

**PODER LEGISLATIVO E QUESTÃO RACIAL NO BRASIL: UM ESTUDO DAS
PROPOSTAS LEGISLATIVAS SOBRE O TEMA ENTRE 1988 E 2001**
LEGISLATIVE POWER AND RACIAL ISSUE IN BRAZIL: A STUDY OF
LEGISLATIVE PROPOSALS ON THE THEME BETWEEN 1988 AND 2001

Natália Neris da Silva Santos¹

RESUMO

O presente trabalho objetiva, à luz de uma das ferramentas analíticas desenvolvidas no âmbito da literatura da Ciência Política sobre a *qualidade da democracia*, realizar um estudo preliminar da atuação do Poder Legislativo ante as demandas da sociedade civil organizada representante da população negra brasileira. Para tanto o trabalho contará com três partes além da introdução e considerações finais: na primeira apresentaremos nosso referencial analítico; na segunda realizamos um breve histórico do Movimento Negro Contemporâneo - suas mobilizações, demandas e conquistas no âmbito das políticas públicas de promoção da igualdade racial -; na terceira apresentamos o levantamento das propostas legislativas (PL's) sobre a temática racial no período de 1988 a 2001 - explicitando número de proposições por ano, conteúdo das propostas (por tema) e partidos de origem. Através do trabalho sugerimos que identificação de possibilidades de vocalização da pluralidade de demandas sociais e sua possível inserção no ordenamento jurídico – principalmente acerca de temas apontados pela população como problemas que afetam a legitimidade do regime - podem permitir a realização de diagnósticos relevantes acerca da democracia ou de sua existência substancial no contexto brasileiro.

PALAVRAS-CHAVE: Democracia Substancial; Qualidade da Democracia; Desigualdades Raciais; Projetos de Lei.

ABSTRACT:

In the light of one of the analytical tools developed in the context of political science literature on the *quality of democracy*, the present paper seeks to conduct a preliminary study on the performance of the Legislative Power before the demands of organized civil society representative of the black population in Brazil. To do so, this paper will work with three topics, beside the introduction and final considerations: first, the analytical framework is presented; second, a brief history of the Contemporary Black Movement is detailed – their protests, demands and achievements in the field of racial equality policies -; third, a survey of legislative proposals (PL's) on the race issue in the period 1988-2001 is presented – exposing number of propositions per year, the proposal contents (by theme) and of which party is the proposal. Throughout this work, it is suggested that the identification of possibilities of vocalization of plural social demands and its possible inclusion in the legal system – especially regarding themes pointed out by the population as problems that affect the legitimacy of the regime – can allow the realization of relevant diagnosis about democracy or its substantial existence in the Brazilian context.

KEYWORDS: Substantial Democracy; Quality of Democracy; Racial Inequality; Legislative Proposals.

¹ Bacharel em Gestão de Políticas Públicas pela Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH/USP) e Discente do Programa Mestrado em Direito e Desenvolvimento da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas (DireitoGV).

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo, à luz de uma das ferramentas analíticas desenvolvidas no âmbito da literatura sobre a *qualidade da democracia*, realizar uma análise preliminar da atuação do Poder Legislativo ante as demandas da sociedade civil organizada representante da população negra brasileira.

Tal objeto fora estabelecido por dois motivos. O primeiro, a importância de estudos neste campo para avaliação da qualidade e legitimidade de regimes democráticos principalmente nos países da América Latina (MOISÉS, J.A; 2010,2013).

A segunda razão tem a ver com os apontamentos de estudos recentes sobre percepção/visões sobre democracia realizados no Brasil. Tais estudos revelam que os fenômenos da desigualdade e discriminação têm sido citados como um dos maiores problemas da nossa democracia - e, mais do que isso, que tal situação vitimiza majoritariamente a população negra (RENNÓ et. Alli, 2010).

Alguns dados exemplificam tais afirmações: se por meio de auto-relato 32% dos brasileiros dizem que foram vítimas de pelo menos um tipo de discriminação (12% de discriminação racial; 14% das mulheres foram vítimas de discriminação de gênero e 26% foram vítimas de discriminação econômica), quando indagados se já testemunharam tais atitudes 59% respondem positivamente (48% testemunharam discriminação racial; 37% de gênero; e 48% testemunharam preconceito de classe).

Tendo em vista tais objetivo e problemática, o trabalho contará com três partes além desta introdução e considerações finais: na primeira apresentamos o referencial analítico tratando (i) de um modo geral dos significados de “qualidade da democracia” e suas dimensões e (ii) dos principais resultados da pesquisa de Rennó (2010) sobre os problemas da realidade brasileira de acordo com sua população, destacando os resultados sobre discriminação e desigualdades raciais.

Na segunda parte realizamos um breve histórico do Movimento Negro Contemporâneo, suas mobilizações, demandas e conquistas no âmbito das políticas públicas de promoção da igualdade racial.

Na terceira parte apresentamos o levantamento das propostas legislativas (PL's) sobre a temática racial no período de 1988 a 2001². Tal recorte temporal justifica-se por

² Utilizei o Banco de Dados desenvolvido no Núcleo de Direito e Democracia do CEBRAP (o qual faço parte como pesquisadora desde 2010), que reúne propostas legislativas sobre a temática racial e de gênero na Câmara dos Deputados e Senado Federal no período de 1988 a 2012. O banco, denominado “igualdadebr” estará disponível para consulta pela internet em breve.

compreender os anos de maior mobilização social em torno do tema (1988,1995 e 2001), como ficará evidente a seguir. Apresentarei o número de proposições por ano, conteúdo das propostas (por tema) e partidos de origem.

Este trabalho, intenta, portanto, elaborar notas preliminares sobre os ecos/reflexos de mobilizações sociais³ sobre a temática racial na esfera pública, especificamente no Poder Legislativo, que embora goze de baixo prestígio na sociedade brasileira⁴, é potencialmente relevante no que se refere à representação da diversidade de demandas e grupos sociais no nosso contexto.

1- Referencial analítico

1.1 Qualidade da democracia: conceito e dimensões

O presente trabalho insere-se, no campo da literatura sobre democracia, entre aqueles que para além da análise da *transição política e consolidação democrática* (LINZ e STEPAN, 1978; O'DONNELL, 2005) ou *cultura política* (ALMOND e VERBA, 1989) realiza uma discussão sobre *qualidade da democracia* – ou na concepção dos teóricos deste campo – Moises (2010, 2013); Morlino (2010) Molina e Levine, (2011); Rennó, et. Alli, (2010), principalmente – realiza análises empíricas a fim de avaliar estágios da democracia.

Para autores deste campo teórico a democracia deve ser mensurada/averiguada/medida principalmente em termos de satisfação e grau de legitimidade das instituições ante aos cidadãos (MOISÉS, 2010; PINTO, 2013).⁵ Embora o conceito de democracia em grande parte da literatura seja normativo⁶, para os autores preocupados com a qualidade da democracia faz-se mistér compreender seu enraizamento na sociedade e instituições de modo particular.⁷

³ Entendendo que as demandas são do grupo social organizado e pode não refletir a opinião da população negra brasileira como um todo.

⁴ O Estudo “O papel do Congresso Nacional no Presidencialismo de Coalizão” organizado por José Álvaro Moises mostra que o Congresso Nacional brasileiro “é uma instituição impopular apesar de seu desempenho ser considerado uma garantia de governabilidade no país. Quase 80% da população brasileira desconfia da Instituição e menos de 16% dos brasileiros consideram bom e ótimo seu desempenho nas últimas décadas” (MOISES, J.A, 2011:07)

⁵ Tendo em vista tal pressuposto, podemos compreender a importância das pesquisas de opinião ou *surveys* como técnica de pesquisa para tais estudiosos e a atualização constante de base de dados como o Barômetro das Américas. Ver entre outros trabalhos Morlino (2010), Rennó et alli (2010)

⁶ Joseph Scumpetter, por exemplo, possui uma concepção minimalista do termo entendendo democracia como o regime que realize eleições periódicas.

⁷ A “democracia” para os autores em questão é definida com base em critérios procedimentais mínimos: I) sufrágio universal para adultos; II) eleições livres, competitivas e recorrentes; III) existência de competição entre mais de um partido político; IV) fontes alternativas de informação. (DIAMOND e MORLINO 2005 *apud* RENNÓ et alli, 2010).

Tais autores têm trabalhado, portanto, a partir da chave analítica *processo de democratização* e analisado o fenômeno da qualidade como *multidimensional* em si.

Sua relação com a democracia poder-se-ia ser observado através da análise dos *procedimentos, conteúdo e resultados*. (MORLINO, 2004; DIAMOND e MORLINO, 2005).

Assim, para Morlino (2005), a qualidade da democracia possuiria oito tipos/dimensões (e estas cumprem com os requisitos procedimentais, de conteúdo e resultados), a saber:

1. Império da Lei/Primado da Lei (regime baseado na soberania do cidadão, que garante cumprimento de normas legais)
2. *Accountability* eleitoral ou vertical (“recompensa ou punição” por parte dos eleitores em relação aos governantes)
3. *Accountability* interinstitucional (controle mútuo entre instituições/atores)
4. Responsividade⁸(capacidade de realizar as aspirações/reivindicações de grupos sociais por meio de políticas públicas).
5. Liberdade (respeito aos direitos que se expandem através da conquista de diferentes dimensões de liberdade)
6. Igualdade política, social e econômica (possibilidade de pleno desenvolvimento humano)
7. Participação (Presença dos cidadãos nos processos de decisão política com efeitos coletivos)
8. Competição (existência de clivagens ideológicas)

O autor entende que essas duas últimas dimensões (participação e competição) são os “*motores da qualidade democrática, são as condições que melhor explicam o desenvolvimento das demais dimensões, desde que exista algum grau de estado de direito*” (MORLINO, 2010:37).

O texto de Morlino aponta ainda que identificados os planos ou dimensões da qualidade da democracia o desafio que se impõe é a sua identificação empírica, principalmente nos casos da *accountability* eleitoral e a responsividade política. O autor aponta que é necessário enfocar valores, atitudes e a adotar a pesquisa de tipo *survey*. (ibdem).

O presente trabalho possui um objetivo modesto tendo em vista o referido aparelho conceitual: considerando a importância que tal literatura dá à participação ou mobilização social focalizaremos na atuação de um grupo social organizado em nome da população negra

⁸ Segundo Morlino (2010) essa dimensão está intimamente ligada à *accountability* política.

e analisaremos os reflexos de suas reivindicações em uma das instituições democráticas – o Poder Legislativo - reduzindo uma das dimensões propostas pelo autor – a responsividade -, para menos do que a realização de reivindicações ao menos sua incorporação nas discussões na esfera formal.

Antes, entretanto de partimos para tal análise, aprofundaremos na explicitação dos resultados da pesquisa de Rennó et alli (2010), que utilizando-se do arcabouço teórico formulado por Morlino e Diamond (2005), principalmente, realizam um estudo empírico focado na percepção do cidadão sobre o regime democrático brasileiro relacionando legitimidade e qualidade da democracia.

Mobilizamos tal estudo, pois, como apontamos alhures, os autores tratam da temática da desigualdade e discriminação no contexto brasileiro.

1.2 A perspectiva brasileira sobre (des)igualdade.

O trabalho de Rennó, Smith, Layton e Batista (2010) constitui-se como um dos exemplos de trabalho no campo da qualidade da democracia. Utilizando-se da metodologia de pesquisa de opinião e análise de banco de dados⁹, os autores buscam relacionar a *legitimidade e qualidade da democracia*.

Analizando o caso brasileiro em perspectiva comparada à outros países da América latina, a questão central para os autores no estudo é: *do ponto de vista dos cidadãos e cidadãs, o que se pode concluir sobre a qualidade da democracia no país?*

A fim de investigar como as visões sobre o funcionamento da democracia afetam o apoio da cidadania acerca da continuidade do regime democrático os autores elegem quatro dimensões, a saber: (i) funcionamento do Estado de Direito – focalizando os temas corrupção e segurança pública, (ii) debate sobre igualdade no Brasil, (iii) representação, accountability vertical e responsividade e (iv) participação política.¹⁰

A premissa estabelecida no estudo é de que a *qualidade da democracia condiciona a sua legitimidade*:

(...) regimes que não funcionam bem – que são ineficientes no combate à pobreza e desigualdade, que são corruptos e ineficazes na redução do crime e dos quais o cidadão comum não se sente representado – engendram cidadãos que apresentam baixos níveis de apoio ao regime político, principalmente em suas dimensões específicas. (2010:27)

⁹ Os autores fazem uso do Banco de dados do Barômetro das Américas.

¹⁰ Notamos que as dimensões escolhidas não se diferenciam daquelas estabelecidas por Diamond e Morlino (2005), descritas no tópico anterior.

Tendo em vista o foco deste trabalho apresentaremos alguns dos resultados referentes à segunda dimensão abordada no trabalho: o debate sobre igualdade no Brasil¹¹.

Os primeiros dados apresentados no estudo apontam que Brasil é o país com indicador mais elevado de desigualdade em relação à países da região sul da América Latina – levando-se em consideração o coeficiente GINI¹².

Tendo em vista tal fator, os autores apontam que tal problema recebeu atenção significativa no âmbito acadêmico e no debate público, no entanto, o mesmo não ocorreu com o fenômeno da discriminação que *permaneceu ignorada como problema no Brasil até o fim do regime militar* (LOVELL, 2006, MARX, 1998 e TELLES, 2004 *apud* RENNÓ et alli, 2010).

Embora alguns autores defendam que a discriminação não seja um fenômeno relevante para compreensão das relações sociais no Brasil, os autores afirmam que a partir da análise dos dados do Barômetro das Américas este argumento não pode se sustentar¹³. E vão além: apontam que *raça* é fator crucial para determinar vitimização de discriminação no contexto brasileiro.

De todos os resultados nesses modelos, talvez a mais notável seja a sempre presente influência da cor de pele. Em cada modelo, cor de pele tem um efeito significativo na variável dependente e parece determinar os resultados, explicando vitimização por discriminação. De fato, tanto o nível de riqueza quanto o nível educacional são preditores relativamente fracos de discriminação no Brasil, o que contraria o argumento que nega a presença de discriminação racial no país em favor de mera discriminação econômica. Caso a discriminação presente no Brasil fosse apenas discriminação de classe, o esperado seria observar um efeito mais consistente da riqueza e escolaridade nos relatos de vitimização individuais. Porém, este não é o caso. De fato, esses modelos fornecem alguma evidência da **prevalência generalizada do preconceito racial no Brasil**. (idem:121) (grifo meu)

Os dados sobre o que determina a vitimização por discriminação exemplificam tais afirmações. A tabela abaixo aponta que se consideramos um homem, residente numa área urbana do Centro-Oeste, que está no primeiro quintil de riqueza e mantivermos suas outras características no valor médio, a probabilidade deste homem ser vítima de discriminação racial aumenta de 4.81 % para 69,15%, se sua cor muda entre a mais clara e a mais escura¹⁴.

¹¹ Os autores também analisam a relação percepção da discriminação e apoio à programas sociais (ex. Bolsa Família).

¹² Utilizado em geral para medir desigualdade de renda.

¹³ Os autores estudam a variável discriminação por notarem um “paradoxo” nos dados do Barômetro das Américas: a discriminação é negada como principal problema nacional, mas há reconhecimento de sua existência no dia a dia das pessoas mais afetadas. (Conferir páginas 96-97 do estudo).

¹⁴ Os autores apresentam tabelas sobre todas as regiões do Brasil. Optamos por tratar do centro-oeste porque segundo o estudo esta é a região cuja probabilidade de discriminação racial é maior.

Urbano CO		1º (mais baixo) Quintil de Riqueza		5º (mais alto) Quintil de Riqueza	
Modelo	Cor de pele	Homem	Mulher	Homem	Mulher
Raça	Mais clara	4.81	6.52	3.91	5.32
	Mais escura	69.15	75.56	64.37	71.36
Gênero	Mais clara	4.93	13.76	5.64	15.54
	Mais escura	17.71	39.84	19.88	43.30
Gênero/Raça (interativo)	Mais clara	8.77	12.16	9.74	13.46
	Mais escura	8.25	49.43	9.18	52.34
Gênero (só mulheres)	Mais clara	--	10.40	--	14.23
	Mais escura	--	46.56	--	55.47
Classe	Mais clara	38.89	40.32	29.59	30.84
	Mais escura	56.70	58.16	46.37	47.85

Tabela 1: Probabilidades (expressas como porcentagens) de ser Discriminado

Os dados apresentados pelos autores mostram ainda que mulheres de cor mais escura são as mais propensas à discriminação em todos os aspectos analisados - raça, gênero e classe – em todas as regiões do país.

O estudo trata também da possibilidade de expressão de preconceito explícito. Quando indagados sobre as razões da maior incidência de pobreza entre pessoas negras, apenas 11% dos entrevistados concordam com as opções de respostas mais preconceituosas.¹⁵

As informações expostas acima acerca da percepção do tema reafirmam a necessidade da sua discussão no âmbito acadêmico, mas também político. Modos de enfrentamento da situação diagnosticada devem ser propostos, discutidos e problematizados.

A seguir tratamos da articulação da temática na esfera pública a partir da exposição das ações do movimento social e presença da questão no Parlamento.

2- O Movimento Negro Contemporâneo: breve histórico e conquistas no período democrático

O Movimento Unificado Contra a Discriminação racial – MUCDR – posteriormente Movimento Negro Unificado – MNU – surgiu oficialmente em 1978, como uma tentativa de integração das diversas entidades surgidas entre a década de 1960 e 1970. Tal movimento caracteriza-se pelo seu caráter combativo e reivindicativo do MNU e é marcado por dois elementos fortemente influenciados pelas mobilizações ocorridas em África e Estados

¹⁵ As opções de respostas eram: (1) Porque as pessoas negras não trabalham o suficiente; (2) Porque as pessoas negras são menos inteligentes; (3) Porque as pessoas negras são tratadas de maneira injusta; (4) Porque as pessoas negras têm baixo nível educacional; (5) Porque as pessoas negras não querem mudar sua cultura.

Unidos: a busca pela valorização cultural e identitária do negro bem como a luta por igualdade de direitos, ultrapassando-se o caráter puramente formal.

Observando-se o contexto brasileiro, e diante das comprovadas diferenças de oportunidades entre brancos e negros, seja através dos estudos elaborados pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1976, seja pela influência direta do estudo de Hasenbalg (1979)¹⁶, o Movimento Negro terá como bandeira também a denúncia da propalada *democracia racial* brasileira¹⁷.

Tal objetivo permeará as ações do movimento ao longo das décadas de 1980 e 1990 e observaremos que as demandas do MNU nesse sentido versarão basicamente sobre o conceito de valorização e principalmente, reparação e compensação.

Para além disso a partir da observação das diversas mobilizações do MNU ao longo das últimas décadas do século XX, ver-se-á que para este ator social, o Estado é *responsável* pela situação social e econômica na qual encontra-se o negro e nesse sentido é também responsável por elaborar mecanismos políticos e ações que implementem a equidade e cidadania plena do negro brasileiro.

Tendo em vista essas características observaremos que, ao longo das décadas de 1980, 1990 e 2000 o Movimento Negro dirigirá suas demandas ao Estado.

2.1 Órgãos governamentais e políticas públicas

A década de 1980 pode ser tida como um período emblemático no que se refere à atuação dos mais diversos movimentos sociais no Brasil.¹⁸ No final desta década é possível notar as primeiras respostas do Estado à algumas das reivindicações das entidades do movimento negro, em específico. Segundo Jaccoud e Beghin (2002) neste momento são criados vários órgãos governamentais voltados à população negra:

(...) conselhos estaduais (Bahia, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul e Distrito Federal) e municipais (Rio de Janeiro, Belém, Santos e Uberaba) estabelecem-se. Ademais, multiplicam-se pelo país coordenadorias e assessorias afro-brasileiras (JACCOUD e BEGHIN, 2002:16)

¹⁶ O referido autor publicou um estudo no ano de 1979 que mostrava, a partir da análise de indicadores sociais as desigualdades entre brancos e negros no âmbito do trabalho e educação, principalmente.

¹⁷ “Democracia racial” seria um termo amplamente utilizado – principalmente no âmbito acadêmico - a partir da livre interpretação da obra de Gilberto Freyre (Casa Grande e Senzala). Denota que as relações raciais no Brasil seriam harmônicas e que no país não haveria que se falar em discriminação baseada na raça. Ver Guimarães (2006)

¹⁸ Para o Movimento Negro em específico os anos de 1986-1988 (pré-Constituinte) é um período importante de mobilização tendo em vista que no ano da promulgação da Constituição também se “comemora” o centenário da Abolição da Escravatura.

No entanto, segundo as autoras a maioria destes órgãos até a primeira metade da década de 1990 possuía uma ênfase muito forte nas questões culturais. O início da mudança deste paradigma, e uma focalização nas questões relacionadas às necessidades sócio-econômicas da população negra ganhará impulso a partir de um evento que representa para o Movimento Negro um marco no que se refere às suas manifestações na atualidade: “A Marcha Zumbi dos Palmares pela cidadania e pela vida” no tricentenário da morte de Zumbi dos Palmares, no ano de 1995.

Neste ato, que contou com a presença de cerca de trinta mil ativistas foi entregue ao então presidente da República Fernando Henrique Cardoso um documento contendo as principais demandas por políticas de ação afirmativa nas seguintes áreas: educação, trabalho, cultura, saúde, religião e terra¹⁹.

Tal evento culminou na admissão por parte do Estado brasileiro da existência de racismo no nosso país: *“Existe sim, preconceito no Brasil. A valorização do negro implica também na luta contra o preconceito. Porque ele existe.”* (CARDOSO, 1996 in SOUZA, 1997). E então foi instituído por decreto, o Grupo de Trabalho Interministerial para a Valorização da População Negra (GTI).

No ano seguinte foi convocado pelo presidente um seminário para discutir a viabilidade da implementação de ações afirmativas no Brasil, o “Seminário Internacional Multiculturalismo e Racismo: o papel da ação afirmativa nos estados democráticos contemporâneos”.

No entanto, essas medidas e até mesmo o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), criado em 1996 representaram uma ampliação do debate sobre ações afirmativas, mas não ainda, sua efetiva implementação.

A intensificação deste debate e a implementação de tais políticas se dará com maior intensidade a partir do ano de 2001, quando ocorreu a “III Conferência Mundial Contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata” em Durban, na qual o Brasil assume o compromisso de eliminar toda e qualquer forma de racismo em nosso país através de políticas públicas.

Neste contexto são implementadas as primeiras políticas de ação afirmativa, especificamente através de cotas. Tem-se a instituição de cotas por raça nos concursos do Ministério de Desenvolvimento Agrário, a determinação de que pelo menos 20% dos

¹⁹ O referido documento pode ser encontrado em:
http://www.leliagonzalez.org.br/material/Marcha_Zumbi_1995_divulgacaoUNEGRO-RS.pdf

diretores, consultores sênior e funcionários de empresas terceirizadas que prestassem serviços ao Supremo Tribunal Federal fossem negros, o oferecimento de bolsas para alunos negros no Instituto Rio Branco, dentre outras medidas que impulsionaram ações por parte dos governos estaduais e locais, tais como a instituição de cotas nos vestibulares, pioneiramente implementada pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro ainda no ano de 2001. (TELLES, 2005)

A mobilização e a “globalização do movimento” tal como afirmou Telles (2005) impulsionou, além da adoção destas medidas, a criação, no ano de 2003, no governo de Luis Inácio Lula da Silva, da Secretaria da Promoção de Políticas da Igualdade Racial. Nesta última década temos, portanto, assistido a expansão de políticas de ação afirmativa em universidades, titulação de terras quilombolas, elaboração de planos específicos de ação sobre desigualdades raciais.

Tendo realizado esse breve histórico do Movimento Negro Contemporâneo e suas principais demandas/conquistas principalmente no âmbito do Poder Executivo partimos para a análise da presença da temática no Congresso Nacional apresentando número de propostas legislativas encontradas no período, seu conteúdo e origem partidária.

3 – Os projetos de lei sobre a temática racial

O levantamento de propostas legislativas sobre a temática racial fora realizado através de buscas nos portais da Câmara dos Deputados e Senado Federal. Utilizou-se como palavras-chave os termos “raça”, “racismo”, “racial”, “negros”, “quilombo”, “quilombolas”. A pesquisa nas duas casas legislativas neste período - que cobre a 48ª à 51ª Legislatura²⁰ - retornou duzentas e cinquenta e cinco propostas, das quais cento e trinta e nove – cinquenta e quatro e meio por cento do total - foram submetidas nos anos estudados neste trabalho.

3.1 Quantificação das propostas

O levantamento de projetos de lei por ano nos revela que durante o todo o período houve proposições sobre a temática racial.

É interessante notar que nos anos em que houve algum tipo de mobilização por parte do movimento social o número de proposta é relativamente maior: 1988/1989 marcam os anos de intensa mobilização de entidades do Movimento Negro por ser o período de atos alusivos ao Centenário da abolição da escravatura -; em 1995, ano do tricentenário da morte

²⁰ Sendo a 48ª a partir de seu segundo ano e a 51ª seus dois primeiros anos.

de Zumbi dos Palmares, novamente o número de propostas eleva-se e por fim, nos anos que antecedem imediatamente a Conferência Internacional de Durban o número de propostas mantêm-se elevado (1999,2000 e 2001):

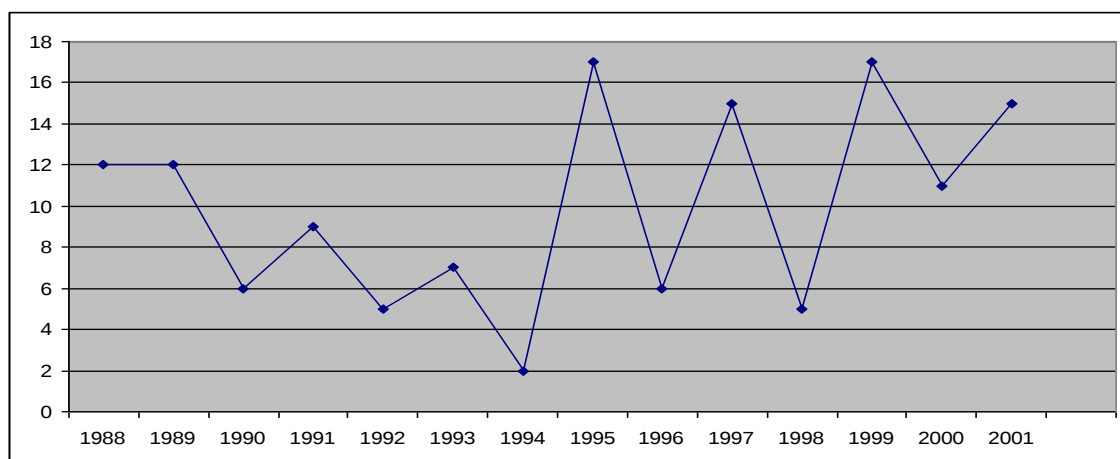


Gráfico 1 – Propostas por ano

3.2 Conteúdo temático das propostas legislativas

3.21 Breve nota sobre classificação dos temas

Após leitura das cento e trinta nove propostas legislativas foi possível estabelecer oito categorias para classificação dos PL's. A seguir as apresentamos discorrendo sobre algumas propostas que as exemplificam.

3.22 O conteúdo dos projetos de lei

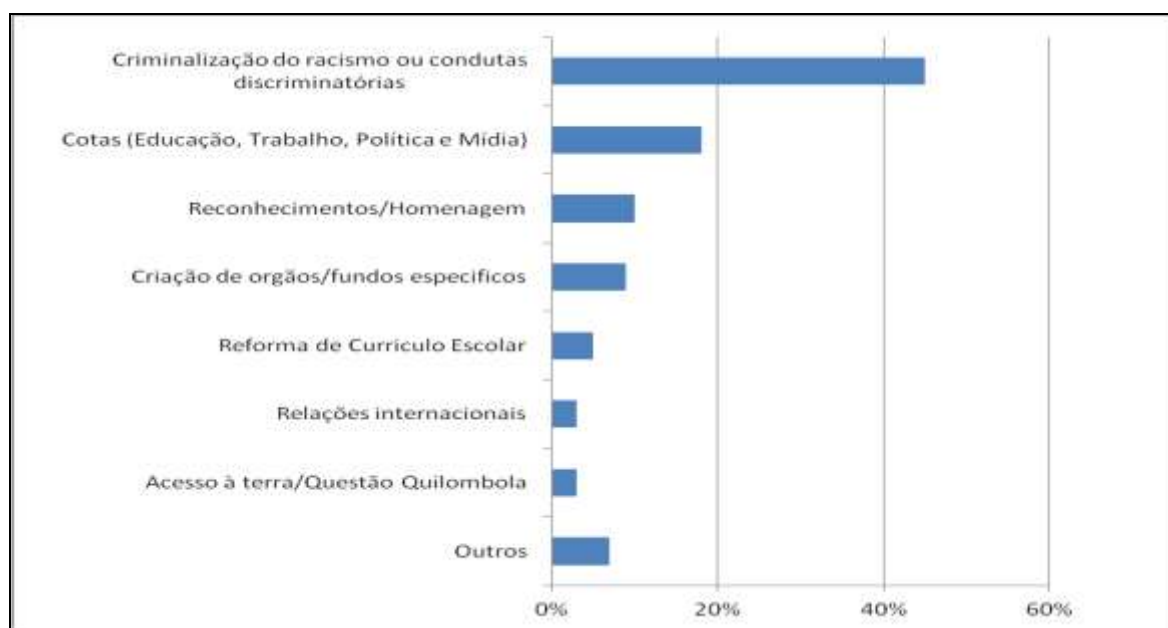


Gráfico 2: Propostas por tema

Observamos que 45% das propostas legislativas no período versam sobre criminalização do racismo ou condutas discriminatórias. Tal fato pode estar relacionado à necessidade de regulamentação do texto constitucional que no artigo quinto, inciso XLII que prevê que “*a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei*”.

As propostas preveem a criminalização do racismo²¹, definição de sua pena, a criminalização da discriminação na mídia e internet²², e principalmente a partir dos anos 2000, a inclusão de outros grupos vitimizados (por exemplo, em razão do gênero e orientação sexual)²³.

Há também no período - em menor proporção que a demanda por criminalização (18%) – as primeiras proposições sobre reserva de vagas para negros em espaços como mídia, instituições de ensino, postos de trabalho (público e privado) e política.

A primeira proposta deste tipo²⁴ data do ano de 1990 e pleiteia a reserva de 30% de vagas em espetáculos cênicos (programas de TV, cinema e teatro) à atores/atrizes negras. Em 1993²⁵, propõe-se participação de 45% de atores/atrizes e modelos negros/as em filmes e peças publicitárias encomendadas por órgãos do governo Federal. Neste mesmo ano, é apresentado um projeto versando sobre cotas no ensino superior público²⁶. Demanda-se a reserva de 10% das vagas das instituições à estudantes negros e indígenas. No âmbito do mercado de trabalho, a primeira proposta fora apresentada em 1997 e postula que 40% das vagas dos órgãos da administração direta e indireta, empresas públicas e as sociedades de economia mista sejam destinadas à população negra (20% para homens negros e 20% para mulheres negras)²⁷. Na política, a proposta de reserva de vagas surge no ano 2000²⁸ e prevê “que cada partido ou coligação deveria reservar o mínimo de 30% e o máximo de 70% para candidaturas de cada sexo, e os mesmos percentuais deveriam ser reservados para afrodescendentes”.

A terceira demanda mais recorrente entre 1988 e 2001 são àquelas as quais categorizamos como “reconhecimento/homenagem” (10%). Tais PL’s versam sobre a instituição de datas como e “Dia Nacional de Combate ao Racismo”²⁹, “Dia da Consciência

²¹ PLC 1253/1988

²² PLC 3303/2000

²³ PLC 2367/2000

²⁴ PLC 4932/1990

²⁵ PLC 3809/1993

²⁶ PLC 4339/1993

²⁷ PLS 75/1997

²⁸ PLC 3435/2000

²⁹ PLC 1160/1988

Negra”³⁰ e ano, como “Ano Zumbi dos Palmares”³¹, e a instituição do “Hino da Negritude”³² - a ser entoado em todo evento oficial sobre a temática racial.

A proposta de criação de órgãos públicos e fundos específicos se faz presente no período em 9% dos projetos de lei: o primeiro projeto nesse sentido é de 1993 e prevê a criação de delegacias especializadas em crimes raciais³³, no entanto observa-se também o pleito por criação de fundos nacionais a partir da segunda metade dos anos 1990, entre os quais o Fundo Nacional de Ações Afirmativas.³⁴

Em menor proporção (5%) encontramos projetos os quais agrupamos na categoria “reforma do currículo escolar”. A primeira proposta deste tipo data de 1988 e prevê a inclusão de matérias da História Geral da África e História do negro no Brasil como disciplinas integrantes do currículo escolar obrigatório.³⁵ Nesta mesma categoria há também um projeto que versa sobre inclusão de disciplina de “Direitos Humanos.”³⁶

Na categoria “relações internacionais” há projetos com o mesmo teor/conteúdo que representam 3% do total de propostas. O primeiro - apresentado em 1988³⁷ -, assim como os demais preveem a proibição de relações diplomáticas com países que adotem políticas oficiais de discriminação racial/apartheid.

Os projetos agrupados na categoria “acesso à terra/quilombolas” (3%) intentam regulamentar o artigo 68 do ato das disposições constitucionais transitórias que prevê que *“aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.”* Tais projetos de lei tratam especificamente desta questão³⁸ ou postulam que estabelecida a reforma agrária, 30% dos assentamentos deveriam ser destinados à população negra³⁹.

Na categoria “outros” (7% do total de propostas apresentadas) classificamos projetos relacionados também a questão indígena⁴⁰, PL’s apresentados sobre temas bastante específicos como “Indenização à descendentes de escravos”⁴¹, “Identificação étnico-racial nos

³⁰ PLC 1034/1995

³¹ PLC 10/1995

³² PLC 1056/1995

³³ PLC 4012/1993

³⁴ PLP 241/1998

³⁵ PLC 678/1988

³⁶ PLC 2369/1996

³⁷ PLC 764/1988

³⁸ PLS 129/1995

³⁹ PLC 3003/2000

⁴⁰ PLC 2619/1992

⁴¹ PLC 1239/1995

sistema de informação previdenciário nacional”⁴² e “Incentivo à Pesquisa sobre temas relacionados à população negra”⁴³ e um PL com caráter bastante geral, por estabelecer políticas públicas de diversas naturezas (punitivas e promocionais), a saber: O Estatuto da Igualdade Racial.⁴⁴

A leitura das propostas legislativas nos permite afirmar que a diversidade de políticas demandadas pelo Movimento Negro ao Estado – desde as punitivas às afirmativas/valorativas – estiveram presentes na agenda parlamentar no período estudado.

3.3 - Distribuição por partidos políticos

Consideramos a variável “partido político” relevante por indicar a possibilidade de permeabilidade do tema considerando espectros políticos. Os dados revelam a seguinte distribuição:

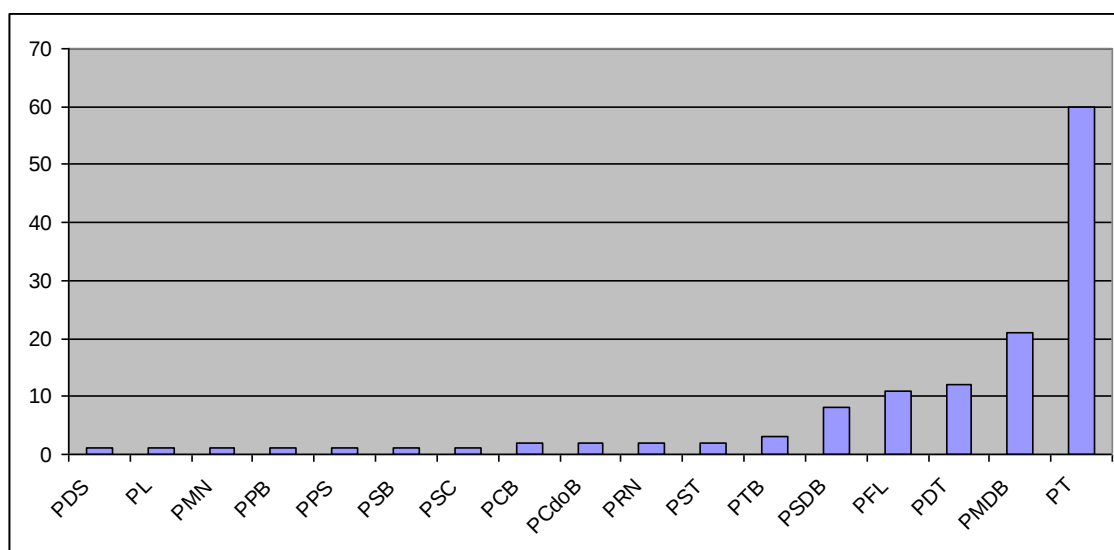


Gráfico 3

O gráfico 3 indica que 43% dos projetos de lei são de autoria de parlamentares do Partido dos Trabalhadores (PT) – partido de esquerda⁴⁵ -; 15,1% do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) – partido de centro -; 8,6% do Partido Democrático Trabalhista (PDT) – partido de centro-esquerda; 7,9% do Partido da Frente Liberal PFL) - partido de centro-direita e 5,7% do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) – partido de centro-esquerda. A soma dos doze demais partidos perfaz 12,9% dos projetos propostos no período.

⁴² PLC 3875/1997

⁴³ PLC 718/1988

⁴⁴ PLC 3198/2000

⁴⁵ Para classificação de posições dos partidos fiz uso de informação de seus portais.

Embora não estivesse no nosso foco de análise o levantamento da autoria dos projetos, notamos que alguns nomes se repetiam de modo frequente. Ao identificá-los notamos que cinco parlamentares foram responsáveis pela proposição de 30% dos projetos contabilizados. São eles: Benedita da Silva, Luiz Alberto e Paulo Paim – filiados ao PT - e Carlos Alberto Caó e Abdias Nascimento – filiados ao PDT.

Tais parlamentares não somente se autodeclaram negros, como possuem uma trajetória pessoal e política de dedicação à temática racial. Tais fatores podem apontar - ainda que de forma não conclusiva – que a presença da temática possa ser potencializada quando atores diretamente implicados identitariamente à determinados grupos sociais ocupam o parlamento.⁴⁶

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho objetivou realizar uma análise preliminar da atuação do Poder Legislativo ante as demandas da sociedade civil organizada representante da população negra brasileira, através da análise de proposições legais no período de 1988 a 2001.

Na primeira parte do trabalho apresentamos – ainda que introdutoriamente – os pressupostos e principais conceitos ou dimensões de avaliação da qualidade da democracia, destacando principalmente o aporte teórico presente na obra de Morlino (2010) e apresentando principais resultados da pesquisa de Rennó et alli (2010) que evidenciam que a desigualdade e discriminação racial se constituem como problema na democracia brasileira.

Na segunda parte expusemos um breve histórico da atuação do Movimento Negro bem como suas conquistas em termos de órgãos/políticas públicas no período estudado.

Na terceira parte analisamos os projetos de lei. Observamos que o número de propostas “acompanhou” o ritmo das mobilizações no período, o que pode indicar sensibilidade do Parlamento brasileiro à temas discutidos na esfera pública.

Notamos ainda que a diversidade de temas presentes na agenda do movimento social estivera presente na pauta do legislativo e que - quantitativamente - o tema é mais frequente em espectros políticos à esquerda, embora, chame atenção o número de proposições interpostas pelo PFL – partido de centro-direita.⁴⁷

O trabalho identificou também a recorrência de proposições de parlamentares ligados identitariamente à temática o que pode indicar a importância/relevância da representação de

⁴⁶ Alguns estudos apontam que tal relação é real no caso das mulheres no parlamento. Ver Young (2006).

⁴⁷ Novos estudos poderiam focar as semelhanças e diferenças no teor das propostas de acordo com a posição política dos partidos.

grupos sociais menos presentes em espaços de poder tais como população LGBTTTs (Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros), indígenas, deficientes, mulheres, etc.

O presente estudo, longe de ser conclusivo, pretendeu indicar que o campo teórico pode avançar detendo-se, com maior nível de profundidade na análise da relação entre instituições formais (em especial o Legislativo) e mobilizações sociais de grupos subalternizados.

Não se pretendeu através deste estabelecer um juízo de valor sobre as propostas de leis ou políticas públicas, mas sugerir que a identificação de possibilidades de vocalização de pluralidade de demandas sociais – principalmente acerca de temas apontados pela população como problemas que afetam a legitimidade do regime - pode permitir a realização de diagnósticos relevantes sobre a qualidade da democracia no Brasil.

Existindo tais possibilidades nosso regime poderá ser avaliado de forma positiva em diferentes dimensões: seja por tornar as instituições mais legítimas, por elevar sua responsividade, torná-las mais transparentes, contribuir para expansão de direitos e liberdades, fomentar clivagens e surgimentos de grupos de oposição – e, portanto, a discussão de propostas divergentes sobre um mesmo tema-, contribuir, enfim para que todas as ações na sociedade sejam pautadas pelo primado da lei.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMOND, G.A e VERBA, S. The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in five nations. Sage Publications, 1989.

CHAUÍ, M, O que é ideologia. São Paulo: Brasiliense, 2008.

DIAMOND, L. & MORLINO, L. The quality of democracy: an overview. Journal of Democracy, vol. 15, nº4, 2004.

_____. Assessing the Quality of Democracy, Baltimore: The Johns Hopkins Univ. Press, 2005, Introduction

GUIMARÃES, A.S.A. Depois da democracia racial. Tempo Social, revista de sociologia da USP, v. 18, n. 2, 2006

HASENBALG, C., Discriminação e desigualdades raciais no Brasil. Rio de Janeiro: edições Graal, 1979

HUNTINGTON, S. P. The third wave: democratization in the Late Twentieth Century. University of Oklahoma Press: Norman, 1991.

JACCOUD, L. e BEGHIN N. Desigualdades Raciais no Brasil: um balanço da ação governamental. Brasília: IPEA, 2002

LEVINE, D. H.; MOLINA J. E. Evaluating the Quality of Democracy in Latin America. In: LEVINE, D. H.; MOLINA J. E. The Quality of Democracy in Latin America. 1 ed. Lynne Rienner, 2011.

LINZ, J.J e STEPAN,A. Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe.1978

MOISÉS, J. A. Cultura Política, Instituições e Democracia: Lições da experiência brasileira. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 23, n.66. São Paulo, 2008.

_____.(org) Por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas? São Paulo:Edusp, 2010

_____. “O desempenho do Congresso Nacional no Presidencialismo de Coalizão”, in Moises, J.A. et alii, O Desempenho do Congresso Nacional no Contexto do Presidencialismo de Coalizão, e-book, Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung (capítulo 1), 2011

_____. Corrupção, política e Democracia no Brasil contemporâneo. In MOISÉS, J. A.; MENEGUELLO, R. A Desconfiança Política e seus Impactos na Qualidade da democracia. EDUSP: São Paulo, 2013.

MORLINO, L. “Teoria da democratização, Qualidade da Democracia e Pesquisa de Opinião: ainda em mesas separadas” in Moisés, J.A et alii, Democracia e Confiança: Por que os cidadãos desconfiam das instituições? São Paulo: Edusp, 2010

_____. Changes for Democracy: actors, structures, processes. Oxford University Press: Inglaterra, 2011.

Movimento Negro Unificado. 1978-1988: 10 anos de luta contra o racismo, 1988

O'DONNELL, G. Why the Rule of Laws Matters? In Diamond, L & Morlino, L.,2005, Assessing the Quality of Democracy, Baltimore: The Johns Hopkins Univ.Press, 2005

PINTO, A.C; SOUSA, L; MAGALHÃES,P. (orgs). A qualidade da Democracia em Portugal, ICS, Portugal: 2013

RENNÓ,L. R.; SMITH, A. E.; LAYTONA, M. L.; PEREIRA, F. B. Legitimidade e Qualidade da Democracia no Brasil – Uma Visão da Cidadania. 1. ed. São Paulo: Intermeios, 2010.

SOUZA, J. (org) Multiculturalismo e racismo: uma comparação Brasil – Estados Unidos. Paralelo 15: Brasília, 1997

TELLES, E. Racismo à brasileira: uma nova perspectiva sociológica. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2005

YOUNG, I. M. Representação política, identidade e minorias. Lua Nova. São Paulo, n. 67, 2006.