UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

ESPAÇO PÚBLICO NO BRASIL: QUESTÃO RACIAL E OS DESAFIOS PARA O DIÁLOGO NA ARENA POLÍTICA

ANA JÚLIA FRANÇA MONTEIRO

BRASÍLIA – 2014

ANA JÚLIA FRANÇA MONTEIRO

ESPAÇO PÚBLICO NO BRASIL: QUESTÃO RACIAL E OS DESAFIOS PARA O DIÁLOGO NA ARENA POLÍTICA

Monografia apresentada ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Ciência Política

Orientador: Professor Carlos Augusto Mello Machado

Brasília – Distrito Federal – 2014

Agradecimentos

Esse trabalho surgiu de meu interesse eterno pela história e cultura brasileira e suas complexidades em conjunto com as muitas descobertas que tive ao longo da graduação de Ciência Política e que me levaram a desejo de contribuir a uma temática que é extrema importância no Brasil, um país marcado profundamente por várias desigualdades, mas que, ao mesmo tempo, possui uma riqueza cultural incomensurável, que o torna único no mundo em diversos sentidos.

Gostaria de agradecer, em primeiro lugar, ao meu orientador, Carlos Machado, que não só me ajudou a construir este trabalho, mas também a desconstruir muitas das visões que eu tinha quando entrei na Universidade de Brasília. Obrigada pela paciência, pelo apoio, pela amizade e pela orientação rica tanto para este projeto, quanto para outros percalços da vida acadêmica.

Em segundo lugar, sou grata aos meus pais, Roanne e Ernani, por terem me proporcionado os meios e as oportunidades essenciais para a realização dos meus estudos de graduação. Pelo apoio, mesmo em momentos de divergência de pensamento e por acreditar em mim, sempre me estimulando a extrapolar meus limites e cada vez avançar mais.

À minha irmã, Marianna, verdadeira amiga e que, apesar de estar em outro estado, sempre arranja tempo para ouvir minhas angústias, lamentações e até falar sobre assuntos que ela não compreende por completo, mas que ouve com muito interesse e paciência, como é o caso deste trabalho.

Aos meus avós, vó Anna e vô Rivail. A distância não impede o interesse por meus trabalhos e pelos meus planos da vida adulta. Obrigada, vó, por se interessar e por procurar compreender o que eu estudo sobre o que estudo e escrevo, mesmo que as opiniões sejam, por muitas vezes diferentes. Espero que em breve possamos ter mais das nossas conversas pessoalmente.

Por fim, agradeço a todos aqueles docentes e discentes que, de alguma forma, contribuíram para minha pequena jornada na vida acadêmica. Aos professores que marcaram, tanto do IPol quanto de outros institutos e universidades e aos colegas os quais tive a oportunidade de conhecer e trabalhar em conjunto ao longo desses quatro anos e meio de graduação.

À minha irmã, meus pais, e meus avós.

Resumo

O presente trabalho visa contribuir para os estudos sobre a Questão Racial no Brasil e à relevância que o conflito racial possui no país por meio da análise dos projetos de lei relacionados à raça no período de 1946 e 2013. São levantadas indagações sobre o conceito de identidade, democracia racial, noção de conflito, enquadramento e agendamento deste, a maneira como o espaço público foi construído no país e as consequências posteriores a este modelo de construção. Faz-se também uma contextualização histórica do período posterior à abolição, da década de 1930 e o Estado Novo, da Ditadura Militar e dos períodos democráticos.

Para a análise empírica foram solicitados junto ao CEDI, na Câmara dos Deputados, todas as proposições de lei que tramitaram nesse espaço no período entre 1946 e 2013, procurando realizar uma interpretação quantitativa dos dados obtidos. Foram selecionadas as propostas que, de alguma forma, citavam elementos que remetem ao negro e à raça, por meio do *software* Sphinx. Os dados foram recategorizados de forma a mostrar relações entre a quantidade absoluta e proporcionais de projetos de lei apresentados, por cada mandato presidencial, começando por Dutra até a metade do mandato de Dilma.

Busca-se, com este trabalho, ressaltar a importância de estudos relacionados a grupos sub-representados no país, com especial destaque à Questão Racial, pois houve um período extenso de negação da existência de preconceito e desigualdades e que necessitam de reparos morais e materiais atualmente.

Palavras-chave: negro, questão racial, identidade, democracia racial, espaço público, desigualdades, democracia, conflito.

Abstract

This work aims to contribute to the studies about the race issue in Brazil and to the relevance that the racial conflict has in this country by analyzing the bills presented between the years of 1946 and 2013. Some questions are raised about the concept of identity, racial democracy, notion of conflict, the framework of the issue and its scheduling, the peculiar way in which the public arena was constructed here and the consequences of this unique experience. It presents, also, a context for Brazilian history with the dictatorial and non-dictatorial periods.

For the empirical analysis, it was solicited at CEDI, in the congress, the bills that where proposed at the Chamber of Deputies about racial issue. The focus of this research is the quantitative examination of the bills that where in the congress between 1930 and 2013 via the software Sphinx. The data was recategorized in order to show association with administration of each president, from Dutra to Dilma Rousseff.

The goal here is to highlight the importance of studies related to sub represented groups in the country, specially the race issue, because there was a great period of denial of the existence of prejudice and inequalities related to race and blacks and that, there's a need of compensation for moral and material damages.

Keywords: Race issue, blacks, identity, racial democracy public arena, inequalities, democracy, conflict.

SUMÁRIO

Gráficos.....**8**

Introdução.....**9**

Capítulo I – Discurso político e raça.....**15**

Capítulo 2 – Conflito Político e Agendamento.....**24**

Capítulo 3 – Análise.....**34**

Considerações Finais.....**43**

Anexos.....**48**

Gráficos

Grafico 1: Porcentagem de PLs sobre questão racial, por mandato, p. 35

Gráfico 2: PLs apresentados por partidos segundo classificação ideológica, por mandato, p. 39

Gráfico 3: PLs tramitadas segundo região, por mandato, p. 41

Gráfico 4: : PLs, em números absolutos sobre “questão racial”, por unidade da federação, por período, p. 50

Introdução

A divisão entre público e privado é uma maneira histórica e normativa de conformação de relações de poder e de definição de fronteiras entre os âmbitos e situações às quais os valores e normas da cidadania se aplicam ou não. Entretanto, o limite do que caracteriza um determinado tema como pertencente a um ou ao outro é de difícil definição (PATEMAN 2013). Mesmo assim, é uma categorização que pode ser útil, se utilizada com cautela. Os acontecimentos que dizem respeito a uma esfera menor onde o indivíduo, a família ou o núcleo onde ocorrem as relações privadas não são, ou não deveriam ser, regulados pelo Estado podem ser entendidos como privados. O indivíduo, em sua esfera privada, tomaria decisões de acordo com seus interesses sem a interferência do Estado. As relações que extravasam o privado, ou seja, que o contem, dizem respeito à esfera pública e estão associadas a discussões sobre assuntos públicos pelos que vivem em sociedade tanto no governo, quanto na própria vida privada. Essa arena política pública e as relações que ocorrem nela são reguladas pelo Estado e este tem o papel de administrador, mediador, juiz, entre ouros e é a ele que cabe a percepção das necessidades gerais da sociedade em questão, inclusive as de minorias que não possuem os recursos necessários par fazer uma movimentação da sociedade como um todo, bem como os meios de providenciar soluções a elas. Nesse cenário entra o papel do Estado como entidade que pode perceber conflitos e é capaz, no sentido de possuir legitimidade e recursos, de procurar meios para solucioná-los, amortecê-los ou exercer pressão política no intuito de gerar uma atenção do público para privilegiar a resolução de determinados conflitos em vias de tornar possível a governabilidade sem embates violentos entre Estado e sociedade.

O conflito começa em diversas esferas privadas isoladas até ganhar escopo o suficiente, por meio de algum acontecimento estopim, para tornar-se um conflito público (SCHATTSCHNEIDER, 1960). O contágio do conflito vai depender de seu escopo, ou seja, a forma a qual o conflito vai tomar, pois cada mudança neste, muda seu

equilíbrio. E, além do escopo, a propagação deste depende da fluidez do envolvimento das pessoas no conflito, se elas o abandonam ou se novos participantes são adicionados, o resultado fica suscetível a mudanças. Além disso, para que o conflito consiga entrar na agenda pública não basta que ele se torne demasiado grande, é necessário que ele consiga ser projetado para fora da esfera privada, pois de nada adianta que ele exista em diversas microesferas privadas já que dessa forma não há como o Estado percebê-lo para agir de acordo, com instrumentos públicos, visando amenizá-lo ou até neutralizá-lo. É necessário que exista uma mobilização de pessoas interessadas na resolução deste conflito e esta mobilização, geralmente, é provocada por fatos que isoladamente poderiam não ser importantes, mas que dentro do contexto de problema a ser solucionado, onde já existe certa mobilização e discussão sobre o assunto em questão, faz o papel de um estopim que promove a transformação do conflito privado em público, tornando sua visualização por parte do Estado possível (SCHATTSCHNEIDER, 1960).

Sendo assim, o objetivo do seguinte trabalho é analisar a maneira como os conflitos que poderiam assumir a conotação de um problema relacionado ao ambiente privado são tratados pelo Estado, com a incorporação destes na agenda pública. Para tal verificação pretende-se abordar como um tema político, a princípio assumido inexistente, passa a fazer parte da pauta política através da mobilização de representantes em meio à estrutura estatal. Será abordado, portanto, a forma como a questão racial foi tratada em meio à representação política parlamentar no Brasil.

É interessante destacar que a formação do espaço público no Brasil aconteceu de maneira diferente em relação a outros países devido ao histórico de elites detentoras de monopólio político que figuraram constantemente na vida política do país. O processo consolidador do *ethos* público brasileiro enquanto organização da vida pública e da relação entre público e privado tem origens históricas na vida privada dos senhores colonos da casa grande e da senzala, fazendo do espaço público aqui existente, algo "defeituoso", que não consegue exprimir os interesses do povo da forma como se esperaria de um espaço público "genuíno" (LAVALLE, 2004). A esfera pública brasileira, por grande parte da história do país, esteve fechada a interesses de grupos que não faziam parte dos que estavam no poder. Um Estado impregnado pelos interesses privados da classe senhorial impedia que certos interesses, de grupos não pertencentes à elite do poder, fossem percebidos pelo Estado chegando por vezes a sacrificá-los e prol

de políticas públicas que os favorecessem mesmo que isso causasse problemas para o resto da população. E o problema que se percebe nesse cenário não é somente o fato de que interesses de outras classes que não as elites políticas fossem sacrificados em prol destas, mas que, até 1930, quando Getúlio Vargas pautou direitos sociais para a classe proletária, o monopólio dos senhores coloniais era tão grande sobre o sistema político que este era refletido no controle sobre as instituições públicas.

O *ethos* público que antes era apenas a manifestação de interesses privados exclusivos da elite de uma sociedade baseada na mão de obra escrava, serviu de obstáculo para a formação de um espaço de fato público, começa a abrir espaço para outros conflitos serem percebidos no início da Era Vargas (LAVALLE, 2004). No entanto, ao contrário da análise de T. H. Marshall, onde, numa sociedade, primeiro surgem direitos civis e políticos e depois surgem os direitos sociais, Vargas possibilitou o contrário, a existência de direitos sociais em primeiro lugar e, somente com o decorrer da história, a população conquistou direitos políticos (REIS, 2008).

Houve, no governo Vargas, alto investimento em tornar o país uma nação, incentivando profundamente o nacionalismo e o amor à pátria. Dessa forma, o sentimento de identidade nacional serviu como um componente "ilusório" de união e de percepção de interesses comuns baseando-se numa igualdade inexistente. A identidade enquanto sentimento de pertencimento a um coletivo possibilita a operação do Estado com eficácia junto à coletividade, pois incentiva nas pessoas daquele grupo uma espécie de solidariedade, um compartilhamento comum de condição nacional onde o Estado oferece direitos ao cidadão e este possui deveres em retorno (REIS, 2008).

A intenção deste trabalho é tomar como objeto de estudo a sociedade brasileira pós-1930 com o intuito de analisar as modificações ocorridas no que diz respeito à maneira com o Estado visualiza os conflitos existentes no Brasil, um país marcado por desigualdades históricas e onde o sentimento de identidade nacional faz pouco ou nenhum sentido se estas forem levadas em conta, apesar de ser, aparentemente, eficaz para a governabilidade. Particular à experiência de construção da esfera política nacional e definição de problemas relativos ao público e ao privado, o tratamento sobre o problema da inserção do negro na sociedade brasileira é pertinente para explorar a formulação de sobre como esse tema é pautado em diferentes momentos da história política brasileira.

Esta pesquisa pretende verificar como a esfera representativa brasileira operou a temática da questão racial. Este tema foi escolhido porque dentre as desigualdades e conflitos públicos raciais a posição do negro na sociedade é de extrema importância a ser investigada, principalmente em um país como o Brasil, que possuiu um modo produção de base escravocrata durante séculos. Devido ao histórico da escravidão e à falta de políticas de inserção do negro na sociedade após a abolição da escravidão a questão racial se encaixa perfeitamente como objeto de estudo para a compreensão da mudança que pode ter ocorrido na maneira como o Estado brasileiro percebe os conflitos públicos e, ao se tornar objeto de investigação outras temáticas são suscitadas, como a questão de justiça em relação a minorias sofreram algum tipo de exclusão ou descompensação material e/ou moral ao longo da história. A hipótese é de que, com o passar dos anos após 1930 e com a maior atuação do movimento negro e outras lutas de afirmação de identidade dessa minoria, teria havido um aumento na quantidade de projetos de lei que tratam de alguma forma da temática racial e que este poderia ser gradual e progressivo. Para isso serão selecionados, entre todos os projetos de lei, os que remetem à temática racial, buscando termos chave conectados com o tema. Foram solicitados junto à Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação – CEDI – na Câmara dos Deputados, os projetos de lei propostos a partir de 1930. Durante o período do governo de Vargas a Câmara só funcionou entre 1935 e 1937 e, após isso, retorna as atividades em 1946, possibilitando a análise dos projetos deste período até os dias de hoje.

A pergunta de pesquisa gira em torno da própria questão racial no país e os obstáculos que enfrenta para se afirmar como uma questão pública. Após todas as modificações na consciência, alcançadas pela luta dos negros, teria havido uma intensificação da tematização sobre raça na agenda pública, em períodos não ditatoriais, no país? Além dessa, outras questões se formam ao seu redor, como a noção de identidade coletiva, no caso o nacionalismo, como elemento apaziguador de embates na sociedade no período pós-1930, não no sentido de se sentir "igual" ao outro, mas de possuir interesses convergentes, tanto elites quanto o resto da sociedade.

O período pós-1930 possuiu um contexto que possibilitou a ação do Estado da forma como foi feita, pois já havia intelectuais preocupados em achar uma "brasilidade", primeiro com a busca (frustrada) dos românticos e, na primeira metade do século XX, com os modernistas (REIS, 2008). Percebe-se que antes de 1930 não existe

a possibilidade de pensar o Brasil como um estado-nação, pré-requisito para uma identidade nacional. Na verdade nem é comum pensar em "povo" brasileiro, apenas nas elites no poder. Contudo, no período após 1930, uma classe média começa a ascender, as disparidades diminuem ligeiramente e o "povo" aparece dentro de um espaço público deturpado por relações históricas iniciais que se tornaram problemas estruturais. Além disso, o movimento negro começa a tomar força e aqueles escravos libertos que antes eram tratados como vagabundos e preguiçosos e, por esse motivo, não conseguiam competir com a mão de obra imigrante europeia, são lembrados pela pequena "elite negra". Esta, apesar dos obstáculos, conseguiu se desenvolver e entrar no debate (FERNANDES, 2008), pois ali existia um problema que merecia atenção e espaço na agenda pública.

A ideia de uma identidade nacional para o caso brasileiro atropela o processo histórico brasileiro. Ela impõe uma ilusão de igualdade num país fundado por disparidades profundas, como é o caso da questão racial originada da escravidão como modo de produção por cerca de três séculos. Dessa forma, tornar todos os cidadãos conectados a um "ser" maior que é a nação pode dificultar o tratamento de questões relacionadas a grupos específicos na sociedade. Se o agendamento de temas concernentes a grupos de baixo reconhecimento social já apresenta dificuldades, essa situação se intensifica no caso de grupos sociais para os quais a própria afirmação deve ir de encontro a discursos de identidade nacional (REIS, 2008).

Existe uma pretensão de igualdade a partir desse sentimento ufanista de enquadrar conflitos para evitar enfrentamentos violentos e facilitar a governança na sociedade por parte do Estado. O que Clifford Geertz chama de sentimentos primordiais se expande, englobando uma população que se sente igual, mas que na verdade não o é. Além disso, o processo que fez surgir o sentimento de pátria e o mito fundador não surgem espontaneamente, foram fruto de construção, primeiro por Vargas e depois na ditadura (REIS, 2008). Por isso a necessidade de se pensar o espaço público no Brasil de maneiras diferentes que fogem das usuais (LAVALLE, 2004), além de abrir mão em parte da ideia de identidade, pois ela, apesar de amortizar conflitos, também os esconde, tornando difícil a resolução de problemas sociais relacionados a esses conflitos, no espaço público. Além disso, se o que se pretende é uma sociedade plural e democrática, é necessário superar essas desigualdades para poder alcançá-la (REIS, 2008). É por esse motivo que se dá escolha do tema deste trabalho, pela ideia de igualdade forjada por um

sentimento nacional que não é natural ao coletivo em um país onde a formação histórica não suporta tal aparato (REIS, 2008), pois a própria organização da vida pública foi feita devido a um extravasamento da vida privada de senhores coloniais que possuíam pouco ou nada em comum com o resto da população (LAVALLE, 2008). O "ser brasileiro" por vezes anula outros tipos de identidade daquele indivíduo em prol da coletividade. E, apesar de ausência de direitos políticos e da sobreposição da identidade nacional sobre outras identidades indivíduo no governo de Vargas, o fato de, nessa época, ter sido iniciado o processo com o acesso aos direitos sociais, abriu portas para outras conquistas futuras.

Capítulo I – Discurso político e raça

A história do Brasil foi marcada pela exploração da terra pelos portugueses por um período de cerca de quatrocentos anos. Os colonos que vieram para o Brasil se dispuseram a tal por terem sido prometidos terras, as sesmarias, as quais poderiam cultivar e explorar matéria-prima em troca de fornecer defesa e ocupação do território. A economia do país passou por diversos ciclos: cana-de-açúcar, mineração e café, além de algumas outras atividades menores, pecuária, algodão e borracha. Por um período de quase quatro séculos, na colonização e mesmo após a independência do país, a economia teve uma base econômica escravocrata com uma cultura patriarcal. Os senhores de engenho, dos cafezais ou os donos de minas eram a elite e estava submetidos a ele todo o resto da população. A relação escravo-senhor era baseada no paternalismo, o negro era tratado como propriedade, inferior à condição humana, como alguém que precisava de um "pai" para educá-lo. O paternalismo era uma relação social onde o patriarca se encontrava no centro e exercia posição de autoridade e todos os outros estavam submetidos à lógica patriarcal e eram submissos ao chefe familiar: mulheres, crianças e negros, bem como o resto da sociedade. O patriarca detinha o poder e o escravo, na condição de ser inferior e de propriedade, sofria maus-tratos e vivia em condições sub-humanas, má nutrição, péssimas condições de trabalho etc.

Justamente pela condição de colônia o Brasil se desenvolveu de maneira diferenciada no que tange alguns aspectos, a construção do *ethos* público brasileiro ocorreu permeada e controlada por aspectos da vida privada. A vida social, inicialmente, era extremamente restrita à casa grande e à senzala. A urbanização, quase inexistente durante o ciclo do açúcar, expandiu-se pouco à época da mineração. Por esse motivo, as relações sociais ocorriam no núcleo da família, sendo escravos e outros trabalhadores submissos num espaço onde o senhor era superior sobrepondo suas demandas e interesses ao de todos os outros (LAVALLE, 2004). A estrutura patriarcal existente fomentava também a ideia de espaços a serem ocupados entre os indivíduos: o chefe da família participa da vida pública, relegando os demais entes da "família" estendida à vida privada.

A sociedade começa fragmentada em vários poderios locais que se relacionavam diretamente com a metrópole. Os interesses econômicos comuns e o medo de levantes populares tornava a elite econômica brasileira unida politicamente em torno do objetivo

de manter a ordem social, sendo quase uma necessidade o controle da máquina pública. Suas demandas eram, por vezes, acatadas mesmo que prejudiciais para a população mais humilde, como foi o caso em diversas decisões econômicas que favoreceram apenas os cafeicultores, mas deixavam o resto da população na miséria (FURTADO, 1958).

O patriarcalismo dominava as relações de poder no Brasil de tal forma que a vida pública, enquanto manifestação dos interesses das pessoas da sociedade por completo, incluindo minorias que não estão no poder, era inexistente. Em uma sociedade baseada na escravidão, onde o negro é tido como propriedade e a vontade que predomina é a dos senhores, o mundo institucional jurídico, político e ideológico é artificial. O espaço público é, na verdade, onde apenas os interesses senhoriais, são atendidos, pois há uma restrição de acesso ao poder apenas para a elite econômica e social do país. Não existe "vontade do povo", existe uma manipulação da máquina do Estado a favor da classe dominante. O resultado de anos das relações de poder calcadas no patriarcalismo é um *pathos* no *ethos* público, o espaço público é deficiente em registrar as demandas de outros que não estão na classe privilegiada economicamente e socialmente e permitir que estes apareçam na agenda pública (LAVALLE, 2004). É interessante ressaltar que a construção desse *ethos* público deturpado veio de valores e percepções que foram engendrados pelo que era a cultura brasileira da época. As políticas feitas na época do açúcar, do café e mesmo no período de mineração eram reflexo puro do interesse da classe senhorial, da elite brasileira que se associava exclusivamente a seus negócios.

A escravidão só é abolida no final do século XIX e por pressões provindas da Guerra do Paraguai, de ideias iluministas e francesas que chegavam no país, além de pressões externas de caráter econômico da Inglaterra. É interessante ressaltar que o fato de ser abolicionista significava apenas querer o fim da escravidão, pouco se falava sobre integração dos negros e, em certos casos, alguns defensores do fim da escravidão queriam a realocação de ex-escravos para a África. Com a chegada da mão de obra imigrante europeia e a abolição da escravidão, muitas mudanças ocorreram na dinâmica econômica e social da sociedade. Pelo fato de haver maiores oportunidades de trabalho para o imigrante europeu, muitos negros e mulatos libertos perdem sua posição como artesãos, pequenos comerciantes e serviços diversos e, por esse motivo, procuram tentar a vida no interior, em áreas mais prósperas. Aos negros, restam trabalhos mais pesados

e mal remunerados, algo que causa grande impacto sobre a população negra, colocando-a a margem da sociedade. É essencial destacar que o imigrante chegava ao país trazendo novas técnicas e práticas ao fazendeiro, e o negro, devido à falta de tolerância derivada de sua condição de ex-escravo (vadiagem, preguiça etc.), precisava provar sua dignidade e liberdade em primeiro lugar e, também por esse motivo, era explorado até o máximo de suas energias pelo patrão. A política oficial do governo que trazia imigrantes europeus serviu para os interesses dos grandes fazendeiros de São Paulo, pois sanou a necessidade de mão de obra na produção cafeeira, no entanto, foi prejudicial para os europeus que chegaram aqui e, pior para os negros. Apesar de haver igualdade jurídica, esta não era cumprida de fato e não houve retratação moral ou material, pelo contrário, exclui-se ainda mais o negro do mercado de trabalho, gerando um grande desequilíbrio social. O contexto anterior, de escravidão, deturpa o escravo e isso impossibilita que o negro se veja inserido não somente no mercado, mas na sociedade como um todo, restando dois polos no processo de renovação do capitalismo, o imigrante europeu e a elite política e econômica. Nesse contexto, era fortuito ter negros que se beneficiavam, eles entravam nos vãos que encontravam e estes eram escassos já que não havia suporte social que os protegesse ou integrasse na sociedade da época após a abolição (FERNANDES, 2008).

A ideia de nação como "comunidade imaginária", ou seja, a percepção de que a unidade política de uma comunidade começa a partir de cima, onde as elites se juntam por terem interesses econômicos e políticos convergentes, opera a partir da marginalização de um elemento crucial, o negro, primeiro pela escravização e depois, no período após a abolição, pelas políticas de branqueamento população do país. Durante boa parte da colonização o que hoje reconhecemos como "povo brasileiro" não existia. A maior parte da população era analfabeta e por isso, quando o Romantismo começa a espalhar ideias de identidade brasileira, apenas a elite é atingida. Com a Era do Rádio, na década de 1930, que essas ideias começam de fato a permear mais adentro o resto da população. Getúlio Vargas foi um ponto central na unificação do Brasil no sentido de conseguir construir um discurso público e político bem articulado sobre o sentido do povo brasileiro, pois foi ele quem conseguiu difundir a ideia de identidade brasileira de modo a atingir aqueles que não se encontravam entre as elites nacionais. No entanto, sistemas como o Estado Novo e a ditadura militar tentavam, por meio de

uma ideologia[1], desarticular a ideia de que existia conflito com base em diferenciações raciais a partir da lógica de nacionalismo e identidade. Iris Young discute sobre como a lógica da identidade nega a diferença e divide a sociedade entre dentro e fora, algo que mais adiante procuro explicar melhor (YOUNG, 2013).

No início do século XX o Brasil começa a ter intelectuais que estão imbuídos de ideais liberais, de tal forma que artistas brasileiros buscam uma forma de definir o que seria uma "identidade brasileira". Ainda no final do século XIX, Machado de Assis faz uma análise da literatura nacional e constata que ela ainda não existia de forma autônoma. O que existiu até início do século XX e, mesmo alguns anos após a passagem do século, era algo imitava a produção artística europeia e mesmo os próprios europeus da época tinham consciência deste fato (SKIDMORE, 1974, pp. 104 - 115). Essa produção artística não atingia toda a população, apenas as elites. O discurso político que vai trazer uma ideia de "nação brasileira" como um todo, mesmo sendo como ideia construída, é o de Getúlio Vargas, que vai utilizar essa ideia como estratégia política de governo.

Os interesses da elite brasileira, a classe senhorial, prevalecem até pelo menos 1930, quando Vargas possibilita certa abertura do espaço público para o público fornecendo direitos sociais à classe trabalhadora, através de direitos trabalhistas. Embora tenha existido essa inserção de direitos, o espaço público enquanto espaço de diálogo era inexistente, não havia liberdade de participação política. No entanto, ocorre a mobilização de Vargas para atender demandas reprimidas entre os grupos mais periféricos economicamente na sociedade brasileira. O intuito de Getúlio em seu governo era diminuir a manipulação que existia das elites senhorias no governo, mas sua estratégia não funciona por completo, já que os interventores nomeados pertencem à mesma classe, o que mantém, de certa forma, o equilíbrio de dominação política anterior (SOUZA, 1976).

O Estado Novo varguista se baseou em um discurso político unitário que buscava se fortalecer pelo ideal de uma identidade brasileira e calcado na ideia de uma originalidade nacional e, devido à democracia racial como elemento político, a obra de Gilberto Freyre foi elevada a guia política de definição da mestiçagem como

[1] Como Carole Pateman ressalta em sua discussão sobre públicos e privado, a ideologia relacionada aos sistemas de governo pode servir para obscurecer a realidade (PATEMAN, p.56, 2013).

componente pacificador da sociedade brasileira. Nessa época, o trabalho de Freyre, *Casa Grande e Senzala*, contribuiu para difundir o mito da democracia racial. Pelo fato de a população do país ter sido constituída por três raças principais, o negro africano, o branco português e o índio, caberá ao mestiço, fruto desta miscelânea racial, o papel de pacificador, pois fomentará a ideia de que toda a população brasileira possui uma mesma origem, portanto todos são iguais, não necessidade de diferenciação e a desigualdade racial não é questionada. Desta feita, não caberia tratar de preconceito de raça no país ou qualquer tipo de desigualdade relacionada à raça. A partir desta leitura, justifica-se que o negro teria seu papel encaixado na sociedade automaticamente com o tempo. Ou seja, quando foi proclamada a abolição da escravidão, não houve previsão de inserção do negro na sociedade ou qualquer política de compensação a respeito do que foi sofrido na escravidão já que, graças à democracia racial que existia no Brasil, o tempo se encarregaria de equalizar a situação de desigualdade entre as raças. Na verdade, a justificativa de "democracia racial" era uma maneira de camuflar a opressão de brancos sobre negros no país. A nação que estava se formando, no período após a abolição, teria o papel de superar as desigualdades criadas pelo sistema escravocrata e pelas relações paternalistas e, por esse motivo, não se pensou em políticas de inclusão do negro na sociedade (SKIDMORE, 1974; THOMAZ, 2003). No entanto a sociedade brasileira se desenvolve racista e discriminadora, mesmo que envolta pelo mito da democracia racial. De fato, a ideia de Freyre mascara a relação entre as desigualdades de classe e renda com a desigualdade racial e a consequente exclusão do negro na sociedade brasileira e a democracia racial funciona com instrumento ideológico que legitima as desigualdades e impede a transformação dessa estrutura de preconceito que foi instaurada (THOMAZ, 2003). O projeto unificante do Estado Novo varguista, baseado em um discurso político unitário calcado na ideia de uma originalidade nacional se calcava profundamente no mito da democracia racial e por causa do elemento político que a obra de Freyre mostra, será elevada a guia política de definição da mestiçagem como componente pacificador da sociedade brasileira.

A dominação econômica, ou seja, alguns têm mais riqueza que outros que estão no poder devido a sua posição econômica vantajosa, deriva de estruturas legais e procedimentos que possuem poder (YOUNG, 1990). O caso brasileiro era semelhante, o regime de escravidão possibilitava poder econômico e político à classe senhorial e nada

aos escravos e esse cenário perdura na sociedade atual, onde certas minorias ainda tem menos voz como é o caso dos negros.

Nos anos 1950 surgem novas maneiras de se pensar a questão racial no Brasil, Florestan Fernandes e Roger Bastide pensam em uma linha contrária à ideia de que não há racismo no país e procuram denunciar o preconceito e a discriminação que sempre houve no país inerente à maneira como este foi formado (THOMAZ, 2003). O racismo velado ainda hoje permanece difundido nos mais diversos meios de interação social[2] operando formas de ação cotidiana de enquadramento de expectativas de papeis sociais. É necessária a existência de políticas de ação afirmativa como as cotas para tentar recuperar o dano causado por um histórico escravocrata, já que este gerou uma valoração negativa das identidades de negros na sociedade brasileira. De acordo com Iris Marion Young o paradigma distributivo, ou seja, a noção de justiça como a redistribuição de bens materiais ignora a estrutura social do meio (YOUNG, 1990). É necessário, portanto eliminar a dominação que ocorre dentro do sistema político por vias legítimas. É claro que o caso brasileiro não teve oficializações tão explícitas do racismo como os Estados Unidos, por exemplo, no entanto, não o torna necessariamente mais brando. O preconceito no Brasil ocorre de maneira velada, por trás de piadas e representações estereotipadas que existem do negro na sociedade, por isso pode ser ainda mais perigoso, pois não há reconhecimento do problema, como foi o caso dos períodos ditatoriais no país, o Estado Novo e a Ditadura Militar. Quando se ignora que um problema existe, não há movimentação no sentido de resolvê-lo, caso explícito da utilização do mito da democracia racial no governo de Vargas e a pouca abertura que houve ao tema na época da ditadura.

De acordo com Young é interessante tentar agregar mais significado à justiça. Esta não pode ser entendida apenas como redistribuição de bens materiais, pois ao se fazer isso há uma separação dos indivíduos desses bens. É necessário entender ambos em conjuntos já que esse indivíduo e sua identidade e capacidades, o local onde se encontra é produto dos processos social e das relações que ele sofreu (YOUNG, 1990). Sendo assim, para entender a questão racial no país, é necessário entender a base e como ela se formou, não se pode entender a pobreza no país como uma desigualdade que não se relaciona com a escravidão, nem se pode focar apenas na questão da

[2] O racismo aparece em piadas e na televisão, onde os papéis que cabem aos negros são os de criminosos e empregados, entre outras situações do cotidiano pelas quais passa despercebido pela maioria.

"identidade" brasileira, é necessário olhar também nas diferenças, pois é nela que pode-se encontrar caminho para a justiça.

Quando se fala de justiça é importante falar de direitos e de diferença. Há uma discussão que Iris Young propõe sobre o ideal da imparcialidade dos legisladores e a neutralidade do Estado relacionado justamente com a questão da identidade e da diferença entre as pessoas. A noção de imparcialidade provoca uma separação entre público e privado. A ideia de identidade como maneira de encaixar uma determinada sociedade em algumas características exclui ou reprime a diferença, pois sua intenção não é valorizar o indivíduo dentro de seu contexto e suas experiências, mas encaixar um grupo em categorias mais estáveis. Essa lógica reduz os indivíduos à unidade e constrói sistemas totalizantes que se dividem em dentro e fora, gerando ambiguidade e desconsiderando as pessoas pelo processo que sofreram, sendo ela um absoluto. De acordo com a autora, o sujeito transcendental imparcial nega a diferença de três formas: negando as particularidades, dominando ou eliminando a heterogeneidade na forma de sentimento e reduzindo a pluralidade dos sujeitos morais a uma subjetividade moral e transcendental. Cabe ressaltar que essa "imparcialidade" é inalcançável, o intuito de produzir um indivíduo capaz de julgar de forma absolutamente moral, imparcial e transcendental desconsidera que ele não é absoluto, sendo assim nada mais que um mito, uma ficção. Além disso, permite que a diferença dentro/fora e outras categorizações opostas, geradas pela identidade, se tornem uma oposição hierárquica entre si. Essa redução da pluralidade dos indivíduos gera ainda outra oposição, entre vontade geral e interesses particulares. Outro problema que pode ser destacado é que esses interesses, a princípio gerais, podem ser, na verdade, particulares, pois podem estar ligados a um grupo específico, dentro do grupo identitário mais amplo, enfatizando suas próprias necessidades, ou seja, não são interesses compartilhados por todos (YOUNG, 2013). Esse parece ser o caso brasileiro, onde as elites que estavam no poder tomavam decisões generalizáveis para o resto da população, mas que na verdade só atendiam a seus próprios interesses.

Ainda na discussão de Young, ela ressalta que o "cidadão universal" é formulado a partir das vivências particulares ao homem branco e burguês, retirando dessa universalidade não brancos e mulheres. Isso implica na noção de que o homem branco é civilizado e moral e características que não se encaixam nessa categoria, são desviantes deste referencial. O poder que cabe aos legisladores e aos que compõem os

mecanismos de tomada de decisão do Estado é legitimado por uma lógica de moral imparcial, pressuposto de uma conformação política pautada pela justificativa liberal. Entretanto, se o Estado neutro é um mito e quando existem diferenças consideráveis de recursos e poder, os resultados dessas decisões serão enviesados para o interesse dos mais poderosos, ou seja, os legisladores e outros que detêm o poder são parciais, na realidade. Essa imparcialidade fictícia reforça a opressão, decorrente da diferença, e legitima a hierarquização do que está dentro sobre o que está fora da lógica de identidade (YOUNG, 2013). Até 1930 não se falava em democracia racial *per se*, mas o entendimento geral era de que a população negra se integraria na sociedade ao longo do tempo, decorrente abolição conduzida de forma "branda", visto não ser fruto de uma guerra ou revolução. Soma-se ao cenário a existência da política de embranquecimento, na qual havia o pressuposto de uma sociedade mais homogênea racialmente, provendo a toda população brasileira uma condição igual. O problema de integração do negro não seria mais um problema, pois este desapareceria, ficando seus descendentes inclusos na sociedade por meio da miscigenação. Após 1930, a partir da Era Vargas, o mito da democracia racial começa a tomar espaço, Freyre lança a ideia de que o branqueamento da população não faz sentido, a "solução" para o problema ele não existe, pois o próprio problema já é negado desde o início, já que somos todos brasileiros e a cor de pele não afetaria nas relações sociais, inexiste discriminação. Nesse sentido, as decisões tomadas pelas elites no período imediatamente posterior à abolição, eram fruto de perspectivas enviesadas, cujo ponto de vista ignorava o diferente, o que estava do lado de fora da elite e, após a Era Vargas, a solução se baseava no mito da democracia racial como algo que de fato existia na consciência do país.

O que se quer enfatizar neste trabalho é que devido à formação do país, às relações sociais, econômicas e políticas calcadas na condição histórica de colônia, no paternalismo e na escravidão em conjunto com a peculiaridade do espaço público construído, há falhas ainda hoje no que diz respeito ao interesse de minorias como o negro e como elas são repassadas ou não para que ações sejam tomadas na forma de atitudes políticas que ajudem a administrar as desigualdades instauradas no país não só pela má distribuição de renda, mas pela condição de segregação histórica do negro por uma sociedade dominada pela classe senhorial que somente atendia a seus próprios interesses. Para que essa segregação e a condição de desigualdade sejam entendidas é necessário considerar o histórico escravocrata e as estruturas de poder que perduraram

durante séculos na sociedade brasileira. A negação de uma discriminação e mesmo, inicialmente, de uma desigualdade racial no país, levou aos problemas que atualmente afeta a população negra brasileira.

Recorrentemente interpreta-se que tendo o término da escravidão sido pacífico em comparação com outros países, não haveria no Brasil segregação por cor, que o negro foi libertado de forma “tranquila” e, por esse motivo, não haveria discriminação no país, tudo se encaixaria em seu lugar com o passar do tempo. Essa maneira de pensar fomenta a continuidade de uma estrutura social discriminatória se esconde atrás de uma capa que invisibiliza a condição desigual do negro na sociedade brasileira, a capa do mito da democracia racial. O fato de que os negros no país têm menor renda, piores trabalhos ou são abordados como criminosos seria apenas coincidência. Dessa forma, é interessante verificar outros fatores como, por exemplo, as políticas que foram feitas em relação aos problemas decorrentes da escravidão e quem são os responsáveis pela elaboração destas.

Capítulo 2 – Conflito Político e Agendamento

Como visto anteriormente, as condições sociais, políticas e econômicas que caracterizam a história do Brasil moldaram um espaço público "defeituoso" que foi criado a partir de mecanismos que operavam no âmbito privado e se extravasavam para o público, deixando as decisões sobre assuntos públicos nas mãos de uma elite econômica e social. Em situações "normais", o limite entre o privado e o público é uma linha muito tênue e difícil de ser definida e, em um caso peculiar como o brasileiro, essa diferenciação se torna ainda mais complicada. O processo de liberalização da sociedade brasileira floresceu em um contexto de extrema desigualdade social e forte controle social das elites sobre o processo de formulação do espaço público.

Para elaborar e melhor localizar esta crítica é necessário entender a natureza e a formação do conflito e a sua trajetória até chegar às arenas de discussão pública, bem como o agendamento e enquadramento de determinados conflitos e demandas. Esses elementos afetam o entendimento de determinado assunto como público, bem como os mecanismos para que este se mantenha na arena pública.

Para explicar o conflito, seu processo de formação e expansão, o autor Elmer Eric Schattschneider traz como exemplo uma simples briga entre um policial branco e um soldado negro ocorrido no verão de 1943, no Harlem em Nova Iorque. O que era inicialmente algo privado atraiu multidões e jornais e em pouco tempo se tornou motivo de comoção pública sem que os atores iniciais tivesse a intenção de torná-la algo dessa natureza. No entanto, os conflitos latentes na tessitura social podem extravasar as amarras daquilo que pode se pressupor como privado. Através desse exemplo, Schattschneider procura mostrar que a briga, mesmo que como evento privado, dependendo de suas características, pode se tornar algo contagioso, difícil de ser contido e onde a multidão que observa tem poder no que tange à expansão ou controle desse conflito. Os atores iniciais, ao começar a briga, não necessariamente procuravam fazer uma manifestação ou um mudar o status de seu conflito de privado para público, mas mesmo assim, pelo contexto e pela conjuntura em que se encontravam, bem como a proporção decorrente da multidão observadora, o conflito muda de status, passando a ser tratado como público. Sendo assim, percebe-se que aqueles que observam o conflito

e, posteriormente participam dele são, em boa parte, responsáveis pelo contágio e tem o poder de alterar as forças iniciais facilmente pelo fato de que eles nunca são verdadeiramente neutros. Schattschneider traz este fato para ilustrar a importância da capacidade de contágio da briga e, se esse contágio não está presente, o assunto não conseguirá passar de pessoa para pessoa, o que impede a expansão do conflito e a sua nova classificação, pois o que era privado, agora também é público. O número de pessoas envolvidas é o que determina o escopo do conflito e qualquer mudança nesse escopo pode trazer resultados diferentes. A função que o conflito vai desempenhar depende da moral, da autoconfiança e da segurança dos indivíduos que vão desafiar os grupos dominantes e, quando não existem incentivos ou se os incentivos são negativos, como penalizações, há menor probabilidade de haver briga, já que não há interesse dos indivíduos em sair em desvantagem por isso (SCHATTSCHNEIDER, 1960).

Em primeiro lugar, é necessário ressaltar que ao se tratar da divisão entre público e privado é preciso cuidado. Essas duas esferas, geralmente consideradas independentes entre si são normalmente mostradas como se aplicassem a todos os indivíduos da mesma maneira, desconsiderando a diferença e a desigualdade que sua própria essência impõe sobre aqueles que não são os dominantes. A esfera pública é conduzida por princípios universais e impessoais relacionados a interesses e direitos. É nela que o indivíduo como "habitante" da esfera privada vai manifestar seus direitos e preferências. No entanto, "o pessoal é político", como pregam as feministas e essa afirmação nega a separação das esferas pública e privada como independentes entre si indo além dessa negação, argumenta-se que uma diferenciação entre as duas esferas não é apropriada e que essa divisão na verdade é fruto da ideologia liberal-patriarcal onde podem ser encontradas diversas imprecisões, como tratado no capítulo anterior. Os mundos separados em público e privado estão, na realidade, ligados por uma estrutura patriarcal, dessa forma o pessoal se torna político (PATEMAN, 2013). Visto que a divisão entre público e privado é fictícia, apesar de surtir efeito social, ela foi construída de forma a justificar as desigualdades de acesso entre determinados grupos aos espaços, principalmente a arena política, como foi tratado no capítulo anterior. Dessa forma, procuro utilizar as denominações público e privado de forma a mostrar uma diferenciação, mas essa divisão exige cautela ao ser abordada.

No cenário brasileiro anterior à abolição existia o conflito entre negros escravos e senhores, mas este ainda era tomado como restrito à esfera privada, pois o negro era

propriedade de seu senhor e, como a esfera pública estava contaminada pela privada, quem detinha o poder de decisão sobre os assuntos públicos era a própria elite detentora da mão de obra escrava e do poder. Dessa forma, percebe-se que o conflito, mesmo que existente de forma espalhada, em diversos locais, para diversas pessoas, ainda sim era contido no ambiente privado, não havia comoção da multidão ou sequer multidão observadora, as pessoas de fora dos maus tratos e torturas as quais eram submetidos os negros escravos encaravam a situação como normal, impedindo o contágio desse conflito devido a essas barreiras impostas pelo próprio contexto em que se encontrava o país. Inexistindo "audiência" para a "briga", também não havia contágio e nem possibilidade de decisão. O grupo prejudicado encontrava-se desorganizado por esse processo de alienação da esfera pública, sem a posse dos recursos materiais ou simbólicos para se mobilizar contra o grupo dominante. Mesmo quando houve uma mobilização inicial de negros contra o sistema escravocrata, esta foi suprimida facilmente com penalizações severas, como foi o caso de algumas revoltas[3] de escravos no país. No período após abolição de escravidão, pelo fato de o poder ainda ter continuado nas mãos das elites, era difícil haver organização de pessoas para um assunto determinado que não fosse de interesse da classe dominante, os cafeicultores. Além disso, a população de escravos recém-libertos era paupérrima e não possuía nem as condições básicas de sobrevivência, quanto menos recursos para qualquer tipo de mobilização.

Para que ocorra a expansão do conflito são necessários alguns fatores, competitividade, visibilidade do conflito e a eficácia do governo democrático enquanto instrumento de socialização do conflito depende de sua amplitude de recursos. Para criar um sistema de pressão capaz de enfrentar a classe dominante, o grupo de interesse deve ser organizado (SCHATTSCHNEIDER, 1960. Pg. 29). No primeiro momento pós-escravidão, com a falta de políticas de inserção do negro na sociedade, da própria política de estado de branqueamento da população e dos diversos focos de um conflito que ainda não era percebido como causa pública pela parte da população que detinha o poder político, era praticamente impossível haver qualquer tipo de mobilização para se tornar uma questão de pauta pública de fato. De acordo com Luis Felipe Miguel, a

[3] Revolta de Carrancas, em Carrancas – MG; Revolta dos Malês, em Salvador – BA. (GRINBERG, BORGES, SALLES, 2009)

segunda dimensão da representação é controle da agenda pública e a definição desta não cabe somente aos representantes eleitos, mas também aos grupos de interesse que podem fazer pressão com o intuito de excluir, incluir ou hierarquizar determinado tema (MIGUEL, 2003).

Sendo assim, o questionamento sobre problemas específicos da população negra não conseguia espaço na arena política já que os grupos de interesse que predominavam no cenário político eram aqueles que pertenciam à classe dominante. Juntando este fato ao de que os representantes também compunham a classe senhorial, é possível verificar porque a arena política estava "contaminada" com as preferências da classe senhorial. Enquanto o conflito é considerado como algo privado, ele ainda não é algo político, apenas quando há a tentativa de torná-lo público é que se torna político (SCHATTSCHNEIDER, 1960, p. 39) e no período escravocrata, bem como no que se sucedeu logo após a abolição, não havia espaço para esse tipo de organização no país, justamente no momento de definição dos limites do estado republicano brasileiro.

Ao analisar a situação brasileira também é interessante entender como funciona o processo de agendamento e enquadramento de assuntos sociais nas arenas públicas, o que explica o fato de alguns chegarem ao espaço público e outros não e até mesmo como ocorre o reconhecimento de um assunto como público. Um problema só é caracterizado como social quando existe alguém ou um grupo que o expõe dessa forma (FUKS, 2000). Sendo assim, a situação em que os negros se encontravam, de maus tratos, torturas, discriminação e miséria antes e após a abolição só poderia ser reconhecida como pública de fato se houvesse um grupo articulado capaz de enunciar a situação como um problema social que deveria ser resolvido nas arenas públicas por meio de intervenção política do Estado ou se houvesse a expressão dos interesses e preferências por parte daquele grupo que se encontrava no poder ou, mesmo reconhecimento da relevância social do negro na sociedade por parte dos que podiam influenciar as decisões os temas a serem tratados na agenda pública (MIGUEL, 2003, p. 134) de forma a amenizar o que viria pela frente. No entanto, a única política que afetaria, mesmo que indiretamente, o negro, foi a política de estado de branqueamento da população, cuja contribuição ocorreu no sentido de aumentar as desigualdades já existentes no país (SKIDMORE, 1974).

Como foi descrito no capítulo anterior, com base na obra de Florestan Fernandes, o negro e o mulato sofreram vários obstáculos em sua inserção no mercado

de trabalho e na sociedade devido ao contexto anterior de escravidão. O movimento abolicionista e as rebeliões deram origem a um ciclo onde os núcleos intelectuais urbanos influenciaram a população das cidades, o que leva a rebeliões nas senzalas, mas quem se beneficiará com a abolição serão os próprios senhores contra os quais o movimento era inicialmente contrário. Após a abolição faltou uma polarização para que houvesse de fato uma revolução social, pois:

> terminadas as agitações, os escravos e os libertos sabiam bem, coletivamente, *o que não queriam.* Contudo, não tinham consciência clara sobre *o que deveriam querer coletivamente* nem de *como agir socialmente para estabelecer semelhante querer coletivo* (FERNANDES, 2008 pg. 63).

Apesar de se encontrar à margem da sociedade e em situação de isolamento cada vez maior, a população negra se encontra em sua própria herança cultural, no sentido de valorização de sua própria cultura. Em relação aos negros ex-escravos urbanos, havia alguns que se destacavam, aqueles que possuíam protetores, seus antigos proprietários, tinham acesso a bom vestuário herdado destes. Os "pretos de salão", como eram conhecidos, eram negros e mulatos que conseguiam empregos em escritórios como meninos de recados e outras posições de maior prestígio no meio das oportunidades que existiam. Os que vinham da lavoura, geralmente analfabetos, sem protetores e desqualificados, formavam a camada mais pobre e isolada da população negra. Nesse contexto desfavorável, em geral, a mulher negra possuía oportunidades melhores na situação de transição de escrava para liberta, o que a tornava provedora em muitos casos e o homem, seu dependente. Por ser considerado inimigo da ordem e do decoro, não podia haver reuniões de negros, pois a polícia logo os dispersava. Havia baixíssima integração social e moral e péssimas condições materiais, o que gerava insatisfação e insegurança ao negro. A mudança de escravo para liberto foi muito brusca para o negro, a liberdade era algo para o qual ainda não possuía condições psicossociais para lidar e, com a falta de integração e o isolamento cada vez maior, o negro "sai da escravidão física para a escravidão moral" (OLIVEIRA *apud* FERNANDES, 2008). A consciência de que houve segregação do negro na época, onde a continuidade das condições anômicas cria "vagabundos profissionais", não se perde graças à consciência da elite negra formada à época (FERNANDES, 2008, p. 113). Como foi descrito anteriormente, a configuração da época não permitia tal articulação mesmo após a abolição, os negros recém-libertos sofriam com a miséria e a falta de oportunidades de trabalho devido à

competição com a mão de obra imigrante europeia, (FERNANDES, 2008). A consciência de que havia de fato um problema social não existia e, por esse motivo, não existia um grupo articulado que poderia enunciar um problema que, a princípio, nem sequer era reconhecido como tal. Além disso, o mito da democracia racial, no qual o Brasil seria um país onde inexiste preconceito de raça, e consequentemente desigualdade racial, impedia que houvesse qualquer articulação de grupo. Levando em consideração que os grupos para terem poder de decisão necessitam estar representados e ter poder sobre o agendamento, isso não ocorria na época. A grande massa de negros recém-libertos possuía preocupações mais imediatas de sobrevivência básica e aqueles que possuíam poder de pautar e hierarquizar quais temas seriam tratados na agenda pública, a elite política, não via essa situação como um problema, baseados na ideia de que a situação seria resolvida com o tempo, com as políticas de imigração para o consequente branqueamento (MIGUEL, 2003; SKIDMORE, 1974). No entanto, esse discurso parece eficaz para identificar o impedimento da formulação do problema de inclusão do negro no Brasil pós-imperial. A organização do Estado brasileiro posterior a esse período, em seu momento de maior ou de menor autoritarismo, deve ser compreendida não apenas como um órgão de controle das classes economicamente dominantes. A Segunda República não se caracteriza com um formato de estado desta feita. A contribuição de Claus Offe (1984) pode contribuir para esta compreensão. O Estado capitalista depende de seus contribuintes privados, pois precisa de recursos financeiros para exercer seu papel (OFFE *apud* MIGUEL, 2014). O Estado autônomo se mantém através da legitimidade popular, a eleição por meio do voto, mas precisamente, dos recursos privados obtidos por meio de impostos e taxações para realizar políticas públicas para atender as demandas sociais e, os principais proprietários são os capitalistas. Ou seja, para manter sua legitimidade e estimular políticas para o bem estar da sociedade, o Estado precisa, ao mesmo tempo, desenvolver o capitalismo, a fim de obter mais recursos para sustentar sua legitimidade (OFFE, 1984; MIGUEL, 2014). Essa relação é verificada no Brasil dessa época, a concentração de poder estava nas mãos de uma elite econômica, a classe senhorial era a principal contribuinte que legitimava o Estado brasileiro, dessa forma, muitas decisões eram tomadas para estimular seu crescimento e, consequentemente, aumentar a força do Estado. A dominação econômica se manifestava como dominação política também.

No entanto, não é suficiente que um conflito apenas chegue aos holofotes da arena pública, uma vez atingido o objetivo de ser enunciado e reconhecido como público é necessário descobrir formas de mantê-lo dentro das atenções. A definição de um assunto como público em meio a diversas demandas da sociedade e a diversidade de arenas e heterogeneidade dos assuntos exige interação entre estes para que a força se mantenha e eles não sumam em meio a outras demandas que surgem com o tempo (FUKS, 2000). Quem possui o poder de definição de alternativas é aquele que detém a alocação de poder e, geralmente, aquele que define o assunto é quem comanda o país, porque a definição de alternativas exige a escolha de conflitos e quem possui a capacidade de escolher qual é mais relevante ou não tem a capacidade de alocar poder (SCHATTSCHNEIDER, 1960). No caso brasileiro isso é claramente comprovado na política do Café com Leite que dominou o cenário político até a década de 1930, onde as lideranças econômicas de Minas Gerais e São Paulo se revezavam no poder para ter suas próprias demandas pessoais atendidas por meio do Estado. Como Mario Fuks explica, não há como analisar a formação do conflito e a definição de problemas sociais fugindo de um contexto. Essa análise exige que se entenda como foi gerada a conjuntura que levou determinado conflito a ser escolhido em prol do outro (FUKS, 2000). No Brasil, além do fato de não haver conscientização de uma questão racial de fato, onde existe uma desigualdade entre negros e brancos causada por um contexto de exploração da força de trabalho escrava importada da África, havia também o fato de que o poder estava completamente concentrado nas mãos da elite econômica e essa não enxergava os outros problemas pelos quais o restante da população estava submetida.

Para Anne Phillips a força das tradições dificulta que ocorram transformações e faz com que aquilo que já foi conquistado ainda fique um pouco nebuloso. É importante que a democracia lide com as pessoas tanto como indivíduos quanto como grupos, especialmente sobre questões de discriminação. Quando há um grupo em situação privilegiada, a representação política sofrerá deturpações e, se as características dos representantes são diferentes das de seu eleitorado, a representação falha em ser um meio de canalização de interesses sociais. Alguns grupos são maiores que outros tanto em quantidade, quanto em recursos e poder, portanto a sub-representação é a realidade numa sociedade com altos graus de discriminação racial. A proporção de representação deveria ser automática, no entanto as estruturas de poder arraigadas há tantos anos não permitem que ela aconteça. Dessa forma, deveria haver garantias de poder proporcional,

já que há o privilégio de um determinado grupo sobre outros (PHILLIPS, 2013). A representação política em si é insuficiente já que o controle das decisões em conjunto com a definição da agenda política permitem que determinado grupo exerça o poder.

Um pressuposto da democracia representativa é a igualdade, no entanto o mecanismo de eleição, por depender de vários tipos de recursos é um mecanismo aristocrático (MIGUEL, 2003). Ou seja, o contexto de desigualdade no qual se encontrava o negro desde o início da consolidação da ordem republicana brasileira o impede historicamente de estar no parlamento e participar das decisões que são tomadas na esfera pública. A prática da representação política é diferente dos modelos propostos, pois, segundo Pierre Bourdieu, aquilo que é dominante no espaço político o desmantela ao negar o discurso daqueles que são dominados, dessa forma o que resta a essa classe é manter-se calada ou esperar que seus interesses estejam representados dentro do discurso dos que detêm o poder, a classe dominante (BOURDIEU *apud* MIGUEL, 2003, p. 134). Contribuindo para esta discussão, Miguel sugere ainda uma terceira dimensão da representação, onde o grupo deve ter controle de suas preferências levando em consideração seu contexto e suas experiências. Esses grupos minoritários já se encontram em situação de desvantagem, pelo fato de possuírem menos capital econômico e cultural, sendo assim, uma esfera pública única continuaria a privilegiar os interesses das classes detentoras do poder político. Para haver um bom funcionamento da democracia é necessária igualdade material mínima entre os grupos e, quando isso não acontece, os grupos dominantes estarão sempre em posição vantajosa para expressar suas preferências em relação aos dominados. As diferenças quanto à capacidade de formular preferências autonomamente implicam, por sua vez, enquadramentos que limitarão a interpretação sobre um conflito possível de ser expresso na arena pública. Miguel relata que, além de ter poder sobre os temas a serem tratados na agenda, bem como sua hierarquização, o enquadramento também é algo crucial a ser levado em consideração. Quando um tema é enquadrado de diferentes maneiras, ele poderá ter diferentes soluções para cada "quadro" (MIGUEL, 2003). Logo, pode-se dizer que o enquadramento feito à época da abolição, da democracia racial e que o negro seria integrado à sociedade com o tempo, dificultou a percepção de um problema compartilhado e que precisava fazer parte da agenda pública de outra forma que não a análise sob o foco da democracia racial. Ou seja, houve um agendamento do problema de integração do negro na sociedade brasileira, contudo o enquadramento mobilizado

pelos grupos presentes nos espaços relevantes para tratar do tema, implicou na desarticulação do conflito como a saída para se tratar da situação do negro na sociedade brasileira. As únicas preocupações que existiam eram relacionadas ao setor que lhes concernia diretamente e isso devido às relações geradas no espaço privado que historicamente eram trazidas para resolução dentro da esfera pública, de maior poder e recursos.

Quando há apenas um determinado grupo que exerce poder e que, de certa forma, é homogêneo, as decisões tomadas são monopolizadas por este grupo, pois seus interesses são convergentes e não há discordância forte entre os membros, o que deixa outros grupos em desvantagem como, por exemplo, as minorias que não tem acesso à representação política, pois estes não acessam espaço formal para se para exaltar seus interesses de uma maneira que esses sejam de fato ouvidos e trabalhados nas arenas públicas (FUKS, 2000). No Brasil o grupo de interesse responsável pelas decisões do país era a elite econômica e esta possuía um pensamento de certa forma homogêneo, ou seja, não havia outros grupos de interesse com poder suficiente para fazer oposição às suas decisões ou para levantar novas questões no âmbito político.

Sendo assim percebe-se que certos grupos possuem vantagens na disputa de interesses pelo fato de possuírem recursos materiais e simbólicos, além disso, a própria definição da natureza de um conflito influencia nas diferentes propostas serão desenvolvidas para solucioná-lo (FUKS, 2000). Um caso que demonstra essa situação claramente é a política de branqueamento que já vinha ocorrendo antes da abolição e ganhou força logo depois dela, com os imigrantes europeus. Na mentalidade dessa época não havia discriminação nem problema social racial no país e, em conjunto com essa política de estado de incentivar a imigração e a miscigenação para embranquecer a população, com o passar do tempo, todo e qualquer problema estrutural advindo da escravidão se encaixaria em seu devido lugar, não havendo necessidade de se preocupar com o tema no futuro ou naquele momento (SKIDMORE, 1974).

Havia algo que se moldava como questão racial que viria a ser reconhecida nas décadas seguintes, mas que aquela ocasião ainda não despertava o interesse do Estado como algo que tinha um potencial de problema para a população. Devido às barreiras políticas impostas para definição de problemas sociais e políticos pela elite política e econômica da época que extravasava seus problemas do privado para o público onde detinha a grande parte do poder e pela própria definição da natureza do problema racial,

como um “não problema”, algo que não necessitava atenção, pois a tendência seria que este se resolveria com o tempo e com a miscigenação.

Capítulo 3 – Análise

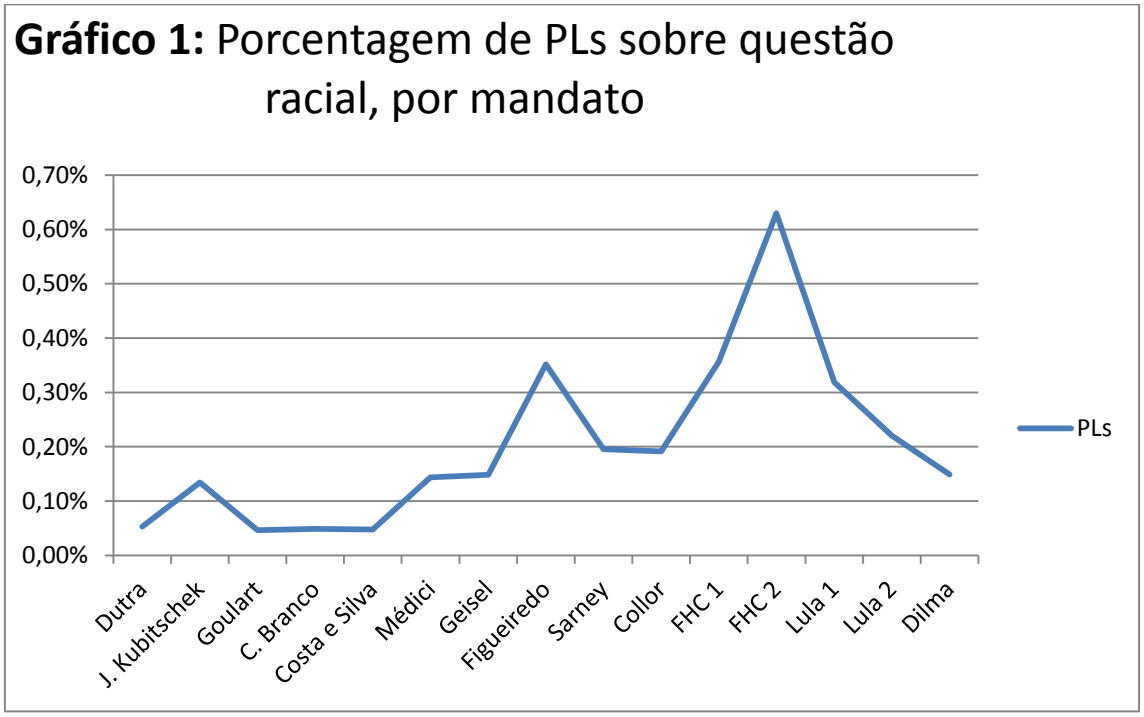
Levando em consideração o histórico de escravidão descrito nos capítulos anteriores, a dominação da classe senhorial no Brasil, bem como a problematização do enquadramento e agendamento e a dificuldade que minorias encontram para obter voz no espaço público devido ao seu desenvolvimento peculiar descrita por Adrian Gurza Lavalle, este trabalho procura fazer uma análise empírica sobre os projetos de lei que foram propostos desde 1930 até 2013. No entanto, em razão do Estado Novo, na Era Vargas, o congresso funcionou somente nos anos de 1935 a 1937 e, após esse período, apenas retornou às atividades em 1946, posteriormente ao encerramento da Assembleia Constituinte daquele ano. Em relação ao período de 1935 a 1937, os arquivos existentes ainda estão nos diários da câmara, ou seja, ainda não foram digitalizados. Dessa forma, de maneira a facilitar a coleta e análise dos dados, o recorte temporal escolhido para análise foi o período entre início de 1946 e julho 2013, essa última data, quando esse projeto foi iniciado.

Dessa forma, os registros dos projetos de lei foram solicitados junto à Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação - CEDI - da Câmara dos Deputados. Foram disponibilizados em uma planilha todos os projetos de lei do período proposto contendo ano, origem, proposição, documento de origem (quando necessário), partido, autor, unidade da federação, entre outros dados de todos os projetos de lei do intervalo temporal em questão. Os dados recebidos são os relativos às propostas que tramitaram na Câmara dos Deputados, mas que não necessariamente se iniciaram nela, podendo ter sua origem em outras instâncias. São considerados, portanto, os textos que tramitaram na Câmara dos Deputados, não apenas aqueles apresentados por seus parlamentares.

No espaço de tempo em foco existem, no total, 95.986 projetos de lei que foram propostos no parlamento e foram disponibilizados em tabela no formato Excel. Para facilitar a análise, os dados foram transferidos para o *software* Sphinx e foram "filtrados" utilizando um dicionário[4] de palavras usualmente relacionadas à temática racial. Chegou-se ao resultado de cerca de 500 proposições, que por sua vez foram

[4] Ver Anexo 1

recategorizadas, mas, dessa vez, manualmente. Após a leitura da ementa de cada proposição, chegou-se à quantidade de 194 projetos de lei que de fato tratavam de temas relacionados à questão dos negros. Em relação à divisão dos períodos optou-se por separá-lo em mandatos, dessa forma é possível ter noção do contexto político de cada época, bem como uma visão geral do que ocorria no país, não sendo necessário pontuar cada ano desde 1946.



Fonte: a autora, a partir de dados do CEDI-CD.

É possível inferir pelo gráfico que a produção é baixa no início do período analisado, em Dutra, alcançando um pequeno aumento logo após, com um pico no mandato de Kubitschek. No período que corresponde à ditadura e principalmente os anos onde esta foi mais rígida, entre Castelo Branco e Geisel, a produção é quase nula. A ditadura foi um período na história brasileira marcado pela forte utilização do nacionalismo como forma de estratégia de governo. A exaltação da identidade e do ufanismo exacerbado da nação brasileira e da igualdade entre todos se torna peça chave para negar as desigualdades e a diferença. Nesse sentido a estratégia adotada é semelhante à época do Estado Novo, a onde havia a afirmação de uma "democracia racial". Pelo gráfico percebe-se que houve um baixíssimo número de propostas relacionadas à questão dos negros que tramitaram na Câmara dos Deputados. Uma explicação plausível para o número reduzido de projetos de lei na ditadura militar é

exatamente essa falta problematização das desigualdades do país no período e o fato de se utilizar da lógica da identidade brasileira como justificativa para uma sociedade que não consegue se encaixar no padrão colocado, negando que existem problemas que deveriam ser pautados e estar presentes na agenda pública, mas que são ignorados, como é o caso da questão racial.

A partir do mandato de Médici há, novamente, um aumento comparável ao que houve no governo de Kubistchek. E com Figueiredo, ainda na ditadura esse aumento se torna ainda maior. Uma hipótese para tal resultado seria o início da abertura democrática no país e certo "abrandamento" da ditadura. Desde 1974 já estava ocorrendo aumento das forças opositoras ao governo dos militares algo que dificultava o controle do processo eleitoral. Uma das soluções encontradas pelo governo foi abrir a possibilidade de haver mais partidos, já que havia muitas dissidências no PMDB para desmontá-lo e concorrer nas eleições com vários grupos fracos restaurando, assim, o controle que estavam perdendo. No entanto, o PMDB ganha mais expressão em 1982 e consegue articular a candidatura de Tancredo Neves, mantendo-se forte até o período eleitoral e, após este, algumas secções de esquerda saem do PMDB. Naquele momento pré e durante as eleições, era importante que o PMDB se mantivesse coeso para conseguir apoio e eleger um candidato que não pertencia ao meio militar. Sendo assim, o aumento ocorre no período Figueiredo e com a eleição de Tancredo e posse de Sarney, devido a sua morte, o PMDB se desmancha em alguns outros partidos, diminuindo sua força e gerando vários partidos mais fracos (FLEISCHER, 2004). Ou seja, o aumento pode ter sido fruto de uma maior articulação do PMDB, que ainda se encontrava forte para eleger Tancredo e, após esse momento, o contexto político era extremamente delicado e não havia certezas sobre se a democracia estava consolidada com a posse de Sarney. Esse medo pelo contexto político onde havia vários partidos novos e mais fracos pode ter sensibilizado os parlamentares a falar menos de temas mais delicados como é a questão racial. A questão racial e a problemática da integração do negro teria sido deixada de lado em prol da ordem, mais uma vez.

Na metade dos anos 1990, nos governos de Fernando Henrique Cardoso, há um aumento significativo, com um pico na metade de seu segundo mandato, seguido por uma queda até os dias de hoje. Supõe-se que o aumento verificado nos anos 1990 estaria relacionado com a oposição ao governo de FHC, a grande quantidade estaria relacionada a parlamentares de partidos de esquerda. Mais a frente será problematizada

a questão da produção vinculada à ideologia, o que permitirá dar maior base a esse argumento.

Em relação à queda que foi observada assim que Lula assume seu primeiro mandato, serão levantadas duas hipóteses. A primeira está vinculada a um possível arrefecimento da ênfase racial de movimentos sociais quando Lula chega ao poder por absorção desses grupos por parte do Estado. Talvez o espaço do parlamento não fosse mais percebido como local para esse tipo de discussão. Outra possibilidade seria que talvez o canal de comunicação tenha se tornado mais aberto com a chegada de Lula ao poder, ou seja, não haveria necessidade ou mesmo utilidade em propostas de lei quando há canais mais acessíveis em órgãos como a Secretaria de Promoção à Igualdade Racial – SEPIR - criada em 2002, período que coincide com a queda da apresentação de projetos de lei afins ao tema pelos parlamentares.

Outro ponto importante a ser destacado é como se dá a distribuição da produção de projetos de lei em relação aos partidos políticos. Pelo fato de existirem muitos partidos e muitas mudanças em relação aos que surgiram e outros que deixaram de existir ou foram absorvidos, optou-se por adotar uma classificação bastante simplificada, baseada em ideologia.[5] A tabela abaixo mostra como ficaram distribuídos os projetos de lei de acordo com ideologia:

Tabela 2: Porcentagem de PLs por ideologia

Esquerda	50,50%
Centro	14,90%
Direita	23,20%
NI	11,30%

Fonte: a autora, a partir de dados do CEDI-CD.

[5] A ideologia foi dividida da seguinte forma:

Esquerda: PT, PDT, PCdoB, PV, MDB, PSB, PCB, PMN, PSOL e PPS.

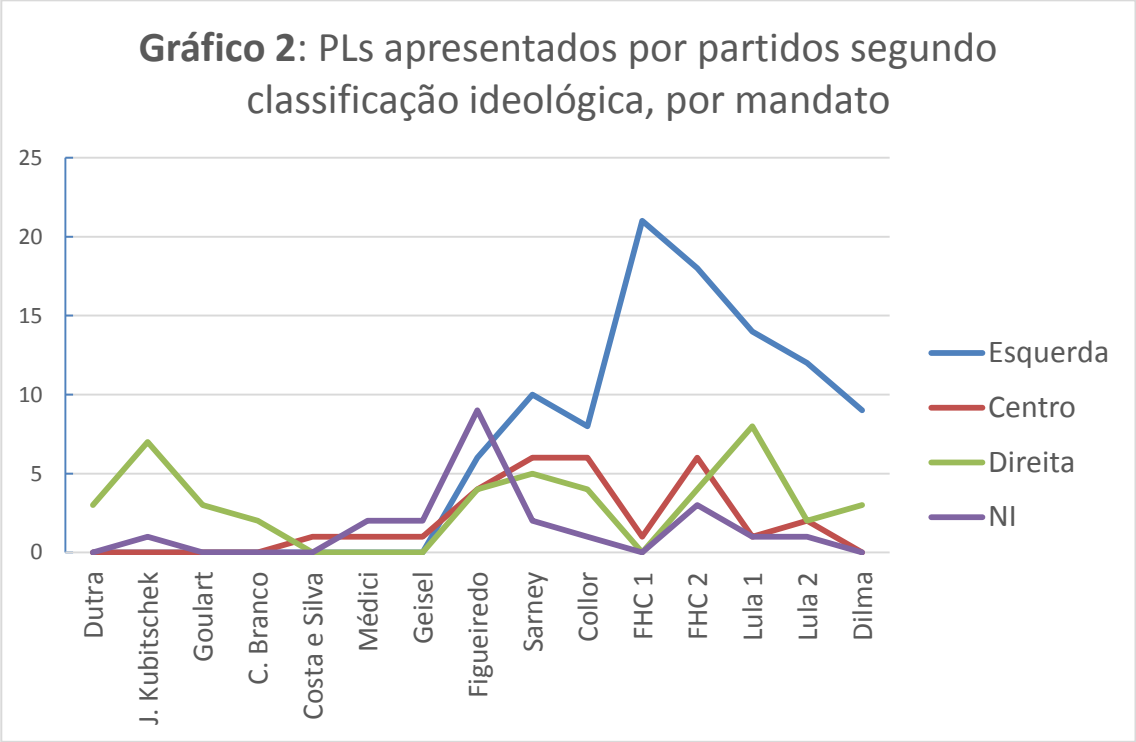
Direita: PTB, PFL, PDS, PL, UDN, DEM, PDC, PP, PPB PR, PRN, PSC e PSP.

Centro: PMDB, PSDB e PSD.

A classificação de UDN, PSD e PTB de 45-64 é problemática. E é importante ressaltar que as categorias conservador e liberal fariam mais sentido. No entanto, para permitir a comparação e para se buscar uma simplificação na apresentação dos dados, decidiu-se por essa caracterização.

Há uma clara concentração da produção sobre o tema nos partidos de ideologia de esquerda, com 50,5% do total de projetos de lei que foram produzidos. Contudo, isso não exclui que a direita tenha produção na área, mesmo não sendo esse tipo de temática, a pauta com a qual estão mais familiarizados.

O gráfico abaixo permite analisar com mais detalhes, as oscilações, em termos de ideologia, no período.



Fonte: a autora, a partir de dados do CEDI-CD.

No governo de Kubistchek há uma alta produção do PSD, categorizado como centro pela classificação citada anteriormente. É importante ressaltar que a análise dos dados neste trabalho foi feita de forma quantitativa, não se levando em consideração o conteúdo dos projetos de lei de forma a classificá-los como próximos a determinada ideia da temática racial. Seria importante uma análise qualitativa dessas proposições de forma a verificar como esses projetos foram apresentados, que ideias podem ser destacadas e como poderiam ser categorizadas.

No período entre Figueiredo e Sarney há uma aproximação entre esquerda, direita e centro que poderia estar relacionada à disputa sobre o sentido do enquadramento do problema racial como o caso de reações entre grupos de direita e esquerda. De fato, mais uma vez se ressalta a importância de uma analise qualitativa de

forma a se aprofundar o conhecimento sobre como esses projetos são propostos, seu conteúdo, com o que ele se relaciona, se aproxima mais da ideia de democracia racial e identidade ou de uma perspectiva que engloba mais a noção de justiça e reparação.

A esquerda predomina no período pós Collor, algo que pode ser associado ao fato de haver uma maior consolidação da democracia nesse período após o *impeachment* de Collor. A conquista e aparente consolidação de direitos democráticos teria diminuído o medo citado anteriormente do retorno da ditadura. O aumento produção de proposições no período pós 1990 é compatível com a predominância da esquerda no mesmo período, ou seja, de fato a oposição ao governo de Fernando Henrique era responsável por grande parte da produção nos dois mandatos, o que levou ao aumento de projetos de lei nos anos 1990.

Em relação à distribuição de projetos de lei por estado, destacam-se os que possuem maior quantidade de projetos de lei em números absolutos:

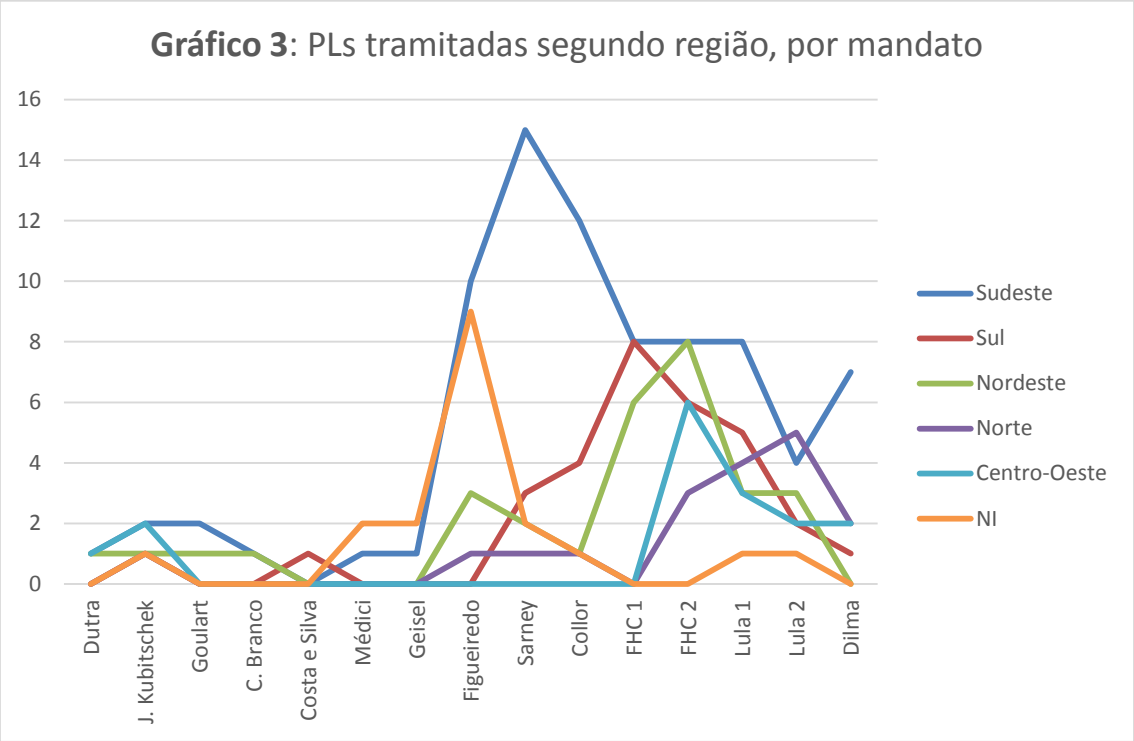
Tabela 4: Unidades da Federação com a maior quantidade de PLs no período

RJ	36
RS	29
SP	29
BA	14

Fonte: a autora, a partir de dados do CEDI-CD.

O Rio de Janeiro se destaca com a maior produção, seguida do Rio Grande do Sul. Percebe-se que a Bahia, apesar de possuir uma grande população afrodescendente e ser as estadas com a maior porcentagem de pessoas que se declaram negras, entra apenas em quarto lugar na tabela em questão. Além disso, o Pará, estado brasileiro com a maior porcentagem de pessoas que se declaram pretas ou pardas, nem sequer entra nos estados com maior predominância (IBGE *apud* IGUALDADE RACIAL, 2013).

O gráfico abaixo mostra as regiões brasileiras em cada mandato:



Fonte: a autora, a partir de dados do CEDI-CD.

A região Nordeste e a Norte, principalmente, possuem poucos projetos que se encaixam na questão racial, apesar da alta porcentagem de indivíduos que se autodeclaram pretos e pardos. Enquanto isso há altíssima concentração dos projetos nas regiões Sudeste e Sul e, levando-se em consideração que ambas possuem maiores distritos eleitorais, a representação de minorias é facilitada e, talvez por esse motivo possuam maior capacidade de agendamento da questão. O Norte e o Nordeste são regiões que, ainda hoje, possuem fortes vínculos com elites regionais tradicionais o que talvez dificultasse um desenvolvimento nesse sentido. A queda da apresentação de projetos desses estados no mandato de Sarney pode estar conectada com uma maior mobilização da região Sudeste em um sentido de maior desenvolvimento desta última se comparada às regiões Norte e Nordeste.

A região Sul começa a ter mais proposições tramitando na câmara no final do mandato de Figueiredo, data que se aproxima com a primeira eleição de Paulo Paim, em

1987, figura bastante importante dentre os parlamentares que trabalham com a temática racial, como vai ser observado logo a seguir.

A tabela a seguir mostra quais parlamentares predominam na produção de projetos de lei relacionados à raça. Além de deputados, percebe-se também o Poder Executivo, ou seja, proposições que tiveram sua origem no poder executivo. Optou-se por destacar os que possuíam, ao menos, 1,5% do total da produção, ou seja, 3 projetos de lei, pois a lista de parlamentares que produziram menos que esse total é muito grande e não seria de tanta relevância para esse estudo quanto os nove parlamentares e o poder executivo aqui destacados.

Tabela 3: Quantidade de PLs produzidos por parlamentares em porcentagem e em números absolutos.

Paulo Paim	9,3%	18
Benedita Da Silva	6,2%	12
Luiz Alberto	4,1%	8
Abdias Nascimento	3,1%	6
Adalberto Camargo	3,1%	6
Poder executivo	2,1%	4
Francisco Amaral	1,5%	3
Haroldo Lima	1,5%	3
Jose Camargo	1,5%	3
Vicentinho	1,5%	3

Fonte: a autora, a partir de dados do CEDI-CD

O deputado com a maior produção nas sete décadas analisadas é Paulo Paim. O ex-deputado é negro, natural do Rio Grande do Sul, filiado ao Partido dos Trabalhadores e possui grande atuação no que tange a questão racial e o movimento negro. Benedita da Silva, que vem logo após Paim, é, também, negra e do Partido dos Trabalhadores e natural do Rio de Janeiro. Em terceiro lugar, entra Luiz Alberto, também do PT e deputado pelo estado da Bahia. Abdias Nascimento e Adalberto Camargo possuem 3,1% da produção, ambos eram personagens importantes na defesa dos direitos reivindicados pelo movimento negro. Nascimento, eleito pelo PDT, foi um dos grandes expoentes na luta do movimento negro e no reconhecimento e igualdade

para as populações afrodescendentes e foi responsável pela criação do dia 20 de novembro como dia oficial da Consciência Negra em São Paulo (site do PDT). Camargo, filiado ao MDB, foi o primeiro negro a ser eleito deputado federal no país, pelo estado de São Paulo, dois anos após o golpe de 1964 e, além disso, apoiou a candidatura de Teodosina Ribeiro, primeira mulher negra a ser eleita deputada estadual por São Paulo (Revista Afro). Francisco Amaral, assim como Haroldo Lima e José Camargo, não é negro, era filiado ao PMDB e foi eleito por São Paulo. Lima pertencia ao PCB pela Bahia e Camargo ao PT, foi eleito pelo estado de São Paulo. Vicentinho é deputado pelo PT e foi o primeiro negro a ser eleito líder da bancado do PT, na Câmara dos Deputados.

No grupo dos nove deputados que produziram mais projetos de lei relacionados à questão racial, seis são negros. É possível, ao menos questionar, a representatividade de negros no parlamento, pois quem trouxe a maioria das proposições relacionadas a questões raciais ao parlamento foram parlamentares negros. Proporcionalmente falando, os seis negros que estão na lista dos dez que mais produziram, são detentores de 27,3% dos projetos de lei sobre negros e raça em um período de quase sete décadas analisado e num total de 121 parlamentares que se manifestaram no parlamento sobre o tema. O que levanta uma questão abordada por Luis Felipe Miguel sobre a democracia representativa. A necessidade do aumento do pluralismo e o reconhecimento do valor da autonomia de grupos minoritários, pois as representação não é resolvida na esfera representativa, são necessários mecanismo que permitam que essas minorias sejam representadas, como cotas, a participação é necessária (MIGUEL, 2003). Anne Phillips levanta a questão do "emponderamento" de grupos dominados como pré-requisito para a transformação estrutural (PHILLIPS *apud* MIGUEL, 2003). Ou seja, a questão dos parlamentares que representam a sociedade no congresso precisa ser analisada focando-se em quem é eleito e se minorias estão bem representadas.

Considerações Finais

Ao início da discussão foram ressaltadas as implicações da dicotomia público/privado e a dificuldade em se traçar um limite entre ambas as esferas. Estas se tornam pertinentes na análise de como e onde o conflito racial surge no país e procura dar luz a algumas das razões pelas quais o conflito racial foi, e ainda é, negligenciado no país.

O mito da democracia racial contribui, também hoje, para o atraso da percepção do problema de segregação e exclusão dos negros na sociedade e de sua discussão em arena pública. A consciência de ações afirmativas com o intuito de reparação de danos causados pela escravização dos negros somente surge com força suficiente para ser discutida na arena pública muitas décadas após a abolição e, mesmo quando chega, o discurso ainda tem muita influência da negação do problema, calcada ainda na herança da democracia racial engendrada por Gilberto Freyre. A democracia racial, como foi explicado anteriormente, é um elemento calcado na identidade e esta, por sua vez, padroniza, impedindo que a diferença seja percebida e segregando aqueles que não se enquadram no padrão definido, colocando em xeque a pluralidade do indivíduo.

A questão do enquadramento é latente na percepção de que parte do discurso reproduzido até hoje ainda tem suas raízes no que era postulado em 1930 e na ditadura. Por esse motivo é muito importante dar continuidade ao estudo de forma a fazer uma análise qualitativa das ementas dos projetos de lei que foram encontrados sobre temática racial para classificar o que cada um versa sobre.

Outra proposta que poderia vir a ser proveitosa com a base de dados concedida pela CEDI - CD seria fazer a mesma extração de projetos de lei, mas que abordem a questão de gênero para fazer uma comparação entre duas minorias do contexto histórico brasileiro. E, ainda, escolher algum tema que se supõe ter sido tratado em maior quantidade como, por exemplo, a educação. Isso possibilitaria estabelecer paralelos entre os temas e verificar o quão escassa é a abordagem sobre minorias no parlamento, quando se examina minorias excluídas historicamente.

Concomitante com o estudo feito sobre as ementas das proposições é de extrema importância a análise do perfil dos candidatos e a classificação destes entre brancos e não brancos, pois, mesmo que exista uma predominância de brancos que são eleitos a

cargos políticos, a ideia é descobrir se a grande influência de negros ,verificada na tabela 3, é uma constante generalizada. Se possível, seria interessante entrevistar esses parlamentares que constam no sistema para ajudar a compreender melhor as conjunturas e melhorar as hipóteses tratadas no capítulo três, para entender de forma mais concreta a maneira contextualização de cada período estudado.

A análise empírica mostrou como o conflito racial teve pouco espaço para ser tratado no país em uma das arenas onde a democracia é representativa e, teoricamente, deveria haver espaço para a representação dos mais diversos grupos da sociedade. Como postula Anne Phillips, ao falar de gênero, as condições de minorias se transformam e a democracia deve acompanhar essa mudança, no entanto as tradições são muito fortes, ou seja, algum tempo pode se passar antes que estas possam ser mais bem compreendidas (PHILLIPS, 2013).

A democracia deve se ocupar das pessoas não apenas como indivíduos, mas como grupos e levando em consideração os temas de discriminação. E, em muitos casos a representação dos eleitos não reflete a sociedade, pois alguns grupos, de posição privilegiada no contexto histórico, político, social e econômico são maiores que outros, como é o caso que é verificado no Brasil. Seria necessário um sistema democrático eficaz representar os mais diversos conjuntos que compõem a sociedade e, talvez a solução fosse garantir a proporcionalidade na representação (PHILLIPS, 2013). Na análise mais simplificada dos parlamentares houve uma predominância de negros sobre brancos em relação a quem discute raça no parlamento por meio de propostas de lei, cabendo a um subgrupo de seis parlamentares, de um total de 121, 27,3% da produção. É possível que este resultado espelhe a situação elucidada por Phillips, como esse assunto era tratado em cada contexto e a verificação de quedas e altas.

Por fim, a análise de projetos de lei que apenas tramitaram na Câmara dos Deputados é algo muito problemático, pois poucas são as proposições que são aprovadas em todas as instâncias. É possível que nos contextos de democracia representativa comprometida ou de inexistência dela, um dos poucos espaços existentes para diálogo com o governo fosse o parlamento, na forma de propostas de lei ou de discursos parlamentares, por exemplo. Por esse motivo, haveria sido observada a queda no final do mandato de Fernando Henrique e início de Lula. Com troca de governo, para uma ideologia de esquerda, o diálogo sobre temática racial pode ter alcançado maiores espaços em outras instituições como a SEPIR, criada em 2002 e que teria maiores

recursos efetivos que os projetos de lei apresentados. Seria interessante avaliar este órgão para entender como funciona a organização, como o assunto é abordado internamente e quais são os efeitos dessa abordagem.

Estudos de temas relacionados a minorias à maneira da Questão Racial são muito importantes para problematizar as dificuldades enfrentadas por elas no âmbito político, social e econômico. As desigualdades estruturais que hoje podem ser verificadas no país se inter-relacionam, pois a falta de oportunidades de ensino de qualidade, as desigualdades de renda e de classe estão diretamente conectadas à desigualdade racial, ao preconceito que coexiste em uma sociedade onde a grande maioria nega ou ignora a sua existência. A discussão é, portanto necessária, pois, para que o Estado consiga exercer seu papel de zelar pelo bem estar de seu povo, é preciso conhecer as diferenças e, a partir delas, elaborar um plano de ação de maneira a permitir que todos participem da maneira mais semelhante possível e que as oportunidades que surgem possam ser aproveitadas por todos, sem que determinado grupo obtenha privilégios pela sua posição na escala social.

Referências Bibliográficas

LAVALLE, Adrián Gurza *Vida pública e identidade nacional. Leituras Brasileiras*

São Paulo: Globo, 2004.

SKIDMORE, Thomas. *Preto no Branco: raça e nacionalidade no pensamento brasileiro. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976 [1974] pp 19-141*

FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

THOMAZ, Omar Ribeiro *Democracia por entre classes e raças.* Revista Brasileira de Ciências Sociais, volume 18, número 53, 2003.

YOUNG, Iris Marion *Justice and the politics of difference* Princeton University Press, Princeton, 1990.

FERNANDES, Florestan *A integração do negro na sociedade de classes* Volume 1, 5ª edição, Editora Globo, São Paulo, 2008SOUZA, Maria do Carmo Campello de *Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930 a 1934)* série 1ª, volume 3, Editora Alfa-Omega, São Paulo, 1976

SCHATTSCHNEIDER, Elmer Eric. *The Semisovereign People: A Realists View of* OFFE, Claus "Dominação de Classe e Sistema Político - Sobre a Seletividade das instituições políticas" In: Problemas Estruturais do Estado Capitalista, Editora Tempo Brasileiro, Rio de Janeiro, 1984.

PHILLIPS, Anne "O que há de errado na Democracia Liberal" in: MIGUEL, Luís Felipe; BIROLI, Flávia (orgs) *Teoria política feminista: textos centrais,* Editora UFF/ Editora Horizonte; 2013.

MIGUEL, Luís Felipe "REPRESENTAÇÃO POLÍTICA EM 3-D Elementos para uma teoria ampliada da representação política"; Revista Brasileira de Ciências Sociais; volume 18, número 51; 2003

MIGUEL, Luis Felipe "Mecanismos de exclusão política
e os limites da democracia liberal: Uma conversa com Poulantzas, Offe e Bourdieu"
Novos Estudos, 2014

PATEMAN, Carole “Críticas feministas à dicotomia público/privado” in: MIGUEL, Luís Felipe; BIROLI, Flávia (orgs) *Teoria política feminista: textos centrais*, Editora UFF/ Editora Horizonte; 2013.

GRINBERG, Keila; BORGES, Magno Fonseca; SALLES; Ricardo “Rebeliões escravas antes da extinção do tráfico” in: GRINBERG, Keila e SALLES, Ricardo (orgs) *O Brasil Imperial: Volume 1*. Editora Civilizaç*Democracy in America.* Capítulo 1: “The contagiouness of conflict”. Holt, Heinhart and Winston, 1960.

REIS, Fábio Wanderley *Mercado e Utopia: teoria política e sociedade brasileira.* São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2000

FLEISCHER, David Verge. “Os partidos políticos”. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. *Sistema Político Brasileiro*: uma introdução. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp Editora, 2004, 249-283.

REVISTA AFRO “Perfil de Adalberto Camargo”

Disponível em: http://www.revistaafro.com.br/perfil/adalberto-camargo/

Data: 04/07/2-14

PDT. ORG “Abdias Nascimento”

Disponível em: http://www.pdt.org.br/index.php/pdt/lideres/abdias-nascimento

Data: 04/07/2-14

IGUALDADE RACIAL “Bahia apresenta maior número de negros do Brasil, diz pesquisa”

http://www.igualdaderacial.ba.gov.br/2013/11/bahia-apresenta-o-maior-numero-de-negros-do-brasil-diz-pesquisa/

Data: 04/07/2-14

Anexos

Anexo 1: Dicionário de palavras utilizado para o sphinx:

escravidão, escravos, escravagismo, escravagista, escravocrata, escravocratas, escravo, escrava, escravas, Zumbi, Palmares, Abolição, racismo, racismos, raça, raças, racial, raciais , anti-racismo, cor, negro , negra, negros, negras, preto, preta, pretos, pretas.

Anexo 2:

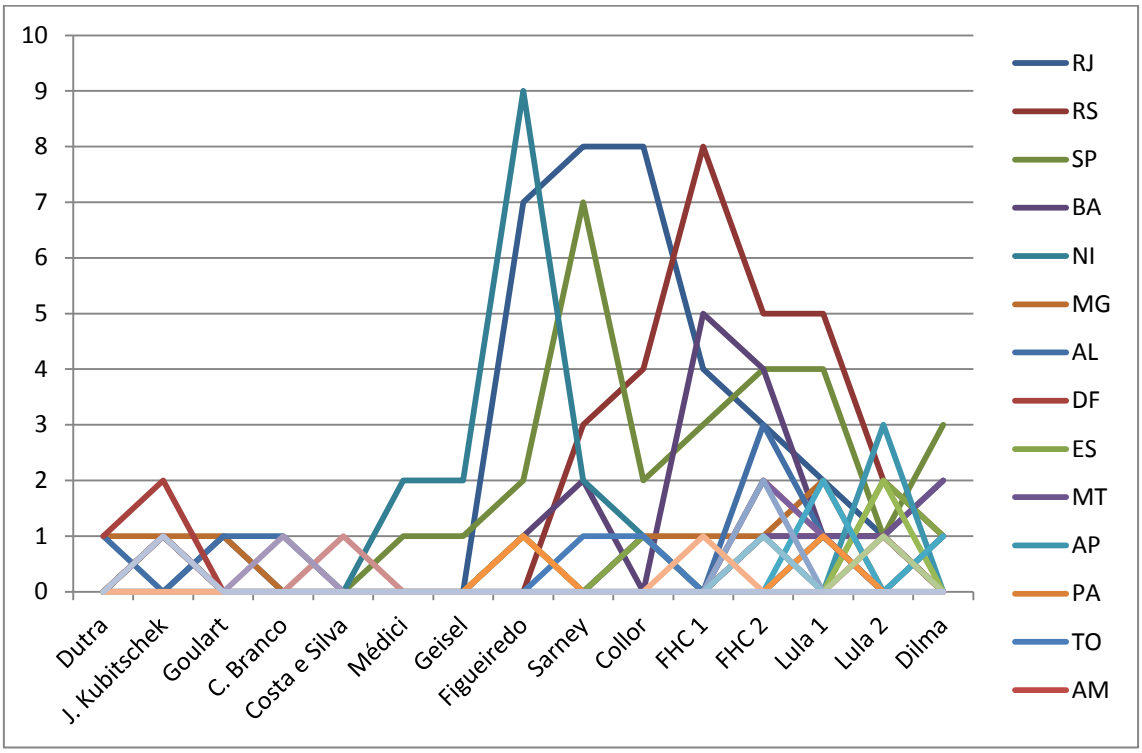
Tabela 4: número de propostas que versam sobre "questão racial" que tramitaram na Câmara dos Deputados, por mandato presidencial

Mandato	PLs
Dutra	3
Kubitschek	8
Goulart	3
C. Branco	2
C. e Silva	1
Médici	3
Geisel	3
Figueiredo	23
Sarney	23
Collor	19
FHC 1	22
FHC 2	31
Lula 1	24
Lula 2	17
Dilma	12
TOTAL	194

Fonte: a autora, a partir de dados da CEDI-CD.

Anexo 3:

Gráfico 4: PLs, em números absolutos sobre "questão racial", por unidade da federação, por período.



Anexo 4:

Partidos:

PT – Partido dos Trabalhadores

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PCdoB –Partido Comunista do Brasil

PV – Partido Verde

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PCB –Partido Comunista Brasileiro

PMN – Partido da Mobilização Nacional

PSOL – Partido Socialismo e Liberdade

PPS – Partido Popular Socialista

PMDB - Partido Movimento Democrático Brasileiro

PSDB – Partido Social Democracia Brasileira

PSD – Partido Social Democrático

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PFL – Partido da Frente Liberal

PDS – Partido Democrático Social

PL – Partido Liberal

UDN – União Democrática Nacional

DEM - Democratas

PDC – Partido Democrata Cristão

PP – Partido Progressista

PPB – Partido Pacifista Brasileiro

PR – Partido da República

PRN –Partido da Reconstrução Nacional (atual PTC)

PSC – Partido Social Cristão

PSP – Partido Social Progressista