

POLÍTICAS PÚBLICAS E AÇÕES AFIRMATIVAS

Dagoberto José Fonseca

*Consciência
em debate*

**SELO
NEGRO**

EDIÇÕES

POLÍTICAS PÚBLICAS E AÇÕES AFIRMATIVAS
Copyright © 2009, 2024 by Dagoberto José Fonseca
Direitos desta edição reservados para Summus Editorial

Editora executiva: **Soraia Bini Cury**
Coordenadora da coleção: **Vera Lúcia Benedito**
Revisão: **Mariana Marcoantonio**
Capa e projeto gráfico: **Gabrielly Silva/Origem Design**
Diagramação: **Natalia Aranda**

Selo Negro Edições

Departamento editorial
Rua Itapicuru, 613 — 7ª andar
05006-000 — São Paulo — SP
Fone: (11) 3872-3322
<http://www.selonegro.com.br>
e-mail: selonegro@selonegro.com.br

Atendimento ao consumidor:
Summus Editorial
Fone: (11) 3865-9890

Vendas por atacado:
Fone: (11) 3873-8638
e-mail: vendas@summus.com.br

Impresso no Brasil



Gratidão

De início, agradeço às deusas e aos deuses da África antiga e do menino Deus que cresceu em suas ruas. Eles me deram a vida neste solo cheio de problemas e de dificuldades para nascer, viver e morrer. Sou grato pelo fato de ser um africano brasileiro e ter vivenciado a pandemia do coronavírus sem padecer física nem espiritualmente. Graças a Deus, carregou comigo a força vital do preexistente.

Agradeço a meus pais, a minha avó e a meus tios e tias. Eles me impulsionam em todas as direções mesmo que não tenham tido cordas para tal. Muitos são antepassados, “entepassados” que caminham comigo rumo ao futuro... Ao incerto.

Agradeço também à família que fiz nascer e a quem pude conceder minha seiva, minha sombra e meu hálito. Espero ser tão frondoso, grande e eterno como o baobá para esses seres maravilhosos que nasceram de mim: Aisha Beatriz, Hamadi José e Ana Rosa. A eles, minha gratidão e meu amor eterno.

Agradeço a todas as pessoas que cruzaram o meu caminho, por me curarem e dizerem quem eu era quando, na caminhada, me perdi e cheguei a um beco escuro, mas não sem saída. Elas me reconduziram à infância, me ajudaram a fazer da queda memórias de como me levantar. Trouxeram as melodias e as canções para que eu dormisse leve e acordasse pleno. Não me deixaram sozinho. Estiveram comigo dia e noite, ainda que a distância por vezes existisse. Elas não se tornaram meras virtualidades, mas pessoas nobres e potentes que estiveram longe e perto do mesmo jeito, me dando aconchego. Sou grato a todas elas por me ensinarem que a nossa vida comum é feita de entregas, “paz-ciência” e tréguas, mas que também está prenhe de nossas guerras, revoltas que se instauram na nossa mente e na nossa carne, impacientes com a mudança que ainda não chegou.

Sou muito grato aos meus orientandos, orientandas e estudantes por terem contribuído para que eu chegasse até aqui cada vez melhor e maior. Vocês me fazem grande.

Agradeço à Selo Negro Edições por compreender que há um vasto caminho a seguir a fim de que possamos nos orgulhar de ser brasileiros e de ver através do espelho que somos todos humanos e da mesma espécie. E por possibilitar que esta obra reflita a ciência e a consciência de que somos todos afrodescendentes (racistas e antirracistas) de diferentes cores e traços fenotípicos, como a diversidade da fauna e da flora que nasceu de nossa mãe África.

Por fim, agradeço ao leitor. Leia este livro com a tranquilidade de que o amanhã é incerto, mas podemos tentar fazê-lo melhor do que o hoje se estivermos juntos, assumindo os nossos erros e os crimes cometidos por nossos antepassados brancos.



Sumário

Introdução 9

- 1. Políticas públicas para uns e para outros —
O tempo da conquista territorial 15**
- 2. A conquista dos nativos e da terra 19**
- 3. Homens, mulheres e crianças d'África 33**
- 4. Leis, decretos e constituições do Estado escravista
luso e brasileiro — O negro como protagonista 49**
- 5. As leis abolicionistas no bojo da resistência negra
e popular 55**
 - A Lei Eusébio de Queirós 57
 - A Lei do Ventre Livre 59
 - A Lei dos Sexagenários 61
 - A Lei Áurea 63

6. **A República que não veio e a República que manteve o antes** 75
 7. **Um Estado Novo, uma República Nova, mas a política é velha e de velhacos** 87
 8. **Apagando o fogo com gasolina — Políticas sociais e ações afirmativas no Brasil do século XXI** 99
 9. **As cotas e o Estatuto da Igualdade Racial — O debate em torno das políticas focadas** 113
 - As cotas nas universidades públicas 117
 - A Lei n. 10.639, de 9 de janeiro de 2003 126
 - O Estatuto da Igualdade Racial: expectativa *versus* realidade 128
 - A Lei de Cotas 133
 10. **Concluindo um processo dinâmico — A história cobra seus mortos e quer atuar com os vivos** 137
- Bibliografia** 149



Introdução

Em diversos momentos da nossa história, frases e ditos populares afirmam que os brasileiros não têm memória, esquecem facilmente o que se passou. Porém, tais frases e ditos não estão balizados na realidade efetiva, pois aqueles que sofrem não esquecem. Constantemente relembram os fatos passados, emocionam-se com a vitória e até mesmo com as derrotas que sofreram. O passado sempre nos acompanha, dando sinais de que o filtro do presente tende a modificar alguns aspectos, estabelecer nuances, ampliar o foco e o ângulo de visão. No entanto, aqueles que sofrem percalços e prejuízos buscam sublimar os sofrimentos no presente a fim de guardar forças em decorrência da luta a ser enfrentada para um futuro mais promissor para si e seu grupo social.

Este livro visa demonstrar que o passado do Brasil não foi esquecido nem apagado: ele existe. Todavia, esse passado — plural e multifacetado — merece mais de uma interpretação, posto que as experiências pretéritas de quaisquer

povos e países não podem ser vistas de um único prisma. Como nos disse Chimamanda Adichie (2019), há sempre o perigo de uma história única contada pelo mesmo agente. Nós vamos contar outras histórias: a do passado e a do tempo presente.

Pretendemos fazer aqui uma breve revisão da história brasileira para compreender as políticas públicas — do período da conquista territorial aos dias de hoje — de um ponto de vista não hegemônico. Essa interpretação nos permitirá fazer inferências e compreender parte das reivindicações de setores e grupos da sociedade brasileira, em particular os negros¹, que sempre buscaram a implementação de ações afirmativas no país.

É importante que apontemos desde já que o Estado brasileiro tem assinado acordos e compromissos internacionais de ação afirmativa. Como exemplo, podemos citar a convenção da Organização Internacional do Trabalho (OIT) que trata do combate às práticas discriminatórias e racistas no mercado de trabalho e no emprego (Convenção 111), ratificada pelo Brasil em 1964, e as resoluções da Conferência contra o Racismo, a Xenofobia e Outras Formas Correlatas de Discriminação, ocorrida em 2001 em Durban, na África do Sul.

Nesse mesmo ano, em consequência dessa conferência, o Brasil classificou o colonialismo e a escravidão de

.....

1. Neste livro, o termo “negro” engloba as categorias preto e pardo, utilizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para classificar a população brasileira. Portanto, não usaremos os conceitos de “afro-brasileiro” ou “afrodescendente”, pois eles podem gerar confusão.

crimes de lesa-humanidade, afirmando que os Estados nacionais deveriam trabalhar para erradicar a desigualdade social, tecnológica, cultural, educacional, econômica e política que tem fundo nos atributos de raça, etnia e cor.

Reconhecemos que a escravidão e o tráfico escravo, incluindo o tráfico de escravos transatlântico, foram tragédias terríveis na história da humanidade, não apenas por sua barbárie abominável, mas também em termos de sua magnitude, natureza de organização e, especialmente, pela negação da essência das vítimas; ainda reconhecemos que a escravidão e o tráfico escravo são crimes contra a humanidade e assim devem sempre ser considerados, especialmente o tráfico de escravos transatlântico, estando entre as maiores manifestações e fontes de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata, e que os africanos e afrodescendentes, asiáticos e povos de origem asiática, bem como os povos indígenas, foram e continuam a ser vítimas destes atos e de suas consequências. (Declaração de Durban e Plano de Ação, 2005, p. 16-17)

É com o espírito que norteou as propostas e os debates em torno dessa conferência que refletimos sobre a história das políticas públicas e das ações afirmativas no Brasil. Porém, tomamos o cuidado de inseri-las no contexto da globalização e do neoliberalismo.

As ações afirmativas são políticas públicas destinadas a atender grupos sociais que se encontram em condições de desvantagem ou vulnerabilidade social em decorrência de fatores históricos, culturais e econômicos. Seu objetivo é

“garantir igualdade de oportunidades individuais ao tornar crime a discriminação, e têm como principais beneficiários os membros de grupos que enfrentaram preconceitos” (Cashmore, 2000, p. 31).

Constituímos aqui um percurso reflexivo, que procura revisar as relações sociais no país tomando por base:

- os escravismos;
- as leis que instituíram privilégios territoriais, regionais, econômicos e culturais para os diferentes indivíduos, grupos e segmentos da sociedade brasileira;
- os desdobramentos dessas leis, perpetuadas no Brasil República, que fazem das ações afirmativas instrumentos sociopolíticos necessários ao combate da desigualdade, da marginalização, da discriminação social, étnica e racial — mas também à ampliação e ao aprofundamento da diversidade no país.

Os cinco primeiros capítulos abordam o conjunto de políticas públicas constituídas pelo Estado monárquico português no período escravista brasileiro, inclusive aquelas que foram elaboradas no período imperial. Do sexto ao décimo, tratamos de algumas políticas públicas formuladas no período republicano nacional até a instauração do Estatuto da Igualdade Racial. Ao longo de todo o livro, priorizamos aquelas que focalizam o protagonismo da população negra brasileira.

Enfim, concebemos esta obra partindo da premissa de que é impossível abordar as políticas públicas e as ações afirmativas no Brasil sem considerar a pluralidade de forças envolvidas nesse processo.

De início, é preciso deixar claro que adotaremos o conceito de “escravizado”, em oposição ao conceito de “escravo”.

[...] é importante estabelecer o conceito de africanos escravizados tendo a dimensão sociocultural e político-filosófica, posto que não nasceram nessa condição, mas foram submetidos, transformados e tornados escravos pelo sistema político-econômico e pela instituição sociojurídica implantada pelos conquistadores. [...] O escravo nasce, cresce e morre irremediavelmente preso à sua natureza, não há transformação social possível para ele, até seus descendentes serão tratados como escravos, filhos de uma natureza imutável, intransponível. Esta redução ao paradigma da natureza do escravo tem o sentido de manter a escravidão no imaginário social das populações. Portanto, quando se afirma que na África já existia a instituição da escravidão, busca-se informar ideologicamente que o europeu não fez nada de errado, a não ser manter o africano na sua natureza. O conceito de escravizado visa estabelecer outra história: a de que um sujeito livre, proprietário do seu destino, sendo livre e dono de suas capacidades mentais e físicas, foi transformado, submetido a uma condição social imposta pela escravidão, ou seja, a de “peça”, de “ser animal de tração”, de “mercadoria”. (Fonseca, 2008, p. 30-31)

A concepção de escravizado que propomos está relacionada com o princípio teórico e político-filosófico estabelecido pelas dinâmicas que se operam em quaisquer sociedades. Dessa maneira, o conceito de escravizado também se relaciona com o de empobrecido e de marginali-

zado. Não podemos dizer que os indivíduos simplesmente nascem, crescem e morrem escravos, pobres e marginais sem que haja sistemas de espoliação, exploração, expropriação e marginalização operando política, econômica, cultural, simbólica e psicologicamente.

É esse contexto que sociólogos, antropólogos, historiadores, filósofos, geógrafos e teólogos, por exemplo, precisam considerar em suas análises: que não se trata de “libertar” o pobre, mas o empobrecido. Tratar o pobre como categoria nativa é simplesmente remetê-lo ao estado de natureza. Diante disso se mantém a lógica perversa de manter o escravo, o pobre e o marginal em sua culpa pessoal e coletiva — imputa-lhe a impotência de mudar sua história social. Assim, se reduzem o pobre e a pobreza a uma inércia, à imutabilidade, sem atentar para as dinâmicas sociais em curso na história.

1

Políticas públicas para uns e para outros — O tempo da conquista territorial

A literatura sobre a “descoberta” do Brasil tem demonstrado diversas e novas facetas. No entanto, ainda não conferiu ao Estado monárquico luso e aos empreendedores do comércio português o devido reconhecimento nessa descoberta. A chegada de Pedro Álvares Cabral, em abril de 1500, é parte da política estatal portuguesa, não o gesto espontâneo de um homem, um aventureiro ou um conquistador que por acaso chegou ao Brasil.

O ato de aportar as caravelas portuguesas na costa leste da hoje denominada América do Sul já havia sido traçado antes por Portugal, Espanha e o papado, a fim de dar base aos acordos de expansão geopolítica e de conquista territorial no ultramar, particularmente após a assinatura do Tratado de Tordesilhas (1494)². Segundo Barbeiro (1978, p. 27),

.....

2. Acordo que dividia o mundo — inclusive as terras por descobrir — entre Portugal e Espanha, principais potências marítimas da época.