

JOSÉ CARLOS BATISTA

**AS POLÍTICAS DE IGUALDADE RACIAL NOS ESTADOS UNIDOS E NO BRASIL:
CONSTITUIÇÃO, DIFERENÇAS E SIMILARIDADES**

Belo Horizonte
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas/ UFMG
2016

JOSE CARLOS BATISTA

**AS POLÍTICAS DE IGUALDADE RACIAL NOS ESTADOS UNIDOS E NO BRASIL:
CONSTITUIÇÃO, DIFERENÇAS E SIMILARIDADES**

Tese apresentada ao Curso de Doutorado em Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Orientadora: Prof^a Telma Maria Gonçalves Menicucci
UFMG

Belo Horizonte
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas/ UFMG
2016

Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política – Doutorado

**AS POLÍTICAS DE IGUALDADE RACIAL NOS ESTADOS UNIDOS E NO BRASIL:
CONSTITUIÇÃO, DIFERENÇAS E SIMILARIDADES**

JOSÉ CARLOS BATISTA

Banca examinadora:

Prof(a). Telma Maria Goncalves Menicucci (Orientador) - UFMG

Prof. Carlos Ranulfo Felix de Melo - UFMG

Prof. Bruno Lazzarotti Diniz Costa - FJP

Prof. Mário Lisbôa Theodoro - Universidade de Brasília

Prof. José Angelo Machado - UFMG

Prof(a). Marlise Miriam de Matos Almeida (Suplente) – UFMG

320
B862a
2016

Batista, José Carlos

As políticas de igualdade racial nos Estados Unidos e no Brasil [manuscrito] : constituição, diferenças e similaridades / José Carlos Batista. - 2016.

322 f.

Orientadora: Telma Maria Gonçalves Menicucci .

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.

Inclui bibliografia.

1. Ciência política – Teses. 2. Relações de raciais - Teses.. I. Menicucci , Telma Maria Gonçalves . II. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

UFMG

ATA DA DEFESA DE TESE DO ALUNO JOSÉ CARLOS BATISTA

Realizou-se, no dia 24 de fevereiro de 2016, às 14 horas, na sala 3025 da Faculdade de Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa de tese, intitulada "AS POLÍTICAS DE IGUALDADE RACIAL NOS ESTADOS UNIDOS E NO BRASIL: ORIGEM, DIFERENÇAS E SIMILARIDADES", apresentada por JOSÉ CARLOS BATISTA, número de registro 2011664050, graduado no curso de FILOSOFIA, como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em CIÊNCIA POLÍTICA, à seguinte Comissão Examinadora: Prof^ª. Telma Maria Gonçalves Menicucci - Orientadora (DCP/UFMG), Prof. Carlos Ranulfo Felix de Melo (DCP/UFMG), Prof. Bruno Lazzarotti Diniz Costa (Fundação João Pinheiro), Prof. Mário Lisbôa Theodoro (Universidade de Brasília), Prof. José Angelo Machado (DCP/UFMG). A Comissão considerou a tese:

Aprovada () Reprovada

Finalizados os trabalhos, foi lavrada a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada pelos membros da Comissão.

Belo Horizonte, 24 de fevereiro de 2016.

Prof^ª. Telma Maria Gonçalves Menicucci
Orientadora (DCP/UFMG)

Prof. Carlos Ranulfo Felix de Melo
(DCP/UFMG)

Prof. Bruno Lazzarotti Diniz Costa
(FJP)

Prof. Mário Lisbôa Theodoro
(UnB)

Prof. José Angelo Machado
(DCP/UFMG)

AGRADECIMENTOS

Este trabalho exigiu um esforço enorme. Muita dor e também muitas alegrias. Foram três anos de dedicação ao tema. Um tema sugerido pelo professor Carlos Ranulfo na disciplina Seminários de Tese, abraçado por mim, que fui acompanhado com o rigor e a competência da professora Telma. Fiquei apaixonado pelo tema e considero que apenas comecei a pesquisá-lo dado a sua amplitude, profundidade e riqueza. Ao terminar este estudo, não sei a dimensão e o significado que o mesmo tem em minha vida. Sei apenas que se trata da realização de um sonho e o sentimento que tenho é de felicidade.

Tenho muito a agradecer por ter chegado aqui. Em primeiro lugar, quero agradecer à Telma Menicucci. O que Telma fez por mim é indescritível. Telma é de uma competência incontestável! Teve uma sensibilidade impressionante! Trabalhou muito em função desta pesquisa! Soube extrair de mim aquilo que de melhor eu podia oferecer. Foi rígida quando necessário. Foi dócil quando eu precisava. Colocou-se completamente à disposição para minhas dúvidas, minhas angústias, minhas dificuldades. Foi muito paciente. Deu-me segurança. Deu-me esperança. Caminhou junto comigo do início ao fim neste doutorado, na realização deste sonho tão importante. Foi muito mais que uma orientadora! Obrigado Telma!

Quero agradecer aos professores da banca pela disponibilidade: Telma (orientadora), José Angelo, Ranulfo, Mário, Bruno e Marlise. Em particular, um agradecimento ao professor Ranulfo por ter me dado muita segurança e confiança, com poucas palavras que me disse. Agradeço a todos os professores do Departamento de Ciência Política que contribuíram para minha formação. Agradeço também aos secretários Alessandro e Marlene, que sempre foram muito simpáticos, prestativos e profissionais.

Quero agradecer o apoio institucional da UFMG, do Departamento de Ciência Política e da CAPES.

Agradeço minha mãe Ester e meu pai Pedro, os quais não tiveram oportunidade de estudar, mas me educaram para que eu estudasse. Agradeço o carinho de todos os familiares, irmãos, irmãs e amigos. Gostaria de lembrar da professora Maria de Lourdes Delabela Pereira, de sua filha Helena, e também de Maria Faustino Vinhal e família, com carinho.

Por fim, quero agradecer aos pilares de minha vida e de todo este esforço dedicado a este trabalho. Meus filhos João Pedro e Josi que suportaram a distância ao longo desses últimos anos. Minha esposa Laurice, companheira, amiga, amor. Este trabalho é dedicado a vocês. Obrigado.

RESUMO

Este estudo tem como *objeto de pesquisa* as políticas públicas de igualdade racial implementadas nos Estados Unidos entre os anos 1960 e 1970 e no Brasil entre 1988 e 2014. O *objetivo principal* é analisar, em primeiro lugar, o surgimento dessas políticas que apontam uma inflexão na trajetória do tratamento dado à questão racial nesses dois países, que viveram as experiências de escravidão e de abolição em períodos correspondentes e similares; e, em segundo, produzir uma interpretação tanto para o momento diferenciado da origem dessas políticas bem como para as diferenças no processo de sua constituição, na natureza e no conteúdo das mesmas. Partiu-se de duas hipóteses: 1ª) o surgimento das políticas de igualdade racial está relacionado às mudanças ocorridas nos contextos políticos internos – a partir do *New Deal* nos Estados Unidos e do processo de democratização no Brasil – e externo – a agenda política internacional – os quais propiciaram oportunidades políticas favoráveis às novas ideias de igualdade racial e à emergência de atores políticos para traduzi-las em políticas de igualdade racial. 2ª) As diferenças entre as políticas são interpretadas a partir do argumento central de que os legados institucionais das políticas previamente estabelecidas nos dois países condicionam o processo de reformulação das políticas, que são assim dependentes de sua própria trajetória. Realizou-se uma investigação da trajetória histórica e política da questão racial nos dois países enfatizando as principais decisões e seus desdobramentos ao longo do tempo. As principais conclusões são duas: 1ª) nos dois países, de fato, o surgimento das políticas é explicado por mudanças contextuais mais amplas e pelo surgimento de atores políticos – movimentos negros, partidos e governos – os quais transformaram as novas ideias raciais em políticas de igualdade racial; 2ª) as diferenças entre as políticas dos dois países – pelo menos as pioneiras, pois, posteriormente há uma convergência entre as duas políticas – são explicadas pelos legados das políticas prévias: enquanto nos Estados Unidos implementou-se políticas de direitos humanos para os negros num contexto altamente conflituoso, no Brasil focou-se nas políticas valorizativas da história, cultura e da identidade negra, num contexto menos conflituoso.

Palavras chaves: Políticas de igualdade racial. Dependência de trajetória. Mudança política. Atores políticos. Ideias.

ABSTRACT

The *object of this research* are the public policies of racial equality implemented in the United States between 1960 and 1970, and in Brazil, between 1988 and 2014. The main objective is to analyze, first, the emergence of these policies that point to an inflection in the trajectory of treatment of racial issues in these two countries that experienced the slavery and abolition in corresponding and similar periods; and, second, to produce an interpretation for both the different time of origin of these policies as well as the differences in the nature, in content, in the formation process of these policies. It started from two hypotheses: 1^o) the emergence of racial equality policies in the United States and Brazil is related to changes in the internal political contexts – from the New Deal in the United States and the democratization process in Brazil – and external – the international political agenda – which opened favorable political opportunities to new racial equality ideas and the emergence of political actors to transform these ideas into racial equality policies. 2^a) The differences between the policies are interpreted from the central argument that the institutional legacy of previously established policies in both countries affect the policy reformulation process, which are so dependent on their own trajectory. It carried out an investigation of the historical and political trajectory of the racial issue in both countries emphasizing the key decisions and its development over time. Two main conclusions: 1^o) in both countries, in fact, the emergence of these policies is explained by broader contextual changes and the emergence of political actors – black movements, political parties and governments – which transformed the new racial ideas into racial equality policies. 2^a) The differences between the policies of the two countries – at least the pioneers, because the later there is a convergence between the two policies – are explained by the legacy of previous policies: while the United States was implemented human rights policies for blacks, in a highly confrontational process, in Brazil focused on valorization policies of the history, culture and black identity, in an less confrontational context.

Key words: Racial equality policies. Path dependence. Political change. Political actors. Ideas.

LISTA DE SIGLAS

- AFCC – Agência Federal de Cumprimento de Contratos
- AS – Aglomerados Subnormais
- CMP – Central de Movimentos Populares
- CNPIR – Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial
- COIE - Oportunidade Igual no Emprego
- CONAPIR – Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial
- CONAQ – Coordenação Nacional de Quilombos
- CONEN – Coordenação Nacional de Entidades Negras
- CORE – Congress of Racial Equility
- CPLP – Comunidade de Países de Língua Portuguesa
- CUT – Central Única dos Trabalhadores
- DEM – Partido Democratas
- DFID – Departamento Britânico para o Desenvolvimento Internacional e Redução da Pobreza
- EEOC – Equal Employment Opportunity Commission
- ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio
- FIES – Fundo de Financiamento ao Estudante de Nível Superior
- FIPIR – Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial
- GTEDEO – Grupo de Trabalho para a Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação.
- GTI – Grupo de Trabalho Interministerial de Valorização da População Negra
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IES – Instituições de Ensino Superior
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
- LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação
- MDB – Movimento Democrático Brasileiro
- MEC – Ministério da Educação
- MNU – Movimento Negro Unificado
- MPEP – Ministério Público do Estado de Pernambuco

MPT – Ministério Público do Trabalho

MST – Movimento dos Trabalhadores sem Terra

NAACP – National Association for the Advancement of Colored People

ONU – Organização das Nações Unidas

PBQ – Programa Brasil Quilombola

PCRI – Programa de Combate ao Racismo Institucional

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PNLD – Programa Nacional de Livros Didáticos

PNPIR – Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial

PNSIPN – Política Nacional de Saúde Integral da População Negra

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPIOT – Programa de Promoção da Igualdade de Oportunidades para Todos

ProUni – Programa Universidade para Todos

PT – Partido dos Trabalhadores

SEPPIR – Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial

SINAPIR - Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial

STF – Supremo Tribunal Federal

SUS – Sistema Único de Saúde

UENF – Universidade Estadual do Norte Fluminense

UERJ – Universidade Estadual do Rio de Janeiro

UnB – Universidade de Brasília

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura

UNEGRO – União de Negros pela Igualdade

SUMÁRIO

RUSUMO

LISTA DE SIGLAS

INTRODUÇÃO 13

1 O INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO E A ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: INTERPRETANDO CONTINUIDADES E MUDANÇAS23

1.1 Continuidades nas políticas públicas: dependência de trajetória e efeitos de *feedback*25

1.2 Mudanças institucionais: a relação entre o contexto político, atores e ideias32

1.3 Síntese das proposições e estratégias de análise43

2 DA ESCRAVIDÃO À SEGREGAÇÃO: A TRAJETÓRIA DA QUESTÃO RACIAL NOS ESTADOS UNIDOS48

2.1 Antecedentes históricos: o dilema da escravidão no pós Independência dos Estados Unidos49

2.2 A Convenção Constitucional: as principais decisões e seus efeitos52

2.3 Os efeitos políticos e cognitivos das regras constitucionais 56

2.4 O processo político e o regime escravocrata nos Estados Unidos: principais eventos e decisões políticas dos anos 1820 aos 185069

2.4.1 O Compromisso de Missouri e a emergência do abolicionismo político70

2.4.2 O compromisso de 1850 e a nova lei do escravo fugitivo74

2.4.3 O caso Dred Scott e o aprofundamento da Crise76

2.5 A eleição de Lincoln, a Guerra civil e a abolição78

3 DA RECONSTRUÇÃO (1865-1876) À SEGREGAÇÃO (1877-1964): O TRATAMENTO DADO AO NEGRO NO PÓS-ABOLIÇÃO82

3.1 A Política de Reconstrução: buscando garantir voto, educação, terra e trabalho para os recém-libertos83

3.1.1	A Política de Reconstrução e o direito ao voto negro	85
3.1.2	A Agência dos libertos e o acesso à educação na Reconstrução	88
3.1.3	Terra e trabalho na Reconstrução	91
3.1.4	O fim da Reconstrução	94
3.2	A Política de Segregação racial (1877-1965): a manutenção da supremacia branca num novo contexto	97
3.2.1	A cassação do voto negro na segregação sulista e a força eleitoral dos negros nortistas: dos anos 1870 aos anos 1950	99
3.2.2	A educação: educando os negros numa ordem segregada	103
3.2.3	A segregação racial no mundo do trabalho e na habitação	107
4	O LEGADO DA ESCRAVIDÃO NO BRASIL E O TRAMENTO DADO À QUESTÃO RACIAL	117
4.1	A Constituição de 1824: o contexto e as primeiras decisões pró-escravistas no Brasil imperial	118
4.2	A “política” do contrabando: o Estado em ação na defesa do tráfico negreiro	125
4.3	A Lei de Terras, a supressão do tráfico e seus desdobramentos: o início da crise do sistema escravocrata no Brasil	134
4.4	Da Lei do Ventre Livre à Abolição da Escravatura: um novo ciclo decisório	141
5	IDEOLOGIAS RACIAIS E DESIGUALDADE RACIAL NO BRASIL: O TRATAMENTO DADO AO NEGRO NO PÓS-ABOLIÇÃO	149
5.1	A ideologia do branqueamento e a política imigratória no contexto da Primeira República brasileira	150
5.2	A ideologia da democracia racial: efeitos políticos e cognitivos	160
5.3	Os efeitos políticos e cognitivos das ideologias do branqueamento e da democracia racial no Brasil	165
5.4	Voto, educação, terra, trabalho e moradia: a condição do negro no Brasil pós-abolição	169
5.4.1	O negro, o voto e a participação política no Brasil	170
5.4.2	O negro e a educação no Brasil	174
5.4.3	Terra, trabalho e moradia para o negro no Brasil	178

5.5 SÍNTESE E COMPARAÇÃO DAS DUAS TRAJETÓRIAS	186
6 A ORGEM DAS POLÍTICAS DE IGUALDADE RACIAL NOS ESTADOS UNIDOS E NO BRASIL	192
6.1 A origem das políticas de igualdade racial nos Estados Unidos	193
6.1.1 A política do <i>New Deal</i>: principais desdobramentos e seus impactos sobre a questão racial	197
6.1.2 As novas ideias, a conjuntura internacional e a redefinição da questão racial ...	202
6.1.3 O movimento pelos direitos civis nos Estados Unidos e a origem das políticas de igualdade racial	207
6.2 A origem das políticas de igualdade racial no Brasil	213
6.2.1 O processo de redemocratização do Brasil, o movimento negro e a ruptura com o mito da democracia racial	214
6.2.2 A reconfiguração partidária, o centenário da abolição e as primeiras medidas de combate à discriminação racial	222
6.2.3 A agenda política internacional de combate ao racismo e a origem das políticas públicas de igualdade racial	227
7 AS POLÍTICAS DE IGUALDADE RACIAL NOS ESTADOS UNIDOS E NO BRASIL	232
7.1 As políticas de igualdade racial nos Estados Unidos: luta e a conquista dos direitos humanos fundamentais	232
7.1.1 A dessegregação e as ações afirmativas na educação	239
7.1.2 As políticas de habitação e a persistência da segregação	243
7.2 As políticas de igualdade racial no Brasil: as ações de combate ao racismo e as políticas valorizativas (1988-2002)	246
7.2.1 A Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial e as ações afirmativas no Brasil (2003-2014): aprofundando o debate	254
7.2.2 A questão quilombola	256
7.2.3 Programas de combate ao racismo institucional e a questão da saúde	

da população negra	258
7.2.4 O aprofundamento das políticas valorizativas e afirmativas: o combate à discriminação na área da educação e a promoção da igualdade racial	260
7.2.5 As políticas voltadas para o mercado de trabalho após 2003	269
7.3 Comparando as políticas	273
7.3.1 O timing e o processo de elaboração das políticas	273
7.3.2 Natureza e conteúdo	277
CONCLUSÃO	283
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	293
DOCUMENTOS E LEGISLAÇÕES	321

INTRODUÇÃO

A questão racial, ao longo das últimas décadas, tem ocupado espaço significativo de debate nos Estados Unidos e no Brasil. Em particular, as desigualdades raciais e as políticas públicas de combate a elas são tópicos que estão presentes nos mais acalorados debates públicos e na agenda política dessas duas nações. Na segunda metade do século XX, os Estados Unidos e o Brasil implementaram políticas públicas de igualdade racial. Este estudo tem como *objeto de pesquisa* as *políticas públicas de promoção de igualdade racial, implementadas nesses dois países, no âmbito do governo federal*. Nos Estados Unidos, tais políticas emergiram entre 1961 e 1968, nos governos de John Kennedy (1961-1963) e Lyndon Johnson (1963-1968), e avançaram nos anos 1970. No Brasil, as recentes políticas de igualdade racial surgiram a partir de 1988, avançaram no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), e tiveram suas principais medidas ao longo dos dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e do governo da presidente Dilma Rousseff no seu primeiro mandato (2011-2014).

Nos Estados Unidos, numa conjuntura política bastante violenta e conflituosa, o presidente Kennedy estabeleceu as primeiras medidas para eliminar a discriminação racial nos Estados Unidos e abriu caminho para a introdução de políticas de ações afirmativas no país. Seu sucessor, o presidente Lyndon Johnson, no ano de 1964, assinou a Lei dos Direitos Civis, decretando oficialmente a ruptura definitiva com a política de segregação racial institucionalizada nos Estados Unidos, desde 1876. Essa lei é considerada a medida mais ampla e de maior alcance pela igualdade racial já tomada nos Estados Unidos. Ela proibiu a discriminação e a segregação no voto, no ensino e nos mais diversos locais e instalações públicas. Um ano depois, em 1965, o presidente Johnson aprovou a Lei do Direito ao Voto, garantindo ao negro o direito à participação no processo político. Essa lei foi acompanhada por amplas campanhas para assegurar, de fato, o direito ao voto para o negro, uma vez que havia uma enorme resistência dos brancos em aceitar o voto negro.

Com os direitos civis e políticos assegurados, os negros demandaram políticas de ações afirmativas na perspectiva de alcançar a igualdade de oportunidades e a igualdade de resultados, ou seja, a igualdade material. Daí, sobretudo a partir de 1965, ocorreu uma ampliação e aprofundamento das medidas de ações afirmativas garantindo aos negros direitos socioeconômicos fundamentais, principalmente nas áreas de emprego e educação. Dessa forma, não sem conflitos, os presidentes Kennedy e Johnson foram os que mais avançaram no combate à discriminação, à segregação e à desigualdade racial nos Estados Unidos. As

mudanças político-institucionais estabelecidas em relação ao tratamento dado ao negro, ao considerar os padrões das relações raciais vigentes nos Estados Unidos até o início dos anos 1960, foram substantivas e extraordinárias. Neste período, o Estado exerceu um papel ativo em favor da defesa dos direitos humanos para os negros, não apenas dos direitos civis e políticos, mas também em áreas essenciais dos direitos sociais tais como trabalho e educação.

Em relação ao Brasil, a partir de final dos anos 1980, numa conjuntura de mudanças políticas, mas sem grandes conflitos tal como ocorreram nos Estados Unidos, surgiram as primeiras medidas mais expressivas de combate ao racismo. A Constituição de 1988, contrariando a longa tradição de negação do racismo e da ideologia da democracia racial no Brasil, criminalizou o racismo, tornando-o crime imprescritível e inafiançável. Além dessa medida, de caráter punitivo, para ampliar o leque de ações de combate ao racismo, os constituintes inicialmente e o governo federal nos anos seguintes, adotaram diversas medidas denominadas de políticas valorizativas, na perspectiva de valorização da história, da cultura e da identidade negra no Brasil. Exigiu-se que o ensino da História e que os conteúdos dos livros didáticos levassem em conta as contribuições da cultura e da história do povo negro para a formação do povo brasileiro, eliminando estereótipos e discriminações. Outra medida importante no campo das políticas valorizativas foi a criação da Fundação Palmares, em 1988, a primeira instituição estatal para lidar com a questão racial no Brasil. Essa Fundação passou a liderar os debates sobre questões raciais no âmbito da cultura, particularmente, sobre o papel do Estado na implementação de políticas públicas na luta contra o racismo.

Entre 1995 e 2002, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, novas medidas foram tomadas em relação à questão racial, sobretudo, houve um aprofundamento das políticas valorizativas. Entretanto, foi no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) que as políticas raciais tomaram maior impulso e assumiram uma nova linguagem: a linguagem da *promoção da igualdade racial*. Neste governo, ocorreu a construção de um quadro institucional específico voltado à promoção da igualdade racial (JACCOUD, 2009). No primeiro ano de mandato deste governo, em 2003, foi criada a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR). Com *status* de ministério, essa secretaria tinha como objetivo formular e coordenar as políticas públicas para a promoção da igualdade racial e articular as ações do governo federal de combate à discriminação racial. Neste mesmo ano, foi instituída a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR), que tinha por base as propostas dos movimentos negros e o Plano de Ação de Durban, fruto da Conferência Mundial de 2001. Além dessas medidas, esse

governo aprovou a Lei nº 10.639/2003 que estabeleceu a *obrigatoriedade da inclusão no currículo do ensino básico do estudo da história e da cultural afro-brasileiras*; lançou o Programa Brasil Quilombola (PBQ), em 2004 e o Programa de Combate ao Racismo Institucional (PCRI), em 2005; e, por fim, aprovou o *Estatuto da Igualdade Racial*, no dia 20 de julho de 2010.

Porém, as medidas mais polêmicas e mais agressivas do ponto de vista de seus impactos sociais, ocorreram durante o governo de Dilma Rousseff (2011-2014). A primeira dessas medidas foi a Lei Federal 12.771, denominada Lei de Cotas, implementada em 2012. De acordo com essa lei, ficou estabelecida a obrigatoriedade de 50% das vagas nas universidades e institutos federais para cotas sociais e raciais, de acordo com critérios de cor/raça, rede de ensino e renda familiar. A lei deveria ser implementada progressivamente pelas instituições de ensino, de modo a atingir 50% das vagas no ano de 2016. A segunda dessas medidas foi a Lei 12.990, de 2014, a qual estabeleceu a reserva aos negros de 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União.

Embora tenham implementado tais políticas, esses dois países entraram no século XXI com índices alarmantes de desigualdade racial em desfavor dos negros. O contingente populacional atingido por essa desigualdade é considerável. Nos Estados Unidos, em 2014, de uma população total estimada em 318,9 milhões de habitantes, 13,2% eram negros, aproximadamente 42 milhões de afro-americanos. No Brasil, dados de 2014, apontaram para uma população total de 202,7 milhões de habitantes, dos quais, 53,6% eram negros (pretos e pardos), cerca de 108 milhões de pessoas. Ou seja, Estados Unidos e Brasil, em 2014, somavam aproximadamente 150 milhões de negros¹ e, neste mesmo período, as mais diversas pesquisas apontam para a continuidade de um verdadeiro abismo social entre negros e brancos, nesses dois países.

Nos Estados Unidos, em 2014, a renda média dos negros atingia cerca de 58% da renda média dos brancos. Enquanto 41% dos brancos de 25 a 29 tinham completado o ensino superior, esse percentual era de apenas 22% entre os negros. Do total de 14,8% das pessoas em situação de pobreza, 46,6 milhões de pessoas, 10,1% eram brancos e 26,2% eram negros. O desemprego,

¹ IBGE (2015) e U. S. Bureau Census (2014).

o analfabetismo e a violência atingiam significativamente mais os negros que os brancos. No Brasil, semelhantemente aos Estados Unidos, os indicadores também são desfavoráveis aos negros. Em 2014, a renda dos negros correspondia a apenas 58,0% a renda dos brancos. Neste mesmo ano, enquanto cerca de 45,5% dos jovens negros entre 18 e 24 anos estavam no ensino superior, o percentual de brancos era de 71,4%. Além desses dados, os negros constituíam a maioria dos desempregados (61%), maioria daqueles abaixo da linha de pobreza (69%), maioria dos analfabetos e a maioria daqueles que são vítimas de violência².

Ademais, as similaridades entre Estados Unidos e Brasil em relação à condição e ao tratamento dado ao negro não se limitam aos eventos e dados supracitados. Embora com nuances diferentes, esses dois países possuem algumas similaridades históricas gerais em relação à questão racial. A primeira dessas trata-se do longo período de vigência da escravidão. Desde o início da colonização, Estados Unidos e Brasil adotaram o sistema de escravidão de negros. Mesmo após a declaração de independência dos Estados Unidos em 1776 e do Brasil em 1822, a escravidão não foi abolida nesses dois países, aliás, essa instituição persistiu com apoio considerável do Estado nas duas realidades. Em 1863, os Estados Unidos aboliram a escravidão. Em 1888, o mesmo ocorreu no Brasil. Após séculos de vigência de escravidão, estabeleceu-se a política de segregação racial nos Estados Unidos e criou-se uma potente ideologia de negação do Racismo no Brasil (a ideologia da democracia racial). Assim, o fim do escravismo não significou o fim do racismo e da discriminação racial, o que teve como consequência a persistência de um quadro perverso de desigualdade racial nos dois países, nas mais diversas áreas, tais como participação política, educação, trabalho e moradia.

Portanto, nesses dois países, a segunda metade do século XX foi marcada pelo início de um conjunto de ações públicas dos governos federais voltadas para o estabelecimento de relações raciais mais justas e igualitárias. Nos Estados Unidos e no Brasil, essas políticas de igualdade racial representaram mudanças substantivas em relação ao passado das relações raciais: o escravismo e a segregação racial nos Estados Unidos e o escravismo e a negação do racismo no Brasil. Essa intervenção governamental na questão racial nesses países estabeleceu uma nova relação entre raça e política. As medidas tomadas delinearão os contornos dos novos debates em torno das questões raciais, das ideologias raciais e, definitivamente, incluiu a

² IBGE (2015), Ipea (2014), Ipea (2015) e U. S. Bureau Census (2014).

temática do racismo e das desigualdades raciais na agenda mais ampla de políticas públicas dos governos federais dos respectivos países. Para além dessas similaridades mais gerais, as duas políticas tiveram diferenças essenciais nas suas formas substantivas. Além das diferenças no momento de implantação, elas também tiveram diferenças marcantes no processo sociopolítico de sua constituição e, particularmente, na natureza e no conteúdo de cada uma delas, principalmente nas suas primeiras formulações.

Diante desse objeto – as políticas de igualdade racial implementadas nesses dois países – esta tese partiu de duas perguntas centrais:

1. Considerando que as políticas públicas tendem à estabilidade, o que explica o surgimento de políticas de igualdade racial nesses dois países, rompendo com o *status quo* prevalecente?
2. Como interpretar as diferenças no *timing*, no processo de constituição, na natureza e no conteúdo dessas duas políticas, em que pese os dois países terem vivenciado a escravidão e a abolição em períodos similares?

Para responder essas perguntas, foram construídas *duas hipóteses*. Para interpretar o surgimento das políticas de igualdade racial nos Estados Unidos e no Brasil, partiu-se da hipótese de que mudanças políticas no contexto interno e pressões externas a cada um desses países abriram oportunidades para que a questão racial chegasse às agendas políticas dos governos federais e fossem transformadas em políticas públicas. Nos Estados Unidos, inicialmente, os desdobramentos da política do *New Deal* em conjunto com os desdobramentos da agenda política internacional de combate ao racismo da Organização das Nações Unidas (ONU), emergida após a Segunda Guerra Mundial, deram origem a uma paisagem política propícia à introdução da questão da igualdade racial. Nos anos 1960 teria ocorrido uma estrutura de oportunidades políticas permeável às novas ideias raciais anti-racistas as quais contaram com atores políticos relevantes – movimento pelos direitos civis, partidos políticos e governos federais – que as advogaram nas arenas políticas e buscaram traduzi-las em políticas públicas de igualdade racial.

No caso do Brasil, inicialmente, o processo de redemocratização e seus desdobramentos – mudança na dinâmica partidária, abertura para novas ideias raciais antes rejeitadas e abertura para a participação de novos atores políticos – em conjunto com a pressão da agenda política internacional contra o racismo, com destaque para a Conferência de Durban, criaram uma estrutura de oportunidades políticas propícia para a introdução da questão racial na agenda

política nacional e sua tradução em políticas públicas. Neste país, assim como nos Estados Unidos, esse processo de mudança política contou com participação efetiva de partidos políticos que incorporaram a questão racial em suas plataformas, de governos que adotaram medidas de combate ao racismo e às desigualdades e, principalmente, de movimentos e organizações dos negros. Essa confluência de fatores tornou possível a implementação das políticas de igualdade racial para os negros neste país.

A segunda hipótese buscou produzir uma interpretação para as diferenças entre as políticas, em que pese a longa e concomitante vigência da escravidão em ambos os países, as duas abolições terem se dado em períodos próximos, e a persistência do racismo, da discriminação e da desigualdade racial nos dois casos mesmo após as abolições. Partiu-se da *hipótese* de que *as diferenças no timing*, no processo de constituição, natureza e no conteúdo dessas duas políticas de igualdade racial – dos Estados Unidos e do Brasil – são explicadas *pelos diferentes legados* de decisões políticas anteriores relativas ao tratamento dado aos negros nos dois países – desde o escravismo, passando pela abolição, até as decisões pós-abolição – os quais condicionaram o desenvolvimento das políticas posteriores. Desta forma, ainda que tenham ocorrido mudanças substantivas nas trajetórias das relações raciais nos dois países, tais mudanças trouxeram as marcas de suas respectivas trajetórias.

Considerando a trajetória secular de escravidão e de desigualdade racial nos dois países, de segregação oficial nos Estados Unidos e de mascaramento do racismo no Brasil, para responder as perguntas formuladas acima, o argumento básico que norteou a interpretação das políticas de igualdade racial nos Estados Unidos e no Brasil, foi construído com base nos argumentos gerais e pressupostos da abordagem institucionalista histórica³. O ponto de partida é o modelo analítico do estudo das políticas públicas utilizado por autores tais como Pierson (1993), Weir (1994) Skocpol, (1988, 1992) e Menicucci (2007). Tal modelo incorpora contribuições da vertente histórica do institucionalismo, desenvolvida particularmente no campo da política comparada e aplicada a estudos de diferentes processos políticos.

Em relação à segunda hipótese apresentada, de acordo com esse modelo analítico, partiu-se do argumento central de que os legados institucionais de políticas previamente estabelecidas condicionam o processo de reformulação das políticas, que são assim dependentes de sua própria trajetória. Os efeitos institucionais das políticas prévias se expressam por meio do

³ Como o “novo” institucionalismo já não é mais tão novo assim, afinal, já se passaram mais de quatro décadas da origem dessa abordagem, doravante busca-se utilizar apenas o termo institucionalismo.

conceito de dependência de trajetória e de efeitos de *feedback*. Uma vez que as políticas são estabelecidas, elas geram certos comportamentos decorrentes dos investimentos que os atores sociais realizam e dos incentivos a elas vinculados, difíceis de serem revertidos (MENICUCCI, 2003, p. 22).

Dessa forma, a proposição que dá suporte ao argumento analítico que informa interpretação dessas duas políticas, é que as diferenças entre elas refletem as trajetórias específicas dos Estados Unidos e do Brasil em relação à questão racial e o tratamento dado ao negro nos dois países, desde o escravismo até o pós-abolição. Escolhas e ações, decisões e não-decisões tiveram efeitos institucionais, políticos e ideológicos distintos, configurando legados que influenciaram o processo de formação de suas respectivas políticas de igualdade racial e afetaram as decisões posteriores.

Nessa perspectiva analítica, a análise dessas políticas implica um retorno ao processo histórico não apenas de sua origem, mas dos seus antecedentes desde a escravidão, passando pelo período pós-abolição, até os anos próximos à instituição das políticas de igualdade racial. Se decisões governamentais em um determinado tempo modelam o processo político subsequente e têm efeitos institucionais, na medida em que definem ‘regras do jogo’ e em razão disso são potentes para explicar as políticas posteriores (MENICUCCI, 2007, p. 57), o percurso analítico para a análise das políticas de igualdade racial, tanto nos Estados Unidos quanto no Brasil, deve partir dessas decisões anteriores relativas à escravidão e à questão racial de modo geral. Na relação entre escravidão e política, decisões governamentais do passado foram fundamentais na constituição de uma configuração institucional e política que condicionou o conflito político e racial vigente no próprio sistema da escravidão e impactou o processo político posterior, mesmo após a escravidão ser abolida.

Esses pressupostos analíticos permitem afirmar que, formalmente abolida nos Estados Unidos há mais de 150 anos, e no Brasil há quase 130 anos, a instituição da escravidão, mesmo após esse longo período, tem efeitos sobre os resultados políticos contemporâneos em ambos os países. A escravidão, uma vez estabelecida, teve poderosos impactos nas esferas institucional, política e ideológica, tanto nos Estados Unidos quanto no Brasil. No seu desenvolvimento, a escravidão não apenas condicionou a estrutura política e ideológica na qual os conflitos raciais aconteceram, mas também moldou as identidades e as estratégias dos atores políticos relevantes de diferentes formas. Pela sua abrangência geográfica, pela sua relevância econômica, pela sua forte base ideológica e, sobretudo pelo consistente poder político que a

sustentou, por longo período, nos Estados Unidos e no Brasil, essa instituição, mesmo após a sua extinção, deixou fortes legados na história desses dois países.

Assim, de acordo com a segunda hipótese apresentada acima, as diferentes trajetórias políticas no tratamento dado a questão racial nos períodos de escravidão e no pós-abolição – segregação racial violenta, explícita e legalizada nos Estados Unidos e a ideologia da democracia racial no Brasil – são compreendidas como as principais variáveis na explicação das diferenças entre as políticas de igualdade racial estabelecidas nos Estados Unidos e no Brasil.

Entretanto, essas variáveis não são suficientes para a explicação do surgimento das políticas de igualdade racial, ou seja, não explicam as mudanças políticas que deram origem a uma nova ordem racial implantada nos dois países. Assim, de acordo com a primeira hipótese apresentada acima, tais trajetórias teriam sido mediadas pelos contextos políticos internos – o *New Deal* e seus desdobramentos nos Estados Unidos e o processo de democratização no Brasil – e externo – a agenda política internacional – os quais propiciaram estruturas de oportunidades políticas favoráveis ao surgimento das políticas de igualdade racial. E, além dos fatores contextuais favoráveis, para a explicação do surgimento das políticas outras variáveis são adicionadas: as ideias e a agência. Em síntese, a origem das políticas é interpretada à luz de variáveis contextuais, da emergência de novos atores e ideias como fatores de promoção de mudança política. Nos casos concretos, essa hipótese busca elucidar como os contextos políticos mais amplos, interno e externo a cada um dos países, facilitaram a configuração de oportunidades políticas favoráveis às mudanças no sentido de promoção das políticas de igualdade racial, tanto nos Estados Unidos quanto no Brasil. Essas oportunidades teriam sido aproveitadas por atores políticos relevantes – partidos, governos e movimentos negros – os quais teriam defendido as novas ideias na arena política e conseguido traduzi-las em políticas públicas, nos dois países.

Sintetizando, o *objetivo da tese* é analisar o surgimento das políticas de igualdade racial nos Estados Unidos e no Brasil, respectivamente nos anos 1960 e a partir de final dos anos 1980 – países que viveram as experiências da escravidão e de abolição em períodos correspondentes e similares – com vistas a produzir uma interpretação tanto para o *timing* diferenciado da origem dessas políticas bem como para a diferença no processo de constituição, na natureza e no conteúdo das mesmas.

Para atingir esse objetivo, buscou-se realizar uma investigação da trajetória histórica da questão racial nos dois países em função da perspectiva histórica que informa a pesquisa. O privilegiamento da análise histórica levou à investigação sistemática do contexto, buscando capturar processos de longo prazo compreendendo os eventos não como ocorrências estáticas em um único ponto fixo, mas como processos que se desdobram ao longo do tempo e no tempo.

No caso dos Estados Unidos, a descrição dos processos que constituem a trajetória do tratamento dado à questão racial compreendeu o período de 1776, quando se proclamou a independência deste país, até a década de 1960, quando ocorreu o fim da segregação e a instituição das políticas de igualdade racial. Este período é recortado em dois momentos. O primeiro vai da Independência até a abolição, em 1863; e o segundo a partir do período da abolição até os anos 1960. No caso do Brasil, a descrição dos processos que constituem a trajetória do tratamento dado à questão racial neste país compreendeu o período da Independência, em 1822, até os anos 1980, quando o país experimentava o processo de democratização e estabeleceu as primeiras medidas de combate ao racismo. Este período é recortado em dois momentos. O primeiro vai de 1822 até a abolição, em 1888; e o segundo vai do período da abolição até os anos 1980. Nos dois casos, a abolição é um evento importante dentro desse processo, pois, marca uma mudança a partir da qual novos desdobramentos vão se constituir em novos elementos incorporados à trajetória anterior do escravismo.

Portanto, na descrição da trajetória dos dois países, são considerados três momentos. Os dois primeiros referem-se ao período do escravismo e ao pós-abolição que constituem o legado da questão racial e contribuem para a interpretação das políticas de igualdade racial. Portanto, trata-se da variável independente – os legados políticos e institucionais da escravidão e seus desdobramentos no período pós-abolição – considerada aqui como de grande poder explicativo para a natureza, conteúdo e processo de constituição das políticas de igualdade racial implementadas nos Estados Unidos e no Brasil. O terceiro momento, por sua vez, compreende tanto o processo de constituição da política de igualdade racial quanto à análise de suas características que se pretende interpretar.

Para a realização desta pesquisa, o principal método consistiu em pesquisa bibliográfica sobre a trajetória histórica e política da questão racial nesses dois países. Na sua maior parte, utilizou-se de fontes secundárias. Algumas vezes, recorreu-se também a fontes primárias tais

como documentos governamentais, programas políticos de partidos, legislações estabelecidas, dentre outros.

Esta pesquisa está dividida em 8 capítulos. No primeiro capítulo, trata-se do referencial teórico e dos argumentos que orientam a pesquisa. Nos capítulos 2 e 3 foi descrito e analisado o conjunto de processos e decisões políticas que se constituíram no legado da questão racial nos Estados Unidos. Nos capítulos 4 e 5 foi descrito e analisado o conjunto de processos e decisões políticas que se constituíram no legado da questão racial no Brasil. O capítulo 6 descreveu e analisou o surgimento das políticas de igualdade racial nos Estados Unidos e no Brasil. No capítulo 7 foram descritas e analisadas as políticas de igualdade racial implementadas nos Estados Unidos e no Brasil. A descrição concentra-se nas principais decisões relacionadas à questão racial tomadas ao longo dos anos 1960 e 1970 nos Estados Unidos e entre 1988 e 2014 no Brasil. Após a descrição das políticas, buscou-se analisá-las comparativamente destacando as principais similaridades e diferenças no processo de constituição, na natureza e no conteúdo dessas políticas. No capítulo 8 apresentou-se a conclusão, ou seja, uma síntese geral dos resultados da pesquisa.

CAPÍTULO 1

O INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO E A ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: INTERPRETANDO CONTINUIDADES E MUDANÇAS

A Ciência Política contemporânea, desde os anos 1980, tem abraçado a “redescoberta das instituições” como um aspecto fundamental da vida política. Naquele momento, em particular, a redescoberta de que “as instituições importam” passou a ser uma preocupação teórica e empírica central da abordagem então denominada novo institucionalismo⁴. Essa abordagem, nas suas mais diferentes manifestações, busca elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação dos resultados sociais e políticos e considera que as instituições têm influência sobre a política e que as escolhas sociais são modeladas, mediadas e conduzidas por arranjos institucionais. As instituições moldam as estratégias e os objetivos dos atores, mediam as relações de cooperação e de conflito, conformam identidades coletivas, afetam a distribuição de recursos, estruturam as relações políticas e, de alguma forma, definem seus resultados (MARCH & OLSEN, 1989; 2008; MENICUCCI, 2007; NORTH, 1990; THELEN & STEINMO, 1994; PIERSON, 1993, 2004; PIERSON & SKOCPOL, 2002).

A abordagem institucional possui vários matizes e o foco aqui se limita à abordagem denominada institucionalismo histórico⁵. Essa abordagem, ao considerar as instituições como

⁴ Para Thelen e Steinmo (1994, p.3) o “velho” institucionalismo consistiu, principalmente, e não exclusivamente, em detalhar a configuração de diferentes estruturas política, legal e administrativa. Os trabalhos orientados por essa vertente foram, muitas vezes, descrições de diferentes configurações institucionais de vários países, comparando e contrastando. A ruptura com esse “velho” institucionalismo se inicia quando, ao romper com a abordagem behaviorista da ciência política americana dos anos 1950, uma nova literatura, a partir dos anos 1970 e 1980, começa a afirmar a importância do estado e das instituições na organização da vida política. Tratava-se da origem da abordagem denominada novo institucionalismo (March e Olsen, 1989). Parte dessa nova literatura, ao “trazer o estado de volta”, significou uma “reação crítica” à concepção do estado visto apenas como instrumento manipulado conscientemente e diretamente pelos líderes e grupos de interesses. Buscou-se, entre outras coisas, conceber o estado como uma arena na qual os conflitos fundamentais entre interesses sociais e econômicos se desenvolvem. Nessa perspectiva, o estado deixava de ser visto apenas como um epifenômeno da vida política, como uma realidade somente afetada pelo contexto e pela realidade social na qual estava inserido. O estado e as instituições políticas começavam a ser entendidos como organizações políticas que também afetam a sociedade, que possuem autonomia, que não são simples reflexos das forças sociais e econômicas (SKOCPOL, 1979; EVANS, RUESCHEMEYER & SKOCPOL, 1985).

⁵ Como uma das vertentes do institucionalismo, o institucionalismo histórico tem se mostrado uma ferramenta teórica poderosa para a análise e explicação da trajetória das instituições e das políticas públicas. Há um conjunto expressivo de pesquisas, em especial no campo da política comparada, que utilizou e vem utilizando desta

variáveis fundamentais que estruturam as lutas políticas e nessa medida influenciam os seus resultados, não nega a influência de forças políticas mais amplas e de outros fatores tais como os atores políticos com seus interesses e suas estratégias, a distribuição de poder e o papel das ideias. Pelo contrário, tenta integrar esses fatores colocando-os no contexto e apresentando como eles se relacionam uns com os outros, chamando a atenção para a forma como as relações políticas são estruturadas (MENICUCCI, 2007; HALL, 1994). Na visão de Hall (1994, p. 90-91), aqueles que abordam o mundo de um ponto de vista do novo institucionalismo histórico possuem um proeminente acordo sobre o papel das instituições na vida política, mas eles não estão interessados somente nas instituições. Ao invés, suas análises exploram diversas variáveis interconectadas na determinação dos resultados políticos. As instituições interagem com os interesses e com as ideias nas mais diversas formas. Vale destacar que essa perspectiva relacional das instituições, ou seja, como as instituições se relacionam no seu contexto social e político, é um aspecto fundamental dessa abordagem.

De acordo com Menicucci (2007, p. 22), apesar de suas diferenciações, os trabalhos identificados com o institucionalismo histórico partilham de um projeto teórico de médio alcance, que considera a contingência histórica e a dependência de trajetória, e procuram explicar as diferenças entre os resultados políticos entre países levando em consideração variáveis institucionais, buscando identificar como as lutas políticas são mediadas pelo arcabouço institucional dentro do qual elas acontecem. Essa autora (2007, p.22) destaca que:

Em contextos nacionais diferentes, a influência de estruturas socioeconômicas e políticas para moldar o comportamento é percebida de maneiras distintas, e a diversidade de respostas a desafios e pressões comuns leva à identificação de fatores explicativos específicos de cada país, entre eles os fatores institucionais de nível nacional. Para explicar as diferenças entre os países o novo institucionalismo focaliza as instituições domésticas, enfatizando o seu caráter relacional mais do que as características formais das instituições. Isso significa verificar empiricamente como uma configuração institucional modela as interações e as estratégias políticas e estrutura as relações de poder entre grupos, conseqüentemente, influenciando resultados (...). Essa opção analítica conduz a um foco nos processos políticos e de elaboração de políticas públicas, entendidos como fluindo dentro de determinados parâmetros institucionais.

Com a finalidade de pormenorizar os argumentos e pressupostos analíticos desta abordagem institucionalista, as seções abaixo têm como foco dois temas essenciais e inter-relacionados: primeiramente, o modelo analítico do estudo das políticas públicas o qual enfatiza a

abordagem para explicar as diferenças dos processos e/ou dos resultados políticos em diferentes áreas de políticas e em diferentes países (SKOCPOL, 1979, COLLIER & COLLIER, 1991; HALL & TAYLOR, 2003). Conforme assinala Pierson e Skocpol (2002, p. 694), os estudiosos do institucionalismo histórico têm se concentrado em uma ampla variedade de assuntos trazendo grandes contribuições para o campo da ciência política.

persistência das políticas, e toma como base a noção de dependência de trajetória e os efeitos de *feedback* das políticas prévias; segundo, a literatura que tem buscado compreender a questão da mudança institucional e do surgimento de novas políticas. Conjuntamente, essas duas perspectivas constituem uma literatura importante e necessária para compreender as políticas públicas, seus elementos de continuidade e de mudanças. Desta literatura serão extraídas as principais proposições que conduzirão a presente pesquisa sobre as políticas de igualdade racial nos Estados Unidos e no Brasil

1.1 Continuidades nas políticas públicas: dependência de trajetória e efeitos de *feedback*

Como ponto de partida é preciso entender qual o conceito de instituição para o institucionalismo. Essa não é uma questão de resposta simples. As definições são diversas e variam bastante entre os autores e abordagens, dado que o institucionalismo não se constitui como um corpo teórico unificado. Muitos consideram apenas as instituições formais. Outros incluem também as instituições informais. Para Menicucci (2007:23-24) no âmbito do institucionalismo, é possível encontrar diferentes definições de instituição, uma vez que a utilização desse enfoque ainda não se traduziu na constituição de um conjunto de conceitos teóricos precisos. Em consequência, o termo ‘instituição’ assume significados diversos em contextos analíticos distintos, com base em uma concepção genérica de instituição como um padrão de comportamento estável, recorrente e valorizado⁶.

No entanto, Douglas North apresenta uma definição clara e bem aceita na literatura pertinente. Para esse autor (1990, p. 3), “Instituições são as regras do jogo em uma sociedade ou, mais formalmente, são os constrangimentos humanamente inventados que moldam a interação humana”. North (1990) argumenta que as instituições podem ser formais – tais como as regras que os seres humanos inventam – ou informais – tais como convenções e códigos de comportamento que orientam as condutas dos indivíduos. Na perspectiva do institucionalismo histórico, Hall e Taylor (2003, p. 196) apontam que essa vertente define instituição, de modo amplo, “como os procedimentos, protocolos, normas, convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política”. Para

⁶ Menicucci (2007:24-25) apresenta uma breve síntese de várias definições de instituição, nos mais diversos âmbitos do novo institucionalismo: econômico, sociológico, histórico, dentre outros.

Thelen e Steinmo (1994, p. 2), em geral, o institucionalismo histórico trabalha com a definição de instituição que inclui tanto organizações formais quanto regras e procedimentos informais que estruturam a conduta. Outra definição amplamente aceita é atribuída a Peter Hall (1986, p.19) o qual conceitua instituição como “as regras formais, os procedimentos de conformidade e as práticas de padrão operacional que estruturam o comportamento entre indivíduos nas várias unidades da política e da economia”.

Nesta perspectiva mais ampla de instituições, entendida como regras do jogo ou como limites que estruturam a interação humana, é que o conceito de instituição é incorporado à análise de políticas públicas (PIERSON, 1993, 2004, 2006; MENICUCCI, 2007). No entendimento de Pierson (2004, p. 165), seguindo a definição de instituições como “as regras do jogo que moldam as interações humanas em uma sociedade”, “faz sentido pensar as principais políticas públicas como instituições importantes. [...] Para os indivíduos e para as organizações sociais que constituem a sociedade civil, as políticas públicas são claramente regras centrais que governam suas interações”.

Tanto Pierson (1993, p. 596) quanto Menicucci (2007, p. 25) explicam que a maioria dos estudos de cunho institucionalista, que enfatizam os constrangimentos institucionais, muitas vezes busca identificar as maneiras como as regras do jogo formais e informais na vida política influenciam o comportamento político e, de forma mais usual, centram-se nas instituições governamentais formais e nas organizações políticas. Entretanto, frisam esses autores, as principais políticas públicas também constituem importantes regras do jogo em uma sociedade, influenciando a alocação de recursos econômicos e políticos e modificando os custos e benefícios associados a estratégias políticas alternativas. Nas palavras de Pierson e Skocpol (2002, p. 710), o desenho específico de políticas pode ter um efeito enorme sobre os recursos e as estratégias subsequentemente disponíveis aos atores políticos e, de fato, em muitos contextos, as políticas podem ser tão importantes quanto às instituições políticas formais na formação dos processos e dos resultados políticos. Skocpol (1992, p. 58) é simples e direta ao afirmar que, “uma vez promulgada, as políticas públicas reestruturam o processo político subsequente (...). Como a política cria políticas públicas, políticas públicas também refazem a política”. Assim, é possível incluir as políticas públicas na definição mais ampla de instituição. Menicucci (2007, p. 25) reforça esses argumentos ao afirmar:

E a pertinência de uma abordagem institucionalista para o estudo de políticas públicas pode ser vista de dois aspectos. Por um lado, as políticas públicas, em grande medida, costumam levar à constituição de instituições para viabilizar sua implementação, entendendo-se instituições tanto como organizações formais quanto

como regras que estruturam o comportamento; por outro, elas próprias podem ser vistas como tendo os mesmos efeitos de estruturas institucionais, na medida em que provocam constrangimentos ao comportamento dos atores políticos e às decisões que podem ser tomadas relativamente a bens públicos, ou seja, para a elaboração ou reforma de políticas públicas. Daí que o exame das consequências políticas das políticas públicas é uma extensão lógica dos argumentos do novo institucionalismo utilizados para a análise de instituições formais, e o *feedback* das políticas se constitui em fator de ordem institucional bastante potente para a compreensão das políticas públicas.

Assim, as políticas públicas não se constituem apenas em variáveis dependentes – neste caso, sendo o resultado da ação de forças políticas –, mas também funcionam como variáveis independentes, que podem ser uma das causas dessas forças (MENICUCCI, 2007, p. 26; PIERSON, 2000, p. 595). Decorre que uma variedade de pesquisas empíricas tem se dirigido nesta direção buscando enfatizar como “*policies produce politics*”, expressão usada pioneiramente por Lowi (1964) antes do surgimento do novo-institucionalismo. Para Pierson (2000, p.595) as políticas públicas não são somente resultados de, mas são também *inputs* no processo político, muitas vezes, remodelando dramaticamente as condições políticas, econômicas e sociais. Nos termos de Menicucci (2007, p.26), como variáveis independentes, as políticas públicas também explicam o processo de formulação ou de reformas de políticas, na medida em que, por um lado, condicionam o próprio processo político e, por outro, explicam a trajetória futura de uma política a partir de sua constituição prévia. Diante desses argumentos, afirma Menicucci (2007, p. 26), a questão teórica mais geral para a qual é necessário dar uma resposta é a seguinte: como as políticas públicas influenciam os processos políticos e as políticas subsequentes? Para essa autora (2007, p. 26), os desdobramentos analíticos da noção de dependência de trajetória fornecem os elementos para responder a essa questão, o que só pode ser feito pela análise que recupere os processos históricos de constituição e reformas das políticas, articulando o processo decisório com o contexto institucional das políticas vigentes.

A melhor compreensão dessas afirmações sobre a *influência* das *políticas públicas* no processo político e na política, no âmbito do institucionalismo histórico, então, requer a apresentação de alguns dos principais conceitos e argumentos desta abordagem os quais são: dependência de trajetória – como a história importa –, os efeitos de *feedback* das políticas e os efeitos cognitivos. Essas noções, utilizadas para análises institucionais voltadas para as instituições formais, são incorporadas para o estudo das políticas públicas, as quais podem ser vistas como tendo os mesmos efeitos de instituições formais (MENICUCCI, 2007).

O conceito de dependência de trajetória está associado ao esforço para compreender a repercussão de eventos anteriores sobre resultados subsequentes e historicamente distantes. As principais implicações da utilização da noção de dependência de trajetória são a grande importância atribuída à dimensão temporal e histórica dos fenômenos sociais, e a consideração dos eventos anteriores em função de seus mecanismos de reprodução. Isso leva à proposição de que uma vez que certa trajetória é estabelecida, trajetórias alternativas se tornam crescentemente remotas de acontecerem, considerando que todos os atores relevantes ajustam suas estratégias para se acomodar aos padrões prevaletentes (MAHONEY, 2000; MAHONEY & VILLEGAS, 2007; MENICUCCI, 2007; IMMERGUT, 2006; LEVI, 1990; PIERSON, 1993, 2000, 2004; THELEN, 2003, 2004, 2006).

A afirmação de que “a história importa” é uma condição básica do institucionalismo histórico. A análise histórica e a investigação sistemática do contexto são aspectos primordiais dessa abordagem que busca capturar processos de longo prazo tomando os eventos não como ocorrências estáticas em um único ponto fixo, mas como processos que se desdobram ao longo do tempo e no tempo. O retorno à história se dá porque aspectos importantes da realidade social podem melhor ser compreendidos como processos temporais. Não é o passado por si, mas os desdobramentos dos processos ao longo do tempo que são teoricamente centrais (PIERSON, 2000; 2003). Uma das implicações desse argumento é que a política é estruturada não somente no espaço, mas também no tempo. Na visão desse autor, os cientistas sociais perdem muito se eles não rastreiam os arranjos institucionais ao longo do tempo. Retratos instantâneos da realidade e observações isoladas podem nos alienar de importantes aspectos do desenvolvimento institucional e político (PIERSON, 2004; HALL, 2010). De acordo com Pierson e Skocpol (2002, p. 699), “sem o tipo de atenção aos processos especificados temporalmente, [...] resultados importantes podem não ser observados, relacionamentos causais podem ser mal compreendidos, e hipóteses valiosas podem nunca receber consideração”.

Portanto, dependência de trajetória não significa simplesmente que a “história importa”. A consideração dos eventos anteriores é importante em função de seus mecanismos de reprodução. Dependência de trajetória significa que uma vez que um país ou região iniciou por uma trilha, os custos de reversão são muito altos. Haverá outros pontos de escolha, mas os entrenchamentos de certos arranjos institucionais obstruem uma reversão fácil da escolha inicial. Esta concepção de que os passos anteriores em uma direção particular induzem os movimentos posteriores na mesma direção é bem capturada pela ideia de *feedback* de políticas

prévias, também denominado retornos crescentes (*increasing returns*) ou auto-reforço. Em um processo de retornos crescentes, a probabilidade de passos adicionais ao longo da mesma trajetória aumenta com cada movimento por essa trajetória. Isto ocorre devido aos benefícios relativos da atividade corrente comparada com outras opções possíveis ao longo do tempo. Ou seja, uma vez que certa trajetória é tomada, trajetórias alternativas se tornam crescentemente difíceis de acontecerem, considerando que os atores relevantes ajustam suas estratégias para se acomodar aos padrões prevalecentes (MAHONEY, 2000; PIERSON, 1993, 2000, 2004; PIERSON E SKOCPOL, 2002).

Pierson (1993, 2004)⁷ explica os mecanismos dos efeitos de *feedback* ao demonstrar como as instituições políticas encorajam por meio de incentivos tipos específicos de comportamentos. Em virtude de sua localização dentro do sistema político, atores particulares podem ter acesso direto a recursos políticos significativos que podem ser materiais ou de outra natureza como, por exemplo, o acesso à autoridade. Assim, as instituições incentivam os atores a fazer investimentos em ativos ou comportamentos no sentido de se beneficiar das vantagens oferecidas pelas próprias instituições. Onde esses investimentos são altos, os atores julgarão os custos de qualquer mudança institucional que ponha em perigo esses ativos como sendo enormemente altos. Como atores em qualquer sociedade investem em um arranjo institucional particular, eles têm incentivos para proteger seus investimentos e para se opor às mudanças.

Em adição, Pierson (1993, p.598) afirma que os argumentos dos recursos e dos incentivos têm sido usados para apoiar a afirmação dos significativos efeitos dos *feedbacks* das políticas prévias sobre os grupos sociais, elites governamentais e públicos de massa. Talvez, frisa o autor, a mais bem sucedida linha de pesquisa sobre *feedback* das políticas prévias tem enfatizado os efeitos dos recursos/incentivos das políticas sobre os grupos sociais. Se os grupos de interesses moldam as políticas, as políticas também moldam os grupos de interesses. Explicando de outra maneira, as formas de adaptações organizacionais e individuais aos arranjos institucionais existentes podem tornar as reformas futuras não atrativas. Ao longo do tempo, os atores se adaptam às regras do jogo ao fazerem compromissos extensos baseados na expectativa de que tais regras durarão. Igualmente importante, é que tais compromissos são prováveis de se acumular com a passagem do tempo. Essa acumulação de compromissos dos indivíduos e das organizações é uma forma de

⁷ Especificamente Pierson (1993, p. 598), onde o autor trata das políticas como produtoras de recursos e incentivos, e Pierson (2004, cap. 5), onde o autor trata do tema desenvolvimento institucional.

feedback positivo na qual o equilíbrio institucional será, muitas vezes, aprofundado ao longo do tempo (PIERSON, 2004, p. 147-153). Além do mais, Pierson ressalta que a geração de ativos específicos não se dá somente através da adaptação de indivíduos ou organizações. Outros fatores devem ser considerados para que não se falhe na captura de uma variedade de outros efeitos de *feedback* positivos que acompanham o processo de institucionalização. Talvez, o mais importante desses fatores, seja o desenvolvimento de fortes interligações entre os arranjos institucionais ao longo do tempo. As instituições políticas formais e as políticas públicas – tomadas aqui como tendo efeitos institucionais – também criam redes interdependentes que produzem retornos crescentes.

Menicucci (2007, p. 23-32) faz uma importante e rigorosa apropriação desses argumentos relativos à dependência de trajetória e aos efeitos de *feedback* para a interpretação no âmbito das políticas públicas. Buscando responder à importante questão colocada por Pierson (1993, p.627) – “como as políticas públicas importam e sobre quais circunstâncias?” – Menicucci (2007, p. 26-7) apresenta seus argumentos afirmando:

As políticas públicas estabelecem ‘regras do jogo’, e estas influenciam a alocação de recursos econômicos e políticos e proveem recursos e incentivos para atores políticos, o que, além de facilitar a formação ou expansão de grupos particulares, encoraja determinadas ações e bloqueia outras, definindo assim um determinado caminho ou padrões de comportamento (efeitos lock-in). Dessa forma, uma consequência do desenho de políticas já estabelecidas é a formação de grupos de interesse e, em decorrência, a organização e constituição de atividades desses grupos, podendo ainda, ao contrário, inibir a formação ou expansão de outros grupos. Ou seja, a repartição desigual de recursos e de informação como consequência de ações governamentais específicas cria incentivos à organização de determinados grupos favorecidos com as políticas, de tal forma que os desenhos de políticas públicas alteram os processos políticos e modelam identidades de grupos. Uma consequência disso é que esses mesmos interesses podem oferecer obstáculos a alterações institucionais posteriores e/ou a alterações políticas. Em outros termos, as políticas definidas em um momento no tempo estruturam o processo de tomada de decisões e criam fortes coalizões de suporte que efetivamente protegem os arranjos institucionais estabelecidos, tendo efeitos de *feedback* no processo político.

Nesta mesma perspectiva, as políticas também podem influenciar atores políticos por outras rotas que não sejam aquelas supostamente esperadas. Por exemplo, as políticas públicas influenciam as reivindicações e as habilidades de grupos sociais e também a capacidade do estado de responder a tais reivindicações. Pierson (1993, p.601) ressalta que novas políticas não fornecem somente incentivos para os seus apoiadores. Elas podem também alimentar mobilizações contrárias envolvendo novas formas de organização política. Immergut (2007) sublinha que as políticas passadas podem também encorajar grupos a se organizar, mobilizar e a ver seus problemas como reivindicações legítimas as quais merecem soluções

governamentais. Além disso, as políticas podem oferecer recursos que tornam as mobilizações mais fáceis tendo efeitos sobre a habilidade dos grupos para utilizar desses recursos e influenciar os tomadores de decisões. Skocpol (1992, p. 58-9) vai além ao afirmar que as políticas não afetam somente as identidades, as capacidades e as lutas subsequentes dos grupos sociais, elas também afetam a capacidade do Estado. Devido aos esforços feitos para implementar novas políticas usando os arranjos administrativos existentes ou novos, as políticas transformam ou expandem as capacidades do Estado. Elas, por esse motivo, mudam as possibilidades administrativas para iniciativas públicas no futuro e afetam os prospectos para a implementação de política.

Outro aspecto relevante diz respeito aos efeitos cognitivos das políticas públicas. De acordo com Pierson (1993, p. 611-624), interpretar os efeitos das políticas somente com o foco nos incentivos e nos recursos pode ser insuficiente. O processo através do qual os indivíduos escolhem um curso de ação não envolve um simples cálculo de custos e benefícios facilmente discerníveis. Políticas públicas, de fato, alocam grandes quantidades de recursos e criam poderosos incentivos, mas alguns dos seus mais importantes efeitos podem ser cognitivos. Os aspectos cognitivos e o conjunto de ideias decorrentes ou por traz de uma política pública, podem também facilitar a continuidade de determinada política e evitar o desenvolvimento de outras políticas alternativas. Na medida em que os atores possuem experiência com as políticas, ocorre uma tendência de que tais políticas, uma vez que foram estabelecidas, sejam readotadas por esses atores; de um lado, porque fornecem informações e atribuem significados à realidade; de outro, porque afetam o processo de aprendizagem social entre os principais atores políticos. Por essas razões, por exemplo, deve-se investigar a forma como os elaboradores de políticas concebem o problema e a forma como desenham as alternativas políticas dentro de seus contextos (PIERSON, 1993; 2000; MENICUCCI, 2003).

Enfim, as políticas públicas previamente estabelecidas podem funcionar como potentes variáveis para a interpretação das políticas posteriormente implementadas. Isto é possível ao levar em consideração os conceitos e as ideias concernentes à dependência de trajetória, aos efeitos de *feedback*, e aos efeitos cognitivos das políticas. De modo geral, essa abordagem teórica pode ser muito útil para explicar a *continuidade e a estabilidade* das instituições e das políticas, na medida em que, decisões anteriores tendem a estruturar e a aprisionar comportamentos, interesses, identidades e ideias em certas trajetórias difíceis de serem revertidas. Portanto, ainda fica uma indagação: sobre os fatores explicativos das *mudanças* institucionais e políticas.

1.2 Mudanças institucionais: a relação entre o contexto político, atores e ideias

Esta seção muda o foco da análise institucional e considera, além da questão da continuidade, a mudança institucional, incluindo aí a mudança de políticas públicas. Isso é feito considerando algumas abordagens influentes dentro da ciência política, entre as muitas que tratam do tema, todas elas na perspectiva do institucionalismo histórico: o modelo do equilíbrio pontuado, o modelo de mudanças incrementais e abordagens que têm buscado incorporar o papel da agência e das ideias.

O tema “continuidade e mudanças institucionais” tem ocupado um largo espaço na literatura da ciência política contemporânea e considera-se que, nas análises institucionais, ainda prevalece uma ênfase sobre a estabilidade institucional focando nos constrangimentos estruturais e na continuidade. Trabalhos recentes sobre dependência de trajetória, em particular, têm focado sobre os mecanismos de *feedback* de políticas prévias que sustentam e reforçam as instituições ao longo do tempo (STREECK E THELEN, 2005, p.6). Por essa razão, diversos autores ligados ao institucionalismo histórico têm sustentado que a noção de dependência de trajetória tem sido um poderoso instrumental teórico para investigar a estabilidade e a continuidade institucional, mas, por outro lado, tem oferecido poucos *insights* sobre a questão de como as instituições se transformam e se desenvolvem. Thelen (2004, p. 27-8) reitera que as noções de *feedback* de políticas podem ser compreendidas como categorias importantíssimas para explicar os mecanismos de reprodução política e institucional, mas ainda não se tem boas ferramentas conceituais para investigar a lógica da mudança. Nessa discussão, alguns pesquisadores têm apontado os riscos do institucionalismo histórico cair na armadilha do determinismo estrutural ou institucional e, desta forma, desconsiderar os aspectos relacionados à mudança política e institucional (IMMERGUT, 1996; MENICUCCI, 2007; THELEN & STEINMO, 1994; THELEN, 2004; WEIR, 1994).

Para Pierson (2004, p.144) “os arranjos institucionais na política são tipicamente difíceis de mudar”. Não obstante, as instituições mudam. Elas não são nem simples reflexos das forças sociais nem entidades impermeáveis diante dessas mesmas forças. Daí que, Thelen e Steinmo (1994), por exemplo, têm sustentado que um grande desafio contemporâneo colocado para o institucionalismo histórico tem sido a explicação do dinamismo e da mudança institucional. Para esses autores, essa questão tem sido uma das mais importantes em política comparativa, porém, ainda tem recebido relativamente pouca atenção. Para ilustrar, Mahoney e Thelen (2010, p.2) apontam que ainda carecemos de ferramentas igualmente úteis para explicar o

desenvolvimento mais gradual das instituições após elas terem sido estabelecidas. As Constituições, os sistemas de provisão social e os arranjos de direitos de propriedade não somente emergem e desaparecem. Eles também se desenvolvem e mudam de formas mais sutis ao longo do tempo. Esses tipos de transformações graduais estão, muitas vezes, deixados de fora dos trabalhos institucionalistas.

Contudo, nas últimas décadas, um conjunto de autores tem se dedicado profundamente ao desafio de compreender a mudança institucional. A própria Thelen, nos seus mais diversos trabalhos tais como Thelen e Steinmo (1994), Thelen (1999), Streeck e Thelen (2005), Hall e Thelen (2009), Mahoney e Thelen (2010), além de Pierson (2004), dentre outros. Hall (2010, p.10) nomeia esse movimento teórico dedicado aos estudos da mudança institucional como ‘segunda onda’ de trabalho do institucionalismo histórico. Afirma que em muitos aspectos essa segunda onda tem sido imensamente frutífera. Ela fornece análises dinâmicas das instituições quando as situam dentro dos contextos históricos, geram uma série de novas proposições sobre como as instituições mudam, e começam a explorar o relacionamento intrincado entre instituições e coalizões sociais. No entanto, este novo foco sobre a mudança institucional tem colocado os institucionalistas históricos face-a-face com um paradoxo: quanto mais atenção eles dedicam aos fatores que moldam as instituições, mais se põe em causa o poder das instituições para moldar a política.

Nessas pesquisas, afirma Streeck e Thelen (2005, p.6), a noção de dependência de trajetória parece encorajar os estudiosos a pensar a mudança em um dos dois caminhos, quer como *muito menor e mais ou menos contínua* (o tipo mais frequente de mudança) ou como *muito maior, mas então abrupta e descontínua* (tipo muito mais raro). Esta condição, para esses autores, tem produzido uma literatura estranhamente bifurcada que vincula dependência de trajetória como um conceito a duas concepções de mudanças completamente diferentes em uma forma diametralmente oposta. O primeiro caminho tem enfatizado *as mudanças incrementais e contínuas que ocorrem ao longo do tempo*; o segundo, relacionado ao *modelo do equilíbrio pontuado*, tende a ver as mudanças como mais radicais, descontínuas e abruptas. Capoccia e Kelemen (2007, p. 344) retratam essa literatura como uma concepção dualista de desenvolvimento institucional e político baseada sobre uma alternância entre momentos de

fluidez e mudanças rápidas e fases mais longas de relativa reprodução e estabilidade institucional⁸.

O modelo denominado “equilíbrio pontuado”, ressalta que as instituições são caracterizadas por longos períodos de estabilidade, todavia, periodicamente “pontuados” por crises que, em momentos de conjunturas críticas, provocam mudanças institucionais relativamente abruptas (THELEN & STEINO, 1994; THELEN, 2006). Para Pempel (1998, p.1-2), equilíbrio pontuado é o modelo comumente utilizado para explicar como as “longas continuidades” são periodicamente interrompidas por “mudanças radicais”, “fazendo curvas bruscas no caminho da história”. Este modelo enfatiza a mudança descontínua e, em consequência, tende a desenhar uma acentuada distinção entre a análise da inovação institucional e aquela da reprodução institucional. Os momentos de crises geralmente emanam de mudanças no ambiente externo às instituições e, os impactos provocados por elas, muitas vezes precipitam intensos conflitos sobre a forma dos novos arranjos institucionais. Subsequente ao período de crises e de mudanças, um novo período de inércia, estagnação e estabilidade institucional é estabelecido⁹ (THELEN E STEINMO, 1994; THELEN, 2004; 2006). O que explica esse novo período de estabilidade são os impactos das escolhas feitas durante as conjunturas críticas. Essas escolhas bloqueiam opções alternativas e levam ao estabelecimento de instituições que geralmente passam por processos de auto-reforço dependentes da trajetória.

O conceito de “conjuntura crítica”, é um elemento essencial para o modelo de equilíbrio pontuado. De acordo com Collier e Collier (1991, p. 29), “uma conjuntura crítica pode ser definida como um período de significativa mudança, o qual, tipicamente ocorre de formas distintas em diferentes países e são hipotetizados para produzir legados distintos”. Nas palavras de Pierson (2004, p. 135) as “conjunturas são ‘críticas’ porque elas colocam arranjos institucionais em caminhos ou trajetórias os quais são muito difícil de alterar”. Portanto, “*Path dependence* é um mecanismo causal crucial para os institucionalistas históricos, e

⁸ Capoccia e Kelemen (2007) interpretam que é possível encontrar na literatura quatro modelos dominantes de explicação para o desenvolvimento institucional: equilíbrio pontuado, conjuntura crítica, mudanças graduais e *path dependence*. No entanto, tal como comumente se encontra na literatura do institucionalismo histórico, esta pesquisa, de um lado aglutinam-se os modelos do equilíbrio pontuado e da conjuntura crítica em apenas um modelo que privilegia as mudanças mais abruptas; e, do outro lado, aglutinam-se os modelos *path dependence* e de mudança gradual em apenas um, chamado aqui de mudanças incrementais. Vale ressaltar que, além desses modelos dominantes, pesquisas recentes tais como Thelen (2003; 2004; 2006) e Streeck e Thelen (2005) têm apontado novos modelos tais como *conversion*, *Drift*, *Layering*.

⁹ Essa afirmação é questionável, pois, a mudança de trajetória não leva, necessariamente, a um período de estabilidade.

conjuntura crítica constitui o ponto de partida para muitos processos *path-dependent*” (CAPPOCIA E KELEMEN, 2007, p. 342)¹⁰.

No que tange às políticas públicas, nos termos de Peters, Pierre e King (2005, p.1276), o institucionalismo histórico concebe a formulação de política pública e a mudança política como um processo distinto caracterizado por períodos estendidos de tempo de considerável estabilidade – a que se refere “*path dependency*” – interrompidos por momentos formativos, turbulentos. Durante esses períodos formativos – descritos como os momentos de conjuntura crítica – novas ideias surgem, novos atores, novas prioridades e novas coalizões administrativas e políticas são estabelecidas para sustentar as novas políticas públicas.

Apesar de ser uma referência básica na literatura, o modelo do equilíbrio pontuado não deixa de receber importantes críticas. Alguns autores têm evitado essa polarização radical que coloca uma linha nítida separando por um lado, períodos de longa estabilidade e, por outro, momentos de mudanças radicais. Thelen e Steinmo (1994, p.15-16) entendem que esse modelo obscurece a interação dinâmica entre as estratégias políticas e os constrangimentos institucionais. Afirmam que um outro modelo mais dinâmico é necessário para capturar a interação entre as diferentes variáveis envolvidas no processo de desenvolvimento institucional. Assim, Thelen (2006, 135-136) lança dúvidas sobre a utilidade analítica deste modelo considerando que algumas vezes a mudança institucional é abrupta e descontínua, mas, muito frequentemente, não o é. Contra a ideia de períodos alternados de estagnação e rápida mudança radical, o que há, afirma Thelen, “parece ser muita mudança gradual, incremental e cumulativa abaixo da superfície de arranjos institucionais formais aparentemente estáveis”. É nessa perspectiva que tem se desenvolvido uma segunda concepção de mudança institucional na qual enfatiza-se *as mudanças incrementais e contínuas que ocorrem ao longo do tempo*.

Pierson (2004), em sua análise sobre o desenvolvimento institucional, ressalta a importância de considerar as fontes de resistência às mudanças e também destaca a presença das mudanças

¹⁰ De acordo com Capoccia e Kelemen (2007, p.344-5) os modelos de abordagem do desenvolvimento institucional construídos em torno dessas noções emprestadas de conjunturas críticas, equilíbrio pontuado e *path dependence* têm fornecido as estruturas conceituais para dezenas de estudos nos subcampos de política comparada, relações internacionais e desenvolvimento político americano. O conceito de conjuntura crítica tem sido aplicado em uma variedade surpreendente de tópicos incluindo, por exemplo, políticas de bem-estar social nacional, leis constitucionais dos EUA, políticas orçamentárias e leis na União Européia, *Agenda setting* na elaboração de políticas, política internacional, dentre outros.

incrementais no processo político. Para esse autor (*idem*, p. 133) o termo desenvolvimento institucional requer atenção às formas pelas quais resultados institucionais anteriores podem canalizar e constranger esforços posteriores de inovação institucional. Ao tratar exclusivamente do tema *desenvolvimento institucional*, Pierson (*idem*, 141-142) enfaticamente reitera a importância de explorar as fontes de resiliência institucional¹¹, ou seja, da resistência às mudanças. “Sem a consideração das fontes de resiliência institucional, nós não podemos avaliar os mecanismos de mudança institucional. Quanto mais a resiliência institucional aumenta, a efetividade da mudança institucional declina”. As fontes de resiliência, afirma Pierson (*idem*, p. 144), conferem substancial resistência para as instituições políticas formais. Essa resistência pode ser suficiente para bloquear inteiramente mudanças institucionais, ou pode desempenhar um papel fundamental ao canalizar esforços de revisão institucional em caminhos particulares, fazendo a reforma em configurações altamente institucionalizadas, em processo irresistivelmente incremental.

Diferentes das mudanças decorrentes somente dos choques exógenos, as mudanças institucionais incrementais, muitas vezes são caracterizadas como mudanças endógenas, ocorridas ao longo prazo e, muitas vezes, através do realinhamento político e da negociação (THELEN, 2006). Esse modelo não se trata de mudanças completamente descontínuas em razão dos constrangimentos informais existentes nas sociedades. Mesmo que se mudem as instituições formais, permanecem as informais, inseridas nos costumes, nas tradições, nos códigos de conduta, nas relações de poder que são mais impenetráveis às políticas deliberadas.

O que se observa é que esses dois modelos teóricos de compreensão das mudanças institucionais podem ser muito mais úteis analiticamente se compreendidos como modelos complementares, ao invés de divergentes e inconciliáveis. Ambos, apesar de divergirem sobre a natureza da mudança – gradual e contínua para um e radical e descontínua para outro – possuem elementos comuns tais como o reconhecimento da importância do contexto político mais amplo e do papel da agência. Quer seja a transformação institucional discreta e contínua ou mais radical e descontínua, ela dependerá, em grande medida, dos fatores contextuais institucionais e políticos, assim como dos atores políticos em jogo, para lidar com o dinâmico e complexo ambiente político e promover mudanças possíveis.

¹¹ Pierson (2004) apresenta e desenvolve quatro fontes de resiliência: a) problemas de coordenação, b) pontos de veto, c) especificidade de ativos e d) feedback positivo. Para detalhes, ver capítulo 5.

É nessa perspectiva que teóricos do novo institucionalismo têm buscado reconhecer a necessidade de combinar agência e estrutura na explicação dos resultados políticos. Ao entender que estruturas determinam e condicionam comportamentos e preferências políticas, não se pode deixar de lado a ideia de que agentes são capazes de deliberadamente remodelar e/ou criar novas estruturas (THELEN & STEINMO, 1994). Nos termos de Peters e Pierre (1998, p.568) as relações entre indivíduos e instituições devem ser concebidas como interativas de tal modo que elas produzem a capacidade de ajustes mútuos, tanto das instituições quanto dos indivíduos. Em outras palavras, um conjunto expressivo de pesquisadores tem levado em consideração o papel da agência, das ideias e dos interesses no processo de mudança institucional e, além disso, alguns institucionalistas históricos têm enfatizado outros fatores relevantes tais como a questão da distribuição de poder, dos conflitos políticos e a importância das coalizões políticas para a compreensão da mudança. Desta forma, no lugar de uma visão descontextualizada das instituições, têm-se buscado demonstrar como o significado e o funcionamento das instituições são moldados pelas características do contexto político e socioeconômico no qual elas são incorporadas (LEVI, 1990; THELEN, 2006; THELEN & STEINMO, 1994; PIERSON, 2004). A partir desta ótica, é possível compreender as mudanças institucionais sem desconsiderar a interação dinâmica entre as estratégias políticas e os constrangimentos institucionais.

Ao enfatizar o papel dos atores políticos na promoção de mudanças, mesmo considerando os constrangimentos institucionais, quando e como as reformas ocorrem? Esta é uma questão analítica fundamental. Em primeiro lugar, no entendimento de Streeck e Thelen (2005, p. 19) as instituições políticas não são somente periodicamente contestadas, elas são objeto de conflitos contínuos, pois, os atores tentam levar vantagens ao interpretar ou redirecionar as instituições na busca de seus objetivos, ou pela subversão ou pela omissão das regras que chocam com seus interesses. Esta afirmação é complementar ao que dizem Peters, Pierre e King (2005, p. 1277-1279), os quais apontam para a necessidade de considerar os conflitos políticos quando se trata de mudanças institucionais e também nas políticas. Para esses autores, sem incluir alguma concepção de agência e sem incluir um maior papel ao conflito político e às pressões por mudanças, a abordagem não pode fornecer uma explanação adequada para as mudanças político-institucionais. Perspectiva semelhante é apontada por Clemens (1993), Clemens e Cook (1999) e Clemens e Schneiberg (2006), para os quais os estudos institucionais precisam estar sintonizados aos desdobramentos dos processos na periferia da política. As instituições não geram somente *feedback* positivo, elas também

“geram queixas”, por exemplo, através da exclusão política. E atores que são excluídos ou agravados e não cooptados constituem uma importante fonte de pressão para mudança institucional e política. Onde as instituições que prevalecem não geram efeitos de *feedback* positivos significantes entre os grupos marginalizados é provável que o empoderamento posterior desses grupos desencadeie uma colapso institucional.

Para a interpretação da importância dos atores na promoção das mudanças políticas, outro fator é relevante: o papel das coalizões políticas. Uma alternativa de interpretação é através da análise do dinamismo das coalizões políticas, ou melhor, da emergência de novas coalizões ou de mudanças nas coalizões existentes, em novos contextos políticos. Para Hall (2010, p. 17), “as instituições são criadas por conjuntos específicos de coalizões sociais compostas de atores poderosos em uma arena relevante, e as instituições estabelecidas persistem somente enquanto possuem uma ampla coalizão de apoio”. Baseando-se nesta afirmação, pode-se postular que, havendo novas coalizões que confrontam coalizões antigas e/ou minam sua base de apoio, reformas políticas são prováveis de acontecerem.

Mas, como novas coalizões são formadas? Para Hall (2010, p. 17-19), em um nível básico, a origem de uma nova coalizão envolve um processo em que múltiplos atores reinterpretam seus interesses de forma que lhes permitam se unir em torno de um projeto comum e reunir os recursos de poder necessários para garantir que os pontos de vista da coalizão sejam abordados. Para o próprio Hall, esse processo de formação de novas coalizões está longe de ser mecânico, pois, uma ampla gama de fatores precisa estar alinhada. Esse processo no qual novas coalizões emergem, afirma Hall, pode ser descrito como um processo baseado em ‘causação conjuntural múltipla’ no qual fatores múltiplos, alguns dos quais podem ser exclusivos em uma conjuntura histórica particular, precisam se reunir para induzir os atores relevantes à busca de mudanças. Muitos desses fatores, afirma o autor, tais como a disponibilidade de certas maneiras de pensar sobre a política, a presença de condições econômicas particulares, o aumento da saliência de certas questões, são características de determinadas conjunturas, em vez de características duráveis do cenário político.

Além do surgimento de novas coalizões, pode haver mudanças nas coalizões existentes. Thelen (2006, p.136-139) ressalta que é possível explicar mudanças institucionais ao longo do tempo com referência às mudanças na política de coalizão que as sustentam. Ou seja, as mudanças nas coalizões podem gerar mudanças significativas nas funções e nos papéis

desempenhados pelas instituições¹². Porém, o que pode dar origem às mudanças nas coalizões? Os mais diversos fatores. Mas, de forma ampla, as novas conjunturas críticas ou mesmo um processo de mudanças graduais nas circunstâncias em que os atores operam. Desta forma, pelo rastreamento nas mudanças nas coalizões políticas sobre as quais as instituições repousam, pode-se ilustrar o modo pelo qual as formas e as funções das instituições podem ser gradualmente, cumulativamente, incrementalmente re-configuradas ao longo do tempo (HALL, 2010; THELEN, 2006).

No que tange ao papel das ideias, institucionalistas históricos têm destacado a importância de se levar em consideração as ideias como elemento importante no processo político mais amplo e no processo de mudança institucional e política. Steinmo (2008, p.130) ressalta que grande parte dos mais interessantes trabalhos da tradição do institucionalismo histórico contemporâneo é encontrada precisamente entre aqueles que estão tentando compreender melhor as formas pelas quais as ideias, os valores e as crenças afetam a história e a política e, além disso, estão especificamente aplicando esses *insights* para compreender a mudança institucional mais ampla. Nas palavras de Steinmo (2008, p.130) “as ideias estão na raiz do comportamento” e, por isso, é importante explorar como e porque ideias específicas, quando incorporadas, enquadram os efeitos políticos e se tornam modelos básicos sobre os quais decisões políticas são tomadas; é importante explorar como as ideias se desenvolvem, influenciam as pessoas e como elas podem ser usadas como ferramentas de lutas políticas.

Se por um lado, as instituições afetam o poder dos grupos, moldam a forma como as ideias circulam de modo a influenciar as políticas públicas e a coordenação das decisões políticas (JOHN, 1998; 1999), por outro lado, as ideias podem ser reconhecidas como parte importante da dinâmica política que afeta as instituições provocando mudanças nas mesmas. Quando o poder ideológico associado a determinado arranjo institucional é enfraquecido, novas ideias e alternativas de mudança institucional se tornam possíveis (CLEMENS & COOK, 1999). Nessa perspectiva, Peters e Pierre (1998, p.566-73) argumentam que é necessário vincular as mudanças institucionais às mudanças nas ideias, nos valores e nos objetivos que orientam a ação política. Afirmam que o comportamento dos atores políticos é baseado em parte na vontade individual, mas também é profundamente influenciado pelos valores das estruturas

¹² Vale ressaltar que, para a própria Thelen (2004, p.33) as instituições, muitas vezes, sobrevivem às suas coalizões fundadoras e sua resistência e robustez frequentemente envolvem a reconfiguração das bases de suas coalizões à luz das mudanças sociais, políticas e das condições de mercado. Na realidade, as renegociações que acompanham tais realinhamentos são cruciais para compreender as mudanças ao longo do tempo na forma como as instituições são configuradas e no modo como elas funcionam.

nas quais os atores estão incorporados e com as quais eles têm contato. Além disso, algumas vezes, a transformação institucional é um elemento integrado da mudança política mais ampla. Os arranjos institucionais podem ser vistos como manifestações dos regimes políticos. Como esses regimes gradualmente mudam, as ordens institucionais existentes se tornam crescentemente obsoletas e ineptas na consecução de suas tarefas dentro de um ambiente transformado. Assim, a mudança institucional, muitas vezes serve à função de restaurar algum grau de correspondência entre os valores inerentes à evolução dos regimes políticos e os valores articulados através dos arranjos institucionais do Estado. Ou seja, a emergência ou origem de novas instituições sugere a emergência de novas ideias, de novos sistemas de valores, de crenças, de normas, muitas vezes em conflito com o sistema relacionado às instituições existentes. Normalmente, o novo sistema de valores desafia àquele das instituições vigentes e, por conseguinte, as próprias instituições dominantes daquele tempo. Daí o conflito de interpretação e reinterpretação entre àqueles que demandam por mudanças e aqueles que buscam manter o *status quo*.

Para um conjunto de pesquisadores¹³, mudança institucional é o produto de mudanças nas ideias sustentadas e advogadas por atores políticos. Para Steinmo (2008, p.131), isto significa que ‘ideias’, são *soluções criativas para os problemas de ação coletiva*. Visto desta forma, afirma Steinmo, as mudanças institucionais ocorrem quando atores poderosos têm a vontade e a capacidade de mudar as instituições em favor de novas ideias. Um grupo ou uma coletividade pode concordar que uma ideia específica é ‘uma boa ideia’ se eles concordam que há um problema que necessita ser resolvido e se eles concordam se essa ideia pode de fato resolver esse problema. Para esse mesmo autor (*idem*, p. 133-6) ao trazer as ideias para dentro da compreensão da mudança institucional, traz-se também o agente que carrega as ideias. Essa abordagem explora as relações de poder e integra a agência na análise ao invés de tomar os atores como prisioneiros das instituições nas quais eles habitam. Se as instituições estruturam as escolhas dos atores, elas também estão sujeitas às mudanças pelos próprios atores. O argumento básico, afirma Steinmo, é ver as instituições, as ideias e o contexto em um processo co-evolucionário. Esta perspectiva vê a história e a política como processos dinâmicos que estão em constante evolução, ao invés de ver a história como um processo de oscilações entre um equilíbrio e outro.

¹³ Lieberman, 2002; Steinmo, 2008;

Semelhantemente à abordagem sobre mudança institucional, fatores como o contexto político mais amplo, a importância da agência e o papel das ideias também assumem centralidade na compreensão das mudanças nas políticas públicas. Menicucci (2007, p. 37) ressalta que “a política é sempre resultado de escolhas definidas politicamente”. Visto desta forma, o risco de uma perspectiva estruturalista em relação às instituições e às políticas públicas é descartado na medida em que se enfatiza o papel da agência humana e da escolha, mesmo que realizada dentro dos limites institucionais (MENICUCCI, 2007; THELEN & STEINMO, 1994). No que tange à importância das ideias, Menicucci (2007, p.39) ressalta que novas ideias podem ser a fonte de mudança, levando a novos resultados ou novas políticas, o que é mediado pela configuração institucional mediante um sistema de filtros. Para Peters, Pierre e King (2005, p. 1277), o conceito de legado político não exclui possibilidades de desvio da trajetória política. Para esses autores, mudanças políticas ocorrem quando há a habilidade para superar uma percepção (*frame*) e substituí-la por uma construção alternativa da realidade, ou seja, uma nova ideia.

Weir (1994) e Menicucci (2007) abordam a interação entre ideias e instituições e como, no processo político mais amplo, essa relação pode combinar com outros fatores e produzir inovações políticas¹⁴. Essas autoras elucidam como uma abordagem histórica permite entender como as ideias e as ações são conduzidas pelos arranjos institucionais e pelas políticas prévias, e como algumas ideias são bloqueadas e outras encontram oportunidades para inovação em um momento particular do processo político. De acordo com Menicucci (2007, p. 223) as ideias se relacionam com as preferências dos atores ao expressar suas respectivas imagens da realidade sobre a qual se pretende intervir, conformando as soluções e definindo suas propostas de ação. Mas, tanto Menicucci como Weir, ao considerar o condicionamento dos arranjos institucionais e das políticas prévias sobre as ideias, incorporando algumas e restringindo outras, afirmam que o padrão de inovação das políticas será sempre limitado pela dependência de sua trajetória. Nesta concepção, as políticas prévias associadas aos padrões de representação dos grupos de interesse, definem o contexto das reformas de políticas públicas (MENICUCCI, 2007; NORTH, 1990). Para Menicucci (2007, p. 39):

¹⁴ Weir (1994) aborda esta questão ao pesquisar a política de emprego dos Estados Unidos, no período entre o *New Deal* e a administração Reagan. Para essa autora essa política ofereceu uma excelente arena para explorar questões sobre quando e como ideias e processo político se combinam para produzir inovações políticas. Menicucci (2007, p. 168-176; 223), na mesma perspectiva, aborda o processo de reforma da política de saúde no Brasil através do qual, a constituição e o desenvolvimento do movimento sanitário e sua influência na conformação da política de saúde evidenciaram a importância das ideias no processo de formação de políticas.

Uma abordagem histórica permite entender as maneiras como ideias e ação podem ser conduzidas por políticas prévias, como certas rotas se tornam bloqueadas, esclarecendo as conexões entre políticas através do tempo, e como oportunidades para inovação aparecem em um momento particular. As inovações são parte de uma sequência de políticas na qual o desenvolvimento institucional torna alguma interpretação dos problemas mais convincente e explica o fato de algumas políticas serem mais viáveis do que outras.

Lieberman (2002, p. 719-710), conclui seu artigo – *Ideas, institutions and political orders* – sugerindo que a resposta para o problema da compreensão da mudança na política racial dos Estados Unidos dos anos 1960 está na “fricção” ou incompatibilidade entre ordem institucional e padrões de ideias. Para esse autor, as políticas públicas são melhor compreendidas como o resultado de conflitos nos quais elementos particulares do repertório ideológico e da cultura nacional são mobilizados e promulgados como políticas. O tempo de uma ideia, de acordo com Lieberman, chega não simplesmente porque ela é atraente nos seus próprios termos, mas porque circunstâncias políticas oportunas as favorecem. Nesses momentos, quando ideias políticas encontram expressão persuasiva entre atores os quais suas posições institucionais os dão motivos e oportunidades para traduzi-las em políticas, então e somente então, pode-se dizer que tais ideias encontraram o seu tempo¹⁵.

Por fim, por um lado, encontram-se enraizados na literatura do institucionalismo histórico os pressupostos de que as políticas públicas tendem a ser resistentes, e a encontrar formas de defender os padrões existentes das políticas (PETERS, PIERRE & KING, 2005). Nos termos de Pierson (2000), há processos de auto-reforço nas instituições que constituem as configurações institucionais e, conseqüentemente, nas políticas públicas, tornando difíceis as mudanças uma vez que padrões tenham sido estabelecidos. No entanto, por outro lado, um corpo expressivo da literatura tem buscado compreender os processos mais dinâmicos que explicam as reformas e as origens de novas políticas. De modo geral, tem se destacado uma literatura que vem propondo a incorporação de novas variáveis ao modelo analítico. Tais variáveis, como exposto acima, têm enfatizado o papel dos atores, das ideias, dos conflitos e a importância do contexto político no qual as mudanças ocorrem.

¹⁵ Ver também Kingdon (1995), *Agendas, alternatives, and public policies* e Kingdon (2006), *Como se chega a hora de uma idéia*.

1.3 Síntese das proposições e estratégias de análise:

O objetivo desta pesquisa é analisar o surgimento das políticas de igualdade racial nos Estados Unidos e no Brasil, respectivamente nos anos 1960 e a partir de 1988 – países que viveram as experiências da escravidão e de abolição em períodos correspondentes e similares – com vistas a produzir uma interpretação tanto para o *timing* diferenciado da origem dessas políticas bem como para as diferenças no processo de constituição, na natureza e no conteúdo das mesmas. Partiu-se de duas perguntas centrais:

1. O que explica o surgimento de políticas de igualdade racial nesses dois países, alterando as trajetórias prevaletentes e rompendo com a ordem racial dominante?
2. Como interpretar o *timing*, o processo sócio-político, a natureza e o conteúdo diferentes das duas políticas, em que pese os dois países terem vivenciado a escravidão e também a abolição em momentos e períodos similares?

Para isso, e tendo como referência a abordagem institucionalista histórica, partiu-se de dois argumentos:

- A mudança no tratamento dado à questão racial nos dois países, expressa pelo surgimento de políticas voltadas para a igualdade racial, é explicada pelo surgimento de oportunidades políticas as quais se originaram a partir de mudanças contextuais tanto na agenda política internacional quanto na dinâmica interna de cada um dos países. Além desses fatores contextuais é importante frisar o papel desempenhado pelas novas ideias que ganharam força a partir da reconfiguração das arenas políticas, pela dinâmica partidária que possibilitou que partidos políticos incorporassem a questão racial em suas plataformas, e pelos movimentos negros organizados que lutaram para traduzir as novas ideias em políticas públicas de igualdade racial.
- Por sua vez, o *timing* diferente é explicado pelos efeitos de *feedback* das políticas prévias e por elementos contextuais, enquanto o processo de constituição, a natureza e o conteúdo diversos dessas duas políticas são explicados somente pelos efeitos de *feedback* das políticas prévias dos dois países.

Em relação ao primeiro argumento, afirma-se que a constituição das políticas de igualdade racial nos Estados Unidos e no Brasil seriam explicadas por três fatores: a) pelas mudanças institucionais e políticas no contexto mais amplo – a origem e os

desdobramentos da política do *New Deal* nos Estados Unidos e do processo de democratização no Brasil – favoráveis ao surgimento de novos atores coletivos enquanto sujeitos políticos e à reconfiguração da atuação dos partidos políticos e dos movimentos negros; b) pela pressão dos organismos internacionais no sentido de eliminação da política de segregação, no caso dos Estados Unidos, e contra o racismo e a desigualdade racial no caso do Brasil; c) a configuração de arenas políticas permeáveis às novas ideias de combate ao racismo e às desigualdades e abertas aos novos atores advogados dessas ideias. Esse conjunto de fatores, de forma inter-relacionada, contribuiu para a constituição de estruturas de oportunidades políticas favoráveis à origem das políticas de igualdade racial nos dois países.

Nos Estados Unidos, a política de *New Deal* deu origem a uma paisagem política na qual se constituiu, em torno do Partido Democrata, uma grande coalizão de reforma social, econômica e política. Como parte desta coalizão, os negros, grande parte deles com direito ao voto no Norte dos Estados Unidos, tiveram uma grande oportunidade de se consolidar como ator político relevante. Esta nova realidade possibilitou um realinhamento partidário no qual o domínio do partido Republicano foi substituído pelo domínio do partido Democrata. Com os Democratas no poder, tanto a pressão interna das organizações negras quanto a pressão internacional a partir dos anos 1940, o governo dos Estados Unidos, dentro de sua reforma mais ampla na agenda socioeconômica e política, incluiu a questão racial como um tema relevante na agenda política nacional, aliás, como uma questão de direitos humanos. Isto, com uma pressão cada vez maior e mais expressiva dos movimentos negros pelos direitos civis.

No Brasil, similarmente ao que o *New Deal* representou nos EUA, o processo de democratização do país, nos anos 1980, gerou uma paisagem política em que novos atores políticos – com destaque para os movimentos negros organizados – e novas ideias raciais, até então bloqueadas pelas ideologias dominantes e pelo regime militar, alcançaram uma estrutura de oportunidades políticas favoráveis à inserção da questão racial na agenda política nacional. Não menos importante, vale destacar, a origem de partidos políticos, a exemplo do Partido dos Trabalhadores, que incorporaram a questão racial em suas plataformas políticas. Além disso, a agenda política internacional, sobretudo a partir da mobilização em torno da Conferência de Durban (2001), contribuiu significativamente para a origem e o desenvolvimento das políticas de igualdade racial no Brasil.

Se essas duas conjunturas, o *New Deal* e o processo de democratização, trouxeram para a agenda política nacional a questão da igualdade racial, isso, em alguma medida, representou uma ruptura com o passado. Para entender essa mudança como elementos comuns entre os dois países, à luz da literatura, ressalta-se a importância da agência humana. Já se sugeriu acima que, além dos movimentos negros, é possível afirmar a importância de outros atores que se envolveram na política de igualdade racial nesses países, em especial, governos e partidos políticos. A configuração das estruturas de oportunidades nas quais esses atores se envolveram poderia ser chamada, nas palavras de Feinstein e Schickler (2008, p.25), de uma “*intercessão de múltiplas trajetórias*”. Nesses dois países, Estados Unidos e Brasil, percebe-se que houve a confluência de múltiplos fatores e trajetórias que incentivaram a organização e a mobilização de diversos atores em torno das novas ideias de igualdade racial, tendo como consequência, decisões políticas efetivas.

Quanto ao segundo argumento, as políticas de igualdade racial dos Estados Unidos e do Brasil possuem processos, natureza e conteúdos bastante diferentes, muito embora, numa fase posterior – em relação as ações afirmativas – haja uma certa convergência entre as duas políticas. Nos Estados Unidos, a história do tratamento dado ao negro foi marcada, em particular, pelo legado do escravismo e da segregação racial. Neste país, a violência da escravização e da segregação contra os negros, assim como o racismo, foram realidades explícitas, institucionalizadas, legalizadas, inscritas nos Códigos Escravos, nos Códigos Negros, e nas leis de segregação racial denominadas Jim Crow. E, por fim, nos Estados Unidos, houve uma polarização muito rígida em torno da questão racial entre Norte e Sul, Governo Federal e governos estaduais, Republicanos e Democratas, pretos e brancos. No Brasil, embora o escravismo tenha sido também violento em relação aos negros, tal violência não foi explícita como nos Estados Unidos. Assim como o racismo, a violência também foi velada, ocultada pela ideia de paraíso racial. O domínio sobre o negro no Brasil, diferente dos Estados Unidos, não precisou de leis e instituições rígidas. Neste país, não houve polarizações nem regionais, nem ideológicas, nem partidárias em torno da questão racial. Pelo contrário, prevaleceu um grande consenso sobre a necessidade da escravidão e de manter o negro no “seu lugar inferior”, evitando assim grandes conflitos em torno da questão racial. Além disso, neste país, após a abolição, não houve segregação racial, mas criaram-se ideologias raciais – ideologia do branqueamento e da democracia

racial – que mantiveram uma ordem racial desigual em prejuízo dos negros, sem qualquer ação governamental para mudar essa situação.

Considerando o argumento central de que os legados institucionais de políticas previamente estabelecidas condicionam o processo de reformulação das políticas, que são assim dependentes de sua própria trajetória (MENICUCCI, 2007), tais diferenças presentes nos legados da questão racial de cada um desses países, de acordo com hipótese levantada nesta pesquisa, fazem desses legados variáveis fundamentais para a interpretação das diferenças no processo, na natureza e no conteúdo das políticas de igualdade racial implementadas nesses dois países. Isto porque tais legados, tanto nos Estados Unidos quanto no Brasil, condicionaram o desenvolvimento posterior das políticas de igualdade racial em função de três efeitos principais: *primeiro*, ao legitimar a instituição da escravidão, criou-se uma configuração institucional a partir da qual a repartição desigual de poder, de recursos e de oportunidades estruturou os conflitos, definiu as identidades e delimitou as estratégias, delineando assim as disputas por alternativas políticas; *segundo*, ao fornecer fortes recursos – econômicos e políticos – para a manutenção da ordem racial escravagista e da forte hierarquia social que a acompanha, as decisões tomadas pelos grupos dominantes estabeleceram padrões de comportamento difíceis de serem revertidos; *terceiro*, tiveram os efeitos cognitivos referentes às ideologias raciais que influenciaram a ação governamental de modo desfavorável aos negros e pouco favoráveis à mudança de trajetória.

Assim, as trajetórias do tratamento dado ao negro nos dois países estabeleceram padrões de comportamento duráveis e auto reforçados que só foram revertidos a partir da confluência de um conjunto de fatores endógenos e exógenos, historicamente constituídos, e que definiram janelas de oportunidade para a atuação de novos atores e penetração de novas ideias. Se as políticas de igualdade racial significaram uma inflexão na trajetória do tratamento dado ao negro nos dois países, elas carregam, entretanto, as marcas da trajetória de cada país. Ressaltam-se, particularmente, os efeitos cognitivos do racismo, pois ainda que mudem as instituições e as políticas formais, esses feitos tendem a permanecer como realidades vivas, sobretudo nos valores, nos costumes e na visão de mundo dos atores sociais e políticos.

Os dois próximos capítulos descrevem e analisam a trajetória do tratamento dado à questão racial nos Estados Unidos. Concentra-se, sobretudo, nas principais decisões

tomadas no período de vigência da escravidão e da segregação racial e nos principais efeitos dessas decisões na condição socioeconômica e política do negro.

CAP. 2

DA ESCRAVIDÃO À SEGREGAÇÃO: A TRAJETÓRIA DA QUESTÃO RACIAL NOS ESTADOS UNIDOS

O argumento central dessa pesquisa considera que decisões governamentais e sua tradução em legislações estabelecidas em um determinado tempo modelam o processo político subsequente, na medida em que definem ‘regras do jogo’ e em razão disso são potentes para explicar as políticas posteriores. Decorre daí que o percurso analítico para a interpretação das políticas de igualdade racial nos Estados Unidos deve partir dessas decisões e regras anteriores relativas à escravidão e ao tratamento da questão racial ao longo da trajetória deste país. A escravidão, nos Estados Unidos, abolida formalmente em 1863, e a segregação racial que se instituiu em seguida, deixaram fortes legados na trajetória deste país com efeitos ainda observados nas políticas e nos resultados políticos contemporâneos. As decisões governamentais do passado foram fundamentais na constituição de uma configuração institucional e política que condicionou o conflito político e racial por longo tempo neste país e, além disso, afetou a natureza e o conteúdo das políticas de igualdade racial definidas ao longo dos anos 1960.

Sendo assim, esse capítulo descreve e analisa a trajetória do tratamento dado à questão racial a partir de um conjunto de processos e decisões ocorrido no período entre a independência dos Estados Unidos, em 1776, e a abolição, em 1863. A investigação busca descrever e analisar as principais decisões relativas ao tratamento dado ao negro durante a escravidão dentro do contexto institucional e político que sustentou a ordem social escravocrata. Dentre tais decisões destacam-se as leis instituídas a partir da Constituição de 1787, o Compromisso de Missouri nos anos 1820, o Compromisso de 1850, a Decisão *Dred Scott* em 1857, a eleição de Abraham Lincoln e a abolição da escravatura promulgada em 1863. Pretende-se destacar a arena política na qual tais decisões foram tomadas, os atores políticos relevantes (pró e contra a escravidão), os conflitos entre eles, as ideias sustentadas por ambos e, sobretudo, os efeitos políticos e cognitivos de tais decisões.

O próximo capítulo, entendido como o complemento deste em tela, compreende o período da abolição até os anos 1960. Nele, o foco se concentra, por um lado, na Política de Reconstrução, entendida como um conjunto de políticas referentes à tentativa de incluir os

recém-libertos na condição de cidadãos norte-americanos; e, por outro lado, na política de segregação racial, ou seja, nas formas institucionalizadas de discriminação e de violência tendo em vista a manutenção da supremacia branca e de um lugar inferior ao negro na ordem social e política dos Estados Unidos.

Em síntese, esses dois capítulos pretendem discutir a variável independente: os legados políticos e institucionais da escravidão e seus desdobramentos no período pós-abolição. Essa variável se desdobra em diferentes processos políticos que se entrelaçam ao longo do desenvolvimento histórico com consequências sobre as escolhas posteriores – decisões ou não-decisões. Nessa perspectiva, visa-se construir a fundamentação para a interpretação das características dessas políticas e suas diferenças em relação àquelas introduzidas no Brasil entre os anos de 1988 e 2010.

2.1 Antecedentes históricos: o dilema da escravidão no pós Independência dos Estados Unidos

Os primeiros 250 anos da história norte-americana foram marcados pela instituição da escravidão. Predominantemente no Sul, entre o início século XVII e a segunda metade do século XIX, os fazendeiros brancos escravizaram mais de quatro milhões de indivíduos afro-descendentes. Esta “instituição peculiar”, tal como os sulistas a chamavam, não foi apenas um elemento essencial na constituição da identidade nacional dos Estados Unidos, mas também definiu, de forma significativa, a paisagem social, cultural, econômica e política desta nação, desde a fundação da República até, no mínimo, nos anos 1960 do século XX, quando se pôs um fim à política de segregação racial (ACHARYA, BLACKWELL & SEN, 2014; MATTHEWS & PROTHRO, 1966). Faust (1988, p. 58-6) ao demonstrar a importância fundamental da escravidão nas origens da nação Americana, considerou essa instituição como a “pedra angular” da nova nação e uma das razões fundamentais da Guerra de Secessão.

Entre os anos 1760 e 1770, durante os dez anos que precederam a Declaração de Independência dos Estados Unidos, crescia a tendência dos líderes Revolucionários em ver as questões políticas através do prisma dos direitos naturais do homem. Neste período em que os ideais de igualdade e liberdade da Revolução existiam lado a lado com as realidades brutais da escravidão humana, os direitos dos homens e das colônias estiveram sob afiada discussão, tornando a ilicitude e a inconsistência da escravidão mais e mais aparente. Líderes políticos,

tocados pela mensagem antiescravista, começaram a questionar a escravidão em razão de essa instituição ser conflitante com a doutrina dos direitos naturais que estava na base da agitação Revolucionária (FOGEL, 1989; FINKELMAN, 2003; WILSON, 1872).

Dessa forma, o processo pré-revolucionário deu um enorme ímpeto na luta contra a escravidão e alterou as suas bases ideológicas. Gradualmente, ocorreu um deslocamento na forma como se definia as questões na luta antiescravista, de uma forma mais religiosa e moral para uma mais política. Uma luta que havia começado como um movimento mais religioso, como havia sido no abolicionismo da Inglaterra, começaria a alcançar a arena política e, brevemente, estaria no centro da luta pelo poder nos Estados Unidos. De acordo com a interpretação de Fogel (1989, p. 394-5), na passagem da acusação religiosa para a acusação política da escravidão houve uma nova compreensão da liberdade, entendida não como uma condição para a salvação, mas essencialmente como uma condição necessária e fundamental da democracia moderna.

A Revolução de Independência em 1776 e seus primeiros efeitos vieram reforçar essa tendência de valorização dos direitos naturais dos homens. A mais nova República da América começou sua existência independente através da proclamação de que todos os homens foram criados iguais, todos tinham direito inalienável à liberdade, todos os governos estaduais instituídos deveriam assegurar esses direitos aos cidadãos. Nesta direção, a Declaração de Independência reconheceu as doutrinas fundamentais que garantiam os direitos inerentes à natureza humana. Os Artigos da Confederação¹⁶, formalmente ratificados pelos treze estados em 1781, também traziam a provisão dos direitos naturais e prometia a união dos estados contra o comércio de escravos. No meio da Guerra de Independência, todos os estados, com exceção de Connecticut e Rhode Island, estruturaram e adotaram Constituições que defendiam os direitos naturais para todos os homens, e algumas chegaram a banir a escravidão¹⁷ (WILSON, 1872; FOGEL, 1989; FINKELMAN, 2003).

¹⁶ Documento assinado pelos 13 estados que estabeleceram os Estados Unidos da América como uma confederação de estados soberanos, e serviu como sua primeira Constituição. Ver Bruns (1986, p.8).

¹⁷ Em 1777, Vermont se tornou o primeiro estado a abolir a escravidão na sua Constituição. Em 1780, Pennsylvania aprovou uma lei que proibiu a importação de escravos e promoveu a abolição gradual. Connecticut, assim como Rhode Island, aprovaram leis de abolição gradual em 1781. Em 1783, New Hampshire e Massachusetts se tornaram também estados livres. Há uma discussão interessante sobre as causas que levaram as colônias nortistas a suprimirem gradualmente a escravidão, em contraponto às colônias sulistas. Algumas das principais causas apontadas são a não adequação do trabalho escravo devido ao inverno nortista, um solo muitas vezes hostil às grandes plantações, e a opinião ou crença moral de lideranças políticas desta região contra a escravidão (FINKELMAN, 2003, P.15-19; WILSON, 1872).

Ao analisar essa conjuntura, é possível destacar três tipos de ameaças à escravidão presentes na América neste período: a ideológica, a social e a política. A ideológica diz respeito às novas ideias libertárias inerentes à própria Revolução. A ameaça social está relacionada aos movimentos abolicionistas já existentes de longa data e que, nesse momento, ganhavam força e se fundiam com os movimentos libertários tornando o abolicionismo uma questão não apenas moral, mas também política. A ameaça política, além daquela referida aos estados nortistas que caminhavam rumo à libertação dos escravos, havia a ameaça da existência de um governo nacional. Com a emergência dos estados livres no Norte, tornava-se claro que mais da metade dos assentos no Congresso Nacional representaria distritos que não eram escravagistas. Assim os Sulistas teriam de enfrentar os Nortistas com mais votos no legislativo nacional e que não tinham interesse na manutenção da escravidão. Ou seja, estava evidente a tendência emancipacionista da época a partir da qual, pela primeira vez, um conjunto de fatores ameaçava a escravidão e a supremacia branca na América do Norte (FINKELMAN, 2003, p. 16-25; WILSON, 1872, p. 55)

Porém, a instituição da escravidão tinha sido tão incorporada na vida social e política dos Estados Unidos ao ponto que, mesmo sendo ameaçada pela lógica dos eventos, os defensores desse sistema demonstraram que estavam prontos para defendê-lo contra qualquer ameaça a sua influência e ao seu poder (WILSON, 1872, p.16-20). Afinal, com presença majoritária no território sulista, os escravos constituíam aproximadamente 20 por cento da população dos Estados Unidos, e estavam na base da mão de obra nas grandes plantações sulistas. Não tardou, a oportunidade política para a reação dos defensores da escravidão ocorreu.

O período pós-revolucionário havia deixado o país mergulhado numa crise. Eram diversos problemas, sendo o mais grave deles um governo federal fraco convivendo com conflitos entre os estados, principalmente as rivalidades entre os nortistas e os sulistas, situação que ameaçava destruir a frágil e recém-criada unidade nacional (BRUNS, 1986). Na perspectiva de responder às crises e garantir o equilíbrio e a unidade da confederação, em 1787, o Congresso convocou uma nova Convenção para revisar os Artigos da Confederação. Esta Convenção, ocorrida na Philadelphia, contou com a presença de 55 delegados representando vários estados, entre os quais estavam líderes políticos reconhecidos, alguns deles considerados os pais fundadores da nação¹⁸.

¹⁸ George Washington, Thomas Jefferson, Patrick Henry, George Mason, dentre outros. Embora a maior parte desses líderes políticos fosse hostil à escravidão e emancipacionistas, seria difícil,

Este momento crítico deu origem à nova Constituição dos Estados Unidos da América, em 1787. Algumas decisões inscritas nessa nova Carta foram determinantes na definição da trajetória da escravidão e das relações raciais nos Estados Unidos. A presença de escravos na nação causou debates ácidos entre os delegados, pois, naquele momento, a escravidão estava em pleno desacordo com a estrutura legal da nação. Para Finkelman (2003, p.2), a importância da escravidão na Convenção Constitucional ilustra a clivagem que estava emergindo entre o Sul escravagista e o Norte que caminhava rumo a um território livre da escravidão¹⁹. Mas, o documento final da Constituição apoiou a escravidão em diversas formas. As decisões não somente legitimaram a escravidão e a desigualdade racial entre brancos e negros nos Estados Unidos, mas também deixaram suas marcas numa trajetória difícil de ser revertida.

2.2 A Convenção Constitucional: as principais decisões e seus efeitos

Há uma vasta e crescente literatura que trata dos efeitos políticos e econômicos da escravidão ao longo da história americana. Essa literatura tem apontado como instituições históricas, tais como a escravidão, podem afetar os resultados sociais e políticos, mesmo longo período após elas próprias terem desaparecido. Para Acharya, Blackwell e Sen (2014, p.1), o escravismo continuou a afetar os comportamentos políticos contemporâneos e “seria surpresa se esse aspecto tão fundamental da história americana não tivesse impactos persistentes sobre a política”. Neste país, a prevalência da escravidão, por longo período, criou fortes incentivos e ofereceu recursos para que os brancos pudessem preservar seu poder econômico e político, mesmo após a remoção desta instituição. Parte relevante desses recursos foram postos pelas decisões tomadas na Convenção, da qual originou a Constituição dos Estados Unidos de 1787²⁰.

confrontar com a tão poderosa e despótica classe escravocrata, que conseguiu, durante a convenção, impor seus interesses. (BRUNS, 1986, p. 10; WILSON, 1872, p. 41).

¹⁹ Vale frisar que as noções de Norte mais libertário e Sul mais escravista foram tendências e não polarizações fixas. Diversos estudos, tais como Fogel (1989), Ashworth (1995) e Hiers (2013) demonstraram como dentro do Norte, por exemplo, havia forças conservadoras e racistas que apoiavam, senão a escravidão, pelo menos a exclusão dos negros dos territórios nortistas. Assim como era possível encontrar grupos antiescravistas no Sul, inclusive organizações ativas na luta contra a escravidão.

²⁰ Detalhes sobre os legados da escravidão nos Estados Unidos, ver Lieberman (2005).

Entre 1787 e 1793, ao longo de intensos debates, um conjunto de decisões inscritas na Constituição tornou-se o instrumento central do governo americano e a lei suprema do território dos Estados Unidos. No que tange à questão racial, o problema da escravidão foi decisivo e ocupou centralidade no debate em que estava em jogo a existência da frágil União. Se o passado recente do processo de conquista da independência teve o potencial de revigorar o conteúdo e a prática da luta antiescravista, e até mesmo de levar alguns estados nortistas à emancipação de seus escravos, neste novo momento, os defensores da escravidão fizeram desta Convenção uma oportunidade favorável para a garantia dos seus interesses. A determinação dos estados sulistas em proteger os seus interesses regionais significava que a escravidão tinha de ser acomodada nos objetivos da Convenção.

Liderados pelos delegados da Carolina do Sul, os representantes do escravismo buscaram, a todo custo, assegurar que o governo federal não emancipasse os escravos ou prejudicasse os seus direitos à propriedade dos mesmos. Com a ordem escravocrata sob ataque, os senhores da escravidão precisavam explicar porque eles pretendiam preservá-la. Dentre os principais argumentos estava a ameaça da desunião. Eles advertiam que nunca concordariam com uma União sem tais garantias. Esse argumento marcou todo pensamento político pró-escravidão até a guerra civil. Outro importante argumento foi de natureza econômica. Num momento de auge da agricultura do algodão, os sulistas sustentaram que a contribuição da escravidão para a economia nacional era tão grande que o resto da nação não poderia viver sem esta instituição e, desta forma, tinha de garantir para a escravidão uma proteção especial. E, não poderia faltar, o mais tradicional argumento: a inferioridade racial dos negros. Assim, os representantes da escravidão arrancaram da convenção concessões fatais, as quais revitalizaram o poder dos proprietários de escravos e legitimaram a escravidão na nova República (FOGEL, 1989, p. 297-8; FINKELMAN, 2003, p.19-25).

Para os objetivos desta pesquisa, focou-se em quatro decisões inscritas na Constituição diretamente relacionadas com a questão da escravidão: a) a lei dos três quintos, formalmente conhecida como Compromisso de Connecticut; b) a lei de concessão de mais 20 anos para o comércio externo de escravos para os estados sulistas; c) a lei do escravo fugitivo e d) o direito dos estados. Essas foram as principais concessões em forma de lei que atenderam aos interesses escravistas. Num primeiro momento apresenta-se uma descrição dessas regras e num segundo trata-se de um conjunto de desdobramentos dessas regras ao longo da trajetória da escravidão.

A lei dos três quintos

Nos primeiros meses da Convenção, houve uma longa batalha em relação aos critérios para a representação na Câmara dos Deputados e no Senado. A questão da escravidão esteve no centro deste espinhoso debate que deu origem à contenda entre os estados nortistas, demandando a representação proporcional, e os estados sulistas, demandando a igualdade de representação²¹. Ao longo da Convenção, os delegados elaboraram uma série de compromissos entre as propostas concorrentes. O mais importante desses, considerado o ‘Grande Compromisso’, aprovado e transformado em lei (Artigo 1º, da seção 2, § 3º), tratava-se da decisão de que a repartição dos representantes na Câmara e a determinação dos colégios eleitorais seriam baseadas sobre o número de habitantes livres e sobre três quintos das “demais pessoas” de cada estado. Para Bruns (1986, p.15) o termo “demais pessoas”, tratava-se de um eufemismo em relação aos escravos. Pois, nesta nova Constituição, seus criadores evitaram utilizar o termo escravo e escravidão. Ou seja, cada escravo seria contado como três quintos de uma pessoa livre para estabelecer a representação de um estado na Câmara dos Deputados e, conseqüentemente, na determinação do Colégio Eleitoral que escolheria o presidente da república²². Isto significa que a regra dos três quintos teria influência não somente na composição da Câmara, mas também nas eleições presidenciais. Com esse compromisso e com a crescente percepção de que ele era necessário para evitar um colapso completo da Convenção e da União, os membros aprovaram a igualdade de representação no Senado, sendo que cada estado teria igualmente direito a dois Senadores (BRUNS, 1986, p. 15).

Lei que concedeu por mais 20 anos o comércio externo de escravos para os estados sulistas

Após a conciliação em relação à questão da representação, surgiu a controvérsia em relação à regulação do comércio de escravos. O debate em torno deste tema era explosivo, pois, estava

²¹ A representação proporcional significava que representação seria proporcional à população livre dos estados. Ou seja, desta forma o Norte teria maior representatividade por possuir maioria significativa da população livre. Já a igualdade de representação implicava no mesmo número de representantes para cada estado, independente do *status* dos cidadãos que os constituíam.

²² Nos Estados Unidos, desde a Constituição de 1787, as eleições presidenciais são definidas pelo Colégio Eleitoral e não pelo voto direto. Os eleitores votam nos delegados indicados pelos partidos e, os delegados vencedores que escolhem o presidente. O número de delegados de cada estado que constituem o colégio eleitoral depende da representação desses estados no Congresso. Quanto mais populoso o estado, maior o número de delegados a que tem direito. Neste modelo há forte participação dos estados, representados no Colégio Eleitoral de acordo com a sua bancada parlamentar no Congresso.

em jogo o problema persistente da possível intervenção do governo federal no comércio de escravos, problema esse que dividia radicalmente estados nortistas e os estados sulistas, sendo os primeiros favoráveis à intervenção federal e os últimos contra essa intervenção. Para resolver tal controvérsia, uma Cláusula (Artigo I, Seção 9) estabeleceu que o Congresso nacional teria autoridade para proibir o comércio internacional de escravos, porém, essa medida seria implementada, de imediato, somente no território nortista. A lei reconheceu a legitimidade do comércio escravo por mais 20 anos nos estados Sulistas. Por insistência dos delegados dos estados Sulistas, na finalidade de atender os interesses dos escravocratas, essa concessão foi admitida e a importação de escravos poderia continuar até o ano de 1808.

Lei do Escravo Fugitivo

Em 1793, foi aprovada pelo Congresso e incorporada na Constituição (Artigo, IV, Seção, 2) as provisões constitucionais para o retorno das pessoas escapadas do serviço ou trabalho. Tais provisões não faziam menção de cor, uma vez que foram desenhadas para permitir a captura de aprendizes e funcionários fugidos, mas tinham como alvo principal os escravos fugitivos. A lei de 1793 deixava claro que o fugitivo deveria ser re-entregue após reivindicação da parte a quem seu trabalho era devido. Baseado na proposição de que escravo era propriedade cuja posse era garantida pela Constituição, a lei de 1793 provocou pouca oposição pelo menos até a abertura do movimento pela abolição (NYE, 1963).

Popularizada como Lei do Escravo Fugitivo, ela concedeu ao senhor de escravo o direito de apreender e retornar à escravidão seus escravos fugitivos, mesmo se esses já estivessem em estados livres. Essa lei legitimava a condição dos escravos como propriedades dos senhores. Por esse dispositivo seria ilegal um estado libertar um escravo que fosse propriedade de um mestre que residisse em um estado onde a escravidão fosse reconhecida. Com essa lei, o Congresso se recusou a agir contra o sequestro de negros livres por comerciantes de escravos e permitiu a re-escravização de escravos alforriados.

O Direito dos Estados

Dentre os vários temas e projetos debatidos na Convenção, esse foi um dos mais controversos: a relação entre o governo federal e os estados da União. De um lado, havia o chamado plano

de Virginia, o qual propunha um governo nacional forte para garantir a ordem e a estabilidade da nação; esse plano dava ao governo federal o poder de legislar em todos os ramos nos quais os estados fossem insuficientes para lidar e previa poder de veto para o governo federal sobre as leis decretadas pelos estados. Do outro lado, estava o chamado Plano New Jersey, o qual visava manter limitados os poderes do governo federal e assegurar as prerrogativas que garantiam os direitos dos estados; havia a crença de que eram os governos estaduais que ofereciam e garantiam a proteção às liberdades individuais e à propriedade. O governo federal forte, pelo contrário, poderia ameaçar tais direitos.

Após longas disputas, houve um consenso sobre a importância do poder central em alguns aspectos bem definidos, tais como a segurança externa e a administração dos conflitos interestaduais. Mas, o ponto fulcral, para o qual convergiu a maior parte dos delegados, foi a necessidade de impedir a invasão do governo federal sobre os interesses e os direitos dos estados. Ao longo da Convenção, importantes modificações foram feitas no sentido de salvaguardar o tão importante “direito dos estados” (EDLING, 2010). De acordo com Fogel (1989, p.288-9), a visão que prevaleceu entre os decisores era de que a escravidão nos territórios sulistas pertencia aos sulistas, era um negócio dos sulistas, e não caberia aos nortistas interferirem. Da mesma forma, os territórios ao Norte pertenciam aos nortistas. A revogação deste acordo implicaria na violação de um pacto entre os estados consubstanciado na Constituição. Assegurou-se, então, que a escravidão era “estritamente uma questão local para sempre e fora do alcance da autoridade nacional” e prevaleceu a ideia de que a escravidão era de controle exclusivo dos estados e que o governo federal não poderia intervir (FOGEL, 1989, P. 298).

Desta forma, cada estado foi deixado livre para decidir o que admitiria ou proibiria, de modo que o Congresso, após sua enfática condenação da escravidão pelas leis promulgadas às vésperas da Declaração de Independência, renunciou ao poder de sancionar ou vetar o comércio de escravos. Essa barganha, afirmou Bruns (1986, p.16), “foi um duro golpe para aqueles que lutavam para abolir a escravidão”.

2.3 Os efeitos políticos e cognitivos das regras constitucionais

Apesar de compreendidas e descritas por muitos simplesmente como uma forma de conciliação entre estados nortistas e sulistas para assegurar a existência da União, tais

decisões, no campo das questões raciais, tiveram efeitos marcantes e duradouros na história das relações raciais dos Estados Unidos. Os legados dessas decisões foram, muitas vezes, decisivos na trajetória subsequente das políticas raciais neste país.

Concentra-se aqui, de modo especial, nos efeitos políticos e cognitivos dessas regras. Uma vez estabelecidas, tais regras conduziram a determinados resultados e tiveram determinados efeitos, bem de acordo com os interesses de seus formuladores. Tais regras forjaram as condições políticas e institucionais para que se pudesse consolidar a chamada “supremacia branca” nos Estados Unidos. A escravidão foi definitivamente legitimada e assegurada, por longo tempo. Essencialmente, isso ocorreu em função das regras terem concedido recursos políticos significativos para determinados atores – os proprietários de escravos e seus representantes políticos – e limitado recursos e oportunidades para outros – aqueles que se engajavam na luta antiescravista. Os negros foram colocados em condição de subordinação absoluta: considerados como propriedades dos brancos. Além disso, as regras e as políticas estabelecidas ao longo do tempo tiveram efeitos cognitivos que institucionalizaram e consolidaram a ideia de inferioridade racial dos negros na crença e na visão de mundo dos brancos. Ainda, vale destacar os impactos dessas regras na estruturação dos conflitos e na conformação das identidades na medida em que se estabeleceu uma polarização rígida tanto entre negros e brancos quanto entre Norte livre e Sul escravista. Esses desdobramentos são essenciais para compreender os legados da escravidão mesmo após essa instituição ter sido banida da sociedade norte-americana.

Os efeitos políticos

No curto prazo, no âmbito nacional, logo que implementadas, os efeitos políticos dessas regras foram notados na configuração de uma nova realidade na qual o Norte, gradualmente, seguiu-se em direção aos valores liberais, à construção e fortalecimento de instituições livres e à emancipação dos escravos, cada vez mais em oposição ao Sul, onde se solidificava um sistema político conservador e uma democracia excludente, cuja principal marca era o endurecimento, a violência e a privação de direitos aos negros.

No Norte, os efeitos imediatos foram evidentes. De um lado, em relação às decisões governamentais, houve conquistas significativas nas lutas antiescravistas. O comércio internacional de escravos foi legalmente banido. Quanto à emancipação, além de Vermont,

Pennsylvania, New Hampshire e Massachusetts, que já haviam abolido a escravidão em suas jurisdições, novos estados seguiram o exemplo e fizeram o mesmo. New York aprovou a lei de emancipação gradual em 1799 e New Jersey em 1804. Por outro lado, as recentes conquistas dos proprietários de escravos provocaram um enfraquecimento do movimento abolicionista e o colapso de muitas Sociedades Antiescravistas. Ainda assim, após a Convenção os abolicionistas não deixaram de se manifestar contra tais regras. Durante os primeiros 20 anos de operação da Constituição, eles se esforçaram para enfraquecer a escravidão através de várias medidas, inclusive a ação congressual. Muito pouco ou nada foi alcançado. Pelo contrário, o bloco pró-escravidão no Congresso venceu todas as questões decisivas em cada grande confronto com o bloco antiescravista (WILSON, 1872, p. 242; FOGEL, 1989, p. 244-251).

Não apenas por esses insucessos, os criadores da Constituição foram duramente criticados pelos abolicionistas por suas concessões aos interesses escravocratas. Tais concessões, de acordo com os abolicionistas, estavam em antagonismo direto com as doutrinas dos direitos humanos, tão amplamente proclamadas na Declaração de Independência, e passaram a ser usadas com força fatal pelos estados sulistas, desde então, na sua carreira agressiva e dominadora (WILSON, 1872, p.41). Os abolicionistas Wendell Phillips e William L. Garrison interpretaram a Constituição como um baluarte da escravidão na medida em que os seus criadores, conscientemente, aprovaram medidas que visavam legitimar e assegurar o sistema da escravidão. Para Phillips e Garrison, a Constituição não somente institucionalizou a escravidão, mas também forçou o governo federal a defendê-la. Nessas circunstâncias, estava claro que não somente os governos dos estados sulistas, mas também o governo federal, incluindo todos os seus poderes, estava dedicado à preservação, propagação e perpetuação da escravidão (FOGEL, 1989, p. 229-230; WIECEK, 1977, p. 232-246).

Quanto aos estados sulistas, a nova Constituição, além de prover substantivos recursos políticos para os escravocratas, forneceu também incentivos significativos para a continuidade do comércio escravo e para o fortalecimento da prática da escravidão. Uma vez que a cláusula dos três quintos considerou essa fração do número de escravos para fins de representação na Câmara – ou seja, quanto mais escravos, maior o poder político dos estados escravistas – ela não apenas legitimou a escravidão, mas também funcionou como um poderoso incentivo para que os estados escravistas aumentassem cada vez mais seu contingente de escravos. Como afirma Pierson (2004), as instituições políticas encorajam por meio de incentivos tipos específicos de comportamentos. Neste caso, os comportamentos encorajados dizem respeito

ao maior investimento no comércio de escravos e na conquista de novos territórios escravistas, maior controle das fugas, e ao uso de formas mais violentas e mais rígidas para preservar a escravidão.

As estatísticas demonstram essas tendências do Norte e do Sul, respectivamente de redução e de aumento da proporção de escravos nos seus territórios. Dos seis estados de New England, ao Norte, em 1790, Massachusetts não registrava nenhum escravo; Rhode Island possuía a maior proporção de escravos neste período, com 1,38%. Dos estados mais tarde conhecidos como estados livres, New York e New Jersey tinham, em 1790 a mais larga proporção de escravos, 6,3% e 6,2%, respectivamente. No Sul, neste mesmo período, já se encontrava uma grande diferença em relação ao Norte. A mais baixa taxa de população escrava, 9,5% no Tennessee, era já um número maior do que o estado com maior proporção no Norte. Carolina do Sul, com a maior proporção de escravo do Sul e do país, registrava o número de 43% de sua população como escrava. Em 1800, o número de escravos tinha diminuído proporcionalmente em todos os estados do Norte. Em 1820, quando o Norte praticamente já não contava mais com a escravidão, o estado com maior número era New Jersey com 2,7%; a Carolina do Sul contava com 51,41 % de população escrava (ADAMS, 1908).

A lei dos três quintos, antes de tudo, forneceu uma ferramenta eleitoral chave para a conquista e manutenção do poder político dos estados sulistas sobre o governo federal e sobre os estados livres nortistas. Wills (2003, p. 3-4), postulou que somente sob os efeitos da lei dos três quintos, Thomas Jefferson superou seu adversário John Adams na eleição presidencial e se tornou presidente dos Estados Unidos em 1800. Jefferson recebeu somente oito votos a mais do que Adams no Colégio Eleitoral. Essa diferença pode ser atribuída aos votos referentes à propriedade de meio milhão de escravos pelos senhores sulistas. Na interpretação de Wilson (1872, p. 46), sob o efeito dessa lei, em 1800, os escravocratas decidiram a eleição presidencial e empossaram o *Poder Escravo* – poder que os estados escravistas produziram contra os estados livre – no Governo federal, do qual ele somente foi desalojado 60 anos depois, com a eleição de Lincoln.

Devido às novas regras instituídas, os escravocratas foram capazes de dominar todos os três poderes do governo nacional desde a eleição de Thomas Jefferson até a Guerra Civil. Durante essas seis décadas, os escravocratas tiveram a presidência por quarenta e dois anos. Mesmo quando os nortistas ocupavam o cargo, eles estavam quase sempre abertos aos apoiadores da escravidão. Entre 1801 e 1861, somente um oponente da escravidão – John Quincy Adams –

foi eleito presidente e no seu único mandato não teve poder para desafiar a instituição. Richards (2000, p.55-57) ilustra com dados quantitativos como os estados escravagistas, devido à lei dos três quintos, sempre tiveram um-terço a mais nos assentos da Câmara do que a população livre lhe garantia. Essa vantagem possibilitava aos representantes dos escravocratas conquistarem os postos-chaves no Congresso, por exemplo, presidente da Câmara. Assim, em questões cruciais, quando várias facções estavam disputando os rumos da nação, a lei dos três quintos forneceu ao Sul maioria eleitoral. Sem essa regra como um fator decisivo na Câmara dos deputados, a escravidão teria sido excluída de Missouri, em 1820; a lei da Mordaça não teria sido imposta em 1836; A Cláusula Wilmot teria banido a escravidão nos territórios conquistados do México; o Projeto de Lei Kansas-Nebraska teria fracassado²³ (WILLS, 2003, p. 5; FINKELMAN, 2003, p. 2).

Em suma, embora os negros não tivessem direito ao voto e não fossem reconhecidos como cidadãos nos estados sulistas, permitiu-se contá-los como 3/5 de pessoa. Essa proposta garantiu uma vantagem considerável para os cinco estados sulistas, os quais continham aproximadamente meio milhão de escravos e, assim, tiveram aumentando o seu poderio político (MACHADO, 2011). A lei dos três quintos, nas palavras de Wilson (1872, p.16), teria representado o mais “completo triunfo dos interesses dos proprietários de escravos e poderia ser contada como um dos primeiros exemplos da influência e da força dos proprietários de escravos na legislatura Americana”.

A lei do direito dos estados garantida na Constituição também se constituiu como um recurso fundamental para os escravocratas sulistas sustentarem a instituição da escravidão. Ela forneceu os argumentos constitucionais e políticos da defesa da escravidão desde 1787 até a abolição. Os argumentos sustentados pelos sulistas, afirma Finkelman (2003, p. 5), eram simples e diretos: “sob o sistema do federalismo e do governo limitado criado pela Constituição, os estados escravos tinham o direito à regular, como eles as chamavam, suas próprias instituições ‘domésticas’”. A grande maioria dos americanos, sulistas e nortistas, aceitou o direito dos estados como uma justificativa para a escravidão. Se numa base moral

²³ O Compromisso de Missouri e a Lei da Mordaça serão abordados abaixo. A Cláusula Wilmot foi uma proposta apresentada ao Congresso norte-americano, em 1846, com o objetivo de proibir a escravidão nos novos territórios dos Estados Unidos adquiridos do México. Debatida e votada nos anos de 1846 e 1847, essa Cláusula jamais foi aprovada. A Lei Kansas-Nebraska também diz respeito a uma lei federal, aprovada em 1854, em favor dos interesses escravistas, ou seja, para permitir a escravidão nos estados de Kansas e Nebraska. Pela lei vigente à época – O Compromisso de Missouri –, a escravidão nesses territórios estaria proibida. A aprovação dessa lei foi uma das motivações para o surgimento do Partido Republicano e do conflito que levou à Guerra Civil.

era difícil justificar a escravidão para os nortistas, o mesmo não se poderia dizer em relação aos argumentos pró-escravidão constitucionais e políticos.

O que se observa é que o “direito dos estados” teve um forte e abrangente efeito no campo das ideias favoráveis à escravidão. A ideia de autonomia dos estados se tornou um elemento forte na cultura e na política dos Estados Unidos, se sobrepôs ao repúdio à escravidão e operou como um poderoso constrangimento para as ações antiescravistas. De acordo com Fogel (1989, p. 281), constituiu-se um *grande consenso nacional* em torno da legitimidade do direito dos estados, e esse consenso se tornou uma das mais poderosas e duráveis ferramentas da supremacia branca, ao longo de todo o período da escravidão e da posterior segregação racial.

Como consequência, os estados sulistas não se descuidaram da questão da escravidão nas leis que promulgaram. Tais estados criaram novas leis as quais tinham como objetivos garantir a propriedade escrava e o controle e a disciplina dos cativos. Eram os chamados Códigos Escravistas. Tais códigos variavam de estado para estado, mas o ponto de vista geral expresso na maioria desses códigos era o mesmo, isto é: os escravos não são pessoas, mas bens de propriedade, e as leis devem proteger a propriedade de tais bens contra quaisquer perigos que a possam ameaçar (FRANKLIN & MOSS, 1989, p.132). Nestas circunstâncias, as mais importantes vitórias das forças escravistas sobre as forças emancipacionistas, tanto no Congresso quanto nos tribunais, foi fundamentada em cima do direito dos estados, um direito fundamental para os interesses escravocratas.

Assim, por longo período, os políticos evitaram fazer da abolição uma questão de política nacional porque eles acreditaram que a Constituição legitimava a escravidão. Esta interpretação tinha se tornado um consenso federal prevalecente entre os políticos, tanto do Norte quanto do Sul. Os políticos do Norte, mesmo se hostis à escravidão, eram céticos quanto aos ideais do abolicionismo. Eles não somente duvidavam da constitucionalidade das demandas políticas do abolicionismo, mas eram convencidos de que tais demandas representavam um convite ao suicídio político. Essa é uma das razões pelas quais, esse consenso, por exemplo, manteve o partido Democrata unido em favor da escravidão, até os anos 1860.

Além de possibilitar a legitimação e a conservação da escravidão nos estados, o direito dos estados teve como efeito, inicialmente, a restrição dos argumentos abolicionistas à esfera moral, uma vez que nos âmbitos jurídico e político a escravidão estava sancionada. De acordo

com Fogel (*idem*, p. 329), somente nos anos 1830, abolicionistas foram cada vez mais empurrados para a ação política e para uma nova interpretação da Constituição e do direito dos estados. O fato novo que teria provocado essa reinterpretação teria sido as reações agressivas e violentas dos sulistas contra o abolicionismo e contra os estados livres nortistas.

Quanto à Lei do Escravo Fugitivo e à Lei de 20 anos de concessão de comércio escravo aos sulistas, a análise de ambas deve ser feita à luz da lei dos três quintos e do significado desta lei para a representação política. À medida que a população nos estados não escravistas crescia demograficamente por meio da imigração, da natalidade e através da incorporação de novos estados não escravistas, o Sul via-se ameaçado de perder sua força na representatividade política. Para se contrapor a esses fatores que efetivamente fortaleciam a representação dos estados nortistas, a medida era clara: quanto maior o agregado de escravos maior o agregado de votos. Daí deve-se importar mais e mais escravos e não deixá-los fugir. Por exemplo, no seu efeito mais óbvio e simples, a lei que permitiu a continuidade do comércio escravo até 1808, possibilitou ao Sul, entre 1788 e 1808, a importação de um número de escravos maior do que em qualquer outro período de 20 anos (MACHADO, 2011; RICHARDS, 2000, p.56).

Os efeitos políticos da Convenção Constitucional no sistema partidário e na forma como esse sistema afetou a questão racial são claros, quando se tem em vista os impactos das regras no processo eleitoral como um todo e, especificamente, na constituição de um sistema bipartidário controlado por uma supremacia branca, com fortes incentivos para manter o sistema da escravidão. De acordo com Hiers (2013, p.255-6) a discriminação racial esteve enraizada na forma de operação do sistema bipartidário e, mais especificamente, nas ideias e nas práticas do partido Democrata o qual manteve uma aliança inter-regional, por longo período, voltada para assegurar os interesses da supremacia branca nos Estados Unidos.

O partido Democrata, desde as suas origens, tendia a ser um partido liberal, defensor da liberdade e da igualdade. Mas, a liberdade e a igualdade defendidas por esse partido eram limitadas aos homens brancos. Em geral, os democratas eram contra a inclusão de grupos raciais não brancos na nação americana. O partido Whig, fundado em 1833, tinha o propósito de fazer oposição aos Democratas, principalmente na questão racial. Alguns Whigs nortistas se incomodaram com a escravidão e, inicialmente, assumiram posições antiescravistas. Mas, este partido era pouco preparado para elevar a questão racial para a agenda política nacional e os constrangimentos não permitiram que ele se firmasse como um partido emancipacionista

forte e competitivo (SILBEY, 1999, p.24-5; KAZIN, 2010). Mirando nesses dois partidos, Fogel (1989, p.282-7) reitera que apenas uma pequena minoria política dentro desses partidos discordava das agendas políticas definidas pelos líderes partidários. Mas, jamais conseguiram projetar a questão anti-escravidão para o topo da agenda política e usá-la como a base para um realinhamento que fosse capaz de capturar o governo federal.

De modo geral, desde a Constituição até a Guerra civil, o sistema partidário dominante nos Estados Unidos, com o predomínio do partido Democrata, contribuiu de forma substantiva para manutenção da ordem racial escravocrata. Nas mais diversas ocasiões em que votações sobre temas importantes relacionados à escravidão estiveram em questão no Congresso, os democratas tiveram uma participação determinante em apoio aos interesses dos escravocratas. O forte apoio dos Democratas aos escravocratas sulistas, nas palavras de Ashworth (1995, p.6), alimentou os temores nortistas do “Poder Escravo”, temores que tiveram um papel fundamental no processo político que levou posteriormente à criação do partido Republicano.

Em síntese, as decisões inscritas na Constituição de 1787 asseguraram, por longo tempo, a vigência da escravidão e os interesses dos escravocratas. A regra dos três quintos, com impactos significativos no processo eleitoral, assegurou que os escravocratas controlassem as principais instituições governamentais do país, em particular o governo federal, o que foi de grande importância para a manutenção da supremacia branca. O direito dos estados, como peça fundamental do arranjo federativo do país, forneceu os principais instrumentos políticos e jurídicos para a defesa da escravidão. Em fim, a configuração político-institucional decorrente da Constituição foi determinante para moldar e estruturar as relações raciais subsequentes e o tratamento dado ao negro; e as políticas definidas afetaram os resultados sociais e políticos e asseguraram uma ordem racial escravagista, desigual e excludente, por longo período.

Os efeitos cognitivos: as ideias relativas ao negro e à escravidão

Nos Estados Unidos, desde as origens da escravidão, os argumentos religiosos, históricos e econômicos em defesa dessa instituição estavam presentes. Os escravocratas estavam certos de que a bíblia cristã legitimava a prática da escravidão. Afirmavam que a maior parte dos patriarcas bíblicos haviam sido escravocratas e que a escravidão era humana, generosa e enraizada nos princípios do cristianismo, pois, visava tirar os negros do pecado, do paganismo

e da incredulidade. Quanto aos argumentos históricos, o pensamento escravista tomava Grécia e Roma antiga como modelos de democracia e de república e que, no entanto, foram sociedades que se assentaram na escravidão. Citavam Platão e Aristóteles como autores clássicos que haviam concebido a escravidão como parte essencial e natural de toda grande sociedade. No que se refere aos argumentos econômicos, compreendiam a escravidão como a forma mais lucrativa de econômica. Alegavam que a escravidão gerava uma economia mais estável do que aquela do trabalho livre, pois, era mais fácil controlar os escravos do que os trabalhadores livres (FINKELMAN, 2003; DAVIS, 2001).

De modo geral, a escravidão era concebida como natural, como algo que fazia parte da natureza humana. Na base desta visão, estava a crença de que os negros eram inferiores aos brancos e poderiam ser escravizados sem provocar qualquer dilema moral. A ideia de inferioridade da raça negra era tão dominante que mesmo os brancos nortistas oponentes da escravidão, majoritariamente, aceitavam este argumento sulista, embora não aceitassem a conclusão dos escravocratas: de que a inferioridade racial justificaria a escravidão. Geralmente, os nortistas racistas preconizavam que, devido à inferioridade dos negros, os Estados Unidos deveriam varrer os negros da América do Norte e se tornar um país de “homens brancos”.

No contexto da era revolucionária e da independência dos Estados Unidos novos dilemas foram postos para as ideias sobre a escravidão neste país. Em grande medida, a visão de mundo e o pensamento de Thomas Jefferson expressam esses dilemas. Jefferson, um dos pais fundadores da nação americana, considerado “um dos escravocratas mais humanos da Virgínia”, havia estabelecido, na Declaração da Independência, os mais importantes argumentos para a abolição da escravatura: “todos os homens são criados iguais, eles são dotados pelo seu Criador de certos direitos inalienáveis, entre os quais estão o direito à vida, à liberdade e à busca da felicidade” (FINKELMAN, 2003, p. 19; FOGEL, 1989, p. 185). No entanto, poucos anos após a Declaração, Jefferson desenvolveu os alicerces daquele que seria o mais importante argumento pró-escravidão e que contrariava frontalmente sua afirmação da igualdade. Trata-se da ideia fundamental de inferioridade racial dos negros.

Nas suas *Notes on the State of Virginia*²⁴, Jefferson usou argumentos baseados na história, na ciência, na teoria política, na necessidade prática e, acima de tudo, na raça para justificar a

²⁴ Essas notas foram escritas e propagadas por Jefferson em 1787, mas publicadas somente em 1853.

continuidade da escravidão dos africanos. Ele sustentou que os negros eram inerentemente inferiores aos brancos nas suas habilidades mentais e nas suas virtudes morais, em corpo e em alma. Sendo desiguais, os negros nunca poderiam sobreviver na competição com os brancos, nunca poderiam estar em igualdade política com os brancos. Se emancipados, ressaltou Jefferson, poderia acontecer de negros se casarem com brancos, o que provocaria uma “mancha no sangue” da classe de senhores; se emancipados, os negros deveriam ser exilados, deveriam “ser removidos para além do alcance da mistura” (FINKELMAN, 2003, p. 20-2; JEFFERSON, 1853, p. 152-5). Finkelman (2003, p. 24) constatou como os argumentos de Jefferson foram utilizados pelos delegados dos estados escravistas durante a Convenção Constitucional para sustentar que a escravidão deveria ser protegida pela Constituição.

O aspecto a ser destacado é que até a proclamação da Independência, os senhores de escravos dos Estados Unidos não tinham precisado de um sistema articulado de ideias para defender a escravidão. Mas, na era revolucionária e, sobretudo após a Revolução norte-americana, com a emergência dos ideais de igualdade e de liberdade, os senhores necessitaram de regras e de ideologias para sustentar a manutenção desta instituição (NYE, 1963; FINKELMAN, 2003; DAVIS, 2006a). Neste momento, sob ataques do ideário iluminista, os argumentos pró-escravistas políticos, jurídicos e científicos começaram a ocupar centralidade neste país. Daí, os argumentos mais gerais sobre a escravidão e sobre a inferioridade racial dos negros, até então utilizados, não impossibilitaram a emergência de novos argumentos, de novas ideias as quais fizeram da ideologia escravista e racista dos Estados Unidos um caso particular, muito apropriado ao contexto do próprio país.

Em relação aos argumentos políticos e jurídicos, as novas regras constitucionais – especificamente o direito dos estados e a regra dos três quintos – não apenas legitimaram a escravidão, mas também forneceram fortes argumentos favoráveis aos escravocratas sulistas. Formou-se um grande consenso nacional de que, embora a escravidão pudesse ser condenada moralmente, do ponto de vista político e jurídico, ela era um direito dos estados e deveria ser por esses regulada. Esta defesa tanto política quanto jurídica da escravidão foi, muitas vezes, acompanhada da ameaça de que qualquer ataque à escravidão conduziria à guerra civil, ao colapso da União, da democracia e da estabilidade econômica dos Estados Unidos.

Além dessas regras e ideias adequadas aos interesses escravistas e já discutidas acima, vale mencionar a Lei de Naturalização de 1790. Esta lei trouxe claramente a delimitação das fronteiras raciais da identidade americana. De acordo com ela, apenas os imigrantes que

fossem “pessoas brancas livres” podiam almejar a naturalização e a cidadania dos Estados Unidos. Por conseguinte, enquanto os imigrantes brancos livres foram elevados ao *status* de cidadão, os negros trazidos da África foram confinados ao cativeiro e impedidos de participação no processo político do país. Tanto esta lei quanto as leis supracitadas serviram de argumentos para negar a cidadania aos negros, para alimentar a escravidão, e para sustentar a ideia dominante de superioridade racial dos brancos (FINKELMAN, 2003; FOGEL, 1989; MAGNOLI, 2009).

No que se refere aos argumentos científicos, o racismo científico desenvolvido ao longo do século XIX, principalmente na Europa, buscou dar *status* de cientificidade à concepção biológica de raça através da qual os negros eram vistos como não-humanos, como raça inferior. Desde à Independência até a Guerra Civil, os sulistas basearam sua defesa da escravidão nas noções de que as pessoas de ancestrais africanos eram biologicamente inferiores e que essa inferioridade os relegava ao *status* permanente de escravos. No Sul dos Estados Unidos, no século XIX, cientistas, médicos e antropólogos ofereciam defesas consistentes da escravidão. Dois dos mais conhecidos médicos sulistas, Samuel Cartwright e Josiah Nott, através de publicações diversas, sustentavam que negros e brancos tinham diferenças anatômicas significativas, as quais tornavam os negros mais adequados para a escravidão. Argumentavam que o cérebro dos negros tinha menos volume e menos peso que o cérebro dos brancos, o que os tornavam seres mais instintivos e menos reflexivos que os brancos (FINKELMAN, 2003, p. 5-37).

De acordo com Smedley e Smedley (2005, p. 19) a fabricação deste tipo de categorização dos negros foi necessária nos Estados Unidos porque os líderes das colônias americanas, após a Revolução, tinham deliberadamente escolhido os afro-americanos para serem escravos permanentes. Então, neste país, os negros passaram a ser definidos como “qualquer pessoa com qualquer ancestral africano conhecido” um fenômeno que ficou conhecido como “a regra da gota de sangue”²⁵. A expressão mais visível desta concepção talvez tenha sido a proibição legal dos casamentos inter-raciais em vários Estados, ou seja, formas explícitas e institucionalizadas de evitar a miscigenação racial²⁶. E, embora tenha havido a miscigenação

²⁵ Era a “*One drop rule*”. Tratava-se de uma lei que foi utilizada em diversas regiões do país. De acordo com essa lei, qualquer americano que tivesse algum grau de ancestralidade africana era considerado negro, biologicamente e juridicamente inferior aos brancos. Para detalhes ver Davis (1998) e Magnoli (2009).

²⁶ As leis norte-americanas contra o casamento inter-racial proliferaram no século XVII e continuaram pelo século XX, sendo declaradas inconstitucionais somente em 1967 (SKIDMORE, 1992, p. 55).

neste país, não se criou ambiguidades em relação à definição racial dos miscigenados. A regra era clara: possui sangue negro, é negro. Esta forma de definição da questão racial – um modelo bi-racial hierarquizado – teve seus componentes inscritos explicitamente no sistema legal, político e social deste país, fazendo desta experiência uma das principais singularidades do escravismo e do racismo dos Estados Unidos. Esse sistema ideológico perdurou e sustentou a desigualdade racial durante a escravidão, durante a política de segregação racial, e somente foi oficialmente banido nos anos 1960. Mas, em alguma medida, ainda é uma marca das relações raciais contemporâneas vigentes nos Estados Unidos (DAVIS, 1998; MAGNOLI, 2009; SMEDLEY E SMEDLEY, 2005; DEGLER, 1976).

Em suma, após as decisões constitucionais, ao longo do século XIX, desenvolveu-se um processo político marcado por uma forte disputa ideológica em torno da questão racial. Essa disputa salientou as ideias em defesa da escravidão, por um lado, e o ideário de igualdade e de liberdade que floresceu, em particular, no Norte, por outro. No entanto, seguramente, essa disputa foi posta em condição desigual uma vez que as regras constitucionais tiveram como principal efeito cognitivo o reforço e a solidificação da crença na inferioridade racial dos negros, acompanhada de uma clara definição das identidades raciais vigentes neste país e da naturalização da escravidão negra. Se tais crenças já existiam antes, elas nunca haviam sido tão mobilizadas, sistematizadas e reforçadas como no decorrer do século XIX. Na realidade, elas foram institucionalizadas como demonstrou a regra dos três quintos e a Lei de Naturalização. Daí, essas ideias constituíram uma visão de mundo tão arraigada na cultura e na sociedade norte-americana que não bastaram a Guerra Civil e abolição da escravidão para apagar essa imagem racista sobre os negros. Ela perdurou durante a política de segregação racial e somente foi duramente abalada a partir de meados do século XX.

2.4 O processo político e o regime escravocrata nos Estados Unidos: principais eventos e decisões políticas dos anos 1820 aos 1850

Ao final da Convenção Constitucional, a balança do equilíbrio do poder tendeu a operar em favor dos interesses das forças escravagistas e como um desserviço para as lutas contra a escravidão. As decisões tomadas em relação à escravidão foram os primeiros de muitos passos que seriam dados sucessivamente gerando um processo de auto-reforço do “Poder Escravo” e tornando essa trajetória difícil de ser revertida. Mas, as forças abolicionistas reagiram e fizeram das quatro décadas que antecederam a Guerra Civil um período

conflituoso, marcado por decisões significativas referentes à questão racial e ao processo político dos Estados Unidos.

Essa seção apresenta e analisa alguns dos mais importantes eventos políticos relacionados ao conflito escravagista e racial dos Estados Unidos, ocorridos na primeira metade do século XIX. Primeiramente, aborda-se a controvérsia de Missouri, nos anos 1820, a primeira e a mais importante disputa sobre a expansão dos territórios escravistas nos Estados Unidos; logo após, trata-se do Compromisso de 1850 e do caso Dred Scott, dois eventos que contribuíram para uma mudança no cenário político e para a emergência do partido Republicano. E, por fim, aborda-se a eleição de Lincoln, a Guerra Civil e a abolição da escravidão.

2.4.1 O Compromisso de Missouri e a emergência do abolicionismo político

Nas primeiras décadas do século XIX, o contexto político dos Estados Unidos não deixou de ser influenciado pelos eventos externos mais amplos, pelas ideias de igualdade e de liberdade que sacudiam a Europa e pela campanha abolicionista empreendida pela Inglaterra. Especificamente em relação à questão racial e ao sistema de escravidão, um evento, em particular, foi importante no desenvolvimento do processo político dos Estados Unidos, a saber, a Revolução Haitiana. Decisões e ações significativas tomadas nas primeiras décadas do século XIX foram influenciadas pelas repercussões desta revolução que foi um evento político de importância internacional.

Entre 1791 e 1804, a mais opulenta colônia da França e de toda a Europa, São Domingos, foi transformada pela maior e mais bem sucedida de todas as revoltas escravas. Após anos de uma guerra sangrenta, em 1804, São Domingos se tornou livre e independente. Sua classe governante foi destituída do poder, muitos deles exilados, outros massacrados. Ao deixar o status de colônia, São Domingos recebeu um novo nome: Haiti. O primeiro Estado negro das Américas e que se tornou um símbolo de resistência escrava e um exemplo de que era possível vencer os senhores e ter um governo dos próprios negros. Nessa perspectiva a Revolução Haitiana se tornou um marco para o reconhecimento da identidade, da capacidade e do poder dos negros numa clara contradição com os piores estereótipos de inferioridade racial dos negros vigente em diversos países escravistas. (JAMES, 1963; OTT, 1973; GEGGUS, 2001, 2002; 2009; HUNT, 1988; GENOVESE, 1979; JOSEPH, 2012; TROUILLOT, 1995; GOSSE, 2005; GORENDER, 2004)

Em função da natureza e das repercussões da Revolução Haitiana, autoridades políticas e proprietários de escravos, nos mais diversos casos e localidades, suspeitavam e temiam qualquer rebeldia negra ou mesmo rumores sobre ela. Acompanhavam de perto qualquer sinal de resistência dos escravos receando que estivesse vinculada ou influenciada pelos acontecimentos no Haiti. Daí surgiu o termo “haitianismo”, cujo significado remete à influência da Revolução Haitiana sobre a ação política dos negros livres e escravos, em todo o mundo Atlântico. Mais do que uma inspiração para os negros, o haitianismo servia também como uma advertência para os escravocratas. Pois, ele trazia a lembrança de que os cativos eram aptos a comandar uma insurreição capaz de transformar o *status quo*, dando liberdade aos escravos e aniquilando os seus proprietários (PINHEIRO, 2014, p.1; NASCIMENTO, 2008, p.127; FISCHER, 2004; LINEBAUGH, 1983; GOMES, 2002).

No caso dos Estados Unidos, são claras as evidências de influências da Revolução Haitiana, destacando-se duas: a facilitação para compra da Louisiana e criação de leis contra o comércio escravo. A vitória dos insurgentes haitianos sobre o exército francês minou o ambicioso projeto político de Napoleão, o qual já havia se apossado do Território da Louisiana e pretendia aumentar ainda mais seu poder de metrópole nas ilhas caribenhas. Derrotada, a França recuou no seu projeto e foi forçada a vender a Louisiana para os Estados Unidos. À época, a incorporação da Louisiana dobrou o tamanho do território norte-americano. Ironicamente, a derrubada da escravidão no Haiti contribuiu para ampliar a extensão dos territórios escravistas nos Estados Unidos. Quanto ao comércio de escravos, a Revolução Haitiana foi uma das coisas mais importantes para desencorajar a importação e o comércio de escravos nos Estados Unidos. Apesar do fato dos estados sulistas quererem mais escravos, eles temiam importá-los. Ao longo do período revolucionário em São Domingos, diversos estados, sulistas e nortistas, sob a influência dos eventos ocorridos em São Domingos, aprovaram leis banindo ou restringindo a importação de negros para suas jurisdições. E uma das decisões mais importantes, o encerramento do tráfico de escravos nos Estados Unidos em 1807, foi estimulado pelo haitianismo, uma vez que a Revolução Haitiana fortaleceu o argumento político para pressionar o Congresso a abolir o comércio de escravos neste país (DUBOIS, 2004; p. 304; HUNT, 1988, p. 84; OTT, 1973, p. 189; MATTHEWSON, 1995, p. 209; FRANKLIN E MOSS, 1989, p. 101; DAVIS, 2006; ELRICK, 2010).

Em fim, a Revolução Haitiana teve efeitos políticos e cognitivos importantes na trajetória das relações políticas e raciais dos Estados Unidos. Não isoladamente, mas em interação com o

contexto mais amplo, essa revolução contribuiu tanto para reforçar imagens racistas construídas sobre os negros, quanto para romper imagens historicamente hegemônicas de inferioridade racial dos afro-americanos. Ela contribuiu para mobilizar os negros e para incitar os proprietários a tomarem medidas cada vez mais duras para o controle social dos escravos. Ela contribuiu para que abolicionistas reforçassem suas convicções de lutar pelos direitos dos negros, assim como contribuiu para que organizações racistas buscassem preservar a supremacia branca.

Embora a Revolução Haitiana tivesse inspirado negros e abolicionistas, as duas primeiras décadas do século XIX foram marcadas por um determinado refluxo do movimento antiescravista nos Estados Unidos. Este refluxo, em alguma medida, se deve a sequência de vitórias do bloco escravista no Congresso, as quais indicavam a crescente dominação do governo federal pelo “Poder Escravo”. A compra do território da Louisiana em 1803 representou a mais ampla expansão territorial da escravidão e um nítido sinal do aumento do Poder Escravo sobre o governo nacional. A partir deste evento, a questão da expansão dos territórios escravistas começaria a ameaçar o frágil equilíbrio regional estabelecido na Constituição. Alguns anos após a aquisição desse território, nada impediu que a crise irrompesse.

Quando o território de Missouri, em 1819, requereu a admissão na União como um estado escravista, a questão racial retornou aos debates nacionais. Após os 20 anos de concessão ao comércio de escravo aos sulistas, em 1808, entrou em vigor a lei que bania o tráfico internacional de escravos em todos os Estados Unidos. Com essa nova medida, um meio de manter ou até mesmo de aumentar o poder político do Poder Escravo seria através da expansão territorial de novos estados escravocratas, desde que tais estados fossem anexados como estados escravagistas. É neste contexto que se deve compreender os interesses em jogo na chamada controvérsia de Missouri.

No auge do debate legislativo, nos anos de 1819 e 1820, deputados nortistas defendiam a extinção gradual da escravidão em Missouri. Do outro lado, deputados sulistas, representantes dos interesses escravocratas, afirmavam, enfaticamente, que o Congresso não tinha o direito de prescrever qualquer condição para os estados recém-organizados, mas deveria admiti-los por uma simples lei, deixando seus direitos soberanos irrestritos, sob pena de ameaças de dissolução da União (FOGEL, 1989, p. 291; WILSON, 1872, p.137-138). Esse impasse terminou com o chamado Compromisso de Missouri, em 1820, no qual os interesses foram

acomodados ao permitir a escravidão em parte do território e não permitir em outra. Dentre as diversas vitórias do bloco escravista no Congresso, inclui-se esse compromisso.

Porém, os desdobramentos deste compromisso apontaram os caminhos que iriam minar o equilíbrio estabelecido entre as regiões desde a convenção constitucional. Seus efeitos demonstraram que o Compromisso tinha meramente adiado, mas não eliminado, uma tensão inerente aos interesses antagônicos entre os estados livres e os estados escravagistas. No Norte, houve uma forte reação pública expressando grande preocupação com as possíveis consequências da expansão da escravidão ao longo dos novos territórios anexados à União. Na arena parlamentar, os legislativos dos estados de New York, New Jersey, Pennsylvania, Delaware e Ohio e Indiana aprovaram resoluções afirmando o poder e a responsabilidade do Congresso para proibir a expansão dos territórios escravistas. No campo popular, a controvérsia de Missouri reacendeu a chama do movimento antiescravista e anti-sulista (WILSON, 1872)

No Sul, apesar de inicialmente os líderes políticos se sentirem vitoriosos com o Compromisso, pouco tempo depois a opinião mudou. Convencidos de que o debate sobre Missouri prenunciava uma articulação nortista contra a escravidão, líderes políticos do Sul convocaram os sulistas a se unirem na defesa de seus interesses. Logo esse movimento ganhou força. A base de sua sustentação não era a questão da escravidão em si, mas a questão constitucional e política a qual garantia, independentemente de sua substância econômica, que a extensão do governo federal sobre o poder dos estados era injustificada e ilegal (FOGEL, 1989, p.294-295).

Se a reação pró-escravidão crescia no Sul, no Norte, no início dos anos 1830, assistia-se o que alguns pesquisadores denominaram um novo movimento abolicionista. O adjetivo de “novo” indicava, sobretudo, o deslocamento do abolicionismo meramente moral e humanitário para o abolicionismo político. Dois subgrupos se destacaram neste novo abolicionismo: as novas sociedades abolicionistas e os abolicionistas políticos, geralmente políticos profissionais os quais perceberam que os seus objetivos poderiam ser alcançados somente pela ação política e pela construção de uma forte coalizão que fosse capaz de suplantar o Poder Escravo sulista. O principal argumento deste novo abolicionismo era a ameaça que o Poder Escravo representava às instituições livres e às liberdades individuais dos nortistas, uma vez que ele dominava e controlava cada vez mais o governo federal.

Em meados dos anos 1830, as sociedades abolicionistas colocaram em ação as mais amplas e agressivas campanhas anti-escravidão já vistas nos Estados Unidos. Centenas de milhares de panfletos, livros e outras formas de literatura antiescravista foram distribuídas ao longo do país. Centenas de petições pela emancipação com milhares de assinaturas foram enviadas ao Congresso (FOGEL, 1989 273-328; NYE, 1963; DRESCHER, 2011). Esta campanha ampliou o movimento abolicionista de modo que, em 1838, a Associação Anti-Escravidão da América continha 1.346 unidades locais, com mais de 100.000 membros (SINHA, 2008).

Mas, os senhores de escravos sulistas estavam determinados a impedir que a maré abolicionista atingisse a região Sul. Eles formularam e efetivamente executaram programas excessivamente agressivos para proteger sua região do abolicionismo. Primeiramente, atendendo aos interesses Sulistas, a Câmara decidiu engavetar todas as petições antiescravistas e, mais tarde, nem mesmo recebê-las. Tratava-se da Lei da Mordaça (1836-1844), facilmente aprovada no Congresso em 1836, com ampla votação dos Democratas. Através desta medida, nenhuma petição sobre o assunto da escravidão seria discutida ou considerada pela Câmara. Além disso, na Carolina do Sul, uma multidão invadiu os postos de correios e queimou toda literatura antiescravista. Na Carolina do Sul, Virginia, Geórgia e Louisiana líderes sulistas ofereceram recompensas para as cabeças dos principais abolicionistas. Grupos pró-escravagistas percorriam cidades queimando salas de reunião e agredindo fisicamente os abolicionistas. Autoridades governamentais exigiam a extradição dos líderes abolicionistas e o julgamento desses no Sul sob a acusação de incitar os escravos à rebelião (MILLER, 1996, p. 210; WILLS 2003, p. 5; FOGEL, 1989, p. 271-4).

A cruzada abolicionista ganhou força em função da mais notável e mais visível violência das forças pró-escravidão já vista nos Estados Unidos. Essa reação sulista levou muitas pessoas a se juntarem ao movimento abolicionista, não por causa do movimento abolicionista em si, mas por causa da violência dos opositores contra a liberdade de expressão, de imprensa e as liberdades civis. De um total de 60 sociedades na nação em 1835, o número cresceu para mais de 1.000 sociedades abolicionistas em 1837. Estava ocorrendo uma fundição da luta contra a escravidão com a luta pelos direitos humanos (FOGEL, 1989, p. 271-4; NYE, 1963, p. 7).

Na esfera parlamentar e partidária, o novo abolicionismo político, ao adotar a tática de valorização da ação política, concentrou-se na formação de uma coalizão antiescravista. Uma dimensão importante deste movimento e do período compreendido entre os anos 1830 e 1850 foi a compreensão, de que o sistema partidário vigente representava uma barreira para

qualquer perspectiva emancipacionista. Viu-se nos dois partidos dominantes – Democrata e Whig – um comprometimento com o Poder Escravo que precisava ser derrotado. Esses velhos partidos tinham sido capturados pelo Sul e sempre nomeavam candidatos para presidentes que estavam sob o controle escravagista e compromissados em usar o governo federal para cumprir os seus interesses.

A interpretação do sistema partidário dominante como uma barreira ao emancipacionismo conduziu os abolicionistas à formação de novos partidos. Esses foram os casos, por exemplo, do partido Liberdade (1840 a 1848) e do Free Soil Party (1848 a 1854). Na realidade, ambos não foram bem sucedidos na disputa eleitoral e, por isso, tiveram vida curta na cena política. Mas, ao longo dos anos 1840 e 1850, o movimento parlamentar contra o escravismo ganhou força. De acordo com Fogel (1989, p. 337) esse fortalecimento era um sinal de que o consenso sobre o princípio constitucional do direito dos estados estava sendo questionado através de uma nova interpretação na qual “o problema da escravidão não era a Constituição em si, mas o uso político da mesma em favor dos interesses regionais”. Nessa perspectiva, esses novos atores políticos começaram a propagar essas novas ideias com intensidade inabalável, comportamento que perdurou até a eclosão da Guerra Civil.

Em fim, o Compromisso de Missouri deve ser interpretado como o primeiro evento mais expressivo dos desdobramentos das decisões inscritas na Constituição de 1787. Neste evento ficou evidente a precariedade do equilíbrio de poder almejado pelos fundadores da nação durante a Convenção Constitucional. A defesa sulista da escravidão, assim como a defesa nortista da abolição seria um processo de disputa contínua e acirrada. As grandes questões que haviam sido debatidas na Convenção não foram sepultadas. No caso de Missouri estavam novamente em jogo a escravidão ou a liberdade, interesses sulistas e nortistas, a busca de controle do governo federal, as ameaças de secessionismo, o temor de expansão do Poder Escravo, dentre outras questões. A Constituição de 1787, de fato, havia condicionado e moldado os conflitos em favor das forças escravocratas. Mas, os desdobramentos dos novos conflitos e das novas decisões, delineavam um novo quadro, a partir da emergência de novos atores políticos e de novas ideias.

O que efetivamente surgiu de novo a partir dos desdobramentos da controvérsia de Missouri, isto dever ser destacado, é uma nova interpretação do problema da escravidão no país. Finalmente, percebeu-se e explicitou-se que a escravidão era uma questão política, sustentada e controlada politicamente e, portanto, somente a ação política era capaz de aboli-la. Daí, pela

primeira vez após a Constituição de 1787, o direito dos estados é colocado em questão. Mas, é preciso notar que o que estava em jogo ainda não era a questão do negro ou da escravidão em si, mas sim a ameaça da expansão do Poder Escravo sobre os territórios nortistas e sobre o governo federal. Essa ameaça será ainda mais agravada e mais visível nas duas decisões analisadas abaixo.

2.4.2 O compromisso de 1850 e a nova lei do escravo fugitivo

Desde o início dos anos 1840, a economia dos Estados Unidos passava por uma imensa onda de expansão, com avanços nos mais diversos setores, tanto no campo como nas indústrias. Todos os interesses econômicos da nação prosperavam. Esse crescimento econômico ocorreu também no Sul, mas se concentrou, em grande parte, nas cidades nortistas onde acontecia uma grande revolução econômica e social. A população urbana havia expandido em um índice sem precedentes. As cidades de Philadelphia e New York concentravam quase metade da população nortista, sendo que esta última contava com quase um milhão de habitantes. Entre os anos 1840 e 1850 a imigração excedeu o número de pessoas que havia chegado ao país durante toda a história de mais de dois séculos de existência. Somente 14% dos imigrantes, em 1850, viviam nos 16 estados escravocratas. A grande maioria se concentrava nas cidades nortistas (FOGEL, 1989, p.309-310; MARTIN & MIDGLEY, 1999, p.14-17).

Apesar do bom momento econômico, os efeitos da imigração em massa não evitaram a emergência de um conjunto de problemas sociopolíticos. Nas cidades nortistas as questões de etnia e de raça dos novos imigrantes se tornaram centrais nos debates políticos. Além dessas questões, problemas locais tais como o aumento da criminalidade, a saúde, moradia, desemprego e educação exigiam uma nova agenda política. Tratava-se de uma agenda com questões que eram muito mais urbanas do que rurais, muito mais nortista do que nacional. Tanto a questão étnica e racial quanto os problemas sociais não receberam a atenção devida dos dois partidos dominantes. Democrata e Whig relutaram em abordar tais questões (FOGEL, p. 309-322).

A onda migratória trouxe também efeitos políticos. A concentração dos imigrantes nas terras nortistas começava a preocupar os sulistas. Nos primeiros anos da década de 1850 os líderes sulistas estavam profundamente alarmados com a direção ideológica no Norte, com o crescimento da agitação anti-sulista e com os efeitos da migração sobre o equilíbrio eleitoral

entre as duas regiões. O número excessivo de imigrantes se adicionava à contagem eleitoral do Norte, de modo a afetar a distribuição tanto das cadeiras na Câmara quanto os votos do colégio eleitoral (FOGEL, 1989, p. 318-319).

A Guerra com México, entre 1846 e 1848, fruto do projeto de expansão territorial dos Estados Unidos, precipitou mais uma crise política e constitucional relacionada ao tema do expansionismo dos territórios escravocratas. Depois da controvérsia de Missouri, mais uma vez a questão territorial ameaçava o frágil equilíbrio de poder entre as regiões Norte e Sul. No entanto, essa nova crise foi muito mais prolongada e mais desestabilizante do que a de Missouri. Estava num novo contexto no qual uma nova cultura política já se estabelecia e o equilíbrio de poder já estava fragilizado pelas mudanças políticas, econômicas e sociais em curso na nação (FOGEL, 1989, p. 302). Foi neste contexto social e político dos anos 1840 e 1850 que novas questões irromperam e afetaram o equilíbrio regional exigindo novos compromissos.

O que estava em questão era o que fazer com os territórios alcançados após a guerra com o México. Os nortistas temiam a admissão de novos estados escravistas e os sulistas demandavam por eles. O grande gargalo gerou o chamado Compromisso de 1850. Esse Compromisso foi, mais uma vez na história dos Estados Unidos, uma barganha que gerou um conjunto de iniciativas legislativas para acomodar os interesses de forma pacífica e tentar garantir o equilíbrio na União. Mas, o ponto polêmico do Compromisso, que desencadeou a crise que somente terminaria com a Guerra Civil, foi uma renovação da lei do escravo fugitivo.

Esta nova Lei do Escravo Fugitivo, primeiramente, reforçou a posição do Governo Federal como um caçador de escravos. Ela permitia aos senhores escravistas do Sul ir ao Norte para recuperar seus escravos fugidos. Na execução desta tarefa teriam a proteção de Comissários Federais²⁷ conduzindo investigações e autorizando o retorno dos fugitivos capturados. Os escravos capturados perderam o direito a qualquer forma de apelação. As cortes e sistemas legais dos estados onde esses fugitivos fossem capturados perdiam jurisdição para a interposição de quaisquer processos visando à defesa desses cativos (IZECKSOHN, 2003, p. 65).

²⁷ Funcionários do governo federal pertencentes ao sistema de justiça.

Este novo decreto da Lei do Escravo Fugitivo provocou os abolicionistas nortistas e reacendeu a luta contra a ameaça do Poder Escravo principalmente por colocar o governo federal a serviço de seus interesses. Ezecksohn (2003, p. 65) afirmou que a lei não feriu apenas a autonomia federativa dos estados do Norte. Ela também criou um ambiente de medo e revolta contra o Sul e contra o despotismo do Poder Escravo. Para Nye (1963, p. 267-8) esse compromisso de 1850 deu aos abolicionistas uma poderosa arma de propaganda. O direito legal do escravocrata de recapturar sua propriedade em qualquer estado emprestou convicção à afirmação abolicionista de que o Poder Escravo estava sendo estendido ao longo de toda a União. Para esse autor, após 1850, a afirmação de que os proprietários de escravos sulistas controlavam os poderes executivo, legislativo e judiciário do governo, e pretendiam usar esses poderes para promover seus interesses particulares, tornou-se mais crível à luz dos eventos.

É importante destacar que a dimensão e a magnitude do problema em questão atingiram novos níveis. A nova Lei do Escravo Fugitivo extrapolou a relação senhor-escravo e também a delimitação geográfica sulista de governo do escravo. Exigiu que instituições nortistas também contribuíssem para o controle dos fugitivos estendendo assim o espaço de atuação e de poder dos escravocratas sulistas. Esse interesse na expansão geográfica do poder sobre os escravos, e a forma hostil tal como essa expansão passou a ser executada, provocou as mais diversas mobilizações contra o Poder Escravo. Essa nova lei veio reforçar uma nova interpretação para a questão escravagista e trouxe à discussão questões básicas de direitos individuais, de liberdade de ir e vir, de integridade dos indivíduos e, sobretudo, do papel do governo federal nesta disputa de interesses.

2.4.3 O caso Dred Scott e o aprofundamento da Crise

No campo jurídico, onde também se observa os efeitos da Convenção de 1787, o caso Dred Scott *versus* Sanford foi um dos mais importantes da Corte Americana envolvendo os afro-americanos, no período pré Guerra Civil. As suas implicações para os negros e para as relações raciais nos Estados Unidos foram profundas. Este caso surgiu num momento em que o tema da escravidão havia se tornado uma das questões mais explosivas na política americana e viria a ter enormes repercussões políticas para toda a nação (FINKELMAN, 2008, p. 415-6).

Dred Scott era um escravo. Quando seu proprietário morreu, em função de residir por mais de dois anos em território livre da escravidão, Dred apelou à Corte pelo seu direito à liberdade. Num julgamento polêmico, em março de 1857, o chefe de Justiça da Corte Federal dos Estados Unidos, anunciou a decisão do caso. De acordo com tal decisão, “pessoas negras não poderiam ser um cidadão dos Estados Unidos e, com isso, não poderiam esperar qualquer proteção do governo federal ou das Cortes”; os negros, afirmava a decisão, “por serem inferiores, não tinham direitos a que os brancos fossem obrigados a respeitar; e que os negros podiam justamente e legalmente ser reduzidos à escravidão”. Além disso, a decisão estabeleceu que os escravos não poderiam ser retirados de seus donos sem o devido processo legal, pois os mesmos eram uma propriedade que estava especificamente protegida pela Constituição.

Essa decisão foi colocada no centro dos debates políticos e jurídicos dos Estados Unidos. Seus efeitos práticos, inclusive no Norte, não foram de pouca importância. Diversos estados nortistas reagiram à decisão. New Hampshire, imediatamente, aprovou uma lei anulando a decisão da Corte e garantindo a cidadania para todos os negros e a liberdade para todos os escravos. Os legislativos de New York e da Pennsylvania protestaram e censuraram a decisão. A imprensa nortista caracterizou essa decisão como mais uma concessão do governo federal ao Poder Escravo e mais uma ameaça às instituições livres do país (NYE, 1963, p. 278-80).

Em síntese, interpretando o contexto político e ideológico mais amplo, no Norte, devido a sua devoção à harmonia nacional, à preservação da União e sua aceitação da maioria dos argumentos sulistas sobre raça, a maior parte dos nortistas antes da Guerra Civil estava disposta a tolerar e aceitar a existência da escravidão no Sul. Mas, a expansão da escravidão nos territórios (a exemplo de Missouri), o dilema dos escravos fugitivos e o direito dos negros livres no Norte após a decisão Dred Scott engendraram a crise política dos anos 1850. Esta crise teve como ponto central a ameaça do crescente Poder Escravo além das fronteiras sulistas. Assim, as decisões tomadas nos anos 1850 repercutiram e mobilizaram cada vez mais o movimento abolicionista no Norte dos Estados Unidos. Não isoladamente, essas decisões contribuíram para acirrar os conflitos racial e regional de modo que influenciaram não somente a emergência da Guerra Civil, mas também a eleição de Lincoln, em 1860, e a abolição em 1863.

2.5 A eleição de Lincoln, a Guerra civil e a abolição

Conforme visto, entre os anos 1820 e 1850, uma convergência de fatores alterou consideravelmente a paisagem política dos Estados Unidos. Em particular, os eventos ocorridos nos anos 1850, levaram o tema da escravidão para o centro da disputa política e eleitoral. Nesta nova conjuntura, principalmente com os efeitos da imigração em massa para o Norte, já era possível que um partido se baseasse exclusivamente nesta região para ganhar o controle do governo federal. Foi a partir dessas mudanças que surgiram os principais ingredientes políticos que moldaram o conteúdo ideológico e programático que seria incorporado pelo partido Republicano, desde sua origem, em 1854.

Este novo partido político costurou os mais diversos interesses em torno de uma grande coalizão política e elaborou um programa contra a escravidão tendo em vista derrotar os democratas no controle do poder federal. A declaração de Lincoln, em 1858, de que a nação não poderia existir sendo metade livre e metade escrava, mas se tornaria ou uma ou outra²⁸, expressava literalmente a preocupação e o pensamento de muitos. Nas eleições presidenciais de 1860 os Republicanos ganharam a presidência e Abraham Lincoln se tornou presidente dos Estados Unidos. Desta forma, definitivamente, o partido Republicano tinha emergido como uma forte liderança política nortista e anti-escravagista.

Com a eleição de Lincoln, a consequência imediata foi a secessão. Em dezembro de 1860, a Carolina do Sul oficialmente se separou da União. Dentro de semanas, outros estados sulistas se separaram da União e constituíram os Estados Confederados da América. Em abril de 1861, depois de várias tentativas mal sucedidas de acordos, as forças confederadas atacaram o Fort Sumter, um forte da União mantido na Carolina do Sul. Era o início da Guerra Civil. Uma vez que os estados sulistas se moveram para o caminho do secessionismo, a restauração pacífica da União já não era mais possível.

Líderes abolicionistas tais como Garrison, Phillips e Douglas, e tantos outros Republicanos radicais no Congresso, pressionaram o presidente Lincoln a fazer da guerra pela União uma guerra contra a escravidão, uma guerra para preservar o governo livre do controle do Poder Escravo. Em 1863, Lincoln não somente assinou a Lei de Emancipação dos escravos, mas também alistou cerca de 130.000 ex-escravos no exército da União (GARRISON, 1862; SINHA, 2008). Porém, efetivamente, os mais de 4 milhões de escravos somente seriam

²⁸ Discurso de Abraham Lincoln, no ano de 1858, intitulado “A casa dividida”.

verdadeiramente libertos em 1865, após o fim da Guerra, através da aprovação pelo Congresso da 13ª Emenda da Constituição que libertou formalmente os escravos de todo o território americano.

A transformação do papel dos negros na sociedade Americana, de acordo com Fogel (1987, p. 863-4), começou a partir da Guerra Civil. Para os milhões de negros afro-americanos, tanto do Sul quanto do Norte, tanto os escravos quanto os livres, a guerra e seus efeitos expandiram a esperança de uma mudança radical nas relações raciais dos Estados Unidos. Todos ajudaram a impulsionar uma relutante América branca para as estradas não simplesmente da abolição, mas também para um reconhecimento constitucional dos princípios da igualdade política e civil, independentemente da raça, algo completamente sem precedentes nos dois séculos e meio na história da sociedade escravista americana.

A Guerra civil custou a morte de mais de 600 mil homens armados. Não apenas o reservatório de homens brancos aptos do Norte era maior do que o do sul, mas também, ao longo da guerra, o governo federal foi capaz de recorrer a 200 mil afro-americanos, uma fonte potencial de homens armados rejeitada até o fim pela Confederação. A necessidade de recorrer profundamente às reservas humanas durante o curso de uma guerra longa permitiu que os escravos norte-americanos exercessem um importante papel na destruição da instituição da escravidão. Essa inesperada destruição da escravidão nos Estados Unidos causou um tremor profundo nas demais sociedades escravistas. De acordo com Sinha (2008, p. 9), a abolição nos Estados Unidos influenciou a abolição em Cuba (1886) e no Brasil (1888), as duas últimas nações escravocratas do Novo Mundo.

Há várias controvérsias na literatura sobre a questão se o partido Republicano era ou não um partido abolicionista, se Lincoln se preocupava ou não com a igualdade racial. Ambas as posições encontram argumentos e evidências para se justificarem. Nesta pesquisa não cabe entrar nesta discussão. No entanto, duas afirmações podem ser feitas com segurança: a) o partido Republicano, de fato, catalisou a luta pela abolição e contribuiu efetivamente para que ela ocorresse; b) mesmo no pós-abolição, por algum período, o partido Republicano continuou a lutar para avançar na política de igualdade racial, através da Política de Reconstrução e principalmente pelo direito ao voto negro²⁹.

²⁹ Este tema será mais desenvolvido na próxima seção.

Em fim, um conjunto de processos políticos interligados e uma sequência de eventos e decisões, desde a Convenção Constitucional até a Guerra Civil e a abolição, constituíram determinada trajetória no tratamento da questão racial. No final desse período, representado aqui pela abolição, os Estados Unidos estavam divididos entre Norte e Sul, a questão racial estava estabelecida como um tema central na agenda política. Forças políticas e ideias raciais antagônicas se confrontavam tanto na arena eleitoral quanto no tecido social. Daí, dois aspectos devem ser ressaltados: a) a abolição somente ocorreu quando forças políticas antiescravistas, com poder suficiente para tal, numa conjuntura política favorável, assumiram o governo federal dos Estados Unidos e desafiaram o Poder Escravo; e b) abolição da escravidão não significou a abolição do racismo e das estruturas institucionais e políticas que garantiam uma ordem racial excludente e discriminatória. Esta interpretação ajuda a entender a força dos legados da escravidão, mesmo após esta instituição ter sido abolida. Durante a década seguinte à abolição, um novo sistema de exclusão e discriminação racial começaria a ser implantado: a política de segregação racial. Em grande medida, essa nova política de exclusão e discriminação racial é explicada pelos legados duradouros da instituição da escravidão.

Esses processos descritos e analisados neste capítulo podem ser sintetizados da seguinte forma:

- 1) Em relação ao regime escravista, a Revolução de Independência em 1776 e a consequente promulgação da Constituição em 1787, tiveram como principal efeito o estabelecimento de uma rígida polarização política e ideológica entre Norte livre e Sul escravocrata. No Norte, prevaleceu a valorização dos direitos naturais da abolição da escravatura como uma condição necessária e fundamental da democracia moderna. Por outro lado, no Sul, prevaleceu a defesa da escravidão e da manutenção da ordem racial vigente. Nesta região buscou-se sustentar a instituição da escravidão como condição essencial para a manutenção da ordem e da própria União.
- 2) As decisões relativas à questão racial inscritas na Constituição de 1787 consolidaram uma configuração institucional e política – com destaque para um federalismo que conferia uma forte autonomia e independência aos estados escravistas e um sistema bipartidário dominado pelo Partido Democrata – que assegurou importantes recursos e mecanismos para a sustentação da escravidão nos estados sulistas e da supremacia branca em todo o país. Além disso, essa configuração foi extremamente desfavorável a qualquer alternativa política à ordem racial dominante. Ela limitou as oportunidades e

as estratégias dos atores abolicionistas e condicionou arena política na qual o conflito racial iria ocorrer, de modo a contribuir para certos padrões de comportamento e de ideias favoráveis à manutenção da ordem escravista e desfavoráveis às forças políticas abolicionistas.

- 3) Em relação às ideias, a legitimação da escravidão não apenas reforçou, mas também institucionalizou e consolidou uma rígida ideologia bi-racial, marcada por uma rigorosa linha de cor baseada nas premissas ortodoxas do racismo científico que sustentavam a noção biológica de raça e a inferioridade racial dos negros. Tais crenças conformaram padrões rígidos de identidade racial e de hierarquia racial que estiveram na base das disputas e das mais importantes decisões sobre as questões raciais dos Estados Unidos.
- 4) As sucessivas decisões em favor da supremacia branca entre os anos 1820 e 1850 e as mudanças no contexto sociopolítico mais amplo – expansão econômica nortista, onda migração para o Norte, a origem de nova agenda social e política – serviram, gradualmente, para estimular e incentivar as reações políticas dos movimentos abolicionistas nortistas e de outros atores políticos os quais atuavam na esfera parlamentar e partidária, o que fez surgir o partido Republicano. Essas reações aprofundaram os conflitos racial, regional e partidário, em particular, numa disputa pelo controle das principais instituições governamentais e do governo federal.
- 5) Somente quando novos atores políticos e novas ideias emergiram, uma nova coalizão política antiescravista alcançou o governo federal e, sob pena de uma violenta Guerra Civil, a instituição da escravidão entrou em colapso. Mas, os seus legados iriam ressurgir na nova política de segregação racial. O fim da escravidão não havia significado o fim das ideias e dos arranjos políticos que sustentaram, por longo tempo, a escravidão, a exclusão e a discriminação racial.

CAP. 3

DA RECONSTRUÇÃO (1865-1876) À SEGREGAÇÃO (1877-1964): O TRATAMENTO DADO AO NEGRO NO PÓS-ABOLIÇÃO

A Guerra Civil e a abolição da escravidão alteraram drasticamente a ordem social, econômica e política dos Estados Unidos. Os efeitos desses eventos impactaram significativamente toda a ordem até então vigente. Diante das novas decisões governamentais, das novas legislações estabelecidas e do forte legado de aproximadamente dois séculos e meio de escravidão, uma das grandes questões colocadas neste novo contexto era o que fazer em relação à cidadania de aproximadamente quatro milhões de recém-libertos lançados nesta nova sociedade.

Após o colapso da escravidão surgiram duas novas tendências conflitantes em relação à questão racial e ao tratamento dado ao negro: uma ordem racial igualitária e uma ordem racial segregacionista. A primeira buscou aprofundar as mudanças políticas iniciadas com a abolição. Em particular, concentrou-se nas tentativas de estabelecer uma nova configuração político-institucional e um conjunto de políticas públicas que assegurassem o *status* de cidadania aos negros e a igualdade racial nos Estados Unidos. Essa tendência materializou-se na Política de Reconstrução vigente entre 1865 e 1876. Após o colapso desta política, a ordem racial igualitária somente ressurgiu com força política após os anos 1930, no contexto do *New Deal*. E, finalmente, explodiu nos anos 1950 e 1960, através do movimento de direitos civis que marcou a história das relações raciais nos Estados Unidos.

A segunda tendência, a ordem racial segregacionista, buscou negar os direitos de cidadania aos negros, garantir a supremacia branca e sustentar uma ordem racial desigual e excludente neste novo contexto. Essa tendência se materializou na política de segregação racial, a qual teve vida longa no país, de 1877 a 1964. Embora abolida, a escravidão deixou suas marcas visivelmente observadas na visão mundo, nos comportamentos e mesmo nos interstícios da ordem político-institucional estabelecida nesta nova conjuntura. A segregação racial não foi outra coisa senão a herança viva do tratamento discriminatório e cruel dado ao negro iniciado no regime de escravidão, imposição da continuidade da supremacia branca face à ameaça de mudança.

Sendo assim, este capítulo aborda o tratamento dado ao negro no período pós-abolição com ênfase nas principais decisões e no processo político que se desenvolveu em torno da

complexa tensão entre essas duas tendências. A abordagem é feita a partir da descrição e da análise das principais decisões buscando enfatizar o contexto no qual tais decisões foram tomadas, os efeitos de tais decisões na condição do negro, os conflitos raciais estabelecidos, os atores relevantes bem como suas ideias e seus interesses. Além disso, algumas categorias analíticas são privilegiadas como forma de demonstrar empiricamente a condição do negro neste novo momento histórico, ressaltando tanto as conquistas no campo das políticas públicas e dos direitos de cidadania quanto à permanência deste grupo social na situação de exclusão e segregação na sociedade estadunidense. As categorias analisadas são: o voto, educação, terra, trabalho e moradia; essas categorias foram escolhidas porque são consideradas relevantes para interpretar os novos conflitos entre as duas tendências expostas acima.

O objetivo geral deste capítulo é complementar o anterior na descrição do legado do tratamento dado ao negro no período que precedeu a implementação das políticas de igualdade racial dos anos 1960. A razão de ser do mesmo se explica por considerar a abolição como um momento crítico deste legado, como um divisor de águas a partir do qual novas decisões foram tomadas e novas regras foram estabelecidas. Conforme o argumento central desta pesquisa, este legado é de importância fundamental para compreender as políticas posteriormente estabelecidas.

3.1 A Política de Reconstrução: buscando garantir voto, educação, terra e trabalho para os recém-libertos

Imediatamente após a Guerra Civil (1861-1865) e a aprovação da Décima Terceira Emenda (1865) que aboliu a escravidão nos Estados Unidos, a subsequente busca de reconstrução da ordem social, política e econômica da nação, ameaçou minar a hegemonia histórica da supremacia branca sulista. Numa perspectiva reformadora da sociedade e da política, o governo federal, como principal ator político, implementou a Política de Reconstrução (1865-1876), a qual pode ser definida como um conjunto de reformas políticas, sociais e econômicas que visavam reconstruir o país após a Guerra Civil e garantir as transformações nos estados sulistas de modo a assegurar a emancipação dos negros e avançar na promoção de uma ordem racial igualitária (FONNER, 1987, 1988).

Na esfera política, um dos principais objetivos do governo federal, através da Reconstrução, era garantir o direito ao voto negro no Sul. No campo dos direitos sociais e econômicos, como parte da política de Reconstrução, o governo federal criou e o Congresso aprovou em forma de lei, em 1865, a Agência dos Refugiados, dos Libertos e das Terras Abandonadas – *The Bureau of Refugees, Freedmen, and Abandoned Lands* – conhecida simplesmente como Agência dos Libertos (*Freedmen's Bureau*). O objetivo básico desta Agência consistia em proteger e integrar socialmente os negros recém-libertos. Para alcançá-lo a Agência empreendeu esforços significativos em políticas públicas que visavam garantir aos libertos acesso à terra, ao trabalho e à educação. Ao longo de seus sete anos de existência, esta Agência promoveu ações importantes no campo das políticas sociais para os negros (ZUCZEK, 2006; FOWLER, 2006).

Neste contexto, os brancos sulistas enfrentariam duas ameaças inter-relacionadas. A primeira era política: a abrupta garantia do direito ao voto aos negros ameaçou o controle branco sobre a política (KOUSSER, 1974). A segunda ameaça à elite branca era social e econômica. A emancipação dos escravos após a Guerra Civil foi um choque repentino ao *status quo* social dominante e à economia da plantação. Essas duas ameaças trouxeram fortes incentivos para que os brancos sulistas usassem os mais diversos recursos para não deixar escapar a longa tradição de supremacia branca na região sulista (ALSTON & FERRIE, 1993; FONNER, 1988).

É importante frisar que, no âmbito do governo federal, o principal advogado da Política de Reconstrução foi um grupo de deputados conhecido como republicanos radicais. Em boa medida, os avanços referentes à igualdade racial alcançados por essa política são explicados pelos esforços desse grupo político na arena parlamentar. Esses deputados, os quais constituíram maioria na Câmara de meados dos anos 1860 até meados dos anos 1870, aproveitaram a oportunidade política para a aprovação de importantes medidas de promoção da igualdade social e política entre negros e brancos. O projeto político de reconstrução dos radicais muitas vezes se confrontou com medidas políticas mais moderadas tanto do presidente Lincoln (1861-1865) quanto de seu sucessor Andrew Johnson (1865-1869). Este último, em particular, ofereceu muitas resistências aos radicais por pretender uma reconstrução conservadora que tinha como objetivo restaurar a União sem mudanças significativas na ordem social e econômica. O principal fator que possibilitou aos republicanos radicais aprovar seus projetos foi o amplo sucesso eleitoral no Norte que lhe garantiu não apenas o governo federal, mais também amplo domínio nas casas legislativas

estaduais e federal e também o governo da maioria dos estados nortistas³⁰ (ZUCZEK, 2006; FOWLER, 2006, p. 489-97).

Neste período, o Norte mudou consideravelmente de uma região marcada pela exclusão racial para uma região racialmente mais igualitária. É certo que não houve uma mudança no eleitorado nortista para a política de igualdade racial. A grande maioria dos nortistas continuava favorável a exclusão dos negros, principalmente no direito ao voto³¹. Na realidade, os nortistas haviam votado nos Republicanos não devido à plataforma anti-exclusão desse partido, mas por outras razões, sendo uma delas o papel dos Republicanos em garantir que as terras situadas ao Norte não fossem monopolizadas pelos grandes proprietários de escravos sulistas. Assim, mesmo contra a opinião pública nortista, os Republicanos avançaram nas políticas de igualdade racial. (HIERS, 2013, p. 279-284).

As seções seguintes buscam descrever e analisar os desdobramentos da Política de Reconstrução, tanto no Norte quanto no Sul. Foca-se em quatro dimensões essenciais: o direito ao voto, as políticas de educação, a política de terra e a questão do trabalho.

3.1.1 A Política de Reconstrução e o direito ao voto negro

Ao considerar o período pós-independência, nos Estados Unidos, a exclusão dos negros da política e do direito ao voto não foi monolítica e nem absoluta. Pelo menos no papel, várias das constituições dos novos estados pós-revolução estenderam o sufrágio para os negros livres por não incluir qualquer restrição baseada na raça. Todavia, a afirmação de que os negros tiveram o direito ao voto neste período deve ser relativizada. Na realidade, na maior parte dos casos, esse direito sofreu vários reveses, numa experiência política fragmentada e descontínua. Isto porque em vários estados o direito ao voto foi cassado ou restringido nas constituições posteriores promulgadas pelos estados. De modo geral, até a abolição, a

30 Em razão da divergência de interesses entre os presidentes Lincoln e Johnson e os deputados republicanos radicais, a literatura costuma dividir a Reconstrução em Reconstrução Presidencial e Reconstrução Radical. A primeira seria uma proposta mais moderada ou mesmo conservadora, e a segunda seria a proposta mais radical de concessão de direitos, principalmente o direito ao voto para os negros recém-libertos.

31 Hiers (2013) apresenta dados de um referendo realizado nos estados nortistas em 1860 sobre políticas de exclusão racial. A maior parte dos nortistas tinha preferência pela exclusão dos negros. Este aspecto pode explicado por uma série de fatores, mas principalmente pela crença na inferioridade racial dos negros e pela ameaça que os negros representavam principalmente ao emprego dos nortistas. Este último ponto é destacado por vários autores.

tendência dominante foi limitar a participação política dos negros, tanto no Sul quanto no Norte³² (KEY, 1964; FLEMING, 1966).

Após a abolição, a Política de Reconstrução mirou o voto negro como um de seus principais objetivos. De acordo com Key (1964, p. 602), inicialmente, o sufrágio negro não era parte do esquema da Reconstrução nem do presidente Lincoln, nem de seu sucessor Andrew Johnson. Mas, o tão chamado grupo radical republicano do Congresso exigiu e favoreceu esse sufrágio. Seus líderes calcularam que a concessão do sufrágio aos negros permitiria aos Republicanos controlar os estados sulistas. Ou seja, o interesse em conferir o direito ao voto para os negros, antes de qualquer outra coisa, fazia parte de uma estratégia política.

Através da Reconstrução, além da expansão do sufrágio, os negros tiveram a oportunidade efetiva de participar da própria política de Reconstrução. Entre 1867 e 1868, aproximadamente 735.000 negros sulistas exerceram o direito ao voto. Esses votos negros ajudaram a assegurar a aprovação da Décima Quarta Emenda³³, a reescrever as constituições dos estados sulistas e a eleger Ulysses S. Grant para a Casa Branca, em 1868. Em 1870, a eleição de Hiram Revels, um ex-escravo do Mississippi, para o Senado dos Estados Unidos, marcou início de uma nova democracia americana em nível nacional. Entre 1867 e 1877, pelo menos 1.465 negros serviram como funcionários eleitos ou nomeados nos estados sulistas. Alguns desses negros tinham acabado de sair da escravidão. Pela primeira vez na história dos Estados Unidos, os negros conseguiam cargos eletivos, seja para os legislativos estaduais ou no Congresso federal. Os negros participaram efetivamente, e com direito ao voto, das convenções para redigir as novas constituições dos estados sulistas. Todas as convenções dos dez estados sulistas tiveram representantes negros e, no caso da Carolina do Sul, a maioria dos delegados era constituída de negros, 63 negros e 34 brancos. Apesar de voltadas para o Sul, as ações da Reconstrução impactaram todo o país, pois, nos anos 1860, havia vários estados nortistas onde os negros ainda não tinham o direito ao voto assegurado e passaram a tê-lo neste período (FLEMING, 1966, p. 18-21; WANG, 2006, p. 200-2).

³² Essa limitação ocorreu de várias maneiras: exigência de propriedade, de renda, de escolaridade, de pagamento de taxas. De modo geral, os negros foram praticamente impossibilitados de votar (KEY, 1964, FLEMING, 1966).

³³ Essa emenda, na realidade, veio reforçar e detalhar a Lei dos Direitos Cívicos de 1866. Na sua primeira cláusula ela trazia a seguinte definição de cidadania: “Todas as pessoas nascidas ou naturalizadas nos Estados Unidos e sujeitas à sua jurisdição, são cidadãos dos Estados Unidos e do Estado onde residem”. De acordo com Franklin e Moss (1989, p. 242), a Décima Quarta Emenda deu aos norte-americanos uma definição clara de cidadania na qual se incluíam os negros.

Entretanto, esse avanço na cidadania e na integração política dos negros não se deu sem resistências. A imediata resposta sulista às transformações ocorridas teve como elemento comum o uso da violência física, de fraudes eleitorais, intimidação e a mobilização de diversos recursos políticos e institucionais para evitar o voto negro. Um desses recursos foi a institucionalização dos chamados códigos negros (*black codes*). Esses códigos foram estatutos concebidos para regular e definir o *status* dos negros livres imediatamente após a abolição. Assegurados e justificados pelo direito dos estados, eles vieram substituir os códigos escravos – *slave codes* – na maioria dos ex-estados escravistas e foram criados para controlar a vida dos ex-cativos, mantê-los nas grandes plantações e garantir a supremacia branca na região³⁴. Como os legislativos dos estados sulistas ainda eram dominados pelos Democratas, eles usaram esses códigos para minar os direitos políticos dos negros através dos quais os Republicanos esperavam uma resposta positiva (FINKELMAN, 2008a; FONNER, 1988; HIERS, 2013).

Para se contrapor aos códigos negros ou mesmo para invalidá-los, o Congresso havia aprovado a Lei dos Direitos Civis, em 1866. Esta lei foi a primeira legislação federal a definir princípios básicos de cidadania universal, proteger todas as pessoas em seus direitos civis e fornecer os meios para a sua defesa. De acordo com essa lei, todas as pessoas nascidas nos Estados Unidos tinham o direito à cidadania, independente da raça, cor ou condição anterior de escravidão ou servidão involuntária. Dois anos mais tarde, em 1868, aprovou-se a Décima Quarta Emenda, a qual consolidava e reforçava a posição dos negros como cidadãos americanos. Em 1870, foi aprovada a Décima Quinta Emenda, que deu aos negros o direito ao voto tentando acabar com a experiência política fragmentada e descontínua em relação ao voto negro. Essa emenda eliminava definitivamente o critério de raça como condição para o exercício do direito ao voto e, além disso, acabava com todas as qualificações para o exercício deste direito e para as ocupações de cargos públicos em todos os Estados Unidos. Por fim, quando os Republicanos começavam a perder sua força no Congresso, aprovou-se uma nova Lei dos Direitos Civis³⁵, em 1875. Esta última proibia qualquer tipo de discriminação racial nos Estados Unidos.

³⁴ Dentre outras medidas, os códigos negros, de acordo com a raça, faziam restrições à posse de armas, ao consumo de bebidas alcoólicas, à vagabundagem, aos parceiros matrimoniais e à participação nos processos legais, além da imposição de penas criminais diferenciadas (DRESCHER, 2011, p. 470).

³⁵ Esta lei garantia a todo cidadão, independente da cor, da raça, ou condições prévias de servidão “o gozo pleno e igual a qualquer acomodação, meio de transporte, teatro ou outro lugar de diversão pública”. A lei previa

Embora os negros estivessem aproveitando suas oportunidades políticas, ano após ano, os ex-confederados se articulavam gradualmente para recuperar o poder nos Estados e a supremacia branca cada dia mais ameaçados pela Reconstrução. Pouco a pouco a ala sulista do partido democrata foi retomando sua força. O que a votação não podia fazer, ou não fazia o suficiente, era feito com a ajuda do Ku Klux Klan e outros grupos desse tipo, através de mecanismos ilegais como a violência e as fraudes eleitorais. Em meados dos anos 1870, os Democratas Confederados já estavam praticamente reassumindo o controle do Sul (FLEMING, 1966, p. 422-3). A política de Reconstrução chegaria ao seu fim, em 1876, e o novo arranjo ora estabelecido, a segregação racial, viera minar todos os direitos políticos assegurados pela Reconstrução.

3.1.2 A Agência dos libertos e o acesso à educação na Reconstrução

Além dos esforços para assegurar o voto negro no Sul, o governo federal e a ala mais radical dos republicanos buscaram garantir aos recém-libertos acesso à educação, terra e trabalho. Em particular, esses esforços se concretizaram a partir da criação da atuação da Agência dos Libertos. No campo da educação, esta Agência exerceu um papel fundamental para a integração do negro no sistema educacional. Foi a partir dela que a população negra deu passos significativos na integração social através da educação, rompendo com um legado de exclusão e marginalização.

A educação pública nos Estados Unidos começou em escolas integradas. No século XVII ocorreram experiências de educação, como nas Colônias de Massachusetts e Virgínia, que não possuíam nenhuma lei que segregasse crianças negras e brancas. No entanto, apesar da ausência de leis segregacionistas, era impossível a educação das crianças negras devido à discriminação, à violência e aos maus-tratos. Ainda assim, experiências remotas de educação dos negros ocorreram. Em boa medida, tal instrução era fornecida pelas instituições religiosas (BROOKS, 1996, p. 5; CLIFT, 1966, p. 360).

Após a Guerra de Independência, o cenário da educação para os negros começou a mudar. Sob a influência da doutrina dos direitos naturais, abolicionistas e líderes políticos passaram a defender e a encorajar a educação do negro. No Norte, neste novo contexto, começaram a

condição de igualdade também nos tribunais de juri. Qualquer desrespeito e violação da lei era passível de multa e/ou aprisionamento (FLEMING, 1966, p. 423).

emergir as primeiras escolas para negros, tanto públicas quanto privadas, sendo essas últimas, geralmente financiadas por instituições religiosas e associações voluntárias. New Jersey começou a educar suas crianças negras em 1777. Em 1797 havia pelo menos sete escolas para negros na Filadélfia. Uma das mais conhecidas escolas nortistas para negros durante este período, foi a *New York African Free School*, estabelecida em 1787. Nos anos 1820, já existiam escolas para negros também na Pennsylvania, Rhode Island e Connecticut (BROOKS, 1996, p. 5-6; CLIFT, 1966; ASHMORE, 1954).

No Sul, a situação era diferente. Nesta região, na maior parte dos estados, os códigos escravistas negavam a educação para os negros. Após a Independência, a Revolução Haitiana e as rebeliões escravas ocorridas nos primeiros anos dos 1800, houve uma reação dos escravocratas de endurecimento das leis escravistas e de controle mais rigoroso para que os negros não fossem educados (CLIFT, 1966, p. 363). Existia um consenso muito forte na opinião pública e na classe branca sulista contra o ensino dos negros. Acreditava-se que, através da educação, os negros viessem a aprender e absorver ideias incendiárias contra a escravidão. Por essas razões, o acesso ao ensino para os negros sulistas foi muito mais difícil do que para os negros nortistas (FRANKLIN & MOSS, 1989, p. 166; FRANKLIN, 1947, p. 200; BULLOCK, 1967).

Nos anos 1830, criou-se o sistema de educação pública para toda a nação. Em função da escravidão vigente no Sul e das restrições legais para a educação dos negros, esse sistema de educação teve pouco impacto nesta região. No geral, seja Norte ou Sul, o financiamento das escolas não era o mesmo para as poucas escolas públicas negras já existentes. Os recursos públicos educacionais eram mais direcionados para as escolas de brancos. Nas escolas negras, os salários dos professores eram mais baixos, as instalações eram mais precárias, as salas de aulas pobremente equipadas e a qualidade do ensino era inferior. Mesmo após os anos 1830, em todas as regiões, as escolas separadas foram mantidas e a tendência geral foi o ensino segregado. Em alguns casos isolados, os negros frequentavam escolas mistas, mas, na maior parte, as escolas separadas já eram uma exigência legal quando se permitia educar os negros (FRANKLIN & MOSS, 1989, p.166; BROOKS, 1996, p. 7; ASHMORE, 1954, p. 3-4)

Em relação ao ensino superior, antes da Guerra Civil, parte da comunidade negra já frequentava as denominadas faculdades negras. Entre os anos 1830 e 1860, fora do Sul, surgiram as primeiras faculdades para negros nos Estados Unidos, dentre as quais podemos destacar a Faculdade de Oberlin, em Ohio, fundada em 1833, pelos presbiterianos; a

Faculdade Franklin, na Indiana, em 1834; Faculdade Cheney, na Pennsylvania, em 1837; a Universidade Wilberforce, em Ohio, em 1856 (EVERSLEY, 2010, p. 35; SAMUELS, 2010, p.327).

Enfim, o tema do acesso à educação para negros tem uma histórica marcante nos Estados Unidos, mesmo antes da abolição da escravidão. O saldo desta história, no Norte, teve alguns resultados positivos para formação de uma geração de negros livres, educados e melhor preparados para a cidadania. Por exemplo, dos 2.038 negros existentes em Boston em 1850, quase 1.500 estavam na escola. Quanto ao Sul, não se sabe com certeza a quantidade precisa de negros alfabetizados no período antes da Guerra civil. Mas há estimativas de que 1 em cada 50 escravos sabiam ler e escrever e, no ano de 1864, mais de 3.000 negros estavam matriculados nas escolas particulares nos estados Sulistas (FRANKLIN & MOSS, 1989, p. 144-5-167; CLIFT, 1966, p. 363; WOODSON, 1919, p. 340; BROOKS, 1996, p. 7).

Contudo, apoio mais significativo para o ensino dos negros somente veio após a emancipação, através da Agência dos Libertos, no âmbito da Política da Reconstrução. Em primeiro lugar, como condição para aceitar os estados sulistas na União, foi exigida a inclusão dos negros nas escolas públicas. Além disso, a Agência criou e/ou supervisionou todas as espécies de escolas e faculdades negras, entre os anos de 1865 e 1872. Cooperou estreitamente com as organizações filantrópicas e religiosas no estabelecimento e na gestão de muitas instituições de ensino. Nem toda medida tomada pela Agência foi eficaz em função da forte resistência branca. Mas, foi a partir de suas políticas que a população negra deu passos concretos no acesso à educação neste país.

Gradativamente, o ensino dos negros era estendido à maioria das áreas ocupadas pelas tropas da União. Cinco anos após a criação da Agência, em 1870, havia 247.333 alunos negros matriculados na região sulista e o número de professores e supervisores negros crescia gradativamente. A agência havia gastado mais de 5 milhões de dólares com a educação para os libertos. Apoio considerável havia sido prestado também ao ensino superior, através da fundação de algumas Faculdades negras e do apoio àquelas já existentes. Entre 1865 e 1872 foram criadas 25 instituições de ensino superior, muitas delas por iniciativa direta das instituições religiosas com apoio da Agência. As mais importantes foram a Universidade de Atlanta, em 1865; Fisk Universidade, em 1866; e Universidade de Howard em Washington, em 1867 (CLIFT, 1966, p. 367; FRANKLIN & MOSS, 1989, p. 166-7; 229-230).

Todos os avanços no campo da educação dos negros não ocorreram sem a resistência da maior parte dos brancos Sulistas. Inicialmente, a Agência chegou a tentar garantir o direito à educação pública dessegregada. Mas, não foi possível colocar brancos e negros na mesma sala de aula. Em alguns estados sulistas tal esforço foi feito, mas houve violência ou os brancos boicotavam as escolas. As escolas separadas foram uma consequência das atitudes tradicionais dos brancos em relação aos negros. Mesmo com as escolas segregadas, era difícil para muitos aceitarem a educação como um direito dos negros. Muitas vezes, deflagrou-se a violência contra negros que tentavam frequentar escolas, contra professores que tentavam ensinar, e muitas escolas e igrejas que apoiavam a educação foram queimadas. Geralmente, o protagonista desta violência foi movimento Ku Klux Klan. A reação dos Klans às políticas de integração dos negros foi de fúria e ódio (CLIFT, 1966, p. 365; FRANKLIN & MOSS, 1989, p. 245).

Apesar da hostilidade sulista para com a Agência, este órgão foi muito influente ao dar organização central, proteção e apoio financeiro para os esforços de todos os interessados na educação dos negros. Essa estrutura foi essencial para o estabelecimento de um sistema de educação nos estados Sulistas (CLIFT, 1966, p. 366). A política desta Agência demonstrou que o governo podia administrar extenso programa de assistência e sugeriu uma maneira pela qual a nação podia lidar com seus prementes problemas sociais e raciais. Apesar das dificuldades, essas não foram suficientes para impedir que a Agência alcançasse notável êxito no âmbito da educação para os negros, nos mais diversos níveis, no pós-abolição (FRANKLIN & MOSS, 1989, p. 230).

3.1.3 Terra e trabalho na Reconstrução

A abolição foi um evento com efeitos substantivos que impactaram diretamente o mundo do trabalho, em todos os Estados Unidos. Ela foi seguida por novas relações de trabalho entre os proprietários de terra e os ex-cativos, por uma forte onda de migração negra para o Norte, e pela emergência de novos conflitos raciais entre trabalhadores brancos e trabalhadores negros na região nortista. No Sul, como ocorreu na área da educação, é importante destacar os esforços da Agência dos Libertos em distribuir terras aos negros e em inserir os recém-libertos no mundo do trabalho sulista, em condições que lhes fossem favoráveis. No entanto, os resultados não foram tão bem sucedidos em relação à terra e ao mundo do trabalho como ocorrera com a educação.

Durante os anos de Guerra Civil e logo no início da Reconstrução, discutiu-se no Congresso a possibilidade de confiscar e redistribuir as terras dos proprietários de terras sulistas. Em 17 de julho de 1862, o Congresso aprovou a Lei de Confisco, a qual tornava a propriedade Confederada passível de confisco. De acordo com os debates no Congresso, as justificativas para o confisco eram várias: para pagar as despesas da guerra, para punir os proprietários sulistas e até mesmo para compensar e fazer justiça aos negros. Na realidade, a cada dia, o exército da União se engajava nas atividades de ocupação e confisco das terras. Essa conjuntura deixava os negros persuadidos de que as terras dos proprietários sulistas seriam redistribuídas entre eles (FLEMING, 1906, p. 722-3; KEER-RITCHIE, 2007, p. 226).

No ano de 1863, de fato, a redistribuição de terras já estava ocorrendo. Milhares de acres nos estados sulistas estavam sendo confiscados e colocados em Leilão. As terras eram divididas em lotes variando de 20 a 40 acres. Terras que uma vez haviam custado \$40 a \$60 dólares por acre em 1860, eram vendidas por 1,25\$ dólares por acre, em 1863. Como os proprietários fugiam devido à ocupação do exército nortista, os libertos ocupavam as terras. Diversas porções de terras estavam sendo parceladas pelo próprio exército e distribuídas entre os libertos. Muitos negros compravam terras uma vez que crédito longo foi oferecido para que eles pudessem adquiri-las (KEER-RITCHIE, 2007, p. 226-227).

Com a fim da Guerra, a Agência dos Libertos encorajou uma reforma na estrutura agrária sulista, incluindo o direito à propriedade àqueles que dela precisavam. Esta perspectiva foi fortalecida pela circulação de um Projeto do deputado Thaddeus Stevens, um radical republicano, o qual propunha o confisco de 150 milhões de acres sulistas e cada família liberta receberia 40 acres. Por uma década essa terra seria inalienável, seguido por uma doação de títulos absolutos (KEER-RITCHIE, 2007, p. 225). De acordo com Keer-Ritchie (2007, p. 224-5), a expressão “Quarenta Acres e uma Mula” (*Forty Acres and a Mule*) surgiu neste período quando se discutia como uma política governamental poderia facilitar a redistribuição da terra no sentido de favorecer a transição do trabalho escravo para o trabalho livre, na região sulista³⁶.

Em 1865, o General Rufus Saxton foi nomeado inspetor dos assentamentos negros, e lhe foi autorizado emitir o título de posse de 40 acres de terra para cada família de negros, posses as quais as autoridades militares deveriam proteger até que o Congresso regulasse tais títulos.

³⁶ Mais detalhes sobre o significado de “Forty acres and a mule” ver Fleming (1906).

Milhares de famílias negras estavam sendo estabelecidas nas terras (KEER-RITCHIE, 2007, p. 226-227). Esse conjunto de eventos e de decisões deixou os sulistas alarmados. Eles acusavam os abolicionistas e os “ladrões de Lincoln” de permitirem que as fazendas fossem ocupadas e o país subjugado. Do outro lado, os negros recém-libertos acreditavam e tinham todas as razões para acreditar que o governo, de fato, estava comprometido com a redistribuição das terras (FLEMING, 1906, p. 722-3; KEER-RITCHIE, 2007).

Entretanto, ainda em 1865, Andrew Johnson, sucessor de Lincoln na presidência, tomou uma decisão que mudaria o curso da política da terra em andamento. Johnson emitiu a sua política de perdão e anistia para com os ex-confederados, tendo como consequência a restauração do direito de propriedade aos antigos proprietários das terras sulistas. Os proprietários logo passaram a demandar o retorno às suas propriedades. Houve resistência individual e coletiva dos libertos para não deixar a terra. A Agência apoiou os libertos e se posicionou contrariamente à desocupação das terras. Mas, tratava-se de uma nova política presidencial. Os despejos então começaram e o exército federal, no final de 1866, foi enviado para tal e fizeram de forma sumária. Ao fim, uma minoria de libertos ficou assentada. A grande maioria, novamente estava sem terra (FLEMING, 1906, p. 726-8; KEER-RITCHIE, 2007, p. 227-8).

Na interpretação de Keer-Ritchie (2007, p. 225-32), “muito do que ocorreu pode ser explicado pelo desespero do governo federal em vencer a guerra contra os poderosos interesses sulistas”. A promessa de redistribuição de terras do governo esteve, muitas vezes, vinculada diretamente à mobilização dos homens negros para o serviço no exército da União. A negação da promessa das terras somente ocorreu após a vitória da União e a desmobilização do exército negro. Além deste aspecto, o autor destaca os interesses econômicos dos empresários e investidores nortistas os quais se interessavam na maximização do valor da terra e na produção do algodão nos territórios sulistas, uma vez que eles precisavam da abundância de algodão barato oferecida ao mercado. A terra nas mãos dos libertos implicaria em obstáculos para atingir esses objetivos. Desta forma, o governo e o Congresso não levaram adiante a redistribuição de terras por uma série de fatores e de interesses que estavam em jogo naquele contexto pós Guerra Civil. Na realidade, prevaleceram os interesses econômicos e políticos articulados pela aliança entre os empresários e os tradicionais proprietários de escravos sulistas.

O fracasso da política da terra deixou a maioria dos negros em condição de dependência econômica. Para os ex-escravos, propriedade da terra poderia ter servido como uma base duradoura sobre a qual alcançaria sua liberdade substantiva e sua cidadania. Sem a terra, a liberdade e a cidadania não tinham base material sobre a qual se desenvolver (BURCH, 2008, p. 118). Ainda assim, os esforços da Agência continuaram na perspectiva de integrar o negro no mercado de trabalho. A Agência procurou proteger os negros em sua liberdade de escolher o próprio empregador e de manter relações justas de trabalho. Ela mediava a relação entre os novos empregados e os empregadores na finalidade de assegurar melhores condições para os primeiros. Sob essa política, milhares de negros passaram a trabalhar sob condições mais satisfatórias do que aquelas que haviam existido antes da Agência supervisionar suas relações com os empregadores (FRANKLIN & MOSS, 1989, p. 225-9).

No entanto, No Sul, a conjuntura acabou por forjar um novo arranjo de trabalho desfavorável aos negros e que se tornou dominante após Guerra Civil: o arrendamento. Neste arranjo, oferecia-se aos negros: moradia, semente, área para o cultivo, e parte da colheita após essa ser feita. Em termos dos interesses materiais dos fazendeiros e dos empresários, esse arranjo foi bem sucedido. O sistema de arrendamento, através da servidão por dívida, vinculou o negro à terra como a escravidão. Os negros arrendatários continuavam na dependência de seus senhorios que os mantinham na terra em níveis de subsistência. Além da dependência econômica, os negros eram rigorosamente controlados através dos códigos negros (CONLEY, 1969, p. 34; McADAMS, 1999, p. 67; BEALE, 1966, p. 162; CONLEY, 1969, p. 34).

Em síntese, os negros, em sua grande maioria desterrados, viram-se forçados a contentar-se com a condição de trabalhadores agrícolas no próprio Sul rural ou buscarem colocações em ocupações mais baixas nas comunidades urbanas nortistas ou sulistas. Se na esfera da educação a Agência dos libertos contribuiu para avanços significativos na inclusão dos negros, o mesmo não ocorreu em relação à terra e ao trabalho. Parte deste insucesso pode ser explicada pela presença do legado da economia escravista, a qual dependia do trabalho negro e do controle rigoroso deste trabalho para a sustentação da economia.

3.1.4 O fim da Reconstrução

Durante a Reconstrução, através dos esforços do governo federal, com o significativo apoio do partido Republicano, os negros avançaram em relação à igualdade racial. As três emendas

da Constituição explicitamente removeram as principais barreiras raciais para que os recém-libertos pudessem desfrutar dos direitos de cidadania. Além disso, no campo dos direitos sociais, o governo federal, através da Agência dos Libertos, empreendeu esforços substantivos para incluir o negro na educação, na terra e no trabalho. Entretanto, em praticamente uma década após a Guerra Civil, a Reconstrução teve um trágico fim e as políticas de igualdade racial sofreram uma grande derrota. Com o seu orçamento cortado pelo Congresso, em 1870, a Agência não resistiu e encerrou suas atividades em 1872. Sem o apoio político necessário e com a retirada das tropas do Sul, a Política de Reconstrução foi imediatamente suspensa, em 1876. Como consequência, os esforços voltados para a integração e inclusão dos negros nos Estados Unidos foram abruptamente interrompidos. Qual a razão do fracasso da Reconstrução? Por que não se conseguiu sustentar o direito ao voto para os negros e nem incorporá-los na ordem social e econômica sem grandes dificuldades?

Duas interpretações são possíveis: a primeira focada no acordo entre as elites políticas e econômicas (MARX, 1998; McADAM, 1999); a segunda focada na dinâmica da competição partidária e dos incentivos eleitorais (CARMINES E STIMSON, 1989; FRYMER, 1999; HIERS, 2013). Na interpretação de Marx (1998) e McAdam (1999), os governos e as elites brancas sulistas (sobretudo os fazendeiros do algodão), através de acordos e compromissos com a elite nortista (principalmente a elite industrial que dependia do algodão sulista), conseguiram reverter a política de Reconstrução e manter seus interesses políticos e econômicos. A aliança entre essas elites teria levado ao “Compromisso de 1877”, o qual minou as principais conquistas dos negros. Neste compromisso, apoiado pelos republicanos e pelos democratas, o governo federal concordou em retirar as tropas que garantiam o processo de Reconstrução nos estados sulistas. Em retorno, os Estados sulistas prometeram seu apoio à União e, é claro, concordaram e permitiram que o candidato republicano Rutherford B. Hayes assumisse a presidência após a eleição de 1876. Após a eleição de Hayes, os líderes republicanos buscaram uma reaproximação política com os brancos sulistas visando alcançar assentos nas eleições parlamentares de 1878. O principal efeito prático deste compromisso foi, mais uma vez, tornar a “questão do negro” uma questão sulista, fora do alcance do governo federal (MARX, 1998; McADAM, 1999).

Numa outra interpretação, Carmines e Stimson (1989), Frymer (1999) e Hiers (2013) alegam que o Partido Republicano, entre os anos 1850 e a primeira metade dos anos 1870, de fato, defendeu os interesses dos negros. Nos anos 1860, após a emancipação, os Republicanos dominaram a agenda política no Congresso e avançaram nas políticas de igualdade racial. Em

grande medida, os Republicanos radicais conseguiram tais avanços na ausência de uma competição bipartidária, pois os democratas estavam enfraquecidos no cenário político nacional. Uma vez que os democratas, a partir das eleições de 1874, re-emergiram como um partido competitivo nacionalmente, o plano dos radicais Republicanos de apoiar os interesses dos negros se tornou um ponto de discórdia dentro do partido. Parte dos Republicanos passou a questionar em que grau a estratégia de lutar pelos interesses dos negros resultaria em perdas de um número crítico de eleitores brancos, sulistas e nortistas. Além disso, considerava-se que em meados dos anos 1870, no Sul, por razões diversas, o índice dos eleitores negros havia caído consideravelmente em relação aos primeiros anos da Reconstrução. Daí, a habilidade e os incentivos dos republicanos para sustentar a Reconstrução enfraqueceram. Essa dinâmica teria implicado um revigoramento dos Democratas no Sul e no restabelecimento gradual dos interesses e da supremacia branca nesta região.

Em síntese, essas duas interpretações mencionadas acima, mais se complementam do que se opõem para explicar o colapso da Reconstrução. Tanto o acordo entre as elites quanto a dinâmica interpartidária foram determinantes para decretar o fim desta política. De modo geral, havia grande objeção à concessão do voto ao negro e à interferência federal em qualquer área que pretendesse garantir a cidadania aos negros. Forças sociais e políticas, tanto sulistas quanto nortistas, se negaram a aceitar qualquer avanço do elemento negro, ainda considerado como uma raça inferior. Embora tenha deixado um legado político e social importante, as tentativas de instituir uma ordem social mais igualitária e democrática sucumbiram diante da força e do poder das elites brancas conservadoras dos Estados Unidos.

Contudo, como afirma Shaffer (2006, p. 22), “os afro-americanos nunca viram seus ganhos da Reconstrução inteiramente extintos”. Muitas das instituições independentes que eles estabeleceram durante este período sobreviveram e até floresceram, permanecendo como uma fonte de força e de socorro nos dias mais sombrios da era Jim Crow. Assim, a Reconstrução nunca foi esquecida pela comunidade negra e se tornou uma fonte de exemplo e de inspiração quando a segunda Reconstrução do Sul começou nos anos 1950. Mas, acima de tudo, deve-se ressaltar os impactos promovidos pela Reconstrução no nível cognitivo dos atores políticos e dos próprios negros que participaram efetivamente desta política. Ou seja, além dos recursos materiais, a Política de Reconstrução propiciou um recurso fundamental chamado aprendizagem política – *policy learning* – sobre políticas públicas de igualdade racial. Sem precedentes na história deste país, esta política, certamente, mudou as perspectivas dos negros em relação à questão racial nos Estados Unidos.

3.2 A Política de Segregação racial (1877-1965): a manutenção da supremacia branca num novo contexto

Com a retirada das tropas federais dos territórios sulistas pelo presidente Hayes, em 1877, seguiu-se o processo de institucionalização de uma nova ordem racial nos Estados Unidos: a política de segregação racial. Esta nova política, formalizada e legalizada no Sul e mais informal e menos rigorosa no Norte, implicou no término dos esforços em garantir ao negro a igualdade sociopolítica. Esta decisão contou com a aquiescência da maioria das autoridades políticas do país ao princípio de que a questão do negro deveria ser deixada aos brancos sulistas. A partir de 1877, um largo corpo de leis e de costumes segregacionistas começou a se desenvolver em todo o território sulista para regular as relações entre os brancos e os negros. Essas novas regras foram denominadas leis Jim Crow³⁷. Esses estatutos de segregação representavam o símbolo público e o constante lembrete da posição inferior dos negros. Eles constituíram a expressão mais elaborada e mais formal da hegemonia da “visão de mundo” da supremacia branca sobre o problema racial nos Estados Unidos. Mais rígido e áspero que os códigos negros precedentes, a nova política de segregação racial atingiu as mais diversas instalações públicas e privadas, oportunidades e serviços. Os negros foram segregados nos hospitais, nas igrejas, nas escolas, nos locais de trabalho, na moradia, nos orfanatos, nas prisões, nos asilos, nos cemitérios, nas formas de transporte público, de esporte e de recreação (WOODWARD, 2002, p. 5-8; SHAFER, 2006, p. 335-8; KING, 1995).

Esse sistema se opôs frontalmente à Lei de Direitos Civis de 1875 que proibia a discriminação racial em todo território federal. E, em 1896, quando leis segregacionistas já haviam se espalhado por todos os estados sulistas, a Suprema Corte, no caso *Plessy versus Ferguson*, deu as bênçãos definitivas para a segregação ao instituir a doutrina “separados, mas iguais”. Através desta, o Supremo sancionou e legitimou as práticas de segregação. Para essa doutrina, as instalações públicas poderiam ser segregadas, desde que oferecessem condições iguais de serviços. Essa doutrina serviu como justificativa para a segregação por seis décadas, até ser revertida na decisão, do caso *Brown versus Topeka Board of Education*, em 1954 (SHAFFER, 2006; WOODWARD, 2002).

³⁷ O termo “Lei Jim Crow” tem sua origem atribuída ao “Jump Jim Crow”, uma caricatura de música e dança dos negros executada pelo artista branco Thomas D. Rice, em número teatral, que surgiu pela primeira vez nos anos 1830. Esse número se tornou muito popular nos Estados Unidos. Como resultado da fama de Rice, o termo Jim Crow se tornou uma expressão pejorativa que significava “negro”. Após a Guerra Civil, quando as legislaturas sulistas aprovaram as leis de segregação racial contra os negros estas se tornaram conhecidas como leis Jim Crow (WOODWARD, 2002, p. 7; SHAFER, 2006a, p. 335).

Do ponto de vista da dinâmica partidária, a partir da eleição de 1876, teria ocorrido o que se denominou realinhamento Jim Crow³⁸. Este realinhamento moldou os padrões eleitorais no Sul em favor dos Democratas por quase um século. Embora seu impacto sobre o padrão nacional do voto não tenha sido grande, nas eleições congressuais os democratas aumentaram consideravelmente seus votos³⁹. Além de recolocar o Sul nas mãos dos democratas, este realinhamento confinou a atuação e o poder dos Republicanos à região Norte. Em relação aos impactos deste realinhamento na questão racial, inaugurou-se um período em que os partidos se afastaram das massas em geral e da questão racial em particular. Este novo cenário possibilitou que, dos anos 1870 até os anos 1930, a supremacia branca reassumisse a hegemonia política na região Sul e os Republicanos ficassem indiferentes à questão racial e à segregação. Assim, nessas décadas não houve qualquer defesa expressiva da igualdade racial na arena parlamentar ou governamental (CAMPBELL, 2006; NARDULLI, 1995; WARE, 2006).

McAdam (1999, p. 71-3), interpretando a condição de impotência dos negros afro-americanos entre 1876 e 1930, observa que o volume de ação federal discriminatória aumentou significativamente neste período. As decisões da suprema corte expressaram essa posição do poder federal contra os negros. Entre 1876 e 1930, as principais decisões da Corte nos casos envolvendo negros tiveram o efeito de limitar a oportunidade para a ação política dos negros ao erodir gradualmente as provisões constitucionais anteriores que salvaguardavam os direitos civis. Para esse autor, a ação federal discriminatória não se confinou somente ao judiciário. Neste mesmo período, houve também ampla evidência de ações do legislativo e do executivo que contribuiriam para a erosão dos direitos civis dos negros.

Gradualmente a segregação racial foi se aprofundando na região Sul. Nos anos 1890, o sufrágio negro foi cassado definitivamente tirando dos negros e dos republicanos radicais qualquer alternativa de poder político para confrontar os interesses da supremacia branca.

³⁸ Nardulli (1995) foi quem apresentou o termo “realinhamento Jim Crow”. De acordo com a literatura, um novo realinhamento tem início quando ocorre uma eleição crítica. Para Evans e Norris (1999, p.30-31) eleições críticas são definidas como aquelas que produzem realinhamento abrupto, durável e significante no eleitorado, com conseqüências importantes para a ordem partidária de longo prazo. Os realinhamentos dizem respeito às principais mudanças nas bases da coalizão tradicional do apoio partidário baseado em clivagens estruturais tais como classe, gênero, raça e região. Em geral, pesquisadores sobre o assunto afirmam que, após o “realinhamento Jim Crow” ocorreu, nos anos 1930, o “realinhamento New Deal”. Diferentemente do primeiro, este último é amplamente utilizado na literatura.

³⁹ Além das evidências estatísticas de que houve, de fato, um realinhamento eleitoral em 1876, Campbell (2006, p. 376), demonstrou que nas eleições congressuais deste realinhamento mudaram aproximadamente 22 por cento dos assentos da Câmara em favor dos democratas.

Diversas medidas coercitivas foram tomadas para manter o negro no trabalho agrícola, nos serviços domésticos e na parte mais baixa da escala econômica. O número de linchamentos aumentou dramaticamente. No auge de sua prática, entre 1889 e 1946, cerca de 4.000 negros sulistas foram linchados violentamente nas mãos dos brancos. Entre fins do século XIX e as primeiras décadas do século XX, a migração massiva dos negros do Sul para o Norte, provocou grande temor, ódio e resistência nos brancos nortistas. Iniciaram-se e aprofundaram-se, também no Norte, as práticas de segregação racial. Nesta região, embora tenha havido leis segregacionistas sancionadas por instituições governamentais, diferente do Sul, na sua maior parte, a segregação foi mais informal, através de costumes e de imposições sociais (KLARMAN, 2004, p. 10-25; KING, 1995, p. 3-38; SHAFFER, 2006a, p. 335-8).

3.2.1 A cassação do voto negro na segregação sulista e a força eleitoral dos negros nortistas: dos anos 1870 aos anos 1950

A retirada das tropas da região sulista foi logo seguida pela cassação do voto dos negros. No primeiro estágio, a partir de meados dos anos 1870 e nos anos 1880, a privação do voto negro se deu praticamente pelos Democratas sulistas que usaram de vários mecanismos, tais como a manipulação dos resultados das urnas, as fraudes eleitorais, intimidação, violência, dentre outros. O objetivo deste primeiro momento era derrubar os governos republicanos que tinham o apoio da maioria dos eleitores afro-americanos. No segundo estágio, dos anos 1890 até 1910, utilizou-se do mecanismo constitucional para banir completamente voto negro. Ocorreu um movimento político nos estados sulistas – principalmente convenções constitucionais em praticamente todos os estados – para estabelecer barreiras efetivas no intuito de remover os negros de qualquer processo político. Embora os padrões diferissem de estado para estado, as constituições estaduais foram emendadas e os mais diversos artifícios foram criados para negar o voto aos negros. Algumas das principais barreiras estabelecidas foram leis que exigiam propriedade e pagamento de taxa para o registro de votação, o teste de alfabetização e as chamadas primárias brancas⁴⁰. Este movimento representou uma regressão devastadora das

⁴⁰ Ao teste de alfabetização, alguns estados acrescentaram a cláusula da interpretação da constituição. Esta cláusula estabelecia que o candidato a eleitor deveria ler e interpretar uma passagem da constituição estadual em frente a um supervisor eleitoral. Quanto às primárias brancas, trata-se de um dispositivo legal que baniu os negros de participarem das primárias, ou seja, do processo de escolha daqueles que seriam os candidatos do partido Democrata (WANG, 2006, p. 204-5; KEY, 1955; FLEMING, 1966, p. 423)

reformas democráticas e constitucionais introduzidas durante a Política de Reconstrução (WANG, 2006, p. 200-203; KEY, 1964, p. 603).

Importante destacar que, se por um lado um grupo de Republicanos radicais lutou em favor do sufrágio negro até os anos 1890, o partido Democrata, pelo menos até os anos 1930, foi o principal ator político contrário a essa medida. Valelly (1993, p.44-45) argumenta que os políticos Democratas sulistas não tinham qualquer interesse em representar os interesses dos novos libertos. Diferentemente dos Democratas, pesquisa de Hiers (2013) e Frymer (1999) demonstram que os Republicanos radicais, de fato, se esforçaram pelo voto negro até os anos 1890. Hiers sustenta que uma multiplicidade de fatores contribuiu para o fracasso dos Republicanos em garantir o voto ao negro no Sul. O principal desses fatores foi que, nas eleições de 1874, pela primeira vez desde a eleição de Lincoln, os Democratas novamente controlaram a Câmara, e esse controle duraria quatorze anos. Neste período, os democratas minaram qualquer tentativa que pudesse ser efetiva para que os Republicanos assegurassem o voto negro sulista⁴¹.

Os Republicanos haviam perdido o controle unitário do governo federal, algo que eles mantiveram entre 1861 e 1874. Em várias sessões parlamentares no período pós 1874 os Democratas usaram seu poder de veto para revogar e repelir as principais medidas de aplicação do voto negro pretendidas pelos Republicanos. Além disso, os Republicanos, desde antes de 1874, já estavam divididos em relação ao voto negro. A eleição de 1874 aguçou o debate sobre o tema no partido e, certamente, reduziu os incentivos para continuar a luta pela igualdade política. Embora os radicais tenham permanecido em favor do voto negro, eles já não possuíam a mesma força política em função do maior poder de veto dos democratas. Esse fator próprio da dinâmica partidária em conjunto com outros mecanismos ilegais e violentos⁴² favoreceu para que a elite das plantações sulistas e seus aliados políticos retomassem o firme controle da política no Sul nos anos 1890. A partir de meados desta década, os líderes

⁴¹ Após a Guerra Civil, entre 1868 e 1888, os Republicanos geralmente dominaram os espaços formais de exercício do poder. Somente na Câmara dos Deputados, no entanto, que os Democratas tiveram seu maior poder neste período, principalmente entre 1875 e 1889. Nas eleições de 1874 o Partido Democrata capturou 85% dos assentos sulistas da Câmara e este ganho lhe conferiu um forte poder de veto. Com esse controle quase absoluto, os Democratas precisaram de muito pouco apoio do Norte para controlar a Câmara e, por conseguinte, vetar os mais importantes projetos dos Republicanos (HIERS, 2013 289-292).

⁴² Entre os anos 1895 e 1890, uma média de 101 negros foram linchados por ano, principalmente no Sul. Em 1898, uma campanha da supremacia branca para eliminar a influência política dos negros culminou em um motim racial em que morreram pelo menos 12 negros, em Wilmington, Carolina do Norte (KLARMAN, 2004, p.3). De acordo com Key (1964, p. 603), a intimidação privada foi o principal meio de negar o direito ao voto para os negros.

republicanos reconheceram que não poderiam mais contar com os votos sulistas para alcançar o sucesso eleitoral e que eles poderiam vencer as eleições nacionais sem o apoio dos negros. Somente então, os republicanos resolveram não mais investir no voto sulista. Conscientes de que a estratégia política havia fracassado, eles aceitaram que o partido Republicano deveria ser um partido nortista. Isto significa que os republicanos resolveram deixar o Sul para os democratas e fechar os olhos para as violações dos direitos civis e políticos dos negros. Essa nova postura dos republicanos teve dois importantes efeitos políticos: o voto negro foi definitivamente cassado no Sul e diminuiu-se a competitividade da política partidária em todo o país, situação que perdurou até os anos 1930 (VALLELY, 1993, p. 44-51; ALSTON & FERRIE, 1993, p. 35-5; KLARMAN, 2004, p.3; FRYMER, 1999, p. 52).

Em 1900, ao considerar todo o Sul, somente 5.320 negros estavam registrados para exercer o voto, isto representava somente 3,6% dos negros dos Estados Unidos em idade para votar. Em 1904, este número havia caído para 1.342. Em 1902, não havia um único negro no legislativo estadual e nem um único negro no Congresso nacional. A cassação do voto negro afetou completamente qualquer tentativa de equilibrar as forças políticas no âmbito eleitoral nacional. Pois, apenas um pequeno número de negros vivia fora do Sul em 1900 – cerca de 10% que viviam no Norte e no Oeste. Desta forma, a cassação teve o efeito prático de eliminar os negros como uma força eleitoral no nível nacional (WANG, 2006, p. 205-206; KEY, 1964, p. 603-4; FRYMER, 1999, p.50; FLEMING, 1966, p. 423; KOUSSER, 1990). No entendimento de Fleming (1966, p.423), de tudo o que foi feito e seria feito para destruir a Reconstrução, evitar que o negro votasse foi considerado o mais fatal.

Sob a condição de dependência econômica e rígido controle social e político, a comunidade negra sulista não tinha qualquer perspectiva de exercer influência política e alterar o *status quo* racial dominante. Tal como afirma McAdam (1999, p. 81), entre 1890 e 1930, os negros foram impotentes eleitoralmente e politicamente. Em relação ao direito ao voto, somente a partir dos anos 1940, sob uma nova conjuntura política, o *status quo* racial dominante começaria a ser colocado em xeque. Neste período, uma conjugação de fatores políticos e socioeconômicos começou a confluir para desestabilizar o edifício da ordem racial dominante e precipitar uma ampla reconstrução dos princípios políticos e jurídicos que regiam o direito ao voto no Sul dos Estados Unidos. Sob pressão da comunidade internacional, do governo federal e da própria comunidade negra sulista, mudanças tímidas começaram a ocorrer. A porcentagem dos negros sulistas registrados para votar saltou de 3% para 12% entre 1940 e

1947, e esses números continuaram a subir ao longo dos anos (KEYSSAR, 2000, p. 23-24; 249).

Nos anos 1950, no contexto da imensa onda de protesto negro, uma das principais demandas da comunidade negra sulista era o direito ao voto, o qual estava sempre no centro do movimento pelos direitos civis. Centenas de milhares de afro-americanos se empenharam na conquista desse direito. Em 1957, Martin Luther King, discursando para quase 30.000 pessoas, em frente ao Memorial Lincoln, declarou: “Dai-nos a cédula e nós preencheremos nossos legislativos com os homens de boa vontade”. Com toda pressão dos negros e do governo federal, entre 1956 e 1960, houve um acréscimo de somente 200.000 negros registrados para votar na região Sul. Isto significa que ainda havia uma forte resistência da supremacia branca contra o voto negro. Nesta região, enquanto foi possível, utilizou-se o direito dos estados e a violência para privar os negros do direito ao voto. Essa realidade somente mudou nos anos 1960 (KEYSSAR, 2000, p. 258-60).

Quanto ao Norte, região em que o negro tinha direito ao voto, a realidade do voto negro sofreu um grande revés a partir dos anos 1930. No contexto mais amplo, um dos mais massivos e significantes deslocamentos de pessoas na história dos Estados Unidos foi a migração de negros do Sul para o Norte durante o período de 1910 a 1960. Enquanto a população negra dos Estados Unidos aumentou 92% neste período, o índice de aumento fora da região Sul foi quase sete vezes este percentual. Nesses 50 anos, o Sul perdeu quase 5 milhões de negros com a emigração. Diversos fatores contribuíram para esse êxodo dos negros sulistas: o declínio do algodão, o aumento da demanda nortista por mão de obra, as duas guerras mundiais, as condições precárias de vida dos negros sulistas, dentre outros. Essa migração teve importantes desdobramentos políticos no cenário eleitoral nortista e nacional, assim como para a comunidade negra. Enquanto a população negra cresceu 92% neste período, o total de número de eleitores negros nas eleições presidenciais teve um aumento de oito vezes mais esse percentual (McADAM, 1999, p. 77-80).

Este aumento exponencial dos eleitores negros se concentrou no Norte, pois, 87% dos imigrantes se estabeleceram em sete principais estados industriais nortistas: New York, New Jersey, Pennsylvania, Ohio, California, Illinois e Michigan. No sistema eleitoral dos Estados Unidos – com os colégios eleitorais, o sistema proporcional baseado na população de eleitores e a provisão do vencedor-leva-tudo – essa mudança demográfica conferiu a esses estados um ganho eleitoral chave nas disputas presidenciais. Os negros reforçaram grandemente sua

importância eleitoral. Para ilustrar, nenhum candidato a presidência venceria as eleições sem levar parte substancial dos votos desses sete grandes estados. Essa força eleitoral dos negros nortistas já fora reconhecida nas eleições de 1936 quando cerca de 1 milhão de negros eleitores residiam nesses estados. Nesta eleição, os políticos Democratas começaram a cortejar ativamente o voto negro como um componente do que estava para se tornar a familiar coalizão Democrata urbana em torno do New Deal. Nacionalmente, a ruptura decisiva veio neste ano quando o eleitorado negro, o qual fora majoritariamente Republicano em dezessete eleições presidenciais contínuas voltou-se esmagadoramente para o Democrata Roosevelt. Portanto, esse movimento demográfico para o Norte ajudou a desenvolver a crescente importância política do tão chamado “voto negro” nos Estados Unidos (McADAM, 1999, p. 80-2; BRINK & HARRIS, 1965, p. 80).

A força eleitoral da população negra nortista aumentou em índices ainda mais altos nas décadas de 1940 e 1950, quando a migração do Sul para o Norte alcançou níveis recordes, atingindo mais de 3 milhões de negros. Nesse período, o número de migrantes excedeu o número dos 70 anos precedentes. O significado eleitoral da força do voto negro nortista ficou evidente nas eleições presidenciais de 1944 e 1948. Em ambas, os negros reverteram os resultados eleitorais que dariam a vitória aos republicanos (McADAM, 1999, p. 80-82).

Em síntese, a segregação racial sulista foi, antes de tudo, perversa e violenta com a população negra desta região. Do ponto de vista político, não deixou alternativas. Prevaleceu o domínio dos interesses das elites brancas conservadoras que se aliaram para manter seus privilégios e negar participação política aos negros. Sem o voto, os negros sulistas ficaram inaptos, por longo período, para se opor efetivamente à imposição das leis segregacionistas. Por outro lado, fora do Sul, ocorreram mudanças que tiveram impactos importantes na trajetória política dos negros. A migração em massa do Sul para o Norte colocou os negros num novo patamar, agora, com um forte recurso político: o direito ao voto no Norte. Os negros nortistas, a partir dos anos 1930, avançaram na igualdade racial através dos mecanismos institucionais e democráticos. O avanço eleitoral dos negros, aliado aos protestos dos negros sulistas nos anos 1950 e 1960, culminou nas conquistas dos direitos civis e políticos para todos os afro-americanos no início dos anos 1960.

3.2.2 A educação: educando os negros numa ordem segregada

Com o início da política de segregação racial, em 1877, no Sul, a educação para os negros se tornou ainda mais segregada. Os passos que haviam sido dados para a integração de negros e brancos nas mesmas escolas foram logo erradicados. Neste novo contexto, foram as igrejas cristãs que assumiram o protagonismo nos esforços para educar os negros, em especial as igrejas Presbiteriana, Batista e Metodista. Algumas unidades dessas igrejas se tornaram as primeiras instituições inteiramente controladas pelos negros nos Estados Unidos e passaram a ser chamadas de igrejas negras. Cada uma dessas denominações religiosas mantinha dezenas de escolas para negros, do ensino básico ao superior. Além da assistência moral e espiritual, elas contribuíam bastante para a organização social e política dos negros. Muitas lideranças negras foram formadas e educadas no interior dessas igrejas. Em 1870, os batistas somavam 500.000 membros no Sul; os metodistas, 200.000 em 1876 (FRANKLIN & MOSS, 1989, p. 230; EVERSLEY, 2010, p. 35).

As ações da Igreja Episcopal Metodista Africana ilustram a importância da participação dessas instituições religiosas para a educação dos negros. Entre os anos 1880 e 1890, essa Igreja criou diversas instituições de ensino superior voltadas para a população negra⁴³. Além das instituições religiosas, grandes fundações educacionais, criadas na maior parte pelos novos grupos de americanos ricos nortistas, estimulavam a ampliação do ensino para os negros sulistas. Essas fundações, entre 1860 e 1900, fundaram 260 instituições de ensino superior, muitas das quais eram dedicada ao ensino dos negros. Por exemplo, o Fundo Peabody, entre 1867 e 1914, forneceu mais de 3,5 milhões de dólares para o avanço do ensino no Sul, especialmente para os jovens das porções mais carentes da população. Entre 1902 e 1909, John Rockefeller, fundador da Junta Geral de Educação, doou 53 milhões de dólares à junta para investimento em educação sem distinção de raça, sexo ou credo. Os interesses e objetivos eram os mais diversos: melhorar a cidadania sulista; qualificar a mão de obra para as tarefas exigidas numa economia industrializada, dentre outros. Os esforços das igrejas e das fundações tiveram resultados expressivos. Em 1900, havia 28.560 professores negros nos Estados Unidos. Ao mesmo tempo, havia mais de 1,5 milhões de crianças negras nas escolas.

⁴³ Entre as Faculdades Episcopais Metodistas Africanas fundadas neste período estavam Universidade Allen, fundada na Columbia e Carolina da Sul, em 1880; a Faculdade Morris Brown, fundada em 1881, em Atlanta; Faculdade Turner Normal, em Tennessee, em 1885; Faculdade Shorter, em Little Rocke e Arkansa, em 1886; Faculdade Kittrell, na Carolina do Norte, fundada em 1887; Universidade Western, em Kansas, em 1887; Faculdade Campbell, em Mississippi, e Faculdade Daniel Payne, em Alabama, em 1889; Instituto Payne, na Geogia, em 1888; Faculdade Lampton, na Louisiana, em 1889; vários institutos de Teologia e outras faculdades inauguradas após 1900 (EVERSLEY, 2010, p. 34-5).

Um maior número de negros entrava nas faculdades e universidades do Sul e do Norte (FRANKLIN & MOSS, 1989, p. 259-264; BULLOCK, 1967, p. 159-60).

Apesar desses avanços, nas três primeiras décadas dos 1900, as barreiras para a educação dos negros ainda eram visíveis. A doutrina “separados, mas iguais” teve grandes impactos no sistema educacional, reforçando a segregação nas escolas sulistas e nortistas. Com essa doutrina, os governos estaduais tiveram licença concedida para codificar a separação oficial das raças na educação pública sem qualquer exigência de que as escolas negras fossem tratadas igualmente quando comparadas com suas contrapartes brancas. Como se não bastasse, em 1908, a Suprema Corte estendeu essa doutrina também para o setor privado da educação superior. Conseqüentemente, com a segregação permitida no ensino superior privado e público, aprofundaram-se as desigualdades no sistema educacional (SAMUELS, 2010, p. 327-8).

Essa desigualdade foi expressa em números. Entre 1900 e 1930, o salário médio do professor branco subiu de 200 para 900 dólares. Enquanto que o salário do professor negro passou de uma média de 100 para 400 dólares. A média de gasto por aluno nas escolas negras era de menos de 1/5 ao que se gastava com os alunos nas escolas para brancos. Os efeitos desta política desigual eram evidentes na concentração das crianças negras nas séries mais baixas, durante a primeira metade do século XX (CLIFT, 1966, p. 369). Enquanto as faculdades e universidades de brancos funcionavam com uma ampla gama de cursos, as faculdades negras ficavam restritas a um número limitado de cursos, geralmente aqueles mais baratos e de menor *status* social. Apesar do aumento de matrículas dos negros nas faculdades – em 1928, as faculdades negras sulistas contavam com 12.922 alunos – as condições de funcionamento dessas instituições eram precárias (McADAM, 1999, p. 92-3; SAMUELS, 2010, p. 327-8).

Entretanto, mudanças mais amplas ocorridas a partir da segunda década dos 1900 foram determinantes para a melhoria na educação dos negros. Os efeitos da 1ª Guerra Mundial, o declínio da economia do algodão a partir dos anos 1920, a crise de 1929, e processo de mecanização dos campos, contribuíram para desencadear uma massiva migração dos negros das lavouras sulistas para os centros urbanos do Norte e do próprio Sul. A maior concentração dos negros nas grandes cidades colocou o tema da educação dos negros na agenda política. Foi um período de grande preocupação e importância atribuída a este setor, especialmente com a qualidade da educação deste público. Houve um aumento dos investimentos nesta modalidade de ensino. Entre 1915 e 1930 a renda para as faculdades negras quase duplicou,

neste período foram criados diversos programas de educação básica e aumentou-se o número de escolas públicas secundárias (CLIFT, 1966, p. 370; TRENT, 1959, p. 360; LOW, 1962, p. 53-54).

Em 1930, havia mais de 19.000 estudantes negros nas faculdades, e quase 150.000 nas escolas secundárias. Em 1895, 60% dos negros americanos, acima de 10 anos de idade, eram analfabetos. Em 1930, 75% sabiam ler e escrever. Os avanços continuaram ao longo dos anos 1940 e 1950. Neste período, houve um aumento dramático no apoio financeiro às faculdades negras. A renda total destinada a elas subiu de 8 milhões de dólares em 1930 para mais de 38 milhões 17 anos mais tarde. A principal razão para esse aumento substantivo foi a decisão da Suprema Corte no caso *Gaines*, em 1938, que obrigou o estado de Missouri a admitir Lloyd Gaines, um negro, na Escola de Direito da Universidade de Missouri. Ou a escola o admitia ou seria obrigada a criar uma escola separada para acomodá-lo. Com isso a Corte estava instruindo os estados sulistas a honrar a doutrina “separados, mas iguais” ou enfrentar a dessegregação compulsória de suas instituições. Os efeitos dessa decisão foram enormes, uma vez que os estados tiveram de levar a sério a necessidade de investir nas faculdades negras segregadas (DU BOIS, 1930, p. 65; BULLOCK, 1967, p.184; TREND, 1959, p. 267-8; APTHKER, 1975).

Nos anos 1940, mais de 100 faculdades negras – públicas e privadas – estavam em funcionamento nos Estados Unidos. A esmagadora maioria delas estava concentrada nos estados e nas fronteiras Sulistas (SAMUELS, 2010, p. 327). Em 1941 havia 37.203 alunos matriculados nas faculdades negras; em 1950 esse número era de 74.526 (BULLOCK, 1967, p. 175). Como resultado, no meio do século, as faculdades negras que estavam pobremente equipadas e com poucos recursos até as duas primeiras décadas do século XX, trinta anos mais tarde tinham sido transformadas em uma das mais fortes e mais influentes instituições dentro da comunidade negra (McADAM, 199, p.103).

Além disso, vale ressaltar, uma das mais importantes e impactantes decisões deste período ocorreu em 1954, no caso *Brown versus Conselho de Educação de Topeka*. Essa decisão colocou um ponto final na doutrina “separados, mas iguais”, tornou a segregação inconstitucional e recomendou a dessegregação de todas as instalações e serviços públicos, inclusive nas escolas. Os efeitos desta importante decisão foram os mais diversos. Encorajados por essa medida, a comunidade negra ampliou o ativismo político e focou atenção particular na dessegregação das escolas e principalmente das instituições de ensino

superior. Do outro lado, tal decisão provocou o surgimento de fortes resistências por parte dos governos sulistas e dos brancos segregacionistas os quais recusavam em integrar as escolas. Conflitos enormes foram travados entre os movimentos pelos direitos civis, lutando pela implementação da decisão da Corte, e as forças conservadoras lutando pela permanência das leis Jim Crow. De qualquer forma, essa decisão foi um marco no processo político que levaria ao fim da segregação racial nos Estados Unidos (KEYSSAR, 2000; McADAM, 1999; GESCHWENDER, 1965).

Em síntese, no que tange à educação dos negros nos Estados Unidos pós-abolição, dois aspectos chamam a atenção. Primeiramente, o sistema educacional seguiu a lógica bifurcada prevalecente na política e na sociedade mais ampla deste país. Em grande medida, esse sistema foi moldado pelas decisões anteriores e pela configuração institucional dominante. As leis Jim Crow e as ideias que as sustentavam conformaram um sistema dual segregacionista de educação desenvolvido e expandido tanto no Sul quanto no Norte. E, em grande medida, diferentemente do que rezava a doutrina “separados, mas iguais”, tal como afirmou Clift (1966, p. 368-9), as escolas, na realidade, permaneceram “*separadas e desiguais*”. O segundo aspecto, é importante frisar, trata-se do papel emancipatório que a educação representou para os negros afro-americanos. Apesar de desigual e perverso em relação à educação dos negros, o sistema educacional, a partir dos anos 1930, exerceu um papel fundamental na trajetória de luta pela igualdade racial nos Estados Unidos. A educação dos negros de modo geral e as faculdades negras em particular, foram fundamentais para a organização e mobilização política dos negros nos anos 1950 e 1960, no âmbito do movimento dos direitos civis.

3.2.3 A segregação racial no mundo do trabalho e na habitação⁴⁴

Ao deixar de garantir segurança econômica adequada aos libertos sulistas, a abolição não lhes deixou alternativa senão submeter-se novamente aos antigos senhores ou migrar-se para as regiões industriais. Em 1880, no contexto da segregação, mais de 75% dos negros norte-americanos ainda se encontravam nos antigos estados confederados e engajados no trabalho agrícola, sob forte controle e coerção. Diante de um quadro completamente desfavorável nas lavouras sulistas, gradualmente, os ex-cativos foram migrando e ocupando espaços também

⁴⁴ A questão da habitação entre na análise a partir deste momento porque com a política de segregação e com a migração massiva dos negros do Sul para o Norte, a questão da terra perde relevância e a questão da segregação habitacional adquire grande saliência social e política nos Estados Unidos.

nas indústrias urbanas sulistas. Em 1891, somente 196 empregadores do Sul urbano usavam 7.395 negros. Em 1910, os operários negros nas fábricas haviam aumentado para mais de 350.000, em geral, ocupando as funções menos atraentes e de baixa remuneração (FRANKLIN & MOSS, 1989; 272-3; BEALE, 1966, p. 164; GINZBERG & HIESTAND, 1966, p.236).

No Norte, a abolição foi percebida pelos trabalhadores brancos como uma ameaça. Os brancos nortistas temiam que a emancipação dos escravos causasse um êxodo geral de libertos para o Norte e que, decorrente da competição por trabalho, ocorresse um achatamento dos salários e aumento do desemprego. O efeito desta percepção e da crescente migração negra no pós-guerra foi uma forte resistência à presença dos negros e um comportamento hostil e violento, aguçando a tensão racial nesta região. Aos negros, não se permitia que fizessem parte do movimento sindical organizado. Os próprios sindicatos viam os negros como uma ameaça às conquistas dos direitos trabalhistas já consolidados. As organizações locais negras defendiam a causa do trabalhador negro. Mas, o trabalhador branco fazia todo o possível para impedir a integração dos negros na “sociedade dos brancos” (FRANKLIN & MOSS, 1989, p. 234; GUZDA, 1982, p. 39-40).

Nos anos 1880, quando os estados sulistas ainda expandiam a segregação e a discriminação, o governo federal, sob o mandato dos Republicanos, tomou algumas decisões que visavam incorporar os negros no serviço público, em condição de igualdade com os brancos. Os negros começaram a ser nomeados para postos diplomáticos e posições políticas. Através da Lei do Serviço Público de 1883, a maior parte dos empregos federais baseados no clientelismo foi removida, e a contratação passou a se basear no mérito. Essa medida possibilitou a inserção de muitos negros no emprego público e, um número significativo de negros com melhor qualificação conseguiu ocupar posições de cargos gerenciais e administrativos. Como resultado dessa política, o número de posições no emprego público ocupados por negros cresceu de aproximadamente 600 em 1883 para 12.000 em 1913. No entanto, essas conquistas do trabalhador negro seriam ameaçadas a partir do governo do presidente Woodrow Wilson (KING, 1995, p. 40-46; MACLAURY, 2008, p. 6).

Às vésperas da I Guerra Mundial, a Casa Branca foi ocupada por Woodrow Wilson, um democrata virginiano que governou os Estados Unidos de 1913 a 1921. Em relação à questão racial, a administração de Wilson foi marcada por ambiguidades. Em suas promessas de campanha Wilson prometera apoio à comunidade negra. No entanto, após eleito, a expectativa

dos negros encontrou a barreira de um executivo que estava dominado por democratas sulistas segregacionistas que não se interessavam pela justiça racial. Durante sua gestão, por um lado, o governo de Wilson manteve-se resistente em atender os apelos econômicos e políticos da comunidade negra nortista e chegou a favorecer a segregação dentro do próprio governo. Por outro lado, as pressões do contexto da I Guerra Mundial e das associações negras, levaram o governo a tomar algumas medidas que visavam a integração social e econômica dos negros (MACLAURY, 2008, p. 5; CLEMENTS, 1992; KING, 1995; WEISS, 1969).

No contexto da I Guerra Mundial, diversos fatores contribuíram para afetar a condição dos trabalhadores negros. Este conflito foi fundamental para a trajetória da questão racial nos Estados Unidos por colocar em movimento uma cadeia de eventos que teria profundas consequências para a força de trabalho afro-americana e para a política do governo federal voltada a ela. Primeiramente, os efeitos desta guerra sobre a imigração europeia para os Estados Unidos foram arrojados. Até então, os trabalhadores da Europa praticamente monopolizavam o emprego em muitos setores da indústria no Norte e no Oeste dos Estados Unidos. Em 1914, mais de 1.2 milhões de Europeus haviam entrado nos Estados Unidos. Em 1915 o fluxo foi reduzido para 327.000 migrantes, e 110.618, em 1918. Além disso, o exército europeu recrutou muitos trabalhadores e muitos imigrantes retornaram para suas terras. Se a entrada de novos trabalhadores brancos diminuiu produzindo uma calamitosa escassez de mão de obra, a demanda por produtos agrícola e industrial subiu no contexto da guerra. Em resposta, o país se voltou para a sua principal fonte doméstica de mão-de-obra subutilizada: a população negra. Esta tendência, combinada com a ânsia dos negros por melhores oportunidades econômicas, produziu uma intensa migração negra para os estados nortistas (MACLAURY, 2008, p. 1-3; McADAM, 1999, p. 74).

Em 1915, o governo federal criou, no âmbito do Ministério do Trabalho, a Agência Econômica do Negro. Esta Agência tinha como objetivo básico lidar com integração social e industrial do trabalhador negro urbano. Num momento de intensa migração negra, essa Agência deveria apoiar os negros migrantes na obtenção de emprego e na busca de moradia adequada, além de suportes para alcançar a harmonia racial nos locais de trabalho. Esta Agência, nos seus propósitos de alcançar melhores condições de trabalho para os negros, conseguiu resultados expressivos, tanto no Sul quanto no Norte (GUZDA, 1982, p. 39-42).

Do outro lado, neste mesmo governo, os democratas sulistas segregacionistas não deixaram de mostrar sua força política. Logo no primeiro ano de mandato de Wilson, medidas

segregacionistas foram implementadas no âmbito do Serviço Público Federal, inclusive na região Norte. Entrou em operação uma forma institucionalizada de racismo nas relações de trabalho. Em diversos setores da administração pública foram instituídos espaços separados para negros e brancos: sala de descanso, cozinha, banheiro, elevador, etc. A segregação começou a atingir diversos setores do serviço público, tais como correios, hospitais, escolas, serviços militares, e outros. Além da segregação física, criaram-se também mecanismos de rebaixamento dos cargos de pessoas negras e de redução de salários. Em maio de 1914, colocou-se em prática a medida de exigir fotografia em anexo dos candidatos a todos os empregos, tornando mais fácil a discriminação dos candidatos negros. Assim, durante o governo de Wilson o número de funcionários públicos negros começou a diminuir (KING, 1995, 48-49; MACLAURY, 2008, p.6-11; CLEMENTS, 1992, p. 46-60; WEISS, 1969, p. 61-65).

A entrada dos Estados Unidos na Guerra Mundial, em 1917, tornou a mão de obra dos negros uma necessidade fundamental, tanto para a produção industrial quanto para fazer parte da força-militar. A demanda por trabalhadores era tão essencial que, entre os anos 1915 e 1917, o Ministério do Trabalho chegou a incentivar e apoiar a migração de negros do Sul para o Norte. Nesse momento, Wilson buscou reconstituir seus laços com a comunidade negra. Esses laços tinham sido enfraquecidos em função das práticas Jim Crow no seu governo. Mas, com a oportunidade aberta, entusiasticamente centenas de milhares de negros migraram para o Norte em busca de trabalho e se ofereciam para servir na força militar dos Estados Unidos (MACLAURY, 2008, p. 11).

Ao incentivar a migração negra das lavouras sulistas para os centros urbanos nortistas, pela primeira vez desde a aliança constituída no pós Reconstrução, houve uma divergência de interesses entre os empresários nortistas e os fazendeiros sulistas em relação à questão do negro. Tanto o governo federal quanto os empresários nortistas viram, neste momento, a necessidade de mão de obra, e os negros eram o principal foco para resolver este problema. Porém, medidas tomadas pelo governo em favor da imigração negra, provocaram reações imediatas dos proprietários de terra sulistas que temiam a perda de sua força de trabalho. A sólida aliança econômica entre empresários nortistas e fazendeiros sulistas começou a apresentar sinais de tensão.

Após a Guerra, nos anos de 1918 e 1919, no Norte e no Sul, o desemprego crescente, a inflação, o medo do poder político dos negros, a objeção à migração dos negros, e o ódio

racial provocaram uma tensão racial que atingiu índices alarmantes. A violência explodiu contra os trabalhadores negros, os quais foram responsabilizados pelo momento econômico ruim que passavam os Estados Unidos (BROOKS, 1996, p. 48-49). Em 1919, os conflitos explodiram em diversas cidades nortistas. Em Arkansas, cerca de 250 negros foram assassinados por brancos. No Sul, aumentavam os linchamentos (ZIEGER, 2000, p. 187-226). As tensões raciais se tornaram um problema grave para as autoridades públicas as quais perceberam que a tensão racial deveria ser tratada como uma questão nacional.

Nos anos 1920, eram visíveis as formas de resistência aos esforços federais para promover oportunidades iguais para os negros. Primeiramente, a Agência Econômica dos Negros, que havia sido criada em 1915, fora extinta em 1922. A política predominante dos presidentes Warren G. Harding (1921-1923), Calvin Coolidge (1923-1929) e Herbert Hoover (1929-1933), foi minimizar a intervenção do governo na economia. A prosperidade dos anos 1920 somente reforçou esta abordagem. Houve também uma explosão de adesão ao Ku Klux Klan em muitas áreas nortistas. Esta expansão do racismo suprimiu qualquer pressão social que pudesse ter existido sobre o governo federal para adotar políticas raciais progressivas de integração social dos negros (MACLAURY, 2008, p.41-2; GUZDA, 1982, p. 39).

Enquanto no Norte agravavam os conflitos raciais, no Sul, a Depressão de 1929 pôs um fim, de uma vez por todas, ao papel dominante do algodão na agricultura sulista e na economia do país. Nos anos 1930, a política agrícola do *New Deal*, especialmente a mecanização do campo, diminuiu ainda mais a necessidade de mão de obra no campo. Em pouco mais de uma geração, uma mistura complexa de fatores destruiu o sistema econômico sobre o qual a vida sulista e as relações raciais tinham previamente sido estruturadas. Paralelamente, o Norte se recuperava da crise e o seu crescimento econômico atraía mais e mais a migração dos negros sulistas (McADAM, 1999, p. 75-6). Nesta região, a inação do governo federal e a onda de conflitos raciais contribuíram para agravar e aprofundar uma nova forma de segregação: a segregação racial habitacional.

A população branca acelerou sua retirada dos centros urbanos, onde o número de negros era crescente e os conflitos raciais estavam exacerbados. No Norte, cada vez mais preocupados com os guetos e favelas que se formavam aceleradamente nas regiões centrais das principais cidades, os brancos das classes mais abastadas se segregavam nos distritos e bairros mais distantes das cidades, dos negros e das tensões urbanas. Nos anos 1920, a porcentagem de negros e de brancos que vivia em locais segregados (apenas brancos ou apenas negros)

aumentou 58,5 % no Norte e 38,3 % no Sul. Como consequência, ocorreu uma desvalorização das áreas centrais, das zonas comerciais e residenciais das cidades onde os negros se concentravam (BROOKS, 1996, p. 48-49; HOFFMAN, 2000, p. 303; BEAUREGARD, 2003).

O processo de intensificação da segregação residencial afetava diretamente outras áreas nas quais o acesso dos negros se tornava ainda mais precário e ampliava as desigualdades raciais. No campo do trabalho, a segregação residencial dificultava o acesso dos negros aos locais onde havia maiores oportunidades e postos mais qualificados de trabalho. O mesmo ocorria em relação a uma variedade de serviços e instalações públicas e privadas. Os negros mais distantes dos brancos implicava nos negros mais distantes do acesso às melhores escolas, hospitais, parques, bibliotecas, mercados, etc. Ou seja, a concentração de negros numa determinada localidade era sinônimo de concentração da pobreza e da falta de oportunidades (LIEBERSON, 1980, p. 10; TAEUBER & TAEUBER, 2009, p. 1). Interpretando a segregação habitacional dos afro-americanos nos anos 1930 e 1940, e como essa afetava as oportunidades, Elizabeth Julian (2008, p. 573) sintetizou: “as oportunidades dependiam muito de onde se vivia e, onde se vivia dependia muito da cor dos indivíduos”.

A despeito das hostilidades e da violência, a migração do Sul para o Norte continuou. Os guetos afro-americanos foram se constituindo e se alargando ao longo dos anos 1930 e 1940. Em Chicago, por exemplo, o índice de segregação racial disparou de 10% em 1900 para 70% trinta anos mais tarde. A população negra da cidade de Chicago era de 40.000 em 1910 e saltou para 280.000 em 1940. Apesar de Chicago ter atingido índices mais expressivos e mais rápidos de segregação racial, outras cidades nortistas seguiram a mesma trajetória⁴⁵. Os negros eram cada vez mais confinados aos bairros superlotados. Neste período o índice de segregação residencial chegou a 85,8 % no Norte e 84,9 % no Sul (MEYERSON & BANFIELD, 1955; BROOKS, 1996, p. 50; FREEMAN, 1973).

Nos anos 1930 e 1940 o governo de Roosevelt tentou implementar algumas medidas que dessem uma resposta para o problema da segregação residencial. Mas, os brancos frequentemente se recusavam a aceitar tais medidas e não aceitavam moradias públicas para negros nas suas proximidades. Às vezes, os próprios negros também rejeitavam, revelando

⁴⁵ Durante os primeiros trinta anos do século XX, os índices de segregação residencial subiram de 8% para 51% em Cleveland, de 5% para 42% em New York, de 13% para 47% em St. Louis, de 4% para 26% em Los Angeles (LIEBERSON, 1980, p. 266-288; MEYERSON & BANFIELD, 1955).

que conflitos de raça assim como de classe estavam na base dos conflitos habitacionais. Em resposta às controvérsias, autoridades públicas cederam e construíram novos projetos reforçando os guetos e a segregação racial. Projetos que inicialmente foram planejados para moradias integradas (para o atendimento de brancos e negros numa mesma área), acabaram por atender ou somente brancos ou somente negros em áreas segregadas⁴⁶ (HOFFMAN, 2000, p. 300-2; BILES, 1990, p. 33.46; BROOKS, 1996, p.50).

Na interpretação de Hoffman (2000, p. 302-3), as leis e as políticas de habitação que foram aprovadas entre os anos 1930 e 1940, criaram o que foi chamado de uma política nacional de habitação de duas camadas. Na camada mais alta, o governo forneceu ajuda para a indústria privada desenvolver moradia para a classe média. Este programa encorajou a construção de habitações em distritos mais afastadas para atender as classes mais altas, contribuindo assim para afastá-los da “praga urbana” que se formava nas regiões centrais. Do outro lado, quando os programas se voltavam para as pessoas mais pobres, eles nunca tiveram forte apoio político. Na mesma perspectiva crítica, para Julian (2008, p. 560-573), os governos falharam nos seus propósitos de resolver o problema da habitação, de garantir moradia justa as pessoas de baixa renda e de evitar que a segregação urbana se instalasse nos Estados Unidos. Entre os anos 1930 e 1950, na esfera da habitação, na interpretação de Julian, os governos não conseguiram “tornar os separados iguais” e superar os legados da segregação.

Observa-se que, nessas décadas próximas ao meio do século, a segregação racial se mantinha ainda sólida no Sul e ocupava cada vez mais espaços também no Norte tal como se configurava nos campos do trabalho e da moradia. Contudo, durante os anos da 2ª Guerra Mundial, a conjuntura oportuna e o ativismo negro incitaram políticas governamentais, pelo menos no campo do emprego. No início dos anos 1940, o negro Asa Philip Randolph se tornou um dos grandes líderes da luta pelos direitos civis e por oportunidades justas de trabalho para os negros. Randolph, junto à Associação Nacional para o Desenvolvimento das Pessoas de Cor (NAACP), organizava a Marcha em Washington, que ocorreria em julho de 1941 e pretendia colocar 100.000 negros nas ruas da capital, quando o presidente Roosevelt cedeu às reivindicações do movimento e emitiu a Ordem Executiva 8.802, mas tarde conhecida como Lei do Emprego Justo, e estabeleceu uma Comissão para investigar as

⁴⁶ Meyerson e Banfield (1955) descrevem como esse processo de segregação ocorreu em Chicago entre os anos 1930 e 1950. Esses autores destacam como nos conselhos locais de discussão sobre onde implementar os projetos, os vereadores exerceram um papel fundamental para a formação da segregação residencial. Em geral, eles defendiam os interesses dos brancos que resistiam habitar próximo aos negros.

acusações de discriminação nas Forças Armadas e nas indústrias de guerra. Esta ordem marcou o fim oficial de décadas de omissão dos presidentes em relação à segregação racial na esfera do trabalho.

Ainda sob a liderança de Randolph, a comunidade negra também pressionou o sucessor de Roosevelt, Harry S. Truman, o qual, em 1946, nomeou uma Comissão de Direitos Civis encarregada de investigar as condições correntes dos direitos civis no país e recomendar medidas legislativas para os problemas descobertos. Além disso, em 1948, Truman emitiu a Ordem Executiva 9.981, decretando um fim gradual na segregação existente nas forças armadas. Outras medidas foram tomadas pelo próprio Truman e pelo seu sucessor Dwight Eisenhower o qual acelerou a dessegregação das forças armadas e pressionou pela integração racial nas repartições públicas em todo o distrito da Columbia (JONES, 2008, p. 325; SMITH, 2008, p. 328; WILLIAMS, 1965, p. 63; McADAM, 1999, p. 85-86).

Sendo assim, nos anos 1950, tanto no Norte quanto no Sul, os negros já apresentavam níveis de educação, ocupação e renda significativamente melhores em comparação ao início do século. Em 1960 a maioria absoluta dos negros sulistas vivia nas áreas urbanas sulistas. Essa urbanização foi fundamental para a mobilidade ascendente dos negros. Mesmo que em ocupações menos importantes que os brancos, não se comparavam com as condições degradantes nas fazendas sulistas. A renda média do negro sulista subiu de \$739 em 1949 para \$1.604 em 1962. No Norte, a condição do negro era ainda melhor. Diante de oportunidades mais amplas nas cidades industrializadas nortistas, os negros encontravam maiores facilidades para ampliar os níveis de educação, ocupação e renda (GINZBERG & HIESTAND, 1966, p. 241; FRANKLIN & MOSS, 1989, p. 299; McADAM, 1999, p. 96-7).

Enfim, na nova arena política pós-Abolição, novas escolhas e novas decisões relativas à questão racial não foram menos tensas do que aquelas do período anterior. Embora tenham preservado a União e abolido o cativo, as tensões regionais e raciais continuaram num novo contexto. A Política de Reconstrução pode ser entendida como o ponto de partida e a razão inicial para os novos conflitos raciais que ocorreram neste novo período. As tentativas dos Republicanos radicais em garantir cidadania aos negros sulistas ainda eram inconcebíveis naquele momento. Os esforços para desmontar o controle político e eleitoral dos democratas sobre a região sulista e sobre os recém-libertos eram insustentáveis. As novas mudanças que acompanharam a abolição deixaram intocável a base de sustentação da supremacia branca nos

estados sulistas: o direito dos estados e a existência explícita e incontestada do racismo dominante neste período, tanto no Sul quanto no Norte.

Contudo, a política de segregação racial não impediu que os negros alcançassem, ao longo do tempo, avanços significativos na esfera da cidadania. Para que tal avanço ocorresse, paralelamente à segregação, mudanças contextuais mais amplas, decisões governamentais e o ativismo negro foram determinantes. Especialmente no Norte, é importante destacar as instituições livres e democráticas, com destaque para o direito ao voto negro e para as políticas públicas de educação e trabalho acessíveis aos negros. Além disso, a capacidade de organização e mobilização dos próprios negros sulistas e nortistas foi determinante para o desenvolvimento de instituições – organizações, igrejas e faculdades negras – que desempenharam um papel significativo na integração social dos negros. Nos anos 1950 e 1960, com o negro mais urbanizado, educado, com trabalho e renda, e principalmente mais organizado e com direito ao voto na região Norte, as desvantagens em relação aos brancos já eram menos expressivas. Esses fatores, certamente, foram relevantes para as mudanças mais substantivas na ordem racial que ocorreriam nos anos 1960, nas quais, os negros foram os principais atores políticos.

Esses processos, os quais ocorreram no período pós-abolição, complementam os legados descritos no capítulo anterior e especificam mais algumas das proposições analíticas mais gerais definidas nesta pesquisa. Tais processos podem ser sintetizados da seguinte forma:

- 1) Sem precedentes na história das relações raciais no Sul dos Estados Unidos, a Política de Reconstrução, imediatamente seguida à abolição, possibilitou aos negros e à população em geral experimentar, mesmo que por pouco tempo, a presença de instituições livres e de políticas públicas de igualdade racial. Na política de Reconstrução uma ordem racial alternativa – isto significa novas ideias, novas decisões e novos atores políticos na sua sustentação – foi experimentada e deixou suas marcas na trajetória da população negra, particularmente, através dos seus efeitos materiais e cognitivos.
- 2) A política de segregação racial, em grande medida sustentada pelas estruturas políticas e ideológicas herdadas de decisões do passado escravagista, pela sua força e rigor contra os negros, aprofundou e institucionalizou as polarizações políticas, ideológicas e raciais, fundamentadas na rígida linha de cor vigente neste país. O direito dos estados, o controle das instituições federais, o racismo, a violência explícita contra os

negros e o dogma da inferioridade racial estiveram, mas uma vez, nos alicerces desta nova ordem racial desigual e discriminatória.

- 3) No sul, mudanças contextuais mais amplas – tais como o declínio da agricultura do algodão, a migração em massa dos negros e a urbanização – e o gradual desenvolvimento institucional da população negra sulista (através das igrejas negras, das faculdades negras e das organizações negras) forjaram um novo ator político: o negro organizado. As decisões governamentais relativas à segregação, além de conformar uma identidade negra, incentivaram o comportamento de reação política dos negros. Com mais recursos – educação, renda, trabalho, comunicação – no contexto dos anos 1950 e 1960, esse novo ator político lutaria pelos direitos civis, políticos e pela igualdade racial nos Estados Unidos.
- 4) No Norte, vale destacar o desenvolvimento e o amadurecimento das instituições livres. Num contexto favorável, os negros migraram em massa para o Norte e encontraram melhores condições e oportunidades para o seu desenvolvimento social, político e econômico. Além do papel fundamental das instituições políticas formais – eleições, voto, garantias constitucionais – deve-se destacar a importância do voto negro e as políticas públicas de educação e de trabalho que incorporaram os negros nesta região. Educado e com direito ao voto, no Norte, o negro pôde lutar contra a segregação e as desigualdades raciais pelas vias institucionais e com sua própria força.

CAP 4

O LEGADO DA ESCRAVIDÃO NO BRASIL E O TRAMENTO DADO À QUESTÃO RACIAL

Mais de três séculos e meio de história do Brasil foram marcados pela presença da escravidão. A chegada dos primeiros negros e o início da escravidão no Brasil ocorreram nos anos 1530. Após a Declaração de Independência, em 1822, a escravidão ainda perdurou até 1888, quando foi proclamada a abolição da escravatura. Estima-se que, entre o século XVI e meados do século XIX, cerca de quatro milhões de negros tenham desembarcado em portos do Brasil. Neste país, o regime escravista não foi apenas uma instituição fundamental na constituição da identidade nacional, ele influenciou, em grande medida, a paisagem social, cultural e econômica desta nação.

Com o objetivo de fazer uma descrição dos legados que posteriormente condicionaram as políticas de igualdade racial no Brasil, este capítulo apresenta e analisa um conjunto de processos e decisões políticas relativo à questão racial no Brasil, entre o ano 1822 e o ano de 1888. O capítulo seguinte visa complementar a descrição da trajetória da questão racial e toma como objeto o período compreendido entre a abolição e os anos 1980. Esse período de quase um século foi marcado pela ausência de políticas públicas de integração dos negros na ordem socioeconômica e política. Isto significa que, após a abolição, o negro foi deixado à própria sorte e o quadro de exclusão e desigualdade racial foi ignorado pelo Estado, por longo período. Ademais, ideologias raciais – ideologia do branqueamento e ideologia da democracia racial – contribuíram, sobremaneira, para justificar, quando não para agravar, ainda mais, as desvantagens na qual se encontrava a população negra, na medida em que naturalizavam as desigualdades e as hierarquias raciais.

Nesta perspectiva, ao considerar o argumento central desta pesquisa que atribuiu grande importância às decisões governamentais definidas em um determinado tempo, pois, elas modelam o processo político posterior, neste capítulo, busca-se abordar as seguintes decisões: aquelas contidas na Constituição de 1824 relacionadas à escravidão, as decisões relacionadas à manutenção do tráfico negreiro entre os anos de 1835 a 1850, o fim do comércio de escravos em 1850, a Lei do Ventre Livre em 1871 e, por fim, a própria abolição. Nessa análise, o foco se concentra nos principais atores políticos e seus interesses, nas principais

ideias que informavam tais decisões, nos contextos políticos das mesmas e nos seus desdobramentos políticos e cognitivos.

4.1 A Constituição de 1824: o contexto e as primeiras decisões pró-escravistas no Brasil imperial

Até o século XVIII, a política e a economia da maioria das colônias do Novo Mundo foram assentadas no sistema da escravidão. Embora ocorressem divergências esparsas de tempos em tempos, havia um grande consenso sobre a importância deste sistema e os governos eram compromissados em sustentá-lo garantindo assim os interesses políticos e econômicos dos proprietários de escravos. Além da viabilidade econômica e da sustentação política esse sistema contava com elemento central do ponto de vista das ideias: havia uma crença compartilhada sobre a inferioridade dos negros e sobre o papel inferior que estes deveriam ocupar na sociedade.

Todavia, a partir da segunda metade do século XVIII, o mundo mudou em alguns aspectos fundamentais que tiveram impactos profundos no equilíbrio que sustentava a instituição da escravidão. Os ideais de igualdade e liberdade erigidos do iluminismo fortaleceram a luta antiescravista na medida em que deram consistência à sua base ideológica. Este período pôs em crise o antigo sistema colonial e desafiou a continuidade do sistema escravista nas mais diversas regiões. Tratava-se do início de uma era revolucionária na qual eventos de importância internacional aconteceram: a Declaração de Independência dos Estados Unidos (1776), a Revolução Francesa (1789) e a Revolução Haitiana (1791-1804).

A Revolução Haitiana, descrita no capítulo anterior, representou a primeira e mais notável derrota do sistema escravista implantado no Novo Mundo. No Brasil, tal como ocorreu nos Estados Unidos, a Revolução Haitiana representou uma ameaça para os escravocratas e inspiração para os negros. No Brasil, dos últimos anos do século XVIII até as primeiras décadas do século XIX, quaisquer rumores de insurreições e revoltas faziam despertar o fantasma do haitianismo, o que trouxe grande temor para a elite senhorial. Pesquisas demonstraram como o haitianismo impactou a dinâmica da escravidão no Rio de Janeiro, Salvador, Sergipe, Recife e principalmente no Norte do Brasil, onde a proximidade dos escravos com o Caribe e com a Guiana Francesa preocupava cada vez mais as autoridades e as classes proprietárias de escravos que temiam o contágio dos negros pelas ideias libertárias

presentes na vizinhança (GOMES & SOARES, 2002; GOMES 2002; BEZERRA NETO, 2000; 2001; MOTT, 1988; NASCIMENTO, 2008; REIS & SILVA, 1989).

Neste mesmo período, já estava em expansão o ambicioso projeto da Inglaterra de abolir o tráfico de escravos em todo o mundo. Ampliavam-se, em todo o ocidente, decisões governamentais influenciadas pela crença de que a escravidão era incompatível com o ideário iluminista e com as novas instituições democráticas modernas. Embora os avanços das ideias revolucionárias e do abolicionismo internacional estivessem ameaçando a escravidão em escala global, essa onda de mudanças, inicialmente, não conseguiu impactar significativamente as estruturas da escravidão no Brasil, nem enquanto colônia nem como país independente, por diversas razões. A principal dessas razões é que na política luso-brasileira predominava uma completa ausência de interesse tanto da metrópole quanto na própria colônia em abolir a escravidão no Brasil. Ou seja, havia, pelo menos entre as elites dominantes, um grande consenso em torno da necessidade e da manutenção dessa instituição. Drescher (2011, p. 286) menciona como as autoridades políticas portuguesas nos grandes Congressos abolicionistas internacionais silenciavam sobre o assunto. Sabiam que a escravidão era moralmente repreensível, mas evitavam fazer alvoroço político sobre a questão e colocar em xeque as recompensas econômicas da escravidão e a coesão existente entre as elites atuantes na colônia brasileira.

Às vésperas da Independência do Brasil, a escravatura era muito mais do que uma instituição econômica uma vez que ela penetrou na vida social e cultural da nação. Em certas áreas, os cativos constituíam maioria absoluta. O escravo negro, em algumas regiões, era mão de obra exclusiva, desde os primórdios da colônia. Durante todo esse período, a história do trabalho havia sido, sobretudo, a história do escravo. O sistema criou profissões tais como: o negociante de escravos, o importador, o avaliador, o capitão-do-mato, o capanga local que capturava os fugitivos. Todas as classes e tipos de pessoas podiam ser donas legais de escravos: padres e frades, os governos e suas famílias, os ricos e os pobres, os negros e os brancos, o estrangeiro e o nacional (CONRAD, 1975; COSTA, 1966).

Contudo, sob forte pressão inglesa e da influência dos ideais iluministas, o sistema colonial vigente no Brasil entrou em crise e veio ao colapso em 1822, com a proclamação da Independência. Entretanto, a emancipação política não alterou a paisagem social, política e econômica do país. Pelo contrário, a Independência preservou intactos os três alicerces em que se fundavam a produção colonial no Brasil: o latifúndio, a monocultura e a escravidão.

Neste período, o Brasil contava, aproximadamente, 1.347.000 brancos e 3.993.000 negros e mestiços entre escravos e livres. As elites que tomaram o poder após 1822 eram compostas, sobretudo, de fazendeiros e comerciantes ligados à economia de importação e exportação e interessados na manutenção das estruturas tradicionais de produção cujas bases eram o sistema de trabalho escravo e a grande propriedade. Entre esses grupos havia fortes incentivos econômicos e políticos para preservar a escravidão, pois, a propriedade de escravos não só era lucrativa, como também elevava o *status* do proprietário uma vez que a posse de escravos conferia poder e distinção social. Essa posição era sustentada não somente por ideologias racistas próprias da época, mas principalmente pela crença de que o braço escravo era insubstituível na situação em que o país se encontrava. Para os grupos dominantes, atingir a escravidão era acabar com a prosperidade nacional, condenar à desorganização a lavoura, principal base da riqueza do país (COSTA, 1966, 1999; ALEXANDER, 1922; CONRAD, 1975; MALERBA, 1999).

A difusão das ideias abolicionistas provenientes da ilustração europeia encontrou fortes barreiras para se instalar na sociedade brasileira. Primeiramente, essa sociedade era predominantemente iletrada, isso durante todo o século XIX. Ademais, instituições influentes como o Estado, a Igreja e a imprensa, junto aos senhores da terra estavam interessados em preservar a escravidão, e se empenhavam em bloquear a difusão de ideias que ameaçassem a ordem estabelecida. Em contraposição às ideias iluministas, atores advogados da escravidão propagaram ideias que foram essenciais para sustentar essa instituição: o argumento econômico que enfatizava a importância imprescindível do braço escravo para a prosperidade do país; o argumento religioso que sustentava a prática da escravidão como uma prática missionária que retirava o negro do continente pagão africano e oferecia-lhe condições de salvar sua alma no Novo Mundo; o argumento racial que foi se solidificando ao longo do século XIX, cuja premissa básica era a afirmação da inferioridade racial do negro; e, por fim, um argumento muito peculiar no Brasil que afirmava o caráter benigno e suave da escravidão brasileira, pois os senhores de escravos eram considerados benevolentes por darem um tratamento brando aos seus cativos (ROCHA, 2000; ALBUQUERQUE & FRAGA FILHO, 2006; DAVIS, 2001). Diante da hegemonia do pensamento pró-escravista, até o período da Independência, poucas vozes se levantaram para fazer oposição à escravidão. Uma delas foi de José de Bonifácio Andrada e Silva o qual escreveu um dos mais importantes registros

aboliconistas da história do Brasil⁴⁷, mas cuja posição não incomodou os políticos brasileiros, inequivocamente a favor da manutenção da instituição (DRESCHER, 2011, p. 282).

Em 1824, a primeira Constituição brasileira foi aprovada. De acordo com esta Carta, foi praticamente negado o status de cidadão ao negro brasileiro. Ao determinar quem é cidadão brasileiro, a Constituição dispunha: “*Os que no Brasil tiverem nascido, quer sejam ingênuos, ou libertos...*”. Ou seja, na letra da lei, foi nascido na África, escravo ou liberto, não era considerado cidadão. Ao escravo era negado qualquer direito político, direito de exercer cargos públicos, direito de servir ao exército ou à marinha, direito de exercer cargos eclesiásticos, direito de qualquer participação na esfera política nacional ou no poder público. Quanto aos libertos nascidos no Brasil, a norma constitucional lhes garantia o direito a participação no processo eleitoral: desde que possuíssem renda líquida anual de cem mil-réis, poderiam votar nas eleições primárias, que escolhiam os membros dos colégios eleitorais provinciais; Já os ingênuos, isto é, os filhos dos libertos (tanto dos *africanos* como dos *brasileiros*), poderiam igualmente votar e ser votados nos colégios eleitorais provinciais, desde que cumprissem os critérios censitários (CABRAL, 1974; MARQUESE, 2006; MALHEIRO, 1866, p. 207). Em síntese, aos africanos e aos escravos foi-lhes negado o status de cidadão; aos libertos e aos ingênuos concedeu-lhes apenas uma cidadania limitada.

Por se tratar de uma Constituição liberal, talvez, mais controverso que as restrições da cidadania aos negros escravos e libertos tenha sido o fato da instituição da escravidão ter permanecido inalterada. Semelhante aos Estados Unidos, a primeira Constituição brasileira sancionou a escravidão. Ela assim o fez ao deixar intocado o diploma legal – Livro V das Ordenações Filipinas – que equiparava os escravos às coisas e animais, ou seja, como propriedade dos senhores⁴⁸ (SILVA JR, 2000; 2008). O Escravo não era considerado pessoa, sujeito de direitos, desde as origens da nação. A nova Constituição manteve a ordem racial desigual herdada do sistema colonial no novo Estado Imperial, de modo a legitimar o domínio

⁴⁷ Silva escreveu a “*Representação à Assembleia Geral Constituinte e Legislativa do Império do Brasil*”, onde afirmou que “*a necessidade de abolir o comércio da escravatura e de emancipar gradualmente os atuais cativos é tão imperiosa, que julgamos não haver coração brasileiro tão perverso ou tão ignorante que a negue ou desconheça*” (SILVA, 1825, p. 9).

⁴⁸ Até que em 1830 fosse sancionado o *Código Criminal do Império do Brasil*, o Brasil esteve sob o égide das chamadas Ordenações do Reino: as Ordenações Afonsinas (1446-1521), as Manoelinas (1521-1603) e as Filipinas (1603-1830). Por mais de dois séculos o Código Filipino assegurou a condição do negro escravizado como propriedade do branco. Mesmo após 1830, ano em que o novo Código Criminal foi editado, a condição do negro não se alterou e o termo escravo era mencionado neste Código, por exemplo, no chamado *crime de insurreição*, o qual, no seu artigo 113 constava: *Julgar-se-a cometido este crime, reunindo-se vinte ou mais escravos para haverem a liberdade por meio da fora* (SILVA JR., 2000, p. 360-362; SILVA JR., 2008).

do senhor sobre o escravo e a renunciar a qualquer intervenção estatal na ordem escravista deixando-a integralmente ao governo do senhor. Por isso, essa instituição foi *recriada* do ponto de vista constitucional como uma das instituições fundamentais do novo Império.

Cabral (1974, p. 74), ao analisar a condição no negro na Constituição de 1824, afirma:

Em virtude de todos os esquemas mentais herdados pela geração que fez a Independência, seria impossível outro tratamento ao negro, que não esse. O longo passado escravista do Brasil impossibilitou que o negro fosse plenamente respeitado como pessoa, prevalecendo a sua condição de coisa, e como tal permaneceu durante todo o período em que a Constituição vigorou. A extinção do direito de propriedade sobre o homem quase coincide com a revogação de nossa primeira Carta Magna, que, talvez, ateste que ela esteve perfeitamente adequada, e atendeu satisfatoriamente às necessidades de período histórico do qual emergiu e ao qual serviu.

Mas, vale frisar, num aspecto esse processo foi consideravelmente diferente ao ocorrido nos Estados Unidos, onde os dispositivos constitucionais foram explícitos em relação à condição inferior dos negros. No Brasil, a instituição da escravidão foi mantida sem precisar de um código legal rígido e explícito para tal. Embora tenha havido diversos diplomas legais sancionando um tratamento desigual e violento ao negro (SILVA JR. 2000; 2008), neste país, não houve leis explícitas que tenham operado sistematicamente contra os negros mantendo-os rigidamente como num sistema de castas. No Brasil, esse processo de dominação dos brancos sobre os negros foi repleto de ambiguidades, em grande parte, velado, mas sem deixar de ser efetivo.

Mesmo que se faça uma leitura de que a Constituição teria sido generosa ao conferir cidadania para os negros libertos nascidos no Brasil, Marquese (2006) explica que essa concessão tinha sua razão de ser em função da dinâmica da escravidão no Brasil. Algo bem distinto do que se observava em outras comunidades escravistas, o Brasil contava com uma considerável população livre negra ou mestiça descendente de africanos, a qual vivia lado a lado com a população branca. Isso ocorreu, principalmente, em função do assombroso volume de tráfico transatlântico de escravos trazidos para o Brasil, combinado com taxas relativamente elevadas de alforria existentes no sistema. Em que pesem as variações de capitania a capitania e as imprecisões dos dados demográficos disponíveis, a população colonial brasileira, no início do século XIX, guardava as seguintes proporções: 28% de brancos, 27,8% de negros e mulatos livres, 38,5% de negros e mulatos escravizados, 5,7% de índios. Assim, não é surpresa ter conferido direitos de cidadania a essa parcela da população (MARQUESE, 2006, p. 118). Esse era o mecanismo mais seguro para evitar contestações e para manter a ordem social.

Para Marquese (*idem*, p. 257), a escravidão foi mantida no Império sem maiores problemas para a independência nacional ou para a Constituição liberal. Na realidade, ocorreu um movimento de acomodação da legislação escravista colonial neste novo contexto. Forjou-se um estado liberal que evitou interferir na relação senhor-escravo e o resultado foi a existência de um “liberalismo escravista” que perdurou ao longo de século XIX. Numa interpretação semelhante, Bosi (1988) afirma que o liberalismo europeu simplesmente não existiu enquanto ideologia dominante no Brasil e neste período fundamental de formação do Estado brasileiro, a classe política dominante impôs um ideário conservador materializado num complexo de normas capazes de garantir a propriedade fundiária e escrava até o seu limite possível. Assim, no Brasil, o liberalismo econômico não produziu a liberdade social e política. Nas palavras de Bosi (1988, p.10) os políticos conservadores teriam usado o termo *liberalismo* em sua causa própria e, com isso, colocaram em operação o que poderia ser chamado de “liberalismo oligárquico”.

Ao analisar o sistema político que se constituiu na origem da formação do Estado Imperial, Carvalho (2008, p. 13-48) traz grande contribuição para a compreensão das decisões políticas tomadas neste período e como tais decisões afetaram o processo político posterior, inclusive o regime da escravidão. Para esse autor, a preocupação básica das elites era garantir a unidade política nacional no pós Independência. Este objetivo foi alcançado e, além disso, assegurou-se a formação de um governo relativamente estável que garantiu a integridade territorial e a estabilidade institucional para a nação⁴⁹. Para Carvalho, essas garantias foram, em boa parte, consequência da homogeneidade ideológica e de treinamento que caracterizava a elite política brasileira devido a sua formação jurídica em Portugal, ao seu treinamento no funcionalismo público e ao isolamento ideológico em relação às doutrinas revolucionárias. Ao construir o novo Estado, a maior continuidade com a situação pré-independência levou à manutenção de um aparato estatal mais organizado, mais coeso, e talvez mesmo mais poderoso.

Esse sistema político instituído, de acordo com Carvalho, ao se basear na coesão das elites, iria reduzir os conflitos intra-elites e também reduziria as possibilidades ou a gravidade de conflitos mais amplos na sociedade. Os mesmos valores, a mesma linguagem, uma formação comum, tornou possível um acordo básico sobre a forma de organização do poder e o modelo de dominação política. Este acordo básico permitiu o processamento não-traumático de

⁴⁹ A formação do império caracterizou-se pela manutenção da unidade política, pois, as 18 capitanias-gerais da colônia portuguesa existentes em 1820 formaram um único país independente.

conflitos dentro da própria elite tal como ocorreu nas discussões sobre a Lei de Terras (1850) e sobre a abolição da escravatura (1888)⁵⁰. A capacidade de processar os conflitos entre grupos dominantes dentro de normas constitucionais aceitas por todos constituía o fulcro da estabilidade do sistema imperial.

Qual a relação deste sistema político, ou melhor, deste tipo de organização do poder com a escravidão? A unidade e a centralização do poder político foram fundamentais para manter a escravidão integralmente em todo o território nacional. Isto evitou a fragmentação e a tensão regional tal como ocorrera nos Estados Unidos. Tal como frisa o próprio Carvalho (2008, p. 18-19), sabia-se que, naquele momento, medidas abolicionistas radicais tomadas pelo governo central teriam o repúdio imediato de províncias em que a presença escrava fosse significativa, a começar por Rio de Janeiro, Minas e São Paulo. Mesmo abolicionista convicto tal como José de Bonifácio evitou propor medidas políticas radicais como queriam os ingleses para preservar e manter a unidade da nação. Para ele, “a manutenção da escravidão era o preço a pagar pela unidade”. Portanto, o projeto central de manter o império unido e centralizado exigia a manutenção da escravidão, ou seja, tratava-se da inevitabilidade do cativo, em todo o território nacional.

Em suma, o processo político supracitado tenta expor as bases institucionais e políticas não apenas da manutenção do cativo no Brasil pós-independência, mas, além disso, busca explicar as razões da ausência quase absoluta de oposição ao pensamento e à política pró-escravatura dominante no Brasil nas primeiras décadas do século XIX. A coesão e a unidade política e ideológica das elites dominantes em favor da escravidão não foram ameaçadas por forças internas antiescravistas, senão aquelas protagonizadas pelos próprios negros. E, ademais, resistiram com sucesso às pressões do abolicionismo inglês enquanto foi possível. Esse aspecto ajuda a compreender a ausência de disputas e de conflitos significativos entre as elites em relação à escravidão, pelos menos até meados do século. Esta é uma questão fundamental que diferencia os casos dos Estados Unidos e do Brasil, pois, está na origem da formação de cada uma das nações. Enquanto neste último a coesão entre as elites e a unidade nacional não foi ameaçada, no primeiro, o pós-independência foi marcado pelo estabelecimento de uma intensa disputa política – regional e racial – na qual a questão da escravidão ocupou um papel central. Tal disputa demandou a institucionalização de leis claras, como as estabelecidas na Constituição de 1787, para acomodar os interesses

⁵⁰ Ambas serão discutidas abaixo.

divergentes e assegurar a União. No grau e na natureza em que aconteceu nos Estados Unidos, tais disputas estiveram longe de ocorrer no Brasil, dado o controle e a coesão das elites políticas.

Considerando os argumentos que orientam essa pesquisa, decisões políticas podem estabelecer padrões de comportamentos, afetar a distribuição de recursos e de poder, assim como estruturar os conflitos existentes em uma sociedade, tornando esses efeitos difíceis de serem revertidos. No caso da questão escravagista no Brasil, através da Constituição outorgada em 1824, as decisões políticas institucionalizaram padrões de distribuição de recursos e de poder em bases completamente desiguais. Por um lado, ofereceram recursos institucionais e políticos para um determinado grupo manter a escravidão e assegurar o poder econômico e político que essa instituição lhe garantia; por outro, restringiu consideravelmente as possibilidades de outros atores implementarem políticas alternativas, uma vez que os recursos necessários lhes foram limitados ou mesmo negados. Nesta perspectiva, o Brasil carrega uma particularidade: tais decisões não estruturaram uma arena de conflito político substantivo entre escravistas e não escravistas; pelo contrário, elas estruturaram uma arena na qual a possibilidade de conflito foi praticamente anulada; a coesão entre as elites tornou possível assegurar a escravidão sem quaisquer divergências regionais, raciais, ideológicas ou políticas com força suficiente para ameaçá-las.

4.2 A “política” do contrabando: o Estado em ação na defesa do tráfico negreiro

No Brasil, durante todo o período imperial, o Estado e suas instituições tiveram um papel relevante nas principais decisões que sustentaram o comércio negreiro e a própria escravidão. Essa seção aborda o processo político compreendido entre a lei de abolição do tráfico negreiro, de 1831 – promulgada e violada pelo próprio Estado imperial – até a década de 1860, período em que diversos fatores contextuais delineavam uma conjuntura de crise do sistema escravista brasileiro. Concentra-se nas principais decisões ocorridas ao longo deste período com ênfase, inicialmente, no papel das forças escravistas as quais, através de amplas coalizões, conseguiram se apropriar das instituições e dos recursos estatais para fazer valer seus interesses, mantendo o tráfico de escravos, entre 1831 e 1850, à revelia dos tratados internacionais e da própria lei nacional; e, em duas importantes decisões que ocorreram em 1850: a que baniu definitivamente o tráfico negreiro e a Lei de Terras. O foco se concentra

nos principais desdobramentos dessas leis e nos eventos ocorridos entre os anos 1850 e 1860, expondo o processo que começou a esboçar a crise da instituição da escravidão no Brasil.

Após a Constituição de 1824, além da escravidão, vale destacar que se instaurou no Brasil um sistema de governo muito centralizado e com os mecanismos necessários para fazer prevalecer a ordem e os interesses dos proprietários de terras e de escravos. O rigoroso centralismo político deste novo Estado imperial não concedeu nenhum poder às províncias locais, ficando essas nas mãos do Imperador que tinha o poder tanto de nomear ou de remover os presidentes provinciais. O sistema de governo era composto pelo imperador e seu Conselho de Estado; pelo Senado, cujos membros eram vitalícios e designados pelo imperador de acordo com listas determinadas pelas legislaturas provinciais; por uma Câmara dos Deputados, com membros eleitos por votação indireta; por um sistema judiciário, supostamente autônomo; pelos governos provinciais, sob grande controle do imperador; e, finalmente, pelo “poder moderador⁵¹” através do qual o imperador, de fato, exercia o controle sobre os diversos setores do governo. Tal poder convinha aos interesses da aristocracia latifundiária numa situação em que o eleitorado era quase inteiramente limitado aos membros desta classe e a um pequeno número de seus dependentes e pessoas de sua confiança. Desta forma, pelo menos no âmbito da estrutura interna de governo, os interesses da coroa e dos grandes proprietários estavam bem protegidos. Mas, os maiores desafios ao governo e aos escravocratas, no que tange à escravidão, viriam de fora (GRAHAM, 1973 p. 27-9).

Após a supressão do comércio de africanos no império britânico (1807- 1808), a Inglaterra adotou rigorosa conduta diplomática contra o comércio de escravos na América Portuguesa. Em 1826, após a independência brasileira, a Grã-Bretanha e o Brasil assinaram um tratado a partir do qual a participação brasileira no comércio internacional de escravos, em três anos após sua ratificação (que ocorreu em 1827) se tornaria inteiramente ilegal. Este tratado foi fruto de uma barganha subjacente ao reconhecimento internacional da independência do Brasil (PARRON, 2009, p. 21). Esse tratado encontrou muita resistência no Brasil, principalmente na Câmara dos Deputados. Os deputados acusaram o Imperador de ceder demais aos interesses de Londres e alguns deles interpretaram o tratado como um desrespeito à soberania nacional e às instituições representativas da monarquia constitucional. Essa resistência ocorreu também na imprensa e no tecido social uma vez que era algo inimaginável

⁵¹ “Art. 98. O Poder Moderador é a chave de toda a organização política, e é delegada privativamente ao Imperador, como Chefe Supremo da Nação, e seu Primeiro Representante, para que incessantemente vele sobre a manutenção da Independência, equilíbrio e harmonia dos mais poderes políticos”.

o Brasil se manter sem o trabalho do braço negro. Esse tratado acabou se tornando um duro golpe sofrido pelo Imperador e certamente contribuiu para a sua abdicação que ocorreria em 1831 (PARRON, 2009; YOUSSEF, 2010; DRESCHER, 2011).

Nos anos seguintes, a repressão à imprensa, a guerra na Cisplatina, a falência do Banco do Brasil e a insatisfação com um arranjo institucional centralizado agravariam ainda mais a insatisfação com o monarca bragantino (YOUSSEF, 2010, p. 99). Em meio a diversas pressões internas e também externas – vale frisar que o período era de notável expansão dos ideários liberais os quais muniam de argumentos os críticos do governo centralizado do Imperador – D. Pedro I abdicou do governo, em 7 de abril de 1831, pondo um fim ao Primeiro Reinado no Brasil, o qual foi seguido pela Regência Trina Provisória. Este evento abriu o debate no Parlamento sobre a possibilidade de redesenhar o Estado Imperial centralista consagrado na Constituição de 1824. Tão importante quanto este debate, foi o assunto do tráfico negreiro transatlântico o qual tinha sido motivo de ampla campanha contra o ex-imperador (PARRON, 2009).

Devido à pressão internacional anti-tráfico e já às vésperas do Tratado anti-tráfico de 1826 entrar em vigor, os parlamentares brasileiros redigiram e aprovaram eles próprios uma lei para combater o tráfico de escravos no Brasil. A lei de 7 de novembro de 1831 determinava, em seu artigo 1º, que *“Todos os escravos, que entrarem no território ou portos do Brasil, vindos de fora, ficam livres”*. Essa nova lei previa processo criminal não apenas à tripulação dos navios apreendidos, mas a todos aqueles envolvidos no comércio escravo. Num primeiro olhar, essa lei pode parecer contraditória uma vez que os parlamentares que a aprovaram foram majoritariamente contra o tratado com a Inglaterra, o qual tinha os mesmos objetivos. Mas, há explicação para essa medida.

Em primeiro lugar, do ponto de vista da intenção e dos interesses dos parlamentares brasileiros, esta lei foi uma medida para demonstrar aos britânicos a soberania dos órgãos representativos brasileiros, em que a regulação supressora do tráfico ganhou autonomia em face dos artigos do tratado anglo-brasileiro. Ou seja, o Brasil poderia banir o tráfico por si só, e não devido à ingerência dos ingleses (PARRON, 2009). Além deste aspecto, alguns autores, a exemplo de Carvalho (2008, p. 301) e Bethell (1976, p. 80), alegam que após a assinatura do Tratado de 1826, houve um grande investimento no tráfico de escravos considerando-se que esse tráfico terminaria nos três anos seguintes, o que teria levado a uma abundância de

escravos naquele período⁵². Essa abundância de escravos, decorrente da importação dos últimos anos também teria influenciado e facilitado a aprovação da lei de 1831.

Outra razão a qual requer alguma consideração trata-se de que a pressão pela abolição do tráfico já não partia apenas dos ingleses. Neste período, alguns setores da sociedade brasileira se manifestavam contrários à continuação do comércio de escravos, por diversas razões. Muitos oponentes ao tráfico o faziam pelo medo de que a crescente importação de africanos levasse a uma africanização do país. Para estes era preciso injetar sangue europeu na população do Brasil. Além disso, havia o receio de que o tráfico criasse condições favoráveis à eclosão de grandes revoltas escravas como a que ocorrera no Haiti. Mas havia também quem defendesse a abolição do tráfico tomado pelo sentimento de condenação à escravidão e aos horrores daquele comércio (ALBUQUERQUE & FRAGA FILHO, 2006, p. 58; RODRIGUES, 2000; AZEVEDO, 1996, 2004).

A interpretação de que esta lei seria apenas para mostrar aos ingleses a soberania nacional brasileira, levou muitos autores a reduzirem essa lei ao verbete “lei para inglês ver”. Parron (2009, p. 66-73) alega que essa lei deve ser vista não apenas como uma “letra morta”. Para esse autor, a aprovação e o futuro da lei de 1831 não podem ser isolados do quadro internacional nem da conjuntura política doméstica. Primeiramente, porque foi essa lei que deu o enquadramento institucional para a evolução do debate e das ações sobre o assunto nos anos subsequentes. Ela foi fundamental para as ações do governo regencial no combate ao tráfico negreiro entre 1831 e 1834, em conformidade com a pressão internacional, enquanto isso foi possível. E, além disso, ela foi importante para os antiescravistas e pessoas ilegalmente escravizadas que passaram a ter um argumento legal para sustentar suas defesas contra o tráfico e contra a própria escravidão.

Inicialmente, nos primeiros anos após a aprovação da lei anti-tráfico, Diogo Antonio Feijó, como Ministro da Justiça, implementou diversos atos administrativos e uma ampla campanha para inibir o tráfico de escravos no Brasil. Obstáculos institucionais importantes estavam sendo criados para evitar a transformação do contrabando negreiro em atividade comercial volumosa, estável e garantida. As ações do governo, de fato, ameaçavam libertar os escravos e prender os fazendeiros e comerciantes. Feijó, ao vencer as eleições para o cargo de regente

⁵² Bethell (1976, p. 80) ressalta que o comércio mais que duplicou nos três anos que precederam a lei de 1831, tendo entrado no país em torno de 175.000 escravos, o que ocasionou uma queda de 50% nos preços entre 1830 e 1831.

do Brasil, em 1835, além de novas medidas anti-tráfico, seu governo também implementou importantes reformas liberalizantes no governo imperial. No geral, acirraram as medidas contra o comércio escravo no Brasil (PARRON, YOUSSEF & ESTEFANES, 2014, P.145; PARRON, 2009).

De alguma forma, tais reformas se concentraram no Ato Adicional promulgado em agosto de 1834, sendo essa a primeira reforma da Constituição do Império. Dentre as suas principais medidas reformistas devem-se destacar: a) limitação das atribuições do poder moderador; b) concessão de maiores poderes ao legislativo; c) supressão do Conselho de Estado e criação das Assembleias Legislativas provinciais, concedendo-lhes autonomia administrativa; d) descentralização da justiça através dos juízes da paz. Essa reforma teve como objetivo principal a descentralização política e administrativa da política imperial vigente desde a Constituição de 1824 (DOLHNIKOFF, 2003).

Contudo, fatores novos que emergiram no contexto minaram tanto os esforços no combate ao tráfico quanto os avanços na política liberal. No cenário doméstico, dois fatores foram importantes para mudar a trajetória das reformas que estavam ocorrendo: as insurreições da primeira metade dos anos 1830 e a emergência da cafeicultura brasileira. Quanto às insurreições, a década de 1830 foi marcada por várias rebeliões escravas que atemorizaram as elites senhoriais e o governo das Regências. Duas das mais importantes foram a Revolta dos Carrancas (1833), em Minas Gerais, e Revolta dos Malês (1835), ocorrida no Bahia. A Revolta dos Carrancas foi um evento de grandes proporções e enormes repercussões. Nesta rebelião os escravos assassinaram vários membros da família dos Junqueiras⁵³ e mais dezenas de outros brancos, causando temor e alerta entre os proprietários de escravos e autoridades de toda a região⁵⁴ (ANDRADE, 1996; 2011; PIROLA, 2012). Quanto à Revolta dos Malês, essa também foi de grandes proporções, terminou com dezenas de mortos, mais de quinhentas pessoas indiciadas e punidas com açoites, prisões, deportações, sendo quatro executadas em praça pública (ALBUQUERQUE & FRAGA FILHO, 2006, p. 135-8).

⁵³ Família do Deputado Geral da Província de Minas Gerais e fazendeiro de grande prestígio Gabriel Francisco Junqueira.

⁵⁴ Pesquisas de Pirola (2012) e de Andrade (2011) apontam seguramente que a revolta de Carrancas repercutiu diretamente na origem da lei de 10 de junho de 1835, a qual decretava pena de morte para os escravos envolvidos em crimes de insurreições e de assassinatos dos seus senhores, familiares e propostos. De acordo com essa lei, escravo condenado era escravo enforcado. Os escravos envolvidos na Rebelião de Carrancas foram amplamente punidos, sendo 16 deles com a pena de morte.

Este contexto de insurgências contribuiu para reforçar a imagem racial dos senhores sobre os africanos como elementos selvagens, inferiores e desumanos, ao ponto de se constituir como uma ameaça à vida e à ordem social vigente nas sociedades escravistas. Logo, os governos provinciais enrijeceram o controle social e a violência buscando estancar a luta dos negros pela liberdade. Para além dessas medidas, os conservadores começaram a atribuir o atual quadro de levantes e desordem social às recentes reformas promovidas pelo governo regencial (JANCSÓ, 1997).

Mas, o principal fator para a obstrução das reformas liberalizantes em curso, foi a expansão da cafeicultura no Vale do Paraíba, a qual demandava maior ingresso de africanos no Brasil em detrimento da lei anti-tráfico. Esses dois fatores inter-relacionados – as ameaças das insurreições e a expansão da cafeicultura – levaram os cafeicultores e o próprio parlamento – sendo muitos dos parlamentares proprietários terras e de escravos – a demandarem um governo mais forte e centralizado para conter as insurreições e para garantir a mão de obra para a cafeicultura em ascensão. Daí, a partir de 1834 se tornou cada vez mais acentuada a tendência à rearticulação do comércio negreiro. Logo, o governo de Feijó começou a perder o controle sobre o Estado que tinha ajudado a reformular (PARRON, YOSSEF & ESTEFANES, 2014, p. 146-147).

Neste período, liderado pelos mineiros Bernardo Pereira de Vasconcelos e Carneiro Leão, surgia um grupo na política brasileira, mais precisamente no parlamento, que ficou conhecido por *Regresso* a partir do qual se daria origem ao “Partido Conservador”, em 1836. Este grupo teve como uma de suas principais bandeiras a revogação da lei anti-tráfico de 1831, ou seja, a reabertura do comércio transatlântico de escravos. A campanha de Vasconcelos e de seus aliados pela reabertura do tráfico negreiro teve amplo desdobramento nos espaços públicos do Rio de Janeiro. O deputado usava de seus próprios recursos – o jornal *O Sete d’Abril* – para disseminar a plataforma política dos regressistas. Os proprietários de escravos de várias províncias se viram representados neste projeto político. Ao ganhar apoio de diversos segmentos, a campanha iniciada por Vasconcelos constituiu uma ampla aliança política pró-escravista (PARRON, 2009, p.106-107; YOUSSEF, 2010, p. 182-183).

Para Bosi (1988, p. 4-10), tratava-se da origem de um núcleo conservador na política brasileira capitaneado pelos grupos escravistas. Para esse autor, tais grupos constituíram uma ampla aliança estratégica entre as oligarquias mais antigas do açúcar nordestino e as mais novas do café no Vale do Paraíba, incluindo as firmas exportadoras, os traficantes negreiros,

os parlamentares que lhes davam cobertura e o braço militar. Bosi observa que essa aliança política foi construída no exato momento (anos 1834 e 1837) em que o café se tornava o centro da economia brasileira. Daí, os cafeicultores demandaram a reabertura do tráfico. Essa foi exatamente a bandeira do Partido Conservador, a partir de então, apropriado pelos escravistas. Bosi frisa que, neste período até a década de 1850, o sistema partidário – tanto o Partido Liberal quanto o Partido Conservador – e o parlamento, se alinharam na defesa dos interesses oligárquicos da grande aliança dos grupos escravistas.

Parron (2009, p.11) argumenta que neste período surgiu no Brasil uma “política da escravidão”, entendida como “uma rede de alianças políticas e sociais costuradas em favor da estabilidade institucional da escravidão, que, por sua vez, consistia no emprego dos órgãos máximos do Estado nacional brasileiro em benefício dos interesses das classes senhoriais”. Essa política “foi sendo historicamente construída e reinventada conforme as conjunturas nacionais e internacionais por meio de diversos órgãos liberais, sobretudo a Câmara dos Deputados e o Senado”. Para esse autor, o parlamento imperial teve um papel decisivo no rumo das políticas que sustentaram o contrabando negreiro, mesmo após sua proibição. Parron (*idem*, p. 11-12) ressalta que seria incorreto dizer que a política da escravidão existiu desde sempre no Parlamento brasileiro; ela é datada e existiu entre os anos de 1835 até 1865. Sua própria definição pode ser subdividida em duas chaves, cada qual relativa a um momento histórico particular. A primeira seria a *política do contrabando negreiro* (1835-1850), e a segunda seria a *política da escravidão na era pós-contrabando* (1850-1865), uma política destinada a beneficiar as regiões de plantação mais capitalizadas do país⁵⁵.

Concretamente, essa política da escravidão consistiu numa série de medidas políticas e administrativas tomadas a partir de 1835. O tráfico negreiro dificilmente poderia reaparecer na forma de contrabando intenso sem a anuência articulada de autoridades e estadistas imperiais. E, se realmente quisesse acobertar o contrabando à revelia da maior potência mundial da época, a Grã-Bretanha, o Império precisava criar um quadro institucional estável em âmbito doméstico (PARRON, 2009). Como constituintes dessa política do contrabando, algumas das principais medidas foram⁵⁶:

⁵⁵ Essa segunda política concebida por Parron será abordada mais abaixo.

⁵⁶ Essas medidas foram retiradas das obras de Parron (2009); Parron, Youssef e Estefanes (2014); Pirola (2012); Carvalho (2008).

- Reinterpretação do Ato Adicional que havia sido implementado desde 1834 e que conduziu a medidas descentralizadoras. As novas medidas retornaram a um governo centralizado. Retirou-se o poder das províncias de criar cargos judiciários e de indicar ocupações para postos policiais. Criou o cargo de chefe de polícia para cada província, o qual, designado pelo Executivo, deteve o controle de inúmeros postos menores. A partir dessas medidas, esperava-se não somente um controle maior das insurreições escravas, mas também já se contava com um poder policial conivente com o tráfico negreiro.
- Revisão do Código do Processo Criminal (1839-1841). Estabeleceu-se que as funções do juiz de paz passariam para as mãos da nova figura do delegado; todos os cargos policiais e judiciários do Império (juizes de direito, de município, delegados, promotores etc.), à exceção do enfraquecido juiz de paz, passariam para a dependência do Ministro da Justiça. Da mesma forma que a medida anterior, trata-se de mecanismos para acobertar o tráfico negreiro.
- Novo modo de administrar as insurreições escravas. Para conter a onda de insubordinação dos escravos, endureceu-se o sistema penal do Império, com destaque para a lei de 10 de junho de 1835 que instituiu a pena de morte para os escravos insurgentes contra seus senhores.
- Mudança no Ministério da Marinha. Este órgão fundamental no combate ao tráfico negreiro foi ocupado pelo fazendeiro e político Rodrigues Torres, da província do Rio de Janeiro.
- Pressão para que Ministros e Gabinetes fizessem vistas grossas ao tráfico.
- Recusa de novos acordos com a Inglaterra.

Com esse conjunto de medidas, acompanhadas do golpe da maioria de D. Pedro II, em 1840, a centralização monárquica se refez e decretou o fim do período regencial. O novo imperador restaurou o Estado centralizador ao varrer as reformas iniciadas a partir do Ato Adicional de 1834. Com D. Pedro II, o Poder Moderador e o Conselho de Estados foram restabelecidos. As mais diversas indicações para os cargos judiciários e de polícia retornaram definitivamente para o poder central. Todo o funcionalismo da justiça e da polícia passou a ser controlado pelos ministros da Justiça e do Império. O único juiz eleito, o juiz de paz, perdeu boa parte de suas atribuições em benefício dos delegados e subdelegados de polícia. Estabeleceram-se as “condições de segurança”, que garantiam a participação da classe dominante no governo. As reformas levadas a cabo pelos regressistas beneficiaram

diretamente os proprietários de escravos, os cafeicultores e os traficantes de escravos (CARVALHO, 2008, p. 255; COSTA, 2010, p. 1).

Os proprietários da grande lavoura alcançaram seus objetivos: minaram a lei anti-tráfico de 1831 e restabeleceram a tráfico negreiro pela via do contrabando. Após 1831 todo o tráfico se enquadrava literalmente na categoria de ilegal. Os números são elucidativos. Para compreender o efeito da política de contrabando, é necessário dividir o tráfico ilegal em duas fases. Na primeira, entre 1831 e 1834, entraram no Brasil cerca de 40 mil escravos – o equivalente a 6% do total contrabandeado de 1831 a 1850. Neste período, nos primeiros anos de vigência da lei, o governo de Feijó buscou, de fato, fazer cumprir a lei. Entre 1836 e 1839, quando já estava em operação a política do contrabando, foram importados 270 mil africanos para o Brasil. O número total, entre os anos de 1831 e 1850, alcançou quase 740 mil pessoas trazidas para a escravidão à revelia dos tratados internacionais e das próprias leis nacionais (PARRON, 2009, p. 138).

Que interesses estavam em jogo com essa prática? Quais os desdobramentos na dinâmica política? Parron (2009, p. 128-129) explica que os dados disponíveis demonstram que a região do centro-sul (Rio-Vale-Minas) absorveu 574.000 dos 738.000 cativos aportados em todo o Brasil entre 1831 e 1850, cifra que, em números relativos, perfaz exatamente 78% do montante total. Esses números permitem supor que o contrabando não foi um fenômeno de envergadura nacional, mas foi fruto de interesses regionais que se sobrepuseram às demais regiões brasileiras, submetidas assim a enormes custos diplomáticos de uma ação antijurídica sem usufruir seus supostos benefícios.

Apenas no século XIX, entre 1800 e 1850, entraram no Brasil cerca de 2 milhões escravos. Ao considerar esses números, conclui-se que 37% desses foram escravizados ilegalmente no país (CHALHOUB, 2012, p. 35). Ironicamente, foi nos quadros do Estado nacional imperial que a escravidão se expandiu com mais rapidez e força no Brasil. De fato, o consentimento das autoridades públicas e o uso dos braços do Estado foram cruciais para garantir a prática do tráfico negreiro ilegal e para acobertá-lo de modo a sustentar o lucrativo escravismo brasileiro. Todo esse tráfico negreiro ilegal em nível sistêmico (1835-1850) decorreu de um misto entre interesse político e econômico que possibilitou as alianças necessárias para a sua concretização. Através de suas reformas políticas e administrativas, os regressistas cumpriram o papel obscuro de promover a fiança aos senhores de escravos de que o tráfico, deliberadamente, não seria punido (CONRAD, 1975; CHALHOUB, 2012; PARRON, 2009).

Por fim, as decisões e as políticas defendidas e adotadas por essa aliança pró-escravagista tiveram efeitos políticos e econômicos significativos que deixaram suas marcas na política e na sociedade brasileira em geral e, em particular, no sistema escravagista e nas relações raciais que a acompanhavam. Alguns desses efeitos foram: a) a política do contrabando contribuiu para que o Vale da Paraíba se despontasse como o maior produtor mundial de café entre os anos 1837 e 1850, tornando a classe dos cafeicultores poderosa econômica e politicamente ao longo de todo o Segundo Reinado; b) a constituição de uma ampla aliança política, envolvendo atores estatais e não estatais, que conseguiu moldar as instituições e as políticas públicas de acordo com seus interesses políticos oligárquicos, inclusive garantindo a escravidão e reprimindo os movimentos de oposição a mesma; c) a instituição de diversos mecanismos que tornaram possível a continuidade ilegal do contrabando de escravos, em larga escala, e da escravidão ilegítima de centenas de milhares de negros.

4.3 A Lei de Terras, a supressão do tráfico e seus desdobramentos: o início da crise do sistema escravocrata no Brasil

Na década de 1840, intensificava-se a expansão e a concentração da propriedade cafeeira, que não parava de acelerar, engendrando os mais vastos latifúndios. E, de extrema relevância, era o fato de que a Inglaterra aumentava as pressões contra o tráfico negreiro que parecia estar com os dias contados, e isto trazia grandes preocupações uma vez que o trabalho agrícola era baseado na mão de obra escrava. A primeira alternativa à mão de obra escrava, na visão dos proprietários de escravos, era a imigração europeia. Este cenário de expansão dos latifúndios e do eminente fim do tráfico negreiro foi fundamental para a aprovação da Lei de Terras no Brasil, em 1850. Na visão de Carvalho (2008, p. 347), o problema da terra chegou à arena decisória somente por sua vinculação com o problema mais sério do suprimento da mão de obra para a grande propriedade. A percepção da elite de como andava a questão da escravidão e da imigração estrangeira determinou o seu interesse pela questão da estrutura fundiária no Brasil.

Nenhum tratado ou lei havia dado conta de abolir o comércio de escravos para o Brasil, que era praticado até mesmo pelo próprio governo que negociava escravos contra suas próprias leis (CONRAD, 1975, p. 31-2). Em 1850, a Grã-Bretanha endureceu com o Brasil. O governo britânico ameaçou enviar navios de guerra para os portos brasileiros e praticar ataques navais.

Somente assim, sob o foco da forte ameaça britânica, o governo brasileiro tomou medidas para efetivamente por fim ao tráfico de escravos. Foi assim que a Câmara dos Deputados votou, em 4 de setembro de 1850, a lei nº 581, que colocara um fim ao tráfico negreiro no Brasil. Desta vez, a lei foi respeitada. Em 1849, 54.000 africanos foram importados para o Brasil, caindo este número, em 1850, para 23.000; um pouco mais de 3000 no ano seguinte, e somente 700 em 1852 (Graham, 1973, p. 170-171). A literatura é praticamente unânime em afirmar que a pressão inglesa foi o fator decisivo para que a extinção do tráfico ocorresse neste momento.

Certamente não foi coincidência, e isso é digno de nota, exatamente 14 dias após a aprovação da lei que colocara um fim ao tráfico negreiro, a Lei de Terras foi sancionada no Brasil. No dia 18 de setembro de 1850, após oito anos na Câmara o projeto de lei para regulamentar a terra deu origem à Lei 601, denominada Lei de Terras. Nos termos de Sampaio (1996, p. 197), a aprovação dessa lei, 30 anos após a independência, configura um momento crucial no processo de constituição do Estado e da própria classe dos proprietários de terras. Na interpretação de Carvalho (2008, p. 341), a preocupação com a substituição dos escravos fez com que os conservadores se apressassem na aprovação da lei logo que o comércio negreiro foi banido. Isto, por uma razão básica: com a previsão do fim da escravidão, era preciso fazer da terra uma fonte de lucros e evitar que os futuros libertos e imigrantes ocupassem as terras e deixassem de vender sua mão de obra.

Até então, o Brasil não possuía uma regulamentação em relação às terras. A forma mais comum de se apropriar da terra era o apossamento (a prática de chegar, ocupar e tomar posse, sem qualquer regulamentação ou controle estatal) que se expandia sem qualquer controle. Em 1842 o Conselho de Estado havia formulado um projeto para normatizar a questão da terra no Brasil. Este projeto visava, essencialmente, dois objetivos: regularização da propriedade territorial (evitar a posse e elevar o preço da terra) e a viabilização de mecanismos para financiar e estimular a imigração estrangeira para substituir o braço escravo, tendo em vista o fim do tráfico negreiro. O projeto suscitou intenso debate entre os parlamentares e, inicialmente, recebeu uma grande resistência dos proprietários rurais que temiam a ingerência do Estado em suas propriedades ou que tivessem de arcar com os custos da colonização estrangeira (CARVALHO, 2008). O projeto somente veio a ser aprovado, então, em 1850.

Na dimensão política, vale destacar a importância da Lei de Terras para o processo de construção e consolidação do Estado Imperial após a independência. Para a Coroa, era

indispensável a regulação e a administração dos conflitos em torno da terra e o controle sobre as chamadas terras devolutas. Ou seja, a Lei de Terras estava entrelaçada aos objetivos econômicos da classe proprietária e, ao mesmo tempo, aos interesses do governo imperial em se consolidar enquanto Estado Nacional Imperial (GUIMARÃES, 1964, p. 112-3; CHRISTILLINO, 2010; SILVA, 1996). De acordo com Christillino (2010, p. 19-20; 215), na medida em que o regulamento da lei centralizou todo o processo de legitimação e regulamentação da terra nos presidentes das províncias, que por sua vez eram subordinados à Coroa, isso implicou um reforço do poder político da Coroa junto à classe proprietária. A arbitragem sobre os conflitos criou um importante instrumento de barganha junto aos chefes locais. O título de propriedade era obtido, geralmente, por aquele que possuísse a maior ligação política com a presidência da província. Sampaio (1996, p. 197), em poucas palavras expõe com precisão o sentido desta lei:

Para consolidar-se, o novo Império precisava pôr fim ao verdadeiro caos que reinava na ocupação das terras inexploradas desde os tempos da Colônia – desordem que provocava conflitos, muitas vezes violentos, entre clãs de senhores de terras, gerando instabilidade prejudicial à ordem pública e à própria posição da classe na estrutura do novo Estado. Outro fator que contribuía para tornar premente a necessidade dessa decisão era a perspectiva inexorável da extinção da escravatura. Os grandes fazendeiros perceberam que era indispensável vedar aos futuros libertos e aos imigrantes que fossem trazidos para substituí-los a livre ocupação das terras vazias, pois, se assim não fosse, ficariam sem mão-de-obra para tocar suas lavouras.

A partir do estabelecimento da Lei de terras, de acordo com seu artigo 1º, a terra só poderia ser adquirida através da compra, não sendo permitidas novas concessões de sesmaria, tampouco a ocupação por posse. Antes da promulgação da Lei de Terras, os lotes eram cedidos gratuitamente aos colonos, que se instalavam por conta própria, por conta do governo ou por conta das companhias de colonização. Após essa lei, em regra, o governo cedia gratuitamente as terras às companhias, que por sua vez as revendiam aos imigrantes em condições lucrativas. Com a previsão de que o escravo deixaria de ser uma mercadoria rentável, através desta lei, governos e proprietários esperavam dinamizar o mercado das terras tornando a terra uma mercadoria valiosa. Para Cavalcante (2005, p. 5), neste aspecto a Lei de Terra é significativa, pois, “a partir dela a terra deixou de ser apenas um privilégio e passou a ser encarada como uma mercadoria capaz de gerar lucros”.

A Lei de Terras, de acordo com a visão dominante na literatura, foi um fracasso nos seus propósitos formais mais essenciais. Ela não atingiu satisfatoriamente dois de seus principais objetivos: a regularização das propriedades e o estímulo à imigração europeia

(CAVACANTE, 2005; SILVA, 1996; CARVALHO, 2008; HOLLOWAY, 1984; MOTTA, 1998). No entanto, embora não tenha sido seu objetivo declarado, esta lei tornou o acesso à terra cada vez mais difícil aos trabalhadores nacionais, incluindo aí a grande maioria dos negros e mulatos.

Com o tráfico suprimido, devido à perda de sua principal fonte de renovação a escravatura sofreu um duro golpe, uma vez que a população de escravos no Brasil passou a diminuir naturalmente. Os efeitos econômicos, demográficos e políticos dessa medida foram evidentes. A partir dessa decisão o sistema de escravidão começou a se desarticular e o país iniciou a transição gradual para a emancipação dos escravos. Na contramão da escravidão, inicialmente, iniciou-se no Brasil o processo de urbanização e modernização a partir dos anos 1850. O ritmo das transformações inicialmente foi lento, mas o suficiente para preocupar os partidários das antigas instituições. Neste período, as primeiras transformações consistiram na construção de estradas, na aplicação de novas técnicas de transporte e de produção, no investimento em maquinaria e técnicas de melhoramento da produção agrícola e industrial, e na formação de novos centros urbanos. Este novo cenário, cada vez mais, demandava não só investimento de capital, mas também exigia trabalhadores com certa qualificação, capazes de manobrar as novas tecnologias e sustentar o progresso. Esse processo foi cada vez mais percebido como incompatível com o trabalho escravo e, por isso, serviu como estímulo à busca do trabalho livre (COSTA, 1966; GRAHAM, 1973; BETHEL, 1976).

O processo de urbanização e modernização trouxe novos grupos urbanos e novos atores para o cenário político. Tratava-se, principalmente, dos profissionais liberais (engenheiros, médicos, advogados), industriais, intelectuais e os oficiais militares. Parte significativa desses novos sujeitos urbanos começou a adotar novos valores e novas ideias que não se coadunavam com a sociedade escravocrata do momento. Para Graham (1973, p. 41), “esta nova classe era inteiramente indiferente à vida rural e descrente nos valores aristocráticos [...] Estes homens se encontravam numa situação nova, na qual os antigos preceitos não eram mais cabíveis”. Este processo de construção de valores oponentes ao escravismo foi mais acentuado principalmente nos anos 1860, sob a influência dos impactos da Guerra do Paraguai e da Guerra Civil nos Estados Unidos. Este período foi marcado pela emergência de importantes líderes abolicionistas que iriam participar efetivamente na luta pela abolição nos anos 1870 e 1880.

Contudo, a supressão do tráfico negreiro e o início de uma conjuntura desfavorável ao sistema escravista, não significou ausência de resistência e de mobilização da classe escravocrata. Parron (2009) caracteriza a reação dessa classe, nesse novo contexto, de *política da escravidão na era pós-contrabando*. Esta política perdurou entre 1850 e 1865. Ela foi possível durante o governo de *conciliação*⁵⁷, período em que houve um acordo entre os dois partidos dominantes e o governo em tomar medidas para assegurar a escravidão, uma vez que o tráfico já não era mais possível. Parlamentares de todas as cores concorreram para a política da escravidão, que consistiu, antes de qualquer coisa, em manter ou induzir condições para a reprodução da escravidão no tempo como meio de desenvolvimento econômico do Estado nacional. Efetivamente, Parron destaca que essa política consistiu em três medidas do governo: a) blindar o Parlamento contra discussões sobre o cativo; b) fomentar a imigração; c) investir no tráfico interprovincial de escravos.

Entre final dos anos 1840 e início dos anos 1850 a disputa política em torno da escravidão começou a ficar mais acirrada. De um lado, abolicionistas buscavam elevar a questão escravidão ao debate público e, possivelmente, atingir o centro decisório do império. De outro lado, o governo e o parlamento visavam justamente o oposto, ou seja, alijar a questão da escravidão da agenda política nacional. Ademais, o governo agiu ativamente para proteger os interesses da grande lavoura de café do eixo sul-sudeste do Brasil através de medidas como: facilitação do tráfico interprovincial de escravos, a política de imigração e colonização europeia e a nova política da terra⁵⁸, como já exposto acima através da Lei de Terras.

Durante toda a primeira metade do século XIX, houve tentativas políticas para promover a colonização europeia, mas, rotineiramente, com poucas exceções, tais políticas não foram bem sucedidas. Apesar dos incentivos oferecidos pelo governo imperial, vários obstáculos funcionavam como desmotivadores à vinda do colono estrangeiro: a concorrência com o trabalho escravo, a economia tipicamente rural, a estrutura de monopólio da terra existente no Brasil, e a existência de alternativas mais promissoras tais como Estados Unidos e até mesmo

⁵⁷ A mais reconhecida realidade dos quinze anos, de 1850 a 1865, foi a estabilidade política do regime através da *política de conciliação* empregada por D. Pedro II. Durante este período, o Imperador e seus conselheiros conseguiram diminuir consideravelmente as desavenças políticas e partidárias. Além disso, através de concessões de títulos da nobreza ou cargos ministeriais, atraiu também os líderes de movimentos de protesto. A *conciliação* foi uma vitória para o sistema político antigo e para aqueles que desejavam manter um *status quo*. Este período foi nulo em matéria de reformas políticas (CARVALHO, 2008; GRAHAM, 1973, p. 31-35).

⁵⁸ Parron (2009) descreve com detalhe cada uma dessas medidas. O autor apresenta uma diversidade de dados documentais que demonstram como o governo e o Parlamento, deliberadamente, investiram nessas medidas para proteger a escravidão neste período.

a Argentina. Entre 1850 e 1860, aproximadamente 7.000 colonos estrangeiros entraram no Brasil. Entre 1861 e 1871, as estatísticas registraram apenas 1.600 - números eram desalentadores para os fazendeiros (COSTA, 1966; CONRAD, 1975; ANDREWS, 1998).

Diante das dificuldades encontradas para avançar na imigração estrangeira, houve propostas para que os fazendeiros recorressem ao trabalhador livre nacional. Mas, esta opção parecia impossível à maioria dos fazendeiros que, nesta época, consideravam este trabalhador pouco produtivo, arreado ao trabalho e voltado à vadiagem (ANDREWS, 1998, p. 126). Este quadro, associado aos efeitos cognitivos do racismo científico e da crença na vadiagem negra tornava os fazendeiros extremamente pessimistas em relação à perspectiva de lidar com os trabalhadores brasileiros. Para os “potentados do café” afirma Kowarick (1994, p. 13) os trabalhadores livres nacionais eram cada vez mais encarados como “vadios, carga inútil, desclassificados para o trabalho”.

Na sua maior parte, a solução encontrada para a ameaça da falta de braço para lavoura foi encontrada no tráfico interprovincial de escravos que consistiu no fluxo de escravos das províncias do Norte para o Sul, na finalidade de atender aos interesses dos grandes fazendeiros do café. Entre os anos de 1850 e 1865 quase 90 mil escravos foram deslocados do Norte/Nordeste para os mercados de São Paulo e Rio de Janeiro. Em 1874, mais da metade de todos os escravos do Brasil estavam localizados nas quatro principais províncias da produção do café e apenas cerca de um terço dos escravos estavam vivendo nas onze províncias nortistas. Assim, o Nordeste se tornou o grande centro abastecedor de escravos das províncias do Sudeste. Essa migração interna supriu momentaneamente a necessidade de braços nas lavouras cafeeiras (COSTA, 1966; PARRON, 2009).

Inicialmente vital para a reposição e manutenção da mão de obra escrava nas fazendas de café, o tráfico interno de escravos contribuiu para formar as bases sociais e políticas que colocariam um fim na escravidão. Ele causou um desequilíbrio regional da presença de escravos de modo que ocorreu uma grande concentração de escravos nas fazendas cafeeiras do eixo Rio, Minas e São Paulo, e uma redução substantiva do número de escravos no Nordeste. Dessa forma, o trabalho escravo começou a perder importância não apenas nessa região, mas em todo o Brasil. A partir daí, houve uma relativa disposição das províncias nortistas para aceitar a emancipação e efetuar uma transição prematura para o sistema de trabalho livre. Já em 1866, o Relatório do Ministro dos Negócios da Agricultura registrava que, no Ceará, a substituição do braço escravo pelo livre estava muito avançada e, em 1870,

em alguns distritos de Pernambuco, era maior o número de trabalhadores livres do que de escravos. O processo de desagregação do sistema escravista ocorreria mais aceleradamente, na realidade, a partir dos anos 1870, devido às novas condições que dominavam a conjuntura socioeconômica do país (CONRAD, 1975, p. 77-83; COSTA, 1966; PARRON, 2009).

Do outro lado do Atlântico, a escravatura fora abolida nos Estados Unidos durante a Guerra Civil, em 1863. A abolição nos Estados Unidos provocou um impacto nos sistemas escravistas que vinham garantindo sobrevivência relativamente estável, tanto em Cuba quanto no Brasil. Este foi um exemplo claro de um evento internacional que teve efeitos relevantes na arena política nacional ao sacudir as bases políticas e ideológicas que sustentavam o escravismo no Brasil. Os pró-escravistas brasileiros deixaram de ter o Sul dos Estados Unidos como um modelo de desenvolvimento e de progresso. Do outro lado, os abolicionistas tomaram a emancipação nos Estados Unidos como um incentivo para a abolição.

No âmbito interno, durante o período em que o país estava em guerra com o Paraguai (1865-1870), surgiram sinais encorajadores de que o sentimento abolicionista estava ganhando terreno nos círculos políticos mais influentes. Um exemplo que ilustra este novo momento foi o anúncio do imperador D. Pedro II, em agosto de 1866, de que “a emancipação dos escravos, uma consequência necessária da abolição do tráfico negreiro, é apenas uma questão de forma e oportunidade”, e que assim que terminasse a guerra com o Paraguai, o governo lhe daria prioridade (BETHELL & CARVALHO, 2009; COSTA, 1966).

Em síntese, os anos 1850 e 1860 foram marcados por mudanças significativas na trajetória do escravismo no Brasil. Após mais de três séculos de domínio do cativo e de contínuo descaso dos sucessivos governos em garantir o cumprimento de qualquer medida que viesse assegurar o bem-estar dos negros, um conjunto de processos e de eventos ocorreram constituindo um cenário que começou a minar e escarvava neste país. O fim do comércio de escravos em 1850 foi uma decisão com efeitos dissolventes sobre a escravidão. O comércio interprovincial que se seguiu teve efeitos inesperados sobre a dinâmica e o equilíbrio do sistema escravista, fortalecendo-o na região Sul, mas minando-o na região Nordeste. O processo de modernização e de urbanização possibilitava, cada vez mais, a emergência de novos atores políticos e de novas ideias que não se coadunavam com a prática escravista. E, no âmbito internacional, além da contínua pressão pela erradicação do cativo, a abolição nos Estados Unidos foi um evento político que registrou a queda do “poder escravo” naquele país e estimulou a emancipação onde a escravidão ainda existia. O anúncio do Imperador

brasileiro de que a abolição era uma questão de “forma e de oportunidade”, reflete esta conjuntura e expressa a fragilidade que já acometia o escravismo no Brasil.

A partir de então, o tema da emancipação dos escravos e do destino dos negros neste país entra definitivamente para a agenda pública. O que se observou doravante foi a preocupação em fazer a abolição através de uma política planejada – *planned policy* –, de uma emancipação gradual que ocorresse sem sobressaltos e sem grandes transformações nas relações de poder existentes.

4.4 Da Lei do Ventre Livre à Abolição da Escravatura: um novo ciclo decisório

No Brasil, ao longo de toda a primeira metade do século XIX, as forças exógenas tiveram um papel maior do que as forças endógenas no processo que conduzia este país ao fim do cativeiro. O papel da Grã-Bretanha fora fundamental e preponderante no encadeamento dos eventos e do processo político rumo à emancipação ocorridos ao longo deste período (DRESCHER, 1995, p. 137). A partir de 1866, de acordo com Carvalho (2008, p. 305), iniciou-se um novo ciclo decisório que se revestiu de características bastante distintas. Embora as razões imediatas não sejam claras, a iniciativa veio da Coroa. Além do discurso em que fez referências promissoras sobre a abolição, o Imperador havia solicitado ao Conselho de Estado que elaborasse um projeto de emancipação.

Incitado pelo imperador, o Conselho de Estado já tinha começado a examinar um número de propostas para a gradual extinção da escravatura no Brasil. Ao fim da guerra com o Paraguai, em 1870, foi apresentado um projeto em que todas as crianças filhas de mães escravas seriam eventualmente livres. Após uma das mais prolongadas batalhas parlamentares, vinte anos após a supressão do tráfico negreiro, decisão que ajudaria a colocar um fim no sistema escravista aconteceu: em 28 de setembro de 1871, aprovou-se a Lei do Ventre Livre, formalmente denominada Lei Rio Branco. De acordo com essa lei, as crianças nascidas de mães escravas seriam livres ao atingir a maioridade; além disso, a lei também garantia aos escravos o direito de comprar sua liberdade e libertava todos os escravos de propriedade do Estado, dentre outras medidas (BETHELL, 1976, p. 364; ANDREWS, 1998).

Ao comparar essa nova decisão com a decisão que colocou um fim no tráfico de escravos em 1850, Carvalho (2008, p. 314) explica:

Distinguiam-se assim os atores e os parâmetros decisórios de 1871 dos de 1850. No último caso, o governo reagiria à forte pressão externa e implementara pela força a decisão tomada, enfrentando a forte oposição dos traficantes e contando com o apoio de um pequeno grupo de abolicionistas ainda pouco influente. Estava em questão antes de tudo a soberania nacional. Em 1871 o jogo foi todo interno: não havia pressão material externa e não havia mais traficantes. A iniciativa foi sem dúvida da Coroa, secundada pelo gabinete conservador e apoiada na imprensa abolicionista e parte do Partido Liberal. Segundo o depoimento de Joaquim Nabuco, fora o imperador “o principal impulsor e o principal sustentáculo da reforma de 1871”. [...] Mas um novo ator começara a surgir: os próprios escravos.

Mas, por que os legisladores que representavam os interesses agrários de suas várias províncias aprovaram uma lei que deixava a abolição tão próxima da realidade? A literatura é unânime em afirmar a importância da atitude de Dom Pedro e dos representantes das províncias do Norte sem as quais a lei não teria sido aprovada. O desequilíbrio regional da presença de escravos causada pelo tráfico entre as províncias causou uma variação no grau de compromisso para com a escravatura nas diversas regiões do país. Se as províncias nortistas tendiam para o trabalho livre decorrente dos efeitos do tráfico interprovincial, o oposto ocorria nas províncias cafeeiras cujos representantes votaram em peso contra a lei que libertava os ventres da escravidão (CONRAD, 1975; ANDREWS, 1998). Neste período, de acordo com Conrad (1975, p. 91) ainda não havia qualquer onda irrepreensível de sentimento emancipacionista entre a elite agrícola em qualquer parte do Brasil ou mesmo entre a população em geral. Havia, no entanto, uma disposição maior em quase todas as províncias fora da região do café para ceder ante a vontade do Imperador e à opinião mundial no sentido de aceitar uma legislação cuidadosamente planejada para preparar para o inevitável, embora prejudicando o menos possível os interesses estabelecidos.

Embora a Lei do Ventre Livre não tenha tido, de fato, impactos significativos imediatos na condição de vida dos escravos, ela teve alguns efeitos importantes. Primeiramente, ela desencadeou um debate nacional sem precedentes sobre a questão escravocrata, inclusive no meio popular; a lei também forneceu fortes argumentos para a campanha abolicionista dos anos 1880; por fim, de grande valia prática, foi que essa lei contribuiu para a diminuição dos escravos e para o aumento dos trabalhadores livres, minando aos poucos a escravidão. Essencialmente, ela propiciou a libertação de centenas de milhares de crianças, muitas das quais, na década de 1880, estariam entrando na idade produtiva e, como escravos, teriam representado um forte incentivo para prolongamento do cativo (CONRAD, 1975, p. 145-6).

Na realidade, não obstante à importância da Lei do Ventre Livre, desde o término do tráfico negreiro, uma sequência de eventos e de processos já havia começado a impactar nas molas

fundamentais da economia e da política escravista. Os dados extraídos do censo de 1872 demonstram que a escravidão já não era uma instituição tão robusta neste país. De acordo com esse censo a população livre do Brasil era de 8.419.672, o equivalente a 84,78%, e a população escrava era de 1.510.806, apenas 15,21% da população. Isto significava que no início dos anos 1970 a escravidão já demonstrava sinais de fragilidade. Nesta mesma década, um número crescente de profissionais liberais, comerciantes, militares e setores da imprensa já se mostravam claramente avessos à escravidão (FAUSTO 2006; COSTA, 1999).

A década de 1880, desde o início, foi marcada pela campanha abolicionista. O abolicionismo no Brasil, neste período, contou com diversas expressões que variaram na sua forma de manifestação e também nos seus objetivos. É possível identificar pelo menos três grupos ou tendências: o abolicionismo conservador, o abolicionismo radical e o abolicionismo popular dos próprios negros. O abolicionismo conservador pode ser identificado no que Domingues (2004, p. 56-60) denominou de abolicionismo institucional. Este movimento tentou negar a capacidade dos negros lutarem com suas próprias forças pela abolição e em grande parte, defendia uma luta antiescravista que operasse dentro da ordem, em tom conciliatório, e sem grandes rupturas com a ordem social, política e institucional. E apesar de lutar pelo fim da escravidão, esse movimento não tinha compromisso social com o destino dos escravos. A preocupação desses abolicionistas, de fato, era que para eles o regime escravista operava como um obstáculo à modernização econômica bem como à promoção da imigração europeia para o país (BALÁN, 1974).

O abolicionismo radical teve André Rebouças como um de seus principais representantes⁵⁹. Trata-se dos indivíduos e grupos que não se limitavam a propor simplesmente a extinção imediata da escravidão, mas também preconizavam a necessidade de reformas mais amplas na sociedade e na política para além da mera abolição. Para esses, os objetivos do abolicionismo não se limitavam à libertação dos escravos. Havia projetos de um sistema amplo de educação popular, de representação política, participação política em massa, alteração do sistema de propriedade das terras, igualdade religiosa, descentralização administrativa, oportunidades econômicas para milhões de negros e mulatos, dentre outros. Para esses reformadores, além da abolição, devia-se buscar a transformação do Brasil numa democracia social e política na qual os antigos escravos e a população rural empobrecida seriam preparados para participar

⁵⁹ Além de Rebouças podemos citar José do Patrocínio, Antonio Bento, Rui Barbosa, Joaquim Nabuco, dentre outros.

mais amplamente na vida nacional. Na realidade, esses abolicionistas já se preocupavam com a questão da desigualdade racial e da cidadania para os negros no pós-abolição (CONRAD, 1975, p.193-4).

Quanto ao abolicionismo popular, mantendo as tradições dos quilombos que resistiam à escravidão desde o século XVII, nos anos 1880 entrou em cena o movimento abolicionista popular, caracterizado pela rebeldia e pelo protagonismo dos próprios negros. Este movimento marcou a década com uma significativa contribuição para a efetivação da abolição. Ele atingiu seu momento crítico a partir de meados da década, aumentando vertiginosamente em número e em ação política. Ao utilizar como principal tática a fuga em massa das plantações, os negros minaram as bases da escravidão e aceleraram o processo de abolição. Foi enorme e surpreendente a capacidade de luta e de organização dos negros neste curto período. Em 1882 o Brasil contabilizava 1.262.801 escravos; este número caiu para 723.149 em 1887 (ALONSO, 2012; CONRAD, 1975). De acordo com Domingues (2004, p. 76), “a presença de negros livres ocupando as ruas, insuflando a violência, negando-se a obedecer às autoridades e realizando ataques organizados, significava uma grave crise institucional”.

Num curto tempo, estava em andamento uma volumosa participação popular, que se articulou nos níveis local, nacional e internacional contra a escravidão (ALONSO, 2012). A imprensa negra, articulada por atores abolicionistas com maiores recursos intelectuais e econômicos, denunciava os males da escravidão para o Brasil e para o Mundo. Este movimento foi fundamental para a mobilização abolicionista nas áreas urbanas mais desenvolvidas. A ordem e a legalidade precisavam ser restabelecidas, e a maneira encontrada pela elite para reassumir o controle social foi decretar a abolição. No ano de 1888, diante das fugas em massa dos escravos e da radicalização do movimento abolicionista, não havia mais como manter o sistema escravista. Neste cenário a princesa regente promulgou a Lei de 13 de Maio de 1888, denominada Lei Áurea, que extinguiu a escravidão no Brasil. No seu Art. 1, estava inscrito: “É declarada extinta desde a data desta lei a escravidão no Brazil”.

Um editorial do jornal *Rebate*, em 1898, comemorando o décimo aniversário da abolição explicou o acontecimento nos seguintes termos:

Não fugissem os escravos em massa das fazendas, rebelando-se contra os senhores [...] não fossem eles, em número superior a 20 mil, para o famoso quilombo da Jabaquara [fora da cidade portuária de Santos, um centro de agitação abolicionista], e talvez ainda hoje seriam escravos. ... A escravização acabou-se porque o escravo não quis mais ser escravo, porque o escravo rebelou-se contra seu senhor e contra a

lei que o escravizara (...). A lei de 13 de maio não foi mais do que a sanção legal – para que a autoridade pública não fosse desacreditada – de um ato que já estava consumado pela revolta em massa dos escravos (ANDREWS, 1998, p. 74).

Como a abolição foi um processo político e não meramente resultado das forças econômicas e sociais, é importante abordar sobre os atores políticos. Além do abolicionismo popular, outras forças políticas foram relevantes. Quanto à classe política, o apoio do imperador à abolição, mas, sobretudo a posição dos representantes do Norte e Nordeste foram fatores importantes no processo político. Os debates na Assembleia Geral de 1879 deixaram claro certa divisão regional de ideias e de interesses existente na casa legislativa. A tendência dos parlamentares nortistas em apoiar a extinção da escravatura se contrapunha à tendência dos parlamentares representantes dos interesses da região cafeeira da região Sul, em particular aqueles do eixo Rio, Minas e São Paulo.

Além disso, a força dos eventos – crescimento do trabalho livre em todo o país e o fato do Brasil ser o único país do mundo ainda escravocrata – fazia o abolicionismo crescer dentro do parlamento, principalmente entre os membros do Partido Liberal. Outro fator relevante foi a emergência do Partido Republicano em São Paulo, o qual foi aderido por muitos fazendeiros paulistas que se beneficiavam da imigração europeia e, por conseguinte, passaram a se posicionar em favor das forças antiescravistas. Na realidade, a coesão política e ideológica entre as elites que havia assegurado a manutenção da escravidão e a estabilidade institucional, por longo tempo, entrava em ruínas. O conflito intra-elites que às vésperas da independência havia sido evitado, nesta nova conjuntura, em relação à manutenção da escravidão, não era mais possível evitá-lo⁶⁰.

Mas, de modo geral, o papel que os fazendeiros desempenharam ao longo da década da abolição da escravatura possui interpretações divergentes. Graham (1973) atribui um papel importante aos “novos empresários” agrícolas de São Paulo, os quais, de acordo com esse autor, lutaram pela modernização da agricultura e recusaram o passado senhorial e a mão de obra escrava. Para esses novos empreendedores que chegaram tardiamente à cena econômica do país, o escravismo representava um obstáculo ao crescimento da economia e à imigração de europeus em grande escala para debelar o problema da escassez de mão de obra.

Conrad (1975, p. 157-179), por sua vez, sugere cautela ao afirmar que diversas evidências revelam que os compromissos dos fazendeiros com a escravatura foi muito diversificado.

⁶⁰ Sobre a cisão entre as elites neste período ver Costa (1999, p. 13-15; 338-9)

Quanto aos proprietários das plantações de café paulistas, apesar de existir indícios de que eles estavam mais dispostos do que os plantadores de outros lugares a adotarem soluções modernas para seus problemas econômicos, poucos deles, na realidade, afirma Conrad, mostraram alguma tendência para adotar um sistema de trabalho livre, até apenas meses antes da abolição da escravatura. Os plantadores de café de São Paulo, na verdade, constituíram um dos mais poderosos e obstinados grupos pró-escravatura no Brasil até a segunda metade de 1887, quando a situação nacional e local, mudando rapidamente, os forçou a realizar de uma só vez a conversão para o sistema de trabalho livre. Daí, para esse autor (*idem*, p. 178-9) há pouca razão para acreditar que esses proprietários simpatizavam com o abolicionismo. A verdade é que, como um grupo de interesses, eles não apoiaram o movimento. Até porque muitos deles eram também proprietários de grandes fazendas e de escravos.

Nesta perspectiva, diferente dos Estados Unidos onde a Guerra Civil foi um evento fundamental e determinante para extinguir a escravidão no país, no Brasil não houve um momento ou um evento desta magnitude e com efeitos tão poderosos. A abolição foi um processo político que aconteceu gradualmente e, em grande medida, sob o controle das elites políticas dominantes. Formalmente, afirma Drescher (1995, p. 133-4), a escravidão brasileira foi chegando ao fim de forma gradual, através da legislação parlamentar, e a abolição ocorreu em três estágios políticos maiores: a efetiva proibição do tráfico de escravos africanos em 1850; a passagem da lei do Ventre Livre em 1871; e a passagem da lei Áurea em 1888. O primeiro estágio acabou virtualmente com o recrutamento transatlântico de escravos; o segundo privou o sistema escravista dos meios de reprodução endógena; e o terceiro indicou o impacto da demolição extra-parlamentar da escravidão. O que se observa, na realidade, é que a abolição no Brasil ocorreu em consequência de uma série de reformas e de eventos ocorridos no âmbito nacional e internacional que gradualmente foi minando as bases institucionais e políticas da escravidão. Esse processo político, fundamentalmente, quebrou o grande consenso e a forte coesão política e ideológica que existia em torno da escravidão.

Contudo, a agenda mais progressista da abolição, aquela dos abolicionistas radicais que visavam outras medidas além da mera abolição, por diversas razões, não teve qualquer espaço no pós-abolição. Realizada no plano político-parlamentar pelas categorias dominantes, mais interessadas em libertar a sociedade do ônus da escravidão, do que em resolver o problema do negro, a abolição significou apenas uma etapa jurídica na emancipação do escravo que a partir de então foi deixado ao desamparo. Assim, o negro, marcado pela herança da escravidão e devido ao preconceito racial existente na sociedade brasileira permaneceu marginalizado.

Neste país, buscou-se uma nação livre da escravidão, mas não se discutiu políticas de integração social da população negra na nova ordem social competitiva. Após a abolição uma nova oligarquia, ainda predominantemente agrária, assumiu a liderança com a proclamação da República Federativa que veio atender aos seus anseios de autonomia, que o sistema monárquico unitário e centralizado não era capaz de satisfazer (BASTIDE & FERNANDES, 1971; FERNANDES, 1965; COSTA, 1966, p. 466-7).

Enfim, em termos políticos, a interpretação de Domingues (2004, p. 77) é digna de nota, principalmente por não desmerecer toda a luta dos negros contra a escravidão ao longo da vigência desta instituição no Brasil. Para Esse autor, na abolição, “a estratégia da elite foi decorrência do dilema: façamos a abolição dentro da ordem antes que os negros a façam fora dela”. Em termos econômicos, esse evento não significou nenhuma mudança mais substantiva na vida dos negros. Assim que libertos, foram marginalizados pela enorme migração do trabalho europeu (DRESCHER, 2011, p. 530). A abolição, nesse sentido, tal como afirmaram tanto Octávio Ianni (1962, p.235; 2002, p.6) quanto Florestan Fernandes (2007, p.85), foi uma revolução “branca”, na medida em que ela não esboçou nenhum movimento político de transformação dos negros egressos da escravidão em verdadeiros cidadãos. Foi um movimento limitado a substituir o trabalho dos escravos por um sistema de trabalho livre de modo a manter e garantir os interesses da elite branca e de outros grupos dominantes na sociedade.

Este quadro no qual o negro foi deixado após a abolição foi agravado nas décadas seguintes. A política de imigração e as ideologias (do branqueamento e da democracia racial) raciais dominantes na maior parte do século XX serviram para aprofundar as desigualdades raciais e, ao mesmo tempo, ocultá-las, de modo que o estado não se viu obrigado a se responsabilizar pelo problema do negro. Aliás, problema que nem sequer foi reconhecido.

Enfim, num contexto de expansão das políticas e das ideias antiescravistas no âmbito externo, e de conquista da independência e formação da nação no âmbito interno, as decisões políticas mais amplas e aquelas inscritas na Constituição de 1824, no que diz respeito à cidadania dos negros e ao regime de escravidão, tiveram os seguintes efeitos cognitivos e políticos relevantes:

- 1) O Brasil, ao se constituir como um novo Estado, a maior continuidade com as estruturas pré-independência implicaram na formação de um Governo forte marcado pelo centralismo político, pela baixa participação política e pela coesão política e

ideológica das elites. Essas características possibilitaram assegurar, por longo tempo, o sistema escravista em todo o território nacional e os interesses da grande propriedade, sem qualquer pressão interna significativa e com forte controle dos conflitos existentes na sociedade.

- 2) A Carta Constitucional brasileira ao sancionar a prática da escravidão, acomodou os interesses políticos e econômicos dos escravistas numa constituição liberal e definiu o quadro político-institucional que sustentou a manutenção deste regime por longo período, mantendo uma ordem racial desigual e violenta em relação aos negros.
- 3) O consenso político e ideológico em defesa da escravidão, sem qualquer oposição expressiva que lhe ameaçasse, representou o monopólio de uma visão de mundo, de uma única crença que se impôs em benefício de uns poucos e em prejuízo da maioria dos negros. Na base desta crença, não explicitamente como ocorrera nos Estados Unidos, estava a premissa da inferioridade racial dos negros. Em alguma medida, tal crença, certamente, condicionou a naturalização de um lugar inferior conferido ao negro nessa sociedade. O lugar do cativo, o lugar da sub-cidadania.
- 4) Ao longo do século XIX, o Estado brasileiro não apenas resistiu duramente às pressões abolicionistas internacionais, mas também exerceu um papel ativo, através de decisões e não-decisões políticas, para manter o regime escravista e conformar uma sociedade racialmente desigual. Através de medidas tais como a política de contrabando de escravos, a resistência contínua em suprimir o tráfico negreiro, a Lei de Terras, e os incentivos para a migração e colonização europeia, o Estado contribuiu enormemente para a constituição de uma sociedade racista, discriminatória e racialmente desigual.
- 5) Com exceção da resistência negra presente durante todo o período de vigência de escravidão, diferentemente dos Estados Unidos, no Brasil, não houve nenhum outro ator político expressivo – igrejas, partidos, organizações abolicionistas – que tenha se envolvido na causa abolicionista, pelo menos até os anos 1870. Isto implicou numa arena política onde os conflitos raciais não emergiram e, por isso, a questão racial (a questão racismo) não se tornou uma questão nacional de grande importância, nem mesmo na abolição.

No pós-abolição foi notável como esse novo período herdou características que tiveram origens durante o escravismo, em particular a negação do racismo e a supressão dos conflitos raciais. Essas são duas fortes características das relações raciais brasileiras após a abolição como está descrito e analisado no próximo capítulo.

CAP. 5

IDEOLOGIAS RACIAIS E DESIGUALDADE RACIAL NO BRASIL:

O TRATAMENTO DADO AO NEGRO NO PÓS-ABOLIÇÃO

No Brasil, diferentemente dos Estados Unidos, a abolição ocorreu sem grandes perturbações sociais e sem ameaças significativas ao *status quo* político e econômico. Em relação aos negros recém-libertos, enquanto nos Estados Unidos a Política de Reconstrução buscou garantir a cidadania aos ex-cativos, no Brasil, nenhuma medida foi tomada no sentido de integrar social e economicamente esse contingente da população. Os negros, na sua maior parte, permaneceram às margens da sociedade, ocupando posições socioeconômicas inferiores aos brancos, num contexto marcado por profundas desigualdades raciais.

Se não houve políticas raciais explícitas, não faltaram construções de imagens e de ideologias sobre raça e sobre relações raciais. Enquanto nos Estados Unidos houve um apego às teorias do racismo científico para justificar a segregação racial, no Brasil, mesmo que sob influência do racismo científico, duas importantes ideologias foram criadas: a ideologia do branqueamento e a ideologia da democracia racial. Ambas, tiveram papéis importantes no processo político após a abolição. Em grande medida, essas ideologias conformaram um sistema de crenças sobre as relações raciais e moldaram as principais decisões e não-decisões políticas referentes à questão racial, pelo menos até os anos 1980.

Este capítulo aborda o tratamento dado ao negro no período pós-abolição com ênfase nos principais mecanismos políticos e ideológicos que conseguiram, por aproximadamente um século, negar a existência do racismo no Brasil e, decorrente desta negação, manter uma longa tradição de não-decisões políticas orientadas para a igualdade racial. Busca-se demonstrar que, no contexto após abolição, a ideologia do branqueamento e a ideologia da democracia racial, bem como as decisões políticas informadas por ambas, tiveram efeitos consideráveis para a manutenção das desigualdades raciais. Desta forma, no Brasil, conseguiu-se manter paralelamente uma sociedade racialmente desigual e, ao mesmo tempo, negar o racismo criando uma falsa imagem de paraíso racial e evitando conflitos raciais explícitos, por longo período.

O objetivo geral deste capítulo é complementar o anterior na descrição do legado do tratamento dado ao negro no período que precedeu a implantação das políticas de igualdade racial, a partir de final dos anos 1980. Isso se justifica por se considerar que a abolição, embora relevante, não rompeu, significativamente, com o processo político que subjugou e condenou o negro a uma condição de discriminação e exclusão. Da mesma forma, não rompeu com as ideias que inferiorizavam o negro e ocultavam a violência e o racismo sob os quais esse foi mantido. Conforme o argumento central desta pesquisa, a descrição deste legado é de importância fundamental para compreender as políticas posteriormente estabelecidas, uma vez que estas foram dependentes de sua trajetória.

A abordagem é feita a partir da descrição e da análise das principais decisões políticas, assim como das ideologias que as sustentavam, buscando ressaltar o contexto no qual tais decisões foram tomadas, e os efeitos de tais decisões na condição do negro. O capítulo está dividido em três seções: a primeira compreende o período entre 1888 e os anos 1930. Nesta seção busca-se destacar como a ideologia do branqueamento e a política de imigração européia, medidas que expressaram um teor altamente racista, afetaram a condição socioeconômica e política do negro. A segunda seção compreende o período entre os anos 1930 e os anos 1980 com destaque para a emergência da ideologia da democracia racial e seus efeitos políticos e cognitivos na negação do racismo e na obstrução dos conflitos raciais. Na terceira, busca-se apresentar algumas categorias analíticas que são privilegiadas como forma de demonstrar empiricamente a condição do negro nesta, ressaltando, sobretudo, as formas de desigualdades raciais. As categorias analisadas são: voto, educação, terra, trabalho e moradia, e são elas que orientam a comparação com os Estados Unidos no que se refere ao tratamento dado ao negro nos dois países no período pós-abolição até as políticas de igualdade racial.

5.1 A ideologia do branqueamento e a política imigratória no contexto da Primeira República brasileira

A partir da Proclamação da República, em 15 de novembro de 1889, a Constituição de 1891 estabeleceu uma série de mudanças para bem marcar a ruptura com o regime anterior. No campo político-institucional, ela definiu as bases institucionais do novo regime: presidencialismo, federalismo e sistema bicameral. A proposta federalista, por sua vez, organizava o novo regime em bases descentralizadas, dando aos estados maior autonomia e controle fiscal, e jogava por terra a crença no centralismo monárquico como agente de coesão

nacional. Este modelo de federalismo coincidiu com os interesses das oligarquias do café do Sudeste que logo iriam controlar o poder político e econômico durante a Primeira República. A agenda republicana substituiu o Poder Moderador – a chave de organização política do Império – pelo princípio da divisão e do equilíbrio entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Instituiu-se o sufrágio universal em lugar do sistema censitário até então vigente. Foram considerados eleitores os brasileiros adultos, do sexo masculino, que soubessem ler e escrever (SCHWARCZ & STARLING, 2015, p. 319-320; FAUSTO, 2006, p. 42; COSTA, 1999, p.397;430).

À sombra deste “sistema”, afirma Fausto (2006, p. 56), floresceu o “coronelismo”. Para Victor Nunes Leal (2012, p. 44-45) o coronelismo, enquanto base da política dos estados, tratava-se, sobretudo, de um compromisso, uma troca de favores entre o poder público e os chefes locais, notadamente senhores de terras. Os coronéis, com a passagem do Império para a República, não perderam seu poder político nos municípios onde viviam. Eles se tornaram parte fundamental da República oligárquica. Os governadores dos estados necessitavam de votos. Os coronéis lhes garantiam tais votos conseguindo-os através do voto de cabresto, da fraude eleitoral e outros meios de impedir ameaças da oposição política. Em troca, o governo garantia o poder do coronel sobre seus dependentes e rivais, especialmente através da concessão dos cargos públicos. E desse modo se estabilizava a República brasileira no início do século XX, na base de muita troca, empréstimo, favoritismos, negociações e repressão. Visto desse ângulo, e como diziam os jornais satíricos de época, o país não passava de uma grande fazenda (SCHWARCZ & STARLING, 2015, p. 323; FAUSTO 2006; LEAL, 2012).

Se inicialmente o povo teria assistido “bestializado” a proclamação da República, tal como afirmou Aristides Lobo (1889), logo, pelo menos parte deste povo iria expressar seu descontentamento em diversos movimentos de protesto. As contradições presentes no movimento que deu origem à República vieram à tona na manifestação de uma série de conflitos. As forças que momentaneamente se tinham unido em torno das ideias republicanas entraram em choque. Os fazendeiros do café, as forças militares, os representantes das profissões liberais, nem sempre tinham as mesmas aspirações e interesses. As divergências que os dividiam repercutiam em conflitos no Parlamento e eclodiam em movimentos sediciosos que polarizavam momentaneamente todos os descontentamentos (COSTA, 1999, p.396; FAUSTO, 2006, p. 17-19).

As reações de insatisfação com os rumos da República se espalharam pelos campos e pelas cidades. Em diversas regiões do país estouraram movimentos sociais que expressavam as mais diversas questões sociais: a questão agrária relacionada à posse da terra, a questão de saúde pública, de moradia, de emprego, pobreza e desigualdades sociais e raciais. Logo, em 1896, começou o conflito armado de maior visibilidade nos momentos iniciais da República: a Revolta de Canudos (1896-1897). Além desta, vale destacar a Revolta da Vacina (1904), a Revolta da Chibata (1910), a Guerra do Contestado (1912-1916), a Insurreição de Juazeiro (1914), e as diversas greves operárias ocorridas nas três primeiras décadas do século. De modo geral, tais movimentos ilustravam a desatenção da república com grande contingente populacional.

Ainda assim, o regime republicano sobreviveu. Apressadamente, as oligarquias cafeicultoras afirmaram-se no poder. Os primeiros governos se preocuparam em executar uma política de pacificação do país e em garantir os interesses da elite cafeicultora a qual deu origem e sustentou a existência de uma República oligárquica no Brasil (SCHWARCZ & STARLING, 2015, p. 320-1; FAUSTO, 2006). Em 1893, quando a República brasileira ainda dava seus primeiros passos, Romero (1893, p. 56-57) apontou o “sistemático desdém pelo povo”, e a extravagante divisão da sociedade em dois grupos: “os privilegiados” de um lado, e os considerados “ineptos”, “viciados”, “incapazes de qualquer ação política”, do outro.

E os negros, como ficaram após a abolição? Os libertos se juntaram à grande massa de negros e mulatos já em condição de liberdade, mas, ocupando os estratos mais baixos da sociedade e sob o controle do sistema de patronagem das elites, seja no campo ou nas cidades. Não houve qualquer interesse das elites políticas e econômicas na introdução de medidas que representassem uma mudança significativa na condição de vida dessa população e o ex-escravo foi abandonado à sua própria sorte. Sua dificuldade de ajustamento às novas condições foi encarada como prova de sua incapacidade e de sua inferioridade racial (COSTA, 1999, p.340-1; DOMINGUES, 2004, p. 27; FERNANDES, 1965). Na visão de Schwarcz e Starling (2015, p. 342), “a impressão era de que seria preciso apagar o passado negro” do Brasil.

O imobilismo do Estado em relação ao negro no pós-abolição é melhor compreendido pelas imagens e ideias dominantes sobre a “originalidade” das relações raciais entre brancos e negros no Brasil. De longa data, herdava-se a imagem idílica da escravidão brasileira, tomada como humana, branda e suave. Além desta imagem, como afirma Hasenbalg (1996, p. 235),

“desde os anos finais do Império e início da República já se falava que o Brasil tinha escapado do problema do preconceito racial”. Essa ideia surgia, sobretudo, da comparação implícita ou explícita com a situação racial observada nos Estados Unidos naquela época. Assim, essa interpretação certamente contribuiu para que não houvesse políticas afirmativas de integração do negro na sociedade.

Contudo, a população negra não deixou de ser um fator de preocupação no processo político em torno da construção do Estado republicano. A formação deste estado como Estado Nacional passou necessariamente pela elaboração de um conjunto de representações acerca de uma identidade nacional. As imagens da nação fabricadas ao longo das primeiras décadas da República retomaram a preocupação com a unidade nacional, tomando-a, todavia, como problema relativo à produção de um povo brasileiro concebido nos termos de uma unidade racial a ser criada (RAMOS, 1994, p. 18-19). Daí, a questão racial esteve no centro dos debates e das políticas orientadas para a formação do estado nacional. Esses debates e as medidas políticas posteriormente tomadas foram informadas, em grande parte, pelas ideias raciais dominantes na época.

Não cabe aqui discutir a origem e as implicações mais amplas do conceito de raça e de racismo ao longo da história. Deve-se apenas pontuar que, a partir da segunda metade do século XIX, as teorias raciais, fundamentadas na Antropologia Física e no darwinismo social, proliferavam e conquistavam ideias e mentes na cultura ocidental⁶¹. Guardadas as diferenças de interpretação, todas essas teorias tinham em comum o dogma de que a diversidade humana, anatômica ou cultural, era produzida pela desigualdade de raças; e a partir deste dogma, produziram-se hierarquias raciais que invariavelmente localizavam os europeus como povos superiores e civilizados e outros povos, inclusive negros e índios, como povos inferiores e atrasados. Além deste pressuposto básico, essas doutrinas geralmente condenavam a miscigenação entre as raças desiguais. Também recomendavam a eugenia – seleção dos melhores indivíduos para continuarem o progresso humano – a qual deveria ser alcançada, muitas vezes, através de políticas públicas que implicavam limpeza étnica. Somente a partir das primeiras décadas do século XX essas teorias começaram a perder legitimidade e, cada vez mais, foram rotuladas de “racistas” (DOMINGUES, 2004;

⁶¹ Dentre os principais proponentes desta teoria podemos destacar: Joseph Arthur de Gobineau (1816-1882), um dos mais importantes teóricos do racismo do século XIX; Georges Vacher de Lapouge (1854-1936); Louis Agassiz (1807-1873); Francis Galton (1822-1911); Gusave Le Bom (1841-1931), dentre outros.

GUIMARÃES, 1999; 2001; 2005; SKIDMORE, 2012; SCHWARCZ, 1993; HOUFBAUER, 2006).

Nos debates políticos e na produção intelectual do início da República, fortemente influenciados pelo pensamento racial dominante da época, o que se observou foi a preocupação em formar um povo brasileiro, um *tipo* nacional homogêneo e unificado. Assim, um dos principais elementos debatidos no projeto de nação e de estado nacional para a nova república foi o *ideário do branqueamento*. E, paralelamente, a política imigratória dos brancos europeus foi concebida como a medida apropriada para alcançar este ideário, ou seja, para resolver o problema racial relativo à formação da identidade do estado brasileiro⁶² (SEYFERTH, 1996; HOUFBAUER, 2006). Daí, a tese do branqueamento, aceita pela maior parte da elite nacional, foi concebida como uma “solução nacional” para os problemas sociopolíticos após a abolição. Enquanto nos Estados Unidos a solução encontrada foi segregar os negros, os quais foram expulsos da comunidade branca e obrigados a criarem suas próprias instituições, no Brasil, a elite acreditou que se resolveria a questão do negro através do branqueamento (HASENBALG, 1996, p. 236; SKIDMORE, 2012, p. 111-128; HOFBAUER, 2006).

Mesmo um abolicionista tradicional tal como Joaquim Nabuco (2003[1883], p. 28), havia defendido a política de imigração europeia como um meio de trazer para o Brasil uma corrente de sangue vivaz, enérgico e sadio, “o sangue puro e oxigenado de uma raça livre”. Sylvio Romero (1888, p.7; 66), influente escritor e político brasileiro, recebeu com otimismo as perspectivas de branqueamento do Brasil e previu, num futuro não muito remoto, o desaparecimento dos índios e negros brasileiros, através da miscigenação. Diferente de Romero, mais apegado ao racismo científico, o médico Raimundo Nina Rodrigues (1935; 1938), marco do pensamento racial brasileiro, o qual acreditava na inferioridade biológica, moral e intelectual do negro em relação ao branco, não via com otimismo a questão racial no Brasil. Embora acreditasse na possibilidade da miscigenação das raças, Rodrigues duvidava da possibilidade de um desenvolvimento próspero do país exatamente por causa da grande quantidade de negros entre a população brasileira.

⁶² Vale frisar as ideias de embranquecer o Brasil e de atrair o imigrante europeu não eram novidades neste país. Embora tenham tomado maior visibilidade e amplitude com a chegada da república, tais ideias já existiam desde as primeiras décadas do século XIX. Para detalhes, ver Hofbauer (2006, p. 172-180).

Mas, entre um diagnóstico mais pessimista de Nina Rodrigues e àquele mais otimista de Sylvio Romero, prevaleceu o segundo. Apesar de ambos terem sofrido forte influência do racismo científico do século XIX, a tese do branqueamento reajustou os pressupostos do racismo científico para que ele se adequasse à realidade multirracial brasileira e aos interesses políticos e ideológicos das elites desta nação. Tais pressupostos, ao condenar a miscigenação, punham em xeque a viabilidade do projeto de modernização do país. Isto era inviável para a república emergente. Daí, através da tese do branqueamento, a fim de formular sua própria solução para o “problema do negro” no Brasil, o pensamento racial brasileiro logo descartou dois pressupostos principais do racismo científico: 1) questionava-se o caráter inato das diferenças raciais; 2) não se aceitava que a mistura racial levaria obrigatoriamente à degeneração das raças. Ou seja, houve uma adaptação do racismo científico clássico à situação racial brasileira (SKIDMORE, 2012, p. 126; HASENBALG, 1996, p. 236; ANDREWS, 1998, p. 212).

De acordo com essa tese original do pensamento racial brasileiro, o branqueamento da raça seria alcançado através de um processo seletivo de miscigenação que, dentro de algumas gerações, através de políticas de povoamento e imigração europeia, produziria uma população de fenótipo branco (SEYFERTH, 1996, p. 49; HASENBALG, 1996, p. 235). É importante ressaltar que essa suposta originalidade do pensamento racial brasileiro, expressa na ideologia do branqueamento, vinha acompanhada, no mundo empírico, de uma forma peculiar de classificação racial dos indivíduos e grupos sociais, denominado *contínuo de cor*. Se nos Estados Unidos a *regra da gota de sangue* tomou o aspecto biológico como elemento definidor dos grupos raciais⁶³, no Brasil, foi o aspecto fenótipo um dos principais referentes para se definir o pertencimento de um indivíduo ao seu grupo racial. Isto significa que, neste país, os caracteres físicos, sobretudo a tonalidade da cor da pele, dentro de um contínuo que vai da pele branca à pele negra, são os principais definidores da condição racial do indivíduo e dos grupos sociais.

Ao analisar este sistema complexo de categorização racial, deve-se lembrar que, de acordo com os padrões valorativos estabelecidos pelas teorias raciais dominantes, neste *contínuo de cor* quanto mais branco melhor e quanto mais negro pior. Desta forma, a gradação de uma

⁶³ Importante deixar claro que esta caracterização das relações raciais nos Estados Unidos refere-se a um período histórico, especificamente durante a vigência da segregação racial. Estudos têm demonstrado que no período colonial esta linha não foi tão rígida e após os anos 1960 e 1970, tem havido certo afrouxamento da mesma. Sobre o tema ver Skidmore (1992), Hofbauer (2006), e Telles (1996).

linha de cor se correlaciona com um “complexo sistema de nomenclatura racial – onde as diferenças mínimas no tom da pele tornaram-se dados sociais significativos” (HASENBALG, 2005, p. 244). A existência deste contínuo de cor tornou o processo social e político referente às relações raciais no Brasil algo mais complicado do que o sistema vigente nos Estados Unidos, rico em detalhes, e com implicações profundas na trajetória da questão racial neste país. Somente é possível compreender a ideologia do branqueamento levando em consideração a existência deste contínuo de cor como um elemento essencial das relações raciais no Brasil. Tal como concluiu Carl Degler (1976), a existência de um sistema bi-racial nos Estados Unidos enquadrava o mestiço na condição de negro e, diferentemente, no sistema multirracial do Brasil, mestiço é visto como uma “válvula de escape” da condição de negro e como um meio de ascensão social, ou melhor, de branqueamento.

No campo das decisões políticas, paralelamente ao ideário do branqueamento e como uma forma de efetivá-lo, ocorreu um conjunto de políticas voltadas para a imigração em massa do trabalhador branco europeu. Além de garantir mão de obra para a lavoura, pois o trabalhador nacional foi preterido em relação ao branco europeu, os proponentes desta política não deixavam de enfatizar a importância das mesmas para o progresso da nação, um progresso que somente ocorreria com o efetivo branqueamento biológico e moral da nação. Para Hofbauer (2006, p. 26), “a ideologia foi um elemento fundamental para justificar e levar a cabo a política imigracionista”. Seguiu-se que o ideário do branqueamento e as políticas imigratórias caminharam *pari passu*, e esses dois elementos marcaram as quatro décadas da Primeira República no Brasil.

Ao implementar a política imigratória, não houve qualquer preocupação com o destino dos negros, nem mesmo com o destino dos demais trabalhadores nacionais. Conforme Seyferth (1996, p. 46-47), era como se os descendentes de africanos estivessem simplesmente destinados ao desaparecimento no contexto de uma civilização não escravista. “As chamadas ‘raças inferiores’ foram deixadas à margem de todos os projetos oficiais ou particulares envolvendo imigrantes: ‘agricultura moderna’ era coisa para civilizados brancos”. E, na realidade, o ideário parecia estar se concretizando. O quadro abaixo demonstra o aumento nas taxas de imigração europeia a partir dos anos 1850. Observa-se que a década de 1890 concentrou o maior volume de entradas de estrangeiros no Brasil. A partir dos anos 1880 houve um aumento significativo dos investimentos públicos e privados na política de imigração tendo em vista a certeza inarredável da abolição da escravatura.

Tabela 1 – Entrada de imigrantes europeus no Brasil (1851-1900)

Período	Entrada de europeus
1851-1860 (proibição do tráfico)	121.747
1861-1870 (Lei do Ventre Livre)	97.571
1871-1880 (movimento abolicionista)	219.128
1881-1890 (abolição total)	525.086
1891-1900 (apogeu da imigração europeia)	1.129.315
Total (1851-1900)	2.092.847

Fonte: Clóvis Moura, *Sociologia do negro brasileiro*, 1988, p.83

Evidentemente, o ideário de branqueamento estava carregado de pressupostos racistas. Para Peter Wade (1993; p. 19), mais que ideologia, tratava-se de um conjunto de práticas sociais racistas, as quais implicavam numa forte discriminação e, porque não, na busca de aniquilação dos índios e negros do país. De fato, as palavras de Wade encontram ressonância no Decreto 528, de 28 de junho de 1890, o qual abria o Brasil para todas as pessoas válidas e capazes para o trabalho, desde que não estivessem sob processo criminal em seus países de origem, “com exceção de africanos e asiáticos”. É importante lembrar, também, que nessa mesma época foram efetivados os primeiros projetos de “retorno a África, ou seja, planos de envio da população negra de volta a seus continentes de origem” (SEYFERTH, 1992, 1996; MOURA, 1988, p. 80; SKIDMORE, 2012; SCHWARCZ, 1993, p. 184-186).

Em 1911, João Baptista Lacerda, antropólogo, um dos mais importantes protagonistas do ideário do branqueamento brasileiro, na função de Diretor do Museu Nacional, foi nomeado pelo presidente da República para representar oficialmente o Brasil no Congresso Universal das Raças, realizado em Londres. Neste Congresso, Lacerda (1911, p. 377-382) fez um famoso pronunciamento no qual afirmou que o Brasil estava a caminho do branqueamento e que a “extinção da raça negra” levaria cerca de um século. Em tom otimista, Lacerda frisou que após a abolição, o Brasil, diferente dos Estados Unidos, estava resolvendo o problema das raças sem esforço e sem conflitos. Essa “solução pacífica” ocorria mediante a imigração contínua de brancos europeus para o Brasil, sendo essa a grande esperança da construção de “um futuro brilhante” reservado para o país. Com esse discurso, num evento internacional, Lacerda não apenas defendeu oficialmente a ideologia do branqueamento, mas também assumiu o empenho do governo nacional em branquear o Brasil.

Nas primeiras décadas do século XX, embora existisse um enorme consenso entre as elites brasileiras em torno do projeto de branqueamento como *solução para os problemas raciais e sociais* do Brasil, havia vozes dissonantes. Por exemplo, Manoel Bomfim (1868-1932) e o Movimento Sanitarista dos anos 1910. Ambos denunciaram que o problema real do Brasil não era os negros, mas sim a exclusão e a discriminação racial que os deixavam à margem da sociedade. Bomfim (2008, [1905], p. 4-80), atribuiu os problemas existentes na sociedade brasileira ao fenômeno do “parasitismo social”. Por parasitismo, entende-se a prática de colonização na qual os parasitas (senhores de escravos) viveram à custa do parasitado (negros e índios), e isso era a principal causa da degeneração social. Para esse autor (*ibid*, p. 81;125), as oligarquias viciadas, ao introduzir o trabalho livre, não instruíram o trabalhador e, como resposta para a questão do trabalho, importaram braços para substituir os antigos escravos. Sobre o fazendeiro, afirma Bomfim: “ontem parasita do escravo, hoje parasita do Estado”.

O movimento sanitarista da segunda década do século XX, ao invés de condenar o brasileiro pela inferioridade racial, pela miscigenação, confirmou que o brasileiro era indolente, preguiçoso e improdutivo, não pela raça, mas porque estava doente e abandonado pelas elites políticas. Redimir o Brasil seria saneá-lo, higienizá-lo, uma tarefa obrigatória dos governos (LIMA & HOCHMAN, 1996, p. 23). O problema brasileiro deixa de ser raça e passa a ser a doença. “O Brasil ainda é um imenso hospital”, disse o médico Miguel Pereira, em 1916, para ilustrar a situação da República brasileira⁶⁴ (MIRANDA DE SÁ, 2009). As “patologias do Brasil” pareciam atingir a todos, mas os grandes alvos – além dos sertanejos, caipiras, e populações do interior – foram os ex-escravos, os habitantes pobres das cidades, os moradores dos cortiços e favelas (SCHWARCZ & STARLING, 2015, p. 327-30). A ampla campanha pelo saneamento do Brasil teve impactos políticos e cognitivos de longo alcance, para além dos anos 1920, tanto no campo das políticas públicas de saúde e da educação quanto no processo político e ideológico de reconstrução da identidade nacional deste país. Contudo, apesar do avanço na interpretação, vale registrar que o diagnóstico se limitou a detectar os problemas sociais e não um “problema racial” no Brasil.

⁶⁴ Miguel Pereira, em 10 de outubro de 1916, na Faculdade de Medicina do Rio de Janeiro, numa ocasião especial, proferiu um discurso no qual expressou esta frase. De acordo com Miranda de Sá (2009) esse discurso teve repercussão persistente e decisiva influência em políticas públicas de saúde na primeira metade do século XX. Desde o último quartel do século XIX o tema da saúde vinha frequentando a agenda intelectual e política brasileira, e gerava preocupação. Viajantes, jornalistas, médicos, cientistas sociais e outros andavam atentos à forte incidência de doenças tanto nas cidades quanto no meio rural. No governo republicano, sobretudo na primeira década dos 1900, o país sofria uma série de epidemias: cólera, febre amarela, varíola, peste bubônica, dentre outras. Nas estatísticas médicas, o número de doenças contagiosas era apavorante (SCHWARCZ & STARLING, 2015, p. 327-330)

A Primeira Guerra Mundial e seus efeitos trouxeram mudanças importantes para o Brasil, no campo sociocultural, econômico e político. Entre 1889 e 1920, o número de estabelecimentos industriais existente passou de pouco mais de seiscentos para cerca de treze mil. A população operária, que por ocasião da proclamação da República não ultrapassara a casa dos cinquenta mil, atingiu mais de trezentos mil. Cresceu também a classe média urbana. Com a urbanização e a industrialização, a população urbana passou a pesar na balança política e começou a ser objeto de disputa eleitoral. Mas, também floresceram algumas graves questões sociais tais como os profundos contrastes entre as zonas rurais e urbanas e a insatisfação operária e uma explosão do número de greves por melhoria nas condições de trabalho (COSTA, 1999, p. 424-445).

Nos anos 1920, o movimento modernista inaugurado com a Semana da Arte Moderna em 1922 representou o desejo de mudança de parte de sociedade brasileira. Para Costa (1999, p. 420-421), de acordo com esse movimento, “era preciso abandonar a imagem idealizada do Brasil, era preciso revelar a verdade sobre o país”. O descontentamento andava por toda a parte e não era privilégio de um só grupo social. Na verdade, os anos 1920 abriram uma agenda de mudanças e inauguraram no país hábitos, procedimentos e diagnósticos que orientariam várias gerações. Se nesse momento se generalizou um sentimento de decepção com relação à República, foi também nele que se imaginou um Brasil moderno. Novos atores passaram a lutar por direitos e participação. Além disso, os povos até então esquecidos no Brasil – os indígenas, os caipiras, sertanejos, negros e mulatos – passam a ser lembrados e valorizados nas expressões artísticas, culturais e literárias. Ao invés da crença num derrotismo racial, a presença de negros e mulatos se tornou motivo de exaltação no país (SCHWARCZ & STARLING, 2015, p. 337-341).

Mesmo com tantas mudanças no contexto, há evidências de que o racismo estava consolidado no Brasil. Em 1920, quando a Primeira Guerra Mundial tinha colocado obstáculos para importar europeus, foi realizada uma pesquisa para saber se o imigrante negro seria benéfico ao Brasil ou não. A pesquisa foi feita pela Sociedade Nacional de Agricultura e as conclusões foram que os negros eram indesejáveis no Brasil. Dentre os principais argumentos para negar a imigração do negro estavam: mau trabalhador, inteligência inferior, degenerado, amoral, indolente, bêbado, criminoso e inferioridade congênita (MOURA, 1988, p. 80).

Em 1928, quando já ocorria um recuo gradual das ondas imigratórias, o estado de São Paulo, o maior importador de europeus para o Brasil, cortou os subsídios para a imigração. Além

disso, no âmbito do governo federal, entre os anos 1930 e 1931, o então presidente Getúlio Vargas, ao criar o Ministério do Trabalho, instruiu seus funcionários a melhorar a posição dos trabalhadores brasileiros. Neste período, na sua política de valorização do trabalhador nacional, foi promulgada a Lei de Nacionalização do Trabalho, cujo objetivo era “defender o trabalhador nacional na concorrência com o estrangeiro”. Em dezembro de 1930, foi criado o Decreto nº 19.482, conhecido como a Lei dos 2/3, em que obrigava as empresas a terem dois terços de trabalhadores nacionais em seus quadros de funcionários. Além disso, o governo também criou medidas de regulamentação da imigração estrangeira reduzindo as cotas de entradas de estrangeiros no Brasil. Essas tendências políticas nacionalistas dos anos 1930 diminuíram substancialmente a imigração europeia e abriram um campo de oportunidade para os trabalhadores nacionais (ANDREWS, 1998, p. 229; SOUZA, 1971; SCHWARCZ & STARLING, 2015, p. 325; FERNANDES, 2008; GUIMARÃES, 2002).

Na interpretação de Hofbauer (2006, p. 241), o aproveitamento da mão de obra “negra” começava a transformar-se em necessidade econômica do projeto capitalista. Por isso, houve certa “integração” de pessoas com cor de pele negra no processo produtivo. Tal processo de integração, porém, afirma o autor, nem de longe atingiu a totalidade da população negra, tampouco garantiu oportunidades iguais aos “incluídos”.

Mas, entre 1819 e 1940 o Brasil recebeu perto de cinco milhões de imigrantes e com tantos imigrantes, numa sociedade marcada pelo racismo e pelo ideal de se embranquecer, não surpreende que as oportunidades de integração social e econômica tenham se concentrado nas mãos dos brancos europeus. Essa mão de obra europeia dominou os principais postos de trabalho nas regiões mais dinâmicas dos do país. A população negra e mestiça, em grande parte, foi alijada do processo produtivo ou ocupou os cargos menos valorizados e de menor *status* social. Assim, as políticas nacionalistas de Vargas, embora tenha ampliado as oportunidades para os trabalhadores nacionais e para os negros e mestiços, melhorou a situação desses últimos, apenas parcialmente. Até mesmo porque não tocou na questão do racismo, pelo contrário, iria jogá-lo para “debaixo do tapete” numa época em que entraria em cena a ideologia da democracia racial (SEYFERTH, 2000).

5.2 A ideologia da democracia racial: efeitos políticos e cognitivos

O mito da democracia racial brasileira tem sido muito estudado ao longo das últimas décadas, partindo-se “em geral dos escritos de Gilberto Freyre, a quem se atribui uma espécie de autoria intelectual desse mito” (AZEVEDO, 1996, p. 152-153). Entretanto, muitos anos antes que *Casa grande & senzala* (1933) e *Sobrados e Mucambos* (1936) fossem publicados e apontassem a miscigenação como fator explicativo da suposta tolerância e harmonia racial brasileira, a imagem do Brasil como um suposto “paraíso racial” – sem conflitos raciais, sem preconceitos raciais e sem barreiras de cor que impedissem a ascensão social dos negros e mulatos – já estava disseminada em meados do século XIX, principalmente nos Estados Unidos e na Europa.

Nas primeiras décadas do século XIX, em resposta à onda abolicionista empreendida pela Inglaterra, a elite luso-brasileira desenvolveu uma campanha sistemática, tanto em casa como no exterior, para defender e inocentar a escravidão e o comércio de escravos no Brasil. Começaram a construir representações favoráveis da escravidão brasileira para o consumo externo. No geral, sustentaram que a escravidão no Brasil era branda, suave, humana e mais suportável comparativamente a outros países e, além disso, os senhores eram benéficos para seus escravos. Essa imagem de “escravidão benigna” foi rapidamente apropriada e instrumentalizada pelas autoridades políticas e pelos construtores do Estado nacional brasileiro. Assim, essas ideias circulavam no cenário internacional, na imprensa e na literatura. Enquanto os Estados Unidos se tornou o exemplo a não ser seguido, a escravidão existente no Brasil se tornou um modelo⁶⁵. (GUIMARÃES, 2001; HANCHARD, 1994; MARQUESE, 2006, p. 122). Portanto, a imagem dos Estados Unidos como um “inferno racial” e do Brasil como um “paraíso racial”, não é uma invenção do século XX, embora neste século ela tenha sido sofisticada e ajustada em um novo contexto, com uma nova roupagem (PARRON, 2009, p. 262).

Na primeira metade do século XX, sob os efeitos da Primeira Guerra Mundial, da revolução socialista na URSS e da emergência do nazi-facismo na Europa, as nações ocidentais reorientavam suas identidades nacionais (HOBSBAWM, 1992, p. 131). No Brasil, ao final

⁶⁵ Frederick Douglas, um ex-escravo e abolicionista norte-americano, na cidade de New York, em 1858, declarou: “Mesmo um país católico como o Brasil – um país que nós, em nosso orgulho, estigmatizamos como semibárbaro – não trata as suas pessoas de cor, livre ou escravos, do modo injusto, bárbaro e escandaloso como nós as tratamos”. Em 1867, logo após a abolição da escravidão nos Estados Unidos, durante uma Conferência em Paris, o abolicionista francês M. Quentin, afirmou que a transição para o trabalho livre no Brasil seria facilitada, pelo fato de não haver preconceito de raça neste país, tal como havia nos Estados Unidos. Afirmou que no Brasil todos os homens livres eram tratados como iguais, não somente na lei, mas também na vida cotidiana (AZEVEDO, 1996, p. 155-156).

dos anos 1920, a Primeira República ia se esgotando. O seu legado era ambíguo: de um lado ficava a lembrança do momento do *boom* da urbanização, da industrialização, da entrada de imigrantes, da adoção de novas instituições políticas e da europeização dos costumes; de outro, as marcas da repressão, das fraudes políticas, da enorme distância entre brancos e pretos, da aplicação de medidas racistas e da expulsão da pobreza para as laterais das cidades. Neste país, também parecia ter chegado a hora de buscar novos modelos de identidade nacional, não mais construídos nos pressupostos racistas da tese do branqueamento, mas na riqueza cultural e social do Brasil. Foi apenas a partir de 1930, principalmente com o Estado Novo (1937-1945) e a Segunda República (1945-1964), que o Brasil ganhou definitivamente um “povo”, ou seja, inventou para si uma tradição e uma origem (SCHWARCZ & STARLING, 2015, p.349-350; GUIMARÃES, 2001, p. 123).

Para isso contribuiu a obra de Gilberto Freyre. Os escritos de Freyre trouxeram uma grande contribuição para criar uma nova imagem sobre a nação e o Estado brasileiro. Freyre reforçou a imagem de que no Brasil havia predominado um sistema escravocrata menos rígido comparativamente ao dos Estados Unidos⁶⁶ e que, no Brasil, embora existisse o preconceito racial em algum grau, esse não era a causa da distância entre os grupos sociais, mas sim a consciência de classe. Além disso, reiterou a flexibilidade da mobilidade social existente no Brasil, onde nunca existiram rígidas gradações sociais, de modo que, neste país é possível para pessoa de talento, por mais inferior que fosse sua origem social, ascender às mais altas posições no sistema aristocrático e monárquico brasileiro (2001[1947], p. 128-132; 171). Esse autor descreveu o Brasil como produto do amalgamento de diferentes raças/culturas, ou seja, como uma sociedade multirracial, miscigenada e com a originalidade de não carregar as marcas da segregação. Freyre fez apologia ao povo brasileiro, à cultura brasileira, à mestiçagem e ao caráter democrático e flexível das relações raciais existentes no Brasil (FREYRE, 1933, 1936, 2001). Esse diagnóstico positivo e otimista do Brasil levou Freyre a

⁶⁶ Vale registrar que Araujo (1994, p. 48-57), numa importante pesquisa sobre a obra *Casa-grande e senzala*, demonstra, com base nesta obra, como pode ser equivocada atribuir à Freyre uma visão da escravidão no Brasil como um paraíso racial. Para esse autor, é o próprio Freyre, nesta obra, que demonstra como a escravidão foi também um inferno para os negros. Com base nos argumentos fortes apresentados por Araújo, é possível suspeitar de uma mudança de ênfase do próprio Freyre a partir de *Casa-grande e Senzala*, ou também de ênfase de seus intérpretes em alguns aspectos de sua obra em detrimento de outros. Contudo, o tema exige pesquisas mais aprofundadas que não sejam neste espaço.

afirmar a existência no Brasil tanto de uma “democracia social e étnica” quanto de uma “igualdade política”⁶⁷ (FREYRE, 2001, p. 128-129; 171).

No contexto internacional, ao longo dos anos 1930 e 1940, as representações construídas em torno do Brasil assumiam importância cada vez maior em um mundo que estava preocupado com os efeitos do racismo, aprofundando cada vez mais os conflitos nacionais e internacionais. Em meados dos anos 1940, com o fim da Segunda Guerra Mundial, ganhava força a ideia de que o padrão das relações interétnicas do Brasil era específico quando comparado aos Estados Unidos e à Europa. O Brasil passou a ser considerado como um modelo de sociedade que havia superado os conflitos entre diferentes grupos raciais e, por isso, se tornava um alento para um mundo atormentado pela guerra. Para Freyre (2001, p. 229) a política étnica e socialmente democrática do Brasil fazia deste país um modelo ideal para os europeus “cansados de preconceitos de raça”. Freyre (2001, p. 198-199), nesta passagem abaixo, afirma a democracia étnica no Brasil, propõe esse país como um modelo de relações inter-étnicas para o mundo:

(...) com todas as suas imperfeições, de base econômica e de formas políticas de convivência democrática, o Brasil impõe-se hoje como uma comunidade cuja experiência social pode servir de exemplo ou estímulo a outras comunidades modernas. Decerto não existe nenhuma outra comunidade moderna da complexidade étnica da brasileira onde os problemas das relações sociais entre os homens de origens étnicas diversas estejam recebendo solução mais democrática ou mais cristã que na América Portuguesa. E a experiência brasileira não indica que miscigenação conduza à degeneração.

Araújo (1994, p. 28-31) em profícua interpretação da obra de Freyre, dá a medida da importância e do ineditismo da pesquisa desse autor. Para Araújo, Freyre elaborou e apresentou uma nova solução para o “problema racial” que, na época, superou as

⁶⁷ Conforme já observado por Guimarães (2001; 2002), a origem do termo “democracia racial” não deve ser atribuída à Gilberto Freyre e não se encontra esse termo em nenhuma de suas obras mais importantes. O termo somente aparece na literatura nos anos 1950, em outras fontes, mas não em Freyre. O próprio Freyre empregou o termo “democracia racial” somente em 1962. Antes disso, principalmente nos anos 1940, utilizou a termo “democracia étnica” para tratar da realidade brasileira (GUIMARÃES, 2001, p. 153). Assim, embora seja o mais brilhante defensor da “democracia racial”, Freyre não pode ser responsabilizado integralmente nem pela ideia nem pelo seu rótulo. Porém, Freyre pode ser considerado como àquele que mais contribuiu para a construção das bases teóricas que sustentaram a ideia da existência de uma democracia racial no Brasil. Nos termos de Guimarães (2001, p. 152;153), Freyre teria sido “grandemente responsável pela legitimação científica da afirmação da inexistência de preconceitos e discriminações raciais no Brasil”. Sobre a cunhagem e o desenvolvimento do termo, ver Guimarães (2001 e 2002).

interpretações dominantes caracterizadas por um forte racismo – tal como a ideologia do branqueamento – e baseadas na visão de mundo da supremacia branca. Tais interpretações sustentavam a inviabilidade de um país mestiço, o qual caminharia para a esterilidade, senão biológica, certamente cultural, comprometendo qualquer esforço de civilização. Freyre rompe com o relacionamento negativo com a herança histórica do país. Ao distinguir raça de cultura, para Araújo, Freyre valoriza em pé de igualdade as contribuições do negro, do índio e do português para construir uma nova versão da identidade nacional. Freyre se consagrou como aquele que recuperou positivamente as contribuições oferecidas pelas diversas culturas para a formação da nacionalidade brasileira. Este autor elaborou uma interpretação que deu alguma atenção e reconhecimento à híbrida e singular articulação de culturas estabelecida no Brasil.

Para Schwarz e Starling (2015, p. 341-342), a obra de Freyre, ao tratar da temática da experiência e da convivência entre as “três raças”, oferecia um novo modelo para a sociedade multirracial brasileira, invertendo o antigo pessimismo e introduzindo os estudos culturalistas como alternativa de análise. O “cadinho das raças” aparecia como uma versão otimista do mito das três raças, mais evidente aqui do que em qualquer outro lugar. Era assim que o cruzamento de raças passava a singularizar a nação nesse processo que leva a miscigenação entre diferentes grupos raciais a se transformar em modelo de sociabilidade. Freyre, em muitas partes de sua obra reconhecia as hierarquias raciais e as violências acontecidas durante a escravidão. Mas, a novidade do seu argumento estava em destacar a intimidade do lar, suavizar a vida dura do eito e fazer de tudo material de exaltação: enfim uma “boa escravidão”, como se essa não fosse uma contradição em seus termos.

As noções acerca da democracia racial foram encampadas pelo Estado e ofereceram a definição oficial da situação (HASENBALG, 1996, p. 237). Legitimado pela ideologia dominante de Freyre, o Estado Novo, a partir dos anos 1930, propagou a ideologia da “nacionalidade morena”, do “povo mestiço”, que sustentava o populismo nacionalista de Vargas, considerado o “pai dos pobres” (SALES JR., 2006, p. 230). Assim, entre os anos 1930 e 1950, a ideia posta por Freyre de uma democracia étnica no Brasil foi se consolidando e se transformando rapidamente no que viria a ser chamado de “democracia racial”⁶⁸. A força

⁶⁸ É importante ressaltar que enquanto a ideologia da democracia racial ganhava força aqui, ela também recebia forças vindas de fora. A influência obra de Tannenbaum, *O escravo e o cidadão*, de 1947, sustentava que os latino-americanos tinham escapado do pior do racismo norte-americano. Tannenbaum argumentava que as instituições ibéricas (a coroa e a igreja) intervieram para impedir a desumanização do escravo prevaiente nas colônias inglesas (SKIDMORE, 1992, p. 51; WADE, 2008, p. 181-182).

da ideia era tamanha que, mesmo os movimentos sociais negros que surgiram nos anos 1930 (a Frente Negra Brasileira) e 1950 (o Teatro Experimental do Negro), embora tenham reconhecido a exclusão do negro da ordem social e econômica, tiveram dificuldades em associar esta realidade à existência do racismo no Brasil. E, em meados dos anos 1950, a democracia racial brasileira era cada vez mais forte em referência direta aos conflitos raciais que “começavam a rasgar” o racismo legal nos Estados Unidos e à descrença pela qual passavam as teorias racistas após a Segunda Guerra Mundial (GUIMARÃES, 2001, p. 151).

Expostos os processos de origem e o que foram as ideologias raciais dominantes no Brasil – ideologia do branqueamento e da ideologia da democracia racial – agora, faz-se necessário concentrar esforços sobre os efeitos dessas ideologias no conjunto da sociedade. De modo particular busca-se enfatizar os efeitos políticos e cognitivos dessas ideologias sobre as “relações raciais no Brasil”, ao longo das cinco décadas seguintes, até os anos 1980. Ressalta-se que o movimento de desmistificação do “mito da democracia racial”, ocorrido entre os anos 1950 e 1970, assim como o papel desempenhado pelos movimentos sociais negros para tal serão assuntos para o próximo capítulo.

5.3 Os efeitos políticos e cognitivos das ideologias do branqueamento e da democracia racial no Brasil

As ideologias do branqueamento e da democracia racial, separadas e conjuntamente, e as decisões ou não-decisões políticas que as acompanharam, tiveram efeitos políticos e cognitivos relevantes na trajetória da questão racial no Brasil. De modo especial, os principais efeitos foram:

- 1) A negação das diferenças raciais e do racismo no Brasil.
- 2) A negação e/ou fragmentação da identidade racial no país.
- 3) Obstrução da mobilização e a conseqüente despolitização da questão racial.

A negação das diferenças e do racismo no Brasil

No Brasil, a dinâmica das relações raciais, as decisões políticas e as bases ideológicas que as sustentaram, no seu conjunto, tenderam a negar as diferenças raciais e também o racismo. Isto ocorreu, de modo especial, a partir do século XIX, quando se criou a imagem de *paraíso*

racial para sustentar e manter o sistema escravista no país. Daí começou a consolidar a imagem de um país miscigenado, multirracial, onde as linhas de cor não eram rígidas e o preconceito racial era praticamente inexistente.

Nos Estados Unidos, antes e após a abolição, não houve negação das diferenças raciais tal como aconteceu no Brasil. As diferenças foram afirmadas, institucionalizadas explicitamente em leis e políticas públicas – “códigos negros”, proibições de casamentos inter-raciais e leis segregacionistas que estabelecessem linhas rígidas de cor –, e também justificadas com ideias, todas elas claramente racistas e voltadas para assegurar a escravidão e depois a segregação. No Brasil, pelo contrário, as diferenças raciais foram negadas no âmbito cognitivo e discursivo, ainda que existissem na prática. Além disso, nesse país, não se criou qualquer sistema legal e institucionalizado que expusesse explicitamente as diferenças raciais e o racismo existente neste país.

Além da comparação com os Estados Unidos, a ideologia da democracia racial veio reforçar essa dupla negação: das diferenças e do racismo no Brasil. Sheriff (2001), após pesquisar os discursos cotidianos sobre raça e racismo em uma favela do Rio de Janeiro, concluiu que, ainda recentemente, o mito da democracia racial desempenha um papel fundamental na contenção dos discursos sobre o racismo no Brasil. Sheriff constatou (*idem*, p. 220-221) que as premissas da democracia racial estão disseminadas na crença comum de que aqui no Brasil “todos são iguais! Pretos e brancos [...]. O sangue é o mesmo”. E, esta crença constitui uma “moral inatacável”, cuja força remete a um “patrimônio comum”, a uma “família comum”, a uma “nação unificada”. De acordo com essa moral o “Racismo é repugnante. Ele é imoral. Ele é, acima de tudo, não-Brasileiro”. Assim, para essa autora a democracia racial opera como um mecanismo efetivo de negação das diferenças e de velamento da realidade do racismo. A crença nessa ideologia, tomada como verdade, oculta a realidade existente no mundo social.

O que se observa é que a ideologia da democracia racial conseguiu fazer com que indivíduos e coletividades não percebessem, ou evitassem perceber, como raça operava na sociedade brasileira. Houve uma resistência em lidar com a diferença, com a ideia de raça, de grupos raciais, e de racismo. Esse quadro foi reforçado pela referência negativa de violência e de racismo explícitos existente nos Estados Unidos. No lugar dessas práticas odiosas, existentes apenas em outros países, no Brasil, predominava a valorosa harmonia racial. Chegou-se a admitir a existência de negros, brancos e índios neste país, mas todos misturados, num só povo, em que as diferenças existentes não são de raça ou de cor, mas sim de classe.

Assim, o principal efeito cognitivo desse processo político e ideológico foi a cristalização de uma crença explícita voltada para a negação das diferenças raciais e do racismo. A ideologia do branqueamento e a ideologia da democracia racial foram fundamentais nesse processo. Enquanto a primeira o fez a partir de um ideário de homogeneização do país, a segunda afirmou que tais diferenças eram irrelevantes nesta sociedade onde havia se constituído um caldeirão étnico no qual a igualdade havia se sobreposto às diferenças e a harmonia não deixava espaços para o racismo, para os separatismos e para os conflitos raciais.

A negação e a fragmentação da identidade racial

Com o ideário do branqueamento e a existência do *contínuo de cor* no Brasil, a identidade negra não é algo a ser afirmado, mas algo a ser negado, superado. E, quanto mais “branqueado” um indivíduo se vê, biológica e socialmente, mais distante ele se enxerga de seus pares negros. Ademais, ao considerar que as origens comuns são elementos fundamentais na afirmação das identidades, de acordo com Rout (1976, p. 132; 245), a hierarquização das pessoas em termos de sua proximidade a uma aparência branca ajudou a fazer com que indivíduos de pigmentação escura desprezassem a sua origem africana. Daí, “negros e mulatos fazem o melhor possível para parecer mais brancos e eles energeticamente buscam dissimular ou desenfaturar suas origens negróides”.

O ideal do branqueamento demonstrou uma enorme força cognitiva embutida nos seus pressupostos, que não pode ser desconsiderada. Ele não se referiu apenas à mudança biológica (de cor de pele), mas também ao campo da cultura, dos valores, dos costumes, dos comportamentos. Este ideal postula a supremacia do branco e, ao mesmo tempo, induz os indivíduos a se aproximarem desse ideal e de seus valores. O branqueamento poderia ser alcançado por vários meios: através do sucesso econômico (o dinheiro embranquece); do cultivo de amigos e conhecidos brancos; da adoção consciente de normas e de comportamento da vida dos brancos de classe média; e através do casamento com uma pessoa de pele mais clara, de preferência branca. Isto implicou na cristalização de uma visão de mundo e de valores que se encontram presentes não somente nos anseios e interesses dos grupos brancos, mas em toda a sociedade (ANDREWS, 1998; HOFBAUER, 2006). Assim, não apenas as raízes negras são afastadas e rejeitadas, mas, também no campo dos valores e da cultura, elementos fundamentais na construção da identidade, as referências a serem seguidas são àquelas do mundo branco, numa perspectiva de branqueamento social.

Mesmo a ideia de democracia racial, que a princípio pode sugerir a incorporação da cultura e da identidade negra no conjunto social, o faz descaracterizando-as. O ponto central desta ideologia é a miscigenação, é a fusão das três raças existentes no Brasil. Na perspectiva teórica utilizada por Freyre, “raça” já não possuía um sentido biológico, mas se referia a diferentes culturas que conviviam na nação. Uma ideia forte era a de que raça não era importante: para a maioria das pessoas não havia racismo e havia pouco sentimento de identidade racial na população. Daí, o Brasil passa a se enxergar como uma civilização híbrida, miscigenada, como um “caldeirão étnico” capaz de absorver e abrasileirar as tradições e manifestações culturais de diferentes povos. Se a identidade negra na ideologia do branqueamento deveria ser diluída no sangue branco, na ideologia da democracia racial ela seria consumida neste caldeirão étnico. A identidade fundamental é “ser brasileiro”, “todos iguais”. Em fim, com os mecanismos ideológicos e políticos de negação das diferenças raciais e do racismo, não houve qualquer incentivo ou encorajamento para a afirmação da identidade negra no Brasil. Pelo contrário, as tentativas foram rechaçadas, desestimuladas (GUIMARÃES, 2001, p. 123; WADE, 2008, p. 182; ANDREWS, 1997).

O efeito da desmobilização e a não politização dos conflitos raciais

Se nos Estados Unidos as ideias, as leis e as políticas raciais explícitas contribuíram para gerar solidariedade entre os negros, para a formação de identidades coletivas com base em critérios raciais bem definidos e para a mobilização massiva dos negros gerando os mais intensos conflitos e tensões raciais, no Brasil a trajetória tomou rumos opostos a esse. Neste último, um conjunto complexo de fatores – com destaque para a ausência de leis e de políticas raciais rígidas, a negação do racismo, a ausência de uma identidade racial bem definida e o desejo de branquear – contribuiu não somente para negar, velar e minar os conflitos raciais, mas também para despolitizar a questão racial e para que raça não alcançasse espaço na agenda política nacional do país.

O ponto central da negação do conflito racial no Brasil está na negação do racismo. Essa negação teve um papel fundamental na definição do problema racial no Brasil. Isto porque a negação do racismo foi no âmago da questão: *não há problema racial no Brasil*. Daí, se o problema não existe, nada justifica o conflito racial e nada justifica políticas raciais. Essa interpretação minou as possibilidades de mobilização e de politização da questão racial. Ao ser negada, a questão não foi problematizada, não foi levada até a agenda política nacional.

Daí, raça, no Brasil, não se tornou uma questão nacional, mesmo com mais de quatro séculos de existência de exclusão, discriminação e desigualdade racial. Essa imagem, nas últimas décadas materializada e fortalecida pela ideologia da democracia racial, foi duradoura e possuiu um forte potencial para moldar visões de mundo, comportamentos, decisões e não-decisões políticas, pelo menos até final dos anos 1980. Isto ajuda a entender a afirmação muito presente mesmo na contemporaneidade: no Brasil o problema não é racial, é social.

Por isso a afirmação de Hasenbalg (1996, p. 238) de que o mito da democracia racial “preenche uma importante função de controle social, apontando para a unidade e homogeneidade nacional e ocultando a existência de divisões raciais e sociais”. E para esse mesmo autor (2005, p. 255), é “na ausência de conflito racial aberto e na desmobilização política dos negros” que se manifesta a “eficácia da ideologia da democracia racial fazendo com que os componentes racistas do sistema permaneçam incontestados, sem necessidade de recorrer a um alto grau de coerção”. Como afirmou Schattschneider (p. 1967, p. 95), “o problema crucial da política é a administração do conflito” e “todo conflito requer um espaço no universo político”. Daí, ao negar o conflito racial no Brasil, o mito teve o efeito de evitar que a questão racial entrasse na agenda política deste país, ou seja, a questão racial foi indiscutivelmente despolitizada.

5.4 Voto, educação, terra, trabalho e moradia: a condição do negro no Brasil pós-abolição

No Brasil, um dos principais legados do escravismo foi a desigualdade racial entre negros e brancos. No pós-abolição, sob os efeitos das ideologias raciais dominantes e da ausência de políticas públicas efetivas para combatê-la, essa desigualdade ficou intocável e, em alguns casos, foi ainda mais agravada. As políticas de imigração do trabalhador europeu, por exemplo, ao garantir as principais oportunidades de trabalho para o imigrante, contribuíram para aprofundar tais desigualdades. Além disso, a ideologia da democracia racial, ao negar o problema racial, manteve os negros em condições de desvantagem competitiva face aos brancos, tornando possível, ainda mais, o aumento da desigualdade, sem qualquer compromisso do Estado para combatê-la. Desta forma, após a abolição, este país manteve um quadro com altos indicadores de desigualdade racial, nas mais diversas áreas – terra, moradia, trabalho, educação e voto – e ainda conseguiu negar que tal desigualdade fosse atribuída ao racismo e à discriminação racial.

5.4.1 O negro, o voto e a participação política no Brasil

Não é preciso ser um observador atento da política brasileira para perceber que ela foi feita basicamente por homens brancos, ou seja, foi um processo excludente (CAMPOS, 2014, p. 1). Um traço marcadamente excludente da história brasileira manifesta-se, em sua plenitude, quando se analisa o processo político-eleitoral e partidário. Ao longo da história, seja por meio da criação de mecanismos institucionais formais ou de formas ilegais de manipulação, fraudes e coerção, buscou-se excluir a participação popular do direito do voto (SEGATTO, 1999). E, significativamente, parte relevante dos excluídos deste direito de cidadania foram os negros.

No século XIX, sob o Império, a primeira Constituição brasileira, de 1824, criou um quadro político-eleitoral considerado bastante liberal para os padrões da época. As eleições eram indiretas e censitárias. Em relação ao direito ao voto, grosso modo, podiam votar todos os homens de 25 anos ou mais que tivessem renda mínima de 100 mil-réis. Evidentemente, os escravos não votavam, pois não eram considerados cidadãos. Essa lei permitia que os analfabetos votassem. Em tese ela permitia que quase toda a população adulta masculina participasse da formação do governo. Dos candidatos a deputado e senador exigia-se uma renda mínima anual de 400 a 800 mil-réis, respectivamente, em 1846, a exigência dessa renda dobrou, quando passou a ser computada em prata. Essa legislação permaneceu quase sem alteração até 1881. De acordo com o Censo de 1872, 13% da população total, excluídos os escravos, votavam⁶⁹. Este percentual era avançado para os padrões da época, mas, ainda assim, esse sistema eleitoral deve ser visto com ressalvas devido aos padrões de fraudes e manipulações eleitorais existentes neste período (SEGATTO, 1999; CARVALHO, 2008).

Em 1881, numa reforma eleitoral, a Câmara dos Deputados aprovou uma nova lei – a Lei Saraiva – que, dentre outras medidas, elevava o limite de renda para 200 mil-réis e proibia o voto aos analfabetos. Em particular, esse segundo requisito, teve um efeito devastador na política eleitoral brasileira. Pois, apenas 15% da população era alfabetizada. De modo geral, a medida beirou a extinção do eleitorado pobre, sem instrução e, por consequência, do eleitorado de cor. Após a reforma, a cifra de votantes que em 1873 chegava a 1.100.008 cidadãos, reduziu-se, em 1882, para 142.856 eleitores. Na primeira eleição para presidência

⁶⁹ Para efeito de comparação, observa-se que em torno de 1870 a participação eleitoral na Inglaterra era de 7% da população total; da Itália, de 2%; em Portugal, de 9%; na Holanda, de 2,5%. O sufrágio universal masculina existia apenas na França e na Suíça, onde só foi introduzido em 1848. Participação mais alta havia nos Estados Unidos, onde, por exemplo, 18% da população votaram para presidente em 1888 (CARVALHO, 2008a, p. 31).

da República, em 1894, votaram 2,2% da população (CARVALHO, 2008a; SOUZA, 2011; EADS, 1936; SEGATTO, 1999).

Após a abolição (1888), durante a primeira República (1889-1930), de modo geral, o direito ao voto no Brasil foi bastante restrito e a democracia muito limitada. As massas populares continuaram banidas da participação ativa na vida social, sobretudo do processo de formação das grandes decisões nacionais⁷⁰. O voto censitário foi substituído pelo voto universal, mas mulheres e analfabetos continuaram excluídos do direito ao voto. Os negros, ainda majoritariamente analfabetos, continuaram alijados do processo político. A exigência de alfabetização, em conjunto com o racismo, teve efeitos perversos sobre a trajetória política dos negros ao restringir substancialmente sua participação no processo político-eleitoral e mantê-lo, por longo período, sub-representado nos espaços de poder.

Embora não fosse explícita, a negação do voto ao negro o deixava sem representação político e sem acesso aos postos de poder. Por exemplo, em 1933, a Frente Negra Brasileira, primeira organização política dos afro-brasileiros a emergir no pós-abolição, contava com cerca de 4 mil associados, e se expandia rapidamente para diversos estados do país, além de São Paulo onde ela havia surgido em 1931. Uma das táticas da Frente Negra para atingir seus objetivos era tentar eleger alguns de seus membros para que os negros tivessem seus próprios representantes na esfera do poder público. Mas a Frente se deparou com uma grande barreira: a exigência da alfabetização para exercer o voto. A maioria dos membros associados à Frente era analfabeta. Essa barreira minou as chances da Frente que não conseguiu eleger qualquer candidato nos seus sete anos de existência (DANIEL, 2006, p. 62-67; OLIVEIRA, 2002a, p. 80-81).

Entre os anos 1930 e 1960 a situação de exclusão político-eleitoral dos negros não teve grandes alterações. Em 1932, ocorreu uma nova reforma eleitoral. Foi implantado o voto secreto, criou-se a Justiça Eleitoral, o voto passou a ser obrigatório e, a principal reforma, foi a concessão do direito ao voto às mulheres. Entretanto, a reforma manteve excluída a imensa massa de analfabetos, cerca de 60% da população brasileira. Na eleição presidencial de 1945, compareceu às urnas 13,4% dos brasileiros, um número ligeiramente superior ao pleito de 1872. E, para demonstrar como a continuidade da restrição ao voto aos analfabetos

⁷⁰ Para se ter uma idéia, o percentual de votantes nas eleições presidenciais, por exemplo, girava em torno de 2% a 3% da população (SEGATTO, 1999, p. 141-142). Em 1910, no Rio de Janeiro, capital da República, 0,9 % da população votou na eleição presidencial. Em contraste, em 1888, a participação eleitoral em Nova York chegou a 88% da população adulta masculina (CARVALHO, 2008a , p. 40).

funcionava como uma barreira para a população negra, em 1940, entre os pretos e pardos, o analfabetismo era de 81,4% e 74,3%, respectivamente. Uma década mais tarde, em 1950, esses percentuais eram de 76,4% e 73,2%. Ou seja, numa média geral, quase 80% da população negra não teve direito ao voto da abolição até os anos 1950⁷¹.

Entre 1945 e 1964 houve um significativo aumento da participação popular no processo eleitoral. Se em 1945 o eleitorado representava 16% da população, em 1962 já era 26%. Essa tendência de crescimento da participação político-eleitoral foi interrompida pelo Golpe Militar, em 1964. Os direitos de cidadania política somente seriam reconquistados na década de 1980, quando foram restabelecidas as liberdades democráticas (SEGATTO, 1999).

Viu-se que, de modo geral, mesmo sem mecanismos formais de impedimento da participação política da população negra no processo político-eleitoral, em grande medida, tal impedimento ocorreu, pelo menos até os anos 1980. Mesmo com uma participação política limitada, alguns pesquisadores investigaram o comportamento político-eleitoral dos negros ao longo desse período. A perspectiva, por exemplo, de Souza (1971), foi de investigar se havia um padrão específico de comportamento eleitoral entre os negros ou mesmo se ocorria no Brasil o chamado voto étnico.

Embora tenham sido poucos, esses estudos detectaram algumas especificidades do voto negro. No geral, observou-se que, durante o período imperial, a simpatia política do povo negro esteve com a monarquia, pois era sabido que o Imperador sempre fora muito mais propenso à abolição da escravidão que os fazendeiros. Após a abolição, Getúlio Vargas, com sua política de proteção ao trabalhador brasileiro reconquistou a confiança do eleitor negro brasileiro. E, posteriormente, políticos como João Goulart e Leonel Brizola também aglutinaram muitos desses eleitores. Portanto, esses estudos diagnosticaram, em períodos e locais específicos, uma tendência da população negra em votar nos candidatos populistas, trabalhistas e de esquerda (SOUZA, 1971; CASTRO, 1993; SILVA & SOARES, 1985). Mas, em função do caráter residual desses estudos, não foi possível chegar a conclusões mais amplas sobre padrões de comportamento que fossem consistentes, duradouros e aplicáveis em âmbito nacional. Na realidade, parece não ter sido possível afirmar a existência de uma clivagem racial significativa no comportamento eleitoral dos afro-brasileiros tal como acontecia nos Estados Unidos.

⁷¹ Fonte dos números: Censo Demográfico, apud (ROSEMBERG E PIZA, 1995, p. 117).

Inexistência de um padrão de voto étnico no Brasil, pelo menos em parte, está relacionada aos efeitos do mito da democracia racial e na sua capacidade de moldar os arranjos sociais e políticos na sociedade brasileira. A negação do problema racial não incentivou qualquer organização política partidária de cunho racial e desencorajou a competição dos negros em eleições. Quando houve uma tentativa, no caso da Frente Negra, seus esforços foram logo fracassados. Pesquisa recente de Bueno (2012, p. 217), ao analisar a participação política mais ampla dos negros no Brasil, chegou à conclusão de que ainda nos dias de hoje o “*pertencimento a um grupo racial não afeta de forma substantiva a propensão a atuar politicamente no Brasil*” [grifo da autora]. Se o pertencimento a um grupo racial não estimulou a participação política significativamente, para a própria Bueno, *fatores socioeconômicos como renda e escolaridade* são nitidamente relevantes para a participação política. Ou seja, além da ideologia do mito, a condição socioeconômica da população negra, majoritariamente nos estratos mais baixos de renda e escolaridade, também afetaram sua possibilidade de participação política.

Nos anos 1980 e 1990, alguns estudos se concentraram na compreensão da participação do negro no poder político no Brasil. Fontaine (*apud* Oliveira, 2002, p. 58), investigando os anos 1960 e 1970, fez um inventário do número de políticos negros no congresso brasileiro e nas principais casas legislativas do país, e constatou que havia pouquíssimos negros no poder neste país. De fato, antes dos anos 1980, muito poucos negros foram líderes em partidos nacionais ou eleitos para o Congresso. Adalberto Camargo, de São Paulo, e Alceu Collares, do Rio Grande do Sul, são os dois raros exemplos de deputados federais negros nos anos 1970 (JOHNSON III, 2007).

A emergência do movimento negro nos anos 1970 contribuiu diretamente para o surgimento de lideranças e de políticos negros. Ativistas políticos, acadêmicos, estudiosos e trabalhadores afro-brasileiros lutaram por espaço na política brasileira, ao mesmo tempo em que novos partidos políticos estavam se organizando e exilados políticos retornavam ao país. Nos anos 1980, conforme Oliveira (2002, p. 50), o Brasil assistiu à emergência de candidaturas negras, vencendo corridas eleitorais para cargos do executivo municipal e estadual⁷². Ativistas e líderes políticos negros tais como Abdias Nascimento e Benedita da Silva trabalharam consistentemente para convencer seus líderes partidários a reconhecer a contínua influência

⁷² Foram eleitos Alceu Collares (PDT-RS) para prefeito da cidade de Porto Alegre, em 1985; Albuíno Azeredo (PDT-ES), para governo do Espírito Santo; Celso Pitta (PPB-SP), para prefeitura de São Paulo, em 1996; dentre outros (OLIVEIRA, 2002, p. 50).

negativa do racismo dentro do país. Nascimento e Benedita, nos anos 1980 e 1990 criticaram o “mito da democracia racial” dentro da Câmara dos Deputados e no Senado Federal e se esforçaram para convencer seus companheiros dessas arenas políticas sobre as dificuldades enfrentadas pelos negros na sociedade brasileira. Um das principais barreiras enfrentadas por esses políticos negros era a sub-representação dos negros no Congresso (JOHNSON III, 2000; 2007, p. 59-60).

E, em 1988, no processo de redemocratização do país, depois de mais de um século de restrição ao voto, a nova Constituição garantiu a praticamente todos os brasileiros adultos (inclusive os analfabetos) o direito ao voto⁷³. Apesar deste avanço, a herança de séculos de exclusão política estava consolidada. Em um país no qual os afro-brasileiros constituíam quase 50% da população, os negros representavam menos de 3% dos membros do Congresso. Johnson III (2000) registrou a sub-representação dos negros na política brasileira neste período e os números são reveladores: o percentual de negros na Câmara dos Deputados entre 1983 e 1987 foi de 0,84%; passou para 2,05% entre 1987 e 1991, e atingiu 3,18 entre 1991 e 1995 e 2,92 entre 1995 e 1999.

Por fim, ao longo do século XX, a abolição da escravidão não representou condições de igualdade política entre os diferentes grupos raciais no Brasil. Os negros, na sua grande maioria, tiveram seu direito ao voto limitado, por meio da exigência de alfabetização, por décadas. Além disso, o racismo e as condições de desigualdade socioeconômica que afetas principalmente os negros, ainda hoje, torna essa população sub-representada nos espaços de poder e de tomada das principais decisões políticas do país.

5.4.2 O negro e a educação no Brasil

Durante mais de três séculos da história do Brasil, as iniciativas – públicas ou privadas – para educar a população fecharam os olhos para os negros. A história oficial da educação brasileira foi contada como a história da educação dos brancos. O continuísmo e a reprodução dos valores e das ideias dominantes relegaram o negro e tentaram apagar a sua história e a sua resistência. O sistema educacional deste país foi apenas mais um campo onde se encontra o

⁷³ O Censo de 1980 apontava que o índice de indivíduos maiores de cinco anos de idade sem instrução ou com menos de um ano de instrução era de 47,3% entre os pretos e 47,6% entre os pardos. Ou seja, nesta década ainda havia um número expressivo de negros sem o direito ao voto (BERQUÓ & ALENCASTRO, 1992, p. 79).

tratamento desigual e discriminatório dado ao negro ocorrido nos mais diversos espaços sociais, desde a abolição até os dias atuais (CRUZ, 2005).

No Brasil, os negros, cativos ou libertos, tiveram o acesso negado à educação, mesmo após a independência. A Constituição brasileira de 1824, em Lei Complementar proibia o negro de frequentar escolas (DOMINGUES, 2004, p. 31). Tal proibição persistiu até a segunda metade do século XIX. Mesmo com a promulgação do Decreto 1.331A, de 17 de fevereiro de 1854, que instituía a obrigatoriedade da escola primária para crianças maiores de sete anos e gratuidade das escolas primárias e secundárias da Corte, os negros foram discriminados e excluídos (CHINEN, 2013, p. 23). Assim, o Estado brasileiro, durante todo o período imperial, impediu o acesso do negro à instrução pública, seja por via diretamente legislativa, seja pelo racismo ou por não garantir condições materiais para a realização plena do gozo deste direito (CRUZ, 2005, p. 29).

A nova ordem político-social após a abolição não garantiu o acesso imediato dos negros à escola. O negro se manteve afastado dos bancos escolares ou quando teve acesso a eles foi com muitas dificuldades (DOMINGUES, 2009, p. 968). Dávila (2006), ao investigar a relação entre raça e educação pública no Brasil, nas primeiras décadas dos 1900, concluiu que as primeiras políticas públicas educacionais neste país, conduzidas pelos reformadores educacionais e intelectuais, foram influenciadas pelo pensamento racial difundido e dominante no Brasil. Isto significa que as políticas públicas de educação reproduziam as hierarquias raciais e reforçavam a exclusão e a marginalização dos afro-descendentes através das formas de seleção, de avaliação, do currículo escolar, e de outras medidas. As velhas suposições sobre raça que mantinham as desigualdades raciais eram alimentadas pelo sistema escolar.

Se até os anos 1930 não houve mudanças substantivas no sistema educacional brasileiro, nos anos 1940 o governo decidiu expandir o sistema de educação pública. Em 1940, havia 3,25 milhões de estudantes matriculados em todos os níveis de educação e, até 1965, esse total atingiu 11,25 milhões (TELLES, 2012, p. 102). Em 1961, após longos anos de debate, aprovou-se a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), definindo e regularizando o sistema de educação brasileiro. Essa Lei nº 4.024/61 trazia como um dos objetivos da educação nacional “A condenação a qualquer tratamento desigual por motivo de convicção filosófica, política ou religiosa, bem como a quaisquer preconceitos de classe ou de raça”. Na interpretação dessa lei e de seus impactos, Dias (2005, p. 52-53) sustentou que a

questão racial não passou de um “recurso discursivo”, e que os educadores não romperam com o acordo das elites brasileiras de tratar a questão racial na generalidade, e não como política pública específica. Esta lei passou por reformas, mas não teve mudanças significativas até os anos 1990.

Essas novas políticas não alteraram a condição do negro na educação. Entre os anos 1930 e 1980, a despeito da expansão econômica do país, a disparidade na educação permaneceu muito alta. Os negros continuaram a liderar as estatísticas em matéria de analfabetismo, evasão escolar, repetência e, os mais baixos níveis de escolaridade. De acordo com o Censo de 1950, 60% da população branca era alfabetizada no Brasil, e apenas 31% dos pardos e 27% dos pretos. Neste mesmo ano, nos Estados Unidos, 98% dos brancos eram alfabetizados e 89% dos negros. Aliás, em 1910, 70% dos negros dos Estados Unidos já eram alfabetizados, índice maior que o da população branca brasileira em 1950. Em relação ao ensino secundário, neste mesmo ano, no Brasil, 5% dos brancos tinham concluído este nível de estudo, apenas 0,5% dos pardos e 0,2% dos pretos. No nível superior, o número de pardos e pretos graduados (3.568 e 448 respectivamente, em todo o Brasil) era tão pequeno que não gerava qualquer ponto percentual nos índices estatísticos. Os brancos – representando 63,5% da população total em 1950 – detinham 97% dos diplomas universitários. Neste mesmo ano, nos Estados Unidos, mais de 100 faculdades negras estavam em funcionamento, havia mais 74.000 alunos negros matriculados no ensino superior, e a proporção de negros com ensino superior completo era aproximadamente 1/3 do número de brancos (SAMUELS, 2010, p. 327; BULLOCK, 1967, p. 175; ANDREWS, 1992, p. 244-6; HASENBALG, 2005, p. 192-195).

Entre os anos 1960 e 1970, houve uma proliferação do ensino superior no Brasil. No início dos anos 1960, o sistema de educação superior contava com cerca de uma centena de instituições, que abrigavam menos de 100 mil alunos. Em 1980, o Brasil contava com 882 instituições de ensino superior (MARTINS, 2000). Mas, as mudanças mais amplas não afetaram a condição do negro. Em 1973, a disparidade entre brancos e negros no sistema educacional ainda era surpreendente. 11,5% dos brancos tinham o ensino secundário contra apenas 2,1% dos não-brancos. 7,5% dos brancos tinham o nível universitário contra apenas 0,5% dos não-brancos⁷⁴. Conforme afirmou Hasenbalg (2005, p. 192-5), a desigualdade racial de oportunidades educacionais aparece claramente na distinta distribuição de pessoas brancas

⁷⁴ Dados do projeto de pesquisa sobre “Representações e Desenvolvimento no Brasil”, conduzido em conjunto por IUPERJ/Universidade de Michigan e dirigida por Amaury de Souza e Peter McDonough. Apud (Hasenbalg, 2005, p. 198-201)

e não-brancas na hierarquia educacional. Tomando de empréstimo as palavras deste autor, durante todo este período dos anos 1930 aos anos 1970, “a participação dos não-brancos nos níveis secundário e universitário foi quase desprezível”.

Telles (2012) demonstra como o avanço econômico e do próprio sistema de ensino ao longo da segunda metade do século XX beneficiou desigualmente os grupos raciais no Brasil. De acordo com esse autor, a disparidade racial nos índices de conclusão de curso superior no período de 1960 a 1999 cresceu uniformemente, de 1,3% em 1960 para 8,3% em 1999. Apesar de o número de pretos e pardos que concluíram o ensino superior ter aumentado gradualmente, o número de brancos aumentou em um ritmo muito mais acelerado. Apenas cerca de 1,4% dos brancos havia completado o ensino superior em 1960, ao passo que cerca de 11,0% o tinham feito em 1999. Para os negros, o percentual era quase zero em 1960 e somente 2,6% haviam completado o ensino superior em 1999. Portanto, conclui Telles (2012, p. 106), “ainda que o retorno do imenso crescimento industrial e econômico do Brasil tenha, em grande parte, sido reinvestido na expansão do sistema de educação de nível superior, os benefícios foram desproporcionalmente para os brancos”.

Em 1995, às vésperas da implementação das primeiras políticas de igualdade racial, o total de analfabetos no Brasil, com 15 anos ou mais, era de 16,1 milhões, sendo 34,4% brancos e 65,1% pretos e pardos. Neste mesmo ano, as médias de anos de escolaridade, por raça, para a idade de 15 anos ou mais, eram: homens brancos, 6,4 anos de estudo; mulheres brancas, 6,4 anos de estudo; homens pretos e pardos, 4,1 anos de estudo; mulheres pretas e pardas, 4,4 anos de estudo. Quanto ao ensino superior, em 1995, 1.993.418 estudantes frequentavam o ensino superior no Brasil. Desse total, os pretos e pardos constituíam 18,1%. Neste ano, a taxa bruta com ensino superior completo da população branca era de 13,1%, já na população preta e parda era da 3,3%. No geral, nota-se a continuidade de baixas taxas de alfabetização do conjunto da população que se prolonga por décadas, e a nítida preservação das desvantagens impostas aos negros verificadas em todas as faixas etárias (PAIXÃO & CARVANO, 2008, p. 67-86).

Além da desigualdade expressa quantitativamente, é importante considerar os efeitos das desigualdades existentes no plano simbólico do sistema educacional. Somente a partir dos anos 1970, devido à atuação de educadores e ativistas negros, começou a investigação e a denúncia de conteúdos racistas transmitidos pelo sistema formal de ensino. Pesquisadores começaram a se preocupar com os efeitos deletérios desses conteúdos e também dos

procedimentos didáticos sobre a formação da identidade do aluno negro e sobre a sua trajetória escolar. As críticas se centraram na estrutura curricular da educação brasileira que sempre negou os conteúdos afro-brasileiros, a história do povo negro e a história da África. A história foi contada sempre de maneira estereotipada e preconceituosa de forma a excluir e agredir os alunos de outros grupos étnicos em seus textos e imagens. Tal como o povo negro é apresentado nos livros didáticos, prevalece uma imagem negativa e subserviente do negro que não se encaixa nos padrões cognitivos, afetivos, estéticos e comportamentais exigidos pela sociedade (HASENBALG & SILVA, 1990; CRUZ, 2005; MUNANGA, 2005).

Em fim, o negro continuou em números sempre maiores nas estatísticas em matéria de evasão escolar, repetência e analfabetismo; e, em números sempre menores quando se trata de índices de conclusão dos ensinos fundamental, médio e superior. Os negros foram negligenciados por um século de políticas públicas educacionais após a abolição. Enquanto nos Estados Unidos, logo após a abolição, o Estado e parte significativa da sociedade fizeram um enorme esforço para educar os negros, no Brasil, sob o manto da “democracia racial”, tanto na educação, quanto no emprego, o negro foi deixado à sua própria sorte. Os efeitos da ausência de educação são enormes, pois, incidem sobre a própria cidadania. Sem educação o negro foi limitado no seu acesso ao trabalho, à renda, à moradia e ao voto. Sem educação, tornou difícil ao negro tomar consciência dos mecanismos políticos e ideológicos que os mantinham na condição de subordinação. Sem educação faltou ao negro um dos recursos essenciais para a mobilização e participação política.

5.4.3 Terra, trabalho e moradia para o negro no Brasil

No Brasil, um dos grandes obstáculos para a conquista da cidadania e da igualdade racial foi o monopólio da grande propriedade rural pelos grupos economicamente dominantes. Até meados do século XIX, grandes latifúndios estavam estabelecidos decorrentes da política de sesmaria e do apossamento sistemático praticado principalmente pelos grandes fazendeiros. A conjuntura dos anos 1850 – aumento da produção do café, fim do tráfico negreiro e previsão de chegada de novos imigrantes – conduziu a elite política e agrícola brasileira à aprovação da Lei de Terras, em 1850⁷⁵. Com essa nova legislação esperava-se fazer da terra uma fonte de lucros e evitar que os futuros libertos e os imigrantes recém chegados ocupassem as terras,

⁷⁵ Sobre o significado e os efeitos da Lei de Terras, ver capítulo 4.

conquistassem independência econômica e deixassem de vender sua mão de obra. Em particular, era preciso impedir que a massa de negros tivesse acesso a terras para que ela continuasse subordinada aos senhores proprietários. Desta forma, a Lei de Terras serviu para aprofundar a desigualdade da estrutura fundiária no país, privilegiando os velhos fazendeiros e dificultando o acesso à terra para os grupos populares, para os trabalhadores nacionais, inclusive para os negros e mulatos.

Em relação ao trabalho, a Lei Eusébio de Queirós, ao banir o tráfico de escravos e, simultaneamente, sinalizar para a abolição do cativo, trouxe uma grande preocupação para os proprietários de terra: a mão de obra para a lavoura. A resposta encontrada nessa conjuntura foi enumerada como um dos objetivos da Lei de Terras: promover a colonização e povoamento das terras brasileiras pelos imigrantes brancos europeus, os quais poderiam ter – e muitos tiveram – suas vindas subsidiadas e facilitadas pelo Tesouro, inclusive o acesso à terra⁷⁶. Esse projeto político se concretizou com a política migratória que garantiu grandes extensões de terras públicas para o domínio privado, em poucas mãos (SILVA, 1997; SILVIA & SECRETO, 1999; THEODORO, 2008; DELGADO, 2005; 2005a; DOMINGUES, 2004; GOMES, 2009, p. 142).

De modo geral, a Lei de Terras e a política de imigração europeia subsidiada pelo Estado brasileiro tiveram efeitos perversos e duradouros sobre a situação do negro e dos trabalhadores nacionais. Além da herança de desigualdade racial deixada pelo escravismo, as novas políticas, ao garantir recursos e oportunidades para os brancos em detrimento dos negros, aprofundaram essa desigualdade. Tal política resultou não apenas na marginalização de negros naquele momento histórico, mas, também moldou a condição socioeconômica e política do negro ao longo da sua trajetória posterior. Se a Lei de Terras limitou as possibilidades de o negro alcançar sua cidadania através do trabalho em sua própria terra, a política de imigração limitou as suas possibilidades de ascensão social, sobretudo no âmbito ocupacional e educacional nas áreas urbanas e industrializadas (DELGADO, 2005; THEODORO, 2008; COSTA, 1999).

⁷⁶ Art. 18. O Governo fica autorizado a mandar vir anualmente à custa do Tesouro certo número de colonos livres para serem empregados, pelo tempo que for marcado, em estabelecimentos agrícolas, ou nos trabalhos dirigidos pela Administração pública, ou na formação de colônias nos lugares em que estas mais convierem; tomando antecipadamente as medidas necessárias para que tais colonos achem emprego logo que desembarcarem.

Após a abolição, na República Velha (1889-1930), a política de imigração de mão de obra branca já era uma realidade consolidada no país. Autoridades políticas e econômicas da região Sudeste tinham decidido claramente pelo trabalhador estrangeiro. Por que relegaram o trabalhador nacional? A resposta a esta questão não é simples nem única. Domingues (2004, p. 83-102) ajuda a respondê-la ao expor e analisar a existência de três mitos convencionais sobre a transição do trabalho escravo para o trabalho livre no Brasil: 1) o mito da escassez de mão de obra; 2) o mito da superioridade dos imigrantes europeus; e 3) e o mito incapacidade dos negros de assumir as velhas e novas atividades produtivas. O autor coloca em xeque esses mitos e demonstra como a criação dos mesmos esteve associada aos interesses e às ideologias das elites dominantes.

Pesquisas já demonstraram que não havia a tão propagada escassez, e sim um desperdício ou não utilização da mão de obra do trabalhador nacional. Em 1872 o contingente de trabalhador nacional já somava cerca de 8 milhões no Brasil. Até o final do século XIX, havia mais de 4 milhões de negros livres e não-livres que poderiam ter sido incorporados no mercado de trabalho após a abolição. A tese da superioridade do europeu também não se sustenta. A visão de que o imigrante europeu era exímio profissional e hiper habilitado no maquinário fabril não condiz com os fatos. Em grande parte, os imigrantes eram provenientes de regiões campestres e suas condições de vida eram social e culturalmente deploráveis. Sofriam do analfabetismo, da falta de instrução e de um baixo nível de qualificação para o trabalho urbano. O último mito, o qual sustentava que o negro era desqualificado profissionalmente não se coaduna com a realidade. No período colonial o negro foi um trabalhador especializado em inúmeros ofícios. Durante o império o negro marcou presença em diversos setores da indústria. Além do mais, as características da força de trabalho no pós-abolição, em grande parte, não exigiam alto grau de especialização⁷⁷ (DOMINGUES, 2004, p. 84-102).

Um fator importante para explicar a escolha do trabalhador europeu trata-se do predomínio das ideias racistas no Brasil. O trabalhador nacional era considerado inapto, indolente, vadio e incapaz para o trabalho livre. Além disso, o ideário do branqueamento serviu de base para as decisões políticas, inclusive no âmbito do trabalho. O auge da campanha pelo branqueamento coincide com o momento em que o trabalho escravo foi abolido e substituído pelo assalariado. E, certamente, essa ideologia racista atuou como mecanismo que, se não determinou, influenciou

⁷⁷ Sobre a quebra desses mitos, ver também Moura (1988, p. 86-95), Hasenbalg (2005).

de forma decisiva nas decisões políticas (MOURA, 1988, p. 79-81; THEODORO, 2008, p. 32-33; THEODORO, 2008A).

Em consequência da marginalização do trabalhador nacional, tanto no Nordeste quanto no eixo Sul/Sudeste, embora tenha havido diferenças regionais importantes, a massa de escravos foi engrossar as fileiras dos que vivem da economia de subsistência, dos pequenos serviços urbanos, ou enfrentavam o desemprego. Sem oportunidades, eles se juntaram aos trabalhadores nacionais excluídos. Em todas as regiões do Brasil, num contexto em que as relações de trabalho ainda não estavam protegidas por instituição pública, quando os trabalhadores nacionais se incorporavam no mercado de trabalho o faziam quase sempre em condições precárias, em trabalhos pesados e com baixíssima remuneração. No Sudeste, onde se concentravam os setores mais dinâmicos da economia em expansão, as melhores oportunidades foram monopolizadas pelos trabalhadores brancos europeus, no campo e nas cidades (HASENBALG, 2005; THEODORO, 2008a, DELGADO, 2005; KOWARICK, 1994).

Nas três primeiras décadas dos 1900, os ex-cativos escolhiam entre ficar no campo ou migrar para as cidades. Para a grande maioria, qualquer dessas opções não implicava sair da marginalidade e da subordinação. No âmbito das cidades, dava-se início a formação das favelas e das periferias onde se aglomeravam grande número de negros e mulatos. Este período coincidiu com a grande preocupação em tornar o Brasil – pelo menos aquelas cidades com maior visibilidade no cenário internacional – uma vitrine para os interesses estrangeiros, atraindo a imigração europeia. Era preciso reformar as cidades no sentido de embelezá-las para que elas bem representassem suas funções. Uma das medidas foi a reforma urbana através da qual implementou medidas concretas para afastar a pobreza para os subúrbio das cidades. Esse processo contribuiu para formar e desenvolver a segregação residencial no Brasil, cuja expressão máxima são as grandes favelas (SCHWARCZ & STARLING, 2015, p. 327-343; COSTA, 1966, p. 446-449; LIMA, 2011).

Entre 1930 e 1980, o Brasil foi marcado pela intensificação do processo de urbanização e industrialização o que provocou uma enorme migração interna para as grandes cidades do país. A força de trabalho aumentou de 15,7 milhões para 45 milhões de pessoas e o Produto Interno Bruto *per capita* cresceu 380%. Os trabalhadores nacionais migravam em busca de novas oportunidades econômicas. Neste período, o mercado de trabalho incorporou um número significativo de trabalhadores nacionais, inclusive negros e mulatos. Mas, conforme

Theodoro (2005, 110-112), “o assalariamento atingiu apenas uma parcela da população trabalhadora”. Esse processo não significou uma tendência de reversão à situação social à qual se encontrava a maioria da população de origem africana no Brasil, permanecendo a persistente desigualdade racial no mercado de trabalho ao longo dos anos 1950 e 1980. A discriminação racial operava como uma variável importante na explicação dessas desigualdades (DELGADO, 2005, p. 42-43; THEODORO, 2005).

Silva (1980, p. 28-35), mostrou a existência de uma desigualdade substantiva na renda média de cada grupo racial, em 1960, no Rio de Janeiro. Se a renda média da população branca era de 11.601,59, a da mulata era de 6.492,91 e da negra era de 5.440,98 – menos da metade da renda da população branca. Telles (2012, p. 100), com dados do Censo de 1960, identificou resultados próximos e registrou que no Brasil a renda média de um homem negro era de 60% da de um homem branco. Semelhantemente, a renda média do homem pardo era de 57% da de um homem branco. No caso das mulheres negras e pardas, em 1960, a renda média delas era apenas 8% da dos homens brancos; em 1976 passou para 24% e se manteve nesse patamar até 1986. Em 1960, as mulheres brancas ganhavam 5 vezes mais que as pardas e 8,5 vezes mais que as pretas. Moura (1988, p. 73), com dados do IBGE 1980, apontou que o número de empregadores brancos era de 79%, de pardos era de 16%, e de pretos apenas 0,4% naquele ano (MOURA, 1988, p.73-75). Andrews (1992, p. 255-256) constatou que no Brasil, em 1980, homens negros ganhavam 63% do salário dos homens brancos, e os homens pardos 60%. Entre os anos 1960 e 1980, explica Andrews, a despeito da expansão econômica, a importância da discriminação para explicar as desigualdades praticamente dobrou no Brasil.

Com base nesses números, é correta a afirmação de Andrews (1992, p. 255-256) para o qual o Brasil experimentou uma nítida expansão econômica nessas décadas, mas os benefícios dessa expansão foram desproporcionalmente para os 20% que constituíam a classe média, alta e majoritariamente branca do Brasil. Para Hasenbalg (1996, p. 240), os negros e mestiços foram expostos a diversas práticas discriminatórias no mercado de trabalho: discriminação na política salarial, nos bloqueios encontrados pelos não brancos na mobilidade dentro de suas ocupações, nas barreiras raciais existentes tanto no recrutamento para os empregos como nas promoções dentro dos empregos. Esse conjunto de fatores, afirma Hasenbalg, resultou em uma concentração desproporcional de pretos e pardos nas ocupações manuais urbanas, particularmente nas menos qualificadas e pior remuneradas.

No campo, embora tenha havido alguns avanços na legislação quanto à questão agrária – a Constituição de 1934 introduziu a função social da terra e o Estatuto da Terra de 1964 tinha estabelecido como um dos objetivos a redistribuição da propriedade da terra – não houve mudanças significativas na realidade agrária do país. Mesmo com os diversos movimentos pela reforma agrária dos anos 1950 e 1960, os quais levaram a questão da terra para a agenda política nacional, esses movimentos não lograram mudanças na estrutura agrária do país e, após 1964, foram estancados pelo regime militar. Dessa forma, desde a introdução da Primeira República em 1889 até os anos 1980, não ocorreu nenhuma mudança significativa na estrutura fundiária do Brasil, permanecendo os grandes latifúndios estabelecidos desde a colonização (SILVA, 1997, p. 21-22; GOMES, 2009, p. 163-7; DELGADO, 2005a).

Se no campo o direito à terra foi negado aos negros e aos pobres, nas cidades, em função da falta de oportunidades e da desigualdade racial, ocorreu a estruturação do que alguns autores têm denominado segregação residencial racial (TELLES, 2012; ANDREWS, 1992; REIS, 1998). Desde o início do processo de imigração europeia, no início do século XX, os imigrantes se estabeleceram principalmente no Sul e Sudeste, nas regiões mais prósperas, enquanto os não-brancos se concentraram nas regiões menos desenvolvidas, principalmente no Nordeste. Quando os não-brancos permaneciam no eixo Sul/Sudeste, normalmente se situavam nos campos e/ou nas periferias. No nível local urbano, Telles (2012, p. 164-165) demonstrou que em 1990 e 1991 a classe média, formada majoritariamente por brancos, ocupava as melhores áreas da região central de São Paulo e Rio de Janeiro. Os não-brancos, na sua maioria, ocupavam as periferias, os subúrbios, principalmente as favelas.

Em 1991, a proporção de negros que vivia em aglomerados subnormais (AS) – favelas, palafitas e assemelhados – era quase o dobro de brancos. De acordo com dados do Censo Demográfico de 1991, a porcentagem de mulheres e homens negros vivendo nesses espaços era de duas vezes superior a dos brancos na mesma situação (PNUD – Brasil, 2005, p. 79).

Tabela 2 - População em aglomerados subnormais (AS)*, por cor/raça autodeclarada - Brasil, 1991.

Porcentagem da população branca vivendo em AS	3,1
Porcentagem da população negra vivendo em AS	6,6
Porcentagem da população total vivendo em AS	4,8
Negros como porcentagem da população dos AS	65,6
Negros como porcentagem da população urbana	43,7
Negros como porcentagem da população total	47,4

***Aglomerados subnormais são favelas, mocambos, palafitas e similares. Fonte: Ipea, a partir dos Censos Demográficos de 1991, do IBGE, apud PNUD, Brasil (2005, p.79).**

No Brasil, a ausência de guetos raciais nitidamente delineados tem levado com frequência à ideia de que existe nos espaços urbanos uma segregação residencial das classes sociais, mas não dos grupos raciais⁷⁸ (HASENBALG, 1996, p. 240-1; TELLES, 2012, p. 161). Entretanto, contrariando essa noção, pesquisadores como Andrews (1992) e Teles (2012) demonstraram que existe no Brasil uma segregação residencial racial moderada entre os grupos de cor. Ou seja, a segregação residencial não está vinculada apenas aos fatores socioeconômicos, mas também à discriminação racial.

Estudos de Andrews (1992), Telles (2012) e PNUD – Brasil (2005), para mensurar o grau de segregação racial residencial no Brasil utilizaram o índice de dissimilaridade – índice padrão para mensurar a segregação – o qual mede o percentual de pessoas brancas e negras que deveriam mudar de área para que se tenha a mesma distribuição dos dois grupos em todas as regiões. A escala varia de 0 (Total dissimilaridade) a 100 (total similaridade). Ou seja, quanto mais alto o número, maior o nível de segregação residencial.

Tabela 3 - Índice de segregação e composição racial de 5 regiões metropolitanas do Brasil e 5 dos Estados Unidos, 1980.

Brasil:	Regiões metropolitanas	Dissimilaridade
	São Paulo	37
	Rio de Janeiro	37
	Belo Horizonte	41
	Porto Alegre	37
	Salvador	48
Estados Unidos:	Regiões metropolitanas	
	New York	75
	Los Angeles	81
	Chicago	92
	Washington	79
	Philadelphia	88

Fonte: Os índices do Brasil são calculados com base no Censo de 1980 para o nível dos setores censitários; Os índices de interação no nível dos setores censitários do Censo dos Estados Unidos são de Massey e Denton (1987); os índices de dissimilaridade para os Estados Unidos calculados com base em dados de Farley e Allen (1994), apud Telles (2012, p. 167). A tabela foi adaptada pelo autor do presente estudo.

Na tabela 3, primeiramente apresenta-se os índices de dissimilaridade entre brancos e negros para cinco das maiores regiões metropolitanas do Brasil. Em seguida, apenas para ilustrar as

⁷⁸ As pesquisas financiadas pela UNESCO nos anos 1950 e 1960 constataram a segregação racial em várias cidades do Brasil, mas atribuíram a segregação apenas à classe e não à raça.

diferenças, apresentam-se 5 regiões dos Estados Unidos. Os números demonstram que, embora moderada se comparado aos níveis extremos existentes nos Estados Unidos, existe dissimilaridade entre brancos e negros no Brasil. O maior índice foi encontrado na Bahia, e indica que 48% dos negros e 48% dos brancos teriam que se mudar de seus bairros para que a distribuição espacial fosse igual em toda área metropolitana.

Essa segregação racial residencial moderada possui dois efeitos negativos sobre a população negra. Primeiramente, ela geralmente se traduz em desigualdades no acesso a diversos bens e serviços que acometem majoritariamente os negros deixando-os em situação de desvantagem social. Além dos estereótipos e preconceitos em relação ao lugar onde habitam, os moradores são afetados persistentemente no acesso ao trabalho, à renda, à educação de qualidade, à saúde, ao saneamento básico, ao transporte e à segurança, apenas para citar alguns (TELLES, 2012, p. 162; 174). Este pode ser um fator de agravamento da situação de pobreza para aqueles que já vivem nela. Assim, para Andrews (1992, p. 235) a concentração dos negros nas regiões menos dinâmicas economicamente é um dos principais fatores que tem obstruído a mobilidade ascendente dos negros no Brasil.

Outro efeito negativo é que essa segregação moderada, tal como ocorre, não incentiva a mobilização social dos negros. Os baixos níveis de segregação racial residencial no Brasil deram lugar a índices relativamente altos de interação inter-racial, pelo menos entre os pobres. Essa interação contribui para alimentar o mito da democracia racial, de que não há racismo no Brasil. Além disso, o fato de não existir guetos ou aglomerados homoganeamente negros, não incentivou o desenvolvimento de instituições próprias dos negros, tal como ocorreu nos Estados Unidos. A ausência dessas instituições significa menos recursos para a mobilidade social e para a mobilização política dos negros. Além disso, essa segregação racial restringiu as possibilidades de construção e fortalecimento de identidade racial negra no Brasil (HASENBALG, 2005, p. 261; TELLES, 2012, p. 175).

Em fim, a herança de desigualdade racial do escravismo foi mantida após a abolição. Esse processo ocorreu principalmente sob os efeitos das ideologias raciais dominantes no Brasil: ideologia do branqueamento e ideologia da democracia racial. Neste país, o problema racial, assim como o racismo, foi negado. Assim, não houve qualquer esforço do Estado e da sociedade mais ampla para integrar o negro na sociedade e deixá-lo em condições de igualdade aos não-negros. Pelo contrário, o Estado, através de decisões políticas efetivas – tais como a legislação eleitoral e a Política de imigração – reforçou as desigualdades raciais

em áreas importantes da realidade sociopolítica. No geral, os efeitos dessa trajetória foram as desigualdades raciais materializadas no direito ao voto, no acesso à educação, à terra, ao trabalho, à moradia.

Esses processos, os quais ocorreram no período pós-abolição no Brasil, complementam os legados descritos no capítulo anterior e especificam mais algumas das proposições analíticas mais gerais definidas nesta pesquisa. Tais processos podem ser sintetizados da seguinte forma:

- 1) Após a abolição, no Brasil, não houve qualquer experiência ou qualquer esforço político por parte do Estado para a integração social e econômica dos negros. Pelo contrário, a política de imigração da mão de obra branca europeia, em boa parte subsidiada pelo Estado, agravou ainda mais a situação do negro e, certamente, aprofundou as desigualdades raciais neste país.
- 2) A ideologia do branqueamento e a ideologia da democracia racial, como parte substantiva do projeto político do Estado brasileiro, tiveram efeitos políticos e cognitivos perversos para os negros. Ao negar o racismo e o problema racial neste país, essas ideologias dificultaram a construção de uma identidade racial negra, minaram as possibilidades de mobilização e de conflito racial, despolitizaram a questão racial e, assim, evitaram que raça e racismo se tornassem uma questão nacional e entrassem na agenda política do país, pelo menos até os anos 1980.
- 3) A negação do problema racial acompanhada pela ausência de políticas públicas voltadas para os negros deixou o problema do racismo e da discriminação racial intocável na sociedade brasileira. Os efeitos dessa condição foram a marginalização do negro e o agravamento das desigualdades raciais ao longo do tempo em áreas fundamentais dos direitos de cidadania tais como direito ao voto, ao trabalho, à educação, à terra e à moradia.

5.5 SÍNTESE E COMPARAÇÃO DAS DUAS TRAJETÓRIAS

Sintetizando as trajetórias do tratamento dado à questão racial nos dois países, desde a independência e após os respectivos processos de abolição da escravatura, podemos identificar alguns elementos que caracterizaram as duas trajetórias e que produziram legados

diferentes em relação à segregação racial – os quais terão efeitos sobre as futuras políticas de igualdade racial.

Nos Estados Unidos, após a independência, a questão racial ocupou espaço fundamental na trajetória da nação. *Raça foi uma das principais razões para fazer dos Estados Unidos um país dividido*: para assegurar a unidade nacional da federação, dividiram-se as regiões, as elites políticas e a sociedade, em escravistas e não-escravistas. Após a primeira Constituição de 1787, as principais instituições sociais e políticas que se estabeleceram trouxeram as marcas dessas divisões e, ao mesmo tempo, moldaram o processo político posterior acentuando e aprofundando tais divisões. O Estado, para preservar a União, legitimou a escravidão sulista e estabeleceu *leis e políticas rígidas e explícitas* que garantiram recursos consideráveis aos escravistas, mantendo-os no poder por longo tempo. Além do apoio explícito das instituições, *as ideias racistas* serviram de base ideológica para justificar a ordem escravista, a discriminação racial e a *violência explícita contra os negros*. Polarizado em forças antagônicas – Norte e Sul, governo federal e governos estaduais, Democratas e Republicanos, organizações racistas e abolicionistas – o conflito racial deixou suas marcas no tecido social, no sistema de crenças e na arena política dos Estados Unidos.

No Brasil, após a independência, o regime escravista foi legitimado e assegurado pelo Estado. Mas, diferente dos Estados Unidos, *raça não foi uma questão que despertou a preocupação e a atenção nacional*. Ao invés de um país dividido em torno da escravidão, a *coesão política e ideológica entre as elites* garantiu, *sem grandes conflitos*, a manutenção da escravidão em todo o território nacional. No Brasil, sem grandes ameaças internas ao escravismo, não se precisou de leis e de políticas rígidas para garantir a supremacia branca e a dominação racial. A elite política e econômica brasileira controlou as principais instituições e decisões políticas ao longo do regime escravista. A *ausência de instituições explícitas de exclusão e discriminação* dos negros contribuiu para forjar uma *imagem*, um *conjunto de ideias* do Brasil como um *paraíso racial*, a despeito da violência e das hierarquias raciais existentes nesse país. Essa imagem do Brasil como um país sem *problemas raciais* foi fundamental para moldar o processo político e as relações raciais deste país. Ela foi apropriada e utilizada pelas elites políticas para a manutenção do escravismo, para a *negação do racismo*, para a *contenção dos conflitos raciais* e para a *despolitização da questão racial* no Brasil.

Nos Estados Unidos, o conflito regional, político e racial explodiu numa Guerra Civil a partir da qual ocorreu a abolição. Após a abolição, por um lado, o governo federal buscou

implementar *políticas públicas de igualdade racial* que visavam garantir ao negro acesso à terra, ao trabalho, à educação e ao voto. *Essas políticas abriram oportunidades* e tiveram importantes efeitos sociais, políticos e cognitivos – integração social e política e aprendizagem sobre políticas públicas de igualdade racial – para a comunidade negra recém-liberta do cativeiro. Por outro lado, o legado racista renasceu na *política de segregação racial. Institucionalizada e explícita*, essa política aguçou os conflitos e as divisões raciais. A abolição havia colocado um fim no escravismo, mas não nas ideias e nas instituições racistas. Essas decisões conflitantes, por uma ordem igualitária e por uma ordem segregada, trouxeram as marcas do passado, mas também estruturaram novas identidades, novos interesses e os novos conflitos raciais pós-abolição. Tais decisões moldaram o processo político e a arena política de modo a reforçar e consolidar uma *ordem política racialmente bifurcada*. Como destaque, essa ordem teve o efeito de moldar uma *paisagem política que incentivou a mobilização política do negro*. Recém-liberto, o negro foi protagonista. Migrou em massa para as regiões mais desenvolvidas onde, com acesso ao voto, se constituiu como importante ator político. Fundou suas próprias instituições – associações, igrejas, faculdades – e construiu uma forte identidade racial. Como ator político organizado, educado e participativo o negro acumulava cada vez mais recursos para desafiar a ordem política segregacionista.

No Brasil, onde não houve um “Norte” oposicionista, um “partido antiescravista” e nem um “forte movimento abolicionista”, a elite proprietária, patrocinada pelo próprio Estado, administrou a escravidão e o processo que culminou com a abolição. Sem grandes conflitos, a abolição foi um processo político gradual, negociado, sem sobressaltos e sem transformações profundas na ordem social, econômica e política da nação. Após a abolição, *não houve qualquer política de integração social do negro* o qual foi deixado à própria sorte, com grandes barreiras para o acesso à terra, ao trabalho, à educação e ao voto – em função dos critérios econômicos para o direito ao voto. O Estado, sob o controle da elite proprietária apoiou e, em grande medida, patrocinou a política de imigração europeia para o Brasil, a qual teve efeitos perversos, profundos e duradouros no processo de exclusão dos negros. *A ideologia do branqueamento esteve na base desta política* além da crença na inferioridade do negro em relação aos trabalhadores europeus. Nos anos 1930, a imagem idílica do paraíso racial foi atualizada numa nova ideologia: *a ideologia da democracia racial*. A partir desta nova e potente ideologia, assumida oficialmente pelo Estado, nesse novo contexto, a imagem do Brasil sem racismo e sem desigualdades raciais foi fortalecida e consolidada. Diferente dos Estados Unidos, no Brasil, o processo político e ideológico moldou uma *ordem política*

racionalmente unificada em torno da negação do racismo e dos problemas raciais. Como destaque, esta nova ordem dificultou as possibilidades de construção de uma identidade racial negra e obstruiu as chances de mobilização política massiva dos negros no Brasil. Com isto, predominou um cenário de *despolitização da questão racial no Brasil*, de modo que raça permaneceu ausente da arena política brasileira, por longo período.

E, por fim, um fator de convergência entre os dois países foi o legado da desigualdade racial em relação às questões essenciais tais como o direito ao voto, o acesso à educação, ao trabalho, à terra e à moradia. Nos dois países, até os anos 1960 nos Estados Unidos e até os anos 1990 no Brasil, o negro se encontrava em claras desvantagens sociais em relação ao branco. Nos Estados Unidos, é importante ressaltar, comparativamente ao Brasil, o negro havia alcançado avanços significativos no acesso à educação e ao trabalho, mesmo antes das políticas de igualdade racial. Isso ocorreu em função de alguns esforços do Estado – a política de Reconstrução – da solidariedade de parte da sociedade – associações que se esforçaram para educar os negros – e entre os próprios negros, e de um contexto favorável – as duas guerras mundiais que propiciaram oportunidades de trabalho para os negros. Diferentemente, no Brasil, não houve qualquer esforço do Estado nem da sociedade mais ampla para integrar o negro. Pelo contrário, a exemplo legislação eleitoral, da Lei de Terras, da política de imigração, o Estado tomou medidas que agravam e aprofundaram as desigualdades raciais neste país. Ainda assim, à despeito dessas nuances, esses dois países, carregaram as marcas das desigualdades raciais, as quais, teriam impactos nas políticas de igualdade posteriormente estabelecidas. O quadro seguinte sintetiza essas trajetórias e seus legados.

Quadro 1 – Síntese das trajetórias da questão racial nos Estados Unidos e no Brasil e seus legados

<p><i>Legado do tratamento dado ao negro nos Estados Unidos: da independência à abolição</i></p>	<p><i>Legado do tratamento dado ao negro no Brasil: da independência à abolição</i></p>
<ul style="list-style-type: none"> ✓ A questão racial claramente aceita como parte constitutiva da origem e do desenvolvimento da nação. ✓ A constituição de uma ordem política racialmente bifurcada materializada nos conflitos entre brancos e negros, Democratas e Republicanos, grupos racistas e grupos igualitários, Norte e Sul, União e estados. ✓ Um país dividido regional, política e ideologicamente em torno da escravidão e da questão racial, com destaque para o conflito federativo no qual estados e União disputavam o controle e o governo da questão racial no país. ✓ Uma tradição de tratamento da questão racial de forma explícita, através da institucionalização de leis e de políticas rígidas, claramente racistas ou claramente igualitárias. ✓ Politização da questão racial visível na constituição de arenas sociais e políticas sensíveis e permeáveis ao tema, onde o conflito emerge a qualquer momento, a disputa é recorrente, o debate permanece ativo e a mobilização política é permanente. ✓ Uma sociedade desigual racialmente e assumidamente discriminatória, mas marcada por uma comunidade negra que aproveitou as poucas oportunidades, que desenvolveu suas próprias instituições, que se constituiu como importante ator político, que construiu forte identidade coletiva, e conseguiu avançar social e economicamente a despeito das barreiras impostas pelo racismo e pela segregação. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ A questão racial claramente negada como parte constitutiva da origem e do desenvolvimento da nação. ✓ A constituição de uma ordem política e ideológica racialmente unificada, sustentada pelas elites e materializada na imagem idílica de paraíso racial e de democracia racial cuja principal característica foi a negação do racismo e do problema racial no Brasil. ✓ Um país no qual as elites políticas e econômicas foram coesas política e ideologicamente em torno da escravidão e da questão racial, e com forte poder de difusão e propagação de suas ideias raciais. ✓ Uma tradição de tratamento da questão racial de modo informal, marcada pela ausência de leis e políticas explícitas, deixando o racismo difuso e/ou imperceptível face aos efeitos das ideologias raciais. ✓ Despolitização da questão racial visível na constituição de uma cultura política na qual as arenas sociais e políticas são impermeáveis à questão racial, onde há fortes resistências ao tema, onde o conflito é negado, o problema não é reconhecido e a mobilização é esporádica ou quase inexistente. ✓ Uma sociedade desigual racialmente, mas que não assumiu seu racismo, deixando intocável as hierarquias raciais, o acesso desigual dos brancos e negros aos bens e serviços, e que dificultou as possibilidades de construção de identidade racial e de mobilização racial entre os negros, obstruindo assim as chances de ascensão social dos negros, senão aquelas individuais.

<ul style="list-style-type: none"> ✓ Um processo crescente de discussão e democratização das ideias raciais. As ideias sobre raça ocuparam centralidade nos principais eventos e decisões políticas ocorridas nos Estados Unidos. A questão racial esteve na base do debate constitucional de 1787, da Guerra Civil, da Política de Reconstrução, da política de segregação, de grandes disputas judiciais, das disputas partidárias e dos principais conflitos sociais. ✓ Um quadro de desigualdade racial em áreas fundamentais para assegurar a cidadania e os direitos humanos: voto, terra, trabalho, educação e moradia. ✓ O conflito racial, a tensão racial, e as desigualdades raciais são os mais fortes legados da questão racial neste país. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Uma história de manipulação e monopolização das ideias raciais. As ideias raciais no Brasil, com destaque para a ideologia do branqueamento e para a ideologia da democracia racial, foram criadas por uma elite intelectual, apropriadas pela elite política e econômica, e naturalizadas no tecido social. A potência dessas ideias eliminou o conflito ideológico-racial no Brasil e garantiu o predomínio de uma ordem racial desigual neste país. ✓ Um quadro de desigualdade racial em áreas fundamentais para assegurar a cidadania e os direitos humanos: voto, terra, trabalho, educação e moradia. ✓ A negação do racismo, a ausência de conflito racial explícito e a coexistência dessas realidades com as mais graves desigualdades raciais constituem os mais fortes legados da questão racial no Brasil.
---	---

Em fim, esses legados dos dois países serão fundamentais para a compreensão das políticas de igualdade racial implementadas nos Estados Unidos nos anos 1960 e 1970 e no Brasil, após 1988.

CAP. 6

A ORGEM DAS POLÍTICAS DE IGUALDADE RACIAL NOS ESTADOS UNIDOS E NO BRASIL

Em períodos diferentes, ocorreu uma mudança no tratamento dado à questão racial nos Estados Unidos e no Brasil. Nos Estados Unidos, ao longo das décadas de 1950 e 1960, houve o fim da segregação racial oficial, a garantia formal dos direitos civis e políticos para todos os negros e um conjunto de medidas de políticas afirmativas visando a promoção da igualdade racial. No Brasil, a partir da redemocratização deste país, nos anos 1980 e 1990, assistiu-se a uma ruptura oficial com o mito da democracia racial e a implementação de um conjunto de políticas voltadas para o combate à discriminação racial e para a promoção da igualdade racial. O que teria provocado tais mudanças? O que foi determinante para o surgimento dessas novas políticas de igualdade racial após séculos de vigência de uma ordem racial discriminatória e desigual?

Este capítulo visa explicar o surgimento dessas políticas. Conforme o argumento central desta tese, os legados da trajetória da questão racial nos dois países são de importância fundamental para a compreensão dessas políticas posteriormente estabelecidas, particularmente do processo de sua constituição e das suas características. Mas, para além dos legados, mudanças institucionais e políticas no contexto interno mais amplo nos Estados Unidos e no Brasil e a pressão da agenda política internacional de combate ao racismo teriam propiciado estruturas de oportunidades políticas para a consecução de mudanças substantivas nessas trajetórias, possibilitando a ruptura formal com a segregação racial nos Estados Unidos e com o mito da democracia racial no Brasil.

Nos Estados Unidos, o surgimento das políticas de igualdade racial é explicado a partir da emergência do *New Deal* e dos seus desdobramentos sociais e políticos que deram origem a uma paisagem política propícia ao debate da questão racial. A partir do processo de implementação da política do *New Deal*, configurou-se uma estrutura de oportunidades políticas favorável à inserção do tema dos direitos humanos – inclusive para os negros – na arena de decisão política, à inserção dos negros na dinâmica política nacional como um ator político relevante e, posteriormente, à ampla movimentação pelos direitos civis e políticos que deu origem à política de igualdade racial. À importância do *New Deal*, acrescentam-se outros

fatores fundamentais para a constituição desta estrutura de oportunidades políticas: a urbanização e a migração massiva dos negros para o Norte dos Estados Unidos; a reconfiguração partidária em favor da igualdade racial; a agenda política internacional de combate ao racismo com destaque para uma mudança no campo das ideias que desmoronou o edifício das teorias racistas e consolidou um novo conjunto de ideias anti-racistas, a partir da Segunda Guerra Mundial.

No Brasil, o surgimento das políticas de igualdade racial é explicado pelo processo de democratização do país, o qual foi favorável à emergência de diversos atores políticos e à reconfiguração político-partidária de modo a configurar uma estrutura de oportunidades políticas propícia ao debate racial por tanto tempo negado neste país. É importante destacar a atuação do movimento negro, o qual, num contexto político-institucional e histórico favorável – às vésperas da comemoração do centenário da abolição da escravidão – contribuiu para uma ampla mobilização social e política que deu visibilidade ao problema do racismo e da desigualdade racial no Brasil e desencadeou a ruptura formal com a ideologia da democracia racial até então dominante no país. À importância da democratização e do movimento negro deve-se acrescentar o papel desempenhado pelo Partido dos Trabalhadores – desde as suas origens este partido incorporou a questão racial em sua plataforma política – e pela agenda política internacional de combate ao racismo.

Para produzir uma interpretação sobre a origem das políticas de igualdade racial nos Estados Unidos e no Brasil são analisados cada um desses fatores a partir de uma perspectiva analítica que leva em consideração, além dos legados institucionais, a importância do contexto, dos atores políticos e das ideias na explicação das mudanças. Na primeira seção trata-se do caso dos Estados Unidos, a partir do *New Deal* nos anos 1930 até a origem das políticas nos anos 1960. Na segunda seção trata-se do Brasil, a partir dos anos 1970, quando tem origem o início do processo de redemocratização até os Governos dos presidentes Lula (2003-2010) e o primeiro mandato de Dilma (2011-2014), quando foram implementadas algumas das principais políticas de igualdade racial neste país.

6.1 A origem das políticas de igualdade racial nos Estados Unidos

Nos Estados Unidos, o fim da Política de Reconstrução na segunda metade dos anos 1870, seguido pela violenta política de segregação racial introduzida no Sul, havia dado início ao

processo de migração dos negros do Sul para o Norte. A Primeira Guerra Mundial acelerou esse processo migratório de modo que houve uma migração massiva dos negros fugindo do Sul em busca de novas oportunidades socioeconômicas. Entretanto, também no Norte, as oportunidades foram barradas para a maior parte dos negros os quais foram segregados nos denominados guetos negros em situação de pobreza e acesso precário – ou completamente sem acesso – à renda, trabalho, moradia e educação. Submetidos a uma segregação informal e a formas de violência perpetradas pelos grupos racistas, a situação do negro no Norte, embora melhor que no Sul, também foi marcada pela exclusão e pelo racismo.

A condição do negro, tanto no Norte quanto no Sul, foi ainda mais agravada durante os anos cinzentos da Grande Depressão iniciados a partir de 1929. A crise dos anos 1930 atingiu duramente a economia dos Estados Unidos, afetou a agricultura e a indústria, desencadeou um quadro crescente de desemprego e fez crescer assustadoramente o número de pessoas na situação de pobreza e miséria, principalmente aqueles que já viviam em situação de desvantagem social. Aproximadamente vinte milhões de negros constituíam o grupo mais prejudicado pela crise: os negros eram os primeiros a serem demitidos e os últimos a serem contratados (PARSONS, 1967; WOLTERS, 1975).

Mas, essa crise estimulou uma das mais importantes transformações políticas ocorridas na história dos Estados Unidos. O *New Deal* emerge nessa conjuntura, como resultado da crise econômica, social e política. Em 1932, ao longo da campanha presidencial, o candidato democrata Franklin Roosevelt prometeu aos norte-americanos um “novo acordo” para o enfrentamento da Grande Depressão e de seus efeitos sociais e econômicos. Neste contexto, os negros, de fato, tiveram a esperança de que a política do *New Deal* fosse formulada de modo a melhorar suas condições socioeconômicas. Eles foram encorajados pelas promessas de campanha de 1932 a acreditar que seriam incluídos no e protegidos pelo novo acordo do governo americano (WOLTERS, 1975).

Uma vez eleito, ao longo de seus dois mandatos (1933-1940), o governo de Roosevelt cumpriu a sua promessa. Entre 1933 e 1938 foi implementado um amplo leque de medidas legislativas e de políticas públicas que estimularam o crescimento econômico através da redistribuição de renda e do alargamento do papel do estado, especialmente para promover o estado de bem-estar social⁷⁹. Essa política, no seu conjunto, ficou conhecida como *New Deal*.

⁷⁹Algumas das principais medidas foram: Agricultural Adjustment Act (1933); Federal Emergency Relief Administration (1933), Public Works Administration (1933), Federal Housing Administration (1934), National

Algumas das metas específicas dessas ações foram: recuperação da agricultura, mecanização do campo, empréstimos para a habitação, geração de emprego e renda, proteção das leis trabalhistas, alfabetização e profissionalização dos trabalhadores, seguro desemprego, e diversas outras medidas de assistência social.

A política do *New Deal*, então, pode ser definida como um conjunto de programas de recuperação econômica e de promoção do bem-estar social que utilizou o governo como principal instrumento de desenvolvimento econômico e social. Essa política representou a primeira vez que o governo federal dos Estados Unidos assumiu obrigações para com os mais pobres, medidas antes deixadas para algumas agências dos governos locais e para as instituições de caridade. Essas medidas deram o contorno da experiência pioneira de estado social implementado nos Estados Unidos. O *New Deal*, na interpretação de Skocpol e Finegold (1982, p. 255), “foi um grande divisor de águas” no estabelecimento de um estado nacional intervencionista nos problemas socioeconômicos. E, para Abramovitz (2011), o *New Deal*, representa a origem da preocupação do governo dos Estados Unidos com os direitos humanos sociais e econômicos para um número expressivo da população que carecia das necessidades básicas, em momento de grande crise social e econômica. Para compreender a intervenção do governo federal a partir dos anos 1930 e o novo papel assumido pelo negro nesse processo político é necessário levar em consideração o realinhamento partidário e eleitoral que ocorreu neste período.

Desde o final do século XIX e início do século XX, já se esboçava uma mudança no sistema partidário em que os democratas se aproximavam dos eleitores mais pobres, dos negros, da classe trabalhadora, dos imigrantes e dos eleitores urbanos (KEY, 1955; 1959). Essa tendência se consolidou nos anos 1930 quando a política dos democratas em torno do *New Deal* se constituiu através de uma ampla coalizão na qual os negros ocuparam um lugar que começaria a mudar sua posição na política norte-americana. Como parte dessa coalizão, os negros, muitos deles com direito ao voto nas principais cidades nortistas, diferentemente do que ocorria no Sul, cresceram em organização, mobilização e na força política. Além da comunidade negra, este período marcou a conversão mais ou menos permanente de muitos eleitores para a lealdade ao Partido Democrata. Esse partido, em sua nova orientação político-programática, incluiu largas proporções de grupos economicamente menos favorecidos nas

Labor Relations Act (1935), Rural Electrification Administration (1935), Social Security Administration (1935), e Fair Labor Standards Acts (1938).

suas bases. A política do *New Deal* serviu como forte incentivo para firmar essa coalizão que aglutinou os mais diversos segmentos e organizações sociais tais como trabalhadores organizados rurais e urbanos, imigrantes católicos, judeus, sindicatos, grupos étnicos e organizações negras.

A partir daí houve um novo realinhamento partidário – denominado realinhamento *New Deal* – no qual o domínio do Partido Republicano foi substituído pelo domínio do partido Democrata na Política dos Estados Unidos. Após esse realinhamento, os Democratas venceram sete das nove eleições presidenciais subsequentes, mantendo-se no governo a maior parte deste período entre os anos 1930 e final dos anos 1960. Acompanhando esse realinhamento na política partidária, houve um realinhamento eleitoral entre os negros – ruptura com a tradicional lealdade aos Republicanos e estabelecimento de uma nova lealdade à coalizão Democrata urbana – o qual foi um dos mais importantes acontecimentos na história política dos negros afro-americanos. Nas eleições de 1932, embora os líderes negros tenham endossado a candidatura de Roosevelt, aproximadamente 3/5 do eleitorado negro permaneceu leal ao Partido Republicano. Mas em 1936, os Democratas capturaram cerca de 75% do voto negro, votação que foi alcançada quase inteiramente nas cidades onde os benefícios do *New Deal* foram mais visíveis. Observa-se que, de fato, a migração massiva dos negros para o Norte mudou o equilíbrio eleitoral nos Estados Unidos (CAMPBELL, 2006; KEY, 1955, 1959; MILLER & SCHOFIELD, 2003; WOLTERS, 1975).

No entanto, o sucesso dos Democratas nas urnas não foi suficiente para garantir integralmente a aprovação de suas políticas e programas progressistas da forma como pretendiam. Os constrangimentos políticos e institucionais, o poder de veto dos congressistas representantes das elites brancas e a presença ainda forte das ideias racistas, influenciaram as reformas políticas do *New Deal*, em boa medida, ao sabor dos interesses e das preferências dos grupos tradicionalmente dominantes. Esses grupos mobilizaram recursos políticos impondo barreiras às principais mudanças que poderiam melhorar a condição dos negros e afetar suas condições de poder e de privilégios. Nas principais tentativas de reforma mais substantiva na ordem socioeconômica e racial dos Estados Unidos, esses fatores adversos foram cruciais para influenciar os resultados das políticas, particularmente por delimitar as fronteiras de inclusão e exclusão dos próprios negros nessas políticas (SKOCPOL, 1995; QUADAGNO, 1994; PIVEN, 1996).

As seções seguintes aprofundam a análise desses fatores que levaram à formulação de políticas de igualdade racial nos Estados Unidos.

6.1.1 A política do *New Deal*: principais desdobramentos e seus impactos sobre a questão racial

Os efeitos da política do *New Deal* sobre as condições dos negros foram marcados por ambiguidades. Por um lado, houve alguns avanços significativos na condição socioeconômica e na posição política dos negros. Por outro lado, os constrangimentos político-institucionais e o racismo ainda persistente limitaram as mudanças, de modo a prolongar, por mais três décadas, a supremacia branca no país, especialmente no Sul. Contudo, foi um período em que a situação do negro começou a mudar significativamente.

Mais de uma década antes da Declaração Universal dos Direitos Humanos, ocorrida em 1948, os arquitetos do *New Deal* elaboraram uma ampla variedade de programas que endossava a crença na obrigação do governo em proteger os direitos humanos sociais e econômicos relativos ao trabalho, renda, educação, saúde, e moradia. Os primeiros esboços da Lei de Seguridade Social de 1935 – a base da política de bem-estar de *New Deal* – incluíam amplos e abrangentes programas de saúde, trabalho e Assistência social⁸⁰ para todos que deles precisassem. Entretanto, essa versão foi truncada numa longa e disputada batalha entre os advogados dos direitos humanos e os grupos políticos e econômicos poderosos cujos interesses estavam ameaçados pela possibilidade de garantia desses direitos para todos tal como pretendiam os criadores do *New Deal*. Os conservadores sulistas – políticos e empregadores, tanto do setor agrícola como do industrial – se viram ameaçados pelas novas medidas que exigiam tratamento justo e igual, independentemente da raça, no âmbito do trabalho. Eles continuaram alegando o direito dos estados para assegurar a exploração e a segregação dos negros. Assim, devido ao forte poder de veto dos deputados democratas sulistas, representantes das elites rurais e industriais, a aprovação dos programas do *New Deal* ocorreu, mas com muitas alterações de modo que não confrontasse os interesses dos grupos

⁸⁰ Esta Lei de Seguridade Social criou as primeiras políticas nacionais permanentes de bem-estar social nos Estados Unidos (LIEBERMAN, 2003, p. 24).

economicamente dominantes⁸¹ (ABRAMOVITZ, 2011; KATZNELSON, GEIGER & KRYDER, 1993).

Assim, em muitos casos, os proponentes do *New Deal* tiveram de ceder ao conservadorismo e aos interesses racistas para ter seus programas aprovados. A pressão dos interesses sulistas imediatamente levou o Congresso a obstruir as medidas mais progressistas que diretamente proibiam a discriminação racial, garantindo assim aos estados a licença para continuar a política de discriminação e segregação. Por exemplo, programas que inicialmente visavam assegurar direitos para todos os trabalhadores, ou seja, com cobertura universal, tramitaram no Congresso e deles foram excluídos os trabalhadores domésticos e os trabalhadores agrícolas, as duas principais ocupações onde ainda se concentrava a maioria dos negros. Práticas como essas tornaram virtualmente impossível aos negros escaparem tanto do seu *status* de trabalhadores de baixa renda quanto da designação de seres inferiores social e politicamente. O poder desproporcional dos sulistas brancos impediu que as políticas do *New Deal* incluíssem os negros nas provisões sociais em condições de igualdade. Assim, os negros foram largamente excluídos dos benefícios e dos direitos promovidos por essa política. Ao fim, prevaleceu uma versão do *New Deal* cuja principal marca foi a conivência e a tolerância com o racismo. Neste período, *o racismo moldou, em grande medida, as políticas públicas de promoção do bem-estar social* nos Estados Unidos e, com isso, reforçou ainda mais, a divisão racial na democracia norte-americana (LIEBERMAN, 2003; ABRAMOVITZ, 2011; SKOCPOL, 1995; QUADAGNO, 1994; WEIR, ORLOFF & SKOCPOL, 1988; ORFIELD, 1988; COUNTRYMAN, 2010; KING, 2005; WEIR, 2005).

Registros históricos confirmam que, nos Estados Unidos, o cumprimento da garantia dos direitos humanos a partir dos anos 1930 teria sido muito maior se o processo político não tivesse favorecido os interesses econômicos dominantes e tolerado os compromissos com o racismo. O Congresso ignorou as advertências da Associação Nacional para o Desenvolvimento das Pessoas de Cor (NAACP) e do Conselho Federal das Igrejas de que os negros poderiam sofrer se as leis liberassem os estados para determinar as regras de elegibilidade da assistência pública, os níveis dos benefícios e os padrões de necessidade.

⁸¹ Os políticos sulistas exerceram um papel central no Congresso norte-americano em meados do século XX. Em relação aos direitos civis e às questões trabalhistas, os democratas sulistas se aliavam aos republicanos e formavam uma coalizão conservadora para vetar as políticas progressistas ou moldá-las de acordo com seus interesses. Eles conseguiam bloquear as iniciativas legislativas e as políticas que ameaçavam a economia política regional sulista, a agricultura repressiva, a supremacia branca e o controle local na mão dos estados. Desta forma, raça foi um tema central no desenvolvimento de muitas políticas domésticas de meados do século XX (KATZNELSON, GEIGER & KRYDER, 1993).

Com isto, os programas aparentemente neutros em relação à raça – ou seja, *color blind*, cegos para a cor – reproduziram as hierarquias raciais já existentes no mercado de trabalho, de habitação e na distribuição da renda (ANDERSON, 2003; ABRAMOVITZ, 2011; LIEBERMAN, 2003).

Contudo, por que os Democratas, de fato, atraíram os negros para o seu partido? Quais os reais impactos positivos da política do *New Deal* na vida dos negros? Por que essa política teria inaugurado um contexto de oportunidades políticas para os negros? O *New Deal* foi importante para a questão racial por quatro razões básicas: a) ainda que essa política tenha sido moldada pelos interesses dos democratas sulistas em alguns aspectos, seus esforços reverteram pressupostos históricos sobre as obrigações do governo federal diante da sociedade e criaram as bases para a intervenção socioeconômica do governo federal; b) embora as mudanças tenham sido limitadas para a grande maioria dos negros, ainda assim, parte desta população logrou avanços significativos no padrão material de vida; c) essa política, no contexto em que foi implementada, com o poder eleitoral dos negros cada vez mais amplo, foi percebida e vivenciada pelos negros como uma janela de oportunidades para uma ação política mais organizada e programática, tendo em vista mudanças sociais mais profundas; por fim, d) antes mesmo do movimento pelos direitos humanos civis e políticos nos anos 1960, o *New Deal* introduziu a ideia de que os *direitos sociais e econômicos são inerentes ao seres humanos*, portanto, direitos humanos.

Esses quatro fatores conjugados favoreceram a entrada do negro e de diversos outros atores sociais e políticos no espaço público deste país. Ao longo da construção desta política, o ambiente de ativismo político – protestos rurais e urbanos, de brancos e de negros, de sindicatos e de organizações sociais, de mulheres e de idosos – combinado com uma progressiva intervenção do Estado através dos programas do *New Deal*, propiciaram o clima político que favoreceu a abertura de oportunidades políticas para os negros, naquele momento e posteriormente no movimento pelos direitos civis (QUADAGNO, 1994; ABRAMOVITZ, 2011). Esse contexto era algo extraordinário nos Estados Unidos em função de dois fatores: a) a tradicional resistência existente neste país contra as intervenções do governo federal no campo econômico e social, b) e o racismo que até então tinha conseguido excluir e anular o negro da vida política ao longo de sua trajetória.

A despeito das deficiências dessa política, o *New Deal* ofereceu aos negros mais benefícios materiais e reconhecimento do que qualquer outra administração desde a era da Reconstrução.

Muitos negros não teriam sobrevivido à depressão sem essa política cujos programas aliviaram bastante a condição dos negros. Além das medidas socioeconômicas, Roosevelt, diferentemente de seu antecessor Republicano Herbert Hoover (1929-1933), condenou as práticas de linchamento de negros, dialogou com líderes negros sobre seu governo, e nomeou importantes líderes negros para alguns cargos consultivos do próprio *New Deal*.

Em 1941, no seu “Discurso Sobre o Estado da União”⁸², Roosevelt defendeu a importância de se livrar da pobreza e da carência material como uma das quatro principais liberdades⁸³ essenciais para todo ser humano. Nesse discurso que teve repercussões mundiais, esse presidente ressaltou o valor dos direitos civis e políticos já conquistados pelos Estados Unidos. No entanto, observou Roosevelt, tais direitos se provaram inadequados e insuficientes uma vez que a liberdade individual não podia existir sem a segurança e a independência econômica. Para se livrar da escassez Roosevelt apontou a importância do direito ao trabalho, à renda, à moradia decente, cuidados médicos e a uma boa educação. E, não menos importante, a primeira dama Eleanor Roosevelt (1933-1945) assumiu uma postura aberta contra a discriminação racial através de uma linguagem em favor dos direitos humanos e da justiça social. Após 1946, quando foi nomeada delegada para as Nações Unidas, Eleanor se tornou um ícone dos direitos humanos e uma verdadeira defensora da comunidade negra, sendo entendida assim pelos próprios negros dos Estados Unidos (WOLTERS, 1975; ROOSEVELT, 1941; KNUT, 2008; ABRAMOVITZ, 2011; HARVEY, 2010; PORSDAM, 2009; SUNSTEIN, 2004).

Presidente Truman não teve uma visão diferente e continuou a apoiar a agenda política de direitos humanos. No seu “Discurso Sobre o Estado da União”, de 1949, Truman declarou que o governo deveria expandir os benefícios de Seguridade Social contra todos os riscos econômicos devido ao desemprego, à velhice, à doença e à incapacidade. Truman também buscou expandir o papel do governo federal no campo da habitação através da Lei Nacional

⁸² O “*State of the Union*” – o Estado da União – é uma prática tradicional nos Estados Unidos. O presidente, ao início de cada ano, apresenta no Congresso um relatório sobre as condições em que o país se encontra e sobre as intenções e propostas prioritárias para a agenda política daquele ano.

⁸³ Neste famoso discurso, conhecido como “Discurso das Quatro Liberdades”, Roosevelt defendeu que todo e qualquer governo deveria ter como meta assegurar as quatro liberdades essenciais ao ser humano: liberdade de expressão, liberdade de culto, liberdade da escassez e liberdade do medo (Freedom of speech, Freedom of worship, Freedom of want, and Freedom from fear). Pesquisas afirmam que essa declaração de Roosevelt, especificamente sua defesa da “Liberdade da escassez”, serviu de base para a inclusão dos direitos sociais e econômicos na Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, elaborada sob a liderança de Eleanor Roosevelt, na época, viúva do ex-presidente Roosevelt, falecido em 1945. (ROOSEVELT, 1941; KNUT, 2008; HARVEY, 2010; ABRAMOVITZ, 2011).

da Habitação, de 1949. Contudo, assim como ocorreu na era do *New Deal*, os esforços pós Guerra para garantir direitos sociais aos negros ficaram aquém de onde se poderia chegar (KNUT, 2008; ABRAMOTIZ, 2011; HARVEY, 2010; PORSDAM, 2009).

O modo como uma política é estruturada afeta como os grupos definem seus interesses e ajuda a localizá-los dentro de uma estrutura mais ampla de conflito político (WEIR, 1994, p. 194). A política do *New Deal* estruturou e mobilizou não apenas os interesses dos democratas conservadores sulistas que empreenderam esforços contra as medidas mais progressivas desta política. Ela também contribuiu para moldar os interesses e as preferências da comunidade negra, principalmente em relação às disputas eleitorais. Conforme Wolters (1975, p. 170-173), não pode haver dúvidas de que os benefícios advindos da política do *New Deal* foram largamente responsáveis pela maior mudança no padrão de voto dos negros. Os negros se tornaram, de todos os grupos, os mais favoravelmente dispostos a apoiar essa política e o presidente Roosevelt. Com todas as suas limitações, essa política foi melhor para os negros do que a ausência de políticas que perdurava desde a Reconstrução, deixando prevalecer intocável o sistema de segregação racial formal no Sul e informal no Norte.

Na esfera política mais ampla, os efeitos do *New Deal* foram marcantes na dinâmica partidária. Essa política abriu espaços para que o governo federal e os democratas liberais atuassem na proteção dos direitos de grupos minoritários e, essa tendência foi o prelúdio necessário para o papel posteriormente assumido pelo governo no assunto dos direitos civis, assim como no campo dos direitos sociais à educação, ao trabalho e às medidas de combate à pobreza. Mas, enquanto no Norte aconteciam mudanças significativas na condição socioeconômica e política dos negros, no Sul, a segregação racial permanecia congelada. Porém, os impactos vindos do *New Deal* começaram a quebrar o poder dos conservadores do Sul sobre o partido Democrata.

No âmbito nacional, não havia consenso entre os democratas sobre a situação dos negros, pois, o partido estava dividido entre a ala mais progressista do Norte que apoiava os direitos civis e a ala conservadora do Sul, ainda segregacionista. Os conflitos intra-partidários começaram a ocorrer efetivamente nas eleições de 1948, quando a ala norte liberal dos democratas se posicionou abertamente favorável aos direitos civis e criou forte resistência dos conservadores sulistas os quais saíram derrotados dessa disputa. Quanto ao Partido Republicano, essa mudança na política nacional empreendida pelos democratas levou os republicanos, mais resistentes às questões dos direitos civis neste período, a uma revisão de

suas plataformas tendo em vista a competição eleitoral. A partir de meados dos anos 1950, sob os impactos da crescente força eleitoral dos negros no Norte e do movimento pelos direitos civis que explodiu no Sul, mesmo que com muitas divergências internas, os Republicanos foram gradualmente forçados ao favorecimento dos direitos civis para os negros (KEY, 1955, 1959, NARDULI, 1995).

Neste contexto político-institucional favorável, essas mudanças internas na conjuntura sociopolítica e partidária norte-americana contribuíram para o aprofundamento e a ampliação dos movimentos negros. Neste sentido é que se pode afirmar que a política do *New Deal*, não isoladamente, teve os efeitos de moldar os interesses dos atores e configurar a estrutura de oportunidades que se abriu para a mobilização política racial nos Estados Unidos. Não apenas a abertura para a apresentação das demandas por igualdade racial foi importante; além disso, deve-se contar com a percepção dos atores políticos de que se tratava de um contexto de oportunidades no qual havia aumentado a probabilidade de sucesso da ação insurgente. Weir (1994, p.194) respalda essa interpretação ao afirmar que o pacote de políticas do *New Deal*, inicialmente pensado como políticas sociais universais de combate à pobreza e de geração de emprego, implicou uma janela de oportunidades para políticas raciais em função dos protestos raciais emergentes no período e da necessidade de responder aos mesmos.

6.1.2 As novas ideias, a conjuntura internacional e a redefinição da questão racial

No início do século XX, a visão dominante do conceito de raça ainda a localizava no nível biológico. Nesta abordagem, raça era algo “natural”: suas características eram essenciais, dadas e imutáveis (WINANT, 2000, 170). Embora essas ideias raciais ainda permanecessem potentes nas primeiras décadas do século XX, novas ideias começaram a emergir, particularmente entre alguns intelectuais atuantes nos Estados Unidos. Dois pesquisadores representaram o início dessa mudança que colocaria em questão as premissas do racismo científico: William E. B. Du Bois (1868-1963) e Franz Boas (1858-1942). Esses dois autores exerceram papel fundamental na mudança do pensamento racial no ocidente e, particularmente, nos Estados Unidos. A partir deles, algumas novas ideias penetraram no discurso político nas primeiras décadas do século XX.

Du Bois, na sua obra *The Philadelphia negro – a social study*, de 1899, através de um estudo rigoroso com fortes bases empíricas sobre a vida do negro na Filadélfia, chegou a conclusões

que foram estendidas para situação do negro em todos os Estados Unidos. O problema do negro não era um problema de raça, mas sim o problema da pobreza, da falta de educação, da falta de trabalho e da violência. Para Du Bois, nada justificava a suposta inferioridade racial do negro. A questão do negro era o ambiente socioeconômico completamente desfavorável. Assim, ao refutar os principais pressupostos das teorias racistas, Du Bois exerceu grande influência na mudança do pensamento racial americano e, a partir dele, a teoria clássica do racismo cedeu espaço às pesquisas empíricas sobre as condições socioeconômicas e ambientais nas quais viviam os negros. Sob influência dos trabalhos de Du Bois, um número crescente de pesquisadores passou a reinterpretar sócio-historicamente a noção de raça⁸⁴.

Contemporâneo de Du Bois, Franz Boas (1909; 1911; 1930) questionou radicalmente o conceito de raça como uma categoria que permitisse a afirmação de superioridade de alguns grupos sociais e a inferioridade de outros. Ao desenvolver uma nova maneira de interpretar a diversidade humana, Boas distinguiu o conceito de raça do conceito de cultura e elaborou uma nova noção de cultura entendida não mais no singular, mas como uma pluralidade das experiências humanas. Embora não tenha abandonado o conceito de raça, para esse autor raça caracterizava exclusivamente a herança biológica e os diferentes traços raciais não tinham a menor importância para a explicação das diferenças humanas comparativamente às condições socioculturais. O ambiente cultural, para Boas, é o mais importante fator determinante das diferenças humanas. Assim, Boas colocou em xeque as teorias raciais dominantes em seu tempo, sobretudo o racismo científico. Para esse autor, não havia nenhuma prova de que as diferenças físicas entre brancos e negros significassem qualquer grau apreciável de inferioridade do negro.

Na esteira do pensamento de Boas e Du Bois, nos anos 1920 e 1930, começou a proliferação de uma literatura sobre o racismo na Europa, em geral, criticando as teorias do racismo científico, o pensamento nazista alemão, e a política de segregação racial dos Estados

⁸⁴Além dos trabalhos de Dubois, um grande número de trabalhos sobre raça produzido pelos pesquisadores da Escola de Chicago também foram importantes para uma mudança na compreensão do conceito de raça e das relações raciais. Ao tomar a cidade de Chicago como um laboratório sociológico, os pesquisadores focaram sobre as questões do crime, da pobreza e das favelas, todos esses problemas eram frequentemente vistos racialmente. Os estudos duraram toda a primeira metade do século XX. Talvez, uma das mais importantes contribuições da escola de Chicago tenha sido a ruptura definitiva com o biologismo racial que tinha caracterizado o tratamento anterior, afirmando com crescente clareza a posição de que raça era socialmente construída, não um fenômeno naturalmente dado. A influência desta visão sobre o tratamento posterior dado à questão racial em todas as ciências sociais foi enorme (WINANT, 2000, p. 176).

Unidos⁸⁵. Contudo, tais críticas ainda eram minoritárias face ao tradicional domínio das teorias do racismo científico e das tendências políticas fascistas que estavam cada vez mais fortalecidas na Europa, especialmente na Alemanha. E, nos Estados Unidos, pelo menos até os anos 1940, a política de segregação permaneceu sem qualquer questionamento que viesse ameaçá-la efetivamente. Na realidade, as ideias alternativas sobre raça somente ganharam força em meados do século XX, num contexto de repúdio ao racismo decorrente da 2ª Guerra Mundial.

A 2ª Guerra Mundial foi um divisor de águas em relação ao tratamento dado à questão racial. Este conflito teve efeitos políticos e ideológicos que implicaram na conformação de uma agenda política internacional de defesa dos direitos humanos e, principalmente, de repúdio a todas as formas de ideologias racistas e de discriminação racial. A partir deste conflito, entendido como um momento crítico na história mundial, novas interpretações para o problema racial ganharam espaço, novos atores políticos de combate ao racismo entraram em cena, um novo arranjo institucional em nível internacional foi criado – a Organização das Nações Unidas (ONU) e todos os desdobramentos desta organização –, e houve uma reconfiguração nas relações de poder e de dominação nas relações políticas internacionais, visivelmente materializada na Guerra Fria. Nessa perspectiva, os primeiros anos após a guerra, inquestionavelmente, constituíram um marco na história das relações raciais ao buscar uma nova abordagem para as questões raciais e ao se preocupar em garantir uma ordem social racialmente igualitária, para todo o mundo.

Com o término da guerra, a comunidade internacional, representada pela ONU, empreendeu esforços sem precedentes na luta contra o racismo, em escala mundial. Após os horrores decorridos do conflito, a ONU abominou intransigentemente o racismo e definiu como um de seus principais objetivos a sua extirpação. Neste contexto, a UNESCO desempenhou um papel fundamental numa ampla campanha para redefinir a ideia de raça e desqualificá-la como um conceito que servisse de critério de definição e explicação das diferenças humanas. Este campanha veio interpelar a cientificidade do conceito de raça que havia servido de base ideológica para o projeto nazista e ainda servia de base para a política de segregação racial

⁸⁵Hofbauer (2006, p. 216-217) chama a atenção que a palavra “racismo” surgiu neste período. No Oxford English Dictionary de 1910 ainda não se encontrava o ‘verbo’ racismo. Somente nos anos 1920 esse termo começa a ser utilizado pela literatura. Na concepção originária do termo, dois fatores eram destacados: a busca de desmonte das ideias clássicas das diferenças raciais e as crescentes reações oposicionistas que se articulavam contra a ‘política racial do nazi-fascismo.

vigente nos Estados Unidos (HOFBAUER, 2006; MAIO & SANTOS, 2010; MAIO, 1999; COSTA, 2012; SZKLAROWSKY, 1997).

Este novo contexto foi essencial para uma nova interpretação do problema racial. A partir dele, ideias alternativas para a interpretação da questão racial – tais como as de Du Bois e Boas – alcançaram espaço na cena pública e quebraram o monopólio sobre a interpretação e sobre as políticas raciais até então dominantes, materializadas nas políticas nazi-fascista e segregacionista. Construiu-se a percepção do racismo como um problema mundial a ser combatido mediante ações e projetos políticos. A partir desta percepção e da redefinição do problema as instituições internacionais estabelecidas agiram como verdadeiros empreendedores de políticas, alocando recursos consideráveis para converter as autoridades às suas concepções dos problemas raciais e encorajá-las a tomarem medidas necessárias para combatê-los.

No mundo concreto, este cenário trouxe à superfície uma perplexidade internacional sobre a situação das relações raciais nos Estados Unidos. A nação que presumivelmente emergia como um novo líder mundial do mundo livre, que lutara na guerra contra o racismo e o fascismo, que carregava uma crença histórica nos direitos inalienáveis à liberdade e à igualdade de oportunidades, havia participado da guerra com forças militares racialmente segregadas. Além disso, esta nação mantinha no seu próprio espaço doméstico uma política de segregação racial institucionalizada e legitimada pelo próprio Estado. Neste novo contexto, conceber o negro como uma raça inferior, tornava-se uma anomalia, uma compreensão incompatível e incoerente com os princípios ideológicos e políticos defendidos pelas autoridades dos Estados Unidos. A sociedade e o estado não encontravam mais legitimidade para manter tal sistema de segregação e discriminação racial (DUDZIAK, 2000; MYRDAL, 1944; PARSONS, 1967).

Desta forma, os anos pós-guerra foram oportunos para um exame do que era chamado “o problema do negro na América”. Para Didziak (2000, p. 7), nos Estados Unidos, o significado atribuído à guerra ajudou a moldar o que viria a seguir. Pelo menos no nível ideológico, a ideia que tomou praticamente toda a nação era de que a luta contra o racismo na guerra era um paradoxo com a desigualdade racial doméstica, que não poderia mais ser ignorado. A mais completa interpretação deste paradoxo foi feita pelo sociólogo Gunnar Myrdal. Para Myrdal (1944, p. 1004-5), a Segunda Guerra Mundial foi uma guerra ideológica, na qual os Estados Unidos entraram se colocando, diante do mundo inteiro, em defesa da democracia, da

tolerância, da cooperação e da igualdade racial. Essa posição colocou o grande dilema para os norte-americanos ao ver o país lutando externamente pela democracia, com exército segregado e, além disso, violando os direitos democráticos dos negros no seu próprio espaço doméstico, mantendo as mais graves desigualdades raciais. Para esse autor, os Estados Unidos precisavam demonstrar ao mundo que os negros norte-americanos poderiam ser satisfatoriamente integrados na sua democracia.

Ao considerar a Guerra Fria, as pressões contra a política segregacionista dos Estados Unidos foram ainda maiores. A competição existente na Guerra Fria foi mais uma razão para colocar as políticas raciais dos Estados Unidos sob escrutínio. A política externa norte-americana de combate ao comunismo era constantemente desafiada por jornais e revistas de circulação mundial que traziam notícias sobre a segregação racial e sobre a “democracia manchada” vigentes neste país (DIDZIAK, 2000). Além da força e da mobilização do movimento pelos direitos civis nos anos 1950 e 1960, a atmosfera da Guerra Fria empurrava os sucessivos governos federais da América do Norte para a tomada de posições pró direitos humanos e contra a segregação. Essa se apresentava como um impedimento para os Estados Unidos alcançarem maior apoio na sua concorrência com o bloco soviético. “O auge da Guerra Fria”, ressalta Layton (*idem*, p.257) “não se limitou a coincidir com o momento de auge da luta pelos direitos civis, mas tinha uma forte relação causal entre ambas”. Portanto, o sucesso dos movimentos de protesto nos anos 1950 e 1960 foi parcialmente o resultado da forma como os próprios ativistas dos direitos civis enquadraram o problema racial da América no contexto internacional. Todos os esforços domésticos contra a segregação aconteceram de mãos dadas com os eventos internacionais (LAYTON, 2007; DUDZIAK, 2000).

Em suma, ao longo da história da relação entre raça e política constatou-se que as ideias raciais têm real poder no mundo político, porém elas não adquirem força política independentemente da constelação de instituições e interesses já presentes no seu contexto (BERMAN, 2001). As instituições e os atores constituem o ambiente complexo onde as ideias fluem e tomam força ou permanecem obstruídas sem provocar qualquer mudança social. No caso das ideias raciais, as ideologias racistas do século XIX somente começaram a perder força no início do século XX, quando novos atores forjaram ideias alternativas. O processo gradual e lento de mudança nas ideias que perdurou ao longo de toda primeira metade do século XX foi interrompido por um evento catastrófico – a Segunda Guerra Mundial e seus desdobramentos – o qual provocou uma mudança substantiva que deslegitimou as doutrinas racistas e abriu espaço definitivo para as ideias de igualdade racial. Essa mudança mais

drástica somente ocorreu num contexto favorável quando, de fato, chegou a hora dessas novas ideias. Novas instituições – de caráter e natureza transnacional como a ONU, UNESCO e outras – e novos atores políticos surgiram e se organizaram para redefinir a questão racial, defender as novas ideias de igualdade racial, combater as velhas teorias racistas e propor medidas efetivas de construção da igualdade através de políticas públicas de direitos humanos e promoção da igualdade racial.

Portanto, as mudanças cognitivas e políticas decorrentes da Segunda Guerra Mundial reforçaram a estrutura de oportunidades políticas que havia sido inaugurada com a política do *New Deal*. Até início dos anos 1950, mudanças graduais e importantes haviam ocorrido: o processo de migração em massa iniciado às vésperas da Primeira Guerra Mundial havia tornado a população negra majoritariamente urbana e nortista; este mesmo processo consolidou o negro como um importante ator político, com forte poder eleitoral; mais urbano, o negro cresceu em organização, desenvolvimento institucional e níveis educacionais. Essas mudanças graduais, embora relevantes, foram insuficientes para reverter a ordem racial segregacionista vigente no Sul que continuava intocável. Foi necessário algo a mais. Foi necessária a emergência de uma onda de protestos em massa que abalou todos os Estados Unidos, deu ressonância mundial ao problema racial e exigiu a atenção e a reação definitiva das autoridades políticas deste país. Trata-se do movimento dos direitos civis que mudou a história da política racial dos Estados Unidos.

6.1.3 O movimento pelos direitos civis nos Estados Unidos e a origem das políticas de igualdade racial

Nos Estados Unidos, na primeira metade do século XX, o movimento acadêmico de refutação das ideias racistas caminhou paralelamente ao movimento político de surgimento das primeiras organizações negras de luta pelos direitos civis. As mais importantes dessas organizações foram: a Associação Nacional para o Desenvolvimento das Pessoas de Cor (NAACP), fundada em 1909; a Liga Urbana Nacional, fundada em 1910; e a organização Congresso para a Igualdade Racial (CORE), fundada em 1942; e a Conferência de Liderança Cristã Sulista, fundada em 1957, a única sulista. Todas essas organizações exerceram importante papel na resistência e organização dos negros contra a política de segregação, na formação de liderança negra e, sobretudo, na ampla movimentação pelos direitos civis ocorrida entre os anos 1950 e 1960.

Portanto, a luta dos negros pelos direitos humanos continuou durante e após a Segunda Guerra Mundial. Ela foi alimentada por grande número de militantes, organizações e por diversos setores que desejavam avançar na agenda política dos direitos sociais e econômicos do *New Deal*. Vale frisar, essa luta foi alimentada também pelos discursos e pelas decisões dos presidentes dos Estados Unidos daquela conjuntura. Tanto Roosevelt (1933-1945), quanto seu sucessor Harry S. Truman (1945-1953), ambos democratas, foram abertamente favoráveis ao aprofundamento do *New Deal* e à ampliação do papel do governo federal para assegurar os direitos humanos e padrões mínimos de vida para todos os cidadãos.

A emergência das novas ideias anti-racistas que tomaram força após a Segunda Guerra Mundial e de atores políticos e instituições robustas para defendê-las influenciaram e estimularam a mobilização política dos negros norte-americanos. Mas, além disso, dois fatos ocorridos na década de 1950 encorajaram a mobilização em massa dos negros na luta contra a segregação racial. Primeiramente, a decisão da Suprema Corte no caso *Brown versus Conselho de Educação*, em favor da dessegregação das escolas públicas, em 1954. Esta decisão, ponto culminante na luta contra o racismo, banuiu a doutrina “*separados, mas iguais*” que legitimava a segregação nas escolas públicas sulistas e forneceu um forte impulso moral para os negros resistirem à segregação. O segundo fato foi o episódio Rosa Parks, ocorrido em 1955, em Montgomery. Ao se recusar a ceder o seu lugar em um ônibus para um branco, Parks foi presa e sua prisão foi o estopim para o desencadeamento do movimento dos direitos civis nos Estados Unidos.

Entre meados dos anos 1950 e meados dos anos 1960, uma onda de ações diretas e de protestos não-violentos contra a segregação explodiu nos estados sulistas. Neste período, a ativismo negro adotou uma nova fase. Cansados do gradualismo e do *tokenismo*⁸⁶ que caracterizavam as mudanças na política racial até então dominantes, os líderes abandonaram a tática de *mudar lentamente* para ações diretas disruptivas com fortes impactos no *status quo*

⁸⁶ Nos Estados Unidos o termo é *Tokenism* vem de *Token*, cujo significado é simbólico. O tokenismo é uma prática de fazer pequenas concessões incluindo membros de minorias em alguns espaços para criar uma falsa aparência de integração social e ocultar as formas mais amplas de discriminação. O tokenismo foi denunciado pelos negros como um poderoso recurso político utilizado pelos brancos para ocultar a discriminação, tanto nas instituições e organizações privadas quanto nas arenas políticas através de políticas públicas. Os negros denunciaram que a presença de um negro ou poucos negros num espaço institucional dominado pelos brancos não significava ausência de discriminação ou condições de paridade entre negros e brancos. Portanto, o tokenismo possui uma função retórica de criar uma imagem de igualdade racial onde permanecem as hierarquias raciais e foi compreendido como uma forma de neutralizar os esforços de integração plena das minorias em importantes espaços culturais e/ou de decisões políticas onde elas eram sub-representadas (JENNINGS, 2004, p. 421-422).

racial. A nova militância – principalmente por provocar a reação violenta dos brancos, a violência policial e a prisão de importantes líderes negros – teve enorme repercussão e visibilidade mundial, o que contribuiu substancialmente para as mudanças políticas logradas por esse movimento (McADAM, 1983; JENNINGS, 2004).

A primeira manifestação mais expressiva pelos direitos civis no Sul foi o movimento de boicote de ônibus, ocorrido entre 1955 e 1957, em Montgomery. Deste movimento surgiu a liderança marcante de Martin Luther King Jr. e a primeira organização de luta pelos direitos civis no Sul – a Conferência de Liderança Cristã Sulista – fundada em 1957 e liderada pelo próprio King. Além dessa organização, surgiu também “A Comissão de Coordenação dos Estudantes não Violentos”, composta em sua maioria por jovens negros universitários sulistas. Os boicotes se espalharam por diversas cidades e foi um movimento muito bem sucedido por ter contado com o envolvimento em massa dos negros, os quais constituíam cerca de 73% dos usuários de transporte público (McADAM, 1982, 1983).

A Suprema Corte dos Estados Unidos, em novembro de 1956, declarou a segregação dos ônibus em Montgomery como inconstitucional. Em outras cidades os boicotes tiveram impactos semelhantes. As empresas de ônibus logo sentiram o impacto financeiro negativo dos boicotes. Aparentemente, temendo os efeitos disruptivos similares aos boicotes passados, várias cidades sulistas rapidamente dessegregaram suas linhas de ônibus no mesmo período.

No ano de 1960, uma nova tática de ação de protesto se espalhou em diversas cidades sulistas, os *sit-ins*. Os principais insurgentes eram estudantes universitários. Se os boicotes aos ônibus exigiam uma massa de negros para realizá-los eficazmente, essa nova tática poderia ser realizada com pequenos grupos de pessoas. Os *sit-ins* também consistiam numa forma de ação direta e não violenta cuja tática consistia na ocupação e bloqueio de áreas segregadas ou estratégicas tais como lanchonetes, restaurantes e ruas. Normalmente, os insurgentes permaneciam nos locais até que seus pedidos fossem atendidos ou até serem arrastados e/ou presos pela polícia.

Como os boicotes, essa tática também foi muito bem sucedida por causa de seu poder disruptivo. Despertava a atenção pública, alterava o funcionamento normal das instalações, muitas vezes causava prejuízos econômicos a alguns grupos e, por diversas razões, principalmente por ser uma manifestação pacífica, despertava a simpatia de várias pessoas. Além disso, McAdam (1983, p. 783) destaca a fácil “acessibilidade” à tática como uma de suas causas de sucesso. Mesmo pequenos grupos poderiam empregá-la. E, como tal, não era

uma tática reservada somente às grandes áreas urbanas, como foi o caso dos boicotes. Várias pequenas cidades sulistas tiveram a experiência dos *sit-ins*, ampliando assim a base geográfica da insurgência. Ao final do ano de 1961, instalações em 93 cidades e em 10 estados sulistas tinham sido dessegregadas como resultado direto das demonstrações de *sit-ins*. Em pelo menos 45 outros locais, o desejo de evitar as perturbações provocadas pelos *sit-ins* foram o suficiente para conduzir à dessegregação de algumas instalações.

O ano de 1963 foi marcante para a história do movimento dos direitos civis. Neste ano celebrava-se um século da abolição da escravidão. Em 28 de agosto aconteceu a Marcha Sobre Washington pelo trabalho e pela liberdade que reuniu mais de 250.000 pessoas. Foi uma manifestação política de repercussão mundial organizada e liderada pelo ativista dos Direitos Humanos e líder negro Martin Luther King. Em junho de 1963, alguns meses antes do seu assassinato, Kennedy propôs um amplo projeto de lei sobre os direitos civis para a aprovação no Congresso. Essa proposta previa o fim da discriminação no voto, nas instalações públicas, na educação pública, e nos programas assistidos pelo governo federal. Com modificações sofridas no Congresso, esse projeto proibiu a discriminação também nas empresas privadas. Após a morte de Kennedy, em novembro de 1963, o novo presidente Lyndon Johnson não poupou esforços para aprovar o projeto. Em julho de 1964, o projeto foi aprovado. Tratava-se de uma das mais importantes legislações dos Estados Unidos: A Lei dos Direitos Civis, de 1964. Diversos fatores foram determinantes para a aprovação desta lei. Dentre os principais, quatro podem ser destacados: a pressão da agenda política internacional; a dinâmica da competição partidária e a disputa crescente pelo eleitorado negro; o assassinato de Kennedy e seus impactos os quais criaram uma atmosfera política bem aproveitada pelo presidente Johnson para exigir do Congresso a aprovação da legislação; e, finalmente, a onda crescente de protestos dos movimentos pelos direitos civis desde o início da década. Como explicou Martin Luther King, “o tempo para a efetivação da legislação dos direitos civis tinha finalmente chegado” (WHALEN & WHALEN, 1985, p. 332-333; McADAM, 1999).

Diferente dos boicotes e dos *sit-ins* em natureza e tática foram os protestos urbanos (*urban rioting*), os quais ocorreram em todos os Estados Unidos, mas principalmente no Norte, após 1963. Esses últimos não foram pacíficos tais como os movimentos no Sul liderados por Martin Luther King, pelo contrário, tendo Malcolm X como uma das principais lideranças, esses protestos implicaram em intensos confrontos raciais e com as forças policiais, nas

principais cidades nortistas⁸⁷. Apesar de não ter sido o primeiro, o tumulto realizado em Watts, Los Angeles, em agosto de 1965, inaugurou uma era sem precedentes de inquietações urbanas. Esse levante durou seis dias. Trinta e quatro pessoas foram assassinadas, 1.072 feridas (a vasta maioria negra), 977 tiveram suas construções destruídas ou danificadas, e cerca de 4.000 presas. Nos três anos que se seguiram, os “insurgentes urbanos” aumentaram consideravelmente, em diversas cidades do Sul e do Norte dos Estados Unidos (FRANKLIN & MOSS, 1989, p. 466; COHEN & STERBA, 2003).

Essa nova conjuntura deu luz a grupos mais radicais tais como o “Poder Negro” (*Black Power*) e os Panteras Negras (*Black Panthers*), às vezes dispostos à violência armada e manifestações incendiárias que abalaram os centros urbanos nortistas. Esses motins e outros que vieram depois (290 somente entre 1966 e 1968) conseguiram despertar a preocupação e a atenção das autoridades políticas nacionais e implicaram mais uma etapa de mudanças e aprofundamento nas políticas de igualdade racial nos Estados Unidos (COHEN E STERBA, 2003; AZEVEDO, 2001; DANIEL, 2006).

Vale ressaltar, essa nova onda de protestos trouxe uma nova interpretação para o problema racial a ser enfrentado: o *racismo institucional*⁸⁸. Ao contrário do Sul, onde havia existido a segregação e o racismo inscrito na lei, o Norte apresentava um racismo mais informal, não amparado explicitamente pela lei, mas institucionalizado nas práticas das agências de Estado, nas políticas públicas e nos organismos privados tais como os sindicatos, as igrejas, as instituições de ensino, as empresas, dentre outros. Esse tipo de racismo é anônimo, camuflado, indireto e não depende da ação individual. Mas, embora suas causas não sejam explicitamente visíveis, seus efeitos são evidentes nos resultados das desigualdades raciais institucionalmente sustentadas. Ao erigir barreiras invisíveis à mobilidade social dos negros fazendo com que esses se concentrassem nas camadas inferiores da sociedade, esse racismo foi percebido como o principal problema a ser enfrentado pela comunidade negra nortista. Se no Sul o problema estava pelo menos parcialmente resolvido, a solução sulista não poderia

⁸⁷ Dezesesseis dias após a Lei dos Direitos Civis ter sido aprovada, irrompeu um motim em Harlem em resposta a um ato de brutalidade policial. Nas semanas seguintes, diversos protestos eclodiram em Brooklyn e Rochester. Aquele verão também assistiu protestos em Philadelphia, Paterson, Elizabeth, New Jersey, Dixmoor e Illinois. Neste período houve distúrbios dos mais violentos em diversas cidades, com uma intensa atuação dos klans. Muitos negros foram mortos, igrejas negras queimadas e bombardeadas, corpos de negros foram encontrados boiando no rio Mississippi. Normalmente, no Sul, os brancos eram todos absolvidos de seus crimes (FRANKLIN & MOSS, 1989, p. 466; COHEN & STERBA, 2003, AZEVEDO, 2001).

⁸⁸O termo foi introduzido em 1967 pelos ativistas Stokely Carmichael e Charles V. Hamilton no *Black Power: the politics of Liberation in America*.

simplesmente ser transplantada para o Norte. A dinâmica diferenciada das relações raciais no Norte implicou em processos políticos diferentes daqueles que ocorreram no Sul (AZEVEDO, 2001; CASHMORE, 2004; CARMICHAEL & HAMILTON, 1967; DANIEL, 2006)

Pesquisas apontam que os protestos urbanos foram produtos tanto da revolta espontânea quanto da mobilização organizada e aconteceram pelas mais diversas causas, mas com foco nas questões socioeconômicas e na desigualdade de oportunidades. A partir desses protestos, devido ao seu alto poder de ruptura com a ordem pública, presidente Johnson foi instado a tomar medidas positivas contra o desemprego, a pobreza, a segregação na moradia e na educação (BROWN, 1999; McADAM, 1999). McAdam (1983, p. 750-1) menciona trabalhos que demonstram a conexão direta entre os tumultos urbanos e as intervenções do governo federal favorável aos negros e aos brancos pobres. Houve um aumento substantivo nos gastos do governo federal beneficiando 40 cidades americanas em seguida aos conflitos urbanos naqueles locais; houve uma conexão entre os tumultos e o aumento do ritmo de dessegregação nas escolas patrocinadas pelo governo federal; finalmente, uma conexão entre os tumultos e a expansão dos benefícios do *welfare state* no final dos anos 1960 e a origem e expansão das políticas de ação afirmativa para os negros no campo do trabalho e da educação.

Em fim, os impactos sociais e políticos do movimento dos direitos civis foram enormes. Os negros conseguiram despertar a atenção internacional para a questão racial em curso naquele país; eles conseguiram que os dois principais partidos políticos do país – tradicionalmente oponentes nas questões mais sensíveis da agenda política – se colocassem em favor das reivindicações de igualdade racial; eles conseguiram provocar transformações relevantes na ordem jurídica e política do Estado e na democracia dos Estados Unidos. A questão racial levantada pelos negros foi tratada como uma questão de direitos humanos num cenário político nacional e internacional onde esta agenda política era altamente significava, política, ideológica e simbolicamente.

Para que os resultados fossem bem sucedidos, McAdam (1996, p.178) destaca que além do ambiente político favorável, os recursos que a comunidade negra detinha para explorar essas oportunidades devem ser considerados. Mas, que recursos são esses? McAdam (1996; 1999) chama a atenção para a importância de um grande número de membros altamente participativos e organizados; para a existência de um conjunto de instituições – faculdades, igrejas e associações negras – que estava na base da organização, da identidade e da solidariedade negra; a existência de uma rede inter-organizacional de comunicação

estabelecida na comunidade dos insurgentes. Além desses recursos, o autor (1996, p.184; 1999, p. 152-153) registra o papel fundamental da dimensão cognitiva. Ou seja, antes do protesto coletivo entrar em curso, os insurgentes tinham definido claramente e coletivamente suas situações como injustas, sujeitas a mudanças através da ação do grupo e o foco bem delimitado das demandas do movimento.

Viu-se que, um século após a Guerra Civil e a abolição, os Estados Unidos novamente passaram por um processo político que marcou a história da nação e da luta pela igualdade racial. A comunidade negra afro-americana irrompeu contra todas as forças de segregação e exclusão racial e demandou das principais autoridades, instituições políticas e da sociedade em geral, os direitos mais fundamentais da pessoa humana: os direitos civis, políticos, econômicos e sociais. Contra a trajetória secular de políticas raciais discriminatórias, mudanças institucionais e políticas substantivas ocorreram a partir dos anos 1960. Neste período, sobretudo, nas administrações de Kennedy (1961-1963) e de seu sucessor Lyndon Johnson (1963-1968), foram estabelecidas as mais importantes políticas de direitos humanos para a população negra dos Estados Unidos: a Lei dos Direitos Civis em 1964, a Lei do Direito ao Voto, em 1965 e, não menos importante, políticas públicas voltadas para os direitos sociais e econômicos tais como moradia, educação e trabalho.

Para Andrews (1985, p.52), considerando a história das relações raciais nos Estados Unidos até aquela data, os avanços conseguidos durante aqueles anos foram verdadeiramente extraordinários. A segregação foi superada, o sufrágio definitivo foi estendido ao povo negro, o governo federal instituiu programas de “igualdade de oportunidades” e “ações afirmativas” para combater o racismo. Essas conquistas transformaram o Estado nacional, de umpositor da desigualdade racial, em exatamente o oposto: um ativo e poderoso oponente da discriminação racial e fiador das oportunidades para o povo negro.

6.2 A origem das políticas de igualdade racial no Brasil

No Brasil, desde a abolição, a população negra, em grande maioria, viveu em condições dramáticas de desigualdade e exclusão social e sem as mesmas oportunidades aos direitos sociais, econômicos e políticos garantidos aos não-negros deste país. Mesmo sem uma legislação ou política formal de segregação e discriminação racial, tal como ocorreu nos Estados Unidos, este país conseguiu manter, por longo período, um sistema sólido de

hierarquia racial no qual os negros ocuparam permanentemente os estratos mais baixos na ordem socioeconômica e praticamente inexistiram nos espaços mais relevantes de debates e decisões políticas. Em grande medida, as desigualdades raciais no Brasil foram moldadas e sustentadas pelo próprio Estado e suas instituições, o qual criou políticas e legitimou ideologias – com destaque para a ideologia da democracia racial – que desempenharam um papel fundamental na constituição e manutenção da ordem racial desigual e discriminatória existente neste país. Desde a abolição, somente nos anos 1970 essa ordem começou a ser duramente questionada.

Nos anos 1970 e 1980, a partir do processo de redemocratização do Brasil, configurou-se uma estrutura de oportunidades políticas favorável à inserção da questão da igualdade racial na agenda política nacional e, posteriormente, à emergência da política de igualdade racial. Nesse processo político, a confluência de quatro fatores interdependentes e inter-relacionados deve ser destacada: o desvelamento do mito da democracia racial; a proliferação dos movimentos sociais ao longo dos anos 1970 e 1980 com destaque para o movimento negro; a reconfiguração do sistema partidário; e a agenda de política internacional de combate ao racismo e à discriminação racial a partir dos anos 1990.

Este novo contexto, a partir dos anos 1980, possibilitou um amplo debate sobre o racismo, as desigualdades raciais e as formas de combatê-las. Novos atores políticos e novas ideias tomaram força nesta nova conjuntura. Assim, desde a instauração da nova Constituição em 1988, até o final do primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff (2011-2014), importantes medidas foram tomadas na perspectiva de combater a discriminação racial e promover a igualdade racial neste país.

6.2.1 O processo de redemocratização do Brasil, o movimento negro e a ruptura com o mito da democracia racial

No Brasil, desde a abolição até os anos 1970, com grande contribuição do Estado, conseguiu-se criar e sustentar um cenário ideológico e político no qual encobriu-se o racismo e as desigualdades raciais e fragilizaram-se as principais tentativas de resistência negra. As consequências desse processo foram a inexistência de conflitos raciais explícitos, a não formação de movimentos raciais massivos e combativos e a ausência da questão racial na arena política do Brasil. Na base desse processo estava a ideologia da democracia racial

abraçada como ideologia oficial do Estado. Ao longo deste período, as tentativas de tematização e politização da questão racial foram localizadas, esparsas, sem grandes repercussões nacionais ou logo suprimidas.

Em função do poder ideológico demonstrado pela ideologia da democracia racial e das múltiplas formas pelas quais esta ideologia serviu para minar os esforços individuais e coletivos para combater as desigualdades raciais, foi surpreendente que movimentos negros tenham existido no período pós 1930 no Brasil (ANDREWS, 1995, p. 223). Contudo, eles existiram e alguns dos mais destacados foram: a Frente Negra Brasileira, fundada em São Paulo, atuou no período de 1931 e 1937; o Teatro Experimental do Negro, criado no Rio de Janeiro, que atuou de 1941 a 1961; e a União dos Homens de Cor, fundada no Rio Grande do Sul, e com atuação de 1943 aos anos 1960. De modo geral, essas organizações buscaram tematizar a questão racial, denunciar as formas de discriminação e de desigualdade racial e inserir o negro na ordem social e política vigente. Mas, nenhuma delas conseguiu tornar a questão racial um problema nacional que exigisse atenção mais ampla do governo federal.

Assim, tanto no período Vargas (1930-1945), como no período denominado Segunda República (1946-1964), os movimentos negros existiram, foram importantes porque deram continuidade às denúncias do racismo e das desigualdades raciais, mas não lograram grandes mudanças políticas na ordem racial dominante. O período militar (1964 e 1985), sob o ponto de vista político, foi marcado pela forte repressão aos movimentos sociais existentes. Do ponto de vista ideológico, os governos militares, não diferentemente dos anteriores, abraçaram oficialmente a ideologia da democracia racial. E, na dimensão econômica, vale ressaltar, dos anos 1930 até a fim da ditadura militar, o Brasil experimentou um significativo desenvolvimento econômico. Neste período, o negro conseguiu inserção no mercado de trabalho e ampliação no seu nível educacional. Mas, esses avanços foram tímidos e não diminuíram a desigualdade racial, pelo contrário, a desigualdade foi ainda mais agravada em muitos aspectos.

Se no âmbito nacional a dinâmica das relações raciais não sofreu grandes alterações até os anos 1970, no contexto internacional as transformações fervilhavam desde os anos 1950. No campo das ideias raciais, as mudanças ocorridas após a Segunda Guerra Mundial e seus desdobramentos deram os primeiros golpes na ideologia da democracia racial dominante no Brasil. como já apontado, nos anos 1940 e 1950, sob os efeitos da Segunda Guerra Mundial, a agenda política Internacional se voltou para o combate ao racismo. A recém-criada UNESCO,

com base na imagem dominante do Brasil como um país sem conflitos e sem discriminação racial, supôs que este país poderia servir de modelo como um possível antídoto para os males do Nazismo Europeu e para o racismo nos Estados Unidos, em termos de relações raciais. A partir dessa percepção, neste período, esta organização patrocinou um projeto de pesquisa – Projeto UNESCO – que deveria investigar como a democracia racial brasileira funcionava na prática e se era possível replicar esse modelo em outros países do mundo. Ao invés de uma “experiência singular e bem-sucedida de acomodação raciais das diferenças” (COSTA, 2002, p. 37), a pesquisa encontrou evidências de ampla discriminação, preconceito e desigualdade racial⁸⁹ no Brasil (ANDREWS, 1995, p. 222). Ou seja, diferentemente das expectativas da UNESCO, a tão decantada “democracia racial brasileira” fora colocada sob suspeita e o Brasil parecia não ser, de fato, um modelo a ser seguido. Assim, os estudos do Projeto UNESCO foram pioneiros na organização e sistematização dos estudos sobre as formas específicas de manifestação do racismo na sociedade brasileira (MAIO, 1999; COSTA, 2002; 2004).

Embora tenham dado os primeiros passos na des-legitimação na ideologia da democracia racial no Brasil demonstrando as desigualdades raciais em bases empíricas, as pesquisas do projeto UNESCO, comumente, atribuíram as causas das desigualdades raciais existente no Brasil às questões de classe e não de raça. Essa visão veio reforçar a tese já desenvolvida por Donald Pierson (1942) a qual afirmava que a discriminação existente no Brasil era de classe e não de raça. A produção acadêmica sobre as relações raciais geralmente adotou essa interpretação, até os anos 1970. No geral, a partir desse ponto de vista, os pesquisadores entenderam que a desigualdade racial no Brasil era temporária e bastaria aos negros superarem os legados do escravismo para atingir o patamar socioeconômico dos brancos.

Após as pesquisas do Projeto UNESCO, surgiram os estudos da chamada escola paulista de relações raciais desenvolvida por autores como Florestan Fernandes, Fernando Henrique Cardoso e Octavio Ianni. Esses estudos também constataram os preconceitos de cor no Brasil e trouxeram enormes contribuições para a interpretação da questão racial neste país, mas não avançaram muito além dos resultados já encontrados pelos pesquisadores do Projeto UNESCO. Nos anos 1970 e 1980, uma nova geração de pesquisas – chamados estudos estruturalistas – deu um novo impulso aos estudos raciais no Brasil. Carlos Hasenbalg e

⁸⁹ Algumas das pesquisas decorrentes do Projeto UNESCO foram: Luis Aguiar Costa Pinto, *O negro no Rio de Janeiro* (1953), Roger Bastide e Florestan Fernandes, *Relações raciais entre negros e brancos em São Paulo* (1955), Fernando Henrique Cardoso e Octávio Ianni, *Cor e mobilidade social em Florianópolis* (1960), Thales de Azevedo, *As elites de cor: um estudo de ascensão social* (1955); Charles W. Wagley, *Race and class in Rural Brazil*(1942), dentre outros.

Nelson do V. Silva, dois dos principais pesquisadores dessa nova geração, demonstraram que somente critérios de classe não explicavam as desigualdades entre brancos e negros, ou seja, a discriminação dos não-brancos não se subsumia na classe: mesmo isolando-se os fatores de classe persistiam desigualdades que só podiam ser explicadas pelas categorias raciais. Esses estudos tiveram o mérito de apontar diversos indicadores sociais que distinguiam a situação dos diferentes grupos de cor revelando um desfavorecimento sistemático dos pretos e pardos em relação aos brancos, principalmente nas categorias de renda, ocupação e educação. Assim, Hasenbalg e Silva encontraram evidências de que a classificação racial ‘branco/negro’ determina as oportunidades sociais no Brasil e, surpreendentemente, suas pesquisas apontaram que os mulatos, semelhantemente aos considerados ‘negros puros’ se encontravam também em grandes desvantagens sociais em relação aos brancos⁹⁰ (HASENBALG, 1996, 2005; HASENBALG & SILVA, 1990; 1992; SILVA, 1980).

Além disso, Hasenbalg e Silva demonstraram que o viés racial das desigualdades sociais não constituía uma mera herança do passado. Os mecanismos de reprodução das desvantagens para os negros continuavam a operar, em novas formas, mesmo décadas após a abolição. Hasenbalg (2005), ao pesquisar a evolução das desigualdades raciais no Brasil, apontou que a industrialização no Brasil não eliminou a raça como critério de estruturação das relações sociais, nem eliminou a subordinação social das minorias raciais. Para esse autor (2005, p. 178-201) embora a industrialização e o desenvolvimento econômico possam diminuir o grau das desigualdades raciais, a posição relativa dos grupos raciais na hierarquia social não foi substancialmente alterada. Após esses estudos, firmou-se a ideia de que as “desigualdades não são meramente o resultado da escravidão ou de grandes desigualdades de classe, mas de uma contínua prática social preconceituosa, de cunho racial” (TELLES, 2003, p. 136). De acordo com Costa (2002, p. 49), esses estudos corrigiram a visão de senso comum de que as “desigualdades raciais” foram herdadas do passado escravocrata e que tendiam ao desaparecimento. Eles evidenciaram que as chances de ascensão social para “pretos” e “pardos” continuavam menores que para os brancos, mesmo quando se isolam os determinantes ligados à ordem social.

⁹⁰ Ou seja, essas pesquisas, contrariaram a tese de Carl Degler (1976) sobre a “saída de emergência do mulato”, demonstraram que existia uma diferença muito pouco significativa entre os indicadores sociais dos mulatos e dos negros no Brasil. Além disso, esses achados colocaram em xeque a própria ideologia da democracia racial ao apontar que existia uma linha de cor clara entre brancos e não-brancos no Brasil com impactos sobre a desigualdade racial. Essa estratificação social por raça aproximava mais o Brasil dos Estados Unidos do que imaginavam os defensores da democracia racial.

Essas pesquisas tiveram impactos significativos no campo ideológico, acadêmico e político da dinâmica racial no Brasil. Primeiramente, do ponto de vista acadêmico e ideológico, esses estudos representaram uma ruptura definitiva com a crença sistemática e duradoura na existência de uma democracia racial no Brasil. Além disso, colocou sob suspeita a caracterização multirracial deste país ao apontar uma estratificação social clara entre brancos e não-brancos no Brasil. Esses trabalhos estimularam um número cada vez mais crescente de pesquisas sobre as desigualdades raciais no Brasil, demonstrando assim a importância da questão racial e dando maior visibilidade ao tema. E, quanto aos efeitos políticos, se a ideologia da democracia racial minava a consciência racial e a mobilização negra, o seu questionamento serviu como incentivo para a organização e mobilização dos negros na luta anti-racista contra a própria ideologia e contra as desigualdades raciais cada vez mais desveladas, em contexto político aberto às mobilizações sociais.

Neste mesmo período de importantes descobertas sobre as relações raciais no Brasil, o cenário político e institucional do país era tenso e conturbado. O regime militar implantado no Brasil em 1964 havia recrudescido em 1968 através do fechamento do Congresso Nacional e do Ato Institucional 5 (AI5), acompanhados por medidas que conferiram amplos poderes ao presidente inaugurando os chamados “Anos de Chumbo”. Essas medidas sacudiram os mais diversos grupos sociais e organizações políticas que resistiram contra o regime e inauguraram, nos anos 1970, um período de grande efervescência dos movimentos sociais.

Os anos 1970 ficaram registrados como o período de ressurgimento da sociedade civil no Brasil, através da emergência expressiva de diversos movimentos sociais. Esses movimentos traziam uma ampla agenda de reformas políticas e sociais e visavam, sobretudo, transformar as relações entre Estado e Sociedade na perspectiva de redemocratização do país. Dentre esses movimentos, destacou-se o “movimento negro”, tal como se convencionou chamar em diversas cidades e estados no Brasil onde o mesmo surgiu⁹¹. O movimento negro em geral e o Movimento Negro Unificado (MNU) que surgiu em 1979, em particular, tiveram um papel ativo ao longo dos anos 1980 e 1990, tanto na denúncia do mito da democracia racial quanto na proposição de políticas públicas para a igualdade racial (DOMINGUES, 2007; GUIMARAES, 1999; HASENBALG, 1979; 1988; BOSCHI, 1987; SADER, 1988; DOIMO, 1995; FERNANDES, 1988).

⁹¹ Vale destacar o surgimento da Coordenação Nacional de Entidades Negras (CONEN), a Coordenação Nacional de Quilombos (CONAQ), a União de Negros pela Igualdade (UNEGRO), os Agentes Pastorais Negros, a Articulação de Organizações de Mulheres Negras e principalmente o Movimento Negro Unificado (MNU).

Na paisagem ideológica e política que se configurou a partir dos anos 1970, de fortes questionamentos ao regime militar e às ideologias raciais dominantes, um número crescente de negros começou a se preocupar com as barreiras raciais que os impediam de ter os mesmos acessos aos benefícios trazidos pelo desenvolvimento econômico. Muitos negros, geralmente jovens e bem-educados, começaram a discutir e debater entre eles os dilemas de viver em uma sociedade que não havia nem democracia política nem democracia racial. Esses debates, através de um processo interativo de formação da consciência pessoal e política sobre a questão racial, começaram a estimular a organização e mobilização racial no país (ANDREWS, 1995; ALBERTI & PEREIRA, 2005).

Historicamente, desde o escravismo, a dinâmica racial dos Estados Unidos impactara as relações raciais no Brasil. O surgimento do movimento negro nos anos 1970 está associado ao interesse pelos movimentos negros de outros países; tanto o movimento pelos direitos civis nos Estados Unidos quanto a luta pela libertação dos países africanos não deixaram de influenciar os intelectuais e a militância negra brasileira⁹². As sucessivas e progressivas discussões em torno do conceito de raça, sob influência das discussões norte-americanas desde o final do século XIX, ganhavam renovada importância nos debates ocorridos no Brasil. Em particular, o movimento cultural de afirmação da identidade negra nos Estados Unidos, ocorrido entre os anos 1920 e os anos 1970⁹³, funcionou como instrumento de ruptura com a homogeneidade racial posta pela política da mestiçagem na medida em que incentivou a identidade e o orgulho negro no Brasil. Além disso, fundações filantrópicas norte-americanas incluíram o combate ao racismo no Brasil no âmbito de seus programas de direitos humanos. No final dos anos 1970, se consolidava uma ativa rede anti-racista binacional entre Estados Unidos e Brasil com o propósito de combater o racismo neste último. As atividades comuns envolviam basicamente três frentes: a troca de experiências entre os ativistas do movimento negro nos dois países, a pesquisa sobre o racismo no Brasil conduzida por cientistas norte-

⁹² O protagonismo dos movimentos negros nos Estados Unidos, em concomitância com as lutas pela emancipação política de países africanos, como Angola, Guiné Bissau, Cabo Verde e Moçambique, constituíram um momento histórico em que a discussão da cidadania negra ganhou visibilidade mundial, influenciando os debates nas diferentes partes do globo. No Brasil, tais movimentações influenciaram significativamente a reconfiguração dos movimentos negros no país (ALBERTI E PEREIRA, 2007; LAIER & AZEVEDO, 2013).

⁹³ As expressões culturais e artísticas – *Black music* – com o jazz e o blues nos anos 1920 e posteriormente os gêneros *soul* e *gospel* entrelaçados com os movimentos *Black Power* e “*Black is beautiful*” foram fundamentais para a criação de uma consciência negra e do orgulho negro nos Estados Unidos. James Brown, por exemplo, considerado o pai do *soul*, pregava em público o lema “I’m Black and I’m proud!” (sou negro e orgulho-me disso). Esses movimentos foram importantes para a ressignificação da imagem do negro e também para a sua mobilização e organização política no país (RIBEIRO, 2008; LAIER & AZEVEDO, 2013).

americanos e brasileiros e a ação de organismos filantrópicos, com destaque para as Fundações Ford e Rockefeller⁹⁴. Essas atividades contribuíram para fazer da questão racial um instrumento de mobilização política contra as formas de desigualdades raciais (ALBERTI & PEREIRA, 2007; COSTA, 2001, 2004; HOFBAUER, 2006; RIBEIRO, 2008; TELLES, 2002).

Na interpretação de Costa (2001), nos anos 1970 aconteceu uma reintrodução do conceito de raça no debate político. Neste período, houve a construção de identidades culturais e a redescoberta das raízes étnicas, ofuscadas e neutralizadas pela política de miscigenação vigente desde os anos 1930. A retomada da ideia de raça – agora compreendida na sua dimensão sociocultural e não mais biológica – implicou na politização da questão racial através de uma estratégia política de luta anti-racista na perspectiva de enfrentar a contínua e sistemática estrutura de desigualdades raciais.

Neste cenário, em 1979, surgiu o Movimento Negro Unificado (MNU)⁹⁵, em São Paulo, e logo se espalhou por todo o Brasil. O MNU, embora não tenha conseguido se tornar um movimento de massas, ele se constituiu como um movimento de caráter mais popular e mais democrático em relação às experiências anteriores de organizações negras até então ocorridas no Brasil⁹⁶. O MNU fez do combate à chamada ideologia da democracia racial uma de suas principais frentes de luta, visto que aos olhos do movimento a difusão do mito de que a sociedade brasileira não era racista funcionava como um véu que encobria as causas reais da desigualdade racial existente no país. Além da luta contra essa ideologia, desde a sua fundação, o MNU buscou esclarecer a população negra sobre a sua posição desvantajosa na

⁹⁴ Sobre a importância dessas fundações no debate e na dinâmica das relações raciais no Brasil ver Telles, *As fundações norte-americanas e o debate racial no Brasil*, (2002).

⁹⁵ O MNU surge como uma denominação genérica dos muitos grupos anti-racistas àquela altura já difundidos por vários estados da federação. O surgimento do MNU coincide com o fortalecimento de ampla frente social por democracia que incluía setores tão diversos da sociedade, quanto as correntes progressistas da igreja católica, o chamado sindicalismo autêntico e todos aqueles atores que, em seu conjunto, passam a denominar a si próprios de sociedade civil (COSTA, 2005, p. 13).

⁹⁶ As diferenças na realidade dos negros nos anos 1980 em relação à realidade até os anos 1960 ajudam a entender as diferenças. Os líderes das organizações negras existentes entre os anos 1930 e 1960, geralmente, foram provenientes da minúscula classe média de negros brasileiros. O censo de 1940 registrou menos de 17.000 afro-brasileiros, de um total de população negra e mulata de quase 15 milhões, como empregados em ocupações técnicas, profissionais ou empregos do colarinho branco. Em 1980 este número tinha aumentado para 1,8 milhões de um total de 53,3 milhões. Este aumento no número de negros bem-empregados pertencentes à classe média foi acompanhado pelo aumento no índice educacional dos negros. Em 1940, somente 20.000 não-brancos tinham concluído o ensino secundário, e 4.000 o ensino superior. Em 1980, 1.1 milhões de negros tinham concluído o ensino secundário e 172.000 o ensino superior (ANDREWS, 1995, p. 223-224). Esse aumento no número de negros não significa ausência de barreiras raciais e de discriminação no acesso aos bens e serviços, conforme demonstrado no capítulo anterior.

sociedade para, assim, constituir o sujeito político da luta anti-racista⁹⁷ (COSTA, 2005, p. 13-14; HOFBAUER, 2006, p. 377-406; TELLES, 2003).

A partir dos anos 1980, assistiu-se o início do retorno das instituições democráticas formais básicas tais como eleições, livre organização político-partidária, o pluripartidarismo e outras. O sistema político abriu novos canais de participação e novas modalidades de comunicação entre governos e cidadãos até então praticamente bloqueadas. A inauguração de novos formatos participativos permitiu que novos atores políticos e novas temáticas ganhassem visibilidade e exercessem influência sobre o processo decisório. Ocorreram mudanças significativas nos ambientes políticos e institucionais dentro dos quais os atores políticos iriam atuar.

No campo das políticas públicas, com a liberação das forças sociais antes reprimidas pela ordem ditatorial, observa-se uma forte pressão de velhos e de novos problemas sobre a pauta de decisões de política pública (REIS, 1997). Na evolução desta agenda de reforma democrática, novas diretrizes e novas formas de gerenciamento das políticas foram estabelecidas. Enfatizou-se a democratização dos processos decisórios por meio da ampliação do leque de atores envolvidos e, além disso, buscou-se ampliar a inclusão de novos segmentos da população brasileira entre os beneficiários das políticas públicas. Entre as propostas priorizadas estavam a descentralização e a participação da sociedade na formulação e na implementação das políticas (FARAH, 2001). Participaram da constituição dessa agenda os mais diversos atores, constituídos desde os anos 1970, em torno da luta pela redemocratização do regime. Em particular, no processo da constituinte, houve uma participação efetiva de diversos representantes dos movimentos e organizações sociais, inclusive do movimento negro organizado. A Emenda Constitucional nº 26 de 1985 convocou a Assembleia Nacional Constituinte para elaborar a nova Constituição. A constituinte funcionou no período de 1º de fevereiro de 1987 a 5 de outubro de 1988, quando foi promulgado o texto constitucional. Diversas comissões temáticas participaram deste processo, inclusive a “Comissão da ordem social” a qual compunha a subcomissão que representava a população negra, a população indígena, as pessoas com deficiência e minorias sociais (MOURA, 1988; ALVES, 2010).

⁹⁷Telles (2003, p. 153) ressalta que A postura do movimento negro pôs em risco a própria essência da nação. O movimento negro foi sempre considerado “anti-brasileiro”, conforme afirmado uma vez pelo próprio Gilberto Freyre, maestro da ideologia nacional brasileira. Enquanto a ideia de nação brasileira foi construída a partir do conceito de um povo unificado e racialmente tolerante, forjado pela miscigenação, o movimento negro apresenta uma visão contrária, baseada em identidades raciais fortes, para fazer oposição ao racismo e à desigualdade racial.

Nessas duas décadas, 1970 e 1980, do ponto de vista da mobilização política em torno da questão racial, esse conjunto de fatores propiciou uma re-interpretação sobre as relações raciais no Brasil. Essa mudança cognitiva – o desvelamento do racismo no Brasil e a ruptura com a ideologia da democracia racial –, embora não tenha atingido massivamente os negros, foi fundamental para o processo político subsequente. Diferente dos Estados Unidos, a tomada de consciência pessoal e política sobre a questão racial não se deu meio a conflitos e tensões raciais. Ao que parece, tratou-se de um processo mais discursivo do que propriamente um processo conflitivo explícito tal como ocorreu nos Estados Unidos. Mas, foi uma mudança que implicou na constituição de uma identidade negra (reconhecer-se e valorizar-se como negro), na criação de um sentimento de pertencimento e de solidariedade a uma comunidade maior, e na experiência coletiva de rompimento com o mito da democracia racial (a consciência compartilhada do racismo presente nas relações sociais). Em conjunto, essas mudanças fortaleceram a ação política contra o racismo no Brasil a partir deste período.

Por diversas razões, o movimento negro brasileiro deste período foi incapaz de mobilizar a grande massa de negros existente no Brasil – na época, cerca de aproximadamente 45% da população brasileira eram constituídos de pretos e pardos. Paradoxalmente, no entanto, seus esforços de conscientização e de influência política tiveram impactos consideráveis sobre as elites intelectuais, culturais e políticas. No final dos anos 1980, a despeito de sua carência de uma forte base popular, os ativistas negros foram bem sucedidos ao provocar um vigoroso debate nacional sobre a desigualdade racial e sobre o papel da população negra na vida nacional. Além disso, o movimento negro conseguiu influenciar as ações do Estado em decisões importantes sobre a questão racial e encorajou o governo brasileiro na discussão sobre as políticas públicas de combate às desigualdades raciais no âmbito nacional e internacional (ANDREWS, 1995, p. 218; TELLES, 2003, p. 153-154).

6.2.2 A reconfiguração partidária, o centenário da abolição e as primeiras medidas de combate à discriminação racial

Se no campo dos movimentos sociais a luta pela redemocratização do país nos anos 1970 e 1980 representou uma época de importantes mudanças políticas, no âmbito dos partidos políticos a situação não foi diferente. Em 1979 ocorreu uma reforma partidária no Brasil. De 1965 a 1979 o governo militar tinha permitido o funcionamento de somente dois partidos no país: o partido governamental ARENA e o partido de oposição Movimento Democrático

Brasileiro (MDB). Com a reforma, enquanto o ARENA (rebatizado de Partido Democrático Social) permaneceu intacto, a oposição se dividiu em cinco novos partidos e cada um deles teve de competir por apoio eleitoral. Ao entender o movimento negro como uma potencial fonte de apoio político-eleitoral, todos os partidos de oposição se apressaram em apresentar seu compromisso em combater a discriminação e a desigualdade racial no Brasil. Eles inseriram programas anti-racismo nas suas plataformas e alguns criaram comissões especiais ou grupos de trabalho para examinar o estado das relações raciais no Brasil e elaborarem propostas de políticas públicas apropriadas para a questão. Os partidos convidaram militantes negros para se juntar aos seus membros e nomearam um número sem precedentes de candidatos afro-brasileiros para as disputas das eleições municipais, estaduais e federal, de 1982 (ANDREWS, 1995, p. 226-227; OLIVERIA, 2002).

Oliveira (2002, p. 59) destaca que foi um momento em que novos atores políticos negros tiveram a oportunidade de participar do processo político eleitoral. Para esse autor, a restauração do pluripartidarismo abriu mais vagas para que negros se candidatassem e tivessem mais opções na escolha de uma legenda. Nas eleições de 1982, 83,3% dos candidatos negros concorreram por partidos ditos de oposição, como o PDT, PT e o PMDB. Evidentemente, os candidatos negros tiveram pouco sucesso eleitoral. Outro ponto importante destacado por Andrews (1992, p. 256) é que nas eleições de 1982, Leonel Brizola, com um programa denominado “socialismo moreno” foi eleito para governador do Rio de Janeiro com forte apoio popular e da população negra. Neste período, programas desta natureza foram descartados pelo governo federal e pelas elites políticas. Eles foram acusados de “racismo invertido” e inapropriado para a realidade brasileira.

Neste cenário surgiu o Partido dos Trabalhadores (PT), fundado em 1979, partido que teve uma importância fundamental para as questões sociais em geral e para a questão racial em particular. A organização desse partido foi um marco na história política do Brasil, dado seu caráter diferenciado no cenário político-partidário brasileiro (KECK, 2010). Dentre as várias características mais salientes do PT à época, vale destacar: um partido com forte base popular, construído de baixo para cima, fora da esfera parlamentar; um partido com alta capacidade de aglutinação dos movimentos sociais e das forças de esquerdas do país; um partido tendente a construir sua plataforma de políticas com base nas demandas populares (ABBERS, 1996; CÉSAR, 2002; KECK, 2010; MENEGUELLO, 1989). A Declaração Política tirada por ocasião da reunião de fundação do PT em São Bernardo explicitava que:

A ideia do Partido dos Trabalhadores surgiu com o avanço e o fortalecimento desse novo e amplo movimento social que, hoje se estende das fábricas aos bairros, dos sindicatos às Comunidades Eclesiais de Base, dos Movimentos contra a Carestia às associações de moradores, do Movimento estudantil às associações profissionais, do Movimento dos Negros ao Movimento das Mulheres, e ainda outros, como os que lutam pelos direitos das populações indígenas (KECK, 2010, p. 133).

Esse partido estabeleceu fortes vínculos não apenas com os movimentos negros, mas com um amplo leque de movimentos organizados da sociedade civil. Os termos a partir dos quais a questão racial penetrou no universo político petista, da década de 1980, encontram-se já no discurso de Lula (líder do partido) na primeira convenção nacional do partido, em 1981 (SOARES, 2009):

Há, em nosso País, uma discriminação racial genericamente velada. Um negro, porém sabe o quanto essa discriminação, que para os brancos pode parecer velada, é real, agressiva, profunda. Ele sente na pele. Por isso devemos apoiar a organização dos negros por seus direitos em nossa sociedade, ainda que isso venha a descobrir à luz do sol, o racismo que carregamos nas entranhas. Desde os escravos, os negros lutam, no Brasil, por sua libertação. (Discurso de Lula, 1ª Convenção Nacional do Partido dos Trabalhadores, 1981).

Algumas atividades ocorridas nos anos 1980 ajudam a ilustrar o estreitamento da relação entre o PT e os movimentos negros: 1º) nos primeiros anos da década de 1980 surgiram, em alguns estados da federação, as Comissões de Negros do PT criadas pela militância negra petista; 2º) em 1987, aconteceu o I Encontro Nacional dos Negros e Negras do PT, intitulado “O PT e a questão racial”, realizado em Brasília; 3º) o II Encontro Nacional, “O PT e a questão racial” foi realizado em Vitória-ES, em agosto de 1988, no qual aprovou-se a criação da Subsecretaria Nacional de Negro do PT vinculada à Secretaria de Movimentos Populares criada em 1986; 4º) em 1995, ocorreu o III Encontro Nacional de Negros e Negras Petistas, realizado em Belo Horizontes; 5º) neste mesmo ano, no X Encontro do Partido dos Trabalhadores, nomeado *Zumbi Vive*, decidiu-se criar a Secretaria Nacional de Combate ao Racismo (SOARES, 2009, 2009a; SONCINI, CESAR & NADOTTI, 2013).

Gradualmente, a questão racial atingia as arenas de decisão política, a começar pelas experiências de governos locais. Em 1984, em São Paulo, foi criado o Conselho de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra, no governo Franco Montoro. Este foi o primeiro órgão governamental surgido após 1988 e que inspirou a formação de outros conselhos, como os de Minas Gerais e Rio Grande do Sul. No espaço executivo, a primeira iniciativa, em 1991, foi a criação, no Governo do Estado do Rio de Janeiro, da Secretaria de Defesa e Promoção das Populações Negras, sob coordenação de Abdias Nascimento. Foram criados, também, órgãos executivos em municípios como em São Paulo, Porto Alegre e Belo

Horizontes, entre outros⁹⁸. Mesmo alguns anos antes da nova Constituição ser promulgada, a questão racial já estava na agenda de alguns prefeitos e governadores (RIBEIRO, 2013, p. 29).

É certo que os movimentos negros assumiram a dianteira na definição dos problemas raciais, na politização dos mesmos e na sua elevação à arena política nacional. Mas, eles não agiram sozinhos. O cenário era propício para o envolvimento de diversos outros atores. Além da emergência de novas agremiações partidárias permeáveis ao debate racial, o surgimento de diversas outras organizações negras não cessou em diversas cidades e estados no Brasil, dando uma visibilidade cada vez maior aos problemas referentes à questão racial. Houve a ampliação da participação política dos negros nos mais diversos espaços sociais: universidades, igrejas, sindicatos, dentre outros.

Próximo às comemorações do centenário da abolição que ocorreria em 1988, o país foi marcado por uma ampla mobilização em torno do problema racial. Houve uma proliferação de intensos ciclos de debates, alguns deles intitulados assim: “Sociedade e a questão racial”, “A Igreja e a questão Racial”, “Partido Político e a questão racial”, “Universidade e a questão racial”, “a Constituinte e a questão racial” dentre outros. Ou seja, esses eventos envolviam vários atores de dentro e de fora do Movimento Negro. Os temas relativos à questão racial foram sendo construídos e introduzidos gradualmente na esfera pública tomando visibilidade e publicidade.

As comemorações do centenário – não somente aquelas patrocinadas pelos movimentos negros, mas também aquelas executadas por instituições dominantes tais como a Igreja Católica, as universidades e os governos de todos os níveis – tornaram evidente como o consenso nacional sobre a democracia racial não mais existia. O Ministro da Cultura Celso Furtado, o qual coordenou a comemoração do evento no nível do governo federal, abriu as festividades proclamando que “a ideia de que há democracia racial no Brasil é falsa tanto que a maioria esmagadora da população negra vive marginalizada e na pobreza”. Luis Inácio da Silva, líder político do PT, denunciou a democracia racial como um “*apartheid* de fato”. A Igreja Católica fez da questão racial o tema central de sua Campanha da Fraternidade de 1988

⁹⁸ Em São Paulo e Porto Alegre foram criadas Coordenadorias da Comunidade Negra, vinculadas ao gabinete do Poder Executivo. Em Belo Horizonte, na gestão de 1993 a 1996, foi criada a Primeira Secretaria Municipal da Comunidade Negra.

e reconheceu a cumplicidade da igreja com a escravidão no passado e conclamou os fiéis para um esforço sistemático contra as injustiças raciais no Brasil (ANDREWS, 1995, p. 231).

O coroamento desse processo de politização da questão racial ocorreu em 1988. Após o processo constituinte que contou com a participação efetiva de representantes dos movimentos negros⁹⁹, algumas das principais reivindicações da comunidade negra foram inscritas na nova carta constitucional¹⁰⁰. A Constituição de 1988, a qual define o Estado brasileiro como multicultural e pluriétnico, criminalizou o racismo, reconheceu a propriedade de terras de remanescentes de quilombos e a importância da cultura e da história dos negros no Brasil¹⁰¹, e vedou, explicitamente, pela primeira vez na história brasileira, “diferenças de salários, de exercício de funções e de critério de admissão”, motivados por preconceito de cor. Ademais, o texto constitucional elevava a promoção do bem-estar de todos os cidadãos acima dos preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade à condição de objetivo fundamental da república brasileira. Desta forma, a Constituição de 1988 pode ser considerada como um grande marco da ruptura oficial do Estado com a ideologia da democracia racial no Brasil. Tal ideologia perdia paulatinamente sua legitimidade e sua eficácia. Embora não tenha desaparecido inteira nem repentinamente da cultura, da política e do cotidiano dos brasileiros, cada vez mais se disseminava que esta doutrina não refletia a realidade do país (ALBERTI & PEREIRA, 2008; COSTA, 2010a; MOURA, 1988; GOMES & MARQUES, 2013).

Neste mesmo ano de 1988, o Ministro da Cultura, Celso Furtado, fez um apelo pela “garantia” de um número mínimo de vagas nas escolas e universidades para estudantes afro-brasileiros. O presidente Jose Sarney criou o Programa Nacional do Centenário da Abolição da Escravatura e a Fundação Cultural Palmares, órgão vinculado ao Ministério da Cultura. Essa Fundação era o primeiro órgão no âmbito federal especializado no atendimento de demandas

⁹⁹ Dentre os vários encontros do ano de 1986, em agosto, foi realizada em Brasília a Convenção Nacional “O Negro e a Constituinte”, da qual originou um documento sintetizando os Encontros Regionais ocorridos em várias Unidades da Federação. Participaram da Convenção 16 estados, representantes de 66 entidades negras, grupos sociais, partidos políticos e cidadãos interessados na causa. Este documento foi entregue, em audiência pública no dia 3 de dezembro de 1986, ao Presidente da República, Jose Sarney, e mais tarde ao Presidente da Assembléia Nacional Constituinte, Deputado Ulisses Guimarães (MOURA, 1988)

¹⁰⁰ Até a década de 1980, somente quatro medidas contra a discriminação racial no Brasil haviam sido tomadas: 1) a promulgação da Lei Afonso Arinos, em 1951; 2) a ratificação da Convenção sobre a Discriminação em matéria de Emprego e Ocupação (Convenção 111 da Organização Internacional do Trabalho), em 1965; 3) ratificação da Convenção Internacional para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, de 1968; e ratificação da Convenção contra a Discriminação na Educação (UNESCO), em 1968 (PNUD-BRASIL, 2005)

¹⁰¹ Essas mudanças inscritas na nova Constituição serão abordadas no próximo capítulo.

específicas da população afro-descendente (COSTA, 2010, p. 283; RIBEIRO, 2013; ANDREWS, 1995).

Portanto, pode-se afirmar que o gradual desenvolvimento das ideias e das ações que desmistificaram a ideologia da democracia racial no Brasil, iniciado desde o Projeto UNESCO, teve seu ponto alto nas comemorações do centenário da abolição em 1988 e nas decisões tomadas neste mesmo ano. O movimento negro dessa geração exerceu um papel fundamental. A questão racial, nos anos 1980, ultrapassou as fronteiras do espaço acadêmico e atingiu setores mais amplos da sociedade e da arena política do país. Os impactos foram significativos e pode-se entender que parte deles se materializou nas medidas progressivas sobre a questão racial inscritas na Constituição de 1988 e nos discursos oficiais das elites políticas.

Entre os anos de 1988 e 1995, os movimentos negros assumiram um papel mais propositivo, ou seja, eles construíram e apresentaram projetos políticos para as instituições e governos vigentes. Em 20 de novembro de 1995, data em que se comemorava os 300 anos da morte de Zumbi, o Movimento Negro promoveu, em Brasília, a “Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e pela Vida“. Essa mobilização contou com o apoio de diversas outras organizações: a Central Única dos Trabalhadores (CUT), o Partido dos Trabalhadores (PT), a Central de Movimentos Populares (CMP), o Movimento dos Trabalhadores sem Terra (MST), os Movimentos Feministas, dentre outros. A marcha contou com cerca de 30 mil pessoas de todo país e apresentou à sociedade e ao governo o documento *Programa de Superação do Racismo e da Desigualdade Racial*. Esse documento apresentava um rol de reivindicações e indicações para o Estado enquanto políticas públicas referentes às mais diversas áreas tais como trabalho, educação, cultura, saúde, violência, mulher negra, etc. (MARCHA À BRASÍLIA, 1995; RIBEIRO, 2013). Essa nova agenda política dos movimentos negros, nos anos 1990 e no início dos anos 2000 contou com o apoio fundamental da agenda política internacional de combate ao racismo. Essa agenda, principalmente através da Conferência de Durban, exerceu impactos consideráveis na nova trajetória da questão racial no Brasil.

6.2.3 A agenda política internacional de combate ao racismo e a origem das políticas públicas de igualdade racial

Em meados dos anos 1990, ainda quando o país respirava os ares do processo de democratização e de manifestações relacionadas ao centenário da abolição, este país deu seus primeiros passos na constituição de uma política de igualdade racial. Sob a influência do movimento negro e da agenda política internacional, o presidente Fernando Henrique Cardoso, logo no início de seu governo, atendeu algumas reivindicações do movimento negro¹⁰². Primeiramente, criou o Grupo de Trabalho Interministerial para a Valorização da População Negra, em 1995; em 1996, houve o reconhecimento de Zumbi dos Palmares como Herói Nacional e iniciaram-se as políticas voltadas às Comunidades quilombolas. Além dessas medidas, o governo envolveu-se apoiando a participação do Brasil na III Conferência Mundial Contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata (doravante Conferência de Durban), realizada na cidade de Durban, na África do Sul, em 2001, promovida pela ONU.

Politicamente, essa Conferência representou um divisor de águas na história mundial de combate ao racismo. As reuniões preparatórias e aquelas que se seguiram à conferência tornaram possível a fundação de inúmeras organizações afro-latino-americanas, bem como o estabelecimento de importantes redes anti-racistas transnacionais. Este fórum contou com aproximadamente sete mil representantes e centenas de organizações e se refletiu nas políticas públicas, nas políticas sociais e nos marcos regulatórios que afetam a população afro-descendente nos mais diversos países (COSTA, 2012, p. 137; RIBEIRO, 2009).

A “Declaração e Programa de Ação de Durban” apontou o racismo como um grande desafio e reafirmou o papel do Estado como reparador dos direitos dos povos vitimados e propulsor de políticas públicas de combate ao racismo e promoção da igualdade. Os Estados, frisou a Declaração, necessitam redobrar esforços para avançar de maneira mais decisiva na implementação dos planos de ação, envolvendo os integrantes da sociedade civil, instituições nacionais e internacionais. Os Estados necessitam, “sem demora”, afirmou o documento, desenhar, promover e implementar estratégias, programas, políticas positivas e especiais para um maior desenvolvimento social e igualitário para a realização de direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais de todas as vítimas do racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata (DURBAN, 2001).

¹⁰² Em seu discurso de posse, em 1995, Cardoso afirmou “as desigualdades extremas” como o grande desafio para o Brasil. Além disso, frisou a necessidade de assegurar, com energia, “direitos iguais às mulheres e às minorias raciais – aos negros principalmente – que esperam que a igualdade seja, mais do que uma palavra, o retrato de uma realidade” (CARDOSO, 1995).

Durban exerceu influências diretas na agenda de política racial do Brasil, tanto no período de preparação quanto no momento pós conferência. A preparação envolveu várias mobilizações governamentais e não governamentais assim como diversas pesquisas para conhecer melhor os dados sobre as desigualdades raciais no país. Os resultados da conferência implicaram questões chaves da política racial no Brasil. De acordo com Soares (2009) além de forçar um comprometimento do Estado com essa problemática diante de organismos internacionais, a conferência repercutiu no contexto nacional popularizando o tema das ações afirmativas, muitas vezes, identificadas como políticas de cotas para negros. Assim, as disputas políticas e teóricas, antes restritas a algumas esferas do poder estatal e ao debate acadêmico, ganharam também a sociedade.

A Conferência de Durban teve o efeito político e simbólico de tornar as ideias contra o racismo ainda mais fortes e mais viáveis politicamente. Um evento desta envergadura, com seu poder de mobilização e de pressão, certamente foi capaz de atrair o apoio de importantes atores políticos e de fortalecer coalizões políticas em torno de suas ideias e de seus propósitos. Em 2002, por exemplo, já sob os impactos da Conferência, o Presidente Cardoso criou o Conselho Nacional de Combate à Discriminação e o Programa Nacional de Ações Afirmativas. Em relação às origens das políticas de ação afirmativa no Brasil, em especial as cotas de acesso às universidades, Costa (2007, p. 241) aponta que:

A legitimação desse tipo de política se beneficiou fortemente do clima de discussão do racismo no Brasil desencadeado pela Conferência da ONU contra o racismo e a discriminação realizada em Durban, África do Sul, em 2001. Os encontros preparatórios à Conferência e a ampla cobertura das discussões pela mídia introduziram a necessidade de combate ao racismo na agenda pública motivando reações imediatas do governo federal que, de forma simultânea à conferência, estabeleceu as primeiras medidas mais efetivas de discriminação positiva, junto a alguns ministérios.

O governo de Luiz Inácio Lula da Silva, iniciado em 2003, deu um maior impulso às políticas de igualdade racial visto que foi o principal responsável pela concepção e implantação de políticas após a Conferência de Durban (HEILBORN, ARAUJO & BARRETO, 2011). Neste governo, a promoção da igualdade racial afirmou-se como objeto da intervenção governamental, com a crescente emergência de iniciativas, programas e ações nos diversos campos das políticas públicas. Este processo foi acompanhado, mais recentemente, com a construção de um quadro institucional específico voltado à promoção da igualdade racial (JACCOUD, 2009). Assim, no primeiro ano de mandato, foi criada a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR). Com *status* de ministério, essa secretaria tinha como objetivo formular e coordenar as políticas públicas para a promoção da

igualdade racial e articular as ações do governo federal de combate à discriminação racial. Neste mesmo ano, foi instituída a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR), que tinha por base o programa de governo *Brasil sem Racismo*¹⁰³ e o Plano de Ação de Durban, fruto da Conferência Mundial de 2001. E passaram a ser realizadas as Conferências Nacionais de Promoção da Igualdade Racial, tendo ocorrido a primeira em 2005, a segunda em junho de 2009 e a terceira em novembro de 2013.

Ao longo dos anos seguintes, durante os dois mandatos do presidente Lula e durante o primeiro mandato da presidente Dilma, outras medidas foram tomadas, ampliando cada vez mais as políticas. Por agora, vale destacar que houve diferentes iniciativas na área das comunidades quilombolas, da saúde, da educação e do trabalho. Porém, as medidas de maior visibilidade ocorreram na área da educação. Nesta área é possível destacar a promulgação da Lei 10639/2003, que institui o Ensino de História e Cultura da África e dos (as) afro-brasileiros (as) em todos os estabelecimentos de Ensino no país; e, no ensino superior, tem se destacado um conjunto diverso, e em progressiva expansão, de programas de ações afirmativas, em especial àquelas chamadas de cotas raciais nas universidades públicas brasileiras.

Em fim, a partir de uma conjugação de fatores internos e externos, ocorreu uma mudança na trajetória do tratamento dado ao negro nos Estados Unidos e no Brasil através da formulação das políticas de igualdade racial. Embora isso tenha se dado em momentos distintos, pode-se dizer que os fatores explicativos do surgimento dessas políticas nos dois países são similares. Em ambos se constituíram estruturas de oportunidades políticas favoráveis às mudanças a partir da confluência de vários elementos, quais sejam: mudanças político-institucionais no contexto interno mais amplo nesses dois países, inclusive da configuração partidária; constituição de movimentos políticos negros; mudanças no campo das ideias; e a pressão da agenda política internacional de combate ao racismo. Com a constituição de uma nova arena política penetrada por novas ideias advogadas por atores políticos relevantes, foi possível a consecução de mudanças substantivas nas trajetórias desses dois países em relação à questão

¹⁰³“*Brasil sem racismo*” trata-se de uma proposta de agenda de política racial para o Brasil elaborada conjuntamente pelo Partido dos Trabalhadores e pelos movimentos e militantes negros, além de vários outros setores, no ano de 2002. Essa proposta fazia parte do “Programa de Governo 2002, Coligação Lula Presidente”. Para a elaboração da mesma, a Secretaria Nacional de Combate ao Racismo do PT promoveu seminários regionais nas cinco regiões do país e um seminário nacional e Brasília.

racial com a formulação de políticas de igualdade racial, cujas características serão objetos de análise no próximo capítulo.

CAP. 7

AS POLÍTICAS DE IGUALDADE RACIAL

NOS ESTADOS UNIDOS E NO BRASIL

Nos Estados Unidos, nos anos 1960, o Estado, sob pressão direta do movimento pelos direitos civis, implementou as principais políticas de direitos humanos para os negros afro-americanos: direitos civis, políticos, econômicos e sociais. No Brasil, a partir da redemocratização, nos anos 1980, sob pressão dos movimentos negros, o Estado brasileiro reconhece oficialmente o racismo existente no país, reconhece também as desigualdades raciais e, a partir de então, dá início a um conjunto de políticas públicas voltadas para combate ao racismo e às desigualdades raciais neste país.

O presente capítulo descreve as políticas de igualdade racial implementadas nesses dois países. Essa descrição concentra-se nas principais decisões relacionadas à questão racial tomadas ao longo dos anos 1960 e 1970 nos Estados Unidos e entre 1988 e 2014 no Brasil. Além de considerar a relevância do contexto, fundamental para compreender as decisões e as mudanças políticas, foca-se também nos principais atores e nas principais ideias que permeavam as arenas políticas, palco das decisões. A perspectiva é delinear o processo de constituição, a natureza, o conteúdo e, conseqüentemente, os aspectos substantivos de cada política. Inicialmente, apresentam-se as políticas implementadas nos Estados Unidos e, em seguida, as implementadas no Brasil. Posteriormente, busca-se analisá-las comparativamente destacando as principais similaridades e diferenças no processo de constituição, na natureza e no conteúdo dessas políticas.

7.1 As políticas de igualdade racial nos Estados Unidos: luta e a conquista dos direitos humanos fundamentais

Em 1960, John Kennedy foi eleito presidente dos Estados Unidos. Logo no início de seu mandato, começou a tomar importantes medidas no campo dos direitos civis e das ações afirmativas pela igualdade racial. Em março de 1961, menos de dois meses após assumir o

cargo, Kennedy emitiu a Ordem Executiva¹⁰⁴ 10.925, na qual proibia a discriminação dentro do serviço público federal e nas empresas prestadoras de serviço à União e, além disso, exigia que essas empresas praticassem *ações afirmativas* para combater a discriminação. Kennedy não hesitou em nomear negros para importantes cargos federais e para as agências responsáveis pela implementação das políticas de ação afirmativa¹⁰⁵.

Por política de ação afirmativa entende-se as “ações públicas ou privadas, ou programas que provêm ou buscam prover oportunidades ou outros benefícios para pessoas, com base, entre outras coisas, em sua pertença a um ou mais grupos específicos” (JONES, 1993, p. 346). Com mais detalhes, para Menezes (2001, p.27-28):

Ação afirmativa, nos dias correntes, é um termo de amplo alcance que designa o conjunto de estratégias, iniciativas ou políticas que visam favorecer grupos ou segmentos sociais que se encontram em piores condições de competição em qualquer sociedade em razão, na maior parte das vezes, da prática de discriminações negativas, sejam elas presentes ou passadas. Colocando-se de outra forma, pode-se asseverar que são medidas especiais que buscam eliminar os desequilíbrios existentes entre determinadas categorias sociais até que eles sejam neutralizados, o que se realiza por meio de providências efetivas em favor das categorias que se encontram em posições desvantajosas.

Para fazer cumprir as medidas estabelecidas na Ordem 10.925, o presidente estabeleceu a Comissão Para Oportunidade Igual no Emprego (COIE)¹⁰⁶ cuja missão era investigar as queixas de discriminação e banir essa prática no governo federal e nas empresas que celebrassem contrato com o governo. Presidida pelo vice-presidente Lyndon Johnson, essa Comissão exigiu relatórios estatísticos anuais sobre a força de trabalho das empresas contratadas pelo governo e também exigia o cumprimento da Ordem nas agências e departamentos do próprio governo. As regras previam cancelamento dos contratos ou mesmo dos subsídios fornecidos pelo governo caso a Ordem fosse descumprida (COHEN & STERBA, 2003; RAI & CRITZER, 2000).

Essas primeiras medidas do governo Kennedy praticamente não afetaram as práticas segregacionistas, mas também não frearam o movimento pelos direitos civis. Na esteira deste

¹⁰⁴ Importante registrar que ordens executivas não têm a perenidade das leis, ou seja, não passam de presidência à presidência. Por isso, às vezes, ao longo da história elas tiveram de ser emitidas repetidamente (FERES JÚNIOR, 2007a, p. 57).

¹⁰⁵ As políticas de ação afirmativa têm suas origens nos anos 1930. Mas, somente iriam se consolidar nos anos 1960. Em 1935, o termo “ação afirmativa” foi utilizado pela primeira vez na Lei Nacional de Relações Trabalhistas. Esta lei exigiu que os empregadores adotassem ação afirmativa para eliminar práticas trabalhistas injustas. Dentre essas ações estava a reintegração de funcionários que haviam sido demitidos por causa da discriminação (PARKER, 2010, p. 17; COHEN & STERBA, 2003, p. 191).

¹⁰⁶Equal Employment Opportunity Commission (EEOC).

movimento, Kennedy propôs a Lei de Direitos Civis, mas essa somente foi aprovada em 1964, no governo do presidente Lyndon Johnson. Essa nova lei tornava ilegal a discriminação exercida contra qualquer indivíduo, por causa de sua raça, cor, religião, sexo ou origem nacional. Este instrumento legal garantia proteção igual para todos os indivíduos no emprego, na educação, nos serviços públicos e em todas as instalações públicas (hotéis, restaurantes, indústrias, universidades, etc.). Daquele momento em diante, não poderia haver qualquer favoritismo em favor de determinados grupos étnicos ou raciais em detrimento de outros, em quaisquer desses espaços. Essa lei deu ao Procurador-geral poderes adicionais para proteger os cidadãos contra a discriminação e a segregação no voto, no ensino e no uso de locais públicos. Ela previu a criação de um Serviço de Relações Comunitárias no nível federal, para ajudar os indivíduos e as comunidades a solucionar problemas de direitos civis.

Um dos dispositivos mais controversos da lei exigia a eliminação da discriminação nos programas com assistência federal, autorizando a interrupção de programas ou a retirada dos recursos financeiros federais se as normas não fossem cumpridas. Politicamente, a Lei dos Direitos Civis foi a maior vitória do movimento pelos direitos civis dos Estados Unidos. Antes dela, os negros não dispunham de uma lei federal que impedisse diretamente a discriminação racial em todo o país. A partir dela, estava banida a segregação racial nos Estados Unidos¹⁰⁷. Nas palavras de Franklin e Moss Jr. (1989, p.464-5), a Lei dos Direitos Civis foi a lei de maior alcance e mais ampla em favor da igualdade racial promulgada em qualquer outra época pelo Congresso norte-americano.

Mas, o fim de segregação racial não implicou o fim da discriminação racial, das desigualdades raciais, a instauração de uma sociedade onde as oportunidades fossem garantidas igualmente para todos, pois, as barreiras edificadas pelo racismo e pela segregação racial não foram automaticamente demolidas. As políticas até então implementadas representavam políticas de caráter universal que baniram a segregação, mas não o racismo institucional¹⁰⁸ arraigado nas principais instituições sociais e políticas dos Estados Unidos. A suposta sociedade cega para a cor – *color blind* –, sem discriminação racial, tal como

¹⁰⁷ A Lei dos Direitos Civis aprovada em 1957 e também a de 1960 foram brandas em relação a esta nova lei de 1964. Elas tratavam mais especificamente do direito ao voto, mas mesmo assim não havia muito interesse em mudar a situação política quanto à negação do voto ao negro. E, além disso, elas deixaram a segregação e a discriminação do negro praticamente intocável (RAI & CRITZER, 2000, p. 6).

¹⁰⁸ Sobre o racismo institucional nos Estados Unidos, ver capítulo 6.

prescrevia a Lei dos Direitos Civis, existia apenas formalmente e, na realidade, convivia com as desigualdades raciais persistentes no mundo real.

Esta realidade, sobretudo a partir de 1965, deu origem a novas tensões raciais, agora, protagonizadas por grupos negros mais radicais, concentrados principalmente no Norte. Esses novos atores políticos trouxeram novas ideias sobre o racismo e, com novas táticas de mobilização e de protesto, pressionaram os tomadores de decisão por novas políticas em relação à desigualdade racial. Para além da *igualdade de oportunidades*, prevista na Lei de Direitos Civis, os novos movimentos reivindicavam a *igualdade “de resultados”* em relação a questões concretas tais como trabalho, educação e moradia. Essas novas queixas identificaram e buscaram atacar o chamado *racismo* institucional, entendido como causa das formas de segregação informal e das desigualdades raciais. Os efeitos desses protestos foram principalmente dois: a aprovação da Lei do Direito ao Voto e o aprofundamento das ações afirmativas.

A onda desses novos protestos abalou a ordem social e política doméstica e teve grandes repercussões no cenário internacional. Assim, logo atingiu a arena política do país. O presidente Johnson, num discurso na Universidade de Howard, em junho de 1965, defendeu a importância da “igualdade de resultados” para os negros, “e não apenas a igualdade formal” (RAI & CRITZER, 2000, p. 9). Em agosto do mesmo ano, Johnson tomou mais uma medida histórica no país: aprovou a Lei do Direito ao Voto para os negros¹⁰⁹. Esta nova lei veio com mais força que todas as outras anteriores que foram violadas pelos racistas do Sul e visava banir de vez as práticas eleitorais discriminatórias ainda vigentes contra os negros. Esta lei colocou o negro num novo terreno no qual seria possível desafiar a ordem racial monolítica através de processos políticos legítimos e democráticos. Evidente que o direito ao voto não foi automaticamente assegurado ao negro a partir desta lei. Mas, essa medida incentivou amplas campanhas pelo registro dos eleitores negros no Sul dos Estados Unidos (ANDREWS, 1992; DANIEL, 2006, p. 144-145; FRANKLIN & MOSS, 1989, p. 467).

Quanto às ações afirmativas, a Lei dos Direitos Civis de 1964 fornecia as bases jurídicas para as mesmas, mas faltavam regras burocráticas e novas ordens executivas para materializar o programa de ação afirmativa e, de alguma forma, tentar garantir seu cumprimento e execução

¹⁰⁹ Vale ressaltar, essa nova lei foi aprovada após repercussão mundial da brutalidade e da violência que se seguiu a campanha de registro de eleitores em Selma, Alabama. Esse evento provocou gritos e indignação em toda a nação.

(KIERSTEIN, 2004; RAI & CRITZER, 2000, p. 9). Daí, em setembro de 1965, Johnson emitiu a Ordem Executiva 11.246, através da qual o racismo presente nos setores do governo federal e também nas empresas privadas com as quais o governo mantinha contratos não seria mais tolerado¹¹⁰. As medidas se estendiam a todos os processos do emprego: recrutamento, contratação, promoção, transferência, treinamento, taxas de remuneração e demissão. Conforme afirma Cohen e Sterba (2003, p. 14) a linguagem da ordem executiva e da legislação federal referente à ação afirmativa era perfeitamente clara e seu significado indiscutível. “Ação afirmativa foi entendida como a promoção de passos positivos para assegurar genuinamente a igual proteção”. Esta Ordem apontava:

“É política do governo dos Estados Unidos fornecer igualdade de oportunidade para todas as pessoas, proibir a discriminação no emprego devido à raça, crença, cor ou origem nacional, e promover a plena realização de igualdade de oportunidades através de um programa positivo contínuo em cada departamento ou agência do executivo” (COHEN & STERBA, 2003, p. 13)¹¹¹.

O presidente atribuiu ao Ministério do Trabalho a responsabilidade de fazer cumprir a regra. Esse ministério estabeleceu a Agência Federal de Cumprimento de Contratos (AFCC)¹¹². Foi exigido de todas as agências e ministérios do governo federal o estabelecimento e a manutenção de um programa positivo de oportunidade igual de emprego. De acordo com Rai e Critzer (2000, p. 9), esse programa de ação afirmativa levou o presidente Johnson a criar um sistema de regras e procedimentos, de burocracias, de agências e cargos federais, e de unidades de ação afirmativa nos estados e nos governos locais, também nas universidades e nas empresas privadas e nas instituições sem fins lucrativos. Para esses autores, esse processo fez emergir diversos setores públicos no interior do governo e grupos de interesse que passaram a advogar a continuidade da política de ação afirmativa ao longo dos anos.

Novas medidas foram tomadas em 1967. Neste ano, uma nova decisão da administração Johnson exigia que as empresas com contrato com o governo elaborassem por escrito seus planos de ação afirmativa. O governo, através da AFCC, deu as principais orientações para o cumprimento desta tarefa. Além disso, os empregadores deveriam afixar as notícias e avisos anunciando suas responsabilidades e medidas de não-discriminação em locais visíveis aos funcionários, aos candidatos e aos representantes de cada sindicato com que eles lidassem.

¹¹⁰ Dois anos mais tarde, em 1967, essas mesmas medidas foram garantidas para a discriminação por causa do sexo, em defesa da discriminação contra as mulheres.

¹¹¹ Esta ordem traz o termo “igualdade de oportunidades”, mas, no mesmo período os negros já demandavam igualdade de resultados, o que exigiu do Executivo medidas ainda mais agressivas.

¹¹²Office of Federal Contract Compliance (OFCC).

Pela primeira vez, o programa de ação afirmativa havia estabelecido um conjunto de procedimentos específicos e orientados para resultados (US COMMISSION ON CIVIL RIGHTS, 1971; RAI & CRITZER, 2000).

Neste mesmo ano, o governo implantou o Plano Filadélfia. De acordo com esse plano, os sindicatos e as empresas de construção civil deveriam preparar uma agenda de contratação de minorias para apresentar ao governo antes que qualquer contrato fosse celebrado. Após a celebração do contrato as empresas deveriam cumprir o plano sob pena de sanções. Inicialmente, no governo Johnson, esse plano foi tímido. Temia-se a acusação do uso de “cotas preferenciais”, ou seja, de discriminação¹¹³, o que entrava em conflito com a legislação de direitos civis de 1964. Mas, em 1969, o governo Richard Nixon revisou o plano. Ao invés de qualquer indicação de “cotas”, foi posto que os empregadores deveriam alcançar a meta de “diversidade” de minorias (entre 4% a 9%) de acordo com a composição da força de trabalho da região. A mudança foi tão bem sucedida que a administração Nixon estendeu o Plano Filadélfia para todos os empregadores com 50 empregados ou mais e com contratos com previsão acima de \$50.000 ou mais com o governo federal¹¹⁴. Todos esses empregadores deveriam desenvolver, para cada uma de suas instalações, um plano escrito de ação afirmativa com objetivos e metas específicas para garantir a igualdade de oportunidades ou corrigir as distorções raciais existentes (COHEN & STERBA, 2003; STERBA, 2009).

Em 1971, ocorreu uma das mais importantes decisões da Suprema Corte que forneceu jurisprudência para a ação afirmativa. No caso *Griggs versus Duke Power Company*, opositores da ação afirmativa alegavam a dificuldade de comprovar a intenção discriminatória dos empregadores. Esta foi uma importante questão uma vez que questionou a base das políticas de ação afirmativa. Para lidar com esta questão a Corte acatou a doutrina dos “impactos discrepantes”, ou seja, não seria necessário comprovar a intenção discriminatória do empregador, bastava demonstrar que as minorias estavam desproporcionalmente sub-

¹¹³ Nos Estados Unidos, houve uma grande resistência ao sistema de cotas. Este foi entendido como inconstitucional por dar tratamento preferencial a alguns grupos em detrimento de outros.

¹¹⁴ Nesta época do plano, o governo federal estava investindo 40 bilhões de dólares na expansão da malha rodoviária interestadual. Os contratos de trabalho para as obras públicas eram monopolizados pelos sindicatos, dominados por clãs de trabalhadores brancos que praticavam discriminação aberta contra negros. Apesar de constituírem quase metade da população das cidades, as minorias representavam somente 1,6% da força de trabalho contratada pelos sindicatos. O plano Filadélfia obrigou a contratação de minorias raciais (FERES JUNIOR, 2007a. p. 57).

representadas em uma indústria ou dentro de uma determinada categoria profissional¹¹⁵. Neste caso a decisão afirmou que a ausência de intenção discriminatória não era suficiente para redimir procedimentos empregatícios que provocassem um impacto desigual sobre grupos minoritários ao excluí-los das oportunidades de emprego. Ou seja, as discriminações não manifestas – o racismo institucional – também deveriam ser condenadas (KERSTEIN, 2004; CONTINS & SANT’ANA, 1996; MENEZES, 2001).

Em 1972, o Congresso emendou o Título VII da Lei de Direitos Civis de 1964 aprovando a Lei de Oportunidade Igual de Emprego¹¹⁶. Esta lei, tornando ainda mais rigorosa a Lei dos Direitos Civis de 1964, estabeleceu que qualquer empresa com 15 funcionários ou mais (de acordo com a lei de 1964 era 25 funcionários ou mais) deveria aplicar as prescrições legais da não-discriminação. Ela fortaleceu e autorizou a Comissão de Oportunidade Igual no emprego a entrar com processos nos tribunais contra os empregadores privados se as tentativas de conciliação voluntária para sanar as práticas discriminatórias falhassem. A partir desta lei as ações afirmativas de promoção de oportunidades iguais no emprego poderiam ser exigidas legalmente pelas Cortes. Além disso, no campo do setor público, a lei também autorizou o Departamento de Justiça do governo federal a encaminhar às Cortes os casos em que governos locais e estaduais estivessem praticando a discriminação no âmbito do serviço público. Em fim, ao longo dos anos 1970 e 1980, decorrente da lei de 1972, ocorreram sucessivas decisões das Cortes justificando e legitimando os programas de ação afirmativa nos Estados Unidos¹¹⁷ (RAI & CRITZER, 2000).

Vale à pena mencionar um exemplo da operação dessa política. Em janeiro de 1972, a NAACP (*National Association for the Advancement of Colored People*) processou a polícia estadual do Alabama, que não tinha um único negro entre os seus membros. Chamado a se pronunciar, o juiz federal Frank M. Johnson Jr. determinou que, para cada policial branco contratado, deveria ser empregado um policial negro, até que 25% do efetivo policial fosse composto por negros. Doze anos depois, o mencionado Estado tinha a força policial que

¹¹⁵ Esta doutrina dos impactos descrepantes – *doutrine of disparate impact* – foi utilizada pela Corte no caso *Griggs versus Duke Power Company*, em 1971. Neste caso, um grupo de negros alegou que a empresa exigia segundo grau completo e submetia os candidatos a testes para aferir o grau de inteligência, e isto excluía os negros. De acordo com os negros, os testes realizados não tinham relevância para as funções a serem realizadas e que os mesmos existiam somente para perpetuar a segregação já existente. Foi neste contexto que a Corte entendeu que se tratava de uma aparente neutralidade da empresa (MENEZES, 2001, p. 95-96).

¹¹⁶Equal Employment Opportunity Act.

¹¹⁷ Sobre os casos de decisões das Cortes em favor das ações afirmativas ver Kierstein (2004), Oppenheimer (1996), Menezes (2001).

apresentava a maior integração racial do país. Como o próprio Fletcher¹¹⁸ observou, a administração do governo Nixon apenas exigiu o que o Congresso havia omitido: coação e metas numéricas (MENEZES, 2001, p. 93).

No geral, o conjunto de decisões tomadas entre 1964 e 1972 – a Lei dos Direitos Civis de 1964, a Ordem Executiva 11.246 de 1965, as orientações emitidas pela Agência Federal de Cumprimento de Contratos (AFCC), em 1967, o Plano Filadélfia do mesmo ano, e a Lei de Oportunidade Igual no Trabalho de 1972 – consolidaram uma configuração político-institucional que assegurou as bases para o desenvolvimento e aprofundamento das políticas de ação afirmativa nos Estados Unidos. Além disso, essa configuração forjou um conjunto de agências e de departamentos responsáveis pela execução das ações afirmativas dentro das quais atores políticos e funcionários executivos cristalizaram suas ideias e suas preferências em favor dessas políticas.

Seria equivocado afirmar que tais políticas e programas funcionaram efetivamente e sem resistências, ao longo das décadas seguintes. Entretanto, essas ações não foram criadas e seguidamente abandonadas (STERBA, 2009) e conseguiram, em medida significativa, transformar a condição da comunidade negra nos Estados Unidos. Como um campo de intensas disputas políticas e ideológicas, a questão racial continuou presente na agenda política deste país. E, vale destacar, com a comunidade negra consolidada como um importante ator político e protagonista das principais mudanças na sua própria trajetória.

7.1.1 A dessegregação e as ações afirmativas na educação

De modo geral, a educação do negro sempre foi uma questão conflituosa ao longo da história norte-americana. A decisão da Suprema Corte em 1954, embora tenha proibido a segregação nas escolas públicas, demonstrou que o problema não seria facilmente resolvido simplesmente através de mudança nas leis. Em 1964, por exemplo, dez anos após a decisão da Corte, apenas 3% da população escolar negra do Sul dos EUA estudava em escolas não segregadas. No Norte, a segregação das escolas estava enraizada, graças aos rígidos padrões de segregação na habitação (KERSTEIN, 2004; FERES JÚNIOR, 2007a; FRANKLIN E MOSS, 1989).

¹¹⁸ Arthur Fletcher era um negro, funcionário federal e fora incumbido por Nixon para elaborar planos de forma a resistir aos inevitáveis questionamentos judiciais das ações afirmativas.

Nos termos da Lei dos Direitos Civis de 1964, o poder executivo obteve os meios para realizar o que a Corte não tinha podido fazer. Como a lei proibia a discriminação nos projetos e programas com ajuda federal, os distritos escolares que recebiam recursos financeiros federais foram obrigados a promover a integração nas suas escolas. A Lei de Ensino Primário e Secundário de 1965, com uma dotação de 1,3 bilhões de dólares, constituiu um grande incentivo para a efetivação da integração. No início do ano letivo de 1968, apenas 20% dos estudantes negros dos antigos estados confederados estavam em escolas plenamente integradas. Dois anos mais tarde, mais de 90% dos sistemas escolares do Sul estavam classificados como integrados. A retenção de recursos foi a mais poderosa arma utilizada para a equiparação das oportunidades educacionais neste período (FRANKLIN & MOSS, 1989, p. 471-2).

No ensino superior, algumas decisões da Corte tinham garantido a integração de estudantes negros em casos particulares, mesmo antes de 1954. Mas, de modo geral, as faculdades e universidades, privadas e públicas, principalmente no Sul, continuavam segregadas. Ainda que as históricas faculdades e universidades negras conseguissem oferecer o ensino superior aos negros, muitas dessas instituições eram oferecidas pelos estados para manter a segregação no ensino superior e, além disso, não recebiam os mesmos investimentos em comparação com as tradicionais universidades brancas (KERSTEIN, 2004; FERES JÚNIOR, 2007a).

No início dos anos 1960, sob os efeitos do movimento pelos direitos civis, diversas instituições de ensino superior nortistas adotaram programas de ação afirmativa. Tanto a administração quanto os estudantes e professores das universidades foram movidos pela reivindicação negra e acreditaram que suas instituições deveriam participar neste tipo de mudança social. Ou seja, os processos de mudanças políticas e institucionais mais amplos estimularam também as mudanças institucionais no ensino superior nortista (BRINT & KARABEL, 1989; MARUYAMA et. al. 2000). Entretanto, parte dessas alterações nas instituições de ensino não foi automaticamente um reflexo direto e imediato do movimento pelos direitos civis. A direção das instituições muitas vezes moldou as alterações de acordo com suas convicções morais e ideológicas. Ademais, algumas instituições de ensino mais conservadoras, principalmente àquelas administradas pelas igrejas cristãs, resistiram a quaisquer mudanças e continuaram se negando a aceitar negros em suas instalações (STULBERG & CHEN, 2013).

Havard iniciou seus programas de ação afirmativa em 1961 quando colocou como missão a “diversidade” como critério para admissão na universidade. Entre 1961 e 1963, diversas outras instituições seguiram os mesmos passos instituindo ações afirmativas. A partir de 1964, além da Lei dos Direitos Civis, a Lei da Educação Superior – lei que aumentou os recursos financeiros para as instituições de ensino superior na perspectiva de garantir bolsas para os estudantes em desvantagem social, dos quais, a grande maioria era negra – incentivaram uma nova leva de grandes instituições a implementar novos programas. Foram os casos das Universidades de Michigan, de Yale, de Princeton, da Califórnia e de Washington, além de outras, que reconsideraram seus critérios de admissão para incluir minorias raciais. Entre as instituições que já haviam adotado algum programa na primeira metade dos anos 1960, algumas delas – Harvard, Wesleyan, Swarthmore e Cornell – ampliaram e expandiram ainda mais suas políticas de ação afirmativa (STULBERG & CHEN, 2013; BRINT & KARABEL, 1989; RAY & CRITZER, 2000).

Ao longo dos anos 1970 e 1980, as políticas de ação afirmativa conseguiram, gradualmente, se impor no cenário americano, conquistando o apoio da administração federal e das Cortes, a despeito da oposição, principalmente dos segmentos brancos mais conservadores. No âmbito do governo federal, na versão de 1972 da Ordem Executiva 11.246, o governo forçou, além das empresas privadas, também as instituições de ensino a adotarem medidas de combate à discriminação e autorizou a Comissão de Oportunidade de Emprego Igual a processar na Corte Federal aqueles que não cumprissem as medidas. No âmbito jurídico, essas décadas foram marcadas por intensas batalhas judiciais em torno das ações afirmativas nas instituições de ensino. Em diversos casos, a Corte legitimou essas medidas, o que possibilitou sua ampliação e aprofundamento ao longo dos anos 1970 e 1980 (AZEVEDO, 2001, p. 350-351; PARKER, 2010; FERES JÚNIOR, 2007a).

Em relação às Cortes, uma importante decisão sobre ação afirmativa ocorreu em 1973, no caso *Adams versus Richardson*. A decisão tomada pela Corte neste caso implicou um forte golpe no sistema dual da educação pública de nível superior ao exigir que o governo federal tomasse medidas mais agressivas para fazer cumprir o Título VI da Lei dos Direitos Civis, o qual proibia a discriminação em programas que recebiam assistência do governo federal. A Corte entendeu que a educação desempenhava um papel fundamental para que os negros e outras minorias alcançassem participação plena na política, nas oportunidades econômicas e em todas as outras instituições sociais. Este caso teve uma importância essencial para quebrar as barreiras que impediam o negro de desfrutar de oportunidades iguais no ensino superior

nos Estados Unidos. Além de exigir o fim da discriminação na educação superior onde ela ainda existia, o caso *Adams versus Richardson* sublinhou a necessidade da continuidade das instituições de ensino historicamente negras em função dos importantes serviços que essas instituições vinham prestando à comunidade negra, mas não podiam funcionar como instituições segregadoras (GAINES, 2010).

Ademais, a Corte emitiu uma determinação jurídica federal exigindo que instituições públicas universitárias, localizadas em 19 estados do Sul e Meio-Oeste, permitissem o ingresso de mais estudantes negros onde houvesse historicamente maior concentração de estudantes brancos, e vice-versa. A partir de então, as instituições de ensino superior foram crescentemente pressionadas por governadores, políticos, autoridades educacionais e conselheiros de universidades no sentido de permitir o ingresso preferencial de alunos pertencentes a minorias historicamente discriminadas. Além das determinações jurídicas e legais, a administração federal também procurou induzir as universidades, sobretudo as universidade privadas da elite, a diversificar a composição racial, sexual e social de seus alunos (AZEVEDO, 2001, p. 350-351; MENEZES, 2001).

Mas, o grande marco na história das políticas de ação afirmativa voltadas para a educação ocorreu em 1978, no Caso *Bakke*¹¹⁹. Nessa decisão, por um lado, assegurou-se que as universidades não poderiam utilizar critérios rígidos, a exemplo das cotas raciais, em favor de determinados grupos raciais, por se tratar de discriminação de alguns grupos contra outros, o que feria a Constituição. Por outro lado, foi determinante a posição do juiz Lewis F. Powell. Para Powell, embora os critérios raciais fossem, de fato, proibidos pela Constituição, as medidas de ação afirmativa tinham particularidades a serem consideradas, na medida em que elas apresentavam soluções que foram delineadas para remediar violações específicas à Constituição. Portanto, tratava-se de medidas compensatórias. Além disso, ao investigar o programa da instituição, Powell argumentou que a missão de alcançar um corpo diversificado de estudantes – em bases étnicas e raciais – era claramente um objetivo legítimo constitucionalmente. Ao buscar a diversidade como missão a instituição de ensino está procedendo dentro dos seus direitos constitucionais de autonomia educacional. Protegidas por

¹¹⁹ No Caso *Regent of the University of California versus Bakke*, 1978, Allan Bakke, candidato de cor branca rejeitado pela escola de medicina da Universidade da Califórnia em Davis, entrou na justiça contra a escola reclamando seu direito à vaga, uma vez que candidatos negros e latinos com notas inferiores às dele foram admitidos através de um processo de seleção que utilizava a reserva de cotas. Bakke foi aceito, mas, a partir deste caso, as ações afirmativas foram legitimadas pela Suprema Corte. Para detalhes deste caso, ver Menezes (2001, p. 98-106).

tais direitos, as instituições podem selecionar os estudantes que contribuirão para o “robusto intercâmbio de ideias” (MENEZES, 2001; KERSTEIN, 2004; STERBA, 2009; MARUYAMA et. al., 2000; GRIN, 2004).

A partir dessa decisão, a política de ações afirmativas nos Estados Unidos iniciou uma nova carreira. A Corte, com as ressalvas colocadas, legitimou o uso de raça como critério para admissão nas Universidades. Não como um critério rígido e fechado, mas como um critério, dentre outros, para assegurar a diversidade étnica e racial nas instituições. Tão importante quanto isso, esta decisão consolidou *o princípio da diversidade* como principal argumento em favor das ações afirmativas nos Estados Unidos. Nas décadas seguintes, os argumentos de Powell continuaram servindo de base para a maioria das universidades e faculdades que estabeleceram políticas de ações afirmativas. Mas, ainda assim, o tema não deixou de despertar grandes polêmicas entre opositores e defensores dessas medidas.

7.1.2 As políticas de habitação e a persistência da segregação

No início dos anos 1960, as principais cidades do Norte estavam divididas entre os subúrbios brancos e ricos e os guetos urbanos negros e pobres. Além das diferenças na composição racial, os subúrbios e os guetos variavam de acordo com a riqueza, o desenvolvimento industrial e comercial, as oportunidades de emprego, a qualidade educacional, os cuidados com a saúde, as instalações recreativas e uma variedade de outras importantes características. Os negros, majoritariamente nos guetos, viviam em moradias precárias, sem acesso aos serviços públicos, distante dos principais oportunidades de empregos e com pouco ou nenhum investimento dos setores públicos e privados. Esta condição foi produto de décadas de segregação habitacional explicada, em grande parte, pelo racismo arraigado na sociedade e pelas decisões políticas de governos locais, estaduais e nacionais que desempenharam um papel fundamental para a constituição de cidades racialmente segregadas.

Ao longo dos anos 1960, na esteira do movimento pelos direitos civis e dos protestos negros urbanos, algumas medidas foram tomadas na perspectiva de minorar a paisagem de segregação predominante nas grandes cidades. Em 1961, Kennedy nomeou uma Comissão de Oportunidades iguais na Habitação, destinada a impedir a discriminação nas novas habitações subvencionadas pelo governo federal. Além disso, Kennedy, em 1962, emitiu a Ordem Executiva 11.063 que exigia que todas as agências federais com atividades relacionadas à

moradia deviam evitar a discriminação racial nas operações de distribuição, aluguel, arrendamento ou venda de habitações assistidas pelo governo federal. Esta Ordem tinha um efeito muito limitado. Uma vez que ela não cobria o setor de moradia privado, ela se aplicava a menos de 1% de todas as moradias dos Estados Unidos.

Em 1965, presidente Johnson nomeou uma comissão federal – *National Advisory Commission on Civil Disorders* – para investigar os transtornos urbanos que haviam começado no verão de 1965 e estavam trazendo muito medo e inquietações para a população urbana e para as autoridades políticas. A comissão, em março de 1968, concluiu que a violência urbana refletia uma profunda frustração dos negros e que o racismo estava profundamente enraizado na sociedade americana. Uma declaração da comissão escrita no relatório teve alta repercussão. Esta declaração afirmava que o país estava se movendo em direção a duas sociedades, uma negra e uma branca – separadas e desiguais. Dentre outras coisas, a comissão apontou a necessidade da implementação de uma política nacional de moradia, aberta e abrangente (JULIAN, 2008).

Neste mesmo ano, foi aprovada a Lei de Moradia Justa (*Fair Housing Act*). O principal objetivo desta lei era proteger as pessoas contra a discriminação por motivo de raça, cor, religião, nacionalidade e sexo, diante do ato de alugar, comprar ou financiar qualquer habitação. Pela primeira vez uma lei nacional proibia a discriminação nas transações e nas medidas públicas e privadas relacionadas à habitação. Tal lei foi acompanhada da política nacional de moradia justa a qual delegou ao Departamento de Moradia e Desenvolvimento Urbano a função de promover oportunidades para que os menos favorecidos tivessem acesso a moradias públicas integradas.

Essas medidas não diminuiriam a resistência branca contra os bairros integrados. Embora tenham sido medidas importantes, o Congresso foi conservador e aprovou um impraticável mecanismo de aplicação da lei ao delegar ao Departamento de Moradia e Desenvolvimento Urbano apenas o poder de conferência, conciliação e persuasão em casos de discriminação na habitação. Isto significava que o departamento somente poderia pedir as partes em disputa que considerassem a legislação de moradia justa, mas elas poderiam simplesmente resolver a não cooperar. O Departamento não tinha poder para entrar com ações judiciais exigindo o cumprimento das medidas, por isso a lei não chegou a ser uma ferramenta efetiva para promover a integração residencial. Assim, as práticas históricas e tradicionais do mercado imobiliário e mesmo as políticas governamentais do passado que haviam estabelecido padrões

rígidos de segregação residencial racial e de visão de mundo relacionadas a ela, dificilmente seriam revertidas (CISNEROS, 2009; LAMB, 2005; BILES, 1990).

De acordo com pesquisa de Lamb (2005), essa tendência das políticas públicas de moldar e solidificar o processo de segregação residencial, ao invés de diminuí-lo, foi ainda mais agravada na administração do presidente Richard Nixon. Este presidente articulou uma política de moradia no ano de 1971 que visou claramente atender as preferências de não integração dos eleitores brancos dos subúrbios. Nixon declarou que o governo nacional não pressionaria os subúrbios brancos a aceitarem a política de integração subsidiada pelo governo. Ao fazer isso, ele formalmente legitimou a crença dos brancos: o governo não deveria e não poderia forçar a comunidade a aceitar a integração racial.

Nixon, nas palavras de Lamb (2005, p. 4), “converteu as preferências políticas suburbanas [preferências dos brancos] em política pública nacional”, uma política que permaneceu praticamente intocada ao longo das décadas seguintes. Este presidente, na interpretação de Lamb, incorporou e alimentou a política de segregação na política pública federal por uma razão básica: Nixon foi um ator racional que estava determinado a vencer a eleição para o segundo mandato na Casa Branca e sua estratégia para a vitória em 1968, assim como em 1972, foi não perder o voto branco dos subúrbios nortistas e fortalecer o Partido Republicano nesses espaços. Se os negros tendiam a se manter fiéis aos democratas, não havia razão estratégica para competir pelos seus votos.

Durante os anos 1980, havia um diagnóstico praticamente comum entre os especialistas a respeito do persistente problema de segregação habitacional dos Estados Unidos: a concentração geográfica das minorias pobres e dos negros nos guetos persistia com um viés racial¹²⁰. Algumas das medidas tomadas ao longo desses anos declaravam dois propósitos: construir moradias públicas de forma descentrada para promover a integração racial e a igualdade de oportunidades aos bens e serviços; desenvolvimento das comunidades e revitalização dos guetos através da construção de moradias públicas com melhor qualidade e também do oferecimento de serviços condizentes com a necessidade. Apesar dos esforços

¹²⁰Neste período, dois programas se destacaram: o programa HOPE VI e o programa Crédito de Imposto para habitação de Baixa renda. Tais programas buscaram tanto melhorar as condições dos guetos tornando-os espaços de habitação pública com maiores oportunidades, assim como expandir as oportunidades de moradia integradas através da desconcentração habitacional. O programa Crédito de Imposto para habitação de Baixa renda, por exemplo, foi autorizado pelo Congresso em 1987 e financiou aproximadamente 1.5 milhão de unidades de habitação a preços acessíveis em todo o país. Apesar de alguns resultados positivos, tais programas não têm impactado significativamente no sistema de segregação de longa data instituído.

empreendidos nessas direções, eles não foram suficientes para tornar os separados mais iguais (JULIN, 2008; CISNEROS, 2009; MEIER & RUDWICK, 1976).

As políticas públicas e decisões que legitimaram e fortaleceram o padrão de segregação racial nas áreas urbanas nortistas não eram apenas relíquias do passado. Os mais diversos setores do governo, a despeito das tentativas de alguns, foram ineficientes e/ou insuficientes para promover, de forma satisfatória, a integração racial residencial entre negros e brancos nos Estados Unidos. Os sucessivos governos continuaram como cúmplices da segregação e das preferências da supremacia branca em relação à questão das moradias. Nesta área, ao que parece, as medidas não foram bem sucedidas como ocorreu nas áreas de educação e trabalho.

Apesar disso, esse conjunto de políticas implementadas ao longo dos anos 1960 e 1970 representaram as mudanças mais profundas na condição de vida e no tratamento dado ao negro nos Estados Unidos. Tais políticas implicaram a garantia dos mais fundamentais direitos humanos – civis e políticos – até então negados aos negros, e também em medidas importantes de garantia de direitos sociais e econômicos essenciais tais como trabalho e educação. A tarefa de integração do negro que havia começado com a Política de Reconstrução nos anos 1860 e 1870 avançou substancialmente um século depois, nos anos 1960 e 1970. Embora tais esforços tenham ocorrido em contextos completamente diferentes, um fator existente na segunda Reconstrução e não existente na primeira contribuiu largamente para os resultados bem sucedidos alcançados nos anos 1960 e 1970: a presença marcante e determinante do negro como ator político. O negro foi o principal protagonista na luta pelos direitos humanos na arena política deste período.

7.2 As políticas de igualdade racial no Brasil: as ações de combate ao racismo e as políticas valorizativas (1988-2002)

A nova Constituição brasileira, promulgada em 1988, pode ser considerada o ponto de partida das ações públicas de combate ao racismo e à discriminação racial no Brasil. Este documento registrou, formalmente, uma nova postura do Estado e da sociedade em relação ao racismo e à questão racial com várias definições relevantes quanto a este tema. O combate às desigualdades raciais, como afirma Jaccoud (2009, p. 27-8), não foi objeto de tratamento específico pela Constituição Federal. Entretanto, a centralidade dada aos princípios da dignidade da pessoa humana (Art. 1º), da redução das desigualdades (Art. 3º), da promoção

do bem de todos (Art. 3º), da recusa de qualquer forma de preconceito ou discriminação (Art. 3º), da prevalência de direitos humanos (Art. 4º) e da defesa da igualdade (Art. 5º), permitiu o acolhimento não apenas da criminalização do racismo (Art. 5º, inciso XLII), mas de ampla defesa da justiça, do combate aos preconceitos e da defesa da pluralidade, todos com repercussão direta na questão racial. A isonomia de que trata a Constituição brasileira, continua Jaccoud, não é apenas formal, mas configura uma meta para o Estado, que deve agir positivamente para promovê-la.

Nesse sentido, nos seus artigos mais gerais, ao abraçar os princípios da promoção da igualdade e do combate a discriminações e preconceitos, ao anunciar a natureza pluricultural e multiétnica do país (Art. 215, § 1º), ao afirmar a diversidade cultural como um patrimônio comum a ser valorizado e preservado (Art. 215 e 216), a Constituição demonstra uma potencialidade transformadora no campo racial. Especificamente, a Constituição reconheceu os territórios quilombolas como bens culturais nacionais (Art. 216) e admitiu o direito da população remanescente de quilombos à propriedade definitiva das terras que estejam ocupando, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos (Art. 68 – Disposições Transitórias); o texto constitucional ressaltou a importância do ensino de história levar em conta todas as contribuições das diferentes culturas e etnias para a formação do povo brasileiro (Art. 242); além disso, este documento garantiu o exercício dos direitos culturais; consagrou a expressão *afro-brasileira* e tombou todos os documentos e sítios detentores de histórias quilombolas. Ademais, para a concretização dos direitos sociais inscritos na Constituição, encontra-se neste próprio documento uma boa munição para defender e justificar a utilização de medidas compensatórias tendo como fim a promoção da igualdade de oportunidades de fato (PAIXÃO et. al. 2010; MOURA, 2008; JACCOUD, 2009; CASTRO & CARDOSO JR. 2009; SARMENTO, 2008).

Vê-se, portanto, conforme afirma Gomes e Silva (2002, p. 103), “a Constituição brasileira de 1988 não se limita a proibir a discriminação, afirmando a igualdade, mas permite, também, a utilização, de medidas que efetivamente implementem a igualdade material”. Ou seja, em lugar de uma concepção “estática e formal” de igualdade, a nova Carta recomenda uma noção de igualdade “material ou substancial” como meta para evitar o aprofundamento e a perpetuação das desigualdades (GOMES & SILVA, 2002; COSTA, 2014).

Após a aprovação da Constituição, ao longo dos anos seguintes, o processo de regulamentação do texto constitucional aprofundou os dispositivos legais de combate à

discriminação e às desigualdades através de diversas medidas, tanto repressivas quanto valorizativas da cultura e da identidade negra. Além dessas medidas, devido à mobilização do movimento negro e à pressão da agenda política internacional, emergiram também um conjunto amplo de programas e políticas públicas, inclusive as políticas de ação afirmativa, voltadas para a promoção da igualdade de oportunidades e de resultados em importantes áreas tais como educação e emprego (JACCOUD, 2009; PAIXÃO et. al. 2010).

Um marco na Constituição de 1988 foi a criminalização do racismo e o reconhecimento, por parte do Estado, da necessidade de combatê-lo, de reprimi-lo. Com essa medida, essa Carta consagrou os esforços de uma década de luta dos movimentos negros ao reconhecer a prática do racismo e instituí-lo como crime inafiançável e imprescritível, contrariando a longa tradição de mascaramento do racismo através do mito da democracia racial. O inciso XLII do artigo 5º da Constituição Federal da República que criminalizou a prática do racismo ganhou regulamentação através da Lei Federal nº 7.716 de 1989, do deputado negro Carlos Alberto Caó. Conhecida como Lei Caó, este instrumento jurídico definiu como crimes de preconceito as ações que impedissem ou dificultassem o acesso ou o atendimento em espaços públicos, comerciais e a empregos, em função da cor ou raça, determinando penas de reclusão para os diversos casos que tipifica. Essa legislação foi seguida de outras determinações legais no sentido de determinar e penalizar crimes referentes à discriminação, ao racismo e à injúria racial. Esta nova lei revogou a Lei Afonso Arinos, de 1951, a qual considerava as manifestações de racismo como meras contravenções penais¹²¹ (CARNEIRO, 2000; JACCOUD, 2008; SILVEIRA, 2007).

Embora essa lei de criminalização do racismo seja um avanço importante, sua aplicação tem encontrado diversas dificuldades no enfrentamento das práticas discriminatórias. Desde seu surgimento, estudiosos, juristas e militantes do movimento negro têm constatado que a ineficácia das normas reflete uma constelação de fatores, tais como: dificuldades conceituais no entendimento das relações raciais vigentes no país; as dificuldades técnicas encontradas para obtenção de provas do ato discriminatório; a persistência dos efeitos do mito da democracia racial; as resistências do próprio Poder Judiciário em implementar a legislação

¹²¹ De acordo com Silveira (2007, p. 64-65), “afora o conteúdo simbólico, a *Lei Afonso Arinos* nunca esteve entre os instrumentos legais mais eficazes; ao contrário, dos três casos levados à justiça de que se teve notícia, dois resultaram em condenação. Como as contravenções penais são, por natureza, infrações de menor potencial ofensivo, a lei de 1951, em certo sentido, não se desvia do tradicional gradualismo das leis emancipatórias – o racismo, para ser definido como crime, teve de ser antes contravenção. Para detalhes sobre a legislação brasileira de criminalização do racismo, ver Silveira, *Da criminalização do racismo: aspectos jurídicos e sociocriminológicos*, de 2007.

sobre a matéria por razões de natureza ideológica; a presença do racismo institucional no sistema de justiça brasileiro¹²² (PAIXÃO, 2010; MACHADO, SANTOS & FERREIRA, 2015; SANTOS, 2009).

O que os estudos têm demonstrado é que não bastam os instrumentos punitivos, ou seja, não bastam as políticas destinadas a coibir e punir a discriminação, pois, essas combatem somente os efeitos do racismo e não as suas causas. Assim, os constituintes inicialmente e o Poder Executivo (nos anos posteriores à promulgação da Constituição) adotaram também medidas contra as formas de preconceito e discriminação alimentadas pelos estereótipos e estigmas de caráter racista presentes na sociedade¹²³. Tratam-se das chamadas políticas valorizativas, ou seja, ações voltadas para a valorização da cultura, da história e da identidade da população negra¹²⁴. Esse tipo de política não tem, necessariamente, impacto material, pois, lida com valores, com ideais, com visão de mundo.

De fato, afirma Jaccoud (2009, p. 25) “o tema da identidade assume grande importância no processo de reorganização do movimento negro. A denúncia do racismo vinha associada à demanda por respeito à cultura dos descendentes de africanos e da afirmação de sua identidade específica”. Nessa perspectiva valorizativa, mesmo antes da Constituição de 1988, na década de 1980, foram tombados pelo patrimônio histórico dois símbolos da cultura negra: o terreiro de candomblé Casa Branca, na Bahia (1984) e a Serra da Barriga (1986), em Alagoas, sede do Quilombo dos Palmares. Destaca-se também a criação do Memorial Zumbi, em 1980, organização nacional que reúne representantes do movimento negro, da academia e de setores governamentais ligados ao Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Esse Memorial tinha como principal objetivo resgatar os valores da cultura africana, implantar na Serra da Barriga um polo da cultura de libertação afro-brasileira e recuperar a história do

¹²² Para Santos (2009) os juristas brasileiros ignoram o crime do racismo. Por isso, a cada 17 denúncias de racismo, apenas uma vira ação penal no Brasil. Pior, no Rio de Janeiro, entre as que viram, 92% delas não são enquadradas como racismo, mas interpretadas, na esmagadora maioria dos casos, como injúria racial (manifestação verbal do preconceito em xingamento, Lei nº 9.459), cuja pena é abrandada.

¹²³ Merece atenção, contudo a observação de Silva Jr (2008, p. 372-372) de que a tipologia de condutas descrita na Lei Caó, não esgota, não exaure as condutas delituosas motivadas ou sujeitas a influência do preconceito racial. Com efeito, inúmeros são os crimes que têm no preconceito racial uma de suas motivações, mas cujo componente racial não é punido pelo fato de que o sistema jurídico não prevê nem criminaliza aquele componente específico. É o caso, por exemplo, do homicídio, da lesão corporal ou do abuso de autoridades praticado por agentes de segurança pública, notadamente policiais militares, contra população negra.

¹²⁴ A discussão sobre ações repressivas, ações valorizativas e ações afirmativas no campo das políticas de igualdade racial no Brasil foi primeiramente colocada por Jaccoud e Beghin (2002).

Quilombo dos Palmares e transformá-la em marco de luta no seio da comunidade negra brasileira (JACCOUD & BEGHIN, 2002).

Ainda no campo das políticas valorizativas, além da medida mais ampla de reconhecimento da característica pluriétnica do Brasil, a Constituição reconheceu as comunidades remanescentes de quilombos na sua condição de grupo populacional específico; tais comunidades foram reconhecidas como bem cultural nacional a ser protegido pela sociedade brasileira. No artigo 215, § 1º, inscreveu que “O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional”. E, o artigo 216, V, § 5º, declarou que “Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos”.

A legislação sobre o ensino é um tema relevante em relação à valorização da História do negro. O Título IX (Das disposições constitucionais gerais), artigo 242, § 1º afirma que “O ensino da História do Brasil levará em conta as contribuições das diferentes culturas e etnias para a formação do povo brasileiro”. Essa disposição refletiu no I Programa Nacional de Direitos Humanos, de 1996, o qual trouxe como um de seus objetivos “estimular que os livros didáticos enfatizem a história e as lutas do povo negro na construção do nosso país, eliminando estereótipos e discriminações”. E, posteriormente, na aprovação da Lei nº 10.639/2003 que estabeleceu a obrigatoriedade da inclusão no currículo do ensino básico do estudo da história e da cultura afro-brasileiras. Também no âmbito da cultura e da identidade negra, no ano de 1996, o governo brasileiro reconheceu Zumbi dos Palmares como Herói Nacional. Após o reconhecimento de Zumbi como herói nacional, em 1996, foi estabelecido, pelo projeto Lei 10.639, de 2003, o Dia da Consciência Negra, em homenagem à Zumbi.

Outra medida importante no campo da valorização da cultura foi a Criação da Fundação Palmares, em 1988. Tratava-se da primeira instituição estatal para lidar com a questão racial no Brasil enquanto um órgão encarregado para estudar e divulgar a cultura afro-brasileira, além de buscar caminhos para o combate ao racismo e à discriminação racial. Criada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo então presidente José Sarney, a Fundação Cultural Palmares, ligada ao Ministério da Cultura, passou a liderar os debates que envolviam questões raciais no âmbito da cultura e, a partir de então, tomou para si a atribuição de discutir as políticas públicas para a redefinição do papel do Estado brasileiro na luta contra o racismo (ARAÚJO, 2008; IPEA, 2006).

Para além das ações no âmbito doméstico, é importante realçar as ações da Fundação Palmares na perspectiva de ampliar o intercâmbio cultural e a troca de experiências sobre as políticas públicas entre as comunidades negras do Brasil, da América Latina e da África, considerando que só na América Latina e Caribe existiam cerca de 150 milhões de afro-descendentes nos anos 1990. Para motivar a troca de experiências entre esses contingentes populacionais dispersos, a Fundação tem intensificado as ações com outras comunidades além das fronteiras nacionais. Como efeitos dessas ações das mais diversas comunidades, nasceram o Portal Comunidade de Países de Língua Portuguesa¹²⁵ (CPLP) e o site Observatório Afro-Latino¹²⁶ (ARAÚJO, 2008). Portanto, conforme Moura (2008, p. 14), a Fundação Palmares tem como um dos fundamentos “fomentar e fortalecer os valores políticos, culturais, sociais e econômicos da população negra e integrá-la, de maneira eficaz, no processo de desenvolvimento do Brasil, superando todas as discriminações”.

A partir da segunda metade dos anos 1990, o governo federal avançou além das medidas valorativas e começou a tomar algumas medidas no campo das políticas afirmativas visando a igualdade de oportunidades em relação à questão racial. O governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, em 1995, deu as primeiras respostas às pressões por ações de superação do racismo e das desigualdades raciais. O governo federal instituiu no Ministério da Justiça, o Grupo de Trabalho Interministerial de Valorização da População Negra (GTI), o qual deveria propor ações integradas de combate à discriminação racial e promover políticas governamentais anti-discriminatórias e de consolidação da cidadania da População Negra. No ano seguinte, em 1996, instituiu-se, no âmbito do governo federal, o I Programa Nacional de Direitos Humanos que reconheceu a relevância do tema relativo à população negra e anunciou entre os seus objetivos: a) formular políticas compensatórias que promovam social e economicamente a comunidade negra e b) desenvolver ações afirmativas para o acesso dos negros aos cursos profissionalizantes, à universidade e às áreas de tecnologia.

¹²⁵ A CPLP foi criada em julho de 1996 e visa o aprofundamento da amizade mútua e da cooperação entre seus membros. Hoje é constituído pelos seguintes países: Brasil, Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Moçambique, Portugal, São Tomé e Príncipe e Timor Leste.

¹²⁶ O Observatório é resultado das recomendações da Conferência de Durban e do I Encontro Ibero-Americano: Agenda Afro-descendente nas Américas, realizado em Cartagena das Índias, Colômbia, em outubro de 2008. O observatório visa possibilitar uma maior compreensão das semelhanças e diferenças da história e dos processos social dos afro-descendentes nos países da América Latina e Caribe. O objetivo é conhecer, socializar e divulgar informações sobre as diferentes culturas de raízes negras latino-americanas, bem como identificar, mapear e formar uma base de dados e informações de modo a ampliar o diálogo e a troca de experiências culturais e sociais.

Neste mesmo ano, foi criado, no âmbito do Ministério do Trabalho, o Grupo de Trabalho para a Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação (GTEDEO), com a finalidade de definir programas de ações que visassem o combate à discriminação no emprego e na ocupação. Outro evento importante também em 1996 foi promovido pelo Ministério da Justiça, o qual reuniu pesquisadores, brasileiros e norte-americanos, assim como um grande número de lideranças negras do país, para um seminário internacional sobre “Multiculturalismo e racismo: o papel da ação afirmativa nos estados democrática contemporâneos”.

Essas primeiras decisões políticas tomados pelo presidente Cardoso nos anos de 1995 e 1996, ao admitir discutir políticas públicas de ação afirmativa voltadas para a ascensão dos negros¹²⁷, representaram uma ruptura na maneira como o poder público federal havia tratado a questão racial no Brasil ao longo da história. Com essas ações, o negro deixou de ser assunto apenas do Ministério da Cultura e passou a integrar o rol de preocupações de outros Ministérios e agências do governo federal. A partir deste período, então, o debate sobre ações afirmativas para negros começou a se estabelecer no espaço público brasileiro (GUIMARÃES, 2005; MOEHLECKE, 2004; BERNARDINO, 2002).

No âmbito do trabalho, no início dos anos 2000, às vésperas da Conferência de Durban, ocorreram algumas iniciativas por parte do governo federal. A primeira ação partiu do Ministério do Desenvolvimento Agrário, em 2001, que criou um programa estabelecendo cotas de 20% para negros na contratação dos empregados. O programa também determinava que empresas com contratos com o Ministério empregassem um mínimo de 20% de pessoas negras. O exemplo deste ministério foi seguido por outros ministérios e setores do governo federal que implantaram medidas semelhantes. Isto ocorreu no Ministério da Cultura, no Ministério das relações Exteriores, no Supremo Tribunal Federal e no Ministério da Justiça. Mas, tais ações não prosperaram e algumas delas nem mesmo se concretizaram na prática. Desta forma, não tiveram nenhuma impacto positivo nas relações desiguais vigentes no mercado de trabalho (IPEA, 2006; 2012; JACCOUD, 2008).

¹²⁷Nos anos 1930, setores do movimento negro chegaram a lutar por medidas reparadoras da discriminação histórica contra os negros, mas não foram bem sucedidos. Após mais de três décadas, ocorreu um dos primeiros registros do que hoje chamamos ação afirmativa quando em 1968, o Ministério do Trabalho manifestou-se em favor da criação de uma lei que obrigasse empresas privadas a contratarem uma porcentagem de empregados negros. Mas tal lei nunca chegou a ser elaborada. Foi somente nos anos 1980 que o então deputado Abdias do Nascimento formulou o primeiro projeto de lei propondo uma “ação compensatória” aos afro-brasileiros em diversas áreas da vida social como reparação pelos séculos de discriminação sofrida (MOEHLECKE, 2004, p. 758).

No ano de 2002, sob os impactos da Conferência de Durban, através do Decreto nº 4.228, o governo federal instituiu, no âmbito da Administração Pública Federal, o Programa Nacional de Ações Afirmativas, sob a coordenação da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos do Ministério da Justiça¹²⁸. Através deste programa, visava-se garantir a participação de afro-descendentes, mulheres e pessoas portadoras de deficiência na administração pública federal bem como nas empresas prestadoras de serviço. Mas, essas iniciativas do governo federal não tiveram resultados expressivos no campo do combate às desigualdades raciais (JACCOUD & BEGIN, 2002; IPEA, 2006).

Se no âmbito do trabalho as políticas de promoção de igualdade racial, pelo menos até 2002¹²⁹, não funcionaram efetivamente, no âmbito da educação não foi muito diferente. Nesta área, nenhuma medida substantiva com impactos sobre a desigualdade ocorreu, até 2002. Aliás, vale destacar, todo o esforço deste período para garantir a inclusão dos negros no ensino superior partiu de setores da sociedade civil e de grupos ligados à Igreja Católica: eram os cursinhos pré-vestibulares para negros. Apresentando, em alguns casos, resultados bastante expressivos, esses cursinhos passaram a contar com apoio do governo federal somente a partir do ano de 2002, quando se instituiu o Programa Diversidade na Universidade. O objetivo deste programa era apoiar e estimular a formulação de políticas públicas de inclusão social e combate à discriminação étnico-racial para o ensino médio e superior e, além disso, apoiar os projetos que visavam contribuir com a ampliação do número de estudantes negros e indígenas nas universidades brasileiras, sobretudo os cursinhos pré-vestibulares comunitários. Esse programa foi, para o momento, uma alternativa encontrada pelo Ministério da Educação ao desenvolvimento de cotas raciais nas universidades as quais constituíam parte importante da reivindicação do movimento negro brasileiro (BRAGA & SILVEIRA, 2007; JACCOUD, 2008).

Enfim, entre 1988 e 2002 e ocorreu um conjunto de medidas legislativas e de políticas públicas com foco na questão racial. As medidas de combate ao racismo, de valorização da cultura e da identidade negra, e a criação de instituições e de políticas voltadas para a

¹²⁸ A Secretaria Nacional dos Direitos Humanos, vinculada ao Ministério da Justiça, foi criada no governo Fernando Henrique Cardoso pelo Decreto nº 2.193, em 7 de abril de 1997. Em 2003, o novo presidente Luis Inácio Lula da Silva substituiu essa Secretaria Nacional pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos, vinculada à presidência da República através da medida provisória 103/03, transformada na lei 10.683/03 (GONZÁLES, 2010).

¹²⁹ Com exceção do programa “Coordigualdade”, criado em 2002, pelo Ministério Público do Trabalho. Abordaremos este programa abaixo.

igualdade de oportunidades representaram, de fato, a ruptura com um modelo de Estado política e ideologicamente refratário e hostil a qualquer questão que ameaçasse seu rótulo de “democracia racial”. Na realidade, este curto período de mudanças, não mudou o quadro perverso de desigualdades raciais no Brasil. No entanto, as transformações institucionais, políticas e ideológicas não podem ser desconsideradas, sobretudo porque o movimento negro foi parte importante do motor dessas mudanças ocorridas até 2002. E, o mais importante desse período, foi que o debate sobre a questão racial foi para a agenda política do governo federal e, a partir disso, decisões relevantes tomadas neste período contribuíram para pavimentar um solo propício para as decisões em favor da igualdade racial tomadas posteriormente.

7.2.1 A Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial e as ações afirmativas no Brasil (2003-2014): aprofundando o debate

A partir de 2003 estabeleceu-se no Brasil um conjunto significativo de medidas voltadas para o combate à desigualdade racial. Além da continuidade das políticas públicas valorizativas, este período destacou-se pelos avanços no campo das políticas públicas redistributivas através das políticas de ações afirmativas no campo da saúde, do trabalho, das populações quilombolas e, sobretudo, na educação. Para servir de centro catalizador dessas novas políticas, em março de 2003, no início de seu mandato, o governo do presidente Luis Inácio Lula da Silva, criou a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR)¹³⁰. Vinculada diretamente à Presidência da República e com *status* de ministério, a SEPPIR trata-se de um órgão cuja missão institucional é formular, coordenar e articular políticas para a promoção da igualdade racial, assim como da proteção de direitos de indivíduos e grupos raciais afetados pela discriminação racial, com ênfase na população negra. Com a criação da Seppir o governo federal sinalizou para o fortalecimento das ações afirmativas e para a construção de um projeto mais estruturado de combate ao racismo, à discriminação e às desigualdades raciais (JACCOUD, 2008). Nas palavras do próprio presidente Lula:

Por razões históricas, e pela importância da população negra no Brasil, a Secretaria terá o seu foco principal nos problemas dessa etnia. (...) A superação do racismo

¹³⁰ A Seppir foi criada pela Medida Provisória nº 111, de 21 de março de 2003, posteriormente transformada na lei nº 10.678, de 23 de maio de 2003.

requer políticas públicas e ações afirmativas concretas. A democracia brasileira será tanto mais substantiva quanto maior for a igualdade racial em nosso país¹³¹.

Ainda em 2003 foi criado o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR), e foi lançada a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR). O CNPIR, criado pelo Decreto nº 4.885, é órgão colegiado de caráter consultivo vinculado à Seppir e tem como missão propor políticas de combate ao racismo, ao preconceito e à discriminação e de promoção da igualdade racial. Quando criado o CNPIR foi composto por 20 representantes da sociedade civil, 17 representantes de ministérios e três personalidades reconhecidas, e é presidido pelo titular da Seppir. A Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR), por sua vez, assume como objetivo primordial “reduzir as desigualdades raciais no Brasil, com ênfase na população negra” (art. 2º), e determina algumas orientações básicas, entre as quais se destacam a qualificação de gestores públicos, o apoio ao desenvolvimento de comunidades quilombolas, a adoção de cotas no ensino superior e no mercado de trabalho, o incentivo a programas de diversidade racial nas empresas e o desenvolvimento de programas de saúde para a população negra. Define, também, os princípios norteadores da política racial, a saber, a transversalidade, a descentralização e a gestão democrática (IPEA, 2006).

No que se refere ao princípio de gestão democrática, um marco do diálogo entre governo e sociedade para a construção de políticas de promoção da igualdade racial foi a realização da I Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CONAPIR), em Brasília, em julho de 2005, com o tema “Estado e Sociedade Promovendo a Igualdade Racial”. Essa conferência mobilizou 95.573 participantes, sendo 92.750 nas etapas estaduais, regionais, municipais e distrital e 2.823 na nacional. Essa I Conapir teve como objetivo central a proposição de diretrizes para o Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial. A II Conapir, cujo tema central foi “Avanços, desafios e perspectivas da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial”, ocorreu em junho de 2009. Essa Conferência, além da ampla mobilização nas etapas regionais, contou com a participação de 1.500 pessoas nos dias de sua concretização. A III Conapir, ocorrida em novembro de 2013, por sua vez, teve como tema “A democracia e desenvolvimento sem racismo: por um Brasil afirmativo”. Essa conferência ocorreu em um momento bastante favorável em que se verificava a ampliação do debate em torno dos avanços no arcabouço institucional e nas políticas da promoção da igualdade racial,

¹³¹ Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR, 2003).

especialmente no que se refere às políticas de ação afirmativa (IPEA, 2006; IPEA, 2015, p. 254-256; SEPPPIR, 2007; 2009; 2013)¹³².

Outra importante iniciativa de mobilização empreendida pela Seppir foi a instituição do Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial (FIPIR), que reúne municípios e estados que possuem organismos executivos voltados para a questão racial, como secretarias, coordenadorias, assessorias e estruturas afins. O objetivo da FIPIR é articular esforços nos três níveis de governo para a implementação de políticas de promoção da igualdade racial, uma vez que somente com o envolvimento dos demais entes federativos tal agenda poderia encontrar respaldo e ser efetivada, atingindo a população que é o foco dessa atuação. Em 2006 já faziam parte da FIPIR 23 estados e 427 municípios (IPEA, 2006).

Portanto, logo no início deste governo, instituiu-se a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR), caracterizada, sobretudo, por um desenho institucional bastante descentralizado e aberto à participação social. Além disso, essa política trouxe como objetivo a promoção da igualdade racial num amplo leque de dimensões – trabalho, educação, saúde, comunidades quilombolas, dentre outros – envolvendo diversos setores do campo das políticas públicas. Através deste conjunto de inovações institucionais diversas ações públicas foram tomadas no âmbito do governo federal. As ações valorizativas e as ações afirmativas, tomadas entre 2003 e 2014, visaram, sobretudo, o combate ao racismo e às desigualdades raciais.

7.2.2 A questão quilombola

No Brasil, as experiências das comunidades quilombolas, historicamente, foram marcadas pelo acesso precário a políticas públicas de trabalho, educação, saúde, saneamento, comercialização e de titulação de terras. Em algumas comunidades os moradores não têm acesso sequer aos documentos de identificação civil, o que lhes traz dificuldades para demandar, por exemplo, os serviços e benefícios de proteção social a que têm direito. Por essas razões, paralelamente à questão fundiária, as comunidades quilombolas necessitavam

¹³² A III Conapir teve a presença da Presidente Dilma a qual reafirmou o compromisso do governo a manutenção da questão racial na agenda do governo e também assinou o Decreto nº 8.136/2013, que regulamentava o Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (SINAPIR). Porém, de maior relevância, foi o anúncio da presidente de que havia enviado ao Congresso Nacional Projeto de Lei que garantia 20% das vagas em concursos públicos do governo federal para negros. Esse projeto viria a ser aprovado em 2014, conforme se verá abaixo.

também de uma ampla intervenção pública, tanto no campo das políticas sociais quanto na infra-estrutura ou fomento às atividades produtivas (IPEA, 2006).

A partir de 2003, a questão quilombola assumiu maior visibilidade na agenda de políticas públicas do governo federal. Para além das políticas valorizativas, o governo federal criou uma agenda de políticas sociais afirmativas voltadas para a população quilombola. Em 2004, foi lançado o Programa Brasil Quilombola (PBQ) com o objetivo de consolidar as bases da política de Estado para os territórios das comunidades quilombolas, um tema já elencado desde a Constituição de 1988. No ano 2007, como parte deste programa, foi lançada a Agenda Social Quilombola que buscou agrupar as ações voltadas às comunidades em quatro eixos: acesso à terra; infraestrutura e qualidade de vida; inclusão produtiva e desenvolvimento local; e direitos e cidadania. A observação a ser feita é que houve uma mudança na postura do Estado diante da questão quilombola: esta última deixou de ser vista como tema exclusivamente cultural, para ser incorporada na larga variedade de políticas setoriais envolvendo as áreas de saúde, educação, mercado de trabalho, energia elétrica, habitação popular, direitos humanos, previdência social, dentre outras. Esta mudança refletiu o deslocamento da coordenação da política quilombola do Ministério da Cultura para a SEPPIR. O PBQ passou a ser coordenado por esta secretaria que atuaria em conjunto com os 11 ministérios que compunham o Comitê Gestor do Programa. A gestão descentralizada do programa ocorreria por meio da articulação com os entes federados, a partir da estruturação de comitês estaduais e com as associações representativas das comunidades quilombolas (ARRUTI, 2009, IPEA, 2006).

As políticas públicas voltadas para essas comunidades têm sido marcadas por diversos desafios, entre eles o de fazer valer o dispositivo constitucional que garante a efetivação dos direitos fundiários dessas comunidades. Setores políticos incomodados com a desmercantilização do território brasileiro e comprometidos com a manutenção de uma configuração fundiária excludente têm empreendido esforços – principalmente através de propostas de emenda à Constituição – contra as terras ocupadas e protegidas pelos quilombolas. Portanto, insegurança jurídica e os conflitos políticos ainda têm permeado esse campo de ação pública e criado sérios obstáculos para avanços substantivos nesta área. Por exemplo, conquanto existam 1826 comunidades quilombolas certificadas pela Fundação Palmares, apenas 139 títulos foram emitidos até 2013 (IPEA, 2013).

Por fim, por um lado, são inegáveis os avanços alcançados pelas comunidades remanescentes de quilombos nos últimos anos. Elas conquistaram um lugar importante na agenda governamental para além do mero reconhecimento cultural e alguns passos foram dados em termos de legislação e de políticas públicas sociais. Por outro lado, ainda têm prevalecido sérias barreiras para garantir a titulação de terras para essas comunidades e as ações orientadas para e melhor qualidade de vida das mesmas ainda têm sido muito tímidas e sem a garantia dos recursos necessários. Além disso, embora tenha ampliado a agenda social orientada para as comunidades, a execução dos programas não tem tido um bom desempenho e, de acordo com a própria SEPIR, o contingenciamento de recursos imposto pelo governo tem sido um dos principais obstáculos (IPEA, 2012; IPEA, 2013; ARRUTI, 2009).

7.2.3 Programas de combate ao racismo institucional e a questão da saúde da população negra

O emprego do conceito de racismo institucional para a promoção de políticas de equidade racial foi primeiramente utilizado nos Estados Unidos, nos anos 1960. No Brasil, a partir de meados dos anos 1990, esse conceito começou a ser apropriado por aqueles que advogavam a formulação de programas e políticas de promoção da igualdade racial. Tal como ocorrera nos Estados Unidos, no Brasil compreendeu-se o racismo institucional a partir da noção de que *nem todos os mecanismos discriminatórios* que operam em uma sociedade são *atos manifestos, explícitos*, presentes nas relações interpessoais. Diferente dos atos de racismo ou de discriminação realizados por indivíduos, o racismo institucional atua no seio das instituições, promovendo a operação diferenciada de serviços, benefícios e oportunidades aos distintos grupos raciais. Ele se instaura no cotidiano institucional, inclusive na implementação de políticas públicas, gerando, de forma ampla, desigualdades raciais. Essa modalidade de racismo funciona de *maneira difusa, indireta*, muitas vezes dentro da legalidade, contribuindo para a reprodução cotidiana das desigualdades raciais presentes na sociedade (JACCOUD, 2008; LÓPEZ, 2012).

Desde os anos 1990, um conjunto de pesquisas e a ação do movimento negro vinham demonstrando que a população negra era discriminada nos serviços de saúde, seja como usuários ou como profissionais. Esse processo deu ênfase à necessidade de se considerar, no desenho da política de saúde, as doenças e os problemas que incidem mais sobre a população negra. Conforme Kalchmann et. al. (2007, p. 148)

A prática do racismo institucional na área da saúde afeta preponderantemente as populações negra e indígena. A invisibilidade das doenças que são mais prevalentes nestes grupos populacionais, a não inclusão da questão racial nos aparelhos de formação, a dificuldade de acesso aos serviços de saúde, a qualidade da atenção à saúde, assim como o acesso aos insumos, determinam diferenças importantes nos perfis de adoecimento e morte entre brancos e negros.

Mas, somente durante as discussões em torno da Conferência de Durban (2001), surgiram as primeiras propostas a respeito da implementação do Programa de Combate ao Racismo Institucional (PCRI) no Brasil. Efetivamente, a partir de 2003 começou o processo de discussão e elaboração de uma “Política Nacional de Saúde da População Negra”. Neste contexto, o Programa de Combate ao Racismo Institucional foi implementado no Brasil, em 2005, por meio de uma parceria de várias organizações¹³³. No âmbito federal¹³⁴, o programa centrou-se na área da saúde e foi desenvolvido pelo Ministério da Saúde com o objetivo principal de contribuir na promoção da igualdade racial no Sistema Único de Saúde - SUS (JACCOUD, 2008; KALCHMANN et al, 2007; PHILLIPS, 2011).

O PCRI “foi uma iniciativa de um conjunto de atores, mobilizados em torno da necessidade de ampliar a capacidade do setor público para identificar e atuar contra o acesso desigual de grupos raciais e serviços ofertados”. O programa teve dois grandes objetivos: fortalecer a capacidade do setor público na identificação e prevenção do racismo institucional e fomentar a participação das organizações da sociedade civil organizada no diálogo sobre políticas públicas (JACCOUD, 2008, p. 157). A definição de racismo institucional adotada por esse Programa foi:

O racismo institucional é o fracasso das instituições e organizações em prover um serviço profissional e adequado às pessoas em virtude de sua cor, cultura, origem racial ou étnica. Ele se manifesta em normas práticas e comportamentos discriminatórios adotados no cotidiano do trabalho, os quais são resultantes do preconceito racial, uma atitude que combina estereótipos racistas, falta de atenção e ignorância. Em qualquer caso, o racismo institucional sempre coloca pessoas de grupos raciais ou étnicos discriminados em situação de desvantagem no acesso a benefícios gerados pelo Estado e por demais instituições e organizações (LÓPEZ, 2012, p. 128).

¹³³A SEPPPIR, o Ministério Público Federal, o Ministério da Saúde, a Organização Pan-Americana de Saúde, e o Departamento Britânico para o Desenvolvimento Internacional e Redução da Pobreza (DFID), como agente financiador, e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), como agência responsável pela administração dos recursos alocados para o programa.

¹³⁴ O PCRI também operou com um componente municipal, desenvolvido nos municípios de Salvador (BA) e Recife (PE), que visava à identificação e prevenção do racismo institucional também nas áreas de educação, trabalho, cultura e acesso à justiça. Contou ainda, com a participação do Ministério Público do Estado de Pernambuco (MPPE).

O programa foi previsto para funcionar por um período de dois anos: 2005 e 2006. Durante esse período, as principais ações desenvolvidas foram: oficinas de capacitação de técnicos e gestores da política de saúde em vários estados, apoio à formulação de políticas que promoviam a equidade racial no SUS e produção de material institucional sobre o tema. Com o fim do programa, o Ministério da Saúde se limitou à realização de Campanhas de Combate ao Racismo Institucional que tinham como objetivo principal sensibilizar e capacitar os gestores e profissionais da área da saúde para o tratamento do tema. O desenvolvimento do PCRI permitiu o aprofundamento das discussões sobre o tema das desigualdades raciais na política de saúde e contribuiu para que o Ministério da Saúde avançasse no reconhecimento de que o SUS não incluía, de modo igualitário, negros e brancos nos procedimentos e cuidados continuados de saúde.

No ano de 2006 o Conselho Nacional de Saúde aprovou a Política Nacional de Saúde Integral da População Negra (PNSIPN). Esta política foi oficializada pelo Ministério da Saúde em 2009, por meio da Portaria nº 992/09, e inserida na Lei nº 12.288/2010 (Estatuto da Igualdade Racial). Esta nova iniciativa previa a continuidade de procedimentos contra o racismo institucional com vistas à promoção da equidade na saúde. Como parte das estratégias desta política, em 2011 o Ministério da Saúde firmou com a Seppir um protocolo de intenções para a implementação de um programa de combate ao racismo institucional. Mas embora institucionalizada desde 2006, a PNSIPN passou por importantes obstáculos para sua plena implementação e não conseguiu prosperar como estava previsto (IPEIA, 2015, p. 457).

Assim, após a vigência do Programa de Combate ao Racismo Institucional (PCRI) nos anos de 2005 e 2006, parece não ter despontado novas políticas com impactos mais substantivos no campo da saúde da população negra. Mas, o debate foi levantado e os problemas existentes foram explicitados. No campo da saúde, ficou a consciência do desafio do racismo institucional existente nesta área e o aprendizado político da experiência do Programa de Combate ao Racismo Institucional.

7.2.4 O aprofundamento das políticas valorizativas e afirmativas: o combate à discriminação na área da educação e a promoção da igualdade racial

Desde os anos 1970, pesquisas já haviam demonstrado as condições desiguais experimentadas por negros e brancos no sistema de educação brasileiro, nas diversas etapas da vida escolar.

Ainda hoje, os negros encontram-se sobre-representados nos índices de analfabetismo, de repetência e de evasão escolar, o que os fazem chegar mais tarde e em menor proporção ao Ensino Médio e ao Ensino Superior. Na busca das causas dessas desigualdades raciais, pesquisas têm apontado para as manifestações de preconceitos e de discriminação racial presentes nas salas de aula, afetando o cotidiano escolar, tanto a construção positiva da auto-imagem e da auto-estima quanto o desempenho escolar de uma parte expressiva dos alunos negros. Tais manifestações e práticas perpassam os livros escolares e o material didático utilizado, os quais carregam conteúdos viciados, depreciativos e preconceituosos em relação aos povos e culturas não oriundos do mundo ocidental. Além disso, essas manifestações são também alimentadas nas relações entre os alunos e inclusive nas relações entre os professores e os alunos no espaço escolar. Ou seja, esse ambiente escolar pode impactar na trajetória do aluno negro, desestimulando-o e/ou prejudicando seu aprendizado (MUNANGA, 2001, 2005; SILVA, 2001; JACCOUD, 2008, p. 151).

No ano de 2003, foi aprovada a lei nº 10.639/2003, já citada, que estabelece a *obrigatoriedade da inclusão no currículo do ensino básico do estudo da história e da cultura afro-brasileiras*. Esta política foi considerada um marco histórico no contexto da luta anti-racista no Brasil. Com esta medida, buscava-se preencher uma lacuna na formação dos estudantes e promover nos brasileiros um maior conhecimento sobre sua sociedade e suas raízes. Além deste aspecto relacionado ao currículo, houve também uma preocupação com o conteúdo dos livros didáticos. Duas ações foram realizadas: a revisão dos livros e a inclusão do enfoque racial no edital para sua aquisição. O Programa Nacional de Livros Didáticos (PNLD), a partir de 2005, tomou a questão racial, especificamente o conteúdo referente à história e à cultura afro-brasileira, como um critério fundamental para a aquisição dos livros didáticos (IPEA, 2006, p. 304).

Esta nova lei, inicialmente, enfrentou a dificuldade relativa ao reduzido número de especialistas em história e cultura africana existentes no Brasil. São poucos os professores capacitados, inclusive em decorrência do limitado número de cursos de graduação em História que incluem formação em História da África. Essa circunstância levou o MEC e a SEPPIR a procurarem desenvolver ações voltadas à capacitação dos professores de escolas públicas e privadas nesse conteúdo¹³⁵. A segunda dificuldade diz respeito a algumas resistências

¹³⁵Essas instituições organizaram o curso Educação-Africanidades-Brasil, em parceria com a Universidade de Brasília (UnB) na perspectiva de sanar essa dificuldade. O curso foi oferecido na modalidade de extensão universitária à distância, e ocorreu entre junho e outubro de 2006, com carga horária de 120 horas/aula. Sua meta

oferecidas pelas instituições de ensino, tanto públicas quanto privadas, e secretarias municipais e estaduais de educação em adotar as medidas inscritas na Lei. Essas resistências apontam não somente para a ausência de uma normatização sobre os critérios e conteúdos necessários à implementação da lei, mas também para a indisponibilidade de material didático para uso nos cursos de capacitação e em sala de aula (JACCOUD, 2008, p. 152-153; GOMES, 2009a).

Avaliações feitas 10 anos após a aprovação da Lei 10.639/2003 identificaram que ainda é baixo o grau de enraizamento da política. Além disso, continuam presentes os problemas da carência de formação sobre o tema, da ausência de orientações pedagógicas aos educadores e a falta de maior investimento em material didático e paradidático específicos. No seu conjunto, essas e outras dificuldades têm colocado em risco a eficácia da legislação (GOMES & JESUS, 2013; IPEA, 2014). No entanto, não se deve perder de vista a importância desta lei. No campo das ações de valorização da cultura, da identidade e da história da população negra no Brasil, essa política é essencial, principalmente quando já se sabe da insuficiência das medidas repressivas de combate ao racismo e à discriminação racial.

Quanto às ações afirmativas para o acesso ao ensino superior, no ano de 2001, a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro aprovou a Lei nº 3708/2001 que instituiu reserva de 40% das vagas para negros e pardos na Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) e na Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF). Foi uma decisão histórica por se tratar da primeira decisão voltada à implementação de ação afirmativa para negros no ensino público superior brasileiro. A lei foi aplicada pela primeira vez no vestibular de 2003. Na ausência de legislação federal específica que regulasse sobre o tema, outras universidades públicas – estaduais e federais – também começaram adotar medidas de ação afirmativa, das mais diferentes formas. Isto ocorreu seja através da aprovação de leis estaduais para o caso das universidades estaduais ou por meio de resoluções internas, no caso das universidades federais (IPEA, 2006, p. 301-302; IPEA, 2008; JACCOUD, 2008).

Em 2003, o novo governo federal deu continuidade ao Programa Diversidade na Universidade¹³⁶ estabelecido no governo anterior e, além disso, criou uma medida de ação

inicial era capacitar 50 mil professores das escolas públicas. Dos 25 mil inscritos, devido a problemas de ordem pedagógica e tecnológica, foram capacitados apenas 6.800 professores (JACCOUD, 2008, p. 152-153).

¹³⁶ Entre 2003 e 2006 o Programa apoiou 95 projetos desenvolvidos por 89 instituições situadas em pelo menos dez estados da federação, que beneficiaram 13.623 alunos. Como resultado, cerca de 2.000 alunos ingressaram em instituições de ensino superior públicas e privadas (BRAGA E SILVEIRA, 2007, p.26).

afirmativa nas universidades privadas, em 2004. Tratava-se do Programa Universidade para Todos (ProUni), criado por meio de Medida Provisória nº 213/2004 e institucionalizado com a promulgação da Lei nº 11.906, de 11 de janeiro de 2005. O principal objetivo deste programa era conceder bolsas de estudos integrais e parciais aos estudantes de baixa renda oriundos de escolas públicas, e parte delas deveria ser a negros e indígenas, de forma proporcional à presença dessas populações nas respectivas Unidades da Federação¹³⁷. Outra iniciativa do governo federal foi a adoção do Fundo de Financiamento ao Estudante de Nível Superior (FIES). O Fies constitui uma linha de financiamento para estudantes matriculados em cursos de graduação de instituições privadas de ensino superior¹³⁸. Essa medida instituiu uma fórmula de cálculo de pontuação que beneficia candidatos negros, o que, na prática, propiciou o acesso de 36 mil negros ao financiamento no ano de 2004.

Quanto às universidades públicas, é importante frisar, a Seppir e o próprio Ministério da Educação vinham articulando forças para estabelecer uma política de cotas sociais e raciais nessas instituições de ensino. Mas, as propostas nesta direção causavam sempre muitas polêmicas no legislativo e no interior do próprio governo. Enquanto isso, independentemente de qualquer ação concreta no âmbito do governo federal, as experiências de ação afirmativa se multiplicavam pelo Brasil, sob a iniciativa das próprias instituições de ensino ou dos estados da federação. Pesquisa realizada pelo IPEA em 2008 chamava a atenção para o progressivo crescimento do número de instituições federais que vinham adotando diferentes iniciativas: eram 10 em 2004, 17 em 2005, 24 em 2006, 29 em 2007 e 33 em 2008. Em média, estimou-se que desde 2002, 7.850 vagas eram reservadas para estudantes negros, a cada ano, nas universidades públicas, através dos diferentes programas de ação afirmativa. Esse era um número ainda muito limitado considerando-se que, segundo dados do Censo Educacional de 2005, as universidades públicas brasileiras realizavam anualmente 331 mil matrículas (JACCOUD, 2008, p. 147-148; IPEA, 2008, p. 220).

¹³⁷Para se candidatar à bolsa, o estudante devia alcançar uma nota mínima no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e sua classificação valeria como critério para a escolha do curso e da instituição. Além disso, deveria obedecer ao critério de renda. As instituições participantes do ProUni são beneficiadas com a isenção de impostos e contribuições sociais (IPEA, 2006).

¹³⁸Diferentemente da bolsa do ProUni, no Fies os beneficiados devem ressarcir à União os valores financiados, no prazo de até uma vez e meia o tempo de permanência como beneficiário. O Fies direciona-se a pessoas carentes e exige salvaguardas – de fiador e renda mínima, além de estabelecer uma série de critérios para a seleção de beneficiários, tais como: renda familiar, tipo de moradia da família, tamanho da família, esfera administrativa do estabelecimento em que frequentou o ensino médio, entre outros (IPEA, 2006).

Entre 2006 e 2010 algumas avaliações foram feitas sobre as ações afirmativas em curso nas universidades públicas. Dentre os principais resultados positivos, os mais destacados foram: a) no que se refere ao desempenho, não havia perda de qualidade de ensino na instituição nem diferença significativa entre estudantes cotistas e não cotistas¹³⁹; b) no que se refere à diversidade e à democratização do acesso nas instituições, notava-se uma ampliação de diferentes grupos raciais e sociais entre o alunado¹⁴⁰, e isso não despertou o “ódio racial” nas universidades como se suspeitava inicialmente; c) em relação às instituições ocorreram mudanças significativas nas universidades através da introdução de novas disciplinas, programas de apoio acadêmico e espaços de promoção da integração dos alunos cotistas. Quanto aos pontos negativos, os alunos cotistas enfrentavam dificuldades para se manterem nos cursos quando não recebiam bolsas; além disso, a ausência de acompanhamento sistemático e de apoio mais substantivo por parte da SEPPIR e do próprio MEC (IPEA, 2006, p. 302-303; JACCOUD, 2008, p. 149).

Contudo, pode-se destacar que o período referente aos dois mandatos do governo Lula (2003-2010) foi marcado por dois processos paralelos de mudanças significativas no ensino superior brasileiro sendo que ambos os processos contribuíram para a inserção dos negros nesta modalidade de ensino. O primeiro diz respeito às experiências de cotas desenvolvidas nas universidades públicas brasileiras ao longo deste período. Tais experiências representaram o mais significativo avanço nas políticas de igualdade racial até então experimentadas no Brasil. Vale ressaltar, nos casos das universidades públicas, até então, essas iniciativas foram “voluntárias e autônomas”, por iniciativas das próprias instituições de ensino. Embora autônomas, o contexto político era favorável para essas iniciativas, num momento em que ocorria um grande debate sobre o tema na esfera governamental e na esfera pública. Além de abrir maiores perspectivas para a população negra, essas iniciativas despertaram um grande debate sobre o tema do racismo, das desigualdades raciais e também sobre a educação pública no Brasil.

¹³⁹ As avaliações realizadas pelas universidades apontavam que não se percebiam diferenças significativas entre os alunos aprovados pelo sistema de cotas e os pelo sistema universal, indicando que as ações afirmativas não eliminavam o mérito e não comprometiam a qualidade do ensino (JACCOUD, 2008, p. 149).

¹⁴⁰ Na UnB, por exemplo, o programa da cotas raciais representou um acréscimo substancial da presença da população negra no corpo discente da instituição: o percentual de estudantes negros matriculados passou de 2,0% em 2004, para 12,5% em 2006. Na UFBA, o crescimento da presença de negros no corpo discente chegou a 30%. Na Unicamp, que adota um sistema de bonificações, o crescimento do número dos alunos negros após a implementação do sistema foi de 4% (JACCOUD, 2008, p. 149).

O segundo processo diz respeito às mudanças mais amplas pelas quais passaram as universidades federais: expansão e interiorização. Se no ano de 2003 havia 45 unidades, em 2010 elas totalizavam 59, ou seja, 14 novas universidades foram criadas no período. Essa expansão elevou o número de matrículas de 567.100 em 2003 para 1.032.936, em 2010. Houve também um incremento expressivo na presença de pretos e pardos nas universidades federais: se em 2003 pretos representavam 5,9% dos alunos e pardos 28,3%, em 2010 esses números aumentaram para 8,72% e 32,08%, respectivamente. No ano de 2010, 51.494 alunos ingressaram no ensino superior por meio de ações afirmativas, um aumento de 41,9% em relação ao ano anterior. Pesquisas têm atribuído esses aumentos às políticas de ação afirmativa decorrentes das iniciativas das próprias universidades, mas também aos estímulos das medidas inclusivas proporcionadas pelo Governo Federal nos últimos anos (FERES JÚNIOR, 2013; INEP, 2011; INEP, 2012).

Os impactos das ações afirmativas no ensino superior são notáveis através dos números. Conforme dados da PNAD, em 1997, 2,2 % dos pardos de 18 a 24 anos frequentavam ou havia concluído um curso de graduação. Já no ano de 2012, o percentual elevou-se para 11%. Entre aqueles que se autodeclaravam negros, o percentual passou de 1,8% para 8,8%. O índice entre os brancos também aumentou, passando de 11,4% em 1997 para 25,6%. Em síntese, entre os alunos pardos e pretos houve um incremento proporcional da participação no ensino superior maior do que aquele verificado entre os brancos (FERES JÚNIOR, 2013).

Apesar desses avanços, notou-se também uma persistente resistência das instituições de ensino superior em adotar o critério racial nas ações afirmativas. Até o ano de 2012, do total de 304 Instituições de Ensino Superior (IES) públicas existentes no Brasil, somente 44% tinham adotado algum tipo de ação afirmativa. Das 134 IES que apresentaram algum tipo de ação afirmativa, apenas 51 faziam um recorte racial. Isso significa que apenas 17% do total de IES públicas no Brasil faziam um recorte racial nas políticas afirmativas que desenvolviam. Os critérios sociais – renda ou escola pública – eram os mais adotados. Das IES com alguma medida, 29% adotaram como critério ser proveniente de escola pública, sem a necessidade de outro requisito, como ser negro ou ter determinada renda. Chama a atenção que somente 5% das IES, reservavam vagas somente para estudantes negros¹⁴¹ (IPEA, 2015, p. 460-1).

¹⁴¹ No que se refere a diferenças regionais, também até 2012, chama a atenção o fato de que a região Sudeste, a mais e desenvolvida e com maior número de IES (143 do total de 304) foi a região que, proporcionalmente, menos IES haviam adotado algum tipo de AA, com apenas 23%. A região Centro-Oeste foi a que mais adotou

No geral, esses números demonstravam que a agenda racial ainda enfrenta dificuldades de consolidação no Brasil. Apesar de avanços terem ocorrido, ainda prevalece uma recusa em aceitar o racismo como causa determinante da exclusão e da desigualdade racial, concebendo a questão racial como um mero subproduto da desigualdade socioeconômica. Desta forma, as universidades e seus reitores demonstravam a preferência clara por ações afirmativas de cunho social no lugar de ações afirmativas de cunho racial. Isto sugere que os legados da ideologia da democracia racial ainda influenciam as decisões políticas contemporâneas. Na realidade, trata-se da força ainda viva do mito da democracia racial, que construiu um imaginário social que dificulta o reconhecimento do racismo como estruturante na construção das relações e oportunidades no Brasil (IPEIA, 2015, p. 463; DAFLON, FERES JUNIOR & CAMPOS, 2013, PAIVA & ALMEIDA, 2010).

Antes de seguir no tema das ações afirmativas, vale à pena mencionar uma importante decisão ocorrida ainda no governo Lula: a aprovação do *Estatuto da Igualdade Racial*. Após tramitar por dez anos no Congresso Nacional, no dia 20 de julho de 2010, foi sancionado o Estatuto da Igualdade Racial, na forma da Lei nº 12.288. A aprovação deste documento enfrentou as mais diversas resistências, o mesmo passou por transformações substantivas em relação a sua versão original, mas foi aprovado abrindo espaços para importantes conquistas para a população negra¹⁴².

O princípio jurídico da promoção da igualdade reafirmado pelo Estatuto significa que em todas as áreas de política pública o Estado deve preocupar-se em garantir que a população negra tenha as mesmas oportunidades e o mesmo tratamento: na prática e não apenas no papel. Este instrumento jurídico abarca um conjunto de garantias – saúde, educação, trabalho, cultura, lazer, moradia, dentre outros – e adota o princípio da igualdade de oportunidades (CEERT, 2012). Como mecanismos para atingir a igualdade, vale destacar, dentre outros fatores, o Estatuto preceitua a necessidade de o Estado implementar políticas de ações afirmativas. E, no seu artigo 4º, define tais políticas como “políticas públicas destinadas a reparar as distorções e desigualdades sociais e demais práticas discriminatórias adotadas, nas esferas pública e privada, durante o processo de formação social do País”.

Aas, com 68% das IES, seguida da região Sul, com 67%, depois Região Norte, com 60%, e região Nordeste com 57% (IPEIA, 2015, p. 460-1).

¹⁴² Para um estudo mais detalhado do Estatuto da Igualdade Racial ver Simão Neto et. al. (2011) e Silva (2012).

O ano de 2012, segundo ano de mandato da presidente Dilma Rousseff, foi marcante para as políticas de ações afirmativas no Brasil. Em primeiro lugar, no mês de abril, o Supremo Tribunal Federal (STF) declarou, por unanimidade, a constitucionalidade do sistema de cotas vigente na Universidade de Brasília¹⁴³. Em decisão histórica, a Suprema Corte atestou não somente a constitucionalidade de tal medida, como ainda destacou, no parecer de vários ministros, a oportunidade e a conveniência de sua adoção. A ação judicial havia sido impetrada pelo Partido Democratas (DEM), em 2009, e questionava, entre outros pontos, a impossibilidade de identificação racial no Brasil e, por conseguinte, os critérios utilizados pela universidade para a reserva de vagas. Defendia ser a pobreza o real determinante da exclusão e apontava para os riscos de se estabelecer no país uma divisão racial entre cidadãos. A decisão da Corte foi significativa, pois, além de acatar o componente racial das ações afirmativas, trouxe segurança jurídica às práticas que vinham sendo implementadas e legitimou, não apenas juridicamente, mas também ideológica e politicamente a justiça e a relevância das políticas de ação afirmativa (HERINGER, 2014; SANTOS, 2014; IPEA, 2013; IPEA, 2015; SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2012).

Em segundo lugar, em agosto de 2012, ocorreu uma das mais importantes medidas do governo federal em prol da igualdade racial: foi aprovada a Lei Federal 12.771, mais conhecida como *Lei das Cotas*. Essa lei tornou obrigatória a reserva de vagas para pretos, pardos, indígenas, alunos de escola pública e de baixa renda nas instituições federais de ensino superior e técnico. Em outubro do mesmo ano, o sistema de cotas foi regulamentado pelo Decreto nº 7.824 e pela Portaria Normativa nº 18 do Ministério da Educação, definindo que a ação afirmativa deveria ser revista em dez anos e aplicada nos processos seletivos a partir de 2013 (IPEA, 2012).

De acordo com o Artigo 1º desta lei, as instituições federais de educação superior deverão reservar, em cada concurso seletivo para ingressos nos cursos de graduação, por curso e turno, no mínimo 50% (cinquenta por cento) de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas. No *Parágrafo único* afirma-se: “No preenchimento das vagas de que trata o caput deste artigo, 50% (cinquenta por cento) deverão ser reservados aos estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-

¹⁴³O STF julgou improcedente a Arguição de Descumprimento do Preceito Fundamental (ADPF), nº 186, que questionava o sistema de cotas implementado na Universidade de Brasília (UnB). Ver Supremo Tribunal Federal (2012).

mínimo (um salário-mínimo e meio) *per capita*". No artigo 3º, complementa-se afirmando que em cada instituição federal de ensino superior, as vagas de que trata o artigo 1º desta Lei serão preenchidas por autodeclarados pretos, pardos e indígenas, em proporção no mínimo igual à de pretos, pardos e indígenas na população da unidade da federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (BRASIL, 2012).

Antes da aprovação desta lei, 40 das 58 universidades federais já praticavam alguma modalidade de ação afirmativa. Ou seja, 18 universidades não possuíam qualquer política dessa natureza. A partir de 2013, todas as universidades que ainda resistiam às ações afirmativas tiveram de adotá-las em cumprimento à nova lei. Portanto, 2013 foi o primeiro ano de funcionamento da chamada lei de cotas, a qual estabeleceu um prazo de quatro anos para sua completa implementação. Assim, as instituições federais de ensino teriam até agosto de 2016 para cumprimento integral da legislação, com estabelecimento de reserva de 50 % das vagas conforme prevê a política (FERES JÚNIOR et al. 2013; IPEA, 2013).

Nos dois primeiros anos de vigência da Lei de Cotas impactos significativos foram observados. Comparando as ações afirmativas do ano de 2012, um ano antes da Lei, com aquelas de 2013, já sob a vigência da nova lei, nota-se que houve um forte incremento do percentual de vagas ofertadas para candidatos pretos, pardos e indígenas. O percentual médio de vagas reservadas para pretos, pardos e indígenas em 2012 foi de 9,5% das vagas e, em 2013, esse índice subiu para 19,6%¹⁴⁴. Em números absolutos, no ano de 2012, a reserva para pretos, pardos e indígenas havia sido de 13.392 vagas. No ano de 2013, esse número subiu para 37.028, contabilizando um aumento de 176,5%. Considerando-se o ano de 2014, as vagas étnico-raciais subiram para 43.613, ou seja, um aumento de 17,8% em relação aos números de 2013¹⁴⁵ (FERES JÚNIOR et al., 2013; DAFLON, FERES JUNIOR & MORATELLI, 2014; DAFLON, FERES JUNIOR & AUGUSTO, 2013).

Os principais beneficiários dessas políticas até 2012 haviam sido os alunos egressos de escolas públicas, uma vez que as universidades resistiam a designar cotas específicas para grupos étnico-raciais. A partir da nova lei constatou-se o efeito da ampliação, já no primeiro

¹⁴⁴ Vale ressaltar que esse incremento tendia a ser ainda maior nos anos seguintes uma vez que a lei prevê o aumento gradual do número de vagas reservadas para cotistas nos três anos de implementação.

¹⁴⁵ Entre 2012 e 2015, na que tange especificamente à pauta racial, dados do IPEA (2015, p. 467), apontam para o aumento de 226%, ou seja mais que duplicou o número de vagas para pretos, pardos e indígenas.

ano de seu funcionamento, das ações afirmativas no tocante à inclusão étnico-racial. Ou seja, ao homogeneizar os procedimentos e estabelecer a obrigatoriedade das cotas, a lei teve o efeito de quebrar a resistência e assegurar maior efetividade da ação afirmativa em relação às desigualdades raciais (FERES JÚNIOR et al., 2013).

Na tabela abaixo é possível visualizar os números brutos das vagas abertas aos estudantes nas universidades federais e sua distribuição entre a ampla concorrência e os beneficiários das cotas ao longo dos anos de 2012, 2013 e 2014. O que desperta a atenção é que no ano de 2012, antes da lei das cotas, apenas 21,6% de todas as vagas ofertadas pelas universidades federais estavam reservadas. Em 2013, esse montante subiu para 31,5%, atingindo, por fim, em 2014, o patamar de 40,3% de vagas reservadas para cotistas. A meta de atingir 50% está prevista ainda para 2016 (DAFLON, FERES JUNIOR & MORATELLI, 2014; SEPPPIR, 2015¹⁴⁶).

Tabela 4 - Vagas reservadas pelas ações afirmativas em universidades federais (2012 a 2014)

	2012	2013	2014
Vagas ofertadas	140.303	188.735	191.736
Vagas para ampla concorrência	110.039	129.303	114.362
Vagas reservadas	30.264	59.432	77.374
Vagas reservadas para escolas públicas e baixa renda	16.677	21.608	29.813
Vagas reservadas para PPIs (pretos, pardos e indígenas).	13.392	37.028	43.613

Fonte: DaFlon, Feres Júnior e Moratelli (2014)

Dados divulgados pela SEPPPIR (2015), fornecidos pelo Ministério da Educação (MEC), referente aos anos de 2013 e 2014, demonstram que a lei está sendo cumprida pelas 128 instituições federais de ensino que atualmente participam do sistema. Inclusive, pode-se destacar que as metas estabelecidas pela lei de cotas estão sendo atingidas antes mesmo do que era previsto.

7.2.5 As políticas voltadas para o mercado de trabalho após 2003

Desde 1995, quando se deu início a um conjunto de medidas voltadas para a igualdade racial, o campo do trabalho foi deixado à parte. Vale destacar, no campo das exceções, o programa voltado para combater as desigualdades raciais no mercado de trabalho desenvolvido pelo Ministério Público do Trabalho (MPT). Em 2002, o MPT criou a Coordenadoria Nacional de

¹⁴⁶ <http://www.seppir.gov.br> visitado em 01/11/2015.

Promoção da Igualdade de Oportunidades e Eliminação da Discriminação no Trabalho – o chamado Coordigualdade – com o objetivo de articular as ações institucionais com vistas ao enfrentamento da discriminação contra o trabalhador.

A partir de 2005, essa Coordenadoria lançou o Programa de Promoção da Igualdade de Oportunidades para Todos (PPIOT), visando o combate da discriminação de raça e de gênero nas relações de trabalho e, ao mesmo tempo, sensibilizar as empresas à adoção voluntária de ações afirmativas contra as desigualdades. Além disso, como parte das estratégias, o MPT se propôs a ajuizar ações civis públicas contra as empresas que praticarem formas de discriminação¹⁴⁷. O programa utiliza dos instrumentos jurídicos no combate ao *racismo indireto* ou *racismo institucional*. Além disso, o programa propõe às empresas a fixação de metas para atingir patamares de igualdade de tratamento (admissão, remuneração e ascensão) e a adoção de programas de ações afirmativas. No caso da inexistência de acordos para reversão das desigualdades constatadas, o programa prevê a possibilidade de condenação legal e multa das empresas que mantiverem um “alto perfil de desigualdades” (IPEA, 2006; JACCOUD, 2008, p. 154-157; VARELLA, 2009; MPT, 2009).

Mas, o MPT tem enfrentado grandes dificuldades para avançar no combate ao racismo nos setores empresariais brasileiros. Primeiramente, pela enorme resistência das empresas contra o programa de ação afirmativa proposto pelo MPT para a contratação de empregados negros. E, em segundo lugar, a resistência do próprio poder judiciário ao conceito de racismo institucional, o que impossibilita qualquer tentativa de sucesso das ações judiciais contra as empresas (VARELLA, 2009).

Contudo, em relação ao trabalho, o governo federal deu um grande passo em 2014 com a aprovação da Lei 12.990/2014 que estabelece reserva aos negros de 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União¹⁴⁸. A lei prevê que a cota seja aplicada em todo concurso público da administração pública federal, direta e indireta, com

¹⁴⁷ Esse programa do MPT desenvolveu um importante programa junto à Federação Brasileira dos Bancos e junto ao setor supermercadista na perspectiva de promover maior igualdade racial nesses setores de trabalho.

¹⁴⁸ Essa era uma demanda dos negros desde os anos 1980. Adias do Nascimento, em 1983, apresentou um projeto de lei no qual propunha a reserva de 20% de vagas para mulheres negras e 20% para homens negros na seleção de candidatos ao serviço público (VIEIRA, 2015).

número de vagas igual ou superior a três¹⁴⁹. A lei estabelece o critério de auto-declaração e fixa em 10 anos a vigência da norma. Um grande avanço nesta medida foi a proposição de raça como critério único, reconhecendo o peso do racismo como elemento estruturante das desigualdades (STANISLAU, GOMOR & NAIME, 2015; IPEA, 2015; IPEA, 2014).

Alguns fatores contribuíram para a aprovação desta lei em 2014. Em primeiro lugar, algumas das experiências municipais e estaduais de reservas de vagas para negros no serviço público mostravam-se bem sucedidas¹⁵⁰. Em segundo lugar, o Estatuto da Igualdade Racial, aprovado em 2010, trazia recomendações explícitas de atuação do governo nesta área. Por fim, o terceiro aspecto estimulador, refere-se a recente decisão do Supremo sobre a constitucionalidade das cotas raciais, o que fez com que a ação afirmativa ganhasse mais espaço na agenda governamental e no debate público. Exemplo evidente deste contexto político foi a presença da presidente Dilma na III Conapir, em novembro de 2013, quando a mesma anunciou que havia enviado ao Congresso o Projeto de Lei 6738/2013 que previa a reserva de vagas de 20% dos cargos da administração pública federal para os negros.

Esta ação pública do governo federal – a aprovação da Lei 12.990 – atendeu ao preceito normativo inscrito no Estatuto da Igualdade Racial (Lei 12.228/2010) que traz no seu artigo 38 a afirmação de que “*A implementação de políticas voltadas para a inclusão da população negra no mercado de trabalho será de responsabilidade do poder público*”, observando-se os compromissos assumidos pelo Estado no combate às desigualdades raciais. E, mais especificamente, o artigo 39 aduz: “*O poder público promoverá ações que assegurem a igualdade de oportunidades no mercado de trabalho para a população negra, inclusive mediante a implementação de medidas visando à promoção da igualdade nas contratações do setor público e o incentivo à adoção de medidas similares na empresas e organizações privadas*”.

¹⁴⁹ Embora em 2014 ainda não houvesse uma regulamentação detalhada da lei, os primeiros concursos realizados a partir da vigência da lei foram promovidos pelo Instituto Federal de Brasília (editais números 001 e 002/2014). O primeiro teve como objetivo provimento de 158 vagas para técnico administrativo, das quais 28 foram reservadas para negros. No segundo, voltada para seleção de professores, três das treze vagas foram objeto da cota (IPEA, 2015, p. 471).

¹⁵⁰ Embora fosse uma demanda histórica dos movimentos negros, a primeira experiência de ação afirmativa com reserva de vagas exclusivas para população negra na administração pública ocorreu em Jundiaí/SP, no ano de 2002. O primeiro Estado a implementar cotas no serviço público foi o Paraná, no ano de 2003. Em 2014, haviam 6 estados da federação (Paraná, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, São Paulo e Bahia) e certa de 47 municípios com normas vigentes sobre reservas de vagas para negros na administração pública (REZENDE, 2007; VIEIRA, 2015; IPEA, 2015, p. 498-499).

O sistema tradicional de concursos para servidores públicos federais tem reproduzido sistematicamente as desigualdades raciais. Pautado na meritocracia e numa suposta neutralidade, assim como as políticas universais, esse sistema não tem conseguido reverter o quadro de desigualdades no mundo do trabalho, justificando, assim, as ações afirmativas. De acordo com dados do IBGE/PNAD, dos ocupados no setor público federal em 2012, 25,8% eram homens brancos; 19,8% homens negros; 11,6% mulheres brancas; 7,5% mulheres negras; e, 21,4% outros. Dessa forma, a Lei 12.990 pode ser considerada como uma medida importante, embora não suficiente, para afetar o racismo institucional presente na administração pública federal do Brasil (SILVA & SILVA, 2014; ESTANISLAU, GOMER & NAIME, 2015).

Em fim, pode-se afirmar que entre 1988 e 2014, num período de quase três décadas, o panorama político-institucional e ideológico da questão racial no Brasil mudou substancialmente. Diversos fatores contribuíram para essa mudança: a redemocratização do país, o papel do movimento negro, os governos dos presidentes Cardoso, Lula e Dilma, o Partido dos Trabalhadores, a agenda política internacional, dentre outros. Rompeu-se com a tradição histórica de negação do racismo e de não-políticas voltadas para a igualdade racial. Além disso, desabaram as imagens sobre as relações raciais pautadas na noção de democracia racial. O Estado redefiniu seu papel em relação à questão racial e colocou como objetivos assegurar a igualdade de oportunidade e de tratamento em relação aos negros. As políticas de repressão ao racismo, as políticas de valorização da identidade e da cultura negra, e as mais recentes políticas de ações afirmativas no ensino superior e no âmbito do trabalho para negros e pardos, começam a desafiar o legado ainda persistente das desigualdades socioeconômicas e das ideias racistas disseminadas no tecido social e nas esferas institucionais. Essas políticas públicas de promoção da igualdade e as realidades concretas contra as quais elas se opõem tornam a questão racial no Brasil contemporâneo uma realidade em disputa e explicitamente em construção.

A próxima seção busca analisar comparativamente as políticas de igualdade racial implementadas nos Estados Unidos e as políticas de igualdade racial implementadas no Brasil.

7.3 Comparando as políticas

Nessa seção pretende-se fazer uma comparação analítica entre as políticas de igualdade racial dos Estados Unidos e do Brasil visando, tanto identificar suas diferenças e similaridades, como construir uma interpretação para ambas a partir de argumentos que levam em conta tanto os efeitos das trajetórias específicas dos dois países no tratamento da questão racial desde a escravatura, quanto os efeitos de contextos políticos mais amplos, tanto internos quanto externos.

Em capítulo anterior, o surgimento das políticas nos dois países foi descrito e comparado. Aqui, três aspectos são priorizados para a análise comparativa das políticas de igualdade racial: a) o *timing* da introdução das políticas nos dois países, b) o processo político-social de sua constituição, e c) a natureza e conteúdo das políticas. Além de comparar as políticas, visa-se, assim responder à seguinte questão: o que explica as diferenças no *timing*, no processo de constituição, na natureza e no conteúdo das políticas formuladas nesses dois países?

7.3.1 O timing e o processo de elaboração das políticas

Como visto, as políticas de igualdade racial surgiram em períodos diferentes nos dois países. As primeiras decisões nos Estados Unidos surgiram na primeira metade dos anos 1960 e, no Brasil, na segunda metade dos anos 1980. Portanto, quase três décadas separam as primeiras ações públicas federais de igualdade racial dos Estados Unidos daquelas introduzidas no Brasil. Foram quatro fatores determinantes para que essas políticas ocorressem nos Estados Unidos naquele momento: a 2ª Guerra Mundial e seus desdobramentos; a campanha da ONU contra o racismo; as inconsistências entre a nova posição que os Estados Unidos ocupavam no cenário mundial (defensor dos direitos humanos e da democracia) e a segregação interna existente no país; e, por fim, d) a explosão do movimento pelos direitos civis contra a segregação racial. Quanto ao Brasil, quatro fatores foram determinantes para que as políticas de igualdade ocorressem a partir de final dos 1980: fim do regime militar seguido pela abertura democrática; a ruptura oficial com o mito da democracia racial; as mobilizações em torno do centenário da abolição; e, por fim, a mobilização dos movimentos negros dos anos 1970 e 1980.

Uma evidência de que no Brasil dos anos 1960 até a primeira metade dos anos 1980 ainda não se constituía uma conjuntura favorável à implementação das medidas de igualdade racial foi a

relação do Estado com a Convenção para a Eliminação de Todas as formas de Discriminação racial, realizada em 1965. Embora o Brasil tenha ratificado essa Convenção em março de 1968 – ao ratificar esta Convenção, os Estados assumiram a obrigação internacional de, progressivamente, eliminar a discriminação racial, assegurando a efetiva igualdade – somente 20 anos depois o Estado brasileiro tomou suas primeiras iniciativas políticas em relação ao combate à discriminação racial¹⁵¹. Entende-se que o regime militar experimentado por esse país, entre 1964 e 1985, com sérias restrições aos direitos de cidadania, além da vigência da ideologia da democracia racial neste mesmo período, tenham funcionado como verdadeiros fatores de retardamento das políticas de igualdade racial no Brasil, comparativamente aos Estados Unidos. Em fim, o *momento* de cada política foi diferente e as trajetórias, em conjunto com os contextos externos e internos de cada um dos países, ajudam a compreender essa diferença.

Além de implementadas em momentos diferentes, houve diferenças significativas no processo de construção das políticas nos Estados Unidos e no Brasil. Nos Estados Unidos, o processo foi extremamente conflitivo e com mudanças, pelo menos aparentemente, mais agressivas em relação ao *status quo* racial vigente naquele país. No Brasil, o processo foi mais persuasivo, pouco conflitivo e com mudanças graduais em relação à ordem racial dominante.

Numa visão mais geral, as decisões políticas pela igualdade racial formuladas e implementadas nos Estados Unidos nos anos 1960 e 1970 ocorreram meio a intensos conflitos sociais, políticos e ideológicos. Esses conflitos mais amplos e mais gerais, os quais sacudiram os Estados Unidos nessas duas décadas, em grande medida, refletem os conflitos ocorridos ao longo da trajetória deste país, onde a questão racial esteve no centro das principais decisões e o conflito racial foi tratado, desde as origens da nação, como uma questão nacional. Neste país, o sistema de casta racial formalizado e legalmente constituído forjou uma sociedade dividida, bi-racial, cujas polarizações repercutiram em políticas públicas bifurcadas as quais reforçaram, ainda mais, os interesses, as preferências e as identidades raciais divergentes que se constituíram neste país. Essa sociedade dividida, imersa em disputas e conflitos raciais muitas vezes bastante violentos, esteve distante da realidade brasileira onde a questão racial jamais foi uma questão nacional antes das recentes políticas de igualdade; no Brasil, a questão racial foi, de forma eficaz, negada e controlada, política e ideologicamente, pelas elites

¹⁵¹ Sobre a ratificação dessa Convenção pelo Estado brasileiro e seus efeitos ver Piovesan (2008) e Piovesan e Guimarães (1998).

dominantes de acordo com seus interesses e suas preferências, obstruindo os conflitos sociopolíticos sobre o tema. Além de que a ideologia da democracia racial teve como um dos seus efeitos o retardamento da formação de uma identidade coletiva negra, essencial para a constituição de movimentos sociais de corte racial. Esta realidade da sociedade brasileira certamente influenciou o recente processo de construção das políticas de igualdade, o qual tem sido, embora com algum grau de dissenso, mais persuasivo, mais no âmbito do debate ideológico, e jamais tão violento e contencioso como foi nos Estados Unidos.

Do ponto de vista político-institucional, a natureza dos arranjos federativos nos dois países contribui para interpretar a dinâmica mais conflituosa nos Estados Unidos comparativamente ao Brasil. O conflito racial nos Estados Unidos esteve estreita e historicamente associado ao conflito federativo. O federalismo, bastante descentralizado e com substantiva autonomia dos estados, instituído nos Estados Unidos, desde a sua origem inscrita na Constituição de 1787, foi, ao menos parcialmente, uma resposta à clivagem racial existente na época, sob pena de ameaça à constituição da própria União, ou seja, da unidade do país. Pode-se afirmar que a questão racial contribuiu para moldar a instituição do federalismo nos Estados Unidos e, uma vez instituído, tal como foi, o federalismo, em grande parte, moldou as relações raciais neste país onde se formou um *país dividido* racialmente ao longo da história. O debate político em torno da Guerra Civil, da abolição da escravidão e mesmo a política de Reconstrução foram importantes eventos em cujo centro estavam a questão federativa e a questão racial.

De forma objetiva, em relação à questão racial, a grande fonte de tensão e de conflitos foi, por um lado, o direito dos estados; e, por outro lado, a definição do papel, das competências, e das atribuições da União em relação às políticas voltadas para a questão racial. O federalismo norte-americano impôs um conjunto de dificuldades para o governo federal responder à questão racial em favor dos negros. Os estados funcionaram como verdadeiros pontos de veto das políticas voltadas aos negros. Assim, a questão racial, se tornou uma questão central de disputas na agenda política norte-americana e isso se deve muito ao conflito entre os estados e a União em relação à regulação das relações raciais e do tratamento dado ao negro neste país. Somente a partir dos anos 1960, devido a uma confluência de fatores já descritos anteriormente, o governo federal conseguiu formular e implementar as políticas de igualdade racial. Isso, vale mencionar, não sem conflitos e sem tensões decorrentes da resistência dos estados às formas de intervenção federal na questão racial, tal como foi historicamente neste país, onde a definição de qualquer legislação ou política nacional foi sempre muito difícil, principalmente quando se tratava de garantir direitos aos negros.

Diferentemente, no Brasil, não houve conflitos envolvendo de forma associada a questão racial e a questão federativa. Neste país, nunca foi necessário enfrentar uma ameaça séria à unidade do sistema federativo o qual nunca foi uma resposta às clivagens raciais tal como ocorreu nos Estados Unidos. Em situação distinta dos Estados Unidos, no Brasil, o governo federal possuiu, principalmente a partir da Constituição de 1988, recursos institucionais e políticos que lhes foram favoráveis para formular políticas nacionais, que lhes dotaram de maior capacidade de coordenação das políticas públicas. Consideravelmente, neste país, o governo nacional teve maior margem de ação em termos de políticas públicas face aos estados (SOUZA, 1988, 2005; ARRETCHE, 2004). Ao compreender o federalismo como “uma ordem política e institucional com especificidades próprias” (SOUZA, 2005, p. 106), a questão central da diferença entre os dois países está na forma como se distribuiu as atribuições das políticas raciais entre os níveis de governo. E, como no Brasil não houve o conflito federativo ligado à questão racial, isso ajuda a explicar o caráter mais brando da adoção de políticas nacionais de igualdade racial, e mesmo de políticas afirmativas.

Por fim, ainda em relação ao processo de construção das políticas, nos Estados Unidos o processo foi aparentemente mais agressivo e com mudanças mais radicais enquanto no Brasil o processo foi aparentemente gradual e com mudanças incrementais, embora também substantivas. Nos Estados Unidos, em dois anos, 1964 e 1965, aprovou-se a Lei dos Direitos Civis, a Lei do Direito ao Voto e estabeleceram-se as bases jurídicas e políticas para a implementação das primeiras medidas de ação afirmativa. Essas medidas, em curto espaço de tempo, representaram uma mudança radical no *status quo* sócio-político e jurídico dos afro-americanos. No Brasil, o intervalo de tempo em que as principais medidas foram tomadas levou 27 anos: entre 1988 e 2014. Neste país, o negro já era formalmente considerado igual a todo cidadão não havendo nem legislação nem comportamentos abertos de caráter discriminatório – embora sabidamente eles ocorressem de fato. Isto ajuda a entender porque as medidas neste país não pareceram tão agressivas e as mudanças na ordem racial dominante ocorreram num processo gradual, sem sobressaltos, buscando alterar de forma incremental a condição do negro em relação à cultura, à identidade e sócio-economicamente. O que explicaria essas diferenças?

Nos dois países, nos Estados Unidos desde o *New Deal* e no Brasil desde o processo de redemocratização, iniciou-se um processo gradual, incremental, cumulativo de mudanças na ordem racial estabelecida. Mas, não há dúvidas de que nos Estados Unidos, a partir dos anos 1960, o movimento dos direitos civis, não isoladamente, mas principalmente, forjou uma

conjuntura crítica, fez precipitar uma mudança aparentemente agressiva e radical na ordem racial estabelecida. O conflito racial em larga escala operou como uma forte pressão por mudanças mais rápidas e mais radicais em relação ao contexto dominante. No Brasil, na ausência de conflitos altamente visíveis e impactantes, e de um movimento com a força e a repercussão tal como foi o movimento dos direitos civis nos Estados Unidos, as mudanças pós democratização continuaram a ocorrer de forma gradual, incremental, ao longo do tempo. As mudanças, tal como ocorreram no Brasil, foram menos contenciosas, menos visíveis e mais discretas comparativamente àquelas ocorridas nos Estados Unidos.

7.3.2 Natureza e conteúdo

Quanto à natureza das políticas, dois aspectos se destacam: 1) num primeiro momento, de modo geral, as políticas foram marcadas por diferenças consideráveis: as estabelecidas nos Estados Unidos podem ser classificadas como políticas de direitos humanos e, no Brasil, elas assumiram a característica de promoção da igualdade racial, embora as primeiras iniciativas tenham sido de políticas valorizativas, reforçando a identidade, a história e a cultura negra, e ainda visaram a criminalização do racismo; 2) em um segundo momento, as políticas nos dois países tenderam à convergência tanto na natureza quanto no conteúdo, sendo voltadas para a promoção efetiva da igualdade racial, com a introdução, inclusive, de ações afirmativas..

Nos Estados Unidos, as políticas de igualdade racial tiveram claramente associadas à gramática dos direitos humanos. Aliás, os direitos humanos, desde a origem desta nação (quando foram chamados de direitos naturais), sempre forneceram as bases para a regulação da relação entre Estado e indivíduos, de modo a proteger os direitos individuais desses últimos. Porém é sabido que os afro-americanos, ao longo da história, não foram considerados humanos e por isso não tiveram esses direitos protegidos. Somente nos anos 1960, quando a questão dos direitos humanos universais estava em pauta nacional e internacionalmente, os negros tiveram seus direitos humanos reconhecidos: os direitos civis, os direitos políticos e os direitos sociais. A partir de então, nos Estados Unidos, assistiu-se a uma disputa política em que o Estado, no âmbito do governo federal, pelos menos nos anos 1960 e 1970, buscou, em grande medida, assegurar esses *direitos humanos* à comunidade negra quando a agenda política de direitos humanos para os negros ocupou espaço central na agenda política do governo federal (JACKSON, 2007; RODRIGUES, 1991).

No Brasil, a linguagem da política de igualdade racial foi significativamente diferente. Se nos Estados Unidos prevaleceu a *linguagem dos direitos humanos*, no Brasil a grande marca foi a *promoção da igualdade racial*. Diferenças nos legados históricos ajudam a explicar esta distinção. Nos Estados Unidos o negro foi tratado como sub-humano e o Estado sancionou e institucionalizou esse tratamento negando a humanidade e os direitos humanos ao negro, por longo período. Assim, a luta do negro foi canalizada para a conquista desses direitos. No Brasil, diferentemente, forjou-se a imagem, desde a escravidão, que o negro recebia, nessas terras, um tratamento humano. Que o senhor de escravos era benevolente e que este país era um *paraíso racial*. Após a abolição essa imagem foi reconstruída e reforçada com o mito da democracia racial, além de que, formalmente, não se institucionalizaram em termos legais diferenciações de direitos com corte racial. Mas, quando o mito foi desvelado, ao final dos anos 1980, e o racismo reconhecido com fator gerador de desigualdades, o problema descoberto não foi um problema de “direitos humanos”, foi um problema de *desigualdade racial*, num contexto em que a questão da *desigualdade social* ocupava a agenda tanto nacional quanto internacional¹⁵². Daí, conseqüentemente, as políticas de igualdade racial no Brasil assumiram, predominantemente essa linguagem, essa natureza e esse conteúdo: *políticas de promoção da igualdade racial*. E, vale salientar, diferente dos Estados Unidos onde a questão racial ocupou o centro da agenda política nos anos 1960, no Brasil, as políticas de promoção de igualdade racial, a partir dos anos 1980, dividiram espaço equivalente com os mais diversos temas relativos às amplas desigualdades existentes neste país.

Dessa forma, inicialmente, a política implementada nos Estados Unidos teve um foco bem preciso: a Lei dos Direitos Civis e a Lei do Direito ao voto, ou seja, concentrou-se nos dois direitos fundamentais do rol dos direitos humanos, refletindo a trajetória de negação desses direitos aos negros e as principais reivindicações desses últimos no movimento dos direitos civis. No Brasil, inicialmente (entre 1988 e 2002), além da lei de criminalização do racismo, as políticas consistiram, basicamente, num amplo conjunto de medidas voltado para a valorização da identidade, da cultura e da história da África e dos afro-brasileiros, ou seja, nas chamadas políticas valorizativas. Neste país, as ações públicas foram mais abrangentes e diversificadas. Por exemplo, o conteúdo dessas ações incluiu as mais variadas questões:

¹⁵² A questão da fome, da miséria e da pobreza estava no centro das agendas políticas nacional e internacional e, o caminho apontado para lidar com esses problemas, era o combate às desigualdades sociais e econômicas. Nesta perspectiva, o tema do combate às desigualdades foi parte importante das agendas políticas do presidente Cardoso e, mais ainda do presidente Lula. Dentre as várias desigualdades – renda, terra, habitação, educação, gênero, e outras – a desigualdade racial também assume espaço nas agendas governamentais.

resgate da cultura africana, valorização do patrimônio histórico e da religião afro-brasileira, novas orientações para a educação e para o ensino, povos quilombolas, direito à terra para as comunidades quilombolas, dentre outros. Como ocorreu nos Estados Unidos, no Brasil essas políticas também refletiram a trajetória das relações raciais neste país e as demandas do movimento negro, de acordo como a natureza peculiar de cada trajetória.

Mas se houve uma diferença considerável na natureza das políticas de igualdade racial quando elas se iniciavam nesses dois países, numa fase posterior, elas tenderam à convergência apresentando fortes similaridades. A partir de 1965 nos Estados Unidos e de 2003 no Brasil, essa convergência se expressa através das políticas de ação afirmativa. Embora com algumas diferenças no grau e no alcance dessas medidas, elas se assemelharam bastante não somente na natureza e no conteúdo, mas também no processo de constituição, nos seus objetivos, nas suas justificativas e, por fim, nas resistências que despertaram. Embora fuja ao escopo da presente pesquisa investigar as causas desta convergência, é plausível supor que ela seja decorrente dos mecanismos de difusão de políticas públicas, sobretudo pela agenda política internacional e pelos intercâmbios de ideias e de experiências, particularmente aqueles protagonizados pelos movimentos negros. Além disso, o racismo, velado ou explícito, e os legados históricos do tratamento dado ao negro nos dois países levaram a grandes desigualdades em relação aos brancos em favor desses últimos. Parece logicamente plausível que políticas de igualdade efetivas desembocassem naturalmente em políticas mais agressivas para diminuir esse hiato entre brancos e negros, o qual, construído por mais de um século não seria rompido apenas com políticas universalistas.

Nos Estados Unidos e no Brasil, em tempos diferentes, os negros demandaram políticas de ações afirmativas. Essas ações afirmativas, para os dois países, dizem respeito a medidas temporárias, tomadas pelo Estado e/ou pela iniciativa privada, espontânea ou compulsoriamente, voltadas para grupos preferenciais utilizando-se critérios raciais¹⁵³, com o objetivo de eliminar as desigualdades historicamente acumuladas, garantindo a igualdade de oportunidades, de tratamento e de resultados. Nesses dois países, numa conjuntura nacional e internacional favorável, a mobilização e a pressão exercida pelos negros foram bem sucedidas e, prontamente, o poder executivo adotou e implementou as ações afirmativas e, quando questionadas judicialmente, as Cortes de ambos os países legitimaram tais ações. Nos Estados

¹⁵³ No Brasil, no caso da Lei das Cotas, além dos critérios raciais, utilizou-se também critérios socioeconômicos. Mas, no caso da Lei 12.990, que reserva vagas para negros nos concursos públicos para cargos federais, o critério é unicamente racial.

Unidos e no Brasil os negros levantaram o problema do racismo institucional como uma das principais causas das desigualdades raciais e como a realidade a ser enfrentada pelas políticas. O principal conteúdo das ações afirmativas nesses países foram os direitos sociais à educação e ao trabalho.

É certo que, nos Estados Unidos, as ações afirmativas no campo do trabalho foram agressivas e abrangentes, enquanto que no Brasil, no âmbito do governo federal, apenas se iniciou esse processo em 2014, a partir da Lei 12.290. Mas, no campo da educação, por exemplo, ainda que as políticas possuam detalhes diferenciados, nesses dois países, as instituições de ensino superior foram crescentemente estimuladas e, posteriormente, obrigadas pelo governo federal a adotar medidas de ação afirmativa.

Nas duas realidades as ações afirmativas foram objetos de grandes controvérsias. Da mesma forma e por razões similares, essas políticas tiveram grande resistência por parte de alguns setores da sociedade, nos dois países. Os principais argumentos comuns contra as ações afirmativas foram: tais medidas violam o princípio constitucional da igualdade de oportunidades; as políticas universais são mais efetivas e adequadas; essas medidas provocam a discriminação inversa, podendo agravar ainda mais a situação ao fomentar atitudes racistas; elas estigmatizam os grupos beneficiados. Embora os argumentos comuns prevaleçam, há argumentos específicos contra as ações afirmativas que predominaram nos Estados Unidos, assim como no Brasil e que refletem a ideologia política dos dois países. Alguns desses argumentos nos Estados Unidos foram: o governo federal não deve intervir nesse setor dos direitos sociais; essas medidas contrariam o credo americano no mérito individual, na competição e num sistema de oportunidades iguais. Alguns dos argumentos predominantes apenas no Brasil foram: essas medidas ferem a crença de que no Brasil existe um só povo e uma só raça; ações afirmativas são imposições do estado de diferenças étnicas e raciais inexistentes nesse país; é difícil identificar quem é negro no Brasil; essas políticas provocariam a racialização da sociedade; deve-se desenvolver políticas para os pobres e não para os negros (GUIMARÃES, 2005; OLIVEN, 2007; KELLOUGH, 2006; GRIN, 2011; LIPSET, 1993; MAGGIE, 2008; LEWIS, 2001; MARTINS, 1996; MUNANGA, 2006).

As respostas a tais argumentos, ou seja, as formas de justificar as ações afirmativas também possuem elementos comuns: necessidade de reparar as discriminações do passado; buscar a igualdade material para além da igualdade formal através da intervenção ativa do Estado; promover a diversidade étnico-racial em setores monopolizados pelos grupos raciais

dominantes; as políticas universais são ineficientes para combater as desigualdades, devendo ser complementadas por políticas focalizadas, preferenciais; ao invés de provocar a discriminação inversa, essas políticas vão combater uma discriminação existente. Embora os argumentos comuns prevaleçam, há argumentos específicos favoráveis às ações afirmativas que predominaram nos Estados Unidos, assim como no Brasil. O principal argumento específico utilizado nos Estados Unidos foi: as ações afirmativas significam a ruptura com a sociedade cega para a cor (*color blind*), o que, na realidade, nunca existiu nos Estados Unidos, senão enquanto ideologia para legitimar o *status quo* racial dominante. Alguns dos argumentos predominantes apenas no Brasil foram: a idealização de uma sociedade miscigenada não prova a inexistência de um sistema de classificação racial no Brasil; raça é um dos critérios reais, embora não declarado, de discriminação utilizado na sociedade brasileira; não existem limites rígidos de raça em nenhum lugar; o que conta, na discriminação é a construção social da raça (GOMES E PAIXÃO, 2008, 2010; GUIMARÃES, 2005; GOMES, 2000, 2001; KELLOUGH, 2006; SKRENTNY, 1996; HENRIQUE, 2002).

Em fim, a implementação das medidas de ação afirmativa tendo em vista garantir os direitos socioeconômicos concentrados nas áreas de educação e trabalho fechou um período de políticas de igualdade nesses dois países. Nos Estados Unidos, após a garantia dos direitos civis e políticos aos negros, as ações afirmativas contribuíram para complementar esses últimos através da garantia dos direitos sociais e econômicos. É importante apontar os esforços não tão bem sucedidos ocorridos neste país, neste mesmo período, contra a segregação racial residencial. Esse foi um tema importante na agenda política do governo federal dos Estados Unidos, dos anos 1960 e 1970, que não pode passar despercebido. Quanto ao Brasil, as ações afirmativas implementadas no âmbito do governo federal para a população negra, até 2014, também vieram complementar um ciclo de políticas. Primeiramente vieram as políticas de criminalização do racismo as quais foram complementadas pelas políticas valorizativas. As ações afirmativas, por sua vez, como nos Estados Unidos, miraram na igualdade de oportunidades e de resultados quanto aos direitos sociais e econômicos.

A figura abaixo representa essas políticas, suas diferenças mais amplas e seu ponto de convergência.

Figura 1 – Diferenças e convergência das Políticas de Igualdade Racial dos EUA e do Brasil



Em fim, ao retomar a questão posta acima – o que explica as diferenças no *timing*, no processo de constituição, na natureza e no conteúdo das políticas formuladas nesses dois países? – pode-se afirmar que, além dos contextos, os efeitos das duas trajetórias específicas se mostraram potentes para a interpretação dessas diferenças. Os elementos mais fortes do legado da questão racial nos Estados Unidos – os conflitos raciais explícitos, o racismo institucionalizado e a centralidade da questão racial na agenda política nacional – repercutiram nas decisões políticas voltadas para a igualdade racial dos anos 1960 e 1970. Semelhantemente, os elementos mais fortes do legado da questão racial no Brasil – a negação do racismo, a ausência de conflitos raciais explícitos e a obstrução da questão racial da agenda política nacional, por longo tempo – repercutiram nas decisões das políticas de igualdade tomadas entre os anos 1988 e 2014. Portanto, as diferenças nas políticas são, em grande medida, explicadas pelas diferenças das trajetórias e dos seus efeitos. Por sua vez, a tendência à convergência no sentido do estabelecimento de ações afirmativas pode ser explicada por processos de difusão de políticas e do enfrentamento das desigualdades historicamente geradas entre negros e brancos e que apenas políticas universais e legislação não discriminatória não seriam capazes de romper.

CONCLUSÃO

As longas trajetórias da questão racial e do tratamento dado ao negro nos Estados Unidos e no Brasil apresentam algumas similaridades mais gerais, tomadas nesta pesquisa como ponto de partida para produzir uma interpretação sobre suas respectivas políticas de igualdade racial, formuladas a partir da segunda metade do século passado e que foram objetos centrais deste estudo. Embora com nuances diferentes, ambos os países adotaram um violento sistema de escravidão de negros, de forma concomitante e por longo período: dos anos 1620 a 1865 nos Estados Unidos, e dos anos 1530 a 1888 no Brasil. Após a abolição da escravatura, Estados Unidos e Brasil experimentaram a persistência do racismo, da discriminação racial e a consequente situação de desigualdade racial, nas mais diversas áreas, em desfavor dos negros. Na segunda metade do século XX, os dois países buscaram enfrentar essa herança com a adoção de políticas de igualdade racial.

Para além dessas similaridades, diferenças marcantes são observadas na trajetória do tratamento dado à questão racial no período compreendido entre o escravismo e as políticas de igualdade racial implementadas nesses países. Sintetizando as trajetórias do tratamento dado à questão racial nos dois países, desde a independência, passando pela abolição, até o período imediatamente anterior a implementação das políticas de igualdade, foi possível identificar alguns elementos que caracterizaram as duas trajetórias e que produziram legados diferentes em relação à questão racial – os quais tiveram efeitos sobre as políticas de igualdade racial posteriormente implementadas.

Nos Estados Unidos, desde a independência, em 1776, até a abolição, em 1865, a questão racial ocupou um lugar central na história desta nação. A Constituição de 1787 e a configuração político-institucional que a acompanhou, ao assegurar o regime escravista, teve como principal efeito o estabelecimento de uma rígida polarização política entre Norte livre e Sul escravocrata, entre abolicionistas e racistas, entre negros e brancos. A partir de então, raça foi uma das principais razões para fazer dos Estados Unidos um país dividido política, ideológica e regionalmente. Durante o período de vigência do escravismo, além do racismo científico que pregava a inferioridade dos negros, os escravistas contaram com um sistema rígido de leis e de políticas explicitamente racistas para manter o cativeiro e manter uma ordem racial desigual, excludente e discriminatória. Mas, neste país, o movimento abolicionista foi forte e contou com substancial apoio de forças políticas nortistas

constituindo, progressivamente, uma coalizão política que colocaria um fim ao sistema escravocrata, meio a uma Guerra Civil. O período de vigência do escravismo, então, deixou o legado de um país dividido, marcado por um racismo explícito, violento, institucionalizado e, acima de tudo, fator causador de grandes tensões e conflitos raciais.

Após a abolição, as principais instituições sociais e políticas que se estabeleceram – com destaque para a política de segregação racial – não apenas trouxeram as marcas da divisão do passado, mas trouxeram novas divisões e ampliaram as tensões e os conflitos raciais. A Política de Reconstrução, uma tentativa de integrar o ex-cativo na ordem social, aguçou a polarização entre velhas e novas forças antagônicas – Norte e Sul, Governo federal e governos estaduais, Democratas e Republicanos, organizações racistas e organizações negras – e reacendeu os conflitos raciais os quais permaneceram como a principal marca da trajetória da questão racial neste país. A segregação institucionalizada, o direito dos estados, o controle das instituições federais, o racismo explícito contra os negros e o dogma da inferioridade racial foram as bases da manutenção de uma ordem racial bifurcada, desigual e violenta contra os negros, a qual perdurou até os anos 1960.

No Brasil, após a Independência, a Carta Constitucional de 1824 garantiu a manutenção do regime escravista e definiu o quadro político-institucional do Estado Imperial que sustentou a manutenção deste regime até 1888. Porém, diferentemente do que ocorreu nos Estados Unidos, onde a questão da escravidão dividiu a nação, estabeleceu os mais diversos conflitos e se tornou uma questão nacional, no Brasil, houve um consenso político e ideológico, ou melhor, uma forte coesão entre as elites em torno da manutenção desta instituição, do modo que a escravidão não despertou conflitos ou qualquer preocupação nacional.

Neste país, devido a ausência de ameaça interna ao escravismo, não precisou de leis ou políticas rígidas para garantir a supremacia branca e o controle dos senhores sobre os escravos ao longo de todo o período escravista. Além disso, o Estado brasileiro não apenas resistiu duramente às pressões abolicionistas internacionais, mas também agiu ativamente – a exemplo da política de contrabando de escravos, da resistência em suprimir o tráfico negreiro, da Lei de Terras e da política de imigração – para garantir os interesses das elites políticas e econômicas em detrimento dos negros. Essa realidade – reforçada pela imagem criada pela própria elite brasileira de que no Brasil a escravidão era branda, o senhor era benéfico e o país era um paraíso racial – possibilitou a preservação da escravidão por longo período, tornando o Brasil o último país do mundo a abolir essa instituição. No Brasil, do período do escravismo,

por um lado, ficou um legado de desvantagens sociais e políticas para a população negra, semelhante ao ocorrido nos Estados Unidos, mas, por outro lado, os conflitos foram obstruídos e raça, diferente dos Estados Unidos, não se tornou uma questão nacional.

Após a abolição, no Brasil, não houve qualquer tentativa de *reconstrução e integração social do negro* como aconteceu nos Estados Unidos. A população negra, com grandes barreiras para o acesso à participação política, à educação, à terra, ao trabalho e à moradia, passou a ocupar os estratos mais baixos da sociedade. Esse quadro foi agravado e aprofundado pela política de imigração europeia, em grande parte subsidiada pelo Estado, a qual ofereceu as melhores oportunidades de emprego e renda para os migrantes brancos europeus em detrimento dos negros. Essa política, em grande medida justificada pela ideologia do branqueamento, teve efeitos perversos, profundos e duradouros no processo de exclusão dos negros, sobretudo do mercado de trabalho.

A partir dos anos 1930, a imagem de paraíso racial foi recriada através da *ideologia da democracia racial*, uma ideologia que, nesse novo contexto, serviu para fortalecer a imagem de um país sem racismo, sem conflitos raciais e sem desigualdades raciais. Acima de tudo, essa ideologia, amplamente aceita na sociedade brasileira, negou a existência de problema racial no Brasil e, com isso, teve fortes efeitos políticos e cognitivos os quais, consideravelmente, moldaram o processo político posterior, pelo menos até os anos 1980. Dentre tais efeitos, é importante destacar as dificuldades para a constituição de identidades coletivas negras, a obstrução de mobilização política massiva em torno da questão racial, a despolitização da questão racial, todas tendo como substrato a negação dos conflitos raciais. Tais efeitos colocaram a trajetória da questão racial numa rota oposta ao que ocorreu nos Estados Unidos, onde a identidade racial foi vigorosa, a mobilização foi massiva e a questão racial foi altamente politizada e também conflituosa. Assim, enquanto no Brasil raça permaneceu por quase um século fora a arena política após a abolição, nos Estados Unidos, continuamente, em maior ou menor grau, raça estava no centro da agenda política nacional.

Essa trajetória, entretanto, foi alterada com um conjunto de políticas de igualdade racial tanto nos Estados Unidos quanto no Brasil, as quais representaram uma mudança político-institucional substantiva na trajetória histórica de discriminação e desigualdade racial desses países. O desafio analítico foi, por um lado, identificar os fatores que explicariam a mudança nessas duas trajetórias de políticas raciais e, por outro, como os legados afetaram a origem, o processo de constituição e as características daquelas políticas de igualdade. Ou seja, verificar

se a análise comparativa dos dois casos permite confirmar o argumento de que uma vez que um país ou região iniciou por uma trilha, os custos de reversão são altos em função dos efeitos institucionais, políticos e cognitivos de decisões tomadas e que se autorreforçam, o que faz com que as políticas públicas tendam à estabilidade e à continuidade, por outro lado trata-se de explicar a mudança institucional.

Para a explicação da origem dessas políticas que efetivamente alteraram trajetórias consolidadas, a análise histórica permitiu identificar uma confluência de fatores externos e internos, favoráveis a desequilíbrios institucionais e mudanças, os quais – em momentos distintos nos dois países - criaram uma janela de oportunidade para a ampliação da arena política e para sua maior permeabilidade a novas ideias a partir da introdução de novos atores que advogaram por tais ideias nas arenas políticas. Entre esses fatores, sobressaem a influência de agendas políticas internacionais e as mudanças político-partidárias internas, que forneceram o solo propício para novas ideias e concepções sobre a questão racial.

Nos dois casos, a agenda política internacional exerceu um importante papel: no caso dos Estados Unidos, os desdobramentos da 2ª Guerra Mundial materializados nas campanhas políticas da ONU contra o racismo e na tensão (ameaças) decorrente da Guerra Fria, incentivaram as políticas de igualdade para os afro-americanos; no caso do Brasil, a pressão da agenda política internacional contra o racismo, com destaque para a Conferência de Durban, exerceu impactos significativos nas decisões pelas políticas de igualdade racial para os negros neste país.

No plano doméstico, os desdobramentos da política do *New Deal* nos Estados Unidos e do *processo de redemocratização* no Brasil, tornaram possível uma mudança no processo político – na dinâmica partidária, na abertura para novas ideias raciais antes rejeitadas e na abertura para a participação de novos atores políticos – a partir da qual configurou-se uma estrutura de oportunidades políticas permeável às novas ideias raciais e à tradução dessas ideias em políticas públicas. Como principais protagonistas deste processo de mudança política, nos dois países, pode-se destacar: os partidos políticos que incorporaram a questão racial em suas plataformas, os governos que abraçaram a demanda pela igualdade racial e, principalmente, os movimentos e organizações dos negros. O contexto favorável foi um fator determinante para a ação política dos negros os quais ativaram o Estado para uma nova trajetória: a trajetória da busca pela igualdade racial.

Observa-se que, ao considerar os principais fatores tomados para a explicação das mudanças políticas, há uma similaridade entre esses fatores ocorridos nos Estados Unidos e aqueles ocorridos no Brasil. Assim, em relação à interpretação das mudanças na trajetória de políticas, esses dois casos permitem algumas afirmações.

- Somente a trajetória de cada um dos países não explica a ruptura com o passado de segregação e discriminação, ou seja, a mudança nas políticas raciais. Para ambos os casos, foi necessária a incorporação de novas variáveis na análise: os contextos externos e internos, a agência e as ideias.
- As mudanças no contexto internacional correlacionadas com as mudanças no contexto doméstico de cada um dos países foram fatores fundamentais. No geral, a conformação de estruturas de oportunidades políticas pode incentivar e mobilizar atores políticos na busca de mudanças ideológicas, políticas e institucionais. A partir dessas oportunidades, os incentivos para as mudanças podem se tornar maiores do que os custos que prevaleciam anteriormente. Assim, alternativas de políticas antes obstruídas, rejeitadas, podem ser, em novas conjunturas, conclamadas. Foi o caso dos esforços do ONU e da UNESCO, em busca de alternativas políticas para a questão racial e, com isso, geraram incentivos para a atuação de determinados atores na promoção de mudanças políticas.
- Nos Estados Unidos, o poder ideológico do racismo científico declinou após a Segunda Guerra Mundial; No Brasil, o poder ideológico da democracia racial declinou nos anos 1980. Quando o poder ideológico associado a determinado arranjo institucional é enfraquecido, novas ideias e alternativas de mudança institucional se tornam possíveis e ou proeminentes e constitui-se uma janela de oportunidade para os atores políticos que as defendem podendo ser traduzidas em políticas públicas.
- Os arranjos institucionais e políticos, assim como as ideologias que por tanto tempo geraram e sustentaram a segregação e a discriminação racial, também geraram queixas, geraram insatisfações, principalmente por parte dos atores em desvantagem social: os negros. Esses atores, não isoladamente, se tornaram importantes advogados e produtores das novas ideias raciais, formaram novas coalizões políticas e, por conseguinte, propuseram de novas políticas públicas.

- Quando encontrados numa conjuntura política favorável, em circunstâncias políticas oportunas, tais atores (movimentos negros, partidos, autoridades políticas) foram empoderados e, após disputas nas arenas políticas em confronto com os velhos arranjos político-institucionais e com as velhas ideias, aproveitaram as oportunidades políticas e promoveram as mudanças, estabelecendo assim as políticas de igualdade racial.

Esses resultados reforçam o argumento de que para a compreensão das mudanças políticas é necessário integrar diferentes fatores (atores, ideias, instituições) colocando-os no contexto e identificando como eles se relacionam uns com os outros, chamando a atenção para a forma como as relações políticas são estruturadas.

Em que pese a coincidência mais ampla dos fatores que levaram a mudanças no tratamento da questão racial nos dois países, a análise com uma lente mais potente aponta que essas políticas de igualdade racial implementadas nesses países possuem diferenças marcantes, explicadas em grande parte pelos legados de suas trajetórias. Neste trabalho, foram priorizadas as seguintes diferenças: no *timing* de surgimento, no processo sócio-político de constituição, e na natureza e conteúdo.

Em relação ao momento de surgimento dessas políticas, viu-se que quase três décadas separam as primeiras decisões tomadas nos Estados Unidos, na primeira metade dos anos 1960, daquelas tomadas no Brasil, na segunda metade dos anos 1980. Nos Estados Unidos, a 2ª Guerra Mundial e seus desdobramentos, a campanha da ONU contra o racismo; as inconsistências entre a nova posição que os Estados Unidos ocupavam no cenário mundial e a segregação interna existente no país e, por fim, a explosão do movimento pelos direitos civis, foram fatores determinantes para que as políticas de igualdade iniciassem naquele momento. Quanto ao Brasil, a abertura democrática e seus desdobramentos, a ruptura oficial com o mito da democracia racial, as mobilizações em torno do centenário da abolição e a mobilização dos movimentos negros dos anos 1970 e 1980 foram determinantes para que as primeiras políticas de igualdade emergissem no final dos anos 1980. Um fator determinante da diferença no *timing* é que no momento de origem das políticas nos Estados Unidos, o Brasil entrava no regime militar. O governo autoritário, em conjunto com a ideologia da democracia racial oficialmente adotada por esse governo, fechou possibilidades para expansão de direitos e,

somente a partir do processo de democratização, abriram-se oportunidades para a introdução de políticas de igualdade racial.

Quanto ao processo político-social de constituição das duas políticas as diferenças foram significativas. A mais importante, vale destacar, é que nos Estados Unidos o processo foi extremamente conflituoso (conflito social, político, partidário, ideológico e federativo), enquanto que, no Brasil, o processo foi mais persuasivo e os conflitos praticamente inexistentes, comparativamente aos Estados Unidos. Essa diferença, em grande medida, refletiu os diferentes legados da questão racial desses países. Nos Estados Unidos o conflito racial explícito marcou a trajetória da questão racial deste país e contribuiu para criar uma sociedade dividida política, ideológica e regionalmente. Esse conflito, e algumas vezes somente a ameaça em torno dele, colocou em xeque a existência de própria União. No Brasil, contrariamente, prevaleceu a negação e a ausência quase completa de conflitos raciais explícitos. Essa diferença explica porque nos Estados Unidos raça foi uma questão central na agenda política nacional, em diversos momentos, ao longo da história. No Brasil, pelo contrário, a questão racial jamais ocupou o centro da agenda política nacional e foi definida, ao longo da história, como um problema inexistente.

Por fim, quanto à natureza e ao conteúdo das políticas, de modo geral, as diferenças foram consideráveis. As políticas estabelecidas nos Estados Unidos foram classificadas como *políticas de direitos humanos* e, no Brasil, elas assumiram a característica de *políticas de promoção da igualdade racial*, embora as primeiras iniciativas tenham sido as políticas valorizativas e as políticas de criminalização do racismo. Mas, em um segundo momento, as políticas nos dois países tenderam à convergência tanto na natureza quanto no conteúdo, sendo voltadas para a promoção efetiva da igualdade racial, com a introdução, inclusive, de ações afirmativas nos dois países.

Os Estados Unidos, embora tenham uma forte tradição de defesa dos direitos civis e políticos, não lograram defender os direitos dos negros, os quais, por séculos, não foram considerados humanos neste país. Com a sanção do Estado, os negros afro-americanos tiveram seus direitos humanos violados até os anos 1960. Somente a partir desta década, os negros lograram desfrutar dos direitos civis e políticos neste país. E num segundo momento, por meio das políticas de ação afirmativa, os negros avançaram também nos direitos sociais, sobretudo nas áreas de trabalho e educação superior (LIBAL & HERTEL, 2011).

O Brasil, numa trajetória distinta, não adotou uma política explícita de negação dos direitos humanos aos negros. Embora, em grande parte, tal violação de direitos tenha ocorrido, esse país adotou uma imagem e um discurso de um tratamento brando e humano dado ao negro, principalmente quando comparado ao que ocorria nos Estados Unidos. Essa imagem, após a abolição foi reforçada por ideologias raciais e, a consequência foi o acobertamento do racismo e dos problemas raciais existentes no país. Quando tais problemas foram desvelados, eles emergiram nos anos 1980 como problemas de *desigualdade racial* os quais deveriam ser resolvidos com políticas de combate ao racismo e de *promoção da igualdade racial*. Daí, enquanto nos Estados Unidos as primeiras políticas foram as leis de direitos civis e políticos, no Brasil, as primeiras medidas foram a criminalização do racismo e as denominadas políticas valorizativas (de valorização da cultura, da história e da identidade negra). Mas, assim como nos Estados Unidos, e neste ponto encontra-se a convergência entre os dois países, logo em seguida, no Brasil, também se preocupou com as desigualdades raciais e para tal, buscou garantir para os negros, através de ações afirmativas, os direitos sociais.

Tal convergência é explicada por três fatores: 1) primeiramente, pelos mecanismos de difusão de políticas; em especial, a ONU, tem desempenhado um papel fundamental como difusora de experiências políticas compreendidas pela organização como viáveis e bem-sucedidas; no campo racial, sendo a Conferência de Durban um importante exemplo; 2) o intercâmbio de ideias colocado em prática por militantes, organizações e movimentos negros, mas também através de atividades e pesquisas acadêmicas; práticas que têm ocorrido desde os anos 1970; e, por fim, 3) o problema comum entre os dois países: uma trajetória marcada pelo legado das desigualdades raciais. Viu-se que, no direito ao voto, no acesso à educação, à terra, ao trabalho e à moradia, a população negra dos dois países se encontrou em condições de desvantagem social, claramente devido ao racismo. Esse lugar comum buscou respostas muito semelhantes nas denominadas políticas de ação afirmativa.

Por fim, vale frisar, enquanto nos Estados Unidos as políticas raciais de direitos humanos para os negros ocuparam, pelo menos nos anos 1960, um lugar central na agenda política do governo federal, no Brasil, entre 1988 e 2014, o tema racial ocupou um espaço equivalente a outros diversos temas relativos à questão mais ampla das desigualdades sociais que estava na agenda política dos governos nacionais. Esta diferença reflete a trajetória de ambos os países as quais apontam para a centralidade que a questão racial ocupou na agenda política nacional dos Estados Unidos e para a negação do problema racial ao longo da trajetória no Brasil.

Aliás, neste último, o problema racial foi costumeiramente e com fortes consequências para as políticas posteriores, tratado como um epifenômeno dos problemas sociais mais amplos.

Em termos teórico-explicativos, esse estudo pretende trazer contribuições em dois temas específicos: a) as abordagens sobre mudanças institucionais e políticas, com destaque para os principais fatores que explicam a ruptura com trajetórias estabelecidas de políticas e dão origem a novas políticas públicas; b) a importância da noção de dependência de trajetória, ou melhor, das decisões políticas prévias para a compreensão das políticas posteriormente implementadas.

Quanto ao primeiro tema, este estudo reforça a posição de cientistas sociais e políticos os quais têm afirmado o grande desafio que o tema *mudança institucional e política* tem representado para diferentes abordagens teóricas na contemporaneidade. Os dois casos pesquisados permitiram afirmar que se deve levar em consideração os fatores contextuais, as ideias e a agência para a compreensão da mudança política. E, a abordagem deve ser relacional, considerando esses diferentes fatores em conexões múltiplas, numa realidade dinâmica em que, seja gradualmente ou de forma mais radical, determinada convergência de fatores pode implicar uma abertura de oportunidades para mudanças políticas. Com as oportunidades abertas, atores políticos podem transformar novas ideias e novas políticas públicas.

Esse estudo reafirma também a valor teórico-explicativo da noção de dependência de trajetória, em particular e, de modo geral da abordagem do institucionalismo histórico. Essa noção se mostrou profícua para abordar o tema das diferenças entre as trajetórias auto-reforçadas dos dois países e das políticas de igualdade racial, comparativamente. Foi possível afirmar que a história importa e que eventos ocorridos no passado distante podem afetar os resultados políticos contemporâneos. A comparação entre os dois casos aponta o potencial explicativo da abordagem histórica para a interpretação das diferenças entre os resultados políticos decorrentes de trajetórias políticas diversas. Para além de simples narrativa histórica, o potencial da noção de dependência de trajetória se revela no movimento de se identificar os mecanismos através dos quais decisões políticas prévias afetam comportamentos e políticas estabelecidas posteriormente. Apenas para ilustrar, no caso dos Estados Unidos, decisões políticas tomadas ao longo da história – e seus efeitos – tornaram o conflito racial um dos mais fortes legados da questão racial neste país. Semelhantemente, por rotas distintas daquelas dos Estados Unidos, no Brasil, decisões e não-decisões políticas tomadas no passado

tornaram a negação do racismo e do conflito racial um dos mais fortes legados desse país. E o processo de formulação das políticas de igualdade racial implementadas nos Estados Unidos e no Brasil trouxeram as marcas dessas trajetórias.

Em suma, esse estudo pretende levar alguma contribuição para um campo de conhecimento e de pesquisa que é vasto, rico e extremamente relevante para a trajetória social e política desses dois países. Desde os anos 1940 tem-se pesquisado comparativamente sobre as relações raciais nos Estados Unidos e no Brasil. Na atualidade, nesses dois países, a questão está na agenda política, tem sido objeto de discussão, inclusive, de grandes controvérsias. A ampla literatura produzida, do passado e do presente, tem ajudado a lançar luz sobre alguns dos principais problemas reconhecidamente contemporâneos: o racismo, a discriminação racial, as desigualdades raciais e as políticas públicas para combatê-las. O presente estudo termina com a expectativa de ter dado um primeiro passo na compreensão das políticas de igualdade racial dos Estados Unidos e do Brasil e, além disso, que esse primeiro passo implique em oportunidades para novas pesquisas, tanto do autor, como de tantos outros, dada a relevância da questão Raça e Política na contemporaneidade. Uma agenda que parece relevante é avaliar os resultados e a trajetória das políticas de igualdade racial, bem como seus efeitos institucionais.

BIBLIOGRAFIA

- ABERS, Rebecca. **From ideas to practice: the partido dos trabalhadores and participatory governance in Brazil.** Latin American Perspectives, 1996.
- ABRAMOVITZ, Mimi. **The U.S. Welfare States: a battleground for human rights.** In LIBAL, Kathryn & HERTEL, Shareen (orgs.). *Human rights in the United States.* Cambridge: Cambridge University Press. 2011.
- ACHARYA, Avidit; BLACKWELL, Matthew & SEN, Maya. **The political legacy of American slavery.** Paper, 2014.
- ADAMS, Alice D. **The neglected Period of anti-slavery: (1808-1831).** Boston: Ginn and Company Publishers, 1908.
- AKINS, J. Keith. **Ku Klux Klan.** MOORE, John Hartwell (org). Encyclopedia of race and racism. New York: Thomson & Gale, 2008. p. 221-224.
- ALBERTI, Verena & PEREIRA, Amílcar Araújo. **Movimento negro e democracia racial no Brasil: entrevistas com lideranças do movimento negro.** Rio de Janeiro, CPDOC, 2005.
- ALBERTI, Verena & PEREIRA, Amílcar Araújo. **Pesquisando o movimento negro no Brasil.** São Paulo: 2008.
- ALBERTI, Verena & PEREIRA, Amílcar Araújo. **Qual África? Significados da África para o movimento negro no Brasil.** Estudos Históricos, n. 39, 2007. p. 25-56.
- ALBUQUERQUE, Wlamyra R. & FRAGA FILHO, Walter. **Uma história do negro no Brasil.** Brasília: Fundação Palmares, 2006.
- ALEXANDER, Herbert B. **Brazilian and United States slavery compared.** The Journal of Negro History. Vol. 7, nº 4, 1922. p. 349-164.
- ALONSO, Angela. **Teatralização da política: a propaganda abolicionista.** Tempo Social. Revista de Sociologia da USP, vol. 24, n. 2, 2012. p. 101-122.
- ALSTON, Lee J. & FERRIE, Joseph. **Southern paternalism and the american welfare state economics, politics, and institutions in the South – 1865-1965.** Cambridge: Cambridge University Press, 1993.
- ALVES, Andréia Firmino. **A escravidão nos debates da constituinte de 1823.** Outras Palavras: Revista Científica da ESPAM. Vol. 6, dezembro, 2010. p. 23-34.
- ANDERSON, Carol. **Eyes off the prize: the United Nations and the African-American Struggle for Human Rights, 1944-1955.** Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- ANDRADE, Marcos Ferreira Andrade. **Rebeldia e resistência: as revoltas escravas na Província de Minas Gerais (1831-1840).** Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em História da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, 1996.
- ANDRADE, Marcos Ferreira Andrade. **Rebeliões escravas no Império do Brasil: uma releitura da revolta de Carrancas – Minas Gerais – 1833.** 5º Encontro sobre Escravidão e Liberdade no Brasil Meridional, 2011. p. 1-12
- ANDREWS, George Reid. **Black political mobilization in Brazil, 1975-1990.** In: *Social Construction of Democracy, 1870-1990.* New York: New York University Press, 1995. p. 218-240.

- ANDREWS, George Reid. **Democracia racial brasileira 1900-1990: um contraponto americano.** Revista Estudos Avançados, n.11 (30), 1997. p. 95-115.
- ANDREWS, George Reid. **Negros e brancos em São Paulo: 1888-1988.** São Paulo: Edusp. 1998.
- ANDREWS, George Reid. **O negro no Brasil e nos Estados Unidos.** Lua Nova, vol. 2, n.1, 1985. p.52-56.
- ANDREWS, George Reid. **Racial inequality in Brazil and the United States: a statistical analysis.** Journal of Social History, v. 26, nº 2, 1992. p. 229-263.
- APTHKER, Herbert (org). **The education of Black people: ten critiques, 1906-1960. By W. E. B. Du Bois.** New York and London: Monthly Review Press, 1975.
- ARAÚJO, Ricardo Benzaquen. **Guerra e paz: Casa-grande e senzala e a obra de Gilberto Freyre nos anos 30.** Rio de Janeiro: Editora 34, 1994.
- ARRETCHE, Marta. **Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia.** São Paulo em Perspectiva, 18 (2), 2004. p. 17-26.
- ARRUTI, José Maurício. **Políticas públicas para quilombos: terra, saúde e educação.** In: PAULA, M.; HEINRICH, R. (Org.). *Caminhos convergentes: Estado e sociedade na superação das desigualdades raciais no Brasil.* Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Boll; ActionAid, 2009.
- ASHMORE, H. S. **The negro and the schools.** Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1954.
- ASHWORTH, John. **Slavery, capitalism, and politics in the antebellum Republic.** Cambridge: Cambridge University Press, vol. 1: Commerce and compromise, 1820-1850, 1995.
- AZEVEDO, Celia M. **abolitionism in the United States and Brazil: a comparative perspective.** New York & London: Garland Publishing, 1995.
- AZEVEDO, Celia M. Marinho de. **Cotas racis e universidade pública brasileira: uma reflexão à luz da experiência dos Estados Unidos.** Proj. História, São Paulo, (23), 2001. p. 347-357.
- AZEVEDO, Celia Maria Marinho de. **O abolicionismo transatlântico e a memória do paraíso racial brasileiro.** Estudos Afro-Asiáticos (30), 1996. p. 151-162.
- AZEVEDO, Celia Maria Marinho de. **Onda negra medo branco: o negro no Imaginário das elites: século XIX.** São Paulo: Annablume, 2004.
- BALÁN, Jorge. **Migrações internas no desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaio historic-comparativo.** In, Jorge Balán (org.). *Centro e periferia no desenvolvimento capitalista.* São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1974. p. 109-184.
- BASTIDE, Roger & FERNANDES, Florestan. **Branco e negro em São Paulo. Ensaio sociológico sobre aspectos da formação, manifestações atuais e efeitos do preconceito de cor na sociedade paulista.** São Paulo: Companhia Editora Nacional, 3ª edição, 1971.
- BEALE, Calvin L. **The negro in American Agriculture.** In. DAVIS, John P (org). *The american negro: reference book.* New Jersey: Englewood Cliffs, 1966 p. 161-204
- BEAUREGARD, Robert A. **Voices of Decline: The Postwar Fate of U.S. Cities.** London: Routledge, 2ª edição, 2003.
- BERMAN, Sheri. **Ideas, norms, and culture in political analysis.** Comparative Politics, Vol. 33, n. 2, 2001. pp. 231-250

- BERNARDINO, Joaze. **Ação afirmativa e a rediscussão do mito da Democracia Racial no Brasil.** Estudos Afro-Asiáticos, ano 24, n. 2, 2002. p. 247-273
- BERQUÓ, Elza & ALENCASTRO, Luiz Felipe de. **A emergência do voto negro.** Revista Novos Estudos, nº 33, 1992. p. 77-78.
- BETHELL, Leslie & CARVALHO, José Murilo de. **Joaquim Nabuco e os abolicionistas britânicos, correspondências, 1880-1905.** Estudos Avançados 23 (65), 2009. p. 207-228.
- BETHELL, Leslie. **A abolição do tráfico de escravos no Brasil. A Grã-Bretanha, o Brasil e a questão do tráfico de escravos – 1807-1869.** Rio de Janeiro: Editora Expressão e Cultura – Editora da Universidade de São Paulo, 1976.
- BEZERRA NETO, José Maia. **Fugindo, sempre fugindo: escravidão, fugas escravas e fugitivos no Grão-Pará (1840-1888).** Dissertação de Mestrado apresentada ao departamento de História do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, 2000.
- BEZERRA NETO, José Maia. **Ousados e insubordinados: protesto e fugas de escravos na província do Grão-Pará – 1840/1860.** Topoi, Rio de Janeiro, 2001. p. 73-112.
- BILES, Roger. **Nathan Straus and the Failure of U.S. Public Housing, 1937–1942.** The Historian. Vol. 53, nº 1, 1990. p. 33–46.
- BOAS, Franz. **Instability of human types.** In. SPILLER, G. (org). *Papers on Inter-racial problems communicated to the first Universal Races Congress.* London: P.S. King & Son, 1911.
- BOAS, Franz. **Race and progress.** Science. Vol. 74, nº 1905, 1930. p. 1-8.
- BOAS, Franz. **Race problems in America.** Science. Vol. 29, nº 732, 1909. p. 839-849.
- BOMFIM, Manoel. **A América Latina: males de origem.** Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008 [1905].
- BOSCHI, Renato Raul. **A arte da associação: política de base e democracia no Brasil.** Rio de Janeiro: Vértice, 1987
- BOSI, Alfredo. **A escravidão entre dois liberalismos.** Revista Estudos Avançados. Vol. 2, nº 3, 1988. p. 4-39
- BRAGA, Maria Lúcia de Santana & SILVEIRA, Maria Helena Vargas. **O Programa Diversidade na Universidade e a construção de uma política educacional anti-racista.** Brasília: Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, Unesco, 2007.
- BRINK, William & HARRIS, Louis. **The negro revolution in America.** New York: Simon and Schuster, 1965.
- BRINT, Steven & KARABEL, Jerome. **The diverted dream: community colleges and the promise of educational opportunity in America, 1900 – 1985.** New York & Oxford: Oxford University Press, 1989.
- BROOKS, Roy L. **Integration or separation? A strategy for racial equality.** Cambridge: Harvard University Press, 1996.
- BROWN, Michael. **Race, Money and the American Welfare State.** New York: Cornell University Press, 1999.

- BRUNS, Roger A. **A more perfect Union: the creation of the United States Constitution.** Washington, DC: National Archives and Records Administration by the National Archives Trust Fund Board, 1986.
- BUENO, Natália S. **Raça e comportamento político: participação, ativismo e recursos em Belo Horizonte.** Lua Nova, São Paulo, 85, 2012. p. 187-226
- BULLOCK, Henry Allen. **A history of negro education in the South: from 1619 to the present.** Cambridge: Harvard University Press, 1967.
- BURCH, Kerry. **“Forty Acres and a Mule” as a pedagogical motif.** Ohio Valley Philosophy of Education Society, 2008. p. 118-130.
- CABRAL, Paulo Eduardo. **O negro e a Constituição de 1824.** Revista de Informação Legislativa, janeiro a março, 1974. p. 69-74.
- CAMPBELL, James E. **Party systems and realignments in the United States, 1868-2004.** Social Science History, vol. 30, n.3. 2006. p. 359-386.
- CAMPOS, Luiz Augusto. **Socialismo moreno, conservadorismo pálido? Cor e recrutamento de candidaturas nas duas maiores cidades brasileiras.** IX Encontro da ABCP. Brasília, 2014.
- CAPOCCIA, Giovanni & KELEMEN, Daniel. **The study of critical junctures: theory, narrative, and counterfactuals in historical institutionalism.** World Politics, 59, 2007. p. 341-369.
- CARDOSO, Fernando Henrique. **Discurso de posse no Congresso Nacional.** Brasília, DF, 1º de janeiro de 1995.
- CARMICHAEL, Stokely & HAMILTON, Charles V. **The Black Power: the politics of liberation.** Harmondsworth: Penguin, 1967.
- CARMINES, Edward G. & STIMSON James A. **The politics of race: of Roosevelt to Reagan.** In *Issue evolution: race and transformations of American politics.* Princeton University Press, New Jersey. 1989. p. 27-64
- CARNEIRO, Sueli. **Estratégias legais para promover a justiça social.** In. GUIMARÃES, Antônio Sérgio & HUNTLEY, Lynn. *Tirando a máscara: ensaios sobre o racismo no Brasil.* São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho.** Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 11ª edição, 2008a.
- CARVALHO, José Murilo de. **A construção da ordem: a elite política imperial. Teatro das sombras: a política imperial.** Rio de Janeiro: 4ª edição, Civilização Brasileira, 2008.
- CASHMORE, Ellis. **Institutional racism.** In CASHMORE, Ellis, *Encyclopedia of race and ethnic studies.* London: Taylor & Francis, 2004.
- CASTRO, Jorge Abrahão & CARDOSO JR., José Celso. **Políticas sociais no Brasil: gasto social do governo federal de 1988 a 2002.** In JACCOUD, Luciana (org). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo.* Ipea: Brasília, 2009. p. 261-318.
- CASTRO, Mônica M. M. **Raça e comportamento político.** Dados, vol. 36, n. 3, 1993, p. 469-491.
- CAVALCANTE, José Luiz. **A lei de terras de 1850 e a reafirmação do poder básico do Estado sobre a terra.** Revista do Arquivo Público do Estado de São Paulo, n.2, 2005, p. 1-7.

CEERT - Centro de Estudos das Relações de Trabalho e Desigualdade. **Estatuto da Igualdade Racial: Nova Estatura para o Brasil. Brasília: 2012**

CÉSAR, Benedito Tadeu. **PT: a contemporaneidade possível – base social e projeto político (1980-1991)**. Porto Alegre: Ed. Univesidade/UFRGS, 2002.

CHALHOUB, Sidney. **A força da escravidão: ilegalidade e costume no Brasil oitocentista**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

CHINEN, Nobuyoshi. **O papel do negro e o negro no papel: representação e representatividade dos afrodescendentes nos quadrinhos brasileiros**. Tese apresentada ao Programa de Ciência da Comunicação da Escola de Comunicação e Artes da Universidade de São Paulo, 2013.

CHRISTILLINO, Cristiano Luís. **Litígios ao sul do Império: a Lei de Terras e a consolidação política da Coroa no Rio Grande do Sul (1850-1880)**. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal Fluminense como requisito parcial para a obtenção do grau de doutor em História. 2010.

CISNEROS, Henry G. **From despair to hope: hope VI and the new promise of public housing in America's cities**. Whashington D. C.: Brookings Intitutions Press, 2009

CLEMENS, Elisabeth & James M. COOK. **Politics and institutionalism: explaining durability and change**. Annu. Ver. Sociol. 25, 1999. p. 441-466.

CLEMENS, Elisabeth & SCHNEIBERG, Marc. **The typical tools for the job: research strategies in institutional analysis**. Sociological Theory: American Sociological Association, 2006. p. 195-227.

CLEMENS, Elisabeth S. **Organizational repertoires and institutional change: women's groups and the transformation of U.S. politics, 1890-1920**. The American Journal of Sociology, vol. 98, n.4, 1993. p. 755-798.

CLEMENTS, Kendrick. **The Presidency of Woodrow Wilson**. Kansas: University of Kansas Press, 1992.

CLIFT, Virgil A. **educating the American negro**. In. DAVIS, John P (org). The american negro: reference book. New Jersey: Englewwod Cliffs, 1966. p. 360-395.

COHEN, Carl & STERBA, James. **Affirmative action and racial preference: a debate**. Oxford: Oxford University Press, 2003.

COLLIER, Ruth Berins & COLLIER, David. **Shaping the political arena: critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in latin America**. New Jersey: Princeton University Press, 1991.

CONLEY, Dalton. **Being Black, living in the red: race, wealth, and social policy in America**. Berkeley, Los Angeles, London: University California Press, 1969.

CONRAD, Robert. **Os últimos anos da escravatura no Brasil: 1850-1888**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.

CONTINS, Marcia & SANTANA, Luiz Carlos. **O movimento negro e a questão da ação afirmativa**. Estudos Feministas. 209, n.1. 1996. p. 209-220.

COSTA, Emília Viotti da. **Da Monarquia à República: momentos decisivos**. São Paulo: editora da UNESP, 6ª edição, 1999.

COSTA, Emília Viotti da. **Da senzala à colônia**. São Paulo, 1966.

COSTA, Lucas Sales da. **As políticas compensatórias como instrumento da democratização dos direitos sociais: ações afirmativas e sua perspectiva constitucional.** Revista dos Juizados Especiais. Ano XV, nº XXXVI, 2014. p. 15-20.

COSTA, Lucas Sales da. **As políticas compensatórias como instrumento da democratização dos direitos sociais: ações afirmativas e sua perspectiva constitucional.** Revista dos Juizados Especiais. Ano XV, nº XXXVI, 2014. p. 15-20.

COSTA, Mariana Barbosa Carvalho da. **Golpe parlamentar da Maioridade: contrução da ordem imperial.** XIV Encontro Regional da ANPUH-RIO, Rio de Janeiro, 2010. p. 1-11.

Costa, Sérgio. **A construção sociológica da raça no Brasil.** Estudos Afro-Asiáticos, Ano 24, nº 1, 2002. p. 35-61.

COSTA, Sérgio. **A mestiçagem e seus contrários – etnicidade e nacionalidade no Brasil Contemporâneo.** Tempo Social. Revista de Sociologia da USP, 13(1). São Paulo, 2001. p.143-158.

COSTA, Sérgio. **Desigualdades, interdependências e afrodescendentes na América Latina.** Tempo Social, Revista de Sociologia da USP, v. 24, n. 2, 2012. p. 123-145.

COSTA, Sérgio. **Direitos Humanos e anti-racismo no mundo pós-nacional.** Revista Novos Estudos, nº 68, 2004. p. 23-37.

COSTA, Sérgio. **Muito além da mestiçagem: anti-racismo e diversidade cultural nos governos Lula.** Ciências Sociais Unisinos, Vol. 46, n.3, São Leopoldo, 2010a. p. 277-287

COSTA, Sérgio. **Política, esfera pública e novas etnicidades.** Revista Internacional interdisciplinar interthesis, 2005.

COSTA, Sérgio. **Unidos e iguais? Anti-racismo e solidariedade no Brasil contemporâneo.** Pensamento Iberoamericano (1), 2007. p. 231-250.

COUNTRYMAN, Matthew J. **Race and politics since 1933.** In Michael Kazin. The Princeton Encyclopedia of American Political History. Vol. 2, Princeton: Princeton University Press, 2010. p. 634-652.

CRUZ, Mariléia dos Santos. **Uma abordagem sobre a história da educação dos negros.** In ROMÃO, Jeruse (org). *História da educação do negro e outras histórias.* Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2005. p. 21-34.

DAFLON, Verônica Toste, FERES JUNIOR, João, MORATELLI, Gabriela. **Levantamento das políticas de ação afirmativa 2014: evolução temporal e impacto da Lei nº 12.711 sobre as universidades federais.** São Paulo; Rio de Janeiro: IESP-UERJ; Gemaa – Grupos de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa, nº 4, 2014.

DAFLON, Verônica Toste, FERES JÚNOR, Joao & AUGUSTO, Luiz. **Ações afirmativas raciais no ensino superior público brasileiro: um panorama analítico.** Cadernos de Pesquisa, vol. 43, no. 148, 2013. p. 302-327.

DANIEL, G. Reginald. **Race and multiraciality in Brazil and the United States: converging paths?** Pennsylvania: The Pennsylvania University Press, 2006.

DÁVILA, Jerry. **Diploma de brancura: política social e racial no Brasil – 1917-1945.** São Paulo: Editora Unesp, 2006.

DAVIS, David Brion. **Impact of the French and Haitian Revolutions.** In *Inhuman Bondage: the rise and fall of slavery in the New World*. David Brion Davis. Oxford e New York: Oxford University Press, 2006. p. 157-174.

DAVIS, David Brion. **Inhuman Bondage: the rise and fall of slavery in the New World.** Oxford e New York: Oxford University Press, 2006a.

DAVIS, David Brion. **O problema da escravidão na cultura ocidental.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

DAVIS, James F. **Who is black? One nation's definition.** Pennsylvania: Pennsylvania State University Press: 1998.

DEGLER Carl N. **Nem preto nem branco: escravidão e relações raciais no Brasil e nos Estados Unidos.** Rio de Janeiro: Ed. Labor do Brasil, 1976.

DELGADO, Guilherme C. **A questão agrária no Brasil, 1950-2003.** In Luciana Jaccoud (org). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005a. p. 51-90.

DELGADO, Guilherme C. **O setor de subsistência na economia brasileiro: gênese histórica e formas de reprodução.** In Luciana Jaccoud (org). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005. p. 19-50.

DIAS, Lucimar Rosa. **Quantos passos já foram dados? A questão de raça nas leis educacionais – da LDB de 1961 à Lei 10.639, de 2003.** In ROMÃO, Jeruse (org). *História da educação do negro e outras histórias*. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2005. p. 49-64.

DOIMO, Ana Maria. **A vez e o voz do popular – movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70.** Rio de Janeiro, Editora: Relume Dumará, 1995.

DOLHNIKOFF, Miriam. **O lugar das elites regionais.** São Paulo: Revista USP, n° 58, 2003. p. 116-133.

DOMINGUES, Petrônio. **Movimento Negro Brasileiro: alguns apontamentos históricos.** Revista Tempo [online]. 2007, vol.12, n.23, pp. 100-122.

DOMINGUES, Petrônio. **O recinto sagrado: educação e anti-racismo no Brasil.** Cadernos de Pesquisa, vol. 39, n° 138, 2009. p. 963-994.

DOMINGUES, Petrônio. **Uma história não contada: negro, racismo e branqueamento em São Paulo no pós-abolição.** São Paulo: Editora Senac, 2004.

DRESCHER, Seymour **Abolição brasileira em perspectiva comparativa.** Revista de História Social: Campinas, n° 2, 1995, p. 115-162.

DRESCHER, Seymour **Abolição: uma história da escravidão e do antiescravismo.** São Paulo: Editora Unesp, 2011;

DU BOIS, W. E. B. **Education and work.** In. APTHKER, Herbert (org). *The education of Black people: tem critiques, 1906-1960.* By W. E. B. Du Bois. New York and London: Monthly Review Press, 1975, [1930]. p. 61-82.

DU BOIS, W. E. B. **The Negro commom school.** Atlanta: Atlanta University Press, 1901.

DU BOIS, W.E.B. **The Philadelphia negro: a social study.** Pennsylvania: University of Pennsylvania Press, [1899], 1996.

- DUBOIS, Laurent. **Avengers of the new world: the story of the haitian revolution.** Cambridge, Massachusetts, London: The Belknap Press of Harvard University Press, 2004.
- DUBOIS, Laurent. **Avenging America: the politics of violence in the Haitian Revolution.** In GEGGUS, David Patrick & FIERING, Norman (orgs). *The world of the Haitian Revolution.* Indiana: Indiana University Press, 2009. p. 11-123
- DUDZIAK, Mary L. **Cold War Civil Rights: race and the image of American democracy.** Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2000
- EADS, J. K. **The negro in Brazil.** The Journal of Negro History. Vol. 21, nº 4, 1936. p. 365-375.
- EDLING, MAX M. **Constitution Federal.** In Michael Kazin (org), The Princeton Encyclopedia of American Political History. New Jersey: Princeton University Press. Vol. 1, 2010. p.-198-206.
- ELRICK, John. **The impact of the Haitian Revolution on the United States: an historiographical essay.** Journal of the History Students at San Francisco State University. Vol. XIX, 2010. p. 103-105
- ESTANISLAU, Bárbara; GOMOR, Eduardo & NAIME. **A inserção dos negros no serviço público federal e as perspectivas de transformação a partir da lei de cotas.** VIII Congresso CONSAD de Gestão Pública, maio, 2015.
- EVANS, Geoffrey & NORRIS, Pippa. **Introduction: understanding electoral change.** In Geoffrey Evans & Pippa Norris Pippa. *Critical elections: British parties and voters in long-term perspective.* London: Sage Publications. 1999. p. 19-40.
- EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D. & SKOCPOL, T. (Orgs). **Bringing the State back in.** Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- EVERSLEY, Carlton A. G. **African Methodist Episcopal (AME) Church.** In Kofi Lomotey (org). Encyclopedia of african american education. London: A SAGE Reference Publication, 2010. p. 33-36
- FARAH, Marta Ferreira Santos. **Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo.** Revista de Administração Pública, 35(1), 2001. p. 119-144.
- FAUST, Drew Gilpin. **The creation of Confederate Nationalism: ideology and identity in the Civil War South.** Louisiana: Louisiana State University Press, 1988.
- FAUSTO, Boris (org). **História Geral da Civilização Brasileira. O Brasil Republicano – Estrutura de poder e economia (1889-1930).** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, Tomo III. Vol. 8, 8ª edição, 2006.
- FEINSTEIN, Briand D. & SCHICKLER, Eric. **Platforms and partners: the civil rights realignment reconsidered.** Studies in American Political Development, n. 22. 2008. p. 1-31
- FERES JÚNIOR, João et al. **O impacto da Lei nº 12.711 sobre as universidades federais.** Gemaa: Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa. IESP: Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Rio de Janeiro, 2013
- FERES JÚNIOR, João. **Comparando justificações das políticas de ação afirmativa: Estados Unidos e Brasil.** Estudos Afro-Asiáticos, vol. 29, 2007. p. 63-84.
- FERES JÚNIOR, João. **O combate à discriminação racial nos Estados Unidos: um estudo histórico comparado da atuação dos três poderes.** Revista Sociedade em Estudos. Curitiba. Vol. 2, n. 2. 2007a. p. 53-61.
- FERNANDES, Florestan. **A integração dos negros na sociedade de classes. No limiar de uma nova era.** São Paulo, vol. 2. Editora Globo: 2008.

- FERNANDES, Florestan. **A integração dos negros na sociedade de classes: ensaio de interpretação sociológica**. São Paulo, vol. 1, 3ª edição, Editora Globo: 1965.
- FERNANDES, Florestan. **O negro no mundo dos brancos**. São Paulo, 2ª edição, Global Editora, 2007.
- FERNANDES, Florestan. **O protesto negro**. Revista São Paulo em Perspectiva. Vol. 2, n. 2, 1988.
- FINKELMAN, Paul. **Black codes**. In. MOORE, John Hartwell (org). Encyclopedia of race and racism. vol. 1. New York: Thomson & Gale, 2008a. p. 185-189
- FINKELMAN, Paul. **Defending slavery: proslavery Thought in the Old South: A brief history with documents**. Boston: Bedford St. Martin, 2003.
- FINKELMAN, Paul. **Dred Scott v Sandford**. In. MOORE, John Hartwell (org). Encyclopedia of race and racism. New York: Thomson & Gale, 2008. p. 415-419
- FISCHER, Sibylle. **Modernity Disavowed: Haiti and the Cultures of Slavery in the Age of Revolution**. Durham: Duke University Press, 2004
- FLEMING, G. James. **The negro in American politics: the past**. DAVIS, John P (org). The american negro: reference book. New Jersey: Englewood Cliffs, 1966. p. 414-430.
- FLEMING, Walter L. **Forty acres and a mule**. The North American Review, vol. 182, nº 594. 1906. p. 721-737.
- FOGEL, Robert William. **The rise and fall of American slavery: Without consent or contract**. New York: W. W. Norton & Company, 1989.
- FONER, Eric. **Reconstruction: America's unfinished Revolution (1863-1877)**. New York: Harper & Row, 1988.
- FONER, Eric. **Rights and the Constitution in Black life during the Civil War and Reconstruction**. The Journal of American History, vol. 74, n. 3, 1987. p. 863-883.
- FONNER, Eric. **Nada além da liberdade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- FOWLER, John D. **Presidential Reconstruction**. In ZUCZEK, Richard (org). Encyclopedia of the reconstruction era. Vol. 1 e 2. Greenwood: Greenwood Press, 2006. p. 489-497.
- FRANKLIN, John Hope & MOSS Jr., Alfred A. **Da escravidão à liberdade: a história do negro norte-americano**. Rio de Janeiro: Edito Nórdica LTDA, 1989.
- FRANKLIN, John Hope. **From slavery to freedom**. New York: Alfred E. Knopf, 1947.
- FREEMAN, Richard B. **Changes in the labor market for black Americans, 1948-1972**. Brookings Papers on Economic Activity, vol. 4(1), 1973. p. 67-131.
- FREYRE, Gilberto. **Casa grande & senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal**. 48ª edição. São Paulo: Global Editora, 2003 [1933].
- FREYRE, Gilberto. **Interpretação do Brasil – aspectos da formação social brasileira como processo de amalgamento de raças e culturas**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001 [1947].
- FREYRE, Gilberto. **Sobrados e mucambos: decadência do patriarcado rural no Brasil**. São Paulo: Companhia Editora Nacional. vol. 64, série 5ª, Brasileira, 1936.
- FRYMER, Paul. **Uneasy alliances: race and party competition in America**. New Jersey: Princeton University Press, 1999.

- GAINES, Crystal Alesia. **Adams versus Richardson**. In LIMOTÉY, Kofi. *Encyclopedia of african american education*. 2010. p. 10-12.
- GARRISON, William Lloyd. **The abolitionists and their relations to the war**. Paper, 1862, p. 31-78
- GEGGUS, David Patrick & FIERING, Norman (orgs). **The world of the Haitian Revolution**. Indiana: Indiana University Press, 2009.
- GEGGUS, David Patrick (org). **The Impact of the Haitian Revolutionary in the Atlantic World**. Columbia: The University of South Carolina Press, 2001
- GEGGUS, David Patrick. **Haitian Revolutionary Studies**. Indiana: Indiana University Press, 2002.
- GENOVESE, Eugene D. **From rebellion to revolution: afro-american slave revolts in the making of the modern world**. Louisiana: Louisiana State University Press / Baton Rouge, 1979.
- GESCHWENDER, James A. **Desegregation, the educated negro, and teh future of social protest in the South**. Sociological Inquiry, vol. 35, nº 1, 1965. p. 58-69.
- GINZBERG, Eli & HIESTAND, Dale L. **Employment patterns of negro men and women**. In. DAVIS, John P (org). *The american negro: reference book*. New Jersey: Englewood Cliffs, 1966. p. 205-250.
- GOMES, Flávio & SOARES, Carlos Eugênio . **Sedições, haitianismo e conexões no Brasil escravista: outras margens do Atlântico negro**. Novos Estudos, n. 63, 2002. p. 131-144.
- GOMES, Flávio. **Experiências transatlânticas e significados locais: ideias, temores e narrativas em torno do Haiti no Brasil escravista**. Revista Tempo, nº 13, 2002. p. 209-246.
- GOMES, Joaquim Barbosa. **Ação afirmativa e o princípio constitucional da igualdade**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- GOMES, Joaquim Barbosa. **O uso da lei no combate ao racismo: direitos difusos e as ações civis públicas**. In GUIMARAES, Antonio Sérgio Alfredo; HUNTLEY, Lynn. *Tirando a máscara: ensaios sobre o racismo no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- GOMES, Joaquim Benedito Barbosa & SILVA, Fernanda Duarte Lopes Lucas. **As ações afirmativas e os processos de promoção da igualdade efetiva**. In Seminário Internacional “As minorias e o Direito”, Brasília: 2002.
- GOMES, Lilian Cristina Bernardo. **Justiça seja feita: direito quilombola ao território**. Tese de Doutorado apresentada no Programa de Pós-graduação do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, 2009.
- GOMES, Nilma Lino & JESUS, Rodrigo Ednilson de. E. **Panorama de implementação da Lei nº 10.639/2003: contribuições da pesquisa Práticas Pedagógicas de Trabalho com Relações Etnicorraciais na Escola**. In: SILVA, T. D.; GOES, F. L. (Org.). *Igualdade racial no Brasil: reflexões no Ano Internacional dos Afrodescendentes*. Rio de Janeiro: Ipea, 2013.
- GOMES, Nilma Lino. **Limites e possibilidade de implementação da Lei nº 10.639/2003 no contexto das políticas públicas em educação**. In: PAULA, M.; HEINRICH, R. (Org). *Caminhos convergentes: Estado e sociedade na superação das desigualdades raciais no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Boll; ActionAid, 2009a.
- GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. **A política de promoção aos direitos humanos no governo Lula**. Revista Debates, Dossiê os anos de Lula, Vol. 4, nº2, 2010.

- GORENDER, Jacob. **O épico e o trágico na história do Haiti**. Estudos Avançados, 18 (50), 2004. p. 295-302
- GOSSE, Dave S. A. **The impact of the Haitian Revolution on the Emancipation of Slavery in Jamaica**. Emancipation Commemoration Committee (Jamaica), 2005.
- GRAHAM, Richard. **Grã-Bretanha e o início da modernização no Brasil**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1973.
- GRIN, Monica . **Direito, opinião pública e racismo nos Estados Unidos e no Brasil: duas experiências de ações afirmativas**. Revista Espaço Acadêmico (UEM), v. 11, 2011. p. 1-11.
- GRIN, Mônica. **Auto-confrontação racial e opinião: o caso brasileiro e o norte-americano**. Interseções: Revista de Estudos Interdisciplinares, 6 (1), 2004. p. 95-117.
- GUIMARÃES, Alberto Passos. **Quatro séculos de latifúndio**. São Paulo: Editora Fulgor – Biblioteca dos Estados Brasileiros, 1964.
- GUIMARÃES, Antonio Sérgio Alfredo. **A questão racial na política brasileira (os últimos quinze anos)**. Tempo Social – Revista de Sociologia da USP, 13(2), 2001, p. 121-142.
- GUIMARAES, Antonio Sérgio Alfredo. **Classes, raças e democracia**. São Paulo: Editora 34, 2002.
- GUIMARAES, Antonio Sérgio Alfredo. **Combatendo o racismo: Brasil, África do Sul e Estados Unidos**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol. 14, n.39. 1999. p. 103-107.
- GUIMARAES, Antonio Sérgio Alfredo. **Democracia racial: o ideal, o pacto e o mito**. Revista Novos Estudos, nº 61, 2001. p. 147-162.
- GUIMARAES, Antonio Sérgio Alfredo. **Racismo e anti-racismo no Brasil**. São Paulo: Fundação de Apoio à Universidade de São Paulo, Ed. 34, 2005.
- GUZDA, Henry P. **Labor Department's first program to assist Black workers**. Monthly Labor Review, 1982. p. 39-44.
- HALL, Peter & TAYLOR, Rosemary. **As três versões do neo-institucionalismo**. Revista Lua Nova, n. 58, 2003.
- HALL, Peter & THELEN, Kathleen. **Institutional change in varieties of capitalism**. Socio-Economic Review, 7, 2009. p. 7-34
- HALL, Peter A. **Politics as a process structured in space and time**. For presentation at the Annual Meeting of the American Political Science Association. Washington, 2010.
- HALL, Peter. **Governing the economy: the politics of state intervention in Britain and France**. Oxford: Oxford University Press, 1986.
- HALL, Peter. **Historical institutionalism in rationalist and sociological perspective**. In Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power. Editado por James Mahoney e Kathleen Thelen. New York: Cambridge University Press, 2010a. p. 204-223
- HALL, Peter. **The movement from keynesianism to monetarism: institutional analysis and British economic policy in the 1970s**. In: STEINMO, Sven; THELEN, Kathlenn & LONGSTRETH, Frank. *Structuring politics – Historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge University Press, 1994. p. 90-113
- HANCHARD, Michael George. **Orpheus and power – The movimento negro of Rio de Janeiro and São Paulo, Brazil, 1945-1988**. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1994.

- HARVEY, Philip. **Learning from the New Deal**. Paper presented at the Human Rights in the US Conference. University of Connecticut Storrs, CT, 2010
- HASENBALG, CARLOS A. & SILVA, Nelson do Valle. **Raça e oportunidades educacionais no Brasil**. Cad. Pesq. São Paulo (73), 1990. p. 5-12.
- HASENBALG, Carlos A. **Entre o mito e os fatos: racismo e relações raciais no Brasil**. In Marcos Chor Maio e Ricardo Ventura Santos (orgs). Raça, Ciência e Sociedade. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz/CCBB, 1996.p. 235-349.
- HASENBALG, Carlos A., SILVA, Nelson do Valle. **Relações raciais no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Rio Fundo Editora, 1992.
- HASENBALG, Carlos. **Discriminação e desigualdades raciais no Brasil**. 2º edição, Belo Horizonte: editora UFMG, 2005.
- HEILBORN, Maria Luiza; ARAÚJO, Leila; BARRETO Andréia (orgs.). **Gestão de políticas públicas em gênero e raça – GPP – GeR: Módulo IV**. Rio de Janeiro: CEPESC, 2011.
- HENRIQUE, Ricardo. **Raça & gênero nos sistemas de ensino: os limites das políticas universalistas em educação**. Brasília: Unesco, 2002.
- HERINGER, Rosana. **Um balanço de 10 anos de políticas de ação afirmativa no Brasil**. Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Sergipe, nº 24, 2014. p. 17-35
- HIERS, Wesley. **Party matters: racial closure in the nineteenth-century United States**. Social Science History, vol. 37, nº 2, 2013, p.255-308.
- HOBBSAWM, Eric. **Nations and nationalism since 1780**. 2ª edição, Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- HOFBAUER, Andreas. **Uma história de branqueamento ou o negro em questão**. São Paulo: Editora UNESP, 2006.
- HOFFMAN, Alexander Von. **A study in contradictions: the origins and legacy of the housing Act of 1949**. Housing Policy Debate, vol. 11, n. 2, 2000. p. 299-326.
- HOLLOWAY, Thomas H. **Imigrantes para o café: café e sociedade em São Paulo, 1886-1934**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.
- HUNT, Alfred N. **Haiti's influence on antebellum America: slumbering Volcano in the Caribbean**. Louisiana: Louisiana State University Press, 1988.
- IANNI, Octávio. **As metamorfoses do escravo**. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1962.
- IANNI, Octávio. **As metamorfoses do escravo: apogeu e crise da escravatura no Brasil meridional**. São Paulo: Hucitec, 1988.
- IANNI, Octávio. **Tipos e mitos do pensamento brasileiro**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 17, nº 49, 2002. p. 5-10.
- IBGE. **Síntese dos indicadores sociais – uma análise das condições de vida da população brasileira**. Brasília, 2015.
- IMMERGUT, Ellen M. **As regras do jogo: a lógica da política de Saúde na França, na Suíça e na Suécia**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, nº 30, 1996. p. 139-166.

IMMERGUT, Ellen M. **Institutional constrains on policy**. In: GOODIN, R.E.; REIN, M.; MORAN, M. (Edi.). *The Oxford handbook of Public Policy*. Oxford University Press, 2007. p. 557-571.

IMMERGUT, Ellen M. **O núcleo teórico do novo institucionalismo**. Políticas Públicas. Orgs Enrique Saraiva e Elisabete Ferranzi. Coletânea, Volume 1. Escola Nacional de Administração Pública. 2006. p. 155-195.

INEP. **Censo da educação superior, 2011**.

INEP. **Censo da educação superior, 2010 – resumo técnico**. Brasília: INEP, 2012.

IPEA. **Desigualdades raciais, racismo e políticas públicas: 120 anos após a abolição**. IPEA: Comunicado da presidência, nº 4, 2008. p. 1-16.

IPEA. **Igualdade Racial. Políticas Sociais: acompanhamento e análise**. Brasília, n. 20, 2012.

IPEA. **Igualdade Racial. Políticas Sociais: acompanhamento e análise**. Brasília, n. 22, 2014.

IPEA. **Igualdade Racial. Políticas Sociais: acompanhamento e análise**. Brasília, n. 23, 2015.

IPEA. **Igualdade Racial. Políticas sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 15, 2008.

IPEA. **Igualdade Racial. Políticas sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 12, 2006.

IPEA. **Igualdade Racial. Políticas Sociais: acompanhamento e análise**. Brasília, n. 7, 2003.

IPEA. **Igualdade Racial: Políticas sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 21, 2013

IZECKSOHN, Vitor. **Escravidão, federalismo e democracia: a luta pelo controle do Estado nacional norte-americano antes da secessão**. Topoi: Rio de Janeiro, 2003, p.47-81.

JACCOUD, Luciana & BEGHIN, Nathalie. **Desigualdades raciais no Brasil: um balanço da intervenção governamental**. Brasília: Ipea, 2002.

JACCOUD, Luciana. **A construção de uma política de promoção da igualdade racial: uma análise dos últimos 20 anos**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2009.

JACCOUD, Luciana. **O combate ao racismo e à desigualdade: o desafio das políticas públicas de promoção da igualdade racial**. In THEODORO, Mário (org). *As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição*. IPEA: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2008. p. 131-166.

JACKSON, Thomas F. **From Civil Rights to Human Rights: Martin Luther King, Jr., And the Struggle for Economic Justice**. Philadelphia, PA: University of Pennsylvania Press, 2007.

JAMES, Cyril Lionel Robert. **The Black Jacobins: Toussaint L’Ouverture and the San Domingo Revolution**. New York: Vintage Books, 2ª edição, 1963.

JANCSÓ, István. **A sedução da liberdade: cotidiano e contestação política no final do século XVIII**. In SOUZA, Laura de Mello e (org). *História da vida privada no Brasil – cotidiano e vida privada na América portuguesa*. Vol. 1. São Paulo: Companhia das Letras, 1997. p. 387-438.

JEFFERSON, Thomas. **Notes on the state of Virginia**. Richmond: J. W. Randolph, 1953.

JENNINGS, James. **Tokenism**. In. CASHMORE, Ellis. *Encyclopedia of race and ethnic studies*. London: Routledge, 2004.

JOHN, PETER. **Ideas and interests; agenda and implementation: an evolutionary explanation of policy change in British local government finance.** British Journal of Politics and International relations. Vol 1, n 1, 1999. p. 39-62.

JOHN, Peter. **Institutional Approaches.** In JOHN, Peter, *Analysing Public Policy*. London – New York: Continuum, 1998. p. 38-JOHNSON III, Ollie A. **Black politics in Latin America: an analysis of national and transnational politics.** In. RICH, Wilbur C. (org). *African american perspectives on political science*. Philadelphia: Temple University Press, 2007.

JOHNSON III, Ollie A.. **Representação racial e política no Brasil: parlamentares negros no Congresso Nacional (1983-99).** Estudos afro-asiáticos, Rio de Janeiro, n. 38, 2000.

JONES, D. Marvin. **The Second Reconstruction: the modern era of civil right.** In MOORE, John Hartwell (org). *Encyclopedia of race and racism*. Vol. 1, New York: Thomson & Gale, 2008. p. 325-328.

JONES, James E. **The rise and fall of affirmative action.** In. Hill, H; JONES, J. (orgs). *Race in America: the struggle for equality*. Madison: University of Wisconsin Press, 1993.

JOSEPH, Celucien L. **“The Haitian Turn”: na appraisal of recent literary and historiographical works on the Haitian Revolution.** The Journal of Pan African Studies, vol. 5, nº6, 2012. p. 37-55.

JULIAN, Elizabeth K. **Fair housing and community development: time to come together.** Indiana Law Review, vol. 41: 555, 2008. p. 555-574

KALCKMANN, Suzana et al. **Racismo institucional: um desafio para a equidade no SUS?** Saúde Social, vol. 16, n. 2, 2007. p. 146-155.

KATZNELSON, Ira; GEIGER, Kim & KRYDER, Dainel. **Limiting liberalism: the Southern veto in Congress, 1933-1950.** Political Science Quarterly, 1993. p. 283-306.

KAZIN, Michael. **Democratic Party, 1800-2008.** In Michael Kazin (org), *The Princeton Encyclopedia of American Political History*. New Jersey: Princeton University Press. Vol. 1, 2010. p.227-231.

KECK, Margaret E. **PT: a lógica da diferença - O partido dos trabalhadores na construção da democracia brasileira.** São Paulo: Editio Ática, 2010.

KEER-RITCHIE, Jeffrey R. **Forty Acre, or, an Act of bad faith.** In *Redress for Historical injustices in the United States: on reparations for slavery, Jim Crow, and their legacies*. Michel T. Martin & Marilyn Yaquinto (orgs). Durham: Duke University Press, 2007. p. 222-237.

KELLOUGH, J. Edward. **Understanding affirmative action: politics, discrimination and the search for justice.** Washington: Georgetown University Press, 2006.

KERSTEIN, Robert J. **Affirmative action.** In CASHMORE, Ellis, *Encyclopedia of race and ethnic studies*. London: Taylor & Francis, 2004. p. 3-6.

KEY JR., Valdimer Orlando. **A theory of critical elections.** The Journal of Politics, vol. 17, n. 1. 1955. p. 3-18.

KEY JR., Valdimer Orlando. **Politics, parties e pressure groups.** Nova York: Thomas Y. Crowell Comapany, 5ª edição, 1964.

KEY JR., Valdimer Orlando. **Secular Realignment and the party system.** The Journal of Politics. Vol. 21, n. 2. 1959. p. 198-210.

KEYSSAR, Alexander. **The right to vote: the contested history of democracy in the United States.** New York: Basic Books, 2000.

- KING, Desmond S. & SMITH, Rogers M. **Racial orders in American political development.** American Political Science Review, vol. 99 n° 1, 2005. p. 1-19
- KING, Desmond. **Separate and unequal: Black americans and the US Federal Government.** Oxford. Oxford University Press, 1995.
- KINGDON, John W. **Agendas, alternatives, and public policies.** 2ª edição. Nova York: Longman, 1995. pp. 90-208.
- KINGDON, John W. **Como chega a hora de uma idéia.** In: FERRAREZI, E. & SARAIVA, E. (orgs). *Políticas públicas.* Brasília: ENAP, 2006. pp. 218-224.
- KLARMAN, Michael J. **From Jim Crow to Civil Rights: the Supreme Court and the Struggle for racial equality.** Oxford: Oxford University Press, 2004.
- KNUT, Bourquai. **Freshwater access from a human rights perspective: a challenge to international water and human rights Law.** Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2008.
- KOUSSER, Morgan. **The shaping of southern politics: suffrage restriction and the establishment of the One Party South – 1880 1910.** New Haven: Yale University Press, 1974.
- KOUSSER, Morgan. **The voting rights act and the two reconstructions.** Division of the Humanities and Social Sciences California Institute of Technology: Paper prepared for Delivery at Conference on the Twenty-fifth Anniversary of The Voting Rights Act of 1965, 1990.
- KOWARICK, Lúcio. **Trabalho e vadiagem: a origem do trabalho livre no Brasil.** Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2ª edição, 1994.
- LACERDA, João Baptista. **The metis or half-breeds, of Brazil.** In G. Spiller (org.). *Papers on Inter-Racial Problems Communicated to the First Universal Races Congress Held at the University of London.* Londres, 1911. p. 377-382.
- LAIER, Aline Cristina & Azevedo, Leonardo Cristina de. **A construção da ideia de identidade negra nacional – o movimento Black Power no Brasil.** IV Reunião Equatorial de Antropologia e XIII Reunião de Antropólogos do Norte e Nordeste. 04 a 07 de agosto de 2013.
- LAMB, Charles. M. **Housing segregation in suburban America since 1960 – presidential and judicial politics.** New York: Cambridge University Press, 2005.
- LAYTON, Azza Salama. **International pressure and the U.S. government's response to Little Rock.** The Arkansas Historical Quarterly. Vol. LXVI, n. 2, 2007. p. 243-257.
- LEAL, Victor Nunes. **Colonelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil.** 4ª Edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2012
- LEVI, Margaret. **A logic of institutional change.** In *The limits of rationality.* (orgs) Karen Schweers Cook e Margaret Levi. Chicago: University of Chicago, 1990. p. 402-418
- LEWIS, James R. **Affirmative action.** In LEWIS, James R. & SKUTSCH, Carl. *The human rights encyclopedia.* New York: Sharpe Reference, vol. 2, 2001. p. 596-597;
- LIBAL, Kathryn & HERTEL, Shareen (orgs.). **Human rights in the United States.** Cambridge: Cambridge University Press. 2011.
- LIEBERMAN, Robert C. **Legacies of slavery? race and historical causation in American political development.** Columbia University, mimeo, 2005. p. 1-22.

- LIEBERMAN, Robert C. **Race and the limits of Solidarity: American Welfare State development in comparative perspective.** In SCHRAM, S.F., SOSS, J. & FORDING, R. C. *Race and the politics of welfare reform.* Michigan: The University of Michigan Press, 2003.
- LIEBERMAN, Robert. **Ideas, institutions, and political order: explaining political change.** The American Political Science Review, vol. 96, n. 4, 2002. p. 697-712
- LIEBERSON, Stanley. **A piece of the pie: blacks and White immigrants since 1880.** Berkeley: University of California Press, 1980.
- LIMA, Nísia Trindade & HOCHMAN, Gilberto. **Condenado pela raça, absolvido pela medicina: o Brasil descoberto pelo movimento sanitaria da primeira República.** In Marcos Chor Maio e Ricardo Ventura Santos (orgs). *Raça, Ciência e Sociedade.* Rio de Janeiro: Editora Fiocruz/CCBB, 1996. p. 23-40.
- LIMA, Nísia Trindade. **Campo e cidade: veredas do Brasil moderno.** In BOTELHO, André & SCHWARCZ, Lília Moritz (orgs.). *Agenda brasileira: temas de uma sociedade em mudança.* São Paulo: Companhia das Letras, 2011. p. 68-79.
- LINEBAUGH, Peter. **“Todas as montanhas atlânticas estremeçeram”.** Revista Brasileira de História (São Paulo), nº 6, 1983-84.p. 7-46
- LIPSET, Seymour M. **Two Americas, two values systems: Black and White.** In SORENSEN, Aage; SPILERMAN, Seymour (orgs). *Social Theory and Social Policy: Essays in Honor of James S. Coleman.* Westport: Praeger, 1993. p. 202-232
- LOBO, Aristide. **Cartas do Rio - Acontecimento único.** Diário Popular, Rio de Janeiro: 15 de novembro de 1889.
- LÓPEZ, Laura Cecília. **O conceito de racismo institucional: aplicações no campo da saúde.** Interface – Comunicação, Saúde e Educação. V. 16, n. 40, 2012. p. 121-134.
- LOW, W. A. **The education of negroes viewed historically.** In Negro education in America. V. A. Clift et. al. (orgs.). New York: Harper & Row, 1962.
- LOWI, Theodore. **American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory.** *World Politics*, 16(4). 1964:677-715.
- MACHADO, Marta Rodrigues de Assis; SANTOS, Natália Neres da Silva & FERREIRA, Carolina Cutrupi. **Legislação antirracista punitiva no Brasil: uma aproximação à aplicação do direito pelos Tribunais de Justiça brasileiros.** Revista de Estudos Empíricos em Direito. Vol 2, nº 1, 2015. p. 60-92.
- MACHADO, Pereira Toledo. **Os abolicionistas brasileiros e guerra de secessão.** In Martha Abreu & Matheus Serva Pereira (orgs.). *Caminhos da liberdade: histórias da abolição e da pós-abolição no Brasil.* Niterói: PPGHistória – UFF, 2011. p. 10-28.
- MACLAURY, Judson. **To advance their opportunities: federal policies toward African Americans workers from Word War I to the Civil Rights Act of 1964.** Tennessee: University of Tennessee Libraries, 2008.
- MAGGIE, Ivonne. **Anti-Racismo Contra Leis Raciais.** Revista Interesse Nacional, Ano 1, n. 3, 2008.
- MAGNOLI, Demétrio. **Uma gota de sangue: história do pensamento racial.** Sao Paulo: Contexto, 2009.

- MAHONEY, James & RUESCHEMEYER, Dietrich. **Comparative historical analysis**. In MAHONEY, J. & RUESCHEMEYER, Dietrich (orgs). *Comparative historical analysis in the social sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. p. 3-40.
- MAHONEY, James & THELEN, Katheen. **A theory of gradual institutional change**. In Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power. Editado por James Mahoney e Kathleen Thelen. New York: Cambridge University Press, 2010. p. 1-37
- MAHONEY, James & VILLEGAS, Celso M. **Historical enquiry and comparative politics**. In BOIX, Carles & STOKES, Susan C. *The Oxford Handbook of Comparative Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2007. p. 74-89.
- MAHONEY, James. **Path dependence in historical sociology**. *Theory and society*. Vol. 29, nº 4, 2000. p. 507-548.
- MAIO, Marcos Chor & SANTOS, Ricardo Ventura (orgs.) **Cientificismo e antirracismo no Pós-2ª Guerra Mundial**. In Marcos Chor Maio e Ricardo Ventura Santos (orgs). *Raça como questão: história, Ciência e identidades no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz/FAPERJ, 2010. p. 145-170..
- MAIO, Marcos Chor. **O Projeto UNESCO e a agenda das Ciências Sociais no Brasil dos anos 40 e 50**. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 14, n. 41, 1999. 141-158.
- MALERBA, Jurandir. **O Brasil Imperial (1808-1889): Panorama da história do Brasil no século XIX**. Maringá: Eduem, 1999.
- MALHEIRO, Agostinho Marques Perdigão. **A escravidão no Brasil: ensaio histórico-jurídico-social**. Parte 1 – Direitos sobre os escravos e libertos. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1866.
- MARCH, J. OLSEN J. **Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política**. *Revista de Sociologia Política*, volume 16, n. 31, 2008. p. 121-142.
- MARCH, James G. & OLSEN, Johan P. **Rediscovering institutions: the organizational basis of politics**. New York: The Free Press, 1989.
- MARQUES, Carlos Eduardo & GOMES, Lílian. **A Constituição de 1988 e a ressignificação dos quilombos contemporâneos**. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 28, nº 81, 2013. p. 137-153.
- MARQUESE, Rafael de Bivar. **A dinâmica da escravidão no Brasil: resistência, tráfico negro e alforrias, séculos XVII a XIX**. *Novos Estudos*, nº 74, 2006. p. 107-123
- MARQUESE, Rafael de Bivar. **Governo dos escravos e ordem nacional: Brasil e Estados Unidos – 1820-1860**. In JANCSÓ, István (org). *Brasil: formação do Estado e da Nação*. São Paulo: editora Hucitec, 2003. p.251-266.
- MARTIN, Philip & MIDGLEY, Elizabeth. **Immigration to the United States**. Vol. 54, nº 2, 1999. p.1-45.
- MARTINS, Carlos Benedito. **O ensino superior brasileiro nos anos 1990**. *São Paulo em Perspectiva*, 14(1), 2000. p. 41-60.
- MARTINS, Sérgio da Silva. **Ação afirmativa e desigualdade racial no Brasil**. *Estudos Feministas*, Ano 4, 1996. p. 202-208.
- MARUYAMA, Geoffrey et. al. **Does diversity make a difference? Three research studies on diversity in college classrooms**. Washington D.C: American Council on Education, 2000.

- MARX, Anthony. **Making race and nation. A comparison of south Africa, the United States, and Brazil.** Cambridge University Press. 1998.
- MATTHEWS, Donald R. & PROTHRO James W. **Negroes and the new southern politics.** New York, Harcourt, Brace & World, 1966.
- MATTHEWSON, Tim. **Jefferson and Haiti.** The Journal of Southern History, vol. 61, nº 2, 1995. p. 209-248.
- McADAM, Doug. **Political process and the development of black insurgency.** Chicago: University of Chicago Press. 1982.
- McADAM, DOUG. **Tactical innovation and the pace of insurgency.** American Sociological Review, vol.48, 1983. p.735-754.
- McADAM, Doug. **The political process model.** In. BUECHLER, Steven M. & CYLKE, F. Kurt. Social Movements – perspectives and issues. London – Toronto, Mayfield Publishing Company, 1996. p. 172-192.
- McADAM, Dough. **Political Process and the Development of Black Insurgency, 1930-1970.** Chicago: The University of Chicago Press, 2ª edição, 1999.
- MEIER, August & RUDWICK, Elliott. **From plantation to Gheto.** New York: Farrar, Straus and Giroux, 1976.
- MENEGUELLO, Raquel. **PT: a formação de um partido – 1979 – 1982.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- MENEZES, Paulo Lucena de. **A ação afirmativa (affirmative action) no direito norte-americano.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001.
- MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. **Público e privado na política de assistência à saúde no Brasil. Atores, processos e trajetórias.** Rio de Janeiro, Editora Fiocruz. 2007.
- MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. **Público e privado na política de assistência à saúde no Brasil. Atores, processos e trajetórias.** Tese apresentada ao Curso de Doutorado em Ciências Humanas – Sociologia e Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, 2003.
- MEYERSON, Martin & BANFIELDS, Edward. **Politics, Planning, and the Public Interest: The Case of Public Housing in Chicago.** New York: Free Press, 1955.
- MILLER, Gary & SCHOFIELD, Norman. **Activists and partisan realignment in the United States.** American Political Science Review, vol. 97, nº 2. 2003. p. 245-260.
- MILLER, William Lee. **Arguing about slavery: the great battle in the United States Congress.** New York: Alfred A. Knopf, 1996
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Reuni: Reestruturação e expansão das Universidades Federais – Diretrizes Gerais**”. Documento Elaborado pelo Grupo Assessor nomeado pela Portaria nº 552 SESu/MEC, de 25 de junho de 2007, em complemento ao art. 1º §2º do Decreto Presidencial nº 6.096, de 24 de abril de 2007.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO E DO EMPREGO. **Promoção de Igualdade de Oportunidades e de Combate à Discriminação no Trabalho, Brasília, 2006**

MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO (MPT). **Coordenadoria Nacional de promoção de igualdade de oportunidades e eliminação da discriminação no trabalho – coordigualdade – Relatório de Atividades.** 2009.

MIRANDA DE SÁ, Dominichi. **A voz do Brasil: Miguel Pereira e o discurso sobre o “imenso hospital”.** História, Ciências, Saúde. Manguinhos, vol. 16, 2009. p. 333-348.

MOEHLECKE, Sabrina. **Ação afirmativa no ensino superior: entre a excelência e a justiça social.** Educação e Sociedade, vol. 25, 2004. p. 757-776.

MOTT, Luiz. **A revolução dos negros do Haiti e o Brasil.** In: Escravidão, homossexualidade e demonologia. São Paulo: Ícone, 1988.

MOTTA, Márcia Maria Menendes. **Nas fronteiras do poder: conflito de terra e direito à terra no Brasil do século XIX.** Rio de Janeiro: Vício de Leitura, 1998.

MOURA, Carlos. **20 anos de história.** Revista Palmares: Cultura afro-brasileira. Ano IV, nº 4, 2008. p. 8-15.

MOURA, Clóvis. **Sociologia do negro brasileiro.** São Paulo: Ática, 1988.

MOURA, Glória. **Negro, Sociedade, Constituinte.** Revista São Paulo em Perspectiva, 2(2), 1988. p. 64-68.

MUNANGA, Kabengele (org). **Superando o racismo no escola.** Brasília: Secad, 2005.

MUNANGA, Kabengele. **Algumas considerações sobre ‘raça’ , ação afirmativa e identidade negra no Brasil: fundamentos antropológicos.** Revista USP, São Paulo, n. 68, 2006. p. 46-57.

MUNANGA, Kabengele. **Apresentação.** In: MUNANGA, Kabengele (Org.). *Superando o racismo na escola.* 2. ed. Brasília: MEC, 2001.

Myrdal, G. **An American Dilemma: the negro problem and modern democracy.** New York: Harper & Brothers Publishers, 1944.

NABUCO, Joaquim. **O abolicionismo.** Brasília: edições do Senado Federal, vol. 7, (1883) 2003.

NARDULLI, Peter F. **The concept of a critical realignment, electoral behavior, and political change.** The American political Science Review. Vol. 89, n. 1. 1995. p. 10-22

NASCIMENTO, Washington Santos. **“São Domingos, o grande São Domingos”: repercussões e representações da Revolução Haitiana no Brasil escravista (1791-1840).** Revista Dimensões, vol. 21, 2008. p. 125-142.

NORTH, Douglas. **Institutions and their consequences for economic performance.** In *The limits of rationality.* (orgs) Karen Schweers Cook e Margaret Levi. Chicago: University of Chicago, 1990a. p. 383-401

NORTH, Douglass C. **Institutions, intitutional change and economic performance.** New York: Cambridge University Press. 1990.

NYE, Russel B. **Fettered freedom: civil liberties and the slavery controversy – 1830-1860.** Michigan: The Michigan State University Press, 1963.

OLIVEIRA, Cloves Luiz Pereira. **O negro e o poder no Brasil: uma proposta de agenda de pesquisa.** Cadernos CRH, Salvador, n. 36, 2002. p. 49-67.

OLIVEIRA, Laiana Iannes. **A Frente Negra Brasileira: política e questão racial nos anos 1930.** Dissertação apresentada no Instituto de Filosofia e Ciências Sociais do Programa de Pós Graduação em História da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2002a.

OLIVEIRA, Marília. **Cotas nas Universidades.** Revista Palmares: Cultura afro-brasileira. Ano IV, nº 4, 2008. p. 45-49.

OLIVEN, Arabela Campos. **Ações afirmativas, relações raciais e política de cotas nas universidades: Uma comparação entre os Estados Unidos e o Brasil.** Revista Educação, ano XXX, nº 1 (61), 2007. p. 29-51.

OPPENHEIMER, David Benjamin. **Understanding affirmative action.** Hastings Constitutional Law Quarterly, vol. 23:291, 1996. p. 921-997.

ORFIELD, Gary. **Race and the liberal agenda: the loss of the integrationist dream, 1965–1974.** In: WEIR, Margaret; ORLOFF, Ann Shola & SKOCPOL, Theda. *The politics of social policy in the United States.* New Jersey: Princeton University Press, 1988. p. 313-355

ORLOFF, Ann Shola. **The political origins of America's Belated Welfare State.** In WEIR, Margaret; ORLOFF, Ann Shola & SKOCPOL, Theda. *The politics of social policy in the United States.* New Jersey: Princeton University Press, 1988. p. 37-80.

OTT, Thomas, O. **The Haitian Revolution, 1789-1804.** Knoxville: University of Tennessee Press, 1973.

PAIVA, Angela Randolpho & ALMEIDA, Lady Christina. **Mudança no campus: falam os gestores das universidades com ação afirmativa.** ”. In. PAIVA, Angela Randolpho (org.) *Entre dados e fatos: ação afirmativa nas universidades públicas brasileiras.* Rio de Janeiro: PUC-Rio, Pallas Ed, 2010.

PAIXÃO, Marcelo & CARVANO, Luiz M. **Relatório anual das desigualdades anuais no Brasil, 2007-2208.** Rio de Janeiro: Editora Geramond LTDA, 2008.

PAIXÃO, Marcelo & GOMES, Flávio. **Razões afirmativas: pós emancipação, pensamento social e a construção das assimetrias raciais no Brasil.** In MANDARINO, A. C. S. & GOMBERG, E. *Racismo: olhares plurais.* Salvador: EDUFBA, 2010.

PAIXÃO, Marcelo & GOMES, Flávio. **Razões afirmativas: relações raciais, pós-emancipação e história.** Revista Interesse Nacional, Ano 1, n. 3, 2008.

PAIXÃO, Marcelo et. al. **Relatório Anual das Desigualdades Raciais no Brasil; 2009-2010.** Rio de Janeiro: Editora Geramond Universitária, 2010.

PARKER, Lynette. **Affirmative action.** In LIMOTEY, Kofi. *Encyclopedia of african american education.* 2010. p. 16-20.

PARRON, Tâmis Peixoto. **A política da escravidão no Império do Brasil, 1826-1865.** São Paulo: Universidade de São Paulo – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas: Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História Social, 2009.

PARRON, Tâmis; YOUSSEF, Alain, & ESTEFANES, Bruno Fabris. **Vale expandindo: contrabando negro e a construção de uma dinâmica política nacional no Império do Brasil.** Almanack Guarulhos, nº 07, 2014. p.137-159

PARSONS, Talcott. **Introduction: Why “Freedom Now” not yesterday?** In CLARK, Kenneth B. & PARSONS, Talcott (orgs). *The negro American.* Boston. Beacon Press. 1967. p. 19-25.

PEMPEL, T. J. **Regime shift: comparative dynamics of the Japanese Political Economy.** Ithaca, New York: Cornell University Press, 1988.

PETERS, Guy & PIERRE, Jon. **Institutions and time: problems of conceptualization and explanation.** *Journal of Public Administration Research and Theory*, n.8, 1998, p.565-583.

PETERS, Guy; PIERRE, Jon & KING, Desmond S. **Political conflict in historical institutionalism.** *The Journal of Politics*, vol. 67, n. 4, 2005. p.1275-1300.

PHILLIPS, Coretta. **Institutional racism and ethnic inequalities: an expanded multilevel framework.** *Journal of Social Policy*, 40(01), 2011. p. 173-192.

PIERSON, Donald. **Branços e pretos na Bahia. Estudo de contacto racial.** São Paulo: Companhia Editora Nacional, Brasileira, Série 5ª, vol. 241, 1945 [1942].

PIERSON, Paul & SKOCPOL, Theda. **Historical institutionalism in contemporary political science.** In *Political science: state of the discipline*, Ed. Ira Katnelson e Helen V. Milner. New York: W.W Norton & company, 2002. p. 693-721.

PIERSON, Paul. **Big, slow-moving, and ... invisible – macrosocial process in the study of comparative politics.** In MAHONEY, J. & RUESCHEMEYER, Dietrich (orgs). *Comparative historical analysis in the social sciences.* Cambridge: Cambridge University Press, 2003. p. 177-207.

PIERSON, Paul. **Increasing Returns, path dependence, and the study of politics.** *American Political Science Review*. Vol. 94, n.2, 2000. p. 251-267.

PIERSON, Paul. **Politics in time – history, institutions, and social analysis.** New Jersey: Princeton University Press, 2004

PIERSON, Paul. **Public policy as institutions.** In *Rethinking political institutions.* Ian Shapiro, Stephen Skowronek & Daniel Galvin (org). London: New York University Press, 2006. p. 114-131.

PIERSON, Paul. **When effect becomes cause – policy feedback and political change.** *World Politics*, n. 45, 1993. P. 595-628.

PINHEIRO, Marcos Sorrilha. **Thomas Jefferson: escravidão e liberdade na independência do Haiti (1791-1806).** Anais do XI Encontro Internacional da ANPHLAC, Rio de Janeiro, 2014. p. 1-14.

PIOVESAN, Flávia & GUIMARÃES, Luis Carlos Rocha. **Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial**”. In, *Direitos Humanos: construção da liberdade e da igualdade.* São Paulo: Centro de Estudos, 1998.

PIOVESAN, Flávia. **Direito Internacional dos Direitos Humanos e Igualdade étnico-racial.** In PIOVESAN, Flávia & SOUZA, Douglas Martins. *Ordem Jurídica e igualdade étnico-racial.* Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008. p. 19-58.

PIROLA, Ricardo Figueiredo. **A lei de 10 de junho de 1835: justiça, escravidão e pena de morte.** Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, para obtenção do título de Doutor em História, na área de concentração História Social, 2012.

PIVEN, Francis. **Why welfare is racist.** In In SCHRAM, S.F., SOSS, J. & FORDING, R. C. *Race and the politics of welfare reform.* Michigan: The University of Michigan Press, 1996.

PNUD – Brasil. **Relatório de desenvolvimento humano: racismo, pobreza e violência.** 2005.

PNUD. **Programa de Combate ao Racismo Institucional: componente saúde.** Boletim Eletrônico, n. 3, maio – junho, 2005a.

- PORSDAM, Helle. **From civil to Human Rights. Dialogues on Law and humanities in the United States and Europe.** Northampton: Edward Elgar Publishing, 2009.
- QUADAGNO, Jill S. **The color of welfare: how racism undermined the war on poverty.** Oxford: Oxford University Press, 1994.
- RAI, KUL B. & CRITZER, John W. **Affirmative action and the university: race, ethnicity, and gender in higher education employment.** Nebraska: University of Nebraska Press, 2000.
- RAMOS, Jair de Souza. **O ponto da mistura: raça, imigração e nação em um debate da década de 20.** Dissertação de Mestrado apresentada na Universidade Federal do Rio de Janeiro no Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social. 1994.
- REIS, Elisa P. **Brazil: onde hundred years of the agrarian question.** Oxford: Blackwell Publishers, UNESCO, 1998. p. 419-432.
- REIS, Elisa Pereira. **Políticas e políticas públicas na transição democrática.** ANPOCS, 1997.
- REZENDE, Vanessa Elkhoury. **Ação afirmativa e concurso público: reserva do cotas para os afro-brasileiros.** Revista do Tribunal do Trabalho da 24ª região. Campo Grande, n. 12, 2007.
- RIBEIRO, Matilde. **A condição negra no mundo contemporâneo e a condição negra e feminina no Brasil.** In: Antonia dos santos Garcia e Afrânio Raul Garcia Jr. (orgs). *Relações de gênero, raça, classe e identidade social no Brasil e no França.* Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. p. 23-33
- RIBEIRO, Matilde. **As políticas de igualdade racial no Brasil.** Analises e Propostas, n. 35, 2009.
- RIBEIRO, Rita Aparecida da Conceição. **Identidade e resistência no urbano: o quarteirão do soul em Belo Horizonte.** Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Departamento de Geografia da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.
- RICHARDS, Leonard L. The slave Power: the free North and Southern Domination, 1780-1860. Baton Rouge: Louisiana State University Press, 2000.**
- ROCHA, Antonio Penalves. **Ideias antiescravistas da ilustração na sociedade escravista brasileira.** Revista Brasileira de História. São Paulo, v. 20, nº 39, 2000. p. 43-79
- RODRIGUES, Jaime. **O infame comércio: propostas e experiências no final do tráfico de africanos para o Brasil (1800-1850).** Campinas: Editora da Unicamp, 2000.
- RODRIGUES, Lêda Boechat. **Direito e política: os direitos humanos no Brasil e nos Estados Unidos.** Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1991.
- RODRIGUES, Nina. **As raças humanas e a responsabilidade penal no Brasil.** 3ª edição, vol. 110, São Paulo: Companhia Editora Nacional - Biblioteca Pedagógica Brasileira, Brasileira, 1938.
- RODRIGUES, Nina. **Os africanos no Brasil.** 2ª edição, vol. IX, São Paulo: Companhia Editora Nacional - Biblioteca Pedagógica Brasileira, Brasileira, 1935.
- ROMERO, Silvio. **Parlamentarismo e presidencialismo na República brasileira.** Rio de Janeiro: Companhia Imprensa, 1893.
- ROMERO, Sylvio. **História da Litteratura Brasileira.** Tomo primeiro (1500-1830). Rio de Janeiro: B. L. Garnier – livreiro Editor, 1888.
- ROOSEVELT, Franklin Delano. **The four Freedoms.** Annual Message to Congresso n the State of the Union, 1941.
- ROOSEVELT, Theodore. **Brazil and the negro.** Outlook, vol. 106, 21 de abril de 1914.

- ROSEMBERG, Fúlvia & PIZA, Edith. **Analfabetismo, gênero e raça no Brasil**. Revista USP, São Paulo, nº 28, 1995. p. 110-121.
- ROUT, Leslie B. **The African experience in Spanish America: 1502 to the present day**. Londres: Cambridge University Press, 1976.
- SADER, Éder. **Quando novos personagens entram em cena**. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1988.
- SALES Jr., Ronaldo. **Democracia racial: o não-dito racista**. Tempos Social: Revista de Sociologia da USP. Vol. 18, n. 2, 2006. p. 229-258.
- SAMPAIO, Plínio Arruda. **Terras devolutas e latifúndio**. Economia e Sociedade, (6), 1996. p. 197-199.
- SAMUELS, ALBERT L. **Historically Black colleges and Universities (HBCUs)**. In Kofi Lomotey (org). Encyclopedia of african american education. London: A SAGE Reference Publication, 2010. p. 326-333.
- SANTOS, Ivair Augusto dos. **Racismo no Brasil não é criminalizado**. Jornal do Brasil, 30 de setembro de 2009.
- SANTOS, Sales Augusto. **Ações afirmativas nos Governos FHC e Lula: um balanço**. Revista Tomo, 2014. p. 37-84.
- SARMENTO, Daniel **Direito Constitucional e igualdade étnico-racial**. In. PIOVESAN, Flávia & SOUZA, Douglas Martins de (orgs). *Ordem jurídica e igualdade étnico-racial*. Rio de Janeiro, Editora Lumen Juris, 2008. p. 59-108
- SCHATTSCHEIDER, Elmer Eric. **El pueblo semisoberano – la democracia norteamericana vista por un hombre practico**. México: UTEHA, 1ª edição, 1967.
- SCHWARCZ, Lilia M. & STARLING, Heloisa. **Brasil: uma biografia**. São Paulo: Companhia das letras, 2015.
- SCHWARCZ, Lilia M. **O espetáculo das raças: cientistas sociais e a questão racial no Brasil, 1870 – 1930**. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.
- SEGATTO, José Antonio. **Cidadania e política**. Revista Perspectivas, São Paulo, nº 22:37, 1999. p. 137-159.
- SEYFERTH, Giralda. **Construindo a nação: hierarquias raciais e o papel do racismo na política de imigração e colonização**. In Marcos Chor Maio e Ricardo Ventura Santos (orgs). *Raça, Ciência e Sociedade*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz/CCBB, 1996.
- SEYFERTH, Giralda. **Imigração e cultura no Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1992.
- SEYFERTH, Giralda. **Imigração no Brasil: os preceitos da exclusão**. Revista Comciência, 01/12/2000, disponível em <<http://www.comciencia.br/reportagens/migracoes/migr03.htm>>.
- SEYFERTH, Giralda. **Os paradoxos da miscigenação: observações sobre a tema imigração e raça no Brasil**. Estudos Afro-Asiáticos, nº 20, 1991.
- SHAFFER, Donald. **African Americans**. In ZUCZEK, Richard (org). Encyclopedia of the reconstruction era. Vol. 1 e 2. Greenwood: Greenwood Press, 2006. p. 17-22.
- SHAFFER, Donald. **Jim Crow Laws**. In ZUCZEK, Richard (org). Encyclopedia of the reconstruction era. Vol. 1 e 2. Greenwood: Greenwood Press, 2006a. p. 335-338.

SHERIFF, Robin E. **Dreaming equality: color, race, and racism in urban Brazil**. New Jersey and London: Rutgers University Press, 2001.

SILBEY, Joel. **The American Party battle: election campaign pamphlets – 1828-1876**. Cambridge: Harvard University Press, Vol.2, 1999.

SILVA JR., Hédio. **Direito penal e igualdade étnico-racial**. In PIOVESAN, Flávia & SOUZA, Douglas Martins de. *Ordem jurídica e igualdade étnico-racial*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008. p. 345-381.

SILVA JR., Hédio. **Do racismo legal ao princípio da ação afirmativa: a lei como obstáculo e como instrumento dos direitos e interesses do povo negro**. In GUIMARÃES, Antonio Sérgio Alfredo & HUNTLEY, Lynn. *Tirando a máscara: ensaios sobre o racismo no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2000. p. 359-388.

SILVA, Ana Célia da. **A desconstrução da discriminação no livro didático**. In MUNANGA, Kabengele (Org.). *Superando o racismo na escola*. 2. ed. Brasília: MEC, 2001.

SILVA, José Bonifácio de Andrada e. **Representação à Assembleia Geral Constituinte e Legislativa do Império do Brasil**. Paris: Na typographia de Firmin Didot, 1825.

SILVA, Lígia Maria Osório & SECRETO, Maria Verónica. **Terras públicas, ocupação privada: elementos para a história comparada da apropriação territorial na Argentina e no Brasil**. Economia e Sociedade, Campinas, (12), 1999. p.109-141.

SILVA, Lígia Osório. **As leis agrárias e o latifúndio improdutivo**. São Paulo em Perspectiva, 11(2), 1997. p. 15-25.

SILVA, Lígia Osório. **Terras devolutas e latifúndio - Efeitos da lei de 1850**. Campinas: Editora da Unicamp, 1996.

SILVA, Nelson do Valle. **O preço da cor: diferenciais raciais na distribuição da renda no Brasil**. Pesquisa Planejamento Econômico: Rio de Janeiro, 10 (1), 1980. p. 21-44.

SILVA, Nelson V. & SOARES, Gláucio. **O charme discreto do socialismo moreno**. Dados, Rio de Janeiro, 1985. p. 253-273

SILVA, Nelson Valle & SOARES, Gláucio. **O charme discreto do socialismo moreno**. Rio de Janeiro, Dados, 25(2), 1985. p. 253-273.

SILVA, Nelson Valle. **O preço da cor: diferenciais raciais na distribuição da renda no Brasil**. Pesq. Plan. Econ. 10(01), 1990. p. 19-44.

SILVA, Tatiana Dias & SILVA, Josenilton Marques. **Reserva de vagas para negros em concursos públicos: uma análise a partir do Projeto de Lei 6.738/2013**. Ipea, 2014.

SILVA, Tatiana Dias. **O Estatuto da Igualdade Racial: texto para discussão**. Ipea, 2012.

SILVA, Tatiana Dias. **Panorama social da população negra**. In: SILVA, T. D.; GOES, F. L. (Org.). **Igualdade racial no Brasil: reflexões no Ano Internacional dos Afrodescendentes**. Rio de Janeiro: Ipea, 2013.

SILVEIRA, Fabiano Augusto Martins. **Da criminalização do racismo: aspectos jurídicos e sociocriminológicos**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

SIMÃO NETO, Calil (org). **Estatuto da Igualdade racial: comentários doutrinários**. Leme: J.H. Mizuno: 2011.

- SINHA, Manisha. **O movimento abolicionista**. In. MOORE, John Hartwell (org). Encyclopedia of race and racism. New York: Thomson & Gale, 2008. p. 1-9.
- SKIDMORE, Thomas E. **EUA bi-racial versus Brasil multirracial: o contraste ainda é válido?** Novos Estudos: CEBRAP, nº 34, 1992. p. 49-62.
- SKIDMORE, Thomas E. **Preto no branco: raça e nacionalidade no pensamento brasileiro (1870-1930)**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- SKOCPOL, Theda. **African Americans in U.S social Policy**. In PERTERSON, Paul E. *Cassifying by race*. Princeton: Princeton University Press, 1995.
- SKOCPOL, Theda. **Protecting soldiers and mothers – the polical origins of social policy in the United States**. Cambridge, MA: Belknap Press of Havard, 1992.
- SKOCPOL, Theda. **States and social revolutions – A comparative analysis of France, Russia, and China**. New York: Cambridge University Press, 1979.
- SKOCPOL, Theda. **The limits of the New Deal System and the roots of contemporary welfare dilemmas**. In WEIR, Margaret; ORLOFF, Ann Shola & SKOCPOL, Theda. *The politics of social policy in the United States*. New Jersey: Princeton University Press, 1988. p. 293-312.
- SKRENTNY, John David. **The ironies of affirmative action**. Chicago: University Chicago Press, 1996
- SMEDLEY, Audrey & SMEDLEY, Brian D. **Race as biology is fiction, racism as a social problem is real – anthropological and historical perspectives on the social construction of race**. American Psychologist, vol. 60, n. 1, 2005. p. 16-26
- SMITH, Robert Samuel. **Civil rights movement**. In MOORE, John Hartwell (org). Encyclopedia of race and racism. Vol. 1, New York: Thomson & Gale, 2008. p. 328-334.
- SOARES, Carlos Eugênio & GOMES, Flávio. **Sedições, haitianismo e conexões no Brasil escravista: outras margens do Atlântico negro**. Novos Estudos, n. 63, 2002. p. 131-144.
- SOARES, Claudete Gomes. **PT – 30 anos. A politização**. Teoria e debate, n.35, 2009a)
- SOARES, Claudete Gomes. **Raça, classe e cidadania: a trajetória do debate racial no Partido dos Trabalhadores (1980-2003)**. Tese apresentada ao Programa de Doutorado em Sociologia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH), da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), como requisito para obtenção do título de Doutor em Sociologia. Campinas, 2009.
- SOMARRIBA, Mercês. **Movimentos reivindicatórios urbanos – elementos de um marco interpretativo**. Revista Analise & Conjuntura, vol. 7, n. 2 e 3, Belo Horizonte, 1992. p. 2 – 10.
- SONCINI, Luana; CESAR, Rodrigo & NADOTTI, Vanessa. **O PT e o combate ao racismo**. Revista Fundação Perseu Abramo, nº 9, Ano 7, 2013. p. 199-201.
- SOUZA, Amaury de. **Raça e política no Brasil urbano**. Revista de Administração de Empresa 11(4), Rio de Janeiro, 1971. p. 61-70.
- SOUZA, Celina. **Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988**. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, nº 24, 2005. p. 105-121.
- SOUZA, Felipe Azevedo e. **A Lei Saraiva e o novo perfil do eleitorado no Império**. CLIO – Revista de Pesquisa Histórica, n. 29 (1), 2011.

- STEINMO, Sven. **Historical institutionalism**. In Donatella della Porta e Michael Keating (orgs). *Approaches and Methodologies in the Social Sciences*. New York: Cambridge University Press, 2008. p. 118-138.
- STEINMO, Sven. **Néo-institutionnalisme historique**. In Dictionnaire des politiques publiques, (orgs.) Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot e Pauline Ravinet. Paris: Presses de Sciences Politiques, 3ª edição, 2010. p. 367-374
- STERBA, James. **Affirmative Action for the future**. Ithaca: Cornell University Press, 2009.
- STREECK, Wolfgang & THELEN, Kathllen (orgs). **Beyond continuity: institutional change in advanced political economies**. New York: Oxford University Press, 2005.
- STULBERG, Lisa M. & CHEN, Anthony S. **The origins of race-conscious affirmative action in undergraduate admissions: a comparative analysis of institutional change in higher education**. *Sociology of Education*, 87(1), 2013. p. 33-52.
- SUNSTEIN, Cass R. **The Second Bill of Rights: FDR's Unfinished Revolution and Why We Need It More Than Ever**. New York: Basic Books, 2004.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 186**. Distrito Federal, 2012.
- SZKLAROWSKY, Leon Frejda. **Crimes de racismo: crimes resultantes de discriminação ou preconceitos de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional**. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 34, nº 135, 1997. p. 19-36.
- TAEUBER, Karl E. & TAEUBER, ALMA F. **Residential segregation and neighborhood change**. New Brunswick (NJ): Aldine Transaction, 2009.
- TANNENBAUM, Frank. **Slave and citizen: the negro in the Americas**. New York: Knopf, 1947.
- TELLES, Edward E. **Início no Brasil e fim nos EUA?** *Revista Estudos Feministas*, n. 1, 1996. p. 194-201.
- TELLES, Edward E. **O significado da raça na sociedade brasileira**. Oxford: Princeton University Press, 2012.
- TELLES, Edward E. **Racismo à Brasileira. Uma nova perspectiva sociológica**. Rio de Janeiro, Relume Dumará, 2003.
- TELLES, Edward E.. **As fundações norte-americanas e o debate racial no Brasil**. *Estudos Afro-Asiáticos*, Ano 24, nº 1, 2002. p. 141-165.
- THEDA, Skocpol & FINEGOLD, Kenneth. **State capacity and economic intervention in the early New Deal**. *Political Science Quarterly*, vol. 97, nº 2, 1982. p. 255-278.
- THELEN, Kathleen & STEINMO, Sven. **Historical institutionalism in comparative politics**. In: STEINMO, Sven; THELEN, Kathlenn & LONGSTRETH, Frank. *Structuring politics – Historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge University Press, 1994. p. 01-31
- THELEN, Kathleen. **Historical Institutionalism in Comparative Politics**. *The Annual Review of Political Science*, Vol. 2, 1999. p. 369–404.
- THELEN, Kathleen. **How institution evolve – insights from comparative historical analysis**. In MAHONEY, J. & RUESCHEMEYER, Dietrich (orgs). *Comparative historical analysis in the social sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. p. 208-240.

THELEN, Kathleen. **How institution evolve – the political economy of skills in Germany, Britain, the United States, and Japan.** New York: Cambridge University Press, 2004.

THELEN, Kathleen. **Institutions and social change: the evolution of vocational training in Germany.** In *Rethinking political institutions*. Ian Shapiro, Stephen Skowronek & Daniel Galvin (org). London: New York University Press, 2006. p. 135-169.

THEODORO, Mário (org). **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição.** IPEA: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2008.

THEODORO, Mário Lisboa. **Exclusão ou inclusão precária? O Negro na sociedade brasileira.** *Inclusão Social*, Brasília, v. 3, nº 1, 2008b. p. 79-82.

THEODORO, Mário. **A formação do mercado de trabalho e a questão racial no Brasil.** In Mario Theodoro (org). *As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição.* IPEA: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2008a.

THEODORO, Mario. **As características do mercado de trabalho e as origens do informal no Brasil.** In Luciana Jaccoud (org). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo.* Brasília: IPEA, 2005. p. 91-126.

THEODORO, Mario. **Relações raciais, racismo e políticas públicas no Brasil contemporâneo.** *Revista de Estudos e Pesquisas Sobre as Américas.* Vol. 8, nº 1, 2014, p. 205-219.

TRENT, William J. Jr. **Private Negro College since the Gaines Decision.** *Journal of Education Sociology,* Vol. 32, nº 6, 1959. p. 267-274.

TROUILLOT, Michel-Rolph. **Silencing the past: Power and the production of history.** Boston: Beacon Press, 1995.

U. S. CENSUS BUREAU. **National projections.** 2014.

VALELLY, Richard M. **Party, coercion, and inclusion: the two reconstructions of the South's electoral politics.** *Politics & Society:* vol. 21, nº 37, 1993. p. 37-67.

VARELLA, Santiago Falluh. **Discriminação racial indireta e ação afirmativa no emprego sob a perspectiva dos direitos coletivos.** Tese de doutorado apresentada ao Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília, 2009.

VIANA, Oliveira. **Populações Meridionais do Brasil.** Brasília: Edições do Senado Federal – vol. 27, 2005

VIEIRA, Leopoldo Henrique da Costa. **Confrontação do “modelo afirmativo social”, representado pela lei 12.711/2012, como “modelo afirmativo racial”, representado pela lei 12.990/2014, através de uma perspectiva histórica comparada com outros países.** Projeto de pesquisa apresentado como requisito para aprovação na disciplina Redação de Monografia na Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, 2015.

WADE, Peter. **Blackness and race mixture – The dynamics of racial identity in Colombia.** Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1993.

WADE, Peter. **Race and sex in Latin America.** London: Pluto Press, 2009.

WADE, Peter. **Race in Latin America.** In Deborah Poole. *A Companion to Latin American Anthropology.* Oxford: Blackwell Publishing, 2008. P. 177 a 192.

WANG, XI. **Disfranchisement.** In ZUCZEK, Richard (org). *Encyclopedia of the reconstruction era.* Vol. 1 e 2. Greenwood: Greenwood Press, 2006. p. 200-206.

- WARE, Alan (2006) **The Democratic Party Heads North, 1877–1962**. Cambridge: Cambridge University Press.
- WEIR, Margaret. **Ideas and the politics of bounded innovation**. In: STEINMO, Sven; THELEN, Kathlenn & LONGSTRETH, Frank. *Structuring politics – Historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge University Press, 1994. p. 188-215.
- WEIR, Margaret. **States, race, and the decline of New Deal liberalism**. *Studies in American Political Development*, n. 19, 2005. p. 157-172
- WEIR, Margaret; ORLOFF, Ann Shola & SKOCPOL, Theda. **The politics of social policy in the United States**. New Jersey: Princeton University Press, 1988.
- WEIR, Margareth. **The federal government and unemployment: the frustration of policy innovation from the New Deal to the Great Society**. In WEIR, Margaret; ORLOFF, Ann Shola & SKOCPOL, Theda. *The politics of social policy in the United States*. New Jersey: Princeton University Press, 1988. p. 149-190.
- WEISS, Nancy J. **The negro and the new freedom: fighting wilsonian segregation**. *Political Science Quarterly*, vol. 84, n° 1, 1969. p. 61-79.
- WHALEN, Charles & WHALEN, Barbara. **The longest debate: a legislative history of the 1964 Civil Rights Act**. Cabin John: Seven Locks Press, 1985.
- WIECEK, William. **The sources of antislavery constitutionalism in America: 1760-1848**. New York: Cornell University Press, 1977.
- WILLIAMS, Robin M. **Social change and social conflict: race relations in the United States**. *Sociological Inquiry*, vol. 35, n° 1, 1965. p. 8-25.
- WILLS, Garry. **“Negro President”: Jefferson and the Slave Power**. New York: Houghton Mifflin, 2003.
- WILSON, Henry. **History of the rise and fall of the slave Power in America**. Cambridge: Cambridge University Press, Vol. I, 1872
- WILSON, James Q. **The negro in American politics: the present**. In. DAVIS, John P (org). *The american negro: reference book*. New Jersey: Englewood Cliffs, 1966. p. 431-457.
- WINANT, Howard. **Race and race theory**. *Annu. Ver. Sociol.*, n. 26, 2000. p. 169-185
- WOLTERS, Raymond. **The New Deal and the negro**. In. BRAEMAN, John, BREMMER, Robert H. & BRODY David (orgs.). *The New Deal: the national level*. Ohio: Ohio State University Press, 1975. p. 170-217.
- WOODSON, Carter G. **The education of the negro prior to 1861**. New York: G. P. Putnam’s Sons, 1919.
- WOODWARD, C. Vann. **The Strange Career of Jim Crow**. New York & Oxford: Oxford University Press, 2002.
- YOUSSEF, Alain El. **Imprensa e escravidão: política e tráfico negreiro no Império do Brasil (Rio de Janeiro, 1822-1850)**. São Paulo: Universidade de São Paulo – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas: Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História Social, 2010.
- ZIEGER, Robert. **America’s Great War: World War I and the American Experience**. Oxford: Rowman & Littlefield, 2000.

ZUCZEK, Richard. **Encyclopedia of the reconstruction Era**. Volumes 1 & 2. Greenwood: Greenwood Press, 2006.

ZULU, Araújo. **Patrimônio da cultura negra**. Revista Palmares: Cultura afro-brasileira. Ano IV, nº 4, 2008. p. 5-8.

DOCUMENTOS E LEGISLAÇÕES

SEPPPIR. **Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial**. Boletim Informativo da II Conapir. Edição nº 1, Ano I, 2007.

SEPPPIR. **III Conapir – Democracia e desenvolvimento sem racismo: por um Brasil afirmativo**. 2013

SEPPPIR. **Resoluções da II Conapir: 25 a 28 de junho de 2009**. 2009.

MARCHA A BRASILIA. **Por uma política de combate ao racismo e à desigualdade social**. São Paulo: Coordenação Nacional das Entidades Negras, 1995.

DURBAN. **Declaração e Programa de Ação adotados na III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata**. Durban, 2001.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Programa de Governo 2002, Coligação Lula Presidente**, 2002.

BRASIL. **Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014**. Reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. Brasília, DF, 9 jun. 2014.

BRASIL. **Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012**. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Brasília, DF, 29 ago. 2012.

BRASIL. **Decreto nº 7.824, de 11 de outubro de 2012**. Regulamenta a Lei no 12.711, de 29 de agosto de 2012, que dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio. Brasília, DF, 11 out. 2012.

BRASIL. **Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010**. Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nos 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003.

BRASIL. **Lei nº 10.678, de 23 de maio de 2003**. Cria a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, da Presidência da República, e dá outras providências. Brasília, DF, 23 maio 2003.

9. BRASIL. **Lei nº 10.558, de 13 de novembro de 2002**. Cria o Programa Diversidade na Universidade, e dá outras providências. Brasília, DF, 13 nov. 2002.

10. BRASIL. **Decreto nº 4.228, de 13 de maio de 2002**. Institui, no âmbito da Administração Pública Federal, o Programa Nacional de Ações Afirmativas e dá outras providências. Brasília, DF, 13 maio 2002.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 6912, de 2002**. Institui ações afirmativas em prol da população brasileira afro-descendente. Brasília, DF, 06 jun. 2002.

CONFERÊNCIA MUNDIAL CONTRA O RACISMO, DISCRIMINAÇÃO RACIAL, XENOFOBIA E INTOLERÂNCIA CORRELATA. **Declaração e Plano de Ação**. 2001.