



INTERPRETAÇÃO RAWLSIANA DA ATIVIDADE GOVERNAMENTAL: OS ÓRGÃOS DE PROMOÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS FOCALIZADAS

RAWLSIAN INTERPRETATION OF GOVERNMENT ACTIVITY: THE PROMOTION OF ORGAN TARGETED PUBLIC POLICIES

Dalton Franco¹

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar os direitos sociais e as políticas públicas para a categoria raça/etnia. Procura-se interpretar a expansão de órgãos executivos para a igualdade racial por meio de John Rawls. Com abordagem institucionalista, analisa-se a razão da instalação de órgãos de igualdade racial em quatro cidades. A principal explicação para esse fenômeno é um conjunto de concordâncias explicadas por conferências internacionais e por iniciativa local associada a partidos políticos progressistas. A sucessão de acordos e de acidentes que geraram a institucionalização de políticas nas cidades é tratada como experimento rawlsiano, como sobreposição de consensos.

Palavras-chave: Direitos sociais; Rawls; Campo político; Igualdade.

ABSTRACT

The present study aims to analyze social rights and public policies for the race / ethnicity category. It seeks to interpret the expansion of executive bodies for racial equality through John Rawls. With an institutionalist approach, the reason for the establishment of racial equality bodies in four cities is analyzed. The main explanation for this phenomenon is a set of concordances explained by international conferences and by local initiative associated with progressive political parties. The succession of agreements and of accidents that generated the institutionalization of policies in the cities is treated as a Rawlsian experiment, like overlapping of consensuses.

Keywords: Social rights; Rawls; Political field; equality

¹ Doutor em Ciência Política. UNESA. Pesquisa apoiada pela Diretoria de Pesquisa com Auxílio Financeiro e com bolsa PIBIC-CNPq. Agradecimentos: Antonio Cossich e ao Laboratório John Rawls (2016-2). Rio de Janeiro (Brasil). E-mail: daltonfranco@gmail.com



INTRODUÇÃO

A questão teórica dos direitos sociais e das políticas públicas demanda abordagens variadas para a sua efetivação. Em qualquer campo de teoria que se trabalhe, seja deontológica ou empírica, há falta injustificada de literatura que procure articulá-las segundo a metodologia institucionalista. Qual plano teórico contemporâneo pode apoiar direitos sociais e políticas públicas e ao mesmo tempo explicá-las? O problema central que esse artigo procura enfrentar é a possibilidade de interpretar a expansão de políticas para raça/etnia, no plano da execução local de políticas públicas, tendo como referência analítica conceitos da obra de John Rawls. Sem pretensão exaustiva, procura-se relacionar a normatividade rawlsiana e a intencionalidade das políticas para a promoção de direitos sociais.

O tema subsidiário e objetivo específico da primeira seção do artigo é selecionar e discutir elementos da doutrina jurídica rawlsiana passíveis de serem indutores normativos e empíricos de direitos sociais e de políticas públicas. Elege-se então a posição original, o campo do político e o consenso por justaposição. O primeiro deles é um traço de assembleia decisionista racionalizada para a eleição de princípios de contornos neocontratualistas. O segundo traz o racionalismo dogmático da posição original para um campo mais suave da vida política contemporânea, de maneira que há lugar para um tipo de acordo imperfeito, dentro de um quadro crível de consenso e dissenso. O terceiro traz elementos substantivos à discussão de direitos sociais, de maneira que o consenso por justaposição acomoda o racionalismo e o irracionalismo, o acidente, o efêmero e o circunstancial da prática política.

A segunda e a terceira seção do artigo têm por alvo e objetivo descrever e analisar a política pública de fixação de direitos sociais para a igualdade racial/étnica à luz do que chamamos de modelo rawlsiano. De corte mais empírico e focado na expansão da política pública, aborda-se nelas a difusão de direitos sociais por meio de método institucionalista, fixando a análise na evolução da abertura e manutenção de órgãos executivos de igualdade racial, chamada de atividade governamental, a partir dos pleitos majoritários de 2012 e 2014, no governo federal e no governo municipal de quatro cidades: Belford Roxo, Nova Iguaçu, Mesquita e Queimados. A expansão de órgãos de igualdade racial nas cidades analisadas pode ser explicada como desdobramento de um acordo original dentro do campo político progressista local e internacional que se institucionaliza.



A situação, o consenso e o campo político rawlsianos

A *situação original*, o *campo do político* e o *consenso por justaposição* de John Rawls são brevemente apresentados e discutidos como formas de compreender a política pública no sentido extraível e dado tacitamente pelo autor. Decorre então que essa etapa propõe-se a enxergar elementos que definam um modelo de interpretação jurídico doutrinário da política pública. O processo trifásico de discussão, deliberação e de instalação de uma dada política é objeto, ele mesmo, de crenças morais e jurídicas, como as praticadas pelo autor. Há outros elementos elegíveis da obra estudada, mas crê-se que dois pontos podem preencher o objetivo de modelar uma leitura da doutrina jurídica rawlsiana, como crença e modo de ler a justiça social, aplicada por três pontos específicos a políticas públicas específicas. Trabalha-se com o *original agreement*, de *A Theory of Justice* (RAWLS, 1971), e com o artigo *O Campo do Político e o Consenso por Justaposição*, do livro *Justiça e Democracia* (RAWLS, 2002).

Rawls objetiva uma teoria da justiça a partir de uma situação inicial, de uma posição ou de uma circunstância original na qual as pessoas livres e racionais *aderem a princípios* de justiça aplicados ao que chama de estrutura básica das sociedades (RAWLS, 1971). Esses princípios recolhidos, movimento decisório que os céticos chamariam de *petição de princípio* (SEXTUS EMPÍRICUS, 2000), baseiam toda sorte de acordos posteriores no âmbito da cooperação, em fragmento conhecido fala que:

they specify the **kinds of social cooperation** that can be entered into and the forms of government that can be established. This way of regarding the **principles of justice** I shall call justice as fairness. Thus we are to imagine that those who engage in social cooperation choose together, in one joint act, the principles which are to assign **basic rights and duties and to determine the division of social benefits**. (RAWLS, 1971, p. 10) (grifo nosso)

O caminho sugere o assentimento constante em toda sorte de reunião que promova a justiça, tendo em vista que o primeiro acordo modela os acordos posteriores: de textos constitucionais, a instituições e a políticas públicas. O artigo, por outro lado, e a própria íntegra de *Justiça e Democracia*, procura mostrar que a política não precisa ocorrer necessária e rotineiramente por consensos, o que seria, para a autodefesa de Rawls, dogmático e qualificado como tirania do consenso. O *campo especial do político* dá clareza para a sua autodefesa, onde a falta de consenso tem abrigo. Se por um lado concorda com a potência coercitiva do poder político, por outro lado,



Rawls apresenta a vicissitude do poder e a da sua operação alcançados através de um regime constitucional sensível ao dissenso:

Mas num **regime constitucional** o poder político é igualmente o poder de **cidadãos iguais**, constituindo um corpo coletivo. Ele se exerce regularmente sobre os cidadãos enquanto indivíduos, **alguns dos quais podem não aceitar as razões** – e no entanto elas são amplamente reconhecidas – que justificam a **estrutura geral da autoridade política** (a constituição), enquanto **outros podem aceitar** essa estrutura, mas **sem considerar justos numerosos decretos e leis** aos quais estão submetidos. (RAWLS, 2002, p. 349) (grifo nosso)

É possível estabelecer uma discussão sobre os contatos entre os fragmentos, trabalhar um modo de articulá-los como marco analítico para as políticas públicas. Seja como for, trabalha-se a partir de chave oposta: como não ler conteúdo e forma política numa espécie de audiência pública de primeiros princípios, a posição original, observados por intérpretes atentos? Em primeiro lugar, a reunião, a discussão e a decisão sobre princípios primeiros é uma imagem política para a operação do direito e da política. De maneira que o primeiro fragmento fala com auto evidência em termos como cooperação social, direitos básicos e divisão de benefícios. Se os princípios de justiça rawlsianos são orientados à doutrina política e à doutrina jurídica, eles igualmente podem representar e orientar o momento experimental da política, a despeito do seu comedimento, no qual pessoas livres, iguais e racionais decidem que sorte de políticas sociais fará com que os princípios decantem ações concretas que substanciem direitos sociais. Nenhum marco de política pública prescinde de uma posição inicial – teórica, formal e legal – e tampouco da definição de quais direitos sociais básicos consagrar e da previsão de quais benefícios promover. Sugere-se que, além de metáfora normativa, a posição original rawlsiana retrata um modo de operar análogo ao modo de praticar as relações e atos das políticas. Desse modo, entende-se, a posição original pode servir de referência analítica para a discussão de políticas públicas.

A partir do segundo fragmento, o de Justiça e Democracia, percebe-se que o *campo político* é um espaço de sobreposição de consensos e dissensos coordenados por um regime constitucional. Com essa solução, Rawls escapa de ser um defensor da tirania do consenso racional e abre flanco para mostrar-se como um liberal democrata (RAWLS, 2002). Um cidadão livre, igual e racional poderá ler a rotina de políticas públicas, o que o autor chamaria de justiça de instituições, configuradas em decretos, leis, sanções e políticas setoriais como injustas, ainda que as acatasse constrangido pelo texto constitucional, e ao mesmo tempo poderá avaliar o seu conteúdo de justiça e de direitos sociais efetivados. As instituições promotoras e executoras de direitos são também pessoas morais



na estrutura básica rawlsiana sujeitas ao mesmo tipo de assembleia constituinte dos primeiros princípios. Assim sendo, tal como na posição original, o campo político é potencialmente um instante no qual a aderência é livre, igual e racional, conduzido por um texto constitucional, arrebatado pelo dissenso, tal como se afigura em toda sorte de política pública.

Posição e campo do político são duas imagens que podem instituir Rawls como um interessado não apenas na discussão deontológica, mas também na indução da justiça social. Nesse ponto da seção, seria importante apresentar e discutir à luz de outros trabalhos que realizam a mesma sorte de associação entre a obra e as políticas públicas e, mais do que isso, no que concerne a um aspecto claro da obra estudada, indagar a extensão e profundidade da sua citação à injustiça étnica. Em sentido objetivo, os estudos de ação afirmativa apontam que sim, que o autor é um discreto interessado direto na difusão de políticas setoriais como o caso das cidades estudadas neste trabalho.

Com abertura um pouco mais ampla que a empregada até aqui neste artigo, Feres Júnior e Luiz Campos trabalham com a possibilidade de Rawls sugerir políticas de ações afirmativas e políticas ainda mais específicas como as políticas de ação afirmativa de corte étnico-racial (FERES JÚNIOR; CAMPOS, 2013). Os autores trabalham em cima do segundo princípio da *justiça como equidade*, ainda em *A Theory of Justice*, momento no qual entendem que as injustiças, manifestas em desigualdades econômicas e sociais, são toleradas segundo duas condições: (i) que ocorra em benefício máximo dos menos privilegiados e (ii) que as posições e cargos estejam abertos a todos sob condição de igualdade. Os autores entendem que a segunda passagem do segundo princípio, a condição de igualdade, indica que Rawls deseja que a justiça aconteça à revelia do formalismo jurídico, de maneira que concluem que “as instituições básicas da sociedade devem sim promover redistribuição de bens e oportunidades” (FERES JÚNIOR; CAMPOS, 2013, p. 88).

Feres e Campos trabalham então em cima de pontos importantes para descobrir o apoio de Rawls às ações afirmativas: marcam o fato de que na deontologia de *A Theory of Justice* deve haver igualdade de acesso a direitos sociais básicos, civis e políticos, e que, só então, tolerar-se-ia as desigualdades de acordo com os dois princípios tratados, com exceção do que ele chama de “características naturais fixas” onde se inclui gênero, raça e cultura (FERES JÚNIOR; CAMPOS, 2013, p. 89). Por não terem um conjunto de passagens substanciais sobre a justificação da ação afirmativa de corte étnico-racial, lançam mão de uma leitura genérica: *o sentido geral (...) é que*



em sociedades onde a posição étnico-racial marca desigualdades significativas, políticas que visam a promoção da igualdade, ou seja, que combatam tal efeito, são justificáveis (FERES JÚNIOR; CAMPOS, 2013, p. 92). Desse modo, Feres e Campos afirmam que Rawls não apenas habilita a política de ação afirmativa como também habilita a política de corte étnico racial. Assim, é possível afirmar que a justificação de políticas toma o trabalho e o argumento examinado para promover direitos sociais.

Será possível afirmar então um pouco mais do que uma pergunta do tipo “se” Rawls serve como modelo de interpretação de políticas públicas, mas “que” Rawls possui um repertório abrangente de justificação, análise e de representação de sociedades políticas justas. O traço geral que aproxima este artigo do de Feres e Campos é que há desigualdades, distinções de acesso a direitos no Brasil que, se observadas pelo trabalho de Rawls, requisitam a intervenção de um instrumento estatal, a de um protagonista da justiça social, para distribuir desigualdades aceitáveis por cidadãos livres e iguais. Para citar o modelo adotado aqui, é possível então sugerir que não há *acordo original* no país sobre o nível de desigualdade e o de acesso a direitos básicos praticados, de maneira que a ocupação do campo político é um requisito indispensável aos direitos sociais (civis e políticos). Temos então o seguinte corolário: seu modelo de direitos sociais, onde quer que se apresente, enseja uma política pública que o atenda.

Atividade governamental: promoção nacional de políticas setorizadas

O debate sobre direitos sociais está na obra de Rawls e isso o coloca também no sistema de crenças em litígio sobre a correta justiça social, de sorte que um sistema deontológico não escapa de tocar a realidade do debate da melhor forma de intervenção estatal. Da mesma maneira que sua obra se ocupa de pessoas morais específicas, ocupa-se também de instituições, uma conferência poderia então representar a imagem de uma posição original? Sugere-se que duas conferências internacionais podem preencher a imagem da posição original e a concordância brasileira com os seus princípios e objetivos. A Conferência de Durban, África do Sul, ocorrida em 2001 (UNITED NATIONS), e a Conferência de Pequim, China, 1995 (ONU MULHERES), trataram da desigualdade que afeta negativa e indesejavelmente as mulheres e os negros.² No Brasil essa

² UNITED NATIONS. **World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance**. Disponível em: <http://www.un.org/WCAR/durban.pdf>. Acessado em: julho de 2016.



desigualdade fica bem nítida quando comprimimos a análise para uma categoria emblemática, a de mulheres negras, alvo de reiterada posição desfavorável no nosso sistema de distribuição de riqueza, renda e prestígio. A Carta e o Plano de Ação de ambas foram incorporados pelo país, de modo que, por si só, a assinatura brasileira nos documentos finais das conferências impõe um diagnóstico e uma decisão de induzir políticas setORIZADAS para as mulheres negras. As conferências são compreendidas também como o campo do político rawlsiano e estabelecem a um só tempo os termos de cooperação dos Estados entre si, entre esses e os seus entes subnacionais, e entre esses e suas populações.

As administrações de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e a de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) incorporaram a agenda de direitos sociais tocadas pelas conferências. O primeiro realizou entretanto um mandato ambíguo de reconhecimento do desprestígio de mulheres e negros, sem operar uma discussão ampla e clara, investiu na discussão do tema de modo isolado, fechado entre intelectuais e com tratamento lateral à política efetiva de ampliação de direitos sociais (SANTOS, 1999). O segundo, por outro lado, assumiu uma agenda mais aguda e pública produzindo uma atuação conjugada por intermédio de programas, leis e decretos, configurando uma reforma administrativa para a institucionalização das políticas étnico-raciais. Estes podem ser representados pelo programa “Brasil sem racismo”, pela Lei n. 10.639 (disciplina o ensino da questão étnica nos currículos nacionais), pela de n. 12.288 (Estatuto da Igualdade Racial) e pela instalação das secretarias de apoio à mulher e ao negro, Secretaria de Políticas para as Mulheres e a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (FERES JÚNIOR, 2012).

A administração Dilma Rousseff (2011-2015) começou os primeiros dois anos observando duas ações: a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 186 e a de n. 3330. A primeira delas foi apresentada contra a experiência de Cotas Raciais praticadas na Universidade de Brasília e foi unanimemente rechaçada pelo Supremo Tribunal Federal que, desse modo, afirmou a sua constitucionalidade. A segunda arguia contra o Programa Universidade para Todos (PROUNI) e foi derrotada através de esmagadora maioria pelos ministros (FERES JÚNIOR, 2012, p. 407).

-NAÇÕES UNIDAS. ONU MULHERES. **Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial Sobre a Mulher**. Pequim, 1995. Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/pequim20/Pequim>. Acessado em julho de 2016.



A ADPF 186 foi relatada pelo ministro Ricardo Lewandowski que no seu voto traz no conteúdo uma informação relevante. Ele coloca Rawls em destaque no texto do voto em conformidade direta com os pontos aqui defendidos como modelo de análise, na discussão, na deliberação e na aplicação de políticas públicas. É fato que o ministro usa os princípios de justiça rawlsianos, as desigualdades assentidas mediante o acesso igual a todas as posições, mas o ponto essencial é o tipo de comparação entre a leitura associada que realiza do texto constitucional brasileiro. De acordo com ele:

O modelo constitucional brasileiro não se mostrou alheio ao princípio da justiça distributiva ou compensatória, porquanto, como lembrou a PGR em seu parecer, incorporou diversos mecanismos institucionais para **corrigir as distorções** resultantes de uma aplicação puramente formal **do princípio da igualdade**. (BRASIL, ADPF 186/DF) (grifo nosso)

Se tratamos Durban e Pequim como *posição original* no começo desta seção, ao mesmo tempo, é possível ler aqui a decisão da corte constitucional como parte integrante do *campo do político*, tendo em vista que a decisão implica em imediata operação em matéria de políticas públicas por todo o país. Pois ainda que a corte tenha a natureza de proteção constitucional, a decisão traz consequências práticas imediatas para as administrações públicas. De acordo com o excerto, não é possível manter a igualdade formal sem a atividade material para a igualdade de fato, a mensagem é clara, a constituição é viva e permanentemente sujeita a interpretações atravessadas por fatos sensíveis, como as desigualdades acentuadas pela história escravocrata brasileira e pelo seu reflexo ideológico, o pensamento racial nacional (SKIDMORE, 2012); e atravessadas por um modelo de leitura política rawlsiana, por uma deontologia engajada.

As duas últimas administrações também difundiram uma maneira de discutir, deliberar e de monitorar as políticas públicas para a igualdade racial de um modo mais republicano e democrático que em todos os mandatos posteriores a 1989, e mais especificamente que a tecnocracia insulada remanescente na administração Fernando Henrique Cardoso. O cotejamento é autorizado por uma razão: a política não pertence ao mandato, à preferência partidária, mas ao seu usuário, ainda que facilite a leitura ideológica e enfadonhamente binária entre a agenda político-ideológica do Partido Social Democrata e seus asseclas e a do Partido dos Trabalhadores e seus seguidores. O fato é que os movimentos sociais progressistas estiveram, participaram e entenderam o modelo deliberativo praticado nas conferências internacionais citadas e aqui os



demandaram com ressonância (SILVA, 2002). Sua eficácia é discutível, entretanto, e carece de mais avaliações, mas há resultados preliminares notáveis.

As metodologias participativas contidas nas conferências rebateram no país através de grandes conferências nacionais para discutir, deliberar, rechaçar, implantar, monitorar e para reavaliar ações concretas de políticas públicas. As conferências nacionais foram precedidas por etapas locais, estaduais e regionais. Ainda que as próprias conferências sejam por si mesmas políticas criadas por decreto do Governo Lula, elas constituem uma fase de preparação para tantas outras políticas públicas em temas variados, de toda sorte observa-se a questão étnica.³ Em sintaxe rawlsiana, leem-se as conferências nacionais pela expansão de direitos sociais como momentos onde são coletados os princípios, as emergências, os elementos verticais ordenados, em série, como diz Rawls: *in certain social circumstances a serial ordering of the principles of justice offers an approximate solution to the priority problem* (RAWLS, 1971, p. 39). Interessa a este trabalho, por razões de coerência interna, as Conferências de Políticas de Promoção de Igualdade Racial e as de Políticas para as Mulheres e entre essas particularmente a primeira. Qual a extensão e a eficácia desse mecanismo deliberativo? Petinelli avança com uma avaliação das conferências que as referencia como ferramentas legitimadoras e eficazes. De acordo com o seu trabalho, que abarca outros temas de pastas, as conferências conseguiram atingir um grau de mobilização local, estadual, regional e nacional que foi capaz de apoiar a decisão prática de políticas para os temas. Seu trabalho compara o conteúdo recomendado por uma conferência, o conteúdo do programa praticado e o efeito. O resultado é que as conferências aqui citadas tiveram várias das suas sugestões transformadas em políticas públicas (PETINELLI, 2015).

A I Conferência Nacional de Promoção de Políticas de Igualdade Racial (I Conapir) aconteceu em 2005 e o título era sintoma de uma realidade inobservada, pois desejava o encontro dos governos com as necessidades materiais mais urgentes: “Estado e sociedade promovendo a igualdade racial”. Seu documento conclusivo afirma que “é possível a edificação de uma sociedade que garanta direitos balizados pela equidade” e suas propostas dariam origem ao Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial. Entre as propostas estaria o objetivo de:

³ Brasil. Diário Oficial da União, Publicado em 26 de julho de 2004, edição n° 142, Sessão 1. O regimento desta 1ª CONAPIR, aprovado pela portaria n° 53, de 10 de agosto de 2004, passou por alteração por meio da portaria n° 82, de 20 de outubro de 2004.



Avaliar as ações e políticas públicas desenvolvidas para a promoção da igualdade nas três instâncias de governo – municipal, estadual e federal, bem como o **cumprimento dos compromissos internacionais** objetos de acordos, tratados e convenções. (BRASIL, 2005) (grifo nosso)

A II Conapir ocorreu em 2009 e a III Conapir em 2013 (BRASIL).⁴ Tal como a anterior, a II Conapir trouxe novamente à tona os compromissos do Estado de Direito com a correção das desigualdades, contudo, os mecanismos de controle são mais acentuados nesta edição de 2009, de modo que a distância entre ambas parece ter introduzido nos participantes o desejo de sair da esfera da discussão de prioridades, vencidas na primeira edição, e passar a efetividade governamental. As resoluções da III Conapir são ainda mais incisivas e apontam para a judicialização da correlação de forças reativas ao sistema rawlsiano aqui proposto, de modo que se lê uma orientação na plenária de esforço legal, por exemplo, para garantir a proteção fundiária de áreas de Quilombos e deles remanescentes, demanda antiga dos movimentos negros. A pauta é tanto nítida quanto arrojada, veja-se a sexta resolução:

Criar um **grupo de trabalho paritário** com representações de todos os povos e comunidades tradicionais, Advocacia Geral da União (AGU), Sexta Câmara do Ministério Público Federal (MPF), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), ministérios e órgãos federais, visando construir estratégias para garantir o exercício da lei e a implementação dos mecanismos de consulta, destacando a defesa: a) da **constitucionalidade do Decreto 4887/2003** [*que dá procedimento à demarcação e proteção fundiária de Quilombos*]; b) da **inconstitucionalidade** da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 215 [*que dilui entre União e estados a demarcação de terras indígenas*]; c) da **implementação dos mecanismos de consulta** baseados na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) [*defesa das condições de vida indígena*]; d) da **implementação do Estatuto da Igualdade Racial**; e) da **inconstitucionalidade** do PL 4331/2012 [*que penaliza sacrifício animal em rituais religiosos*]; (BRASIL, 2013, p. 3) (grifo nosso).

A demanda é coerente com o sentido do voto de Lewandowski, com o modelo rawlsiano, de modo que o que se deseja é uma proteção ativa do regime constitucional. Num só fragmento, a proteção constitucional é lembrada em vários momentos. A demanda é bastante acurada e rebate também em torno de mecanismos internacionais, mais uma vez, e, ainda que o registro seja referido preferencialmente aos indígenas, a convenção citada pode atender as comunidades quilombolas. A convenção pode ser lida como um tipo de *posição original* com a qual o país concordou com os seus termos e que, por razões inerciais, nunca a operacionalizou. A ativação da pauta das conferências é tema candente entre os participantes, como quando clamam pela prática do Estatuto

⁴ BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. II Conferência Nacional de Promoção de Políticas de Igualdade Racial. **Resoluções da II Conapir**.

- _____ **III Conferência Nacional de Promoção de Políticas de Igualdade Racial**. Democracia e desenvolvimento sem racismo: por um Brasil Afirmativo. Brasília, 5 a 7 de novembro de 2013.



da Igualdade Racial (Lei 12.288). Finalmente, destaca-se a demanda da promoção de mecanismos inter-setoriais ou inter-institucionais para a promoção de direitos sociais.

Atividade governamental: promoção local de políticas setorizadas

Nesta terceira parte do trabalho, ainda à luz dos marcadores rawlsianos, examina-se a repercussão local da política setorizada para a questão étnica em quatro cidades do Estado do Rio de Janeiro. Os municípios de Belford Roxo, Mesquita, Nova Iguaçu e Queimados serão analisados como efeito geral da incorporação dos mecanismos deliberativos do campo político de justiça social e da confecção de políticas públicas das seções anteriores, de forte orientação deontológica e ao mesmo tempo operacionalizadora de questões e instrumentos práticos para direitos sociais. A pergunta que orienta a seção é simples: por qual razão as cidades estudadas adicionam a agenda de política étnica por meio de mecanismos institucionais específicos? Como resposta, trabalha-se até aqui com três linhas: (i) **alinhamento ideológico** partidário, (ii) **pragmatismo burocrático** e a (iii) **justaposição de consensos** sobre a questão étnica. Em termos temporais, examinamos apenas os dois últimos pleitos majoritários, os de 2012 e de 2014.

Com relação à denominação dos órgãos específicos, as cidades estipulam e nomeiam a política e o seu órgão de maneira idiossincrática: Belford Roxo, Secretaria Municipal de Igualdade Racial; Mesquita, Coordenadoria de Igualdade Racial; Nova Iguaçu, Superintendência de Atendimento Especiais; Queimados, Secretaria Municipal de Direitos Humanos.⁵ Natureza legal, nome, status, eficácia e orçamento serão tratados de maneira genérica. Como os rótulos dos órgãos de política local não se equivalem, não guardam estreita hierarquia e posição equivalente entre as cidades, da mesma forma todos os outros pontos, foram considerados como homogêneos. É crível que uma coordenadoria pode ser mais importante do que uma superintendência e, da mesma forma, toda sorte de categorias comparáveis, mas o fato de ter a atenção étnica é o que importa para a análise. Desta forma, fixa-se a interpretação na simples existência, identificada pelos instrumentos orçamentários e pelos diários oficiais das cidades. Para organizar essa definição de natureza genérica, trataremos as instituições como Órgãos de Promoção da Igualdade Racial, abreviados por PIR ou mesmo OPIR, seja local, estadual ou nacional.

⁵ Prefeituras Municipais de Belford Roxo, Nova Iguaçu, Mesquita e Queimados. Sites regionais: <http://noticiasdebelfordroxo.blogspot.com.br/>; <http://jornal-novaiguacu.blogspot.com.br/>; <http://www.noticiasdemesquita.com/>; <http://www.noticiasdequeimados.com/>; Acessados em março, maio e junho de 2016.



Em primeiro lugar, analisamos a **consistência doutrinária**. Através desse rótulo, procura-se observar algo como alinhamento ideológico, lógica partidária e como coerência interna das chapas majoritárias eleitas. Para isso, trabalhamos com uma dicotomia meramente operacional agrupando os partidos entre “centro-direita” e “progressista”, tendo em vista que a consistência ideológica ainda preenche um referencial importante (SANTOS, 2001). A despeito da generosa quantidade de partidos e a sua articulação para a gestão da política pública, arranjo atualmente tratado pela politologia como *governabilidade e lealdade partidária*, a coligação e a configuração partidária seguem sendo um mapa interpretativo viável (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2000). Sendo assim, ter um partido progressista numa coligação pode ajudar a explicar a existência do órgão PIR. As coligações importam, mesmo com as suas dificuldades internas, conforme a abordagem institucionalista praticada aqui.

De acordo com o Quadro 1, de elaboração própria, para o pleito de 2012, a existência de coerência vertical, de alto a baixo, a existência de partidos progressistas, presentes nas chapas (PT, PDT, PCdoB, PPS), pode explicar a existência dos OPIR. O contrafactual pode ser representado pela cidade de Nova Iguaçu, tendo em vista que o PMDB sucedeu um governo do PT com grupo político adversário. Dessa forma, é sintomático que o OPIR é subsumido como “Atendimentos Especiais”, nitidamente inebriando a questão étnica, subtraindo vida própria ao tema, informação confirmada também por entrevistas.⁶ A presença de partidos progressistas pode fixar os contornos da consistência interna e na correlação entre eles e a dos órgãos PIR. O Quadro 1 informa ainda que quanto mais nítida é a verticalidade (federal, estadual e municipal), pode-se dizer que mais nítido será o nome do órgão.

Em segundo lugar, avaliamos a **visão pragmática** para justificar os órgãos, através da leitura da *barganha política*, pela criação de cargos comissionados e órgãos empoderados com receitas para atender emergencialmente aos eventuais aliados duma coalização; e, extensão da anterior, o *pragmatismo burocrático*, a abertura de agências e órgãos com vistas a “vultosas” receitas de governos estadual e federal (ARRETCHE, 2003). A decisão de ter um OPIR pode ser explicada por pragmatismo burocrático apenas em condições excepcionais, em circunstâncias ótimas. Essa linha de trabalho, para os casos analisados, não se imporia como resposta, pelo contrário, ela serve apenas para uma modalidade de pragmatismo desavisado, o imperito, tendo em vista que os OPIR

⁶ Ver Quadro 1.



estadual e federal não têm dotação orçamentária especial própria, são órgãos de execução orçamentária transversa, e isso apenas quando o seu corpo burocrático entende a mecânica orçamentária, de modo que quando esta exigência é cumprida, realizam rubricas entre ministérios e secretarias contíguos. Os órgãos PIR supralocais não têm natureza formal e atividade-fim executiva. A rigor, eles são essencialmente órgãos de articulação, assessoramento e de supervisão.⁷ As peças orçamentárias locais estudadas apontam para outra direção. O que o exame dos Planos Plurianuais, das Leis de Diretrizes Orçamentárias e das Leis Orçamentárias Anuais nos mostra é que há recursos empregados por conta própria, do caixa e do fundo das próprias cidades, ainda que pequenos. Ou seja, não há, nesse caso, relação entre abrir um órgão PIR e executar uma política inspirada na necessária transferência constitucional de recursos. A pequena dotação das pastas, conforme análise, não seria suficiente para a barganha política, ademais (ARRETCHE, 2003).

A terceira e última pista analisada é a que chamamos de **consenso rawlsiano**. Lido pela simultaneidade de consensos pelos seguintes pontos articuláveis: a posição original representada pelas conferências, a presença brasileira nesses eventos, a disposição das leis orgânicas de consolidar os direitos sociais, a organização de órgãos criados por decretos e um movimento social local disposto a efetivar direitos. A política pública para a igualdade étnica existe, os órgãos PIR estão presentes em maior ou menor grau nas cidades analisadas. As suas Leis Orgânicas reclamam o Estado de Bem Estar e a perseguição de objetivos de não-discriminação por razões de raça/cor desde as suas fundações, mas apenas depois das conferências de Durban, de Pequim e das conferências PIR é que essas políticas foram organicamente instaladas, com vida própria, e de maneira que estão fora do rótulo genérico de Direitos Humanos praticados até então. É provável que os mesmos movimentos negros que participaram das conferências internacionais ajudaram a implantação de estruturas de Conselhos Municipais de Defesa dos Direitos dos Negros, estruturas em geral consultivas, de articulação supervisora e coordenadora, e que, da mesma forma, essa mobilização por direitos sociais deu pulso à participação nas etapas locais e estaduais das conferências nacionais de Igualdade Racial.⁸

⁷ Sites oficiais, Op. Cit.

⁸ Notícias de Nova Iguaçu. **Nova Iguaçu promove III Conferência Municipal de Políticas de Promoção da Igualdade Racial**. Disponível em: <http://www.noticiasdenovaiguacu.com/2013/07/ova-iguacu-promove-iii-conferencia-politicas-igualdade-racial.html>. Acessado em: abril de 2016.

-Conselho Municipal de Defesa dos Direitos dos Negros. Disponível em: <http://www0.rio.rj.gov.br/comdedine/>. Acessado em março de 2016. O COMDEDINE é um dos conselhos mais antigos no país. Foi criado pela Lei Municipal n. 1370, de 29 de dezembro de 1988, Cidade do Rio de Janeiro, numa fatídica gestão do PDT com Saturnino Braga.



Obviamente, esse movimento cíclico de *situação original* ocorre de maneira dual: de fora para dentro e de dentro para fora. As conferências mundiais tiveram a capacidade de catalisar a energia local para a afirmação de direitos sociais e estas aquelas. De modo ainda mais claro: estamos chamando as conferências internacionais e as nacionais de *posição original rawlsiana*, onde se escolhem os primeiros princípios e as primeiras emergências. Localmente, a resposta branda, a adesão tênue de Nova Iguaçu, de não dar clareza funcional à atenção étnica está dentro do *campo político rawlsiano*, campo no qual o consenso não é uma regra autoritária linear, ela está prevista constitucionalmente no liberalismo rawlsiano. Seja como for o espectro doutrinário local, as cidades foram tocadas e foram atuantes nas conferências municipais de Igualdade Racial, de modo a produzir o que Rawls considera como *consenso sobreposto*.

Conclusão: experimento rawlsiano em políticas sociais

O presente trabalho converte a deontologia rawlsiana em modelo de análise da atividade governamental em favor dos direitos sociais dos negros. Tratou-se então de extrair da doutrina jurídica consagrada em direitos sociais amplos uma análise da política pública institucionalizada para o tema de raça/etnia praticados no poder executivo nacional e municipal. As noções de posição original, de campo do político e de consenso sobreposto alimentam um modelo de interpretação sequencial da instalação da política pública estudada. Ainda que não tenhamos nos fixado num programa de política específico, a análise por tema e por existência de tema institucionalizado, órgão funcional instalado, por órgão PIR pôde servir de vínculo associativo para o modelo de análise praticado. A vinculação de Rawls à questão étnica no país é atualmente empregada nas três esferas de poder, de modo que nos ocupamos de aplicá-la ao exame das razões de ser e de existir da política pública em quatro cidades específicas. Dessa forma, crê-se fazer frente à primeira pergunta do artigo.

Fazendo frente à segunda questão, percebemos que as conferências internacionais de Durban e de Pequim podem representar momentos de discussão qualificada e de racionalidade pública, pelo melhor princípio de justiça, como preconizados pela posição original. Derivada da associação de ambas, a mesma função operacional da razão pode ser relacionada ao caso das conferências locais e nacionais pela promoção da igualdade racial. As conferências nacionais estudadas são lidas como mecanismos de ampliação de direitos sociais, por si, pelo que fazem do ponto de vista da



racionalidade pública num regime constitucional democrático, pelo que desdobram em termos de operação sequencial de políticas públicas subnacionais.

Analisamos as administrações nacionais dos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e de Fernando Henrique Cardoso. A política econômica deste pode ser considerada uma política social, entretanto, apenas de maneira direta e dissociada da política pública atrelada à atenção social distributiva. Um plano econômico favorece a todos, ao passo que as relações estruturais de desigualdade de renda, de riqueza e de status social no Brasil requerem atenção focalizada, setorizada para questões resistentes às políticas universais como um plano econômico geral como o em questão. As políticas focalizadas, ao contrário, são orientadas a corrigir distorções étnicas resistentes à pura e simples macroeconomia. Neste aspecto, política de atenção social focalizada identificada na administração Lula mostrou-se conexas à leitura do marco teórico de justiça social que extraímos de Rawls.

Finalmente, para a terceira questão de trabalho, a política de expansão de direitos sociais para a igualdade étnica estudada pode ser explicada por razões de caráter ideológico partidário como também por meio de uma sucessão de consensos que consideramos análogo ao definido por Rawls como de sobreposição (*overlapping*). A articulação partidária não é considerada a causa fundamental, mas o instrumento no qual os movimentos negros podem se expressar pelo consenso rawlsiano. O rótulo “progressista” empregado recebe um conjunto de acidentes que deflagram o consenso sobreposto no campo político de um regime democrático constitucional. Não sendo possível justificar a existência de órgãos PIR por meio de explicação meramente orçamentária, de razão funcional originada da barganha política por espaços de governo, concluimos que, pelo contrário, há razões consensuais sociais seriadas que podem cumprir a função de explicação consistente. Da mesma forma e a nossa principal explicação para o fenômeno étnico na atividade governamental local é o fato de que as lideranças dos movimentos sociais experimentaram as ferramentas participativas de conferências mundiais como meio de estabelecer relações no campo político dos direitos dos negros. O mecanismo decisório praticado nas conferências internacionais foi empregado de modo eficaz no país, de sorte que a difusão da sobreposição de consensos decorre, em grande medida, da realização de etapas locais de demanda por direitos sociais rebatidos nas administrações públicas estudadas.



QUADRO 1: COLIGAÇÕES MAJORITÁRIAS NACIONAL, ESTADUAL E MUNICIPAIS					
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL, ELEIÇÕES 2014, PRESIDENTE E GOVERNADOR					
	PARTIDO	COLIGAÇÃO		IGUALDADE RACIAL	MULHERES
		CENTRO-DIREITA	PROGRESSISTA		
BRASIL	PT	PMDB / PSD / PP / PR / PROS / PRB	PT, PDT, PCdoB	Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos	Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos
RIO DE JANEIRO	PMDB	PMDB / PP / PSC / PTB / PSL / PTN / DEM / PSDC / PHS / PMN / PTC / PRP / PSDB / PEN / PSD / SD	PT** / PPS	* SEASDH - Superintendência de Igualdade Racial	SEASDH - Superintendência e Subsecretaria
TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, ELEIÇÕES 2012, PREFEITO					
BELFORD ROXO	PCdoB	PP / PTB / PMDB / PTN / PHS / PTC / PPL	PDT, PCdoB	Secretaria Municipal de Igualdade Racial	Superintendência de Políticas para as Mulheres
MESQUITA	PSC	PSC / PRP	PPS, PCdoB	Coordenadoria de Igualdade Racial	Coordenadoria de Mulheres
NOVA IGUAÇU	PMDB	PP, PMDB, PSL, PTN, PSC, PRP, PSD		Secretaria de Assistência Social - Superintendência de Atendimentos Especiais	Secretaria de Assistência Social - Coordenadoria de Mulheres
QUEIMADOS	PMDB	PRB / PP / PTB / PMDB / PSL / PTN / PSC / PSDC / PRTB / PHS / PMN / PTC / PSB / PV / PRP / PSDB / PPL / PSD / PT do B	PDT, PT, PPS, PCdoB	Direitos Humanos e Promoção da Cidadania	Direitos Humanos e Promoção da Cidadania

Fonte: TRE e TSE, elaboração própria. Financiado pelo Programa Pesquisa Produtividade UNESA.

*Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos (SEASDH). ** Integra-se no 2o Turno



REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

-ARRETCHE, Marta. **Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil: A Reforma de Programas Sociais**. DADOS – *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 45, n. 3, 2002, pp. 431 a 458.

-_____. **Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia**. *Ciência & Saúde Coletiva*, 8(2): 331-345, 2003.

-BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) número 186/DF**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/principal/principal.asp>. Acessado em julho de 2016.

-_____. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. **Documento final da conferência de Durban**. Disponível em: http://www.seppir.gov.br/central-de-conteudos/publicacoes/pub-assuntos-internacionais/documentofinal_conferenciadurban.pdf. Acessado em julho de 2016.

-_____._____. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. **II Conferência Nacional de Promoção de Políticas de Igualdade Racial**. Resoluções da II Conapir. Disponível em: <http://www.seppir.gov.br/portal-antigo/publicacoes/iiconapir.pdf>. Acessado em: janeiro de 2016.

-_____._____. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. **I Conferência Nacional de Promoção de Políticas de Igualdade Racial**. Estado e sociedade promovendo a igualdade racial. Disponível em: <http://www.seppir.gov.br/portal-antigo/publicacoes/conapir>. Acessado em Julho de 2016.

-_____._____. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. **III Conferência Nacional de Promoção de Políticas de Igualdade Racial**. Democracia e desenvolvimento sem racismo: por um Brasil Afirmativo. Brasília, 5 a 7 de novembro de 2013.

-FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando Limongi. **Presidential Power, Legislative Organization, and Party Behavior in Brazil**. *Comparative Politics*, Vol. 32, No. 2 (Jan., 2000), pp. 151-170.

-FERES JUNIOR, João; CAMPOS, Luiz Augusto. **Liberalismo Igualitário e Ação Afirmativa: da teoria moral à política pública**. *Revista de Sociologia e Política* V. 21, No 48: 85-99 DEZ. 2013. p.88

-FERES JÚNIOR, João; DAFLON, Verônica Toste; CAMPOS, Luz Augusto. **Ação afirmativa, raça e racismo: uma análise das ações de inclusão racial nos mandatos de Lula e Dilma**. *Revista de C. Humana*, Viçosa, v. 12, n. 2, p. 399-414, jul./dez. 2012.

-FOLHA DE SÃO PAULO. Versão Online. MUNDO. **Conferência Contra o Racismo: Durban terá ato contra governo brasileiro**. São Paulo, segunda-feira, 03 de setembro de 2001.



Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft0309200101.htm>. 03/09/2001 - 05h15. Acessado em Julho de 2016.

-_____. Versão Online. OPINIÃO. Hélio Santos. **Os negros e o governo FHC**. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz05029910.htm> São Paulo, sexta-feira, 05 de fevereiro de 1999. Acessado em março de 2016.

-NAÇÕES UNIDAS. ONU MULHERES. **Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial Sobre a Mulher**. Pequim, 1995. Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/pequim20/Pequim>. Acessado em julho de 2016.

-Notícias de Nova Iguaçu. **Nova Iguaçu promove III Conferência Municipal de Políticas de Promoção da Igualdade Racial**. Disponível em: <http://www.noticiasdenovaiguacu.com/2013/07/ova-iguacu-promove-iii-conferencia-politicas-igualdade-racial.html>. Acessado em: abril de 2016.

-_____. **Nova Iguaçu promove III Conferência Municipal de Políticas de Promoção da Igualdade Racial**. Disponível em: <http://www.noticiasdenovaiguacu.com/2013/07/ova-iguacu-promove-iii-conferencia-politicas-igualdade-racial.html>. Acessado em: abril de 2016.

-PETINELLI, Viviane. **Aferindo a capacidade de influência das conferências de políticas sobre os programas das respectivas políticas setoriais**. OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 21. No 3, dezembro, 2015.

-Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro. **Conselho Municipal de Defesa dos Direitos dos Negros**. Disponível em: <http://www0.rio.rj.gov.br/comdedine/>. Acessado em março de 2016.

-RIO DE JANEIRO. BELFORD ROXO. **Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, 2014-2017**. Disponível em: <http://prefeiturabelfordroxo.com.br/site/transparencia/orcamentos/ppa-2014-2017/>. Acessado em janeiro de 2016.

-_____. MESQUITA. **Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, 2014-2017**. Disponível em: http://www.mesquita.rj.gov.br/?page_id=17951. Acessado em janeiro de 2016.

-_____. NOVA IGUAÇU. **Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, 2014-2017**. Disponível em: http://www.mprj.mp.br/documents/112957/15522212/Nova_Iguacu.pdf. Acessado em janeiro de 2016.

-_____. QUEIMADOS. **Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, 2014-2017**. Disponível em: http://www.queimados.rj.gov.br/acervo_digital/acervo/LEI/2013/Lei1175.pdf. Acessado em janeiro de 2016.

-RAWLS, John. **A Theory of Justice**. Cambridge: Harvard University Press, 1971.

-_____. **Justiça e Democracia**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.



-SEXTUS EMPIRICUS. **Outlines of Scepticism**. New York: Cambridge University Press, 2000. Ed. ANNAS, Julia and BARNES, J.

-SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. **Falando sobre intolerância**. In. Política e cultura: século XXI. Luiz Carlos Fridman (Organizador). Rio de Janeiro: Relume Dumará: ALERJ: 2002.

-SANTOS, André Marengo dos. **Sedimentação de lealdades partidárias no Brasil: tendências e descompasso**. Revista Brasileira de Ciências Sociais - RBCS Vol. 16 no 45 fevereiro/2001

-SKIDMORE, Thomas E. **Preto no branco: raça e nacionalidade no pensamento brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

-UNITED NATIONS. **World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance**. Disponível em: <http://www.un.org/WCAR/durban.pdf>. Acessado em: julho de 2016.