste momento viveu-se um “impasse racial”. (ARAÚJO, BARRETO E HEILBORN, 2010)

O “impasse racial” correspondeu ao momento de pensamentos opostos sobre a abolição, ocorrido no final do século XIX. Menezes (1997) *apud* Mayorga (2011) aponta esses elementos deste embate, sendo um deles a organização a favor da abolição tendo como apêndice a preocupação sobre os resultados deste processo sobre os negros e mulatos, a construção da República (1889) e a implantação de bases para o exercício da cidadania.

Para tentarem resolver o “impasse racial” começou a ser discutida a noção de branqueamento. Mais que uma noção, se tornou uma ideologia que norteou a política brasileira pós-abolição. Hasenbalg (2005) entende que o branqueamento se tornou um ideal, podendo ser identificado já no pensamento abolicionista, mais do que uma *racionalização ex-post*; correspondeu a uma fase avançada da mestiçagem da população. Sendo assim, serviu como causa para o pessimismo racial no final do século XIX. Como lembra Mayorga (2011) a diversidade racial era um problema para o projeto de modernização e construção da nacionalidade brasileira.

O pensamento vigente naquele momento no país entendia que o Brasil era um país com o futuro comprometido ao fracasso devido à composição racial. Para as teorias racialistas a miscigenação levava à degeneração da raça humana. E o Brasil era constituído majoritariamente por indivíduos descendentes das raças ditas inferiores.

O preconceito e a discriminação racial apareceram no Brasil como consequências inevitáveis do escravismo. A persistência do preconceito e

discriminação após a destruição do escravismo não é ligada ao dinamismo social do período pós-abolição, mas é interpretada como um fenômeno de atraso cultural, devido ao ritmo desigual de mudanças das várias dimensões dos sistemas econômico, social e cultural. (HASENBALG, 2005, p. 80)

Quando se comparam as relações raciais na época da escravidão entre senhor e escravo, e as relações raciais pós-abolição, percebe-se que ambas têm como elemento central o *poder*, a subordinação de um segmento da população perante outro. Hasenbalg (2005) avalia que a mobilidade ascendente da população negra, foi totalmente barrada pelas formas de segregação, racismo e discriminação pós-abolição, de forma a dar continuidade às desigualdades raciais, e manutenção dos brancos no poder e no topo da hierarquia social. “Desde o fim do escravismo, as iniquidades raciais têm persistido sem o recurso de formas severas de repressão.”(p.234)

Em síntese, pode-se dizer que após a abolição a questão racial perpassa por dois momentos na política brasileira. O primeiro na Primeira República (1889-1929) pelo alijamento dos negros e mestiços através do processo de branqueamento (europeização) do povo. O segundo no Estado Novo (1937-1945) e na Segunda República (1945-1964) pelo mito da “democracia racial”.

Segundo Jaccoud (2008) a proposta de branqueamento na Primeira República (1889-1929) surgiu “como uma forma de conciliar a crença na superioridade branca com a busca do progressivo desaparecimento do negro, cuja presença era interpretada como um mal para o país.”(p.49).

A solução dada, portanto, foi o estímulo à imigração europeia (embranquecimento do país), o estímulo ao trabalho desses imigrantes no campo, substituindo o negro. O negro, por sua vez, não recebeu reparação e nem subsídio para se inserir na sociedade pós-abolição. (ARAÚJO, BARRETO E HEILBORN, 2010). No Brasil, conforme Hasenbalg (2005, p.247), “as suposições racistas do ideal de branqueamento eram que a superioridade branca e o desaparecimento gradual dos negros resolveriam o problema racial brasileiro.”

A questão racial entrou no debate político brasileiro a partir da proposta dos governantes naquele momento, de construir uma “identidade nacional” e realizar a formação brasileira. A Revolução de 1930 marcou o fim da primeira república (1889-1929) e a entrada do Brasil para a modernidade. No Estado Novo (1937-1945) adotaram a política que daria ao Brasil um “povo”, cujo objetivo era realizar a integração das raças e superar as diferenças raciais originais. Para colocá-la em execução houve a anulação das características individuais de cada povo (indígena e negro), sendo elas biológicas, culturais, étnicas, sociais e outras. Portanto, a solução era unificar todos em um sistema social, cultural e político, por uma construção de uma cultura brasileira. Esta política ficou conhecida como “democracia

racial”. (GUIMARÃES, 2001). A este respeito, Jaccoud (2008,) defende que “a coincidência entre a expansão dos princípios republicanos e liberais e a adesão às formulações racistas observadas nas Américas reflete a dificuldade, então observada, para operar o direito individual numa sociedade fundamentalmente hierárquica.”(p.48)

Pode-se dizer que houve uma mutação dos paradigmas teóricos da intelectualidade brasileira. São vários os exemplos e obras que passaram positivamente ou negativamente pela discussão racial. Como exemplo, é citado Gilberto Freyre, com sua importante obra *Casa Grande e Senzala*. (ARAÚJO, BARRETO E HEILBORN, 2010). A obra traz uma perspectiva positiva e uma nostalgia das relações entre negros/as, brancos/as e indígenas. Apresenta uma “harmonia racial”, um exemplo de tolerância cristalizada no conceito de “democracia racial”.

O Brasil tentava passar e exportar essa imagem, de “harmonia racial” ou paraíso racial. Essa tendência era apresentada desde o século XIX até o início do século XX. Houve a imigração de muitos negros estadunidenses para o Brasil com o objetivo de fugir da opressão. Freyre é considerado aquele que colocou o mito das três raças positivamente, que se contrapunham ao pensamento racista das décadas anteriores. (ARAÚJO, BARRETO E HEILBORN, 2010; JACOUD, 2008)

A proposta, conforme Guimarães (2001) era de fundar uma nova nação sem raças humanas, mas com múltiplas culturas que contribuiriam para o desenvolvimento do povo brasileiro. Dentro de tal proposta o Brasil teria uma “civilização híbrida, miscigenada, não apenas europeia, mas produto do cruzamento entre brancos, negros e índios.”(p.123). O autor sintetiza qual era a proposta de constituição de um “povo”, acreditava-se que

o “caldeirão étnico” brasileiro seria capaz de absorver e abraçar as tradições e manifestações culturais de diferentes povos que para aqui imigraram em diferentes épocas; rejeitando apenas aquelas que fossem incompatíveis com a modernidade (superstições, animismo, credulidades, etc.). (GUIMARÃES, 2001, p. 123)

Neste período de definição de um “povo”, uma grande massa de trabalhadores racialmente miscigenada ou negra, até então excluídos com a política de emigração de mão-de-obra europeia adotada na primeira república, foram incorporados ao mercado de trabalho. (GUIMARÃES, 2001)

De acordo com Guimarães (2001), nas políticas, nas artes, buscavam uma solução para a questão racial no Brasil. Era inconcebível para uma pequena parte, branca, da sociedade brasileira naquela época, um povo sem uniformidade cultural e nacional. A solução adotada por muito tempo foi o “transformismo” e “embranquecimento” dos mestiços pela ideologia de “democracia racial”.

Para Guimarães (2001) a “democracia racial” não resolveu os problemas das desigualdades sociais entre brancos e negros, como o direito ao trabalho e renda, ela apenas amenizou algumas questões ideológicas e de discriminação. Corroborando com esta avaliação, Jaccoud (2008) ressalta que “não se observou no período significativa convergência dos indicadores de renda e ocupação dos grupos branco e negro.”(p. 54)

Araújo, Barreto e Heilborn (2010) descrevem que nas décadas de 1930 e 1940, o negro sofria com o preconceito, não só no mercado de trabalho, como também nos espaços públicos. Os imigrantes e descendentes ao terem notícias do nazismo e fascismo crescente na Europa, justificavam, por exemplo, a contratação de brancos como mais aptos. Surgia nesse cenário o orgulho racial. Em 1930 também foi inaugurada a Lei da Nacionalização do Trabalho, a qual obrigava que um terço do mercado de trabalho deveria ser ocupado por brasileiros, o que de certa forma beneficiou negros/as e mestiços. Como Hasenbalg (2005) aponta logo após a década de 1930 se poderia dizer de mudanças com relação à posição social do negro da sociedade, marcado pela crise no sistema de relações vigente. Alguns negros começaram a se incorporar a posições clássicas, associado ao processo de proletarização. Mas como ressalta o autor, “negros e mulatos estão longe de terem atingido uma completa igualdade social e econômica com relação aos brancos.”(p. 81)

Para se entender o impacto da “democracia racial” a massa racialmente negra e mestiça, veja-se: tal política trazia para os negros a sensação de incorporação à sociedade, se comportavam como brasileiros, e ao pensar sobre as suas privações e trajetória de vida não associavam a discriminação sobre sua cor. O que eles não percebiam é que se comportavam a partir de um padrão de “brasileiro”. (GUIMARÃES, 2001). A “democracia racial” pode ser entendida como uma institucionalização de um sistema de condutas, crenças, costumes, práticas e valores.

Segundo Guimarães (2001) a legitimidade sobre a “democracia racial” baseava-se na lenda da “excepcionalidade brasileira”, tornando-se incoerente a exemplo de outros países pós-coloniais, como EUA e Canadá, que adotaram outras políticas para solucionarem o problema da segregação racial através do convívio multicultural e multirracial e com oportunidades mais igualitárias. Entretanto, deve-se acrescentar que depois da abolição, no período do Império, e também na Primeira República os mestiços e negros não contavam com nenhuma assistência e amparo do Estado. Foi somente com o Estado Novo, no governo de Getúlio Vargas, com a legislação social e trabalhista, que os mestiços e negros conquistaram alguns direitos. Tais políticas fizeram com que Getúlio Vargas ganhasse aceitação e popularidade por parte da massa.

Na perspectiva do projeto modernista da era Vargas, década de 1930 e 1940, alguns elementos da cultura negra, ditos como inferiores, passaram a representar a cultura

brasileira. Como exemplo, a feijoada, o samba, etc. O que se percebia nesse quadro era que o Brasil havia alcançado a harmonia entre as raças, os problemas raciais haviam se resolvido. Nesse período, raça havia sido substituída pela categoria “cultura”. Os termos ouvidos naquela época eram integração e assimilação. Mas não era esse paraíso. Naquela década nasceram movimentos que reivindicavam por oportunidades no mercado de trabalho, por auxílio do governo aos negros que viviam precariamente depois da abolição. (ARAÚJO, BARRETO E HEILBORN, 2010)

Foi em meio a mudanças estruturais na política brasileira pelo Estado Novo que houve o primeiro ciclo de mobilização do movimento negro, ao qual surgiu a Frente Negra Brasileira (1931-1937). O movimento negro se constituiu na cidade de São Paulo como centro de divulgação da política antirracista. A Federação Negra Brasileira (FNB) era uma organização de natureza étnica e cujo objetivo era cultivar os valores comunitários específicos. Diante de tal desamparo e falta de proteção, o objetivo da organização era preencher a lacuna que o Estado deixava no atendimento ao negro. Só que a FNB foi extinta pelo Estado Novo. Guimarães (2001) acrescenta que a FNB era majoritariamente de direita e de corte fascista. As pessoas dentro das chamadas Elites Negras, possuíam maiores níveis de escolaridade, exerciam cargos de chefia na Frente Negra Brasileira. Essas pessoas se diferenciavam da massa de trabalhadores.

Em 1932, houve a Revolução Constitucionalista Paulista, da qual os negros se recusaram participar, e resolveram apoiar o golpe de Vargas, em 1937, diante de algumas contrapartidas que correspondiam às suas reivindicações.

De acordo com Guimarães (2001), o processo de nacionalização dos vários regionalismos culturais existentes no Brasil serviu de base e deu força para o federalismo político no início da Segunda República. Vale ressaltar, como diz o autor, todos os regionalismos culturais eram de cunho racial, todos atravessados pela integração dos negros à sociedade de classes, inseridos como trabalhadores e denominados “brasileiros”.

Ressurgem e surgem vários grupos contra o racismo nos meados da década de 1940. Duas entidades se distinguiram e fizeram a diferença na época: a União dos Homens de Cor (UHC) e o Teatro Experimental do Negro (TEN). O objetivo dessas organizações e grupos era principalmente dar visibilidade à temática do preconceito racial, como também propiciar a proteção social do negro. (ARAÚJO, BARRETO E HEILBORN, 2010)

O TEN foi considerado a principal organização negra do país. Tinha cunho cultural e um dos seus objetivos era proporcionar e fomentar as artes cênicas brasileiras entre os negros. Mais tarde ele se tornou num projeto de formação profissional, assim como um espaço de recuperação da imagem e auto-estima dos negros brasileiros. (GUIMARÃES, 2001). O TEN marcava uma nova forma de representação do negro/a, com objetivos em

pauta que diferenciavam de outros grupos. Dentre a pauta do grupo estava a reivindicação do reconhecimento civilizatório da herança africana e da personalidade afro-brasileira.

Entre as décadas de 1940 e 1960, alguns estudiosos investigaram sobre as relações raciais no Brasil. Algumas perguntas estavam sem resposta ou contradiziam. O Brasil apresentava-se como paraíso racial e do outro lado os negros diziam sofrer com preconceito racial. Estas questões orientaram vários trabalhos na época. Segundo Mayorga (2011, p. 87) “foi a perspectiva sobre o Brasil como paraíso racial que justificou a realização de uma série de pesquisas no país que ficaram conhecidas como ‘ciclo de estudos UNESCO’ (1953-1956).”

Cientistas sociais brasileiros e estrangeiros haviam assumido como desafio intelectual não apenas tornar inteligível o cenário racial brasileiro, mas também responder à recorrente questão da incorporação de determinados segmentos sociais à modernidade. (MAIO, 2000, p. 117)

Foram várias as investigações no decorrer do pós-guerra (1950) no Brasil. O que orientou estes estudos foi a intenção do país em exportar uma imagem de “harmonia racial” entre as raças para outros países. “Sob a égide de uma “democracia racial”, a UNESCO, ainda sob o impacto do Holocausto, esforçava-se para combater a ideologia racista que serviu de suporte e operação da máquina infernal nazista.” (MAIO, 2000, p. 116). Dentre os pesquisadores estão: Luiz Aguiar da Costa Pinto, Oracy Nogueira, Florestan Fernandes e Roger Bastide. Dentre eles, o que teve maior expressão foi Fernandes, em seu trabalho ele equacionava ao mesmo tempo raça e classe, mas em uma perspectiva histórico-funcionalista francesa. Ele deu o primeiro passo para desmistificar a “democracia racial” e apresentá-la como categoria mistificadora das relações raciais no Brasil. Fernandes sugeriu que existia no Brasil “preconceito de ter preconceito”. Pessoas que eram portadoras de preconceito e racistas e não afirmavam abertamente. (ARAÚJO, BARRETO E HEILBORN, 2010).

Hasenbalg (2005) acrescenta que em meio a este novo cenário é em 1952 com a Lei Afonso Arinos que o preconceito racial no país é criminalizado, categorizado como crime de contravenção. Mas como ressalta Guimarães (2001) mesmo com a declaração da Lei de Criminalização do Preconceito de cor, ainda não foi adotado, no Brasil, naquele momento medidas para coibir e punir a prática de racismo e de discriminação racial.

De acordo com Maio (2000) a realização do “ciclo de estudos da UNESCO” serviu como rompimento com a crença vigente naquele momento acerca das relações raciais no Brasil. O autor afirma que “a utopia racial brasileira foi colocada em questão.” (p.116). Os trabalhos demonstraram serem falsas as crenças do mito da “democracia racial” brasileira.

Para Fernandes *apud* Araújo, Barreto e Heilborn (2010) a “democracia racial” seria um ofuscamento da realidade social e das relações raciais no Brasil. Em outras palavras, ela poderia ser entendida como uma “ideologia”, ou o mascaramento da realidade, de dominação dos brancos/as sobre negros/as.

De acordo com Guimarães (2002), muitos atribuem o termo “democracia racial” à Freyre, mas ele foi cunhado pela primeira vez neste ciclo de estudo da UNESCO no Brasil, pelo pesquisador Charles Wagley.

Para Guimarães (2002) o “ciclo de estudos” da UNESCO na década de 1950 desmascarou e impediu o Brasil de importar a imagem de paraíso racial. Eles apresentaram e denunciaram que o Brasil é um país racista. Os estudos fortaleceram os movimentos sociais que tinham subsídios para comprovar a opressão racial. Estes estudos inauguraram o uso da categoria raça como um construto social, histórico e político que não possui bases biológicas.

Conforme aponta Guimarães (2001), com o golpe de 1964 até o ano de 1978 os movimentos sociais negros adormeceram, quando ele volta ao cenário público com o Movimento Negro Unificado (MNU). Com o Golpe Militar e as formas duras de governo, lideranças significativas do TEN exilaram-se. O movimento negro voltou a ter visibilidade no auge com os movimentos civis pró-democratização. Conforme Hasenbalg (2005) “a ideologia racial do Brasil, além de inibir a articulação de demandas autônomas dos negros, não é neutra com relação a outras áreas de conflito social.”(p. 254)

Segundo Araújo, Barreto e Heilborn (2010) o movimento foi se alicerçando a partir do diálogo com outros movimentos sociais e sindicais contestadores da ordem militar. Reuniam-se para contestar as bases ideológicas estruturadas no mito da “democracia racial”. Eles são influenciados pelas ideias de esquerda, e logo viram a possibilidade e um cenário político propício para a construção de um movimento nacional contra o racismo. O MNU foi inaugurado em 1979, ele toma uma frente de esquerda e um racismo radical. O movimento negro da década de 1980 foi alicerçado por líderes da esquerda, por jovens universitários e por aqueles que se preocupavam com a influência cultural “brasileira” que emprenhava na realidade dos negros, caracterizada pela incitação ao consumo.

No Brasil, nas décadas de 1980 e 1990, houve um grande interesse pela classificação racial. Segundo Peter Frey *apud* Araújo, Barreto e Heilborn (2010), existem no Brasil três classificações de raça: a primeira, é a do IBGE; a segunda, dos movimentos negros e a terceira, popular. O IBGE limita a cor entre preto, pardo, branco, amarelo e indígena; os movimentos negros limitam entre branco ou preto e, por último, a perspectiva popular que cria incontáveis categorias.

De acordo com Guimarães (2002) existem três momentos da “democracia racial”: o *ideal*, momento de elaboração da proposta (período do Estado Novo); o *pacto*,

momento de apropriação do conceito e de aliança dos diversos atores envolvidos (período nacionalista da República Populista – entre 1945 e 1964); e o *mito*, momento de quebra do pacto e ela é vista como uma mentira (Golpe Militar e a ascensão da ditadura em 1964). Segundo Jaccoud (2008) “o ideal da “democracia racial” impõe-se, entretanto, como hegemônico, vigorando praticamente até o final dos anos 1980.”(p. 53)

A proposta de “democracia racial” era uma estratégia para vender uma imagem sobre as relações raciais no Brasil que entrou em desconfiança depois da década de 1950 com o “ciclo de estudos da UNESCO”, como foi apontada anteriormente. Mas ainda perdurou e ainda é presente em políticas adotadas por alguns governos e na própria cultura, para responder a questão racial. A este respeito, Hasenbalg (2005) aponta que,

A desmobilização produzida pela ideologia racial vigente na sociedade civil tem sido reforçada pela produção simbólica do estado (legislação e medidas constitucionais) e pelas afirmativas ritualísticas das autoridades do próprio estado, no sentido de que o objetivo nacional de integração racial já foi atingido. (HASENBALG, 2005, p. 254)

Como se pode ver a ideia de raça no Brasil sofreu grande influência do racismo científico exportado da Europa. O racismo científico e a sociedade capitalista construíram uma ideia de raça reduzida a aspectos biológicos, assim como a atributos, criando um sistema de estratificação racial e social, de subordinação e de dominação de um grupo sobre o outro. Tais mecanismos racistas e discriminatórios impediram a mobilidade social e geográfica do negro na sociedade.

2. 2 Momento pós Constituição Federal de 1988 e pós anos 2000: estado e políticas de promoção da igualdade racial

A Constituição Federal de 1988, conhecida como a “Constituição Cidadã”, ressaltava a igualdade, a democracia e a cidadania. Segundo Jaccoud (2008) na confecção da Constituição esteve fortemente presente no debate a chamada “dívida social”, relacionada às desigualdades sociais pelo qual o país passou nas décadas anteriores.

O texto da Constituição Federal de 1988 trouxe um novo conceito de direitos sociais e proteção social, alicerçados na seguridade social, cujo objetivo era garantir os direitos sociais às camadas mais pobres, ao exercício da cidadania e a democracia. “Nesse período, a reafirmação do diagnóstico no qual o negro é associado à situação de miséria que predomina nas camadas de menor renda da população.” (JACCOUD, 2008, p.57)

Depois da importante participação política do movimento negro na Constituição de 1988, marcada como uma das mais importantes de muitas conquistas foi também um elemento para novas mobilizações e ações do ativismo.

Dois processos, na década de 1980, foram fundamentais para a organização e articulação do movimento negro: o centenário da abolição da escravatura e a elaboração da nova Constituição da República. (ARAÚJO, BARRETO E HEILBORN, 2010).

Outra ação importante pós-constituente que marca o debate do racismo e a questão racial foi a promulgação da Lei 7716/1989, que define os crimes resultantes do racismo e preconceito de raça e cor, reconhece a posse de terra dos quilombolas e cria a Fundação Cultural Palmares. (LIMA, 2010)

São destacados alguns eventos importantes que marcam uma mudança de paradigmas na política brasileira com relação à questão racial, como apontam Guimarães, (2001) e Lima (2010) e outros estudiosos da questão racial.

- **Marcha do Tricentenário da Morte de Zumbi, 1995;**
- **Conferência Mundial Contra o Racismo, a Discriminação Racial e a Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância, 2001, Durban/África do Sul;**

Na Conferência Mundial Contra o Racismo na África do Sul, o Brasil assumiu o compromisso de participar; esteve presente desde a elaboração do evento, e ratificou a “Declaração de Durban”. A partir de então se deixou de falar em políticas universalistas e se passou a tratar da questão racial e se decidiu defender como solução, políticas afirmativas. A Conferência é uma importante referência para a mudança de paradigmas na formulação de políticas de promoção da igualdade racial no país. É considerado nas palavras de Lima (2010) como “o ponto de inflexão da temática racial na agenda governamental.” (p. 80). Ao analisar esses momentos de abertura para a discussão e inclusão da questão racial de forma mais institucional na política brasileira, segundo Mayorga (2011, p. 71) houve uma “[...] pressão e a expectativa de organismos internacionais sobre uma posição mais incisiva do Brasil no combate ao racismo [...]”

Houve um crescimento das lideranças e profissionalização. Com esse fortalecimento foi realizada, a partir de novas demandas, o I Encontro Nacional de Entidades Negras (São Paulo, 1991). Nesse encontro cerca de dezenove federações das 27 no país estavam representadas.

A década de 1990 foi marcada pelo crescimento do movimento negro e um deslocamento de postura perante o Estado e a sociedade. E também ocorreu nesse período um processo de institucionalização de suas práticas sociais, configurando em associações

civis. “A partir da segunda metade da década de 1990 acelera-se um processo de mudanças acerca das questões raciais, marcado fortemente por uma aproximação entre o Movimento Negro e o Estado brasileiro.” (LIMA, 2010, p. 79)

As reivindicações do movimento negro vigente desejavam a reforma democrática em favor da igualdade de direitos em todas as esferas, pública e privada, e a defesa do pluralismo étnico-racial. Estão no escopo das reivindicações além do reconhecimento, a disseminação e valorização do patrimônio cultural do negro.

O movimento negro tem alertado a sociedade brasileira e o Estado sobre os efeitos negativos do racismo nas condições de vida dos negros no Brasil. Este mesmo movimento e grupos variados que lutam contra o preconceito racial reivindicam também uma educação democrática que trate de maneira positiva a diversidade étnico-racial, identificando no campo da educação um campo prioritário para a construção da igualdade racial. (MAYORGA, 2011, p. 91)

A participação política do movimento frente ao Estado deixou de focar apenas a dimensão cultural, mas passou a reivindicar, propor modificações e ações para a diminuição das desigualdades raciais dentro da educação, do trabalho e da saúde.

Segundo Guimarães (2001), com relação á

participação da mulher negra, com o crescimento do movimento de mulheres negras, com a experiência e ampliação do ativismo, o grupo foi se expandindo. Passaram de apenas grupos coletivos para organizações não governamentais. A partir do crescimento intelectual das lideranças e institucionalizações dos grupos e as organizações, as mulheres tornaram visível seu protagonismo no cenário político e na defesa da garantia de direitos. Foi possível a realização do Fórum Nacional de Mulheres Negras e a participação na Conferência Mundial Contra o Racismo (Durban/África do Sul, 2001). (LIMA, 2010)

O Movimento Negro tem atualmente como principal reivindicação, segundo Guimarães 2001, o reconhecimento de cidadania do negro. Entretanto, seus integrantes não fazem menção à dimensão econômica, dizem respeito ao patrimônio cultural (dimensão cultural e simbólica). Isso quer dizer, o reconhecimento da presença, contribuição e participação dos negros na construção da nação em termos econômicos, políticos e socioculturais.

O 13 de maio, Centenário da Abolição da Escravatura, foi oportuno para o movimento negro questionar a visão do Estado Brasileiro a respeito das relações raciais no país e para denunciar as homenagens do “13 de maio”, fundamentadas na ““democracia racial””. O Movimento negro era a favor de uma data que substituísse o “13 de maio”, ao qual eles entendiam que deveria ser esquecido. Defendiam que deveria ser o dia 20 de novembro, Dia da Consciência Negra. Lima (2010) considera que, “a Marcha de Zumbi foi, em primeiro lugar, uma estratégia para deslocar o foco das atenções da data de Abolição da

Escravatura, 13 de maio, para o dia 20 de novembro, em razão do Dia Nacional da Consciência Negra.” (p.79). Essa data fazia homenagem à data da morte de Zumbi dos Palmares (Quilombola, herói negro na luta contra a escravidão no Brasil). (GUIMARÃES, 2001)

A Marcha de Zumbi foi um evento importante para o movimento negro e de atenção para as demandas da população negra. Houve uma grande participação, cerca de 30 mil pessoas. O lema era “Contra o racismo, pela cidadania e a vida”. Tiveram a presença do Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, com quem a comitativa nacional do movimento se reuniu. Os/as ativistas puderam entregar um documento contendo o Programa de Superação do Racismo e da Desigualdade Racial, o qual denunciava as várias formas de racismo no país, e trazia propostas concretas de políticas públicas e outras reivindicações. (ARAÚJO, BARRETO E HEILBORN, 2010). Um grande resultado posterior foi o decreto de criação do Grupo de trabalho Interministerial (GTI), com a intenção de debater, elaborar e alinhar políticas de valorização da população negra e garantia de direitos, com a participação de cada representante dos ministérios. Constatase que o movimento começa a adotar uma nova abordagem para a questão racial junto ao Estado.

Na primeira fase do movimento, a criação de uma imprensa negra foi tomada como fundamental para informar e conscientizar negros e negras sobre o “preconceito de cor” [...] se nas duas primeiras fases as alianças se davam com posições políticas mais de “centro” e “direita”, a partir da terceira, com forte influência do marxismo, o movimento negro adotará também uma postura anticapitalista. (MAYORGA, 2011, p. 91)

Como um dos destaques, o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), foi lançado no dia 13 de maio de 1996. Foi uma referência para o enfrentamento do racismo e combate às desigualdades no Brasil. Este documento continha iniciativas pioneiras, a curto, médio e longo prazo, no que diz respeito ao enfrentamento estatal das desigualdades raciais e de políticas específicas para a população negra. E no dia 13 de maio de 2002, o governo lançou o II Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH). Foi acrescentado no II PNDH o reconhecimento por parte do Estado brasileiro das graves e sistemáticas violações de direitos humanos através do tráfico de negros e a escravidão, e também da discriminação e marginalização da população negra pós-abolição. No texto, propunha-se que o Estado se comprometesse a elaborar políticas de reparação e promoção da igualdade racial. (ARAÚJO, BARRETO E HEILBORN, 2010; LIMA, 2010).

Segundo Lima (2010) foi neste mesmo período, de criação da II PNDH, a partir de decreto presidencial, que foi apresentado o Programa Nacional de Ações Afirmativas, a ser executado pela Secretaria Nacional de Direitos Humanos do Ministério da Justiça.

De acordo com Lima (2010) considera-se que na gestão do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, houve duas ações fundamentais para a mudança de paradigmas e consolidação de Políticas de Ações Afirmativas. Primeiro a promulgação da Lei 10639/2003, que institui o ensino de história e cultura da África e dos/as afro-brasileiros/as em todas as instituições de ensino do país. A segunda é a criação da Secretaria Para Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), no dia 23 de março de 2003 (Dia Internacional pela Eliminação da Discriminação Racial). A SEPPIR é uma secretaria criada com *status* de Ministério, e transformada em Ministério em 2008. Suas ações concentram em garantir a transversalidade e o debate interministerial em combate ao racismo e a promoção de políticas de igualdade racial. Como parte desta Secretaria, foi criado o Conselho Nacional de Participação da Igualdade Racial, com caráter consultivo. Para Mayroga (2011) a criação da SEPPIR faz parte do processo de institucionalização da questão racial na política brasileira, resultado de ações de um dos atores mais importantes, os movimentos sociais negros.

Vale ressaltar que, os movimentos sociais negros foram quem apresentaram ao governo federal como sugestão para reduzir ou amenizar as desigualdades raciais o modelo de políticas de ação afirmativa. Como eles sempre tiveram a educação como tema central de reivindicação, colocaram como demanda e proposta o sistema de cotas. Este assunto será mais explorado no capítulo sobre as ações afirmativas.

Entre os eventos importantes para o debate e formulação de políticas afirmativas que foram promovidos com o auxílio do Estado, por decreto e participação da sociedade civil, estão a I e II Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial. Constituiu-se a partir destas Conferências, com base nas demandas e debate, o Plano Nacional De Promoção da Igualdade Racial (PLANAPIR), oficializado por decreto em junho de 2009. (LIMA, 2010)

Segundo Lima (2010) é possível identificar três grupos de políticas que norteiam as ações do Estado brasileiro atualmente em relação à questão racial: o primeiro grupo são ações de *repressão* em cumprimento da Lei Afonso Arinos de 1951 que define o crime de racismo e a punição de seu descumprimento; o segundo está relacionado a ações de *culho* “*por reconhecimento com intuito valorativo/ identitário*”, valorização da cultura negra; o terceiro é de *reconhecimento das desigualdades raciais* com o intuito de reduzir e suprir as necessidades da população negra.

Quando se analisa o governo FHC e o governo Lula, pode-se dizer que o primeiro governo, nos seus dois mandatos, tinha como foco evidenciar a situação do negro, por meio de políticas valorativas, mas pouco expressivas. O segundo governo defendia e valorizava a entrada de outros atores no debate político com a proposta de complementar a discussão na elaboração, implementação e controle das políticas de ações afirmativas.

Outro ponto importante no governo Lula que se destaca é a absorção da ideologia do movimento negro dando visibilidade as suas reivindicações. (LIMA, 2010)

Nas considerações de Jaccoud (2008), em uma sociedade marcada pela hierarquia racial, que reforça o lugar de cada um na sociedade é difícil pensar o cumprimento da regra da democracia, de igualdade e harmonia entre os povos em todos os campos. Uma sociedade como a brasileira é considerado equânime a discussão de pobre e negro na sociedade, na qual é discutida a sua inserção social. “O objetivo de redução da desigualdade social tem se mostrado insuficiente face à meta de redução das desigualdades raciais.” (p. 61).

No cenário político, os últimos governos federais têm absorvido o tema e avançaram na promoção de políticas afirmativas. Pode-se dizer, a partir da mudança na agenda governamental para a questão racial, uma ligação, em relação ao mesmo período que se observa um aumento da produção acadêmica, correspondendo ao final do século XX e início do século XXI. Pode-se falar de resultados e uma relação entre política e ciência, tendo como consequência a elaboração e implementação de políticas públicas de promoção da igualdade racial.

Neste capítulo procura-se apresentar como originou e em quais momentos a ideia de raça se difundiu. Pode-se verificar que a ideia de raça no século XVIII estava estruturada em aspectos biológicos e fundamentada no racismo científico. As leis e políticas brasileiras desde o período colonial não tinham outro propósito se não excluir o negro e afastá-lo para a margem da hierarquia social, através do racismo, discriminação, segregação e dominação. Os negros sempre foram sujeitos ativos na história social e política deste país. Há registros de rebeliões e revoltas durante o período de escravismo, durante e depois da abolição e atuação dos movimentos negros. Como aponta Mayorga (2011) é possível encontrar fundamentos que indicam sobre o papel do movimento negro e suas ações que contribuíram de forma igual para a formação da política e sociedade brasileira, a fim de representar o negro, denunciaram a exclusão e o racismo.

Como se pode ver ao longo deste capítulo, as políticas pós-abolição, assim como as leis libertárias do século XVIII, só contribuíram para a manutenção do racismo, das desigualdades sociais e raciais, da discriminação e subordinação da população negra. Como foi descrito, é possível apontar três pilares do discurso da questão racial na política e na sociedade brasileira: eurocentrismo, “colonização do poder” e “democracia racial”. Após a década de 1990 e anos 2000, constatam-se avanços significativos com a aprovação do I e II PNDH, criação da SEPPIR, incluindo também o lançamento do PLANAPIR, para a implantação de políticas de promoção da igualdade racial no país.

3. JUVENTUDES E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

No capítulo anterior, apresentou-se o contexto histórico sobre a questão racial na política brasileira desde a abolição da escravatura ao cenário político atual. Assim como se discutiu sobre o mito da “democracia racial”. Apontou-se como a questão racial a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, mais especificamente na década de 1990 começa a fazer parte da agenda governamental sob uma nova ótica. O novo cenário da questão racial na política brasileira se materializa com mais força no governo Lula, no qual é constituído uma nova gestão para tratar da elaboração, implementação e avaliação das políticas afirmativas.

Neste capítulo pretende-se apresentar uma perspectiva a partir de algumas questões acerca da juventude, algumas visões que sustentam e afirmam a importância desta discussão. Neste sentido explicar-se á sobre algumas compreensões sobre a juventude, dada à necessidade de dizer o que se está dizendo ser juventude. Vê-se que o Estado também está trabalhando sobre uma imagem de jovem ao formular políticas públicas de juventude e colocar o tema em agenda. O foco neste capítulo, portanto é debater sobre a questão juvenil e política brasileira. Como tem sido construída a agenda de políticas públicas de/para/sobre juventude no Brasil, que teve seu início a partir da década de 1990. Poderá ser visto como as políticas públicas dirigiam e ainda dirigem para os jovens com um foco na ocupação do tempo livre e como “problema social”.

3.1 Juventude: “sujeito social” ou “problema social”

Neste tópico apresenta-se uma discussão a fim de conceituar juventude. É necessário, antes de realizar a discussão sobre políticas públicas e juventude, dizer que conceito é este, o que é e de quem se está falando quando se diz juventude. Tendo em vista que, a análise sobre as políticas públicas de juventude perpassa pela discussão daquilo que se compreende ser o que é a juventude.

A juventude na atualidade tem sido motivo de estudos, pesquisas ou projetos sociais, sejam nos centros acadêmicos ou tem sido o centro da discussão na mídia, principalmente quando o assunto é violência. Mas, encontra-se diversas vezes sob uma perspectiva estereotipada e distorcida do que seria a juventude. Em geral é vista como uma fase de “rebeldia”, causadora de desordem social e relacionada à delinquência e ao grande aumento da violência urbana. Ou, em perspectivas que entendem o jovem como um sujeito

incompleto, entendendo-o como em um período de crise, ou seja, apenas como uma fase do desenvolvimento. Encontram-se perspectivas, de cunho muito negativo ou arraigado de preconceitos, e com um caráter de universalidade da adolescência.

Para Dayrell (2003) a juventude diz respeito a um período da vida do sujeito, que não possui uma faixa etária delimitada e vai se dar de acordo com o contexto social, econômico e construção subjetiva do mesmo. Considerando as vivências desses jovens a partir de suas percepções, considerações, atuação e sociabilidade. Ele compreende o jovem como “sujeito social”, a partir da perspectiva que ele afirma recorrer a Charlot, que o entende como um “ser social, com uma determinada origem familiar, que ocupa um determinado lugar social e se encontra inserido em relações sociais.” (p. 43)

Não se pode negar que a adolescência traz indícios biológicos. Ela é um período de transição da infância para a vida adulta em que é marcada biologicamente pela puberdade. Mas, a adolescência não se restringe somente à puberdade, pois os dois conceitos se distinguem muito no que diz respeito à amplitude e suas características (STENGEL, 2000). A juventude vai se dar de acordo com a cultura em que o jovem está inserido, e com um fim indeterminado.

Partimos da ideia que a juventude é, ao mesmo tempo, uma condição social e um tipo de representação. De um lado há um caráter universal dado pelas transformações do indivíduo numa determinada faixa etária. De outro, há diferentes construções históricas e sociais relacionadas a esse tempo/ciclo da vida. De maneira geral, podemos dizer que a entrada da juventude se faz pela fase que chamamos de adolescência e é marcada por transformações biológicas, psicológicas e de inserção social. (DAYRELL, 2009, p. 3).

Na atualidade ainda prevalece uma compreensão muito negativa da juventude, conforme sinalizam Dayrell e Gomes (2009) “a juventude vista na sua condição de transitoriedade, em que o jovem é um ‘vir a ser’, tendo, no futuro, na passagem para a vida adulta, o sentido das suas ações no presente.”(p. 1). Uma perspectiva muito considera na atualidade representada por Calligaris (2000), compreende a juventude como um período de interdição ou moratória. Calligaris (2000) retomando o conceito de moratória citado por E. Erickson, mas em uma perspectiva psicanalítica, define a adolescência como sendo um período de suspensão e adiamento.

Segundo Dayrell (2009) a juventude é, por vezes, entendida em uma perspectiva desenvolvimentista, no sentido de fase ou crise. Muitas instituições compreendem a juventude ainda sob esta ótica, denominam o jovem com “problema social”. Para Kerbaury (2005) esta lógica desenvolvimentista foi e ainda orienta muitas políticas para a juventude

no nosso país, com o objetivo de ocupar o tempo livre do jovem que é um ameaça à ordem social.

Abramo (1997) entende que, os jovens são definidos por muitos como vítimas ou transgressores da ordem, sempre carregados de um sentimento de medo ou de transformação utópica. Eles são a materialização de todos os dilemas e paradoxos existentes que a sociedade tem vivido. Dessa forma, Afonso 2001, defende que não basta falar de uma fase do desenvolvimento humano, deve-se levar em consideração que “o ser humano é um ser integral e seu desenvolvimento implica em inter-relação em suas diversas dimensões (física, emocional, cognitiva, moral e social).”(p.39).

A juventude é, portanto, um momento na vida do sujeito que ultrapassa as marcas do desenvolvimento e se revela como uma construção social. A construção subjetiva e o desenvolvimento integral vão se dar através de um conjunto de relações que combina uma “dinâmica interior” do adolescente e a “dinâmica exterior” que seria as suas relações sociais, essas relações interpessoais se dão no contexto histórico ao qual o sujeito está inserido (AFONSO, 2001).

Portanto, o conceito de juventude, com base na compreensão de Dayrell, proporciona um olhar mais dinâmico sobre a complexidade da condição social, histórica e cultural juvenil. O autor entende que há várias condições juvenis e possibilidades de ser jovem, e poder-se-iam até mesmo adotar no plural o conceito de juventude.

[...] entendemos a juventude como parte de um processo mais amplo de constituição de sujeitos, mas que tem especificidades que marcam a vida de cada um. A juventude constitui um momento determinado, mas não se reduz a uma passagem; ela assume uma importância em si mesma. Todo esse processo é influenciado pelo meio social concreto no qual se desenvolve e pela qualidade das trocas que este proporciona. (DAYRELL, 2003, p. 42).

Em uma mesma perspectiva, Abramo (1997) considera a juventude,

como um movimento de transição no ciclo de vida, da infância para a maturidade, que corresponde a um momento específico e dramático de socialização, em que os indivíduos processam a sua integração e se tornam membros da sociedade, através da aquisição de elementos apropriados da “cultura” e da assunção de papéis adultos. (ABRAMO, 1997, p. 29).

Segundo Carrano (2011) a definição de juventude pela idade no campo das políticas públicas, tem um espaço no debate sobre os jovens, e é um fator que norteia as maneiras de pensar sobre esse público. A definição por idade para o autor se tornou importante, uma vez que, corresponde a elementos objetivos com relação ao público ao qual

será debatido, e os dados orientam a contagem da população, definição de políticas e recursos orçamentários.

Seria reduzir demais a complexidade que corresponde à juventude, que está relacionada ao simbólico, cultural e aos atravessamentos econômicos e sociais que edificam a sociedade, ao enxergar o jovem apenas pela sua idade, afirma Carrano (2011).

Na perspectiva de Abramo (1997), na cultura brasileira a problematização sobre a juventude está atrelada a uma “problematização moral”, carregada de preocupações tanto do Estado quanto da sociedade com relação à ordem moral e o que o jovem pode fazer como parte integrante. A autora fala de um “pânico moral”, que o jovem provoca na sociedade, uma vez que é entendido como uma ameaça à coesão social. Quando se fala de juventude considerada problema e ameaça, os jovens negros e pobres são os mais afetados por tal preconceito.

3.2 Questão juvenil, raça e a política brasileira

Juventude tem sido foco de muitos estudos e de demandas por políticas específicas ao Estado. Entretanto, pode-se observar que existem muitos equívocos em relação à compreensão de juventude na atualidade, conforme foi assinalado no tópico anterior. E a compreensão da condição juvenil influencia diretamente na elaboração de políticas para esse seguimento da população.

O último Censo Demográfico de 2010 apresenta que no Brasil os adolescentes com idade entre 12 e 18 anos, somam um contingente de 12,6% (24.033.745) da população brasileira. Os jovens com idade entre 15 e 24 anos representam 34,6 milhões, eles representam 18,3% da população total (189,6 milhões de habitantes) no ano de 2008.

Vários estudiosos (RUA 1998; SPOSITO, SILVA E SOUZA, 2006; SPOSITO E CARRANO, 2003; KERBAURY, 2005) têm afirmado que as políticas destinadas à juventude começaram a ser pensadas e o tema foi incluso nas agendas governamentais no Brasil a partir da década de 1990. Conforme Kerbauy (2005) a categoria juventude havia sido inclusa na Assembleia Nacional Constituinte de 1988, e o conceito de adolescente no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Esse novo cenário também está associado a modificações como: o aumento da violência, o surgimento do narcotráfico, e a insegurança pública. No início desta década foi percebido também a pouca efetividade do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) logo após a sua promulgação. (SPOSITO E CARRANO, 2003; SPOSITO, SILVA E SOUZA, 2006, UNESCO, 2004). Kerbauy (2005) compreende

que, ao mesmo tempo em que o ECA foi resultado de avanços na defesa dos direitos dos adolescentes, ele também jogou a discussão com relação aos direitos daqueles que adquiriam a maioria legal para uma zona obscura com poucas respostas.

A juventude dos anos 50 esteve associada à delinquência e à transgressão. Nos anos 60 e 70 os jovens estiveram envolvidos em planos políticos, culturais e moral. Eram críticos da ordem vigente e se apresentavam como uma ameaça à ordem social. Já a juventude dos anos 80 foi vista como patológica, por ser consumista, individualista e pela falta de idealismo, mas que no Brasil teve grande participação no processo de redemocratização. Os jovens estiveram envolvidos em organizações políticas. Os anos 90 são marcados pelo retorno da juventude a ações coletivas ou individuais, mas parecida com a juventude dos anos 50, envolvida em transgressões. Sobretudo, envolvida em violência e criminalidade. (ABRAMO, 1997; UNESCO, 2004)

Ainda prevalece no Brasil, um ranço na visão sobre a juventude, de delinquência juvenil e problema social. Kerbaury (2005) avalia que no imaginário social ainda prevalece uma associação da juventude à transgressão, ou pela procura fora da normalidade. A mídia ainda transmite imagens estigmatizadas e estereotipadas dos jovens. Ao discutir sobre políticas de juventude Sposito e Carrano (2003), avaliam que as políticas públicas de juventude no Brasil são orientadas por uma compreensão da juventude como “problema social”, sendo, portanto políticas de controle social. Para eles, os equívocos das políticas de juventude estão diretamente relacionados à compreensão da categoria juventude pelo Estado.

[...] ao se referir à juventude, não tratamos apenas da idade, mas, fundamentalmente, de representações sobre o ciclo da vida. Representações estigmatizadas, e que enxergam o jovem como problema social, estimulam respostas públicas de caráter profilático, tutelam corpos, tempos e espaços e são pouco sensíveis às razões, sentimentos e vivências reais dos sujeitos aos quais se destinam as políticas. (CARRANO, 2011, p.240)

Para continuar a discussão sobre juventude e políticas públicas, assim como para compreender como a questão juvenil tem sido incluída na agenda governamental, pode-se começar por definir políticas públicas. Em uma explicação mais geral, Saravia (2006) define a política pública como um processo de múltiplas decisões públicas na arena política, destinados a manter um equilíbrio social ou penetrar desequilíbrios, a fim de causar mudanças na realidade. Conforme este autor a política pública tem como finalidade a “consolidação da democracia, justiça social, manutenção do poder, felicidade das pessoas – constitui elemento orientador geral das inúmeras ações que compõem determinada política.”(p.29). Rua (1998) entende a política pública como a soma de procedimentos

diretos ou indiretos que correspondem a relações de poder que tem como propósito a resolução de problemas públicos.

Carrano (2011) considera que as políticas públicas são também uma forma de conter as disputas dos grupos envolvidos que objetivam obter os recursos do Estado, que por sua vez são escassos. Esses grupos são políticos, culturais e econômicos e detêm um poder no processo decisório. Para este autor, quando se discute políticas de juventude deve-se considerar todo o processo político, os laços dentro da máquina pública. Quando se deixa de pensar em todo este escopo, comete-se o erro de falar somente da política pública em sua instrumentalidade de gestão de problemas.

De acordo com Rua (1998) a política pública visa a dar respostas. Mas os problemas podem ser compreendidos como “estados de coisas” ou como problema político que venha a ser incluso na agenda governamental. Os “estados de coisas”, segundo a autora, são aquelas “situações mais ou menos prolongadas de incômodo, injustiça, insatisfação ou perigo, que atingem grupos mais ou menos amplos da sociedade sem, todavia chegar a compor a agenda governamental ou mobilizar as autoridades políticas.”(p.732). A autora compreende que a questão juvenil na política brasileira tem sido tratada como “estados de coisas”. Os jovens ainda não se tornaram problemas políticos. Geralmente, as políticas sociais orientadas para os jovens se destinam a uma faixa etária ampla, tendo que competir pelo seu espaço, não é possível perceber a inclusão de uma perspectiva coerente que corresponda com esse período da vida do sujeito ou de formação pensando no futuro a ser construído. (RUA, 1998; SPOSITO E CARRANO, 2003; CARRANO, 2011)

Existe um caráter fragmentário, pelas organizações e instituições políticas ao lidarem com a juventude, segundo Kerbaury (2005). Para a autora o que são oferecidos aos jovens não são políticas públicas, são apenas políticas governamentais. São políticas produzidas e dependentes de um programa de governo.

Sposito e Carrano (2003) identificam quatro modelos de políticas de juventude que se configuraram nos últimos cinquenta anos. O primeiro compreendido entre 1950 e 1980, se destinava à educação e ocupação do tempo livre do jovem. O segundo corresponde ao período entre 1970 e 1985 cujo foco era o controle social. O terceiro entre 1985 e 2000 tinha como objetivo a pobreza e a prevenção à criminalidade. O quarto e último entre os anos de 1990 e 2000, diz respeito às políticas e procuram oferecer ao jovem a profissionalização e a inserção no mercado de trabalho.

Em pesquisa realizada por Sposito, Silva e Souza (2006), a fim de analisar as iniciativas públicas destinadas aos jovens, identificaram que 23% no total de 1.032 das políticas voltadas para a juventude no Brasil, estão no campo da Assistência Social. Esse

dado revela que a questão juvenil está inscrita no terreno da questão social. Os resultados confirmam a constatação de como o Estado tem compreendido a juventude.

Segundo Sposito e Carrano (2003) durante as últimas décadas os adolescentes e aqueles que estão em estado de vulnerabilidade social foram fonte de preocupação tanto para a sociedade civil como para o Estado, especificamente a faixa etária compreendida pelo ECA. Esse grupo, para os autores, está dentro de um duplo recorte, etário (adolescente) e econômico social. Tal recorte pode gerar muitos equívocos no momento da elaboração de ações públicas próprias para a juventude.

De acordo com Rua (1998) as políticas públicas, assim como as políticas de juventude, no Brasil sofrem com regularidades que comprometem ações que podem gerar mudanças no cenário político e social. Elas são *fragmentadas*, por ser difícil formular consensos diante de suas linhas tão rígidas; são marcadas pela *descontinuidade administrativa*, ficam à mercê de laços e compromissos políticos e idiosincrasias pessoais. Algumas ações são pensadas a partir da oferta e não da demanda, e por último é a presença da *clivagem formulação/decisão e implementação* carregada sobre uma visão vertical do ciclo das políticas públicas. Sposito e Carrano (2003) entendem que com relação à questão juvenil no Brasil há atenção voltada para a concepção ampliada de direitos dos adolescentes tendo como base o ECA. Seu conteúdo traz uma discussão de visões conservadoras e aquelas que demonstram muito temor diante do “excesso de direitos”, na qual a principal pauta é a diminuição da maioria penal. Ainda marcada por ser uma concepção restritiva sobre a juventude.

Sposito e Carrano (2003) identificam que na concepção de políticas públicas, no Brasil, existe um campo que corresponde às representações normativas sobre a juventude. Está relacionado a imagens dominantes, de concepções sobre esse ciclo da vida, e que produzem efeitos, incluindo a produção de novas representações, que dizem respeito à relação entre sociedade civil e Estado, um campo de disputas, que impede a participação social dos jovens. “Tratar o tema apenas no eixo da juventude - se as políticas são para os jovens, com os jovens, por meio dos jovens com base neles-, embora importante para o debate público, do ponto de vista analítico, é insuficiente.”(p.20).

Alguns dados que revelam a atual realidade da juventude em nosso país: no último relatório do Mapa da Violência de 2012, o Brasil é o sétimo entre os países com maiores taxas de homicídios de mulheres por 100 mil habitantes. Brasil (4,4), El Salvador (10,3), Trinidad e Tobago (7,9), Guatemala (7,9), Rússia (7,1), Colômbia (6,2) e Belize (4,6). Além disso, outro aspecto importante a ser observado é o perfil das vítimas, a maioria são jovens. Os maiores números de vítimas são jovens entre 15 e 29 anos, 20 e 29 anos, os quais tiveram um grande aumento na última década. Na última década, no Brasil, o número de mortes de mulheres foi de 43,7 mil.

Os dados do relatório da UNESCO de 2004 apresentam que a renda familiar de jovens brancos chega a 2 salários mínimos, enquanto que na família de jovens negros o salário fica em torno de 0,9 salário mínimo. De um conjunto de 47 milhões de jovens brasileiros com idade entre 15 e 29 anos, 40 % vivem em situação de pobreza.

No Mapa da Violência de 2011 – no que se refere aos jovens do Brasil, pode-se ver que as maiores vítimas dos homicídios ainda são jovens, negros, pobres e com baixa escolaridade, um cenário que não muda.

Em 1996, nossa taxa de homicídios juvenis foi de 41,7 em 100 mil. Hoje, com os dados correspondentes a 2008, estamos com 52,9 vítimas juvenis. Jovens mortos em acidentes de transporte: tínhamos 24,2 em cada 100 mil em 1996; agora, são 25,7 em 100 mil. (WAISELFISZ, 2011, p. 7)

Para a formulação de políticas públicas que respondam as reais necessidades e que reconheçam as diversas juventudes é preciso pensar políticas públicas de, para e com a Juventude. Políticas que sejam, segundo Castro e Abramovay (2002), pensadas nas múltiplas juventudes presentes no Brasil, levando em conta sexo, raça, contexto social e gênero. As políticas afirmativas para a população negra, parda e pobre é um exemplo de políticas para e com a juventude. Carrano (2011) percebe que existe “um dualismo no campo das políticas públicas de juventude que se expressa pela distinção entre políticas concebidas com ‘cabeça de jovem’ – atenta à contemporaneidade da condição juvenil – e políticas gestadas na lógica mental do ‘mundo adulto’ e suas instituições.”(p.246, 247). É inconcebível ainda se pensar em políticas que veem o jovem, principalmente os negros e pobres, como problemas sociais.

Carrano (2011) avalia que o Brasil tem avançado no âmbito das representações da Juventude ao pensar políticas orientadas para esse público. E mais, o país tem demonstrado sua preocupação em diversas áreas, e com avanços relevantes, mas ainda insuficientes diante da complexidade dos problemas. Houve avanços principalmente com a criação da Secretaria Nacional e do Conselho Nacional de Juventude, mas ainda não viabilizam políticas integradas e orientadas por representações coerentes.

Considerando as peculiaridades e desafios face ao problema da juventude e à política brasileira, em relação à juventude negra essa realidade é ainda mais alarmante. Ser jovem, negro e pobre no Brasil ainda é uma condição difícil e desigual. Vivenciar a “condição juvenil” pelo jovem negro é estar exposto a violações de direitos. Para Guimarães (2011) “a experiência da juventude negra é fortemente marcada ainda pela desigualdade no acesso ao conjunto de direitos, o que vai moldando o seu lugar na estrutura socioeconômica nacional.”(p. 311)

Segundo Guimarães (2011) a realidade de privação de direitos para a juventude, torna ainda mais presente para a juventude negra, e a deixa mais exposta a violências, tendo sua “condição juvenil” atravessada pela insegurança e ameaça à vida. Carrano (2011) percebe que não será sem disputas e luta social democrática que será possível a mudança do quadro de violações de direitos da maioria dos jovens brasileiros, e de poder vivenciar a “condição juvenil” da melhor forma possível.

São consideráveis os avanços na formulação de políticas públicas destinadas à juventude nas últimas décadas, mas o imaginário social, a mídia e o debate político ainda são orientados por representações da juventude que comprometem a eficiência e eficácia das ações. Vê-se que a “questão juvenil” tem se apresentado apenas como “estado de coisas” e aquilo que são implantadas são políticas de governo, dependentes da gestão vigente. As ações avançaram em áreas especificadas, dignas de nota como a educação e saúde, mas diante da complexidade ainda é insuficiente.

Compartilham-se da compreensão do jovem como sujeito social e sujeito de direitos. O jovem não pode ser reduzido a uma questão etária e biológica. A vivência das juventudes fala de contextos, representações, singularidades e especificidades. E quando se diz da juventude negra no Brasil suas especificidades são marcadas pela exclusão e privação de direitos.

Quando se avaliam os dados mais recentes e estudos sobre a situação da juventude negra no Brasil, fica claro que o jovem negro está numa situação de desvantagem com relação ao jovem branco na sociedade. O número de jovens negros que acessa o ensino superior é menor em comparação ao jovem branco. É o jovem negro que sofre com as várias violências e é vítima de homicídios.

4. POLÍTICAS DE AÇÃO AFIRMATIVA: UMA BUSCA PELA IGUALDADE

Ao analisar o cenário político brasileiro, as respostas dadas à questão racial, percebe-se a difícil e complexa mudança do *status quo* quando o assunto é políticas de promoção da igualdade racial. Apesar das recentes mudanças adotadas pelo Governo Federal e pelos governos locais de políticas de ação afirmativa, ainda se pode ver as desigualdades raciais no Brasil. No primeiro capítulo, no qual se trata da questão racial e da política brasileira, ficou exposto como as políticas libertárias e as medidas adotadas após a abolição dos escravos, na prática deram manutenção e sustentação ao racismo, às desigualdades raciais e subordinação da população negra. No capítulo seguinte, ilustram-se como as elaborações de políticas ainda são para a juventude e não para/com/de juventude.

Além de encontrar uma lacuna no debate com relação à juventude negra. A juventude negra como se observa é vítima de homicídios, da baixa escolaridade e formação profissional, desemprego, violência policial e privação de direitos.

Neste capítulo pretende-se analisar e debater as políticas de ação afirmativa no Brasil. O conceito de ação afirmativa teve origem nos Estados Unidos e foi importado de lá. A sua aplicação à realidade brasileira demanda adaptações e considerações sobre as relações raciais. Acadêmicos e políticos argumentam de forma contrária e a favor das políticas de ação afirmativa. Indagações a respeito, tais como: a ação afirmativa garantiria o acesso a direitos da população negra?, As políticas de ação afirmativa promoveriam a igualdade racial, não acirrariam mais as desigualdades raciais? Essas políticas não colocariam a população negra à margem e aumentaria o hiato entre brancos e negros? Quem são os negros no Brasil, para quem se destinam tais políticas?. Estas e outras questões refletem e orientam os debates e desafios da implantação das políticas de ação afirmativa no Brasil.

Alguns estudiosos ao analisarem a ação afirmativa, sugerem que se deve falar de **ações** afirmativas, por se tratar de várias ações com a mesma proposta e como se configuram as desigualdades raciais no Brasil. As políticas de ação afirmativa no Brasil são o marco do reconhecimento do racismo. Elas visam o posicionamento do Estado ao afirmar a insuficiência das políticas universais no combate às desigualdades raciais.

4.1 Ação afirmativa: história e política

É fundamental realizar um levantamento sobre a origem e como o conceito chegou ao Brasil, sobretudo esclarecer sobre o significado de ação afirmativa, seus objetivos e o público a que se destina.

O conceito de ação afirmativa (*Affirmation Action*) foi introduzido há pouco mais de meio século nos Estados Unidos. Segundo Contins e Santana (1996) o termo foi expresso pela primeira vez pelo presidente John Kennedy no ano de 1961. Eles afirmam que surgia naquele momento o originário modelo de políticas de ação afirmativa. Modelo este que foi trazido para o Brasil. “Seu aparecimento nos EUA está intimamente associado à luta pela dessegregação, pela reivindicação e pela extensão dos direitos civis dos negros.”(p. 210)

Conforme Guimarães (1999) a primeira menção de “ação afirmativa” nos EUA foi na Lei Trabalhista de 1935, com o sentido conhecido hoje, o qual punia os empregadores

que discriminassem seus empregados e exigia que adotassem ações afirmativas para as vítimas, como forma de reparação.

Como nos aponta Santos (2007) em sua análise sobre a origem do termo, a ação afirmativa não foi criada pelos EUA, foi com eles que se consolidaram estas políticas. Entretanto, conforme Wedderburn *apud* Santos (2007), o termo originou-se na Índia em 1919, antes da independência do país, e em meio à colonização britânica, por Bhimrao Ramji Ambedkar (1891-1956), jurista, economista, historiador e pertencia à casta “intocáveis”. Ambedkar proferiu o conceito de ação afirmativa, na sua luta para o fim do regime de castas, pela igualdade entre todos os indianos e a implementação de políticas que promoviam políticas focais aos povos ditos inferiores.

Ao analisar o contexto ao qual o conceito foi empregado nos Estados Unidos, Moehlecke (2002) diz que o país vivia um período de manifestações e reivindicação pela garantia dos princípios democráticos pelos movimentos sociais, sendo o tema central a igualdade de direitos. A autora ressalta que, além do pedido pela eliminação das leis segregacionistas e aprovação de leis anti-segregacionistas, era exigido pelo movimento negro, leis que garantissem principalmente uma melhoria na qualidade e condição de vida da população negra. Como se pode perceber o termo apareceu como sinônimo de igualdade.

Deve-se ter em mente que a legislação inicial dos direitos civis, promulgada na administração Kennedy-Johnson, era composta por leis que coíbiam a segregação e a discriminação raciais, e que visavam, assim criar as condições de igualdade de oportunidades educacionais, de vida e de trabalho entre todos os americanos.(GUIMARÃES, 1999, p.171)

Segundo Moehlecke (2002) outros países também adotaram medidas de ação afirmativa, alguns da Europa Ocidental, Malásia, Índia, Austrália, Canadá, Nigéria, África do Sul, Argentina, Cuba e outros. Na Europa o termo foi empregado como “ação ou discriminação positiva”, na metade da década de 1970. Em 1982, foi aprovado pela União Europeia o “Programa de Ação para a Igualdade de Oportunidades”.

De acordo com a autora as ações afirmativas assumiram e assumem muitas variações conforme se configura a questão racial nos países. Dentre suas formas estão: ações voluntárias, de caráter obrigatório, estratégia mista, estratégias afirmativas. As ações afirmativas foram e são desenvolvidas pelo poder público, setor privado e da sociedade civil. Outra forma muito conhecida que a ação afirmativa assumiu foi o sistema de cotas. Atualmente, no Brasil muitos associam ou resumem a implantação das ações afirmativas ao sistema de cotas. Como será visto adiante a ação afirmativa não corresponde somente ao sistema de cotas, assim como também não tem como público apenas os negros.

A ONU foi inaugurada pós Segunda Grande Guerra, e o principal documento e instrumento que diz sobre seus objetivos e ações é a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948. Nela se encontra a máxima “todos são iguais perante a lei”. Naquele momento existia uma preocupação com o retorno dos ideais do nazismo em relação à diferença entre as raças. Como se pode ver, o racismo, a subordinação e escravidão de grupos pertencentes a uma raça haviam entrado no século XX. Para Piovesan (2008) “a diferença era viabilizada para conceber o “outro” como um ser menor em dignidade e direitos, ou, em situações limites, um ser esvaziado mesmo de qualquer dignidade, um ser descartável, objeto de compra e venda (vida e escravidão) ou de campo de extermínio (vide o nazismo).”(p.888)

Com a Declaração Universal, a diferença entre raças tornou-se fonte de outra preocupação, a de fornecer a determinados segmentos da população uma proteção especial e focada. A diferença não seria um ativo para a violência e o terror, mas de promoção de direitos, como diz Piovesan (2008).

Complementando, Piovesan (2008) assinala que a justiça tem um caráter bidimensional, que corresponde à redistribuição somada ao reconhecimento. “O direito à redistribuição requer medidas de enfrentamento da injustiça econômica, da marginalidade e da desigualdade econômica, por meio da transformação nas estruturas sócio-econômicas e da adoção de uma política de redistribuição”. (p.889)

Diante desse debate, como lembra Piovesan (2008), a ONU sancionou, em 1965, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial. O Brasil, entre os 170 Estados a ratificou, no dia 27 de março de 1968.

A década de 1970, no Brasil, foi marcada pela descrença e descrédito dos paradigmas deterministas das ciências sociais e pelo golpe militar. Para Guimarães (1999) esse momento possibilitou uma imagem menos otimistas sobre as relações raciais no Brasil e a queda de algumas utopias políticas. Ele diz que se criou, “uma interpretação do Brasil na qual as desigualdades, as hierarquias, os particularismos e os privilégios passavam a fazer parte de seu *ethos*, de sua ideologia, de sua estrutura mais fundamental.”(p.199)

Conforme destacado no primeiro capítulo, o movimento negro passou por um tempo de adormecimento, que veio a retomar suas ações na década de 1970. Para Telles (2003) as associações de negros antes do fim da década de 1970 tinham objetivos e visão culturalistas e assimilacionistas, e estavam empenhados em garantir políticas clientelistas e corporativistas. Como destacam Contins e Santana (1996), o movimento negro desenvolveu ações e propostas para dar visibilidade às desigualdades existentes entre brancos e negros. Outros pontos a serem lembrados: eles procuraram conscientizar a população brasileira e o Estado sobre o lugar do negro na sociedade, na busca por um espaço. Neste novo momento surgiram novas lideranças e houve uma reformulação de seus objetivos e

reivindicações. Complementando, Telles (2003) diz que o movimento negro começou a denunciar o mito da “democracia racial” e as desigualdades raciais.

Telles (2003) assinala que com a redemocratização a tendência e proposta das décadas anteriores passaram a ficar deslegitimadas pela nova geração de ativistas negros. Contins e Santana (1996) apontam que o movimento negro chegou à década de 1990 e concluem que para avançarem era preciso refletir, propor e garantir a aplicação de políticas públicas ou iniciativas privadas destinadas à população negra. Como lembra Santos (2007) o evento que marcou essa entrada para a década de 1990 foi o I Encontro Nacional das Entidades Negras brasileiras (ENEN), aconteceu em São Paulo, entre 14 e 17 de novembro de 1991. O evento foi desenhado a partir de Encontros Regionais que o precederam. No Encontro participaram 700 delegados representando 17 estados brasileiros.

Para os autores, foi diante desta discussão dentro do movimento negro que surgiram opiniões contra e a favor das ações afirmativas, políticas de cotas, ação compensatória e discriminação positiva.

Ainda na década de 1980, diante das constantes reivindicações do movimento negro, estados como São Paulo (1984), (foi o pioneiro), Bahia (1987), Rio Grande do Sul (1988) e Rio de Janeiro (1991) criaram Conselhos Especiais para a população negra (TELLES, 2003). Como assinala o autor, estes conselhos permitiram a reunião dos grupos que antes estavam divididos, assim como permitiram e possibilitaram uma maior participação frente à redemocratização. “Os negros e feministas, especialmente, conseguiram incluir importantes leis anti-racistas e anti-sexistas na Constituição de 1988”.(p.71). Como se pode perceber o movimento negro foi um importante ator na elaboração do texto da Constituição de 1988, sobretudo para o processo de redemocratização. Um destes resultados, já aprovado, foi a criação do Instituto Fundação Cultural Palmares, como parte da celebração dos cem anos de abolição da escravatura. Dentre os objetivos da Constituição está assegurar e garantir políticas públicas com foco nas condições do negro, promover sua participação no desenvolvimento do país com sua história e cultura. É também a Constituição de 1988, no artigo 5 (inciso 42) que especifica o racismo como crime inafiançável e sujeito à privação de liberdade. Anteriormente, já em 1985, havia sido sancionada a Lei Caó, do Deputado Carlos Oliveira do Santos. A Lei Caó prevê a punição para as práticas de ato de discriminação de raça, cor e sexo. Foi dada essa marca para a lei em referência ao deputado que era assim conhecido. Como se constata, a prática do racismo e da discriminação racial, que antes era apenas contravenção com penas leves, passou a se configurar como crime e como pena à prisão.

Na entrada da década de 1990, muitos brasileiros já não falavam mais em “democracia racial” e reconheciam o país como racista, conforme Telles (2003). O

movimento negro, segundo o autor, foi um dos responsáveis por fazer da “democracia racial” um termo em desuso e sem volta.

Esse novo período seria marcado pelo reconhecimento do racismo por vários setores da sociedade brasileira e o surgimento de pressões para que o Estado ampliasse a cidadania democrática real e os direitos humanos de sua população negra. (p.75)

Para Moehlecke (2002), os movimentos sociais pressionavam o Estado a dar respostas diante das questões de raça, gênero, etnia, e a adoção de políticas focadas em atender as minorias, como a ação afirmativa. Diante disso, Telles (2003) assinala que se tornou necessário e urgente para tratar da questão racial no país, a adoção de ações afirmativas, como uma maneira de reconhecimento do Estado brasileiro das desigualdades raciais.

Numa integração entre ativistas dos movimentos sociais negros e líderes dos sindicatos foi realizado no dia 20 de novembro de 1995 a Marcha de Zumbi dos Palmares, cujo tema era Contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida. Como ressalta Moehlecke (2002), esse evento representou ao movimento negro um momento de maior aproximação e pressão ao Estado. É consenso entre muitos, que talvez se possa classificá-lo como o evento mais importante para a inclusão da discussão do combate ao racismo e da implementação de políticas de ação afirmativa para a agenda governamental. Segundo a autora, o Presidente Fernando Henrique Cardoso participou do evento e foi entregue para ele o documento do Programa de Superação do Racismo e da Desigualdade Racial. No mesmo dia ele anunciou a criação do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), por decreto, cujo objetivo, era discutir, propor e garantir políticas de valorização e promoção da população negra.

Como observa Telles (2003, p.78), “pela primeira vez, o líder do governo brasileiro reconhecia a existência de racismo no país e anunciava a possibilidade de medidas de promoção da justiça racial, rompendo assim com décadas de negatividade formal do racismo.” No ano seguinte a ação afirmativa foi abordada no Seminário Internacional intitulado Multiculturalismo e Racismo: o papel da ação afirmativa nos estados democráticos contemporâneos, promovido pelo Ministério da Justiça e aprovado pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso. O Seminário aconteceu em 1996, com a participação de acadêmicos do Brasil e EUA, conforme Guimarães (1999). Segundo Guimarães, esse foi o primeiro registro do governo federal ao propor e discutir políticas específicas para a população negra e colocar em debate a possibilidade de políticas de ação afirmativa.

No mesmo ano, como resultado deste Seminário, já destacado, foi criado o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), com objetivos de curto, médio e longo

prazo. Conforme Telles (2003), nas medidas de médio prazo previa o desenvolvimento e implementação de políticas de ação afirmativa e o acesso à educação superior, à profissionalização e à formação em tecnologia.

De acordo com Telles (2003), por mais que o Presidente pretendesse implantar as políticas de ação afirmativa, ele não tinha apoio parlamentar e ministerial. No seminário, os seus pesquisadores convidados, brasileiros na maioria, antes desta convocação nunca tinham se atentado para a questão racial, e os convidados americanos não influenciaram àqueles que tinham o poder político, como ressalta o autor, talvez por estarem sem sintonia com a política brasileira.

O autor faz uma análise da participação e opinião dos pesquisadores naquele Seminário, com relação às políticas de ação afirmativa. Argumentos que talvez tenham influenciado a promoção de políticas de ação afirmativa posterior ao PNDH.

Para eles, embora a “democracia racial” não fosse uma descrição da sociedade brasileira, deveria ser vista como um projeto nacional ou um objetivo na promoção da justiça racial. [...] Eles também expressaram opiniões de que políticas direcionadas à raça solidificariam as fronteiras e perpetuariam a própria ideia de diferença racial. Além disso, para eles, a cultura popular brasileira celebra a ambiguidade e a miscigenação ao invés da separação entre grupos, necessária para identificar os beneficiários de ações afirmativas. (TELLES, 2003, p.79)

Esses argumentos, como se verá mais adiante, são apresentados por aqueles que são contrários à ação afirmativa no Brasil, assim como se tem estudado, é a defesa daqueles que argumentam a favor da existência da “democracia racial” e harmonia racial no país.

Conforme Telles (2003), o movimento negro depositou no governo de Fernando Henrique Cardoso muitas expectativas de mudanças e no desenvolvimento de políticas para a população negra. As expectativas tinham como sustentação o conhecimento do Presidente, devido a sua formação, por ter sido aluno de Florestan Fernandes, e de ter estudos realizados sobre as relações raciais na região sul do Brasil. Mas, como Telles aponta, os cinco anos seguintes ao PNDH, o Presidente abandonou o compromisso com o movimento negro. As esperanças ressurgiram em 2001 com a Conferência Mundial Contra o Racismo, ocorrida em Durban. O governo federal aprovou recursos para a realização de seminários e encontros de preparação para a Conferência e viabilizou a participação de ativistas negros.

Telles (2003, p. 80), assinala que, “apesar da resistência do governo federal em implementar políticas em grande escala para o combate das desigualdades raciais e a

discriminação, de 1995 a 1999, vários setores da sociedade brasileira começaram a desenvolver um conjunto limitado de políticas de ação afirmativa [...].”

A ONU promoveu a III Conferência Mundial contra o Racismo, Xenofobia e Outras Formas Correlatas de Intolerância, segundo Telles (2003), com o intuito de obter um retorno e fazer uma revisão das ações contra o racismo realizadas após a declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948. E também ratificar novos compromissos na promoção da igualdade racial e de gênero. O movimento negro brasileiro trabalhou em conjunto com a Aliança Estratégica de Afro-latino-americanos (La Alianza), no qual teve um papel central na sua criação, na preparação da Conferência de Durban.

De acordo com Telles (2003), políticas de ação afirmativa e de cotas em nível federal foram protraídas até 2002. Ele identificou 130 projetos de lei que mencionavam as questões raciais, que estavam pendurados e parados até março de 2002. Sob a mesma crítica Moehlecke (2002) aponta que somente a partir de 2001 começaram a ser aprovados alguns projetos de ação afirmativa, tendo como fundamento o acesso à universidade e ao emprego, e o reconhecimento do espaço do negro na sociedade.

Até o evento em Durban, aconteceram algumas iniciativas em ações afirmativas locais e/ou privadas, e outras que eram apenas planos. Segundo Telles (2003), o movimento negro depositou expectativas em mudanças, com as promessas do governo federal, na implantação de políticas de ação afirmativa, como também se beneficiou do evento com o reconhecimento de luta pelos direitos humanos e suas denúncias contra as desigualdades raciais no Brasil, conseguindo uma visibilidade internacional.

Telles (2003) menciona algumas medidas nos ministérios, com foco em cotas, mas destaca que após Durban, houve a aprovação do Programa Nacional de Ações Afirmativas, em 13 maio de 2002, pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso. Segundo Jaccoud (2008), a aprovação do Plano foi parte do compromisso do governo federal após a ratificação de Durban. O Programa foi lançado no dia 13 de maio, em comemoração ao dia da abolição da escravatura, e ficou sob a gestão da Secretaria de Estado de Direitos Humanos do Ministério da Justiça. Seu objetivo visa garantir e promover medidas e políticas públicas específicas e de participação em nível federal para a população afro descendente, mulheres e pessoas com deficiência.

Em 2003, foi empossado o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Em seu plano de governo constavam ações e estratégias de combate ao racismo. Como afirma Jaccoud (2008), somente nos anos 2000 as políticas de ação afirmativa deslancharam no país, sendo aprovadas políticas e medidas em nível federal, estadual e municipal. Como destaque aconteceram iniciativas dentro da educação e do Ministério do Trabalho.

Para Jaccoud (2008), a consolidação da temática da desigualdade e discriminação racial se esbarra em muitos obstáculos, como um campo legítimo e de

reconhecimento, “Em que pesem os esforços que vêm sendo efetivados, a maior parte dessas iniciativas ainda podem ser classificadas como esporádica ou pontual, e os obstáculos, significativos.”(p.132)

A autora aponta quatro ações, em âmbito federal, que foram implementadas dentro da proposta de políticas de ação afirmativa nos últimos anos: o Programa de Racismo Institucional (2005-2006), a política de cotas e bonificação para o ingresso ao ensino superior com o Programa Universidade para Todos – PROUNI (2005), a aprovação da lei 10.639/2003 que institui a obrigatoriedade de adoção, nos currículos escolares, da história e cultura afro-brasileira. Também foi realizada uma capacitação dos professores e o Programa de Promoção da Igualdade de Oportunidades para Todos, do Ministério Público do Trabalho, em 2005.

A SEPPIR juntamente com o Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial (Fipir) e o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial, foram organismos criados para mobilizar e coordenar as políticas de igualdade racial. Como foi apresentado no relatório do IPEA de 2008 foram feitos registros de iniciativas que universalizavam as políticas públicas, principalmente em saúde e educação. No entanto, no texto não há menção às desigualdades raciais ou referência de ações que visam à igualdade racial. O Programa Brasil Quilombola, de 2006, tem sido marcado por uma baixa na execução. Gasta-se menos da metade do orçamento destinado ao ano.

No tocante à expansão da rede pública de ensino superior, observa-se que, dadas as iniquidades atualmente existentes entre a população branca e negra, a não-inserção da necessidade de adoção de ações afirmativas pode inibir iniciativas de uma real democratização do acesso das diversas juventudes brasileiras às universidades federais.(IPEA, 2008, p. 211)

Como levantado no primeiro capítulo, outra iniciativa central para a aprovação de políticas de ação afirmativa e articulação deste debate foi criada a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, em 2003. Há críticas de alguns pesquisadores e movimentos sociais com relação ao depósito da questão racial somente a cargo da SEPPIR, com sua criação. O fato de poder causar um movimento de isentar outros ministérios, torna-se plausível quando esses outros atores não se implicam e deixam somente a cargo dela. Torna-se necessário, neste momento, o controle do Presidente e sociedade civil a chamá-los à corresponsabilização.

4.2 Políticas Universais e/ou Políticas de Ação Afirmativa

Como já foi visto neste estudo, as relações raciais no Brasil, desde a colonização, foi marcada pela desigualdade. Com a política de embranquecimento, mesmo após a abolição da escravatura, o Estado deu privilégios e direitos aos brancos, os quais a população negra e a população indígena não receberam. Em decorrência dessas ações de tratamento desigual entre os povos, desde o início da colonização, pode-se observar as desigualdades raciais e sociais na atualidade. Um segmento da população, os brancos estão em uma mobilidade sempre ascendente na hierarquia social, e, os negros, pardos e indígenas estão entre outras minorias à margem. Sabe-se que esse quadro não é exclusivo do Brasil. Vê-se, portanto, como vem sendo citado, países adotando medidas que garantam a igualdade entre os povos. Uma das medidas de mais destaques e que vem alcançando expressivos avanços neste sentido, da busca pela igualdade é a ação afirmativa.

Nesse cenário, por exemplo, a população afrodescendente, as mulheres, as crianças e demais grupos devem ser vistos nas especificidades e peculiaridades de sua condição social. Ao lado do direito à igualdade, surge também, como direito fundamental, o direito à diferença, importa o respeito à diferença e à diversidade, o que lhes assegura um tratamento especial. (PIOVESAN, 2008, p. 888)

Estudos realizados pelo IPEA, citados por Jaccoud e Beghin (2002), evidenciam como as práticas de discriminação racial no passado e no presente são responsáveis pelas desigualdades vistas entre brancos e negros no mercado de trabalho e na educação.

A permanência das desigualdades raciais naturaliza a participação diferenciada de brancos e negros nos vários espaços da vida social, reforçando a estigmatização sofrida pelos negros, inibindo o desenvolvimento de suas potencialidades individuais e impedindo o usufruto da cidadania por parte dessa parcela de brasileiros à qual é negada a igualdade de oportunidades que deve o país oferecer a todos. (JACCOUD; BEGHIN, 2002, p. 66)

Para Guimarães (1999) a ação afirmativa nasce a partir da proposta de aperfeiçoamento jurídico em uma sociedade cujas “normas e mores” baseiam-se no princípio da igualdade de direitos na competição entre indivíduos livres perante a lei. Os pressupostos fundamentais das políticas de ação afirmativa são a individualidade, igualdade e liberdade. “O princípio da ação afirmativa encontra seu fundamento na reiteração do mérito individual e da igualdade, como valores supremos.” (p.197)

De acordo com Moehlecke (2002) ao analisar os documentos e constituições federais do Brasil, percebe-se que o princípio da igualdade sempre se fez presente desde o Império. Como a autora ressalta, grande parte da população, escravizada, não era contemplada por ele em 1824.

Guimarães (1999) avalia que vários estudos sobre as desigualdades raciais no país vêm corroborando aquilo que se observa e evidenciam que a causa central para justificar as desigualdades econômica, educacional, de habitação, saúde etc, são as diferenças raciais.

Segundo o autor, como é claro a falência da cidadania no Brasil, resultado das desigualdades raciais, a universalização das políticas públicas é insuficiente para reverter essa realidade e eliminar as desigualdades entre brancos e negros.

[...] a defesa de políticas de ação afirmativa parte do reconhecimento da urgência que envolve o tema: não é mais possível postergar o enfrentamento da exclusão social de caráter racial que existe no país. A exigência de respeito ao princípio da igualdade racial encontra um poderoso instrumento na adoção de políticas afirmativas. De fato, a ação afirmativa nada mais é do que uma forma de expressão do princípio da igualdade. (JACCOUD; BEGHIN, 2002, p.51)

Diante disso, afinal, o que é ação afirmativa? Antes de continuar o debate sobre a ação afirmativa, é importante conhecer as definições dadas por alguns pesquisadores.

Para Guimarães (1999) “as ações afirmativas são políticas que visam afirmar o direito de acesso a tais recursos a membros de grupos sub-representados, uma vez que se tenham boas razões e evidências para supor que o acesso seja controlado por mecanismos ilegítimos de discriminação (raça, étnica, sexual).” (p.174/175). O autor ainda ressalta que a noção moderna de ações afirmativas corresponde a ações por meio de medidas públicas, privadas ou da sociedade civil que buscam garantir e facilitar a ascensão de minorias raciais, sexuais e étnicas.

Diferente da definição dada por Guimarães que é ampla, Jaccoud e Beghin (2002) ao apresentarem o conceito enfatizam os negros como os principais beneficiários a quem se destinam a ação afirmativa.

As políticas de ações afirmativas são medidas que buscam garantir a oportunidade de acesso dos grupos discriminados, ampliando sua participação em diferentes setores da vida econômica, política, institucional, cultural e social. Elas se caracterizam por serem medidas temporárias e por serem focalizadas nos afro-brasileiros, ou seja, por dispensarem um tratamento diferenciado e favorável com vistas a reverter um quadro histórico de discriminação e exclusão. (JACCOUD; BEGHIN, 2002, p. 56)

A noção de ação afirmativa corresponde à reparação, superação e redistribuição como se pode ver na definição de Walters *apud* Santos (2007), para ele a ação afirmativa procura compensar os negros, mulheres e outras minorias ao tratamento dado no presente e no passado, a fim de garantir a distribuição de subsídios e direitos ao emprego, educação, moradia, saúde etc, cujo objetivo é alcançar e promover a igualdade.

Segundo Guimarães (1999) as posições contrárias à ação afirmativa no Brasil tomam três linhas de argumentação. Primeiro arcabouço de argumentos, é a negativa que no Brasil existe desigualdades raciais e a justificativa é que não há brancos, “somos todos mestiços”. Segundo arcabouço de argumentos defende que todos devem receber os mesmos recursos e tratamentos segundo o mérito, o que poderia ser eliminado pela proposta da ação afirmativa. O terceiro arcabouço de argumentos, de ordem histórica e empírica, a tese é que o Brasil não se constitui como uma sociedade de classes, e, portanto, devem-se buscar mecanismos de universalização e mérito, ao invés de iniciativas particularistas, clientelistas e personalistas, e principalmente devem-se coibi-las.

Jaccoud e Beghin (2002) ressaltam que as políticas de ação afirmativa, ao contrário das críticas ao dizerem que ela favorece o tratamento desigual entre a população, ela não deve ser confundida com políticas de combate à pobreza e políticas universalistas. Eles defendem que as políticas de ação afirmativa têm um caráter específico, a promoção da igualdade, de reverter um quadro de desigualdades raciais.

Contins e Sant’ana (1996) expõem algumas críticas de alguns setores do movimento negro, ao qual eles entrevistaram, que revelam que dentro do núcleo também há posições pró e contra a ação afirmativa. Dentre esses depoimentos, parafraseando a fala de uma liderança, percebe-se que a ação afirmativa não seria suficiente para combater as desigualdades, ela poderia favorecer a formação de uma elite negra. Alguns defendem isso no cenário ao final da década de 1990 que é preciso leis para a criação de um sistema de cotas. Os autores colocam em xeque se a ação afirmativa poderia ser considerada uma ação anti-discriminatória.

Outra posição colocada por muitos, apontada por Guimarães (1999), questiona sobre qual seria o público da ação afirmativa, se não existe uma classificação racial no Brasil, diferente dos EUA que possuem. Ao argumento que vêm sempre reaparecendo, sobre quem são os negros no Brasil, o autor contrapõe dizendo que “uma política compensatória só tem razão de ser se a população beneficiária compensa por meio dela uma situação, mais geral, de desvantagem e desprestígio.”(p.190). Um dos princípios da ação afirmativa é estimular o sentimento de identidade. Para o autor não é uma questão que deve ser respondida pela ciência, na classificação de cor ou raça, o legislador pode ajudar a criar essa identidade que se encontra ausente. E assinala que, “[...] um dos objetivos das

ações afirmativas é, para ser preciso, o de reforçar a identidade, seja racial, seja sexual, do grupo parcialmente privilegiado pela legislação.”(p.208)

Guimarães (1999), diante do argumento sobre o mérito, diz que “o princípio da ação afirmativa encontra seu fundamento na reiteração do mérito individual e da igualdade de oportunidades como valores supremos.” (p.197)

Com relação a dificuldades ao acesso dos negros ao emprego ou educação, para Guimarães (1999) é um exemplo de como as discriminações raciais empanam o mérito e capacidades individuais, o que poderia ser revertido pelas políticas compensatórias, o que as políticas universalistas não conseguiram corrigir.

As políticas de ação afirmativa não esgotam as iniciativas necessárias à promoção de maior igualdade racial no país. Mas elas seriam imprescindíveis para alcançar objetivos que não poderiam ser alcançados por medidas repressivas de combate à discriminação, por políticas universalistas ou por ações valorizativas. Promovendo uma maior presença da população negra nos diferentes setores públicos e privados na vida nacional, as políticas de ação afirmativa atuariam como “correntes de solidariedade”, com vistas a inverter processos históricos de exclusão. (BEEGHIN; JACCOUD, 2002, p. 52)

Conforme Guimarães (1999) não se trata de eliminar ou de trocar, a ação afirmativa necessita de uma política universalista de oportunidades e promoção do acesso e distribuição.

A política de ação afirmativa demonstra ser um modelo de políticas para promover a igualdade racial. Diante da insuficiência das políticas universalistas na redução das desigualdades raciais, a ação afirmativa visa a compensar àqueles que passaram por privações de direitos e subordinação social.

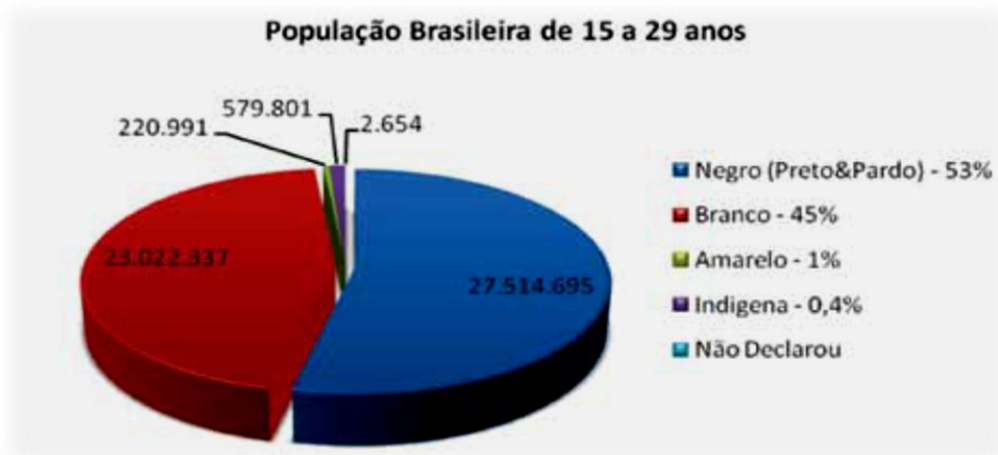
4.3 Juventude negra em foco

Como foi visto no capítulo anterior sobre a juventude e políticas públicas, a temática juventude começou a fazer parte da agenda governamental na década de 1990, a partir de uma pressão dos movimentos juvenis, organizações não governamentais e internacionais e acadêmicos. Na década de 2000, evento importante que levantou a discussão da juventude negra, foi a realização do I Encontro da Juventude Negra (I ENJUNE) em 2007. O cenário brasileiro revela um paradoxo na imagem sobre o jovem diante da violência. Uma prevalência de opiniões defende que eles são os atores e não vítimas. Uma discussão recente defende a redução da maioria penal, e uma revisão do Estatuto da Criança e do Adolescente no item que aborda sobre o adolescente autor de ato

infracional. O jovem negro brasileiro é vítima de violências, de baixa escolarização e qualificação profissional, e tem dificuldade de exercer sua cidadania.

Para Bento e Beghin (2005, p.195) “a insegurança é outro terrível flagelo que afeta os jovens negros, em especial os homens; eles são os principais alvos da criminalidade violenta”. No Mapa da Violência 2012 – A cor dos homicídios no Brasil revela que houve uma queda no número de homicídios de jovens brancos e um aumento na taxa de jovens negros. As taxas de vitimização de jovens negros é muito superior em comparação aos jovens brancos. No ano de 2010 percebeu-se que 132,3% jovens negros morreram vítimas de homicídios, números muito superiores comparados a jovens brancos.

Em dados do IBGE de 2006, o país tinha um contingente de jovens com idade entre 15 e 29 anos de 51,1 milhões. Em dados mais recentes divulgados pelo documento da SEPPIR a “Perspectivas Negras: construindo políticas Públicas em Intersecção com Juventude e Políticas de Igualdade Racial”, atualmente os jovens somam mais de 51,3 milhões. Do total de aproximadamente 51,3 milhões de jovens no Brasil, 53% são negros e pardos. Analisando o Gráfico 1 o número de jovens divididos em raça/cor, pode-se observar que a proporção de jovens de 15 a 29 anos negros e pardos é superior a outras cores/raças no Brasil.



Fonte: Perspectivas Negras: Construindo Políticas Públicas na Intersecção entre Juventude e Promoção da Igualdade Racial. SEPPIR.

Os dados de estudos e pesquisas têm sido unânimes em apontar a discrepância entre o número de negros e brancos no acesso ao ensino superior, à saúde, ao emprego e à qualificação profissional, lembrando que o Brasil adotou as políticas de ação afirmativa em 2002.

A educação sempre esteve presente dentre as reivindicações do movimento negro. A educação consiste em uma bandeira para o movimento, visto como um instrumento para a ascensão do negro. Ela sempre foi considerada prioridade.

?vista como um instrumento de ascensão social e de desenvolvimento do país; a exposição de dados estatísticos que mostram o insignificante acesso da população pobre e negra ao ensino superior brasileiro e a incompatibilidade dessa situação com ideia de igualdade, justiça e democracia; o resgate de razões históricas, como a escravidão ou o massacre de indígenas, que contribuíram para a situação de desigualdade ou exclusão dos negros e índios e implicam uma dívida do Poder Público para com esses setores.(MOEHLECKE, 2002, p. 199)

No Brasil, as políticas de ação afirmativa são identificadas pelo sistema de cotas para o ensino superior; visa ao ingresso de negros e pardos ao ensino superior. Como se pode ver no relatório do IPEA de 2008, o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) de 2007 não mencionam a questão racial na educação ou ingresso de alunos negros ao ensino superior. São exemplos de iniciativas universalistas que em seu texto não fazem referência ao combate às desigualdades raciais e à questão racial.

Segundo Moehlecke (2002, p. 199) quanto às cotas, “consiste em estabelecer um determinado número ou percentual a ser ocupado em área específica por grupo(s) definido(s), o que pode ocorrer de maneira proporcional ou não, e de forma mais ou menos flexível.”

Em 2008, no Brasil, do total de jovens negros no país 16,4 % haviam acessado ao ensino superior, enquanto que jovens brancos 35,8 % acessaram ao ensino superior.

Tabela 1 - Taxa bruta de escolaridade no ensino superior (18 a 24 anos) da população residente, segundo os grupos de cor ou raça selecionados (brancos e pretos & pardos) e sexo, Brasil, 1988, 1998 e 2008 (em % da população que frequentava o ensino superior dividido pela população de 18 a 24 anos)			
	1988	1998	2008
Homem			
Branco	12,3	15,0	31,7
Negros e pardos	3,1	3,2	13,0
Total	8,2	9,4	21,6
Mulher			
Branca	12,4	18,4	39,9
Negras ou pardas	4,1	5,0	20,0
Total	8,9	12,3	29,6
Total			

Branços	12,4	16,8	35,8
Negros e pardos	3,6	4,0	16,4
Total	8,6	10,9	25,5

Fonte: Relatório das Desigualdades Raciais, 2009-2010. (Elaboração própria)

Bento e Beghin (2005) em suas avaliações sobre a exclusão do jovem, que se faz presente em vários setores da sociedade, ressaltam que o “ambiente escolar pouco hospitaleiro para os negros, que engendra a evasão escolar ou torna a trajetória educacional mais acidentada; de outro, a grande dificuldade de inserção qualificada no mercado de trabalho. No final da linha observa-se, com estarecimento, um quadro de genocídio.” (p.195) Como se pode perceber nas palavras dos autores a precarização da educação e a falta de políticas que garantam a permanência desse aluno na escola desencadeia uma trajetória de exclusão e por vezes um fim trágico.

O sistema de cotas no Brasil tem sido debatido por argumentos contrários, cuja defesa é dizer que seu caráter é inconstitucional, o privilégio dado aos jovens negros no acesso ao ensino superior. Pode-se dizer de duas direções sobre os jovens ingressos no ensino superior pelo sistema de cotas, discursiva e política, como aponta Sant’Anna (2006).

Têm sido percebidos como [...] um grupo interessado em burlar leis, contrariar pressupostos expressos na Constituição, usurpar direitos de alguns outros estudantes – aqueles que, por posição de classe, teriam o “direito” não só de concorrer às vagas universitárias como de ocupá-las. (p.16)

Segundo Bento e Beghin (2005) a discriminação no Brasil pode ser interpretada de duas maneiras: como resultado do medo e a defesa do privilégio. Portanto, as discriminações são a manutenção da garantia dos privilégios dos negros na educação, no trabalho, na segurança.

É preciso considerar a juventude negra nas Políticas de Ações Afirmativas, levando em conta todas as suas especificidades, uma trajetória de vitimização e discriminação. A educação parece ser o caminho inicial para a garantia do acesso a direitos. Algumas universidades já têm adotado a Ação Afirmativa, já se tem em algumas o sistema de cotas, enquanto outras fornecem apenas bônus para o ingresso de negros, pardos e indígenas. Até final de 2008, 84 universidades haviam adotado algum tipo de Ação afirmativa, para o ingresso de alunos negros e de origem popular. Os dados recentes revelam que o desempenho dos alunos cotistas tem sido melhor em comparação aos não cotistas. (Ribeiro *et al*, 2008)

Nas últimas décadas nosso país passou a ter a expansão da educação básica, e temos uma boa parte dos nossos estudantes concluindo-a.

Todavia, considerando as péssimas condições de vida da maioria absoluta dos nossos estudantes, a (falta de) qualidade de ensino oferecido a eles, bem como o racismo, o sexismo, a homofobia, entre outras discriminações contra eles em nossas escolas, a competição por vagas em nossas melhores universidades, entre os estudantes de escolas públicas e os alunos mais ricos que estudam em escolas particulares, é muito desigual; (Ribeiro *et al*, 2008, p. 914)

Como afirma Guimarães (1999, p.208) “a justificativa mesma da ação afirmativa é que as diferenças, que são fontes de desigualdades, devem, para deixar de sê-lo, não desaparecer – o que é impossível - , mas transformar-se em seu contrário, ou seja, em fonte de compensação e reparação.”

Para Ribeiro *et al* (2008) para reverter uma longa história de exclusão dos jovens na educação superior, e a prevalência de brancos em muitas profissões, a estratégia é o sistema de cotas, considerada por ela como uma implementação técnica, necessária e justa, de políticas de ação afirmativa.

Ao longo deste estudo pode-se observar que no debate acerca das políticas de ação afirmativa, os argumentos perpassam pelos conceitos de Isonomia, Mérito e miscigenação. Para Piovesan (2008, p.890) “as ações afirmativas devem ser compreendidas não somente pelo prisma retrospectivo - no sentido de aliviar a carga de um passado discriminatório -, mas também prospectivo – no sentido de fomentar a transformação social, criando uma nova realidade.”

Na publicação da SEPPIR de 2011, “Perspectivas Negras: construindo Políticas Públicas na Intersecção entre Juventude Negra e Promoção da Igualdade Racial”, o governo federal através da Secretaria compreende que,

o grande desafio é garantir o acesso e o exercício sistemático dos direitos que historicamente vem sendo negados à juventude negra brasileira, entendendo a relação direta existente entre este processo de negação e violação de direitos, e as diferentes formas de expressão do racismo. (p.11)

Não se deve esquecer que um importante ator que luta pela igualdade de direitos é o movimento negro, e busca a consolidação das políticas de promoção da igualdade racial. Para Jaccoud e Beghin (2002, p. 12) “Os avanços obtidos até o momento em benefício da população afrodescendente são resultado de conquistas do Movimento Negro, que vem a ser o movimento social mais antigo no Brasil, pois atua desde os primórdios do escravismo isto é, desde meados do século XVI.”

Para Matilde *et al* (2008) o sistema de cotas é uma alternativa que possibilita a inserção de alunos negros e pardos ao ensino superior com o objetivo de reduzir as desigualdades raciais, contudo ela também possibilita diversidade e a convivência entre classes e grupos raciais diferentes.

Contribui para a revisão e a reprovação de preconceitos raciais, de classe e de atitudes discriminatórias; possibilita a formação de profissionais negros ou de origem social pobre gerando novas referências para a sociedade brasileira e novas visões sobre a sociedade; e, entre outras vantagens, melhora a qualidade de vida dos grupos historicamente vulneráveis, podendo inclusive diminuir a desigualdade sociorracial em nosso país. (RIBEIRO *et al*, 2008, p. 915)

Como muitos defensores das políticas afirmativas argumentam, as políticas universalistas são insuficientes para promover e favorecer a equidade entre brancos e negros. E mais, tais políticas se apresentam ao longo de vários estudos, dados demográficos, Mapa da Violência, Índice de Homicídios de Adolescentes e outros, que são ineficazes na promoção da juventude negra e principalmente em reverter esse quadro de disparidades entre os brancos com relação ao acesso à educação, à saúde e ao emprego.

Pode-se dizer, ao analisar tais ações nesses dez anos de estruturação e busca de consolidação das políticas de ação afirmativa, que é possível perceber alguns impactos e avanços no debate sobre as desigualdades raciais no Brasil. Mas, não se pode deixar de ressaltar que é ainda um caminho longo. No próprio debate sobre as políticas de ação afirmativa há uma lacuna sobre a discussão do espaço e as condições de vida do jovem negro e outra sobre a sua permanência nos espaços majoritariamente ocupados por brancos. Como é sabido, o Brasil tem um percurso histórico, por ser um “excelente” legislador, reconhecido por suas leis que beneficiaram minorias (como exemplo: Estatuto da Criança e do Adolescente e a Lei Maria da Penha), mas peca na execução, monitoramento e avaliação de suas políticas.

Em outubro deste ano (2012) foi aprovada a Lei de Cotas nas universidades públicas, que obriga as instituições reservar 50% das vagas para alunos negros e pardos e de origem popular, pois existe a possibilidade destes alunos receberem uma ajuda de custo. O desafio é a execução, o monitoramento e a avaliação do sistema de cotas nas universidades. Para além de uma escolha dos responsáveis destas instituições, eles (poder público) devem proporcionar a inserção desses alunos dando subsídios. Outra ação necessária para a eficácia e eficiência desta estratégia de inserção dos alunos no ensino superior é a participação da juventude negra neste processo de execução, monitoramento e avaliação.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo problematizou sobre a adoção das Políticas de Ação Afirmativa no Brasil, a fim de identificar e compreender os impactos no acesso a direitos e no exercício da cidadania pela juventude negra. Foi Produzida uma revisão sobre a questão racial, a questão juvenil e a política brasileira para entender como foi e tem sido a elaboração, implementação e execução de políticas de promoção da igualdade racial no Brasil ao longo de sua história. Ainda na atualidade existem defensores da “democracia racial”, argumentam que não é possível identificar quem é negro nesta sociedade e de uma harmonia nas relações raciais no país.

Foi analisado como o conceito de raça acompanha o Brasil desde a colonização das Américas com o escravismo, passando pela constituição da República com a política de embranquecimento da população, em seguida é adotada a “democracia racial” no governo de Vargas. O racismo científico orientou as políticas públicas destinadas ao desenvolvimento do Brasil após a abolição da escravatura. O Brasil teve alguns representantes do racismo científico, como Nina Rodrigues. O racismo científico compreendia o negro como raça inferior e uma ameaça para o desenvolvimento do país e para sua modernização. Os seus defensores propuseram o embranquecimento da população com medidas de imigração de europeus para o Brasil, a fim de produzir o desaparecimento do negro no país. Outro discurso analisado foi o de “democracia racial”, orientado pela obra de Gilberto Freire, Casa Grande e Senzala. O autor defendia que no Brasil existia uma harmonia nas relações raciais com exemplo do senhor e escravo.

Foi assinalado que a ideia de “democracia racial” que era veiculada para outros países estimulou a aplicação do “Ciclo de Estudos da UNESCO”, com o objetivo de entender como se dava a harmonia racial no Brasil. Os estudos evidenciaram, como se pode ver, que na realidade o que se tinha no Brasil era um cenário de racismo e desigualdades raciais. Após um período de suspensão o movimento negro retornou à década de 1970 como outros movimentos sociais, implicados em outras reivindicações que iriam além do tema da cultura. Na década de 1980 e 1990 o movimento negro esteve implicado em evidenciar e denunciar o racismo e o mito da “democracia racial”. Outro passo importante foi a participação na busca pela redemocratização, ao qual colocaram como pauta assuntos relacionados à realidade do negro no Brasil. Como um dos resultados de ação do movimento, no texto da Constituição de 1988, foram aprovadas as práticas do racismo como crime, com pena de reclusão. Ficou bastante evidente que as políticas públicas adotadas em resposta à questão racial, desde as políticas libertárias, só geraram e mantiveram o racismo, as desigualdades raciais e a subordinação da população negra.

Analisou-se como o novo momento do movimento negro, com novas lideranças e perspectivas, resultou na realização da Marcha do Zumbi em 1995. O movimento negro

associou-se e contribuiu para a criação da La Alianza, possibilitou a elaboração de documentos importantes que denunciavam as condições de vida do negro e o espaço dele na sociedade dos países latino-americanos. Já fazendo parte da La Alianza, o movimento esteve presente na organização do pré Durban, e participou de seminários e encontros locais e regionais. Assim como também enviou vários representantes à Conferência de Durban em 2001. Com a ratificação da carta de Durban, pelo Brasil, o movimento negro conseguiu ver a possibilidade de adoção efetiva das políticas de ação afirmativa pelo Governo brasileiro.

Adotou-se um pensamento crítico acerca da compreensão de juventude. Isso possibilitou apontar e levantar hipóteses sobre a insuficiência na elaboração e implantação de políticas públicas de juventude no Brasil. Contudo pôde-se observar que o distanciamento das políticas e a juventude está relacionado com o predomínio de uma imagem, associando-a como problema social e causadora de violências, isso se agrava quando esse jovem é negro.

Pretendeu-se mostrar como a compreensão sobre a juventude a partir de fatores biológicos recebe legitimidade entre os legisladores e políticos brasileiros. Mas apontou-se que a juventude não se limita a fatores biológicos, diz respeito ao contexto social, econômico, histórico e outros de cada jovem. Diante disso, falou-se de juventudes e não apenas de uma juventude, como sujeito social. Um sujeito social que é ativo, que pode contribuir para o desenvolvimento deste país, que produz e fala de representações e vivências de sua realidade.

Analizou-se como os dados dos estudos como Políticas Sociais, acompanhamento e monitoramento do IPEA de 2008, Relatório das Desigualdades Raciais 2009-2010, PNAD de 2010, Jaccoud e Beghin (2002) e Mapa da Violência 2011 – os jovens do Brasil assinalam que as políticas universalistas demonstram ser insuficientes para promover a igualdade racial. Como foi observado, grande parte das políticas universalistas não contém, em seu texto, menção às desigualdades raciais ou tema correlato e é mais preocupante quando se trata do foco na juventude negra. Os dados revelam um consenso quase unânime sobre as desigualdades entre brancos e negros quando o assunto é o acesso à educação, à saúde, ao trabalho, à habitação, identificando-se como eixo central as desigualdades raciais. Como foi assinalado por Guimarães a adoção da ação afirmativa não descarta as políticas universalistas, mas sugere que os dois modelos de políticas públicas com foco em raça podem juntos gerar resultados positivos. As taxas de vitimização da juventude negra são altas. Esses jovens sofrem com a violência policial, ou pelo envolvimento com a criminalidade que é justificada pelas suas multicausalidades e sua centralidade está nas desigualdades raciais. As chances de um jovem negro ser assassinado é 10 vezes maior do que um jovem branco. O perfil dos encarcerados nos

presídios, penitenciárias e delegacias no Brasil são jovens negros com baixa escolaridade ou analfabetos. Como se pôde observar o número de brancos que ingressam no ensino superior é ainda muito maior que a entrada de negros. E esse quadro não sofreu mudanças, mesmo com a adoção da ação afirmativa, a partir de 2002. O jovem negro tem sua vida marcada por muitas privações materiais e de direitos, é destinado a uma morte prematura e a viver uma subcidadania.

Ao retornar ao percurso analítico sobre raça e juventude, acrescentou-se outra intersecção, a adoção de ação afirmativa no Brasil. Pôde-se mais uma vez ver como o movimento negro tem um papel importante ao sugerir a adoção desse novo modelo de políticas de promoção da igualdade racial. E pode-se compreender como as conquistas alcançadas pelos negros no Brasil tem como ator principal e fundamental o movimento negro.

De 1995, ano da Marcha do Zumbi, quando foi entregue o documento do Programa de Superação do Racismo e da Desigualdade Racial até 2002, não foi cumprido o compromisso do governo federal com os movimentos negros na promoção de políticas de ação afirmativa. Analisou-se que após Durban, a questão racial foi institucionalizada na política brasileira e em 2002 foi lançado o Programa Nacional de Ações Afirmativas. Outro passo importante dado pelo governo federal foi a criação da SEPPIR.

Como se constata, a ação afirmativa tem como público beneficiário minorias, segmentos da população que têm passado por privações de direitos, com o objetivo de superação, reparação e redistribuição. Dentre esse público, encontram-se os negros, indígenas, idosos, mulheres. Porém, este estudo teve foco na população negra. No Brasil, têm-se observado que a ação afirmativa tem sido uma política destinada para os negros especificamente. A ação afirmativa tem ficado evidente com a adoção ao sistema de cotas para o ingresso do jovem negro ou pardo no ensino superior. Outra medida é o programa de ação afirmativa com o objetivo de favorecer e financiar a iniciação científica do jovem negro e pardo. Pôde-se observar que as políticas de ação afirmativa ficaram limitas à gestão e promoção da SEPPIR. Os outros ministérios têm a preocupação apenas com políticas universalistas. Ao analisar as políticas que tenham alguma menção sobre a prevalência, nota-se que é maior na educação e políticas dentro da SEPPIR. Portanto, o princípio norteador da ação afirmativa é a igualdade racial.

O movimento negro em sua história sempre carregou a educação como bandeira de luta. A educação é percebida como um instrumento de ascensão do negro e de igualdade racial. Dentro do movimento negro foi defendido que era preciso adotar políticas de ação afirmativa que possibilitassem o acesso do negro. Em resposta às críticas do sistema de cotas, os autores defendem que não é a destruição do mérito, não é inconstitucional, é a desracialização do acesso ao ensino superior. Diante de mais de um

século de desigualdades raciais, o sistema de cotas procurou reverter essas desvantagens do acesso à educação.

De 2002 a 2012, completados 10 anos quando o governo federal lançou o Programa Nacional de Ação Afirmativa, e o debate sobre a sua adoção ainda é acirrado. Foram encontrados três temas que norteiam os argumentos contrários à ação afirmativa. Defendem a isonomia, miscigenação e mérito. Fala-se da inconstitucionalidade das políticas de ação afirmativa no Brasil, por privilegiar um segmento da população, em um país em que não há brancos e nem negros. Com a aplicação da ação afirmativa impossibilita o mérito particular. Como foi visto nas palavras de Guimarães, a ação afirmativa defende o mérito, na busca por mecanismos de igualdade que possibilitam o negro demonstrar suas capacidades e habilidades.

Conforme apresentado, as políticas de juventude são criadas de cima para baixa. As políticas públicas precisam ter a participação deste público para tornar-se política de/para/com a juventude. Um marco importante para o debate da juventude negra nas políticas públicas foi a realização do I Encontro da Juventude Negra (I ENJUNE) em 2007. Para a efetividade e eficácia das políticas destinadas à juventude, é necessário convocar os jovens para a elaboração, acompanhamento e monitoramento.

Pretende-se que este estudo seja apenas parte de uma discussão, em vários espaços da vida social e política brasileira, sobre a interseção entre juventude negra e políticas públicas. Que o debate aqui apresentado possa sugerir indicativos para mudanças nas condições de vida do jovem negro e promover políticas específicas para este segmento da população.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, Helena Wendel. Considerações sobre a tematização social da juventude no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**. n. 6, Set /Out /Nov /Dez, p. 25-36, 1997.

ABRAMOVAY, Miriam; CASTRO, Mary Garcia (Coord.). **Juventude, juventudes**: o que une e o que separa. Brasília, julho de 2006.

AFONSO, Lúcia. **A Polêmica sobre adolescência e sexualidade**. Belo Horizonte. Edições do Campo Social, 2001.

BRASIL. Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR). **Perspectivas Negras: Construindo Políticas Públicas na Intersecção entre Juventudes Negras e Promoção da Igualdade Racial**. Brasília, DF, 2011.

BENTO, M^a Aparecida Silva; BEGHIN, Nathalie. Juventude negra e exclusão radical. In: IPEA (2005). **Políticas Sociais** - acompanhamento e análise. n.11, Brasília.

CALLIGARIS, Contardo. **A Adolescência**. São Paulo: Publifolha, 2000.

CARRANO, Paulo. Políticas Públicas de Juventude: desafios da prática. In: **Juventude em pauta**: políticas públicas no Brasil. PAPA, Fernanda de Carvalho; FREITAS, Maria Virginia de (Orgs.) São Paulo: Peirópolis, 2011, p. 235-250.

CONTINS, Márcia; SANT'ANA, Luiz Carlos. O movimento Negro e a questão da ação afirmativa. **Estudos Feministas**, n. 1, 1^o semestre, p. 209-220, 1996.

SANT'ANA, Wania. O impacto político-econômico das ações afirmativas. In: **Tempos de Lutas**: as ações afirmativas no contexto brasileiro. GOMES, Nilma Lima (Org.) Brasília, 2006, p. 13-18.

DAYRELL, Juarez T. O jovem como sujeito social. Minas Gerais. **Revista Brasileira de Educação**. Set /Out /Nov /Dez, 2003, n.24.

DAYRELL, Juarez ; GOMES, Nilma Lino. A juventude no Brasil: questões e desafios. In: Marlise Matos, Nilma Lino Gomes, Juarez Dayrell. (Orgs.). **Cidadania e a luta por direitos humanos, sociais, econômicos, culturais e ambientais**. 1. ed. Belo Horizonte: DCP/FAFICH/UFMG, v. 5, p. 89-113, 2009.

GUIMARÃES, Ângela. Dilemas da vivência da juventude negra no Brasil. In: **Juventude em pauta**: políticas públicas no Brasil. PAPA, Fernanda de Carvalho; FREITAS, Maria Virginia de (Orgs.) São Paulo: Peirópolis, 2011, p. 307-319.

GUIMARÃES, Antonio Sérgio A.. A questão racial na política brasileira (os últimos quinze anos). **Tempo Social: Revista Sociol. USP**. S. Paulo, p. 121-142, Nov. 2001.

GUIMARÃES, Antonio Sérgio A.. **Racismo e Anti-Racismo no Brasil**. 2. Ed. Rev., São Paulo. Editora 34, 2005.

GUIMARÃES, Antonio Sérgio A.. **Classes, raças e democracia**. São Paulo. Editora 34, 2002.

HASENBALG, Carlos. **Discriminação e Desigualdades Raciais no Brasil**. 2. Ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005.

HEILBORN, Maria Luiza; ARAUJO, Leila; BARRETO, Andreia (Orgs.). **Gestão de Políticas Públicas em Gênero e Raça**/módulo III. Rio de Janeiro: CEPESC, Brasília, Secretária de Políticas para as Mulheres, 2010.

IPEA (2008). **Políticas Sociais** - acompanhamento e análise. n.15, Brasília.

JACCOUD, Luciana. Racismo e república: o debate sobre o branqueamento e a discriminação racial no Brasil. In: **As políticas públicas e as desigualdades raciais no Brasil: 120 anos após a abolição**. JACCOUD, Luciana; OSÓRIO, Rafael Guerreiro; SOARES, Sergel (Orgs.). Brasília: IPEA, 2008, p.45-64.

JACCOUD, Luciana. O combate ao racismo e a desigualdade: o desafio das políticas de promoção da igualdade racial. In: **As políticas públicas e as desigualdades raciais no Brasil: 120 anos após a abolição**. JACCOUD, Luciana; OSÓRIO, Rafael Guerreiro; SOARES, Sergel (Orgs.). Brasília: IPEA, 2008, p.131-165.

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

KERBAURY, Maria Teresa Miceli. Políticas de Juventude: Políticas Públicas ou Políticas Governamentais? **Estudos de Sociologia**, São Paulo, v.18/19, p.193-2003, 2005.

LIMA, Marcia. Desigualdades Raciais e Políticas Públicas: Ações afirmativas no governo Lula. **Novos Estudos**, n. 87, p.77-95, Julho 2010.

MAIO, Marcos Chor. O Projeto UNESCO: Ciências Sociais e o “credo racial brasileiro”. **Revista USP**, n.46, p. 115-128, jun/ago. 2000.

MAYORGA, Claudia. Brasil e a questão racial: entre mitos, ideologias e lutas. In: **Psicologia Social e seus movimentos: 30 anos de ABRAPSO**. MEDRADO, Benedito; GALINDO, Wedina (Orgs.). Recife: Editora Universitária da UFPE, 2011, p. 71 – 96.

MOEHLECKE, Sabrina. Ação afirmativa: história e debates no Brasil. **Cadernos de pesquisa**, n.117, p.197 – 217, Nov, 2002.

PAIXÃO, Marcelo. *et al.* (Orgs.). **Relatório Anual das Desigualdades Racial no Brasil; 2009-2010**: Constituição Cidadã, seguridade social e seus efeitos sobre as assimetrias de cor ou raça. Rio de Janeiro. Editora Garamond, 2010.

PIOVESAN, Flávia. Ações afirmativas no Brasil: desafios e perspectivas. **Estudos Feministas**. v. 3, n. 16, p. 887 – 896, set./dez, 2008.

RIBEIRO, Matilde; Barbosa, M^a Inês da Silva; CAVALLEIRO, Eliane; SANTOS, Sales Augusto dos. Ações Afirmativas: polêmicas e possibilidades sobre igualdade racial e o papel do estado. **Estudos Feministas**, v. 16, n. 3, p.913-929, set/dez, 2008.

RUA, Maria das Graças. As políticas públicas e a juventude dos anos 90. In: Comissão Nacional de População e Desenvolvimento - CNPD (Org.), **Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas**. Vol. 2, pp. 731-752, Brasília, 1998.

SANTOS, Sales Augustos dos. **Movimentos negros, educação e ações afirmativas**. 2007. Tese de Doutorado. Universidade de Brasília, Brasília.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: **Políticas públicas**. SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elizabete (Orgs.). Brasília: ENAP, 2006, p. 21-42.

SEYFERTH, Geralda. Colonização, Imigração e a questão racial no Brasil. **Revista USP**, São Paulo, n.53, p. 117-149, 2002.

SPOSITO, Marília Pontes; CARRANO, Paulo César Rodrigues. Juventude e políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**. n. 24, Set /Out /Nov /Dez, 2003, p. 16-39.

SPOSITO, Marília Pontes; CARVALHO E SILVA, Hamilton Harley; SOUZA, Nilson Alves de. Juventude e poder local: um balanço de iniciativas públicas voltadas para jovens em municípios de regiões metropolitanas. **Rev. Bras. Educ.** vol.11, n.32, maio/agosto, vol.11, p. 238-257, 2006.

STENGEL, Márcia. Adolescência: uma perspectiva psicossocial. Belo Horizonte: **Psicologia em Revista**. v.1, n. 10, p. 44-52, Jul. 2000.

TELLES, Edward Erick. Da “democracia racial” à ação afirmativa. In: _____. **Racismo à brasileira**: uma nova perspectiva sociológica. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Fundação Ford, 2003, p. 69-102.

UNESCO. **Políticas públicas de/para/com juventudes**. Brasília, 2004.

WALSELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da Violência 2011: os jovens do Brasil**. Rio de Janeiro: CEBELA, FLACSO; Brasília: SEPPIR/PR, 2011.

WALSELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da Violência 2012: a cor dos Homicídios no Brasil**. Rio de Janeiro: CEBELA, FLACSO; Brasília: SEPPIR/PR, 2012.