



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

ELGA LESSA DE ALMEIDA

**A INSERÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS ÉTNICAS PARA
TERREIROS DE CANDOMBLÉ NA AGENDA BRASILEIRA:
OS ENTRECruzAMENTOS ENTRE O GLOBAL E O LOCAL**

Salvador
2011

ELGA LESSA DE ALMEIDA

**A INSERÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS ÉTNICAS PARA
TERREIROS DE CANDOMBLÉ NA AGENDA BRASILEIRA:
OS ENTRECRUZAMENTOS ENTRE O GLOBAL E O LOCAL**

Dissertação apresentada ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Orientadora: Profa. Dra. Elsa Sousa Kraychete

Salvador
2011

Escola de Administração - UFBA

A448 Almeida, Elga Lessa de

A inserção de políticas públicas étnicas para terreiros de candomblé na agenda brasileira: os entrecruzamentos entre o global e o local / Elga Lessa de Almeida. – 2011.

107 f.

Orientador: Profa. Dra. Elsa Sousa Kraychete.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2011.

1. Identidade social. 2. Movimentos sociais. 3. Organizações não governamentais. 4. Negros – Identidade racial – Congressos. 5. Candomblé. 6. Religião e política. 7. Brasil – Políticas públicas. 8. Características nacionais brasileiras. I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Título.

CDD – 306

ELGA LESSA DE ALMEIDA

**A INSERÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS ÉTNICAS PARA TERREIROS
DE CANDOMBLÉ NA AGENDA BRASILEIRA:
OS ENTRECruzAMENTOS ENTRE O GLOBAL E O LOCAL**

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do grau de Mestre em Administração,
Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia.

Aprovada em 16 de março de 2011.

Banca Examinadora

Elsa Sousa Kraychete _____

Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia
Universidade Federal da Bahia

Ruthy Nadia Laniado _____

Doutora em Ciência Política pela University of Essex, Inglaterra
Universidade Federal da Bahia

Carlos Roberto Sanchez Milani _____

Doutor em Estudos do Desenvolvimento pela École des Hautes Études em Sciences Sociales,
França
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO

A

*minha mãe, Maria Carmen, pelo amor e proteção vigilante
e a meu pai, Manoel Junior, pelo legado da educação.*

AGRADECIMENTOS

A elaboração dessa dissertação é produto de um processo que se iniciou há dois anos e que contou com a colaboração de muitas pessoas e instituições as quais passo a agradecer:

a André Luis, agradeço a abertura de mundo, o movimento, o protagonismo e a coragem para aceitar os desafios da vida;

a KONONIA Presença Ecumênica e Serviço, pela possibilidade de me despir de preconceitos e adentrar no universo desconhecido do candomblé, conhecendo seus problemas, seus modos de convivência, seu olhar para o outro e para o mundo;

ao povo de candomblé, em especial a Cordeiro, “Seu” Otávio, Lêda, Dona Georgina, Mãe Branca, Ekede Sinha, Pai Léo, Mãe Jaciara, Mãe Helenice, Mãe Marta, Jijio, “Seu” Emetério, Mãe Valdeci, Dona Itana, Rosielma, “Seu” Carlos Bomfim, e tantos outros que aqui não foram citados, pelas conversas agradáveis e despreziosas que me permitiram entender o que é verdadeiramente o candomblé e a grandeza do amor aos orixás;

as amigas Lucimar e Adriana, por me permitir acompanhar de alguma forma a vivência difícil, e ao mesmo tempo muito alegre, de um iniciado de candomblé;

Essas pessoas contribuíram para a formação do que entendo por candomblé: respeito pelo outro, acolhimento a todos que necessitam e, sobretudo, amor incondicional aos orixás, fonte de alegria, esperança e referência;

a Elsa Sousa Kraychete, minha orientadora, que aceitou o desafio da temática. Agradeço pela tranquilidade com que conduziu a pesquisa, por me dar o norte necessário para perseguir um caminho reflexivo, crítico e ético e, sobretudo, pela amizade nos momentos difíceis;

aos professores Carlos Milani e Nelson de Oliveira, pelo rigor intelectual empregado nas suas aulas, elegância no trato com os alunos e abertura de mundo. São referências para a formação de um professor, exemplo do que fazer em uma sala de aula...

aos demais professores do Núcleo de Pós-Graduação em Administração – NPGA, que de alguma forma contribuíram para meu crescimento intelectual. Também agradecendo às funcionárias do NPGA, Dacy e Anaélia, sempre diligentes;

aos colegas de turma de 2009, em especial Cristina, Juliana, Milena, Tânia e Rômulo, pela crítica e vontade de mudança;

à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, pelo apoio financeiro.

Agradeço sinceramente a todos.

O anti-semitismo me atinge em plena carne, eu me emociono, esta contestação aterrorizante me debilita, negam-me a possibilidade de ser homem. Não posso deixar de ser solidário com o destino reservado a meu irmão. Cada um dos meus atos atinge o homem. Cada uma das minhas reticências, cada uma das minhas covardias revela o homem.

Franz Fanon

ALMEIDA, Elga Lessa de. **A inserção de políticas públicas étnicas para terreiros de candomblé na agenda brasileira: os entrecruzamentos entre o global e o local.** XX f. 2011. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, 2011.

RESUMO

O presente trabalho analisa a inserção de políticas públicas étnicas voltadas para terreiros de candomblé na agenda brasileira, analisando, particularmente, a influência das organizações intergovernamentais e dos movimentos sociais nesse processo. Para perceber as mudanças que se operaram na formulação de políticas relacionadas à temática, foi enfatizada a importância da realização da Conferência de Durban, em 2001, como grande marco representativo para construção de um novo consenso no qual a ideia de uma humanidade abstrata e universal cede espaço para a defesa de direitos de uma sociedade multicultural. A partir da realização da referida Conferência, foi possível identificar mais claramente a existência de uma agenda étnica brasileira, da qual se desdobra a agenda para terreiros de candomblé e cuja aderência se deu em grande parte pelo discurso propugnado pelo movimento negro. Mesmo com a constatação da existência da agenda étnica, a análise das ações empreendidas revelou a impossibilidade de seu enquadramento como políticas públicas, tendo em vista a ausência de um propósito de maior relevância ou a continuidade dessas ações. Apesar de não classificá-las como políticas públicas, a dissertação é finalizada com o entendimento de que a formação da agenda étnica é uma etapa de um ciclo da política pública, que para ter seu ciclo concluído necessita de uma maior participação dos terreiros na arena política.

Palavras-chave: Agenda étnica. Reconhecimento. Conferência de Durban. Movimentos sociais. Organizações intergovernamentais. Terreiros de candomblé.

ALMEIDA, Elga Lessa de. **A inserção de políticas públicas étnicas para terreiros de candomblé na agenda brasileira: os entrecruzamentos entre o global e o local.** XX f. 2011. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, 2011.

ABSTRACT

This paper examines the inclusion of public policies aimed at ethnic Candomblé at Brazilian agenda, examining particularly the influence of intergovernmental organizations and social movements in this process. To understand the changes that have taken place in policy-related issue, it was emphasized the importance of the Conference in Durban, in 2001, as representative for the landmark building of a new consensus, which idea of an abstract humanity and universal yields space for the advocacy of a multicultural society. From the day of the conference, it was possible to identify more clearly the existence of an ethnic agenda in Brazil, which unfolds for Candomblé and whose adherence was in large part by the discourse advocated by the black movement. Despite the existence of ethnic agenda, the analysis of the actions undertaken revealed the impossibility of its being classified as public policies, in view of the absence of a greater relevance or purpose of the continuity of these actions. Although not classify them as public policy, the dissertation is completed with the understanding that the formation of ethnic agenda is a step in a cycle of public policy, than to have completed its cycle requires greater participation of terraces in the political arena.

Keywords: Agenda ethnic. Recognition. Durban. Social Movements. Intergovernmental Organizations. Candomblé.

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – Fatores que influenciam na formação da agenda étnica	17
QUADRO 2 – As vertentes teóricas das políticas sociais	31
QUADRO 3 – O Plano de Ação da Conferência de Durban	59
QUADRO 4 – A evolução do movimento negro no período de 1889-2000	70
QUADRO 5 – Dados sobre as secretarias de reparação	83

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACBANTU	Associação Cultural de Preservação do Patrimônio Bantu
CEAO	Centro de Estudos Afro-Orientais
ICERD	Convenção Internacional para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial
MNU	Movimento Negro Unificado
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONU	Organização das Nações Unidas
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
SEMUR	Secretaria Municipal da Reparação
SEPPIR	Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
SEPROMI	Secretaria de Promoção da Igualdade do Estado da Bahia
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	13
2. O DEBATE ENTRE AS TEORIAS DA REDISTRIBUIÇÃO E AS TEORIAS DO RECONHECIMENTO	21
2.1. A CRISE DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL E O ATUAL ESTADO DAS POLÍTICAS REDISTRIBUTIVAS	22
2.2. O SURGIMENTO DAS TEORIAS DE RECONHECIMENTO: UM NOVO OLHAR PARA O ENFRENTAMENTO DAS QUESTÕES SOCIAIS	27
2.2.1. O modelo de identidade de Charles Taylor	32
2.2.2. O modelo de <i>status</i> de Nancy Fraser	37
2.3. PRINCÍPIOS DA IGUALDADE, DIFERENÇA, LIBERDADE E SEGURANÇA: EXISTE UMA HIERARQUIA ENTRE ELES?	40
2.4. RECONHECIMENTO SEM EQUIDADE?	42
3. AGENDA ÉTNICA: UMA APOSTA NA DIFERENÇA	44
3.1. O DESENVOLVIMENTO DA AGENDA DA ESFERA INTERNACIONAL	44
3.1.1. A ONU e a Conferência de Durban	49
3.2. A PARTICIPAÇÃO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS NA DEFINIÇÃO DAS QUESTÕES ÉTNICAS E NA SUA TRANSNACIONALIZAÇÃO	62
3.2.1. Terreiros de candomblé: um exemplo de comunidade étnica brasileira	64
3.2.1.1. A colaboração do movimento negro	68
3.3. A importância do Estado para a efetivação da agenda	72
4. POLÍTICAS PÚBLICAS ÉTNICAS PARA TERREIROS DE CANDOMBLÉ: ELAS EXISTEM?	75
4.1. ANÁLISE DE TRÊS AÇÕES GOVERNAMENTAIS	82
4.1.1. A criação das secretarias de reparação	83
4.1.2. O projeto de mapeamento dos terreiros	88
4.1.3. O projeto de reforma dos terreiros	91
4.2. NO CICLO DA POLÍTICA PÚBLICA, A AGENDA É SÓ O COMEÇO...	93
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	95
REFERÊNCIAS	99
APÊNDICE	105

1. INTRODUÇÃO

O estigma produz a revolta contra o estigma, que começa pela reivindicação pública do estigma, constituído assim em emblema.

(Pierre Bourdieu)

Racismo. Intolerância. Preconceito. Palavras tão em voga na gramática das populações vítimas e vitimizadas passaram a ressoar em diversos fóruns de discussão no cenário nacional e internacional. A temática do racismo e das intolerâncias correlatas galga cada vez mais espaços e com maior importância, que para ser compreendida necessita da análise do contexto histórico, principalmente o que nos remete ao último quartil do século XX até os dias atuais. É nesse período que os movimentos sociais conquistam espaço e ampliam as vozes dessas populações, levando os Estados a perceberem a importância do combate às diversas formas de racismo e intolerâncias correlatas.

A intensificação das trocas materiais e imateriais decorrente da globalização é comumente, apontada como um fator impactante na chamada identidade cultural nacional. O trânsito de pessoas e informações acabou recrudescendo as animosidades existentes entre diferentes culturas e, ao mesmo tempo, promovendo seu intercâmbio (IANNI, 1997; HALL, 2006; BAUMAN, 1999). É a partir de conflitos como o dos Bálcãs e de Ruanda, momento em que o racismo e as intolerâncias atingem seu extremo, e do próprio fim do *apartheid* em 1990, que uma reflexão menos normativa e mais estruturante do tema é viabilizada. Assim, da defesa dos direitos de uma humanidade universal e abstrata, desnudada de qualidades e relações específicas, passa-se, agora, à defesa dos direitos de um indivíduo/grupo cultural, dando-se, portanto, uma conotação multicultural. Essa mudança pode ser vislumbrada, por exemplo, a partir da realização de uma série de conferências da Organização das Nações Unidas ao longo da década de 90, tendo seu ápice na realização da Conferência de Durban (ALVES, 2001; SILVA, 2008; PIERUCCI, 1999).

Nesse sentido, a emergência de políticas públicas étnicas revela uma mudança conjuntural e teórica significativa no tratamento da temática. Tais mudanças parecem caminhar lado a lado e ter repercussões mútuas, influenciando na forma como a teoria e a prática se entrecruzam, e refletindo na agenda étnica formulada por diversos atores. Na seara teórica, notadamente, é a formulação do paradigma do reconhecimento que trará os argumentos para a elaboração de políticas de cunho identitário.

As políticas públicas de reconhecimento de grupos étnicos/culturais - estes entendidos como os grupos que compartilham comportamentos, crenças, valores e uma origem comum - passaram, ao longo destas últimas duas décadas, por uma crescente intensificação. Esse tratamento, que antes se restringia à ideia redistributiva e, conseqüentemente, direcionada para uma alocação mais justa de recursos e bens, é contraposto pela noção de reconhecimento, noção esta orientada para distintas perspectivas culturais. Nesse sentido, a defesa dessas posições traz à tona o debate da igualdade *versus* a diferença, e, entre essas posições, aquelas que rejeitam essa antítese e propõem um modelo mais abrangente (FRASER, 2007; PIERUCCI, 1999).

Se para os tributários da igualdade, as políticas públicas de redistribuição devem ser alinhadas às tradições de organizações igualitárias, trabalhistas e socialistas, redistribuindo a riqueza dos ricos para os pobres; os defensores da diferença, por sua vez, defendem que a assimilação às normas da cultura dominante não é mais o preço do respeito igualitário (FRASER, 2007). Desse modo, a cisão estabelecida terminou por gerar tentativas de articular os dois pólos a partir da noção de justiça e capacidade participativa.

No plano nacional, entretanto, a temática do reconhecimento enfrenta questões que, *vis-à-vis*, representam um desafio à esfera normativa, trazendo implicitamente um debate que, *a priori*, é de interesse internacional, mas que, no entanto, é dimensionado internamente; qual seja, o debate da soberania *versus* a autonomia e, da mesma forma, o debate sobre a construção do que se entende por interesse nacional e a composição de sua sociedade.

A partir desse cenário internacional e nacional uma nova arena política se configura com a inserção de atores diversificados. O Estado, enquanto protagonista mais importante da regulação da vida em sociedade, passa a ser influenciado por outros atores, que, ao propagar discursos de toda ordem, constroem conjuntamente um consenso sobre a temática. Nesse sentido, as organizações internacionais e os movimentos sociais têm exercido um papel demasiado importante, recolocando o tema na ordem das discussões, orientando e pressionando os entes estatais a implementarem políticas públicas voltadas para a questão.

Assim, para acompanhar essa tendência de reconhecimento dos fragmentos de uma sociedade globalizada, o Estado brasileiro introduz políticas públicas de reconhecimento, influenciado, em grande parte, pela agenda internacional propugnada pelas conferências da década de 1990 e pelos movimentos sociais, agora integrados em rede por uma solidariedade transnacional. Conseqüentemente, as ações relacionadas às questões raciais e étnicas ganham volume na estrutura governamental, trazendo em seu conjunto discussões calorosas sobre a justiça das mesmas. Ressalte-se que, no que se refere à reivindicação de uma política de

reconhecimento, grupos como os quilombolas e terreiros de candomblé, além do movimento negro de forma geral, apropriam-se desse discurso, politizando-o a partir de um discurso partidário mais do que teorizando.

Interessa-nos, na presente pesquisa, as ações voltadas para os terreiros de candomblé da Bahia, considerando que os mesmos representam, além de uma expressão de religiosidade, a manifestação genuína de uma das culturas formadoras da sociedade brasileira. Surgidos a partir da reunião de escravos vindos de diversas regiões da África, principalmente da costa ocidental, para reverenciar suas divindades ancestrais, os candomblés incorporaram uma série de elementos que acabaram por diferenciá-los dos cultos praticados em outros lugares do mundo, associando-se, definitivamente, à cultura brasileira.

Em que pese sua importância para a formação da sociedade brasileira e, em particular, para a identidade baiana, nos últimos anos, os terreiros de candomblé têm ganhado evidência, principalmente, pelos casos de intolerância religiosa de que são vítimas. É emblemático o caso de Mãe Gilda¹, a partir do qual a questão do preconceito contra os terreiros de candomblé foi definitivamente inserida nos meios de comunicação e nas instâncias políticas². A partir dessa inserção e da mobilização para ações pontuais de repúdio, outras reivindicações puderam emergir, principalmente relacionadas à manutenção de seus territórios. No caso da Bahia, em particular, a imagem-força de baianidade construída a partir da cultura afrodescendente, especialmente da figura da *yalorixá* e das comidas rituais, contrastam com o crescimento urbano, que os expropria dos espaços tradicionalmente utilizados na realização de seus cultos. Assim, o fenômeno que se apresenta é o da saída dos candomblés dos grandes centros urbanos em direção às regiões periféricas das cidades; e paralelamente, a luta pela permanência em seu território por parte dos candomblés que decidem não se retirar do espaço urbano. Considerando que as comunidades de candomblé foram, historicamente, alijadas de direitos e negligenciadas por décadas, a elaboração de políticas públicas específicas demonstra a emergência de uma nova pauta na agenda brasileira, cuja origem se encontra, como supomos, na demanda crescente apresentada pelos movimentos sociais e na agenda internacional propugnada pelas organizações internacionais.

¹ Consiste o caso na luta judicial da família da Yalorixá Gildázia dos Santos e Santos para ver reparados os danos causados pela publicação na Folha Universal, jornal da Igreja Universal do Reino de Deus, em 02/10/1999, da matéria de capa “Macumbeiros charlatões lesam o bolso e a vida dos clientes”, com a foto da Yalorixá na capa, sem a respectiva autorização. Após a publicação, o terreiro foi invadido por membros desta igreja e, em razão da sua idade avançada e do agravamento de problemas de saúde, Mãe Gilda veio a falecer de infarto em 21/01/2000, data esta que passou a ser considerada o “Dia Nacional de Combate a Intolerância Religiosa”.

² Ver ARAÚJO, 2009.

Sendo a agenda para terreiros um desdobramento da agenda étnica, podem ser destacadas algumas ações que tiveram repercussão entre os adeptos do candomblé, como a criação das secretarias de reparação, nos níveis federal, estadual e municipal, bem como a execução do projeto de reforma de terreiros, executado por uma associação civil em parceria com o governo do Estado da Bahia, e o projeto de mapeamento dos terreiros, realizado pelo Município e instâncias acadêmicas.

Nesse sentido, consideramos importante colocar os terreiros de candomblé como organizações integrantes do sistema político. Observa-se que, em grande parte, os estudos que têm por objeto os terreiros de candomblé analisam-os sob o viés, preponderantemente, antropológico – como Júlio Braga, Pierre Verger, Roger Bastide, Vivaldo da Costa Lima, etc - desconsiderando a necessidade de sua inserção política no mundo contemporâneo. Aqui, importa percebê-los dentro de um sistema político, em relação com outras esferas de poder, seja estatal ou não estatal, seja local ou global, seja como colaboradores ou meros receptores na política pública concebida.

Ressalte-se que, em que pese a existência de uma literatura³ que trate da temática das políticas públicas étnicas, esses estudos privilegiam questões relacionadas à temática racial, em particular, às ações afirmativas. Dessa forma, nossa pesquisa entende a questão racial como apenas uma dimensão relacionada à etnicidade, cujo entendimento compreende, além da noção de raça, a ideia de uma cultura, língua e origens comuns. É sob uma perspectiva ampliada que buscaremos tratar a questão étnica e a inclusão dos terreiros de candomblé nessa agenda; e, para tanto, o presente projeto pretende realizar um estudo multidisciplinar, no qual serão privilegiadas as diversas dimensões que compõem os candomblés, em especial, sua qualidade de sujeito detentor de deveres e direitos.

Assim, ao se considerar que os candomblés ocupam um importante papel na sociedade e, ainda, a introdução de uma agenda étnica brasileira e a consequente construção de políticas públicas voltadas para terreiros de candomblé, pode-se verificar se as ações concebidas colaboram para o aumento da capacidade participativa dessas comunidades, para a diminuição da desigualdade e, de alguma forma, atendem suas demandas por reconhecimento, preservação e desenvolvimento. Nesse sentido, tal tema reivindica uma análise que abarque três tradições de pesquisa – a filosofia política, a política mundial e a gestão pública, vez que o presente estudo busca um olhar crítico e ampliado sobre os processos de formação de agenda em uma arena política cada vez mais diversa.

³ No Brasil, Abdias do Nascimento é comumente apontado como o maior expoente da literatura que trata das relações raciais, suas lutas e políticas.

É nesse contexto de elaboração de políticas públicas com viés étnico no Brasil, a partir dos anos 2000, que se buscará desenvolver a pesquisa a partir da seguinte pergunta: De que forma as agendas étnicas disseminadas pelos movimentos sociais e por organizações internacionais, no início dos anos 2000, influenciaram na construção de políticas públicas de reconhecimento voltadas para comunidades de terreiros de candomblé na Bahia?

Para responder ao questionamento, partir-se-á de algumas premissas que nortearão todo o trabalho, servindo de fundamentação para os argumentos utilizados, tanto na formulação teórica como na análise empírica, senão vejamos:

- a) considerando que a agenda étnica foi fortemente pautada pelas organizações internacionais, mas que, no entanto, a definição dos grupos a terem suas prerrogativas reconhecidas é realizada no plano interno dos Estados, em decorrência, principalmente, da influência dos movimentos sociais, tem-se que a definição de uma agenda étnica brasileira e a respectiva formulação de políticas públicas é produto dessa agenda internacional e da articulação dos movimentos sociais na esfera nacional e local;
- b) em razão da própria natureza do ente da qual a política pública emana, não se pode desconsiderar a importância dos governos na formulação de políticas públicas, dada a sua participação no sistema político de que resultam essas políticas (SOUZA, 2006). Entretanto, na presente pesquisa, não se enfatizará o papel do Estado (ou os governos que implementam e executam as políticas), mas sim sua atuação enquanto definidor das políticas a partir de uma perspectiva de sua autonomia relativa ante a influência de outros atores;
- c) a definição dos terreiros de candomblé como um grupo sujeito às políticas de reconhecimento, em que pese ser resultado da pressão dos movimentos sociais no plano nacional, tem sua importância graduada de acordo com o local em que estão inseridos, por não se tratarem de comunidades presentes em todo território nacional, mas em regiões específicas. Importante ressaltar que os terreiros de candomblé da Bahia, por serem tidos como terreiros-matriz, têm grande importância na fomentação das redes de terreiros em todo o país; as políticas porventura realizadas no plano local baiano ganham visibilidade nacional por meio dessa rede;
- d) ademais, sendo o Estado brasileiro laico, a tendência na formulação de políticas para terreiros é desconsiderar as suas diversas dimensões, principalmente a religiosa, que compõem e se articulam na sua estrutura.

Considerando as premissas acima elencadas, é objetivo central da presente pesquisa compreender, a partir do debate teórico das políticas de reconhecimento, o processo de formação de uma agenda de políticas públicas voltadas para terreiros de candomblé e sua evolução, na Bahia, identificando as contribuições e interferências dos movimentos sociais e das organizações internacionais na sua construção. São objetivos específicos do estudo: a) compreender o nível de participação das organizações internacionais e dos movimentos sociais na construção de uma agenda étnica no Brasil; b) identificar as políticas públicas étnicas, para terreiros de candomblé, implementadas, na Bahia, desde 2000, nos níveis federal, estadual e municipal; c) compreender o modo de ação política das representatividades de terreiros de candomblé, para a sensibilização do Estado, e os mecanismos utilizados para reivindicação e participação nessas políticas.

Para atingir tais objetivos, iniciaremos nosso caminho metodológico a partir da escolha de dois modelos de análise de política pública - o modelo do ciclo da política pública e o modelo sistêmico, os quais se complementam e permitem a delimitação da fase da política que interessa a esta pesquisa e, ao mesmo tempo, a compreensão dos elementos que compõem a política em questão. Ademais, esses dois modelos nos permitem extrair a perspectiva de *quem* participa do processo de definição da agenda, apresentando o contexto em que está inserido e o discurso por ele propagado.

Seguindo o modelo proposto por Kingdon (2003), será possível, por meio da análise de uma etapa do ciclo, perceber qual o atual estágio das políticas públicas no Brasil. Para tanto, duas categorias poderão ser utilizadas – *quem* participa, já mencionada acima, e os processos de formação da agenda (*problemas, policies e politics*). Por outro lado, complementando essa análise, o modelo sistêmico retrata as políticas públicas como um produto do sistema político, sendo que este “implica um conjunto identificável de instituições e atividades na sociedade, que funcionam no sentido de transformar demandas em decisões oficiais, com o apoio indispensável da sociedade”(DYE, 2009, p.125). Assim, as forças geradas no meio ambiente e que afetam o sistema político são consideradas *inputs* (entradas), enquanto as alocações oficiais de valores do sistema político, ou seja, a política pública propriamente, são os *outputs* (saídas) (DYE, 2009).

QUADRO 1 – Fatores que influenciam na formação da agenda étnica

	<i>Quem</i> participa	Participantes visíveis	Presidente, congressistas, burocratas, partidos.
		Participantes ocultos	Representantes de terreiros de candomblé, movimento negro e as organizações internacionais

Agenda étnica Brasileira	Processos	Problemas	Efeitos da globalização, fim do <i>apartheid</i> , limpezas étnicas dos Bálcãs e Ruanda, Conferência de Durban
		Proposição de políticas (policies)	Teoria das políticas de reconhecimento
		Política (politics)	Necessidade de colocação do Estado brasileiro em uma situação privilegiada no cenário internacional, mudanças políticas no plano interno com a eleição de presidente de partido de esquerda, maior diálogo com os movimentos sociais e maior número de parlamentares oriundos desses movimentos

Fonte: elaboração da autora com base no modelo de Kingdon (2003)

Delimitados os modelos de análise que serão utilizados na pesquisa, buscar-se-á, na presente pesquisa, compreender o conteúdo dos documentos produzidos, principalmente na Conferência de Durban e após a sua realização, a fim de também entender os processos que estão além dos documentos produzidos. Esse método nos permitirá verificar os procedimentos de controle e delimitação dos discursos, principalmente, das organizações intergovernamentais e dos movimentos sociais no tocante à formação da agenda brasileira de políticas públicas étnicas para terreiros de candomblé, a partir do arcabouço teórico formulado sobre política de reconhecimento.

Importa, aqui, esclarecer que a existência de uma agenda étnica internacional é grandemente atribuída à Organização das Nações Unidas e às instituições que compõem o sistema ONU, especialmente a UNESCO e a OIT, motivo o presente trabalho ater-se-á a análise da documentação produzida por essa organização, principalmente a partir da Conferência de Durban. Da mesma forma, em que pese a pesquisa em questão não tratar da temática racial especificamente, observa-se que, no que se refere à influência dos movimentos sociais na formação da agenda étnica, os movimentos negros têm participação relevante na imposição de uma pauta para terreiros de candomblé. Assim, além do movimento composto pelos próprios terreiros, o discurso dos movimentos negros nesse processo será privilegiado.

A partir da análise da formação de uma agenda étnica brasileira, por meio das organizações internacionais e dos movimentos sociais, buscaremos exemplificar como essa agenda é traduzida em ações que nos permitam verificar a existência de políticas públicas étnicas. Para tanto, escolheremos três eventos exemplificativos que apontam para essa agenda e permitem verificar as variáveis que as afetam, nos níveis federal, estadual e municipal, quais sejam: a) a criação das chamadas secretarias de reparação; b) a execução do projeto de

revitalização dos territórios culturais de matrizes africanas; e c) o projeto de mapeamento dos terreiros do Município de Salvador.

Assim, a presente pesquisa está desenvolvida em três capítulos. O primeiro capítulo é voltado para a fundamentação teórica advinda da filosofia política que tem sustentado e muito colaborado para o entendimento do tema – o paradigma do reconhecimento. Tal paradigma tem sua análise associada ao paradigma que lhe precede, o paradigma da redistribuição, e aos princípios que orientam esses paradigmas, verificando-se de que forma eles se articulam. No capítulo segundo, contempla-se o contexto em que essa temática ressurge, principalmente a partir dos fatos observados no último quartil do século XX. Nessa análise, teremos como marco de observação a Conferência de Durban, que trará importantes elementos sobre como se deu a construção dos consensos no seio da Organização das Nações Unidas e de que forma ela repercute para a construção de políticas públicas étnicas. O terceiro capítulo, mais empírico, parte de algumas noções teóricas sobre políticas públicas, com o objetivo de compreender se algumas ações que têm sido executadas para terreiros de candomblé podem ser assim denominadas, o que nos permitirá perceber qual o atual estágio no ciclo dessa política.

Finalmente, cabe expressar a vontade de que os terreiros de candomblé passem a ser objeto de análise não só restrito à antropologia, como um grupo cultural associado unicamente a uma ideia de ancestralidade e distante da contemporaneidade. Desejamos com o presente trabalho, além de entender os processos já expostos acima, contribuir para retirar os terreiros de candomblé dos guetos em que foram colocados por séculos, e nos quais ainda permanecem. Aqui, partimos do entendimento de que os terreiros são parte integrante da sociedade brasileira, e não um grupo folclórico conhecido por seu exotismo, e, portanto, portadores de direitos, deveres e capazes de reivindicar liberdade, igualdade e reconhecimento.

2. O DEBATE ENTRE AS TEORIAS DE REDISTRIBUIÇÃO E AS TEORIAS DE RECONHECIMENTO

*A uniformidade alimenta a conformidade e a outra face da conformidade é a intolerância.
(Zygmun Bauman)*

Lado a lado às mudanças conjunturais que permitiram o surgimento de uma nova perspectiva sobre a temática do racismo, considerações teóricas, realizadas principalmente no seio da filosofia política, têm sustentado essa visão e colaborado para o entendimento do tema. Mas será que essa mudança de perspectiva implicou, necessariamente, em uma mudança ou apenas se prestou a inserir um novo recorte temático ao paradigma já existente?

A década de 90 parece ser um marco importante para entendermos a afirmação conceitual do paradigma do reconhecimento em relação ao da redistribuição. Nesse sentido, alguns fatores são apontados como decisivos nesse processo, como a crise do Estado de Bem-Estar, o fim da União Soviética, a fragilização do poder estatal pela globalização econômica, o avanço do liberalismo, o crescimento dos movimentos identitários e o aumento da sensibilização moral, por meio da experiência do desrespeito social e cultural (HONNETH, 2007; NEVES, 2005). Ainda, aponta Neves (2005), as discussões sobre reconhecimento e multiculturalismo, que passaram a ocupar o espaço teórico deixado vago pela crise do pensamento marxista.

O paradigma do reconhecimento é, inicialmente, contraposto ao paradigma que lhe precede - o da redistribuição, este calcado no imperativo de remover qualquer forma de desigualdade social ou econômica que não pudesse ser justificada com base em fundamentos racionais, estando, portanto, ligado a uma visão de justiça que visava alcançar a igualdade social por meio da redistribuição dos bens materiais, para a existência dos seres humanos enquanto sujeitos livres. Importante ressaltar que a noção de justiça social é, em grande parte, teorizada pelos estudiosos da redistribuição, tendo em John Rawls sua influência recente mais marcante entre os liberais. A suposta passagem de um paradigma a outro traz consigo a noção de que as condições de uma sociedade justa passariam a ser definidas como o reconhecimento da dignidade pessoal de todos os indivíduos, trazendo a este círculo teórico a ideia de dignidade, respeito, identidade e cultura (FRASER, 2007; HONNETH, 2007). Nesse sentido, a partir do paradigma do reconhecimento, é travado um fértil debate teórico que ora se

aproxima das políticas de redistribuição, ora se opõe a esta, tendo por principais expoentes Charles Taylor, Axel Honneth e Nancy Fraser.

Subjacente a esse debate, encontra-se a afirmação de princípios que passam a não mais figurar no mesmo patamar, conforme o argumento utilizado pelas teorias. Assim, princípios como o da liberdade e da igualdade se contrapõem, refletindo posições políticas defendidas por liberais e comunitaristas no que se refere à relação dos Estados e seus governados. De outra forma, princípios trazidos a partir da análise das relações entre Estados, como o princípio da segurança, parecem permear a análise do tema.

Antes de adentrarmos na análise da formação da agenda étnica propriamente, cabe neste capítulo trazer algumas considerações teóricas sobre os paradigmas que afetam diretamente a construção das políticas públicas étnicas. Dessa forma, buscaremos elucidar a questão acima proposta por meio dos fatores que levaram ao suposto declínio das políticas de redistribuição e das colaborações trazidas, principalmente, por Charles Taylor e Nancy Fraser na formulação de uma teoria do reconhecimento.

2.1. A CRISE DO ESTADO DE BEM-ESTAR E O ATUAL ESTADO DAS POLÍTICAS DISTRIBUTIVAS

Um importante ponto de partida para entendermos a mudança de paradigma é o que se convencionou chamar de crise do Estado de Bem-Estar. Antes, cabe aqui fazer um percurso resumido do desenvolvimento do *Welfare State* desde a II Guerra Mundial e suas intercorrências, que culminam com a chamada crise.

Tendo por ações precursoras os programas implementados pelo governo de Bismark na Alemanha e pelos governos suecos em 1920, posteriormente aprimorados pelo Plano Beveridge na Inglaterra, o Estado do Bem-Estar Social representava um compromisso de classe, no qual os que não possuíam meios de produção concordavam com a instituição da propriedade privada do capital e os que os possuíam concordam com as instituições políticas que possibilitam a outros grupos o acesso à distribuição de renda (HABERMAS, 1987; PRZEWORSKI, 1988). Assim, ao mesmo tempo em que as reivindicações dos sindicatos de trabalhadores começavam a ser respondidas, encontrava-se uma alternativa para dificultar o avanço dos partidos comunistas em plena Europa central.

A teoria keynesiana fornece grande parte das ideias-chave que formarão o programa dos social-democratas – a ideia de pleno emprego e de igualdade. A meta de pleno

emprego coloca no centro da teoria econômica a administração da demanda e a criação de uma economia mista, de forte intervenção e regulação estatal (GIDDENS, 2005; HABERMAS, 1987; PRZEWORSKI, 1988). A ideia de igualdade, por sua vez, pode ser representada pela malha de serviços sociais que constituíram o Estado de Bem-Estar Social. Nesse sentido, estratégias de nivelamento deveriam ser adotadas para alcançar essa igualdade, como a tributação e outras medidas redistributivas.

Identifica Fiori (1997) quatro pilas sobre as quais se tornou viável o sucesso dos *Welfare* contemporâneos, quais sejam: a) os fatores materiais/econômicos que se manifestaram por meio da generalização do paradigma fordista, da existência de um consenso suprapartidário em torno dos valores do crescimento e do pleno emprego, de um consenso paralelo em torno das políticas keynesianas e da manutenção de um ritmo acelerado de crescimento econômico constante, que permitiu ganhos fiscais crescentes, os quais foram alocados por coalizões políticas socialmente orientadas; b) ambiente econômico global criado pelos acordos de Bretton Woods, que abria espaço para uma conciliação entre o desenvolvimento do *Welfare* e a estabilidade econômica internacional; c) cenário de solidariedade nacional e supranacional no pós-guerra; e d) avanço das democracias partidárias e de massa, permitindo que a concorrência eleitoral aumentasse o peso e importância da reivindicação dos trabalhadores.

Assim, observou-se um contexto favorável ao desenvolvimento do *Welfare State* até a década de 70, quando dois fenômenos passaram a caracterizar parte do mundo capitalista: o aumento gradual na taxa de inflação e o declínio também gradual na taxa de crescimento (PRZEWORSKI, 1988, p.30). A partir desses fenômenos, desafios até então superados pelas políticas keynesianas emergiram de forma a abalar as bases dos governos social-democratas. Além dos fatores relacionados à crise econômica mundial, principalmente a partir da crise do petróleo em 1973, fatores intrínsecos ao próprio regime de bem-estar demonstravam que algumas mudanças seriam necessárias para acompanhar as transformações pelas quais passava a sociedade. De uma estrutura familiar centrada no provedor masculino, que permitia uma clara definição na política do pleno emprego, passa-se ao ingresso generalizado de mulheres na força de trabalho, com mudanças de comportamento, de expectativas sexuais e na relação casa e trabalho (GIDDENS, 2005). Nesse sentido, pode se observar, sobretudo na Europa, uma nova tendência demográfica que aliava a baixa fertilidade ao envelhecimento da população, gerando novas e diversificadas demandas que necessitavam do Estado maior capacidade de intervenção.

Ao analisar três elementos para entender a crise desse Estado-providência - o impasse financeiro, a diminuição da eficácia econômica e social e as mutações culturais em curso -, Rosanvallon (1997) parte de questionamento recorrente sobre os limites do desenvolvimento do Estado-providência, defendendo que falar de crise é falar das relações que se operam entre sociedade e Estado e, por consequência, da necessidade de reformulação do contrato social.

Segundo Rosanvallon (1997), é inoperante tratar a crise do Estado-providência em termos de limites, tendo em vista que as demandas para suprimento das necessidades e da segurança se modificam e evoluem no decorrer do tempo, confundindo-se com a própria dinâmica social. O programa do Estado-providência seria, assim, naturalmente ilimitado. O problema, para o autor, estaria na dinâmica igualitária e na definição das finalidades desse programa. A partir daí, traz o referido autor o seguinte questionamento: a igualdade é um valor que ainda tem futuro? Segundo Rosanvallon (1997), a igualdade enquanto valor funcionou de forma positiva, mesmo porque tinha concepções diferenciadas no domínio econômico e social, bem como no domínio civil e político. Neste último, funcionaria por meio da determinação de normas idênticas para todos, enquanto naquele a igualdade expressar-se-ia na redução das desigualdades. A diferença de concepções, entretanto, criaria uma fissura, aponta o autor, que teria como causas: a) a tentação de retorno ao Estado-protetor, cuja questão central é a segurança; b) a diferença entre o crescimento rarefeito da produção e o prosseguimento do ritmo externo de despesas públicas; c) o aumento do número de contribuintes implicado no sistema do Estado-providência, trazendo consigo o sentimento de injustiça e desejo da diferença; e d) a fragmentação da sociedade propicia outras estruturas de negociação social e, portanto, outros meios de proteção social.

Aqui, lembra Rosanvallon (1997) dos limites da solidariedade automática, uma espécie de solidariedade isolada das relações sociais que a estruturam. Entende o autor que essa solidariedade, produzida pelo Estado-providência como agente central da redistribuição, só pode ser exercida se a moral social que traduz repousar em um mínimo de visibilidade social. Dessa forma, a crise do Estado-providência corresponderia aos limites de uma expressão da solidariedade social, que estaria sendo alimentada pela perda de autonomia e isolamento crescente dos indivíduos, para quem o Estado é o principal recurso. Ainda, entende que a crise do Estado-providência teria origem na decomposição ou, mais exatamente, no deslocamento do tecido social de modo mecânico e involuntário, gerado pelo seu desenvolvimento.

A partir dos problemas identificados como causa da crise do Estado-providência, analisa Rosanvallon (1997) os roteiros propostos pelos social-estadistas e pelos liberais. Se, por um lado, o roteiro social-estadista defende a estatização, da qual decorreriam descontos obrigatórios crescentes e o desenvolvimento de uma economia subterrânea, e por outro lado, o roteiro liberal defende a privatização, representando uma regressão social, em um contexto de pouco crescimento econômico, ambos os roteiros parecem inaceitáveis para o autor. Para Rosanvallon, uma terceira via seria a redefinição das fronteiras e relações entre o Estado e a sociedade, passando por uma nova articulação entre a *socialização*, a *descentralização* e a *autonomização* da qual resultaria a redução da demanda do Estado, o reencaixe da solidariedade na sociedade e a produção de uma maior visibilidade social. Segundo o autor

[...] a crise do Estado-providência é, nessa medida, o sinal de um déficit de identidade cultural de nossa sociedade. Esta é muda, retraída, nada pode dizer de si e não pensa no seu futuro. Desbloquear o Estado-providência é, portanto, também reanimar espaços públicos e democráticos nos quais a sociedade possa trabalhar, de forma lúcida, essas questões essenciais (ROSANVALLON, 1997, p.96).

Assim, conclui o autor que a alternativa não estaria entre a manutenção nostálgica do modelo keynesiano e o neoliberalismo “puro”, mas sim, entre um modelo pseudoliberal rígido e o que ele chama de pós-social-democracia, que consiste na redução do papel do modelo keynesiano e sua combinação com os modos de regulação autogestionária (nova concepção das formas do político) e intro-social (nova configuração das formas do social).

Nesse cenário de contestação ao programa *welferista*, importa apresentar a análise realizada por Amartya Sen (2001) sobre a igualdade, que traz uma nova perspectiva aos defensores das políticas redistributivas sob forte influência liberal. Defende Sen (2001) a tese de que dois fatores são essenciais para análise da ideia de igualdade: a) a heterogeneidade dos seres humanos; e b) a multiplicidade de variáveis em cujos termos a igualdade pode ser julgada. Para o autor, os seres humanos diferem uns dos outros pelas suas características externas (ex: renda, riqueza, ambiente social, etc) e características pessoais (ex: idade, sexo, aptidões físicas e mentais), sendo estas importantes para avaliar a desigualdade, tendo em vista que a igualdade em um espaço tenderia a andar com a desigualdade em outro espaço. Assim, a análise da igualdade deveria ser precedida pela resposta a uma questão anterior: *igualdade de quê?* Nesse sentido, a igualdade não é unificadora, devendo ser definida a partir de um espaço em particular. Esse espaço, também chamado por Sen (2001) de variável focal, definiria a igualdade a partir da qual as desigualdades nos outros espaços seriam justificadas.

A análise a partir de uma variável focal permitiria incluir elementos que compõem a diversidade humana, além dos recursos econômicos.

A partir do espaço em que a igualdade seria definida, outros elementos são apresentados pelo autor para a avaliação do estado de bem-estar de um indivíduo. Segundo a teoria seniana, o “bem-estar de uma pessoa pode ser concebido em termos de qualidade (a “bem-dade” [well-ness], por assim dizer) do “estado” da pessoa [the person’s being]. Viver pode ser visto como consistindo num conjunto de “funcionamentos” inter-relacionados, que compreendem estados e ações” (2001, p.79). Desenvolvendo tal ideia, entende o autor que a capacidade para realizar funcionamentos considerados valiosos refletiria a liberdade da pessoa em escolher dentre vidas possíveis. Essa capacidade ainda estaria subdividida em capacidade para realizar sua condição de agente – que consistiria na realização de objetivos e valores conectados ou não ao seu próprio bem-estar – e capacidade para realizar bem-estar. Importa aqui destacar o quão fundamental para a teoria seniana é a liberdade, considerando que ela mesma pode contribuir para o bem-estar, pois, segundo o autor, escolher e decidir podem ser partes valiosas do viver bem.

A teoria de Sen (2001), enquanto modelo de análise, parece trazer contribuições importantes para a concepção de políticas sociais; entretanto, deve-se perguntar se a igualdade é um valor que pode ser fracionado em diversas variáveis. Um indivíduo pode ser considerado igual a partir de uma perspectiva econômica sem, no entanto, usufruir dos direitos que lhe deveriam ser concedidos? Da mesma forma, um indivíduo considerado livre em razão da garantia de suas liberdades, mas que não consiga a sua manutenção mínima pode ser considerado igual a seus pares?

Considerando teorias como a de Amartya Sen, que recolocam a igualdade no centro de análise, mesmo que a partir de concepção liberal, e que o momento de estagnação econômica foi abrandado ao final do século XX, o discurso de crise do Estado de Bem-Estar Social deve ser percebido com reservas. Mesmo com a diminuição do seu espectro de atuação promovido pelos governos neoliberais, o programa social-democrata continua a existir, em maior ou menor grau, em grande parte dos países democratas-capitalistas. Tal fato pode ser constatado pela continuidade dos serviços de seguridade social e, além disso, pela luta por manutenção de direitos sociais conquistados.

É certo que tal programa já não se expande progressivamente em atendimento às demandas de uma sociedade em transformação. Ao contrário, algumas medidas são propostas no sentido de reduzir conquistas da classe trabalhadora. Exemplo disso foi a aprovação do projeto de lei apresentado pelo presidente francês Nicolas Sarkozy que aumenta, por dois

anos, a idade para a aposentadoria, sob a alegação de necessidade de conter o aumento do *déficit* do sistema de previdência, redução esta já operada pela maioria dos países da Europa central.

Entretanto, o caso brasileiro é exemplificativo de como algumas políticas sociais ainda são ampliadas em prol da persecução da igualdade. A implementação de programas de transferência de renda como o Bolsa-Família e o Benefício de Prestação Continuada – BPC é apontada como importante vetor de redução de desigualdades, não só em razão da renda propriamente, mas, também, das condicionalidades que são impostas para a concessão. Questão que se coloca acerca dessas políticas de transferência de renda é sobre sua sustentabilidade a longo prazo, dado o seu caráter não contributivo, o que reivindica estudos mais apurados.

Como a agenda étnica de que tratamos no presente trabalho guarda estreita relação com o paradigma do reconhecimento, passemos à análise do mesmo, ora para contrapor, ora para complementar o paradigma já existente.

2.2. O SURGIMENTO DAS TEORIAS DE RECONHECIMENTO: UM NOVO OLHAR PARA O ENFRENTAMENTO DAS QUESTÕES SOCIAIS

A emergência do paradigma do reconhecimento, no final da década de 70, nos remete a alguns estudos sobre as origens da noção de reconhecimento e de diferença, que fornecerão os fundamentos para o desenvolvimento de uma nova perspectiva de política.

Comumente é apontada, no seio da filosofia política, a contribuição da teoria hegeliana como responsável por trazer uma nova forma de conceber as relações sociais, não mais como uma luta por autoconservação. Diferentemente de Hobbes e Maquiavel, que entendiam o ser humano como egocêntrico e em permanente concorrência de interesses, Hegel defendia que a luta dos sujeitos resulta da necessidade de reconhecimento recíproco de sua identidade para o estabelecimento prático e político de instituições garantidoras da liberdade (HEGEL *apud* HONNETH, 2009). Assim, considera errônea a concepção da natureza humana a partir de atos de indivíduos isolados; uma comunidade só pode ser pensada como uma concatenação de sujeitos individuais isolados, ao invés de uma unidade ética de todos (HEGEL *apud* HONNETH, 2009). É justamente no espaço coletivo, nas relações sociais, que o reconhecimento se operaria para definir as dimensões da individualidade humana.

Lembra Forst (2010) o cerne da ideia de reconhecimento em Hegel

A autocompreensão qualitativa de um sujeito desenvolve-se por meio do reconhecimento (e a afirmação) por parte de outros sujeitos, que, por sua vez, pressupõe reconhecer esses sujeitos como iguais. Toda subjetividade é “constitutivamente” relacionada com a intersubjetividade recíproca – bem como a níveis diferentes de relações do eu com outros (FORST, 2010, p.327).

Na sua análise sobre a luta por reconhecimento em Hegel, Honneth (2009) apresenta a estrutura hegeliana de reconhecimento recíproco, bastante representativa da teoria apresentada na *Fenomenologia do Espírito*. Consiste essa estrutura no entendimento de que na

[...] medida em que se sabe reconhecido por um outro sujeito em algumas capacidades e propriedades e nisso está reconciliado com ele, um sujeito sempre virá a conhecer, ao mesmo tempo, as partes de sua identidade inconfundível e, desse modo, também estará contraposto ao outro novamente com um particular (HONNETH, 2009, p.47).

Fica clara, aqui, a correspondência com seu sistema dialético, no qual a progressão decorre da solução de contradições anteriores, resultando na dinâmica tese-antítese-síntese. Nesse sentido, a partir das relações sociais, o sujeito individual solucionaria suas contradições, por meio do processo de reconhecimento recíproco, do qual resultaria sua identidade individual.

Tal noção de reconhecimento permitirá o desenvolvimento de teorias que irão justificar a adoção de políticas identitárias, principalmente nas áreas cultural e de gênero, como veremos a seguir com os modelos de Charles Taylor e Nancy Fraser. Dentro dessas teorias, desponta a expressão *multiculturalismo* como a panacéia na qual se fiariam os movimentos anti-eurocêntricos ou contra-hegemônicos, cuja análise se centra no conceito de cultura. Segundo Santos (2003, p.27), a ideia de cultura é comumente associada ao saber institucionalizado no Ocidente, sendo “baseada em critérios de valor, estético, morais e cognitivos que, definindo-se a si próprios como universais, elidem a diferença cultural ou a especificidade histórica dos objetos que classificam”. Dessa forma, a cultura teria se tornado um “conceito estratégico para a definição de identidades e de alteridades no mundo contemporâneo, um recurso para a afirmação da diferença e da exigência do seu reconhecimento e um campo de lutas e contradições” (SPIVAK, 1999 *apud* SANTOS, 2003, p.28). Uma versão emancipatória de multiculturalismo basear-se-ia no reconhecimento da diferença e do direito à diferença e da coexistência ou construção de uma vida comum além de diferença de vários tipos (SANTOS, 2003, p.33). Assim, poder-se-ia falar em cinco teses

sobre multiculturalismo e suas escalas de luta contra a dominação: 1) diferentes coletivos humanos produzem formas diversas de ver e dividir o mundo, estando em curso uma reavaliação das relações entre essas diferentes concepções do mundo e as suas repercussões no direito e na justiça; 2) diferentes formas de opressão ou de dominação geram formas de resistência, de mobilização, de subjetividade e de identidade coletivas distintas, que invocam noções de justiça diferentes; 3) a incompletude das culturas e das concepções da dignidade humana, do direito e da justiça exige o desenvolvimento de formas de diálogo que promovam a ampliação dos círculos de reciprocidade; 4) as políticas emancipatórias e a invenção de novas cidadanias tencionam-se entre a igualdade e a diferença, entre a exigência de reconhecimento e o imperativo da redistribuição; e 5) o sucesso das lutas emancipatórias depende das alianças que seus protagonistas são capazes de forjar (SANTOS, 2003).

Não sem razão, algumas críticas são realizadas aos movimentos contra-hegemônicos que encabeçam a bandeira do multiculturalismo. Segundo Badie (2000, p.150-151), o discurso identitário seria anti-soberanista, porque diluiria a soberania e a substituiria pelo princípio da autonomia dos povos, do qual resultaria o perigo de “regressão da alteridade que pode ir até à diabolização do outro, o mesmo pré-determinismo que enuncia direitos como uma axiomática e locais de memória como pontos fixos indiscutíveis”. Nesse mesmo sentido, sintetiza Santos (2003, p.29) a crítica de que “o multiculturalismo promoveria a desunião e a divisão, fragmentando a sociedade e ameaçando a coesão e a unidade de objetivos da nação”. Assim, em que pese a grande adesão ideológica, o multiculturalismo ainda está longe de ser unanimidade nos meios acadêmicos.

Como apresentado acima, a defesa da diferença é comumente associada aos movimentos contra-hegemônicos e, por consequência, aos partidários da esquerda; entretanto, contrapondo tal entendimento, Pierucci (1999) apresenta a instigante ideia de que, antes de ser um pensamento da esquerda, a afirmação da diferença tem sua origem na direita. Comparando a mentalidade típica da classe média paulista de direita (ativistas eleitorais do final da década de 80) com o retrato de um conservador inglês da segunda metade dos anos 40, o autor encontra grandes similitudes – principalmente, uma idêntica obsessão de afirmar e sublinhar as diferenças entre grupos humanos dotados de especificidades irredutíveis (PIERUCCI, 1999, p.17). Ressalta o autor que o pensamento da direita não se restringe à sua relação com a política, mas se constitui e se difunde no campo metapolítico das relações sociais cotidianas, dos modos e estilos de vida e da luta cultural. Assim, parte o autor da ideia de que “a certeza que os seres humanos não são iguais porque não nascem iguais e, portanto, não podem ser tratados como iguais, quem a primeiro a professou e apregou nos tempos modernos foi a

direita” (PIERUCCI, 1999, p.18), e essas diferenças explicariam as desigualdades de fato e, portanto, reclamariam a desigualdade de direito.

Antes de entrar nas ciladas da diferença, como titula sua obra, Pierucci (1999) traz o debate sobre as ciladas da igualdade, utilizando-se de Hannah Arendt e Edmund Burke, para mostrar como tratar o homem como universal, desnudado de qualidades e relações específicas pode ser um risco. Para Burke (??? *apud* PIERUCCI, 1999, p.23), o Homem universal é uma abstração, cujos direitos “descompromete o homem em relação à sua comunidade de origem, à qual deve sua diferença histórica, arranca-lhe as raízes, das quais depende sua vida pessoal, que é social e é civil”.

Uma vez apresentado esse primeiro debate, adentra Pierucci (1999) na primeira das características da direita conservadora - o racismo -, que antes de ser apresentado como rejeição da diferença, o é como afirmação da diferença. O racismo como rejeição da diferença obscureceria sua relação com a certeza das diferenças; para o autor, existiriam dois movimentos envolvidos no racismo: “a rejeição da diferença vem depois da afirmação enfática da diferença” (PIERUCCI, 1999, p.27). É a partir da constatação da diferença que se toma uma posição racista propriamente, excludente e destrutiva da diferença selecionada

[...] entre a afirmação da diferença (constatada ou inventada) e sua rejeição (que é onde o racismo se consuma), medeia uma série de procedimentos discursivos tendentes a aumentar a distâncias entre os signos, a exacerbar a diferença, a fazer funcionar a diferença, radicalizando-a no ato mesmo de enraizá-la no dado biológico (racismo clássico) ou no dado cultural dito “irredutível”(neo-racismo)”(PIERUCCI, 1999, p.27-28).

Nesse debate, ressalta Pierucci (1999) que à “nova esquerda” dos movimentos sociais, que adere à bandeira do direito à diferença, não pode haver escolha entre a igualdade e a diferença, o que torna a tarefa mais difícil. Ao contrário da direita, que repudia a igualdade como pressuposto, a esquerda defende a ideia de que os “seres humanos são diferentes, mas iguais”, desconsiderando que afirmar a diferença pressuporia afirmar uma diferença de valor:

[...] nos quadros culturais de qualquer sociedade humana, sejam sociedades tradicionais holísticas, sejam em sociedades modernas individualistas, não existe diferença cultural que se interprete ao mesmo tempo como diferença de valor, portanto, como hierarquia, explícita ou implícita (DUMONT ??? *apud* PIERUCCI, 1999, p.32-33).

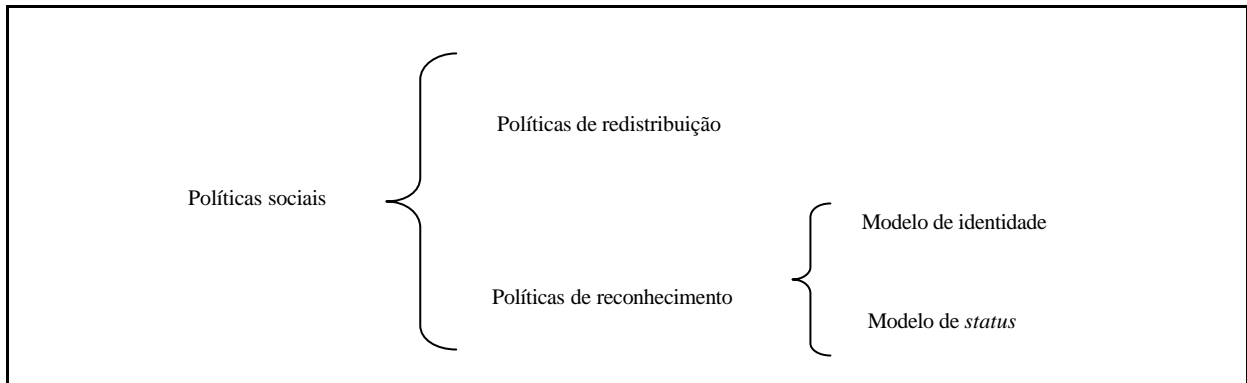
Nesse sentido, defender o direito à diferença e, seguidamente, uma ação prática seria uma tarefa bastante custosa para a esquerda.

Aqui, cumpre destacar que esse embate da igualdade *versus* diferença tem sido objeto de análise jurídica por tribunais em todo o mundo. Muitos teóricos do tema desenvolvem suas análises a partir dos argumentos apresentados nos tribunais, a exemplo de Ronald Dworkin (2002). Apresentando os argumentos de duas ações processadas em cortes norte-americanas – uma, interposta por Sweatt e outra, por DeFunis – Dworkin (2002) defende a tese de que a discriminação compensatória estará justificada se se servir a uma política adequada, que respeite o direito de todos os membros da comunidade de serem tratados como iguais. No primeiro caso, o estudante negro Sweatt tenta ingressar na universidade e é recusado em razão de uma lei estadual que determina que somente brancos podem frequentar a universidade; entretanto, após evocar a décima quarta emenda da Constituição dos Estados Unidos, segundo a qual todos tem direito a igual proteção legal, Sweatt tem seus direitos reconhecidos pelas cortes norte-americanas. Diferentemente, o estudante judeu DeFunis evoca a décima quarta emenda para reivindicar seu direito à vaga na universidade, tendo em vista que suas notas foram superiores às notas de alunos cotistas, mas, não tem seu pleito atendido pelas cortes.

Assim, uma questão se levanta: como é possível uma mesma norma justificar decisões tão díspares? Para Dworkin (2002), o direito de um indivíduo ser tratado como igual (ou diferente) significa que sua perda potencial pode ser compensada pelo ganho da comunidade como um todo, reconhecendo uma distinção entre a igualdade como política e a igualdade como direito. Nesse sentido, o autor nos fornece a ideia de que os argumentos para a defesa da igualdade estariam no plano normativo, ao contrário dos argumentos da defesa da diferença, que estariam na arena política. Tal tese revela a ainda frágil posição dos partidários da diferença: a) se as questões das políticas de reconhecimento são levadas ao âmbito normativo, sua resolução depende de um esforço hermenêutico dos seus julgadores para construir argumentos que não estão na esfera jurídica, mas, principalmente, da ciência política; e b) se os debates da política de reconhecimento estão afeitos à arena política, sua evolução depende das alianças que forjarem os seus defensores.

De uma ou outra forma, o caminho já trilhado pelas políticas de reconhecimento traz o debate da igualdade *versus* diferença à ordem do dia. Na luta por reconhecimento dois modelos – o modelo de identidade de Charles Taylor e o modelo de *status* de Nancy Fraser – têm sido instrumentos valiosos a seus defensores.

QUADRO 2 – As vertentes teóricas das políticas sociais



Fonte: elaboração própria

2.2.1. O modelo de identidade de Charles Taylor

O atual debate sobre reconhecimento tem seu ponto de partida em Charles Taylor e seus primeiros artigos já no final da década de 1970. Examina Taylor (1994) as facetas do que vai chamar de identidade moderna, ao apontar duas mudanças que fizeram emergir uma preocupação com a identidade e reconhecimento: o colapso das hierarquias sociais baseadas na honra e a noção moderna de dignidade. A passagem da noção de honra, termo usado no antigo regime relacionado às desigualdades ou preferências, para a noção de dignidade, constitui-se em um marco para a formulação da sua teoria de reconhecimento. Para Taylor (1994), a noção moderna de dignidade parte da premissa básica de que todos a compartilham, tendo um caráter universalista, igualitário e compatível com uma sociedade democrática. Nesse sentido, a democracia teria introduzido uma política de reconhecimento igual, que tem assumido várias formas ao longo dos anos, e voltou agora na forma de exigências para a igualdade de culturas e de gênero.

Entretanto, para Taylor (1994), é a partir do final do século XVIII que emerge a compreensão de uma identidade individualizada, esta entendida como a identidade particular à própria pessoa - *myself*, encontrada nela mesma. O desenvolvimento dessa identidade partiria de uma noção moral do que é certo ou errado, para, posteriormente, ser deslocada pela noção de autenticidade, que ocorreria quando, em contato com os seus sentimentos, o acento moral assumiria um significado crucial e independente. A noção de autenticidade reforça a ideia de que cada pessoa deve ter sua própria medida e encontrar seu próprio caminho como ser humano.

Para compreender a estreita ligação entre a identidade e reconhecimento, segundo Taylor (1994), um fator essencial da condição humana deveria ser considerado - o seu caráter dialógico. Esse recurso crucial da vida humana nos tornaria agentes humanos completos, capazes de entender a nós mesmos e, portanto, capazes de definir nossa identidade.

We define our identity always in dialogue with, sometimes in struggle against, the things our significant others want to see in us. Even after we outgrow some these others – our parents, for instance – and they disappear from our lives, the conversation with them continues within us as long as we live (TAYLOR, 1994, p.32-33).

Ao discutir sobre as duas dimensões que definem a identidade – a autenticidade e o caráter dialógico -, a teoria tayloriana coloca em uma posição central a noção de *self*. O desenvolvimento da noção de *self* – definida como as pessoas com profundidade e complexidade necessárias para ter ou estar empenhadas na descoberta de uma identidade – e, conseqüentemente, da distinção entre desejos de primeira e segunda ordem torna-se fundamental. Segundo Taylor (2007), o que diferencia um desejo de primeira e de segunda ordem é a capacidade de avaliá-los, de considerar alguns desejáveis e outros indesejáveis; nesse sentido, classifica as avaliações dos desejos de segunda ordem em fracas (interesse nos resultados) e fortes (interesse na qualidade da motivação; vinculadas ao valor qualitativo do desejo), para distinguir os desejos em termos de valor.

A partir dessas categorizações, Taylor (2007) considera existir um avaliador forte capaz de articular uma hierarquia de desejos, porque detentor de uma linguagem de oposições avaliativas, ou seja, capaz de avaliar o contraste existente entre os desejos; e seria justamente essa capacidade do avaliador forte que permitiria, além de articular nossas preferências, articular a qualidade de vida e o tipo de pessoa que queremos ser. Assim, associa a essa ideia a noção de identidade, cuja definição estaria nas nossas avaliações fundamentais:

Portanto, nossa identidade é definida por certas avaliações que são inseparáveis de nossa condição de agentes. Sem elas deixaríamos de ser nós mesmos, e isso não significa que seríamos apenas diferentes, no sentido de ter outras propriedades – o que, na verdade, ocorreria após uma mudança, ainda que pequena -, e sim que anularíamos a possibilidade de sermos agentes que avaliam; significa que nossa existência como pessoas e, conseqüentemente, nossa capacidade de aderir a certas avaliações seriam impossíveis fora de um horizonte formado por essas avaliações essenciais; enfim, que nossa condição de pessoa estaria integralmente corrompida (TAYLOR, 2007, p. 29).

Minha identidade é definida pelos compromissos e identificações que proporcionam a estrutura ou o horizonte em cujo âmbito posso tentar determinar

caso a caso o que é bom, ou valioso, ou o que se deveria fazer ou aquilo que endosso ou a que me oponho. Em outros termos, trata-se do horizonte dentro do qual sou capaz de tomar uma posição (TAYLOR, 1997, p.44).

Importante crítica realiza o autor quanto à tendência utilitarista de nossa civilização de abandonar a linguagem de oposições qualitativas, induzindo-se a redefinir questões sobre as quais se refletem segundo um modelo não-qualitativo. Para Taylor (1997), a própria tradição científico-filosófica inspirada na liberdade e na individualidade tem conspirado para produzir uma identidade que parece ser a negação da referência que cercam indivíduos de sua comunidade definitiva, das redes de interlocução em que estamos inseridos. Dessa forma, Taylor (1999 *apud* MATTOS, 2007) avança no campo filosófico ao afirmar que a moralidade moderna está baseada em uma hierarquia moral inarticulada, pré-reflexiva e opaca, sendo seu objetivo, portanto, “mostrar quais são os acordos intersubjetivos e pré-reflexivos que constituíram a identidade moderna, o *self* moderno, e servem como critério classificador do valor diferencial das pessoas no mundo moderno”.

Assim, a partir do conceito de identidade e sua relação como reconhecimento, Taylor (1994; 2007) fundamenta seu trabalho na ideia de que o reconhecimento social é o vínculo mais básico entre os indivíduos, entendendo que o não reconhecimento ou o falso reconhecimento pode ser uma forma de opressão, que aprisiona em um modo de ser reduzido, distorcido e falso. Nesse sentido, o reconhecimento não seria apenas uma cortesia, mas uma necessidade humana vital.

Na teoria tayloriana, o entendimento da formação da identidade e do *self* como um contínuo diálogo e luta com outros é considerado um nível do discurso por reconhecimento, o nível da esfera íntima. O outro nível, o da esfera pública, tem ganhado um papel cada vez maior. Acompanhando a mudança da honra para a dignidade teriam surgido políticas de caráter universal que enfatizavam a igual dignidade de todos os cidadãos, principalmente quanto a seus direitos civis e na esfera econômica. Entretanto, por outro lado, o desenvolvimento da moderna noção de identidade, também, teria alavancado o surgimento das políticas da diferença, que, diferentemente das políticas por igual dignidade, reivindica o reconhecimento de uma identidade única do indivíduo ou grupo, ou seja, sua distinção de todos os outros. Aliás, é justamente essa distinção que formaria a base para o tratamento diferencial.

In the case of the politics of difference, we might also say that a universal potential is at its basis, namely, the potential for forming and defining one's own identity, as an individual, and also as a culture. This potentiality must be respected equally in

everyone. But at least in the intercultural context, a stronger demand has recently arisen: that one accord equal respect to actually evolved cultures (TAYLOR, 1994, p.42)

Taylor (1994) aponta a existência de um conflito entre as duas formas de política. Se, por um lado, os defensores da política de igual dignidade requerem um tratamento não-diferencial⁴, por outro, a política da diferença requer a promoção do reconhecimento particular. Tal conflito revelar-se-ia preocupante à medida que as sociedades estão cada vez mais multiculturais e, ao mesmo tempo, mais porosas. Essa porosidade significaria que as sociedades estariam mais abertas à imigração e mais pessoas viveriam a diáspora. Segundo Taylor (1994), isto nos levaria à questão do multiculturalismo, a qual está relacionada à imposição de algumas culturas sobre outras e ao conseqüente sentimento de superioridade por parte da cultura que impõe. Para Taylor, deve haver algo no meio do caminho que proporcione uma melhor convivência com outras culturas, tanto em escala mundial como dentro de cada sociedade.

Muitos autores enveredaram por analisar e desenvolver a obra de Charles Taylor, sendo um deles o professor Axel Honneth. Grande aproximação há entre os trabalhos desses autores, já que ambos estão centrados na ideia de que o reconhecimento é uma questão de boa vida e que a qualidade moral das relações sociais não podem ser mensuradas, exclusivamente, em termos de uma distribuição equitativa de bens materiais. Parte Honneth (2007) da ideia de que a justiça está, essencialmente, conectada à concepção de que maneira os indivíduos se reconhecem reciprocamente. Nesse sentido, a luta por reconhecimento conteria a ideia de que o progresso ético ocorre ao longo de uma série de etapas, com padrões de reconhecimento cada vez mais exigentes, que são mediados por lutas intersubjetivas, nas quais os sujeitos tentam ganhar a aceitação para reivindicações a respeito de sua própria identidade. Utiliza-se Honneth (2007) de três padrões de reconhecimento – amor, ordem legal e solidariedade (estima social) – a fim de fornecer as condições formais para a interação, dentro das quais os seres humanos poderiam ter certeza da sua integridade e de sua dignidade. Em um mundo social em que se encontram presentes esses três tipos de reconhecimento, os sujeitos poderiam relacionar-se entre si nas formas positivas da autoconfiança, auto-respeito e auto-estima. Diverge de Taylor, entretanto, quanto à inclusão de demandas redistributivas no conceito de reconhecimento. Para Honneth (2007), uma periodização enganosa dos movimentos sociais

⁴ É corrente a utilização pelo autor das expressões “difference-blindness” ou “difference-blind” para expressar a ideia da não percepção das diferenças, aqui, traduzidas como não-diferencial.

tem levado a reduzir a luta por reconhecimento apenas ao aspecto cultural de forma que as outras dimensões da luta permaneçam ignoradas; e, nesse sentido, as lutas por redistribuição seriam, também, uma das dimensões, já que as regras que organizam a distribuição de bens materiais derivariam do grau de estima social desfrutado pelos grupos sociais, de acordo com as hierarquias institucionalizadas de valor ou uma ordem normativa.

Em que pese o respeito despertado pela obra de Taylor, muitas críticas também foram direcionadas ao seu trabalho. Uma delas refere-se à dificuldade de se definir uma identidade única em um mundo globalizado. Devido ao impacto cultural trazido pela globalização, hoje, a definição de uma identidade única é dificultada por diversas referências que perpassam a vida de um indivíduo, que pode ser negro, mulher, judeu, brasileiro, homossexual, etc. Nesse sentido, Sansone pondera que

[...]as fronteiras e os marcadores étnicos não são imutáveis no tempo e no espaço e, em algumas circunstâncias, a despeito de muitas provas de discriminação racial, as pessoas preferem mobilizar outras identidades sociais que lhes parecem mais compensadoras. Se a identidade étnica não é entendida como essencial, é preciso concebê-la como um processo, afetado pela história e pelas circunstâncias contemporâneas e tanto pela dinâmica local quanto pela global. [...] Ela é, portanto, uma história sem fim (SANSONE, 2007, p.12).

Outra crítica a Taylor realiza Habermas quando da sua análise sobre a luta por reconhecimento. Para Habermas (2007), a teoria tayloriana desconsidera as implicações do sentido jurídico da formulação de uma política de reconhecimento. Assim, considera que não seria necessário um modelo de política para corrigir o viés individualista do sistema de direitos, tendo em vista que “uma teoria dos direitos entendida de maneira correta vem exigir exatamente a política de reconhecimento que preserva a integridade do indivíduo, até nos contextos vitais que conformam sua identidade” (HABERMAS, 2007, p.243).

As críticas levantadas à teoria formulada por Taylor não tiveram o condão de desnaturar a sua importância no seio da filosofia política, mas servem para apontar a necessidade de seu aperfeiçoamento. Nesse sentido, apresentaremos, a seguir, um modelo que, a partir de Taylor, busca extrapolar a dimensão cultural e incluir outras dimensões, para, ao final, formular uma teoria de justiça.

2.2.2 O modelo de *status* de Nancy Fraser

A partir da década de 90, a professora norte-americana Nancy Fraser lançou uma série de artigos nos quais debatia algumas questões relacionadas ao reconhecimento. Esses artigos resultaram na formulação de um modelo, cujos fundamentos divergiam em muitos aspectos ao modelo elaborado por Taylor.

Fraser (2010) traz a ideia de que a nova gama de reivindicações pelo reconhecimento trouxe consigo problemas de duas ordens. Primeiramente, entende que o movimento da redistribuição ao reconhecimento está ocorrendo em um momento de agravamento da desigualdade econômica decorrente da globalização, sendo as questões de reconhecimento “úteis menos para suplementar, complicar e enriquecer conflitos de redistribuição do que para marginalizar, ofuscar e deslocá-los” (FRASER, 2010, p.115). Nesse sentido, o modelo de identidade trataria o não-reconhecimento como um dano cultural independente, um discurso descomprometido, e não como significações e normas institucionalizadas fundadas em suportes sócio-estruturais. Considerar que a desigualdade econômica é uma expressão de hierarquia cultural e que sua correção pode ser feita por meio da política de reconhecimento, para Fraser (2010), é deslocar lutas pela justiça econômica. Esse seria um problema de deslocamento.

Outro problema apontado por Fraser é a reificação de identidade. O efeito de impor uma política de identidade seria o de impor uma “identidade de grupo singular e drasticamente simplificada que nega a complexidade das vidas dos indivíduos, a multiplicidade de suas identificações e as interseções de suas várias aflições” (FRASER, 2007, p.107). Segundo Fraser (2007; 2010), o modelo de reconhecimento pela identidade de grupo seria profundamente defeituoso porque: a) conforma o indivíduo a uma cultura de grupo; b) nega a heterogeneidade interna dentro do grupo; c) fornece uma visão da cultura como definida, separada e não-interativa; e d) obscurece as disputas internas dos grupos por autoridade, para representação dos demais.

A partir dessas ordens de problemas, Nancy Fraser vai propor um novo modelo de reconhecimento, cujo fundamento está na ideia de que a antítese entre redistribuição e reconhecimento é falsa. Propõe-se a realizar a tarefa de “elaborar um conceito amplo de justiça que consiga acomodar tanto as reivindicações defensáveis de igualdade social quanto as reivindicações defensáveis de reconhecimento da diferença”(2007, p.103). Esse novo modelo, chamado de modelo de *status*, considera que o que exige reconhecimento é a condição dos membros do grupo como parceiros integrais na interação social e não a

identidade específica do grupo. Dessa forma, o não reconhecimento não significaria a depreciação e deformação da identidade, mas sim, a subordinação social institucionalizada no sentido de privação de participação como igual na vida social e, assim, uma séria violação de justiça (FRASER, 2007; 2010).

Resume a autora o seu entendimento acerca do reconhecimento:

[...] Entender o reconhecimento como uma questão de *status* significa examinar os padrões institucionalizados de valoração cultural em função de seus efeitos sobre a posição relativa dos atores sociais. Se e quando tais padrões constituem os atores como *parceiros*, capazes de participar como iguais, com os outros membros, na vida social, aí nós podemos falar de *reconhecimento recíproco e igualdade de status*. Quando, ao contrário, os padrões institucionalizados de valoração cultural constituem alguns atores como inferiores, excluídos, completamente “os outros” ou simplesmente invisíveis, ou seja, como menos do que parceiros integrais na interação social, então nós podemos falar de *não reconhecimento e subordinação de status* (FRASER, 2007, p.108).

Como se observa, a noção de paridade de participação é essencial ao modelo desenvolvido por Fraser. Nesse sentido, apresenta duas condições para que a paridade de participação seja possível: a) a distribuição de recursos materiais deve se dar de modo que assegure a independência e voz dos participantes (condição objetiva); e b) os padrões institucionalizados de valoração cultural devem expressar igual respeito a todos os participantes e assegurar igual oportunidade para alcançar estima social (condição intersubjetiva). Segundo Fraser (2007), esse modelo liberaria a força normativa das reivindicações por reconhecimento da dependência direta a um específico e substantivo horizonte de valor, ampliando a concepção de justiça pela norma da paridade participativa e incluindo tanto a redistribuição quanto o reconhecimento sem reduzir um ao outro.

Assim, uma política de reconhecimento deveria objetivar a desinstitucionalização de padrões de valor cultural que impediriam a paridade de participação, substituindo-os por padrões que a favoreçam. Da mesma forma, uma política por redistribuição também seria necessária. Para a autora:

[...] estabelecendo a paridade de participação como um padrão normativo, o modelo de *status* submete reivindicações por reconhecimento a processos democráticos de justificativa pública, evitando desta maneira, o monólogo autoritário das políticas de autenticidade, valorizando desta maneira a interação transcultural, como oposta ao separatismo e obstáculos de grupo. Longe de encorajar o comunitarismo repressivo, então, o modelo de *status* antagoniza-se com ele (FRASER, 2010, p.127).

Posteriormente, em seu artigo “Reenquadrando a justiça em um mundo globalizado”, Nancy Fraser (2009) acrescenta às condições objetiva e intersubjetiva, agora

denominadas de dimensão econômica e cultural, a dimensão política. Considerando que o enquadramento do Estado moderno como unidade apropriada para as disputas acerca de justiça se sustentou até meados da década de 70, pondera Nancy Fraser (2009) que esse enquadramento deixou de ser evidente com os efeitos da globalização. Para a autora, o Estado territorial moderno já não seria a unidade apropriada para tratar as condições de justiça, assim como os cidadãos não seriam os sujeitos a serem tomados como referência. Dessa forma, observar-se-ia a “a desestabilização da prévia estrutura de formulação de demandas políticas – e, portanto, a mudança do modo pelo qual discutimos a justiça social” (FRASER, 2009, p.14).

Conforme Fraser (2009), ainda que fosse uma questão de redistribuição ou de reconhecimento, as disputas que antes focalizavam sobre o que era devido aos membros da comunidade (dentro do Estado territorial) como uma questão de justiça, passam a se transformar em disputas acerca de quem deve ser contado como um membro e qual é a comunidade relevante. Assim, a partir de problemas de enquadramento, Fraser (2009) passa a propor uma teoria tridimensional de justiça, na qual incorpora a dimensão política da representação ao lado da dimensão econômica da redistribuição e da dimensão cultural do reconhecimento.

Entende por dimensão política os elementos que dizem respeito à natureza da jurisdição do Estado e das regras de decisão pelas quais ele estrutura as disputas sociais, fornecendo o palco em que as lutas por distribuição e reconhecimento são conduzidas (FRASER, 2009). Nesse sentido, ao estabelecer o critério de pertencimento, a dimensão política designa quem está incluído ou excluído das outras dimensões. Da mesma forma, ao estabelecer as regras de decisão, a dimensão política estipula os procedimentos de apresentação e resolução de disputas na dimensão econômica e cultural.

Assim, a partir de questões de pertencimento e procedimento, para Fraser (2009), a dimensão política refere-se, prioritariamente, à questão da representação. Conseqüentemente, uma falsa representação ocorreria “quando as fronteiras políticas e/ou as regras decisórias funcionam de modo a negar a algumas pessoas, erroneamente, a possibilidade de participar como um par, com os demais, na interação social – inclusive, mas não apenas, nas arenas políticas” (FRASER, 2009, p.21). Aqueles desprovidos de possibilidade de formular reivindicações tornar-se-iam não-sujeitos em relação à justiça.

Mas Fraser vai além. Ao questionar como é possível integrar as lutas contra a má distribuição, o falso reconhecimento e a falsa representação, a autora vai propor um modelo de enquadramento pós-*Westfaliano*. Tal modelo buscaria, além de contestar a falsa representação política-comum (quando as regras de decisão política negam a alguns dos

incluídos a chance de participar plenamente como pares) e o mau enquadramento (quando as fronteiras da comunidade são estabelecidas de uma forma que exclui de algumas pessoas todas as chances de participarem dos debates autorizados sobre a justiça), democratizar o processo de estabelecimento do enquadramento. Para tanto, sugere Fraser (2009) que seria necessária a mudança, não apenas das fronteiras do “quem” da justiça, mas também de seu modo de constituição, da forma pela qual elas são desenhadas.

Uma forma promissora de estabelecer tal democratização do enquadramento seria por meio do “princípio de todos os afetados”, o qual estabelece que todos os afetados por uma dada estrutura social ou instituição têm o *status* moral de sujeitos da justiça com relação a ela (FRASER, 2009). Assim, o que transformaria um coletivo de pessoas em sujeitos de justiça de uma mesma categoria não seria a proximidade geográfica, mas sua coimbricação em um enquadramento estrutural ou institucional comum que estabeleceria as regras fundantes que governam sua interação social, moldando, dessa forma, as possibilidades de vida segundo padrões de vantagem e desvantagem.

Diferente de Taylor, Nancy Fraser vai propor, não só a teorização da ideia de reconhecimento, mas para além disso, propõe uma teoria de justiça. Essa teoria, apesar de partir da ideia do reconhecimento, contém não só elementos subjetivos, mas também elementos objetivos que permitem uma melhor confrontação empírica acerca das políticas que são elaboradas em seu nome. Por essa razão, a tendência da presente pesquisa é aderir ao modelo de reconhecimento pelo *status*, para verificar como tem se dado a construção de políticas públicas étnicas na agenda brasileira.

2.3. PRINCÍPIOS DA IGUALDADE, DIFERENÇA, LIBERDADE E SEGURANÇA: EXISTE UMA HIERARQUIA ENTRE ELES?

Questão subjacente ao surgimento do paradigma do reconhecimento refere-se à gama de princípios que valoram a vida em sociedade. Antes mesmo do debate entre a igualdade e a diferença, outras questões já acompanhavam o surgimento das políticas sociais e faziam emergir a seguinte interrogante: existe uma hierarquia entre princípios?

Acompanhando o paradigma da redistribuição, pode ser apontado o surgimento de um primeiro debate que vai repercutir na sua aplicação política. De um lado, os defensores da igualdade, que a colocam como fim último a ser atingido pelas políticas redistributivas, e, de outro lado, os liberais, que tratam a liberdade como o valor mais importante. A ideia da

necessidade de intervenção do Estado para assegurar um grau mínimo de igualdade na sociedade contrapõe-se à ideia de que os indivíduos devem ser livres para perseguir seus próprios ganhos econômicos e, por consequência, uma posição na sociedade. O argumento utilizado pelos liberais é de que a intervenção estatal limita a possibilidade dos indivíduos atingirem suas expectativas quanto ao resultado da relação entre quantidade trabalhada e ganho aferido. Nesse sentido, a liberdade definiria e estruturaria o mercado, sendo condição da convergência entre a eficácia e a justiça (ROSANVALLON, 1997, p.68). Assim, no livre jogo do mercado as desigualdades estariam legitimadas em razão do diferente uso que os indivíduos escolhem fazer de sua liberdade, sendo justo, portanto, que uns tenham mais que outros. Para corrigir as desigualdades “indesejadas”, aquelas presentes desde a origem, seria necessário dotar o indivíduo de igualdade de oportunidades para que dela decorressem desigualdades que beneficiassem a todos.

Para autores como Amartya Sen (2001), esse debate entre a igualdade e a liberdade é completamente falho porque refletiria um “erro de categoria”. Entendendo que a análise da igualdade demanda um referencial, a teoria seniana considera que a liberdade está entre os possíveis campos de aplicação da igualdade e esta, por sua vez, está entre os possíveis padrões de distribuição da liberdade (SEN, 2001, p.54). Entretanto, prevalece o entendimento de que esses princípios podem entrar em conflito, tendo em vista que representam formas diferentes de valorar a vida em sociedade – se a partir de um vínculo social ou a partir de uma perspectiva individualista (GIDDENS, 2005).

O outro debate advindo do paradigma do reconhecimento, qual seja o debate da igualdade *versus* diferença, já exposto acima, tem recebido considerável atenção nas últimas décadas, dado o desenvolvimento dos movimentos multiculturais. Importa destacar que, com exceção de John Rawls, a diferença enquanto princípio tem recebido pouca atenção dos pesquisadores da ciência política. Entende Rawls como o princípio da diferença a satisfação de duas condições: 1) condições de igualdade equitativa de oportunidades; e 2) maior benefício possível para os membros menos privilegiados da sociedade. Entretanto, tal construção liberal parece confundir ou mesmo reduzir a diferença à igualdade, conforme visto acima, não se destacando das outras construções teóricas sobre a igualdade. Assim, a diferença, aqui, é considerada como um valor pela qual as especificidades históricas e culturais dos grupos humanos devem ser afirmadas e, nesse sentido, ela se contrapõe à ideia de igualdade universalizante e abstrata.

Ao redor dessas discussões, uma tendência hobbesiana por segurança parece pairar por todos os outros princípios, como forma de garantir a própria sobrevivência dos

indivíduos. O discurso da segurança comumente tem sido utilizado para assegurar a inviolabilidade dos princípios democráticos, como a garantia da liberdade e, mais recentemente, a própria necessidade de reconhecimento da diferença, como poderá ser constatada na documentação oficial da Conferência de Durban, a ser analisada no capítulo seguinte. Entretanto, em última análise, diante de uma situação de “perigo”, esse princípio tende a ser colocado em um patamar acima de todos os outros.

A prevalência de um princípio sobre outro representa a importância de determinado valor em dado contexto histórico e em dada sociedade. Em tempos de globalização, os diversos tipos de reivindicações demandam respostas diversificadas, tanto na esfera econômica como social e política. Responder a questões sobre o que vale mais - ser igual ou ser diferente, ou ser livre ou estar seguro – requer a análise de *onde* e de *quem* responde. O princípio de maior valoração na sociedade estará em um patamar acima dos outros e, dessa forma, orientará o arcabouço normativo e a implementação de políticas públicas.

Se o valor considerado mais importante em uma sociedade for a liberdade, observar-se-á um Estado menos interventor, cujos indivíduos estarão livres para realizar seus anseios dentro do mercado. Se a igualdade for mais valorosa, o Estado buscará intervir para garantir a paridade de seus cidadãos. O Estado também será interventor se a diferença for um valor importante, tendo em vista que o reconhecimento demandaria políticas especialmente voltadas para esse fim. Por outro lado, considerar a segurança o princípio de maior valor na sociedade significa atingir o maior grau de intervenção estatal porque, em nome da segurança, todos os outros princípios são limitados. Observa-se, assim, que um princípio, ao mesmo tempo em que é produto do desenvolvimento histórico de uma sociedade, também orienta a relação do próprio Estado com os seus governados e entre os Estados em uma ordem internacional.

2.4. RECONHECIMENTO DA DIFERENÇA SEM EQUIDADE?

Uma análise apriorística da suposta passagem do paradigma da redistribuição para o paradigma do reconhecimento pode fazer crer que a ideia de igualdade ou da diferença se sustenta a partir do referencial que é considerado. No caso da igualdade, o referencial seria econômico e, de outra forma, na diferença, o referencial seria cultural. Entretanto, a questão parece ser muito mais complexa. Que o paradigma da redistribuição já não era capaz de,

isoladamente, atender às demandas de um mundo globalizado é sabido; entretanto, cabe refletir se o paradigma do reconhecimento colabora realmente para a formulação de justiça mais inclusiva, que resulte uma boa vida para todos, ou, ao contrário, se a ideia da diferença serve para fragmentar a sociedade, criando cismas permanentes.

A formulação de uma teoria política que não acompanhe a dinâmica das relações sociais parece estar fadada a não conseguir criar estratégias para suprir as demandas oriundas dessa dinâmica. Assim como as mudanças operadas na sociedade de trabalho não foram acompanhadas com a rapidez necessária pela criação de novas formas de solidariedade, as transformações em uma sociedade cada vez mais multicultural necessitam de uma análise acurada para que não haja retrocessos nos processos de concessão de direitos.

Uma análise acurada significa apreender toda a disputa que é travada na arena política. Aqui, nesse ponto, tendemos a discordar de uma teoria baseada no *self*, um elemento subjetivo, entendendo o reconhecimento como uma questão de alteridade. A teoria do reconhecimento, ao colocar seu centro de análise na ideia de *self*, retira a possibilidade do exame de *quem* reconhece. O outro que nos enxerga a partir de suas próprias referências. E isso tem importantes implicações em uma sociedade internacionalizada, como veremos no capítulo seguinte.

A partir disso, o desafio está em reconhecer a diferença na igualdade. Resguardar a distribuição de bens materiais entre os indivíduos parece ser, ainda, uma etapa anterior, porque é a própria sobrevivência do ser humano (universalizado). E a etapa seguinte, o reconhecimento da diferença de indivíduos ou grupos específicos em razão da sua vulnerabilidade social, seria uma evolução importante para um ideal de sociedade justa. Nesse sentido, o reconhecimento da diferença não seria apenas um recorte temático de uma teoria redistributiva, mas parte integrante de uma política maior, que para atingir seus propósitos necessitaria ser precedida da mínima distribuição de recursos materiais. Caso contrário, as políticas implementadas em nome de uma, com os objetivos de outra, podem gerar conflitos para os quais a sociedade contemporânea ainda não está preparada para enfrentar.

3. AGENDA ÉTNICA: UMA APOSTA NA DIFERENÇA

Na trama das relações sociais, tanto se criam e recriam as diversidades e as identidades como as desigualdades. A fábrica da sociedade, em níveis micro, macro e meta, produz todo o tempo a modificação e a reiteração, a integração e a fragmentação, a complementaridade e a antinomia ou a harmonia e a contradição (Octavio Ianni).

O amadurecimento da teoria do reconhecimento parece estar imbricado com as mudanças conjunturais que ocorreram ao longo da segunda metade do século XX. Essas mudanças apontaram para a emergência de algumas temáticas, a exemplo do racismo, principalmente, no cenário internacional do final da década de 80.

A análise dessa conjuntura nos permite indicar, além do surgimento da própria agenda étnica, a importância de alguns atores no desenvolvimento da temática. Um desses atores, a Organização das Nações Unidas, recoloca o tema na agenda internacional consensuando as diretrizes que orientarão a política em cada Estado. Por outro lado, são os movimentos sociais que, no plano local, pressionam e indicam quais grupos serão beneficiados pela política.

Perpassando a definição tanto da agenda internacional como da interna, observa-se que o Estado ocupa um papel central, seja porque ele próprio participa da definição da agenda internacional como membro da organização, seja porque o Estado é o tomador de decisões no plano interno. Assim, em que pese ser orientada pela agenda internacional, é no âmbito interno que a política é definida, a partir de uma intensa negociação entre os movimentos sociais e o Estado.

A partir dessa perspectiva de *quem* participa do processo de definição da agenda, no presente capítulo, buscaremos apresentar o cenário em que surge a agenda étnica e a retórica utilizada pelos atores envolvidos.

3.1. O DESENVOLVIMENTO DA AGENDA NA ESFERA INTERNACIONAL

A globalização é, comumente, apontada como o grande vetor de transformações do final do século XX; o grande mal e a panacéia para o qual se voltam grande parte dos estudos da contemporaneidade. Para os que defendem a globalização como ápice do processo

de expansão e internacionalização do modo de produção capitalista, o desenvolvimento de novas tecnologias de informação permitiu a comunicação entre as tecnologias já existentes e simultaneidade das ações em todo globo (IANNI, 1997; SANTOS, 2005).

A ampliação das redes de trocas materiais e imateriais propiciada pelo uso das novas tecnologias acaba resultando em um mundo mais interdependente (ROSENAU, 2000). Nesse sentido, assim como os fluxos de mercadorias e de finanças foram aumentados, também foram aumentados os fluxos de pessoas, demonstrando uma emergente necessidade de apreensão do mundo, ou o que Santos (2005) chama de cognoscibilidade do Planeta.

Além da ampliação das redes de trocas, muitas outras consequências são apontadas como decorrência da globalização. No plano da política mundial, Keohane e Nye (2001) apresentam as características do que chamam de interdependência complexa: a) outros atores diferentes do Estado participam da política mundial; b) não existe uma clara hierarquia de temática; e c) a força não é um instrumento efetivo de política. Tal entendimento pode ser resumido pela ideia de que interdependência significa mútua dependência e diz respeito, na política mundial, a situações caracterizadas pelos efeitos recíprocos entre nações ou entre atores em diferentes nações. Esses efeitos, com frequência, resultam de transações internacionais: fluxos de dinheiro, mercadorias, pessoas e mensagens através das fronteiras (IANNI, 1997).

Da mesma forma, Rosenau (2000) destaca o deslocamento dos centros de autoridade como fator importante para a construção de uma nova ordem global, cujas dinâmicas são apresentadas: “exigências e maior coerência de subgrupos étnicos e de outra natureza; globalização das economias; adventos de movimentos sociais; redução das distâncias pela tecnologia e pelo florescimento de vínculos globais de interdependência” (ROSENAU, 2000, p.14). Aqui, quanto aos efeitos da globalização na esfera política, cabe questionar qual o papel do Estado no mundo globalizado. É possível falar-se no fim dos Estados ou de suas fronteiras dada a força dos agentes globais, ou essa seria apenas uma ficção, pois é o próprio Estado que imporá as limitações à globalização? Essa é uma discussão que será retomada a seguir.

Assim, o debate sobre as perspectivas da ordem global e da governança em um mundo cada vez mais interdependente torna-se obrigatória. Não se pode mais pensar em ações tomadas individualmente sem perceber a influência que a mesma pode exercer sobre o bem-estar dos outros membros do sistema. Assim, em um mundo interdependente, os objetivos dos atores devem ser ajustados e as ações alheias devem ser reguladas, considerando

que a conduta dos membros de um sistema interdependente provoca efeitos colaterais recíprocos que estes não podem ignorar (YOUNG, 2000).

Nesse processo de expansão do capitalismo, no qual um novo processo civilizatório estaria em curso, as condições de integração e fragmentação das relações sociais foram multiplicadas (IANNI, 1997). Isso significou, por um lado, a tentativa de uniformização/padronização de procedimentos, culturas, espaços, etc, e, por outro, o acirramento de conflitos e o crescimento das desigualdades em todo mundo, em decorrência da apropriação desigual das novas tecnologias e de seus fluxos. São essas desigualdades que fizeram da globalização um fenômeno por muitos demonizado. Como resume Ianni (1997, p.30), “a mesma fábrica das diversidades fabrica desigualdades”.

Importante ressaltar que essa interdependência não se resume à esfera econômica e política, mas, também, tem impacto na forma como o ser humano percebe seu semelhante e a natureza que está a sua volta. Nesse sentido, a globalização teria um caráter multidimensional e histórico porque impacta em uma pluralidade de processos sociais, como a divisão do trabalho, a alocação de direitos, a distribuição de riquezas e renda, mas, também, em processos de assimilação cultural, formação de identidades, definições e distribuição de conhecimento, constituição de valores e instituição de normas, construção e recepção de formas simbólicas. Esses processos sociais relacionar-se-iam com a consciência da abrangência mundial entre os atores sociais, da qual resultaria uma ação social dispersa ou coletiva, de harmonia ou de conflito (THERBORN, 2001). Converge para esse entendimento Ianni (1997):

[...] As mais diversas manifestações da questão social, nos mais diferentes países e continentes, adquirem outros significados, podendo alimentar novos movimentos sociais e suscitar interpretações desconhecidas. [...] Toda essa movimentação envolve problemas culturais, religiosos, lingüísticos e raciais, simultaneamente sociais, econômicos e políticos. Emergem xenofobias, etnocentrismos, racismos, fundamentalismos, radicalismos, violências.

A mesma mundialização da questão social induz uns e outros a perceberem as dimensões propriamente globais da sua existência, das suas possibilidades de consciência. Juntamente com o que é local, nacional e regional, revela-se o que é mundial. Os indivíduos, grupos, classes, movimentos sociais, partidos políticos e corrente de opinião pública são desafiados a descobrir as dimensões globais dos seus modos de ser, agir, pensar, sentir, imaginar. Todos são levados a perceber algo além do horizonte visível, a captar configurações e movimentos da máquina do mundo (IANNI, 1997, p.21-22).

A partir do entendimento de que a globalização é um fenômeno que impacta nos mais diversos vetores dos processos sociais, o estudo desse impacto na chamada identidade

cultural nacional torna-se particularmente interessante no que se refere à formação de uma agenda étnica. Comumente, a intensificação das migrações transnacionais é apontada como um elemento importante para a afirmação e recriação de novas identidades, tendo por origem questões de diversas ordens, como crises de regimes políticos, nova divisão internacional do trabalho e o desenvolvimento de determinados centros urbanos em detrimento de outras regiões (IANNI, 1997; HALL, 2006). Da mesma forma, o desenvolvimento tecnológico permitiu um maior intercâmbio de culturas, seja pelo aumento do uso dos meios de transportes que propiciou o fluxo turístico em todo mundo, seja pelo uso das tecnologias de informação que acaba por aproximar as diversas culturas.

A respeito do impacto da aceleração dos fluxos e laços entre as nações nas identidades culturais, enumera Hall (2006, p.69) três possíveis consequências, quais sejam: a) as identidades nacionais estão se desintegrando, como resultado do crescimento da homogeneização cultural e do “pós-moderno global”; b) as identidades nacionais e outras identidades “locais” ou particularistas estão sendo reforçadas pela resistência à globalização; c) as identidades nacionais estão em declínio, mas novas identidades híbridas estão tomando seu lugar. Nessa mesma direção, aponta Bauman (1999) que as tendências neotribais e fundamentalistas são fruto tão legítimo da globalização quanto a “hibridização” da alta cultura, assim chamada a cultura globalizada e, portanto, emancipada das restrições locais.

Em que pese a desintegração das identidades nacionais ser apontada como uma consequência da globalização, esta parece-nos ser uma consequência difícil de ser sustentada. Vários são os exemplos que nos levam a crer que a busca por marcadores identitários locais é predominante, determinando, principalmente, a formulação de políticas migratórias e de acesso a direitos. Observa-se, nesse sentido, a política de restrição à entrada de migrantes em território europeu a partir da celebração do Pacto Europeu sobre a Imigração e o Asilo, em 2008, quando prevaleceu a visão francesa, utilitária e securitária da migração, baseada em três ideias centrais: luta contra a imigração clandestina, organização de uma imigração laboral flexível e conjuntural e uma parceria com os países de origem (DAUMAS, 2009). Esse pacto, basicamente, limitaria, de forma considerável, o acesso ao território europeu de estrangeiros indesejáveis, desconsideraria os migrantes irregulares e aceitaria imigrantes a partir de sua utilidade laboral, fazendo de qualquer estrangeiro um migrante clandestino potencial.

Por outro lado, reforça a negação da noção de desintegração das identidades nacionais o exemplo boliviano, que é bastante emblemático quanto à necessidade de refundação da ideia do que é nacional. O embate interno operado pelos movimentos indígenas das regiões mais pobres (região do Altiplano) contra as regiões mais prósperas e mais

modernas (região da Medialuna) traz para a arena política a questão da refundação do Estado nacional a partir da afirmação da identidade indígena. Nesse sentido, considerando que cerca de 80% da população é de origem indígena (aymarás, quéchuas, guaraní, etc), o discurso identitário indígena, obrigatoriamente, aparece quando se fala de identidade nacional e, por consequência, de interesse nacional, em uma plataforma política que pretende romper com o *status quo*. Dessa forma, ao contrário do entendimento de que o discurso propagado pelos movimentos indígenas promoveria a diluição da soberania boliviana, muitos dos processos que se desenvolveram naquele território têm por propósito a retomada dessa soberania; ora por meio da construção do que é nacional ou interesse nacional; ora por meio da nacionalização dos seus recursos, retirando-os da esfera de influência das empresas transnacionais.

Assim, considerando os impactos da globalização para as identidades nacionais, observa-se uma tendência à reafirmação dessas identidades, traduzida pelo estranhamento à cultura do outro, e mesmo a luta por celebração de novos pactos de reconhecimento das culturas nacionais. Entretanto, tais tendências convivem, inevitavelmente, com culturas híbridas, relacionadas, principalmente, com formas de consumo que se operam no mundo globalizado.

Além da globalização, observa-se que outros fatores contribuem para a construção de uma agenda étnica no âmbito internacional. Somado a esse contexto de mudanças, o fim do *apartheid* na África do Sul, em 1990, viabilizou o tratamento do racismo e da discriminação racial de forma estrutural pela comunidade internacional. O regime do *apartheid* adotado pela África do Sul, que tinha como pilares ideológicos a ideia de que a raça branca era superior e que o tratamento inferior a raças “inferiores” era perfeitamente adequado, devendo esse tratamento ser reforçado por estrutura jurídica bastante clara, foi objeto das discussões das Conferências Mundiais Contra o Racismo de 1978 e 1983, ambas em Genebra, na Suíça. A resistência dos negros sul-africanos foi duramente oprimida pelo governo sul-africano, sendo simbólicos os massacres de Sharpeville, em 21 de março de 1960, e Soweto, em 16 de junho de 1976, dos quais resultou uma violenta fase de repressão que teve início na década de 1960 e perdurou até a década de 1980. Nesse momento, a comunidade internacional, representada pela Organização das Nações Unidas, além de condenar as práticas racistas sul-africanas, passou a pressionar os Estados e as empresas a cortarem relações com o governo sul-africano. Diante de sua insustentabilidade em razão da reprovação da comunidade internacional e da propagação interna da violência que se intensificou, o fim desse regime

permitiu o desenvolvimento de debates a partir de um viés não apenas normativo, mas, social e estrutural (SILVA, 2008).

Da mesma forma, as “limpezas étnicas” ocorridas nos Bálcãs, entre 1992 e 1995, e em Ruanda, em 1994, recolocaram a temática na agenda internacional de forma mais incisiva. A ideia evocada nas convenções anteriores de que situações extremas de discriminação racial e étnica poderiam colocar em risco a paz e a segurança internacionais deixou de ser mera evocação especulativa para ser a realidade de muitos países, extrapolando as fronteiras nacionais e causando assombro por todo mundo. No caso dos Bálcãs, com a dissolução da União Soviética, as tensões étnicas contidas nas ex-repúblicas socialistas eclodiram de forma violenta, resultando no assassinato massivo de milhares de bósnios e croatas pelos sérvios, que objetivavam a construção de um Estado etnicamente homogêneo. De forma semelhante, em Ruanda, o genocídio de cerca de 800.000 a 100.000 tutsis por milicianos hutus demonstrou o quanto a questão da discriminação ainda necessitava de atenção internacional (BADIE, 1999; SILVA, 2008).

Os fatos que marcaram a conjuntura internacional, principalmente do último quartil do século XX, parecem demonstrar o recrudescimento da ideia de identidade coletiva humana, para dar lugar à afirmação de identidades cada vez mais particularistas e locais, resultando na exarcebação de muitos conflitos étnicos. Por essa razão, a Organização das Nações Unidas se viu constrangida, ainda na década de 1990, a convocar os Estados-membros para a realização da III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, também conhecida como Conferência de Durban, cuja realização, em 2001, acaba se tornando um marco referencial para as políticas de reconhecimento, principalmente para os países em desenvolvimento.

3.1.1. A ONU e a Conferência de Durban

A origem da Organização das Nações Unidas, em 1945, nos remete à experiência extrema de discriminação da Segunda Guerra Mundial, da qual foram vítimas, principalmente, milhões de judeus, e que implicou, decisivamente, em uma nova valoração da noção de humanidade. Nesse sentido, a sua criação refletia a necessidade dos Estados de administrar e solucionar problemas comuns, que sozinhos não tinham a capacidade de fazê-lo, impedindo, dessa forma, que novas tragédias humanitárias decorrentes de guerras viessem a ocorrer (BEDIN, 2001).

Como se pode observar na Carta das Nações, a preocupação com a segurança permeia a organização e o respeito aos direitos humanos intenciona garantir a harmonia entre as nações:

Os propósitos das Nações Unidas são:

1. Manter a paz e a segurança internacionais e, para esse fim: tomar, coletivamente, medidas efetivas para evitar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão ou outra qualquer ruptura da paz e chegar, por meios pacíficos e de conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional, a um ajuste ou solução das controvérsias ou situações que possam levar a uma perturbação da paz;
2. Desenvolver relações amistosas entre as nações, baseadas no respeito ao princípio de igualdade de direitos e de autodeterminação dos povos, e tomar outras medidas apropriadas ao fortalecimento da paz universal;
3. Conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião; e
4. Ser um centro destinado a harmonizar a ação das nações para a consecução desses objetivos comuns (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945).

Em que pese a reprovação de qualquer distinção de raça, sexo, língua ou religião na sua carta fundante, é somente com o desenvolvimento do sistema de proteção dos direitos humanos que o tema irá obter alguma repercussão na arena internacional. Primeiramente, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, quando há uma ampliação dos elementos não discriminatórios a serem tutelados – raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, propriedade, nascimento ou outra condição. Dezesete anos depois, em 1965, com a Convenção Internacional para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (ICERD), foi prevista a criação do comitê de monitoramento. Em 1966, foram aprovados o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ALVES, 2002; SILVA, 2008).

Concomitantemente à criação desse sistema de proteção dos direitos humanos, já no final da década de 1940, a ONU comunicava à Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) seu interesse no desenvolvimento de programas educacionais, visando à prevenção da discriminação por meio da realização de estudos científicos que desconstruíssem a ideia de superioridade racial e sensibilizasse “o governo para a adoção de medidas legais favoráveis ao negro e ao mulato e demonstrar que negros e brancos podem conviver ‘democraticamente’”(FERNANDES, 1989, p. 7). No Brasil, tais estudos ajudaram a reforçar a teoria de democracia racial e resultaram nas seguintes obras:

“Raça e classe no Brasil rural”, de Charles Wagley (1952); “As elites de cor numa cidade brasileira”, de Thales de Azevedo (1953); “O negro no Rio de Janeiro”, de Costa Pinto (1953); “Branços e negros em São Paulo”, de Roger Bastide e Florestan Fernandes (1955); e “Religião e relações raciais”, de René Ribeiro (1956).

Entretanto, em que pese os esforços, a evolução desse sistema sofreu lentamente até a possibilidade de estabelecimento de normas de direito positivo que resguardassem, na prática, esses direitos. Influíram para tal fato tanto a fragmentação ocasionada pela Guerra Fria, quando muitas das questões eram tratadas a partir de negociações bilaterais, quanto a concepção de soberania e a defesa do princípio da não-ingerência pelos Estados, que não admitiam nenhum tipo de incursão dentro de seus domínios. Em sua análise, Silva traz outros elementos:

[...] nos primeiros quinze anos, as iniciativas gerais da ONU nesse campo foram de natureza sobretudo retórica, uma vez que seus órgãos pioneiros e os Estados-membros dispunham simplesmente da Carta e, a partir de 1948, da declaração Universal dos Direitos Humanos como referências para atuar. Some-se ainda o fato de que, entre 1945 e 1959, a ONU era composta basicamente por países ocidentais, alguns dos quais adotavam políticas racistas em seus territórios ou continuavam a agir como potências coloniais. Por isso mesmo, muitos desses governos mantinham reservas em relação ao tratamento multilateral de temas vinculados ao racismo e à discriminação racial (SILVA, 2008, p.40).

A partir da década de 1960, a estrutura da ONU é dinamizada pela entrada de novos países africanos que passaram a exercer pressão para que a organização assumisse um papel ativo na luta contra o *apartheid* e a favor da descolonização. Nesse sentido, além da aprovação de novas resoluções pela Assembleia Geral e pelo Conselho de Segurança, são convocadas a I e II Conferências Mundiais contra o Racismo e a Discriminação Racial, respectivamente, em 1978 e 1983. Quanto a realização da I Conferência, questões polêmicas, como o entendimento do sionismo como um forma de racismo e a defesa do isolamento da África do Sul, levaram a alguns países não participarem da Conferência (Estados Unidos e Israel), a se retirar da mesma (nove países da Europa Ocidental, Austrália, Canadá e Nova Zelândia), ou a não aderirem ao documento final (países nórdicos), o que provocou o completo esvaziamento da Conferência. A II Conferência, da mesma forma, ainda é afetada pelas questões que nortearam a primeira Conferência, entretanto, uma negociação cuidadosa é realizada para retirar do objetivo central do evento a situação do Oriente Médio e centrar-se na questão do *apartheid*, evitando, assim, o fracasso anterior (ALVES, 2002; SILVA, 2008).

Mesmo com o fim do *apartheid* em 1990, novos surtos de discriminação, xenofobia e outras formas de intolerância continuavam a acontecer em todo mundo, como agressões a imigrantes na Europa, crescimento de movimentos neonazistas e partidos políticos de extrema direita e recrudescimento de conflitos etno-religiosos. Assim, o contexto justificava a convocação da III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e a Intolerância Correlata a ser realizada simbolicamente em Durban, África do Sul, em 2001.

Interessante análise faz Messari (2003) sobre a atuação das Nações Unidas ao longo das últimas décadas. Segundo o autor, do fim da Guerra Fria parecia resultar o fim da paralisia da ONU, considerando a tendência de queda do uso do direito de veto tanto pelos EUA como pela Rússia. No entanto, observou-se uma revitalização da ONU no fim da década de 1980 e início de 1990, vide o aumento do número de resoluções e participações em operações de manutenção de paz. Porém, tal revitalização teve vida curta, sendo as tragédias humanitárias dos Bálcãs e de Ruanda bastante representativas dos limites que se operavam no seio da organização.

A convocação da Conferência de Durban insere-se no contexto de fragmentação dos direitos humanos em temáticas específicas, as quais originaram uma série de conferências ao longo da década de 1990, o que levou Lindgren Alves (2001) a chamar de “a década das conferências”. Segundo o autor, essas conferências serviram para legitimar a presença de temas globais na agenda internacional e para abordar os múltiplos fatores dos respectivos temas em suas interconexões, inserindo o local no nacional e este no internacional; exigiu, portanto, um tratamento coletivo e colaboração universal nessas questões.

Nesse sentido, foram realizadas as Conferências do Rio (sobre meio ambiente), Viena (sobre direitos humanos), Cairo (sobre população e desenvolvimento), Copenhague (sobre desenvolvimento social), Beijing (sobre a mulher), Istambul (sobre assentamentos humanos) e Kyoto (sobre o clima), todas contando com a participação considerável dos movimentos sociais. Destaca-se a Conferência de Viena⁵, em 1993, como elo entre as demais conferências a partir do momento em que re-significa o que se entendia por direitos humanos até então. O evento permitiu a construção de um consenso antropocêntrico de direitos humanos ao invés do etnocêntrico ditado pelo Ocidente (ALVES, 2001).

⁵ A Conferência Mundial de Direitos Humanos, realizada em Viena, de 14 a 25 de junho de 1993, é considerada, em termos numéricos, a maior concentração sobre o tema de direitos humanos, congregando 171 delegações oficiais, 2.000 organizações não-governamentais no “Fórum de ONGs”, sendo algumas delas observadoras na própria conferência. Entretanto, a sua importância é atribuída ao êxito alcançado “na obtenção de consenso universal, pela primeira vez, para o reconhecimento do direito ao desenvolvimento como um ‘direito universal, inalienável e parte integrante dos direitos humanos fundamentais’” (ALVES, 2003, p.29).

Embora realizada já na década seguinte, a III Conferência é convocada ainda na década de 1990 em meio a conflitos de toda sorte, sendo considerada um marco referencial para o combate às formas contemporâneas de discriminação. Da Conferência de Durban resultou a Declaração e Plano de Ação, ambos organizados em torno: a) das origens, causas, formas e manifestações de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata; b) vítimas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata; c) medidas de prevenção, educação e proteção; d) estabelecimento de recursos e medidas eficazes de reparação, ressarcimento, indenização e outras medidas em níveis nacional, regional e internacional; e e) estratégias para alcançar a igualdade plena e efetiva, abrangendo a cooperação internacional e o fortalecimento das Nações Unidas e de outros mecanismos internacionais (CONFERÊNCIA MUNDIAL DE COMBATE AO RACISMO, DISCRIMINAÇÃO RACIAL, XENOFOBIA E INTOLERÂNCIA CORRELATA, III, 2001). Ressalte-se que o documento oficial foi aprovado sem voto em plenário pelos Estados presentes e, posteriormente, teve seu relatório final aprovado pela Assembleia Geral por meio da Resolução A/56/266, de 27/03/2002, quando obteve 134 votos a favor (dentre eles, o voto brasileiro), 02 votos contra (dos Estados Unidos e Israel) e 02 abstenções (da Austrália e Canadá) (SILVA, 2008).

Tal votação demonstra que a construção de um consenso em torno do documento oficial é um processo tortuoso, que requer flexibilidade dos representantes dos Estados. Nesse sentido, importa considerar que as organizações intergovernamentais (no caso em particular, as Nações Unidas) refletem a lógica de disputa de poder entre os Estados; a definição do texto oficial da Conferência representa essa disputa e o consenso obtido ao longo das discussões entre os Estados. O discurso propugnado pela Conferência é cercado por controles e limitações de toda natureza; o que é dito pode segregar o que não é dito, mantendo a ordem vigente ou limitando a produção de novos discursos. Da mesma forma, as relações multilaterais travadas entre os países influenciam fortemente na obtenção de consensos na esfera internacional. Por sua vez, os consensos obtidos segregam os dissensos ao longo de toda a conferência, o que requer, para sua identificação, contextualização minuciosa da conjuntura e história da temática.

Observa-se que a Declaração reproduz o discurso da Organização das Nações Unidas – sujeito que propaga a retórica da conferência, na medida em que contém o ideário realista⁶ das relações internacionais em seu texto. Pilares da visão realista do que venha a ser

⁶ A teoria realista das relações internacionais se fundamenta em três visões básicas do ideal de política mundial: a) os Estados são os atores predominantes na política mundial; b) a força é um instrumento efetivo de

o tipo ideal de política mundial – os Estados enquanto atores dominantes na política mundial e a segurança como objetivo central dos Estados (KEOHANE; NYE, 2001) -, aparecem do discurso propugnado. Em que pese reconhecer, timidamente, a necessidade de cooperação com outras organizações para a erradicação do racismo, o papel dos Estados na consecução dos objetivos propostos no documento oficial ainda é preponderante. Contraditoriamente, observa-se que, nas conferências realizadas ao longo da década de 90 e no início da década seguinte, a presença de organizações não-governamentais nas discussões temáticas experimentou um aumento sem precedentes na história da Organização das Nações Unidas. Segundo Tavares (1999), tradicionalmente,

[...] a contribuição das organizações não-governamentais na área de direitos humanos divide-se em duas vertentes, no âmbito das Nações Unidas: a) fortalecimento de informações sobre violações de tais direitos, em diversas partes do mundo; e b) pressão para a elaboração de normas e sua ratificação pelos Estados-membros (TAVARES, 1999, p.68).

No caso da Conferência de Durban, a tônica da participação dessas organizações não poderia ser diferente. Além da presença de algumas ONGs em delegações oficiais⁷, a

política, que deve ser usada para garantir a sobrevivência do Estado; c) existe uma hierarquia de temáticas nas políticas mundiais que dividem “high politics” - políticas de segurança militar - e “low politics” - demais políticas econômicas e sociais (KEOHANE; NYE, 2001).

⁷ No caso brasileiro, a delegação contava com a seguinte formação: CHEFE: Ministro JOSÉ GREGORI, Ministro de Estado da Justiça; Delegados: Embaixador GILBERTO VERGNE SABOIA, Secretário de Estado dos Direitos Humanos; WANDA ENGEL, Secretária de Estado da Assistência Social; RONALDO LESSA, Governador do Estado de Alagoas; BENEDITA DE SOUZA SAMPAIO DA SILVA, Vice-Governadora do Estado do Rio de Janeiro e membro do Comitê Nacional Preparatório para a Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e a Intolerância Correlata; GERALDO CANDIDO, Senador da República; CARLOS ALBERTO REIS DE PAULA, Ministro do Tribunal Superior do Trabalho; AGNELO SANTOS QUEIROZ FILHO, Deputado Federal; DAMIÃO FELICIANO DA SILVA, Deputado Federal; HELIO DE OLIVEIRA SANTOS, Deputado Federal; GILMAR ALVES MACHADO, Deputado Federal; JOÃO ALMEIDA DOS SANTOS, Deputado Federal; JOÃO BATISTA DOS SANTOS, Deputado Federal; LAUDNIR LINO ROSSI, Deputado Federal; FRANCISCO PINHEIRO LANDIM, Deputado Federal; REGINALDO DA SILVA GERMANO, Deputado Federal; SAULO PEDROSA DE ALMEIDA, Deputado Federal; NELSON PELLEGRINO, Deputado Federal; LUIZ ALBERTO SILVA DOS SANTOS, Deputado Federal; MARIA ELIANE MENEZES DE FARIA, Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão e representante do Ministério Público Federal no Comitê Nacional Preparatório para a Conferência Mundial contra o Racismo; Embaixador JOSÉ AUGUSTO LINDGREN ALVES, Cônsul-Geral do Brasil em São Francisco; Ministro HILDEBRANDO TADEU NASCIMENTO VALADARES, Diretor-Geral do Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais; MARCOS VINICIUS PINTA GAMA, Chefe de Gabinete do Secretário de Estado dos Direitos Humanos; Dom GILIO FELICIO, membro do Comitê Nacional Preparatório para a Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e a Intolerância Correlata; IVETE SACRAMENTO, membro do Comitê Nacional Preparatório para a Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e a Intolerância Correlata; MARIA APARECIDA GUGEL, Subprocuradora-Geral do Trabalho; WILSON ROBERTO PRUDENTE, Procurador do Trabalho; CARLOS MOURA, Presidente da Fundação Cultural Palmares e membro do Comitê Nacional Preparatório para a Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e a Intolerância Correlata; NASSIM GABRIEL MEHEDEFF, do Ministério do Trabalho; SEBASTIÃO AZEVEDO, Presidente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária e membro do Comitê Nacional Preparatório para a Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e a Intolerância Correlata; CLAUDIO DUARTE, do Ministério da Saúde e

participação dessas organizações foi, notadamente, marcada pela realização do Fórum das Organizações Não-Governamentais, cujo objetivo foi o de permitir que representantes da sociedade civil mundial analisassem os temas da Conferência e apresentassem propostas concretas aos Estados participantes do encontro intergovernamental (SILVA, 2008, p.161). Assim, o aumento da contribuição das ONGs no desenvolvimento da temática e na elaboração de propostas transparece, timidamente, no documento oficial da Conferência que, como já dito, privilegia o papel dos Estados na construção de políticas internacionais e na execução das medidas propostas, conforme demonstram os trechos a seguir:

membro do Comitê Nacional Preparatório para a Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e a Intolerância Correlata; Primeiro Secretário SILVIO JOSÉ ALBUQUERQUE E SILVA, da Divisão de Direitos Humanos do Ministério das Relações Exteriores; Segundo Secretário ALEXANDRE JOSÉ VIDAL PORTO, da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos; Segundo Secretário ALEXANDRE GHISLENI, da Missão Permanente do Brasil junto às Nações Unidas, em Genebra; RICARDO HENRIQUES, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e membro do Comitê Nacional Preparatório para a Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e a Intolerância Correlata; LUIZ FERNANDO DE LARA RESENDE, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; ROQUE LARAIA, membro do Comitê Nacional Preparatório para a Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e a Intolerância Correlata; EDNA MARIA SANTOS ROLAND, Especialista do Seminário Regional das Nações Unidas para a América Latina e Caribe sobre medidas econômicas, sociais e jurídicas para o combate ao racismo; HÉLIO SANTOS, membro do Comitê Nacional Preparatório para a Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e a Intolerância Correlata; IVANIR DOS SANTOS, membro do Comitê Nacional Preparatório para a Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e a Intolerância Correlata; ANTONIO CARLOS ARRUDA DA SILVA, presidente do Conselho de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra do Estado de São Paulo; CARLOS ALBERTO XAVIER, representante do Ministério da Educação no Comitê Nacional Preparatório para a Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e a Intolerância Correlata; GLÊNIO ALVAREZ, Presidente da Fundação Nacional do Índio; CLÁUDIA DE BORBA MACIEL, representante da Assessoria Especial da Presidência da República no Comitê Nacional Preparatório para a Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e a Intolerância Correlata; CLÁUDIO NASCIMENTO, membro do Comitê Nacional Preparatório para a Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e a Intolerância Correlata; ANTONIO OLÍMPIO SANT'ANNA, membro do Comitê Nacional Preparatório para a Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e a Intolerância Correlata; WANIA JESUS DE SANT'ANNA, do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher; MARIA DE FÁTIMA OLIVEIRA FERREIRA, do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher; MARIA APARECIDA DE LAIA, do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher; IRANI BARBOSA DOS SANTOS, do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher; ANGELA MARIA PRATA PACI, da Secretaria de Direitos Humanos do Governo do Estado de Minas Gerais; JOSÉ FRANCISCO DA SILVA, Secretaria de Direitos Humanos do Governo do Estado de Minas Gerais; IARA COSTA, Chefe do Cerimonial do Governo do Estado de Alagoas; ALEXANDRE LÚCIO DE MELLO FILHO, da Fundação Cultural Palmares; CARLOS ALBERTO REIS DE PAULO, da Fundação Cultural Palmares; JÔNATAS NUNES BARRETO, da Fundação Cultural Palmares; ALÉRCIO GAZAL, da Fundação Cultural Palmares; MARIA DA GLÓRIA DA VEIGA MOURA, da Fundação Cultural Palmares; MARIA RAIMUNDA RIBEIRO DA COSTA, da Fundação Cultural Palmares; GILBERTO CAIXETA DA SILVA, da Fundação Cultural Palmares; MARCOS CORREIA LINS, da Fundação Cultural Palmares; CLENIA MARANHÃO, Vereadora da cidade de Porto Alegre; MARCELINO GERMANO, da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro; MONIQUE CAMILO DA SILVA, da Rede Brasileira de Jovens; NILZA IRACI, da Articulação de Mulheres Negras; MARIA ALBANITA ROBERTA DE LIMA, da Secretaria de Estado de Assistência Social; CLÁUDIO IVANOVITCHI, Presidente do Centro de Preservação da Cultura Cigana; JANETE ROCHA PIETÁ, presidente do Fundo Social de Solidariedade da Cidade de Guarulhos; ANTONIO DA SILVA PINTO, da Coordenadoria Especial do Negro da Prefeitura de São Paulo.

110. Reconhecemos a importância da cooperação entre os Estados, organizações regionais e internacionais pertinentes, instituições financeiras internacionais, organizações não-governamentais e entre indivíduos na luta mundial contra o racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata, e que o sucesso nesta luta requer que sejam levadas em consideração, especificamente as queixas, opiniões e demandas das vítimas de tais discriminações;

[...]

PROGRAMA DE AÇÃO

115. Enfatizamos a importância de se envolver parceiros sociais e outras organizações não-governamentais no desenho e implementação de programas de treinamento e desenvolvimento;

[...]

213. Insta os Estados a proporcionarem um ambiente aberto e propício para permitir que as organizações não-governamentais funcionem livre e abertamente no seio de suas sociedades e, assim, contribuam de maneira efetiva para a eliminação do racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata em todo mundo e promovam uma maior participação das organizações de base;

214. Exorta os Estados a explorarem meios de potencializar o papel das organizações não-governamentais na sociedade através, especialmente, do aprofundamento dos laços de solidariedade entre os cidadãos, da promoção de uma maior confiança que esteja acima das divisões de raça e classes, através da promoção de uma maior participação e cooperação voluntária dos cidadãos [...]

(CONFERÊNCIA MUNDIAL DE COMBATE AO RACISMO, DISCRIMINAÇÃO RACIAL, XENOFOBIA E INTOLERÂNCIA CORRELATA, III, 2001, p.47- 49 e 70)

Em consequência do papel a ser desempenhado pelos Estados na política mundial, na análise da Declaração sobressaem alguns valores intimamente relacionados à liberdade e à construção de um Estado democrático – como igualdade, participação, universalidade de direitos, etc. Cabe ressaltar que, no que concerne à universalidade, para Lindgren Alves (2003), o tratamento desses direitos fundamenta-se pela percepção de que as violações maciças podem levar à guerra, o que guarda estreita relação com a estabilidade internacional e, por consequência, com repercussões transfronteiriças. Em última análise, a importância atribuída ao princípio da igualdade é fruto do entendimento de que o objetivo dos Estados é a garantia da segurança.

É importante registrar qual o entendimento da III Conferência acerca do racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata. Diferente das conferências anteriores que abordaram tal temática, o texto da III Conferência traz o valor do multiculturalismo em seu bojo, ampliando e relacionando diversos fatores dos quais podem resultar ações negativas – como raça, cor, descendência, origem nacional ou étnica, sexo, língua, religião, opinião política, origem social, propriedade, nascimento. Tal ampliação de entendimento relaciona-se fortemente com a re-significação do conceito de direito humanos trazida pela Conferência de Viena, momento em que é construído um consenso antropocêntrico de direitos humanos ao invés do etnocêntrico ditado pelo Ocidente (ALVES, 2001). Assim, a ampliação da noção de

racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata permitiria identificar uma série de ações negativas que, anteriormente, não estavam no âmbito de interesse internacional, mas que, em razão de sua gravidade, poderiam causar desequilíbrio para a segurança internacional.

Não se limitando a relacionar os aspectos que podem basear atos de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerâncias correlatas, o documento oficial enumera as possíveis vítimas. São consideradas vítimas dos atos de racismo: africanos, afrodescendentes, asiáticos e povos de origem asiática, povos de origem indígena, migrantes, refugiados, comunidades religiosas, judeus, mulçumanos, árabes, palestinos, povo roma, ciganos, sinti, nômades e populações mestiças, de origens étnicas e raciais diversas. Obviamente que não se trata de uma lista restritiva, mas, ao mesmo tempo em que revela ser uma tentativa de abarcar o maior número de populações em situação de risco, também revela que algumas populações sabidamente vítimas de discriminação foram excluídas desse rol, como, por exemplo, os *dalits*. Nesse sentido, a lista de possíveis vítimas é resultado das negociações entre os Estados e, também, da pressão das organizações não-governamentais que participaram paralelamente do evento.

Importa, aqui, fazer um adendo quanto à inclusão dos afrodescendentes como vítimas de racismo. A adesão à ideia de diáspora africana é claramente, exposta no texto oficial da III Conferência:

33. Consideramos essencial que todos os países da região das Américas e de todas as outras áreas da Diáspora africana, reconheçam existência de sua população de descendência africana e as contribuições culturais, econômicas, políticas e científicas feitas por esta população e a reconheçam a persistência do racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata que os afeta especificamente, e reconhecemos que, em muitos países, a desigualdade histórica em termos de acesso, inter alia, à educação, ao sistema de saúde, à moradia tem sido uma causa profunda das disparidades sócio-econômicas que os afeta;

[...]

PROGRAMA DE AÇÃO

7. Requisita que a Comissão de Direitos Humanos considere a possibilidade de se estabelecer um grupo de trabalho ou de outro mecanismo das Nações Unidas para estudar os problemas de discriminação racial enfrentados pelos afrodescendentes que vivem na Diáspora africana e para fazer propostas para a eliminação da discriminação racial contra as pessoas de origem africana [...] (CONFERÊNCIA MUNDIAL DE COMBATE AO RACISMO, DISCRIMINAÇÃO RACIAL, XENOFOBIA E INTOLERÂNCIA CORRELATA, III, 2001, p.10 e 26)

Para o caso brasileiro, a incorporação da noção de diáspora africana terá repercussões importantes para a formulação de políticas voltadas para determinados grupos – como os quilombolas e terreiros de candomblé. Como ressalta Magnoli (2009), conferir a

qualificação de “minoría” aos afrodescendentes permitiria a invocação e incorporação à legislação de direitos coletivos especiais para essas populações.

A tímida menção ou mesmo a deliberada desconsideração de alguns temas e vítimas revela, por si só, tratar-se de temas de difícil consenso entre os Estados. Alguns pontos controvertidos podem ser apontados na Conferência, como a questão entre judeus e árabes/palestinos e a reparação pecuniária aos povos que sofreram as consequências da escravidão e do colonialismo, observando-se pouca evolução no tratamento dessas temáticas (ALVES, 2002; SILVA, 2008). Sobre a questão dos conflitos entre judeus e palestinos, a Declaração se limita a reconhecer com preocupação o crescimento da intolerância religiosa e do anti-semitismo e da islamofobia, além do seguinte:

63. [...] reconhecemos o direito inalienável do povo palestino à sua autodeterminação e ao estabelecimento de um Estado independente e reconhecemos o direito à segurança a todos os países da região, incluindo Israel, e convocamos todos os Estados a apoiarem o processo de paz e a torná-lo realidade em curto termo [...] (CONFERÊNCIA MUNDIAL DE COMBATE AO RACISMO, DISCRIMINAÇÃO RACIAL, XENOFOBIA E INTOLERÂNCIA CORRELATA, III, 2001, p.14).

Percebe-se, portanto, que, mesmo reconhecendo os direitos do povo palestino, em particular, a Conferência não defende um posicionamento específico, mas, apenas, evoca a necessidade de paz na região. Importante ressaltar que o cuidado no tratamento da matéria tem razões históricas. O fracasso da I Conferência de Combate ao Racismo, realizada em 1978, quando grande parte dos países da Europa Ocidental e os Estados Unidos se retiraram da conferência, é atribuído à acusação, no texto final, de cooperação entre o governo israelense e o regime racista da África do Sul e de prática de racismo contra palestinos que vivem em territórios ocupados (SILVA, 2008). Dessa forma, desde seu início, a questão do Oriente Médio não foi colocada como um tema a ser discutido na III Conferência, mas apenas monitorado e estimulada a sua solução.

Outras questões, como o recorte de gênero e o recorte econômico, perpassam todo o texto oficial e parecem representar um amplo consenso sobre o tema; por outro lado, também revelam o dissenso sobre o recorte de orientação sexual, que é ignorado ao longo do texto. Sobre o recorte de gênero, pode-se considerar que grande parte dos consensos obtidos resultou da Conferência de Beijing, realizada em 1995, quando as questões referentes às mulheres foram postas em discussão, e parece reconhecer que a identidade contemporânea não é construída a partir de um único referencial, como raça ou etnia, mas é resultado de múltiplos marcadores que se entrecruzam a todo tempo.

69. Estamos convencidos de que o racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata revelam-se de maneira diferenciada para mulheres e meninas, e podem estar entre os fatores que levam a uma deterioração de sua condição de vida, à pobreza, à violência, às múltiplas formas de discriminação e à limitação ou negação de seus direitos humanos. Reconhecemos a necessidade de integrar uma perspectiva de gênero dentro das políticas pertinentes, das estratégias e dos programas de ação contra o racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata com intuito de fazer frente às múltiplas formas de discriminação [...] (CONFERÊNCIA MUNDIAL DE COMBATE AO RACISMO, DISCRIMINAÇÃO RACIAL, XENOFOBIA E INTOLERÂNCIA CORRELATA, III, 2001, p.15)

Quanto ao fator econômico, fica claro que para atingir os objetivos propostos pela III Conferência são necessárias medidas a fim de minorar os efeitos da pobreza:

17. Enfatizamos que a pobreza, o subdesenvolvimento, a marginalização, a exclusão social e as disparidades econômicas estão intimamente associadas ao racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata, e contribuem para a persistência de práticas e atitudes racistas as quais geram mais pobreza [...] (CONFERÊNCIA MUNDIAL DE COMBATE AO RACISMO, DISCRIMINAÇÃO RACIAL, XENOFOBIA E INTOLERÂNCIA CORRELATA, III, 2001, p.8)

Observa-se que grande parte dos acordos obtidos na III Conferência foi traduzida em indicações de ações a serem perseguidas pelos Estados. Nesse sentido, em que pese sua importância retórica por recolocar o tema no cenário internacional, da Conferência também resultou um Plano de Ação, que viria a servir de base para a elaboração de políticas no âmbito interno de cada Estado.

	Âmbito Nacional	Adoção, implementação ou fortalecimento de medidas legislativas, judiciais, normativas e administrativas	Ratificação e efetiva aplicação dos instrumentos jurídicos internacionais e regionais
		Políticas e práticas	Ajuizamento de processos contra perpetradores de atos racistas
Estabelecimento e fortalecimento de instituições nacionais especializadas e independentes e processo de mediação			
Coleta e desagregação de dados, pesquisas e estudos			
Políticas orientadas para ações afirmativas para assegurar a não-discriminação relativa, especialmente, o acesso aos serviços sociais, emprego, moradia, educação, atenção à saúde, etc			
Evitar a prática discriminatória no emprego, apoiar a criação de locais de trabalho livre de discriminação, promover o acesso ao capital e melhorar as perspectivas de emprego			
Acesso aos mais altos padrões de saúde física e mental			
Igualdade de participação nas tomadas de decisão políticas, econômicas, sociais e culturais			

PLANO DE AÇÃO (medidas de prevenção, educação e proteção)			Importância dos partidos políticos, por meio da criação de um código voluntário de conduta
		Educação e medidas de sensibilização	Acesso à educação sem discriminação
		Informação, comunicação e a mídia	Educação em Direitos Humanos (incluindo crianças, jovens, funcionários públicos e outros profissionais)
			Potencial de uso das novas tecnologias para criar redes educacionais e de sensibilização contra o racismo
			Acesso das comunidades marginalizadas à mídia tradicional e alternativa e à apresentação de programas que reflitam suas culturas e linguagens
	Estados – medidas de enfrentamento da disseminação do racismo por meio das tecnologias de informação e comunicação, respeitado o direito à liberdade de opinião e expressão		
	Âmbito Internacional	Construção de uma ordem internacional por todos os atores deste cenário	Baseada na inclusão, justiça, igualdade e equidade, dignidade humana, entendimento mútuo e promoção e respeito pela diversidade cultural
		Lutar contra todas as formas de racismo e a reconhecer a necessidade de se opor ao anti-semitismo, ao anti-arabismo e a islamofobia	
		Apoio ao fim da violência e a rápida retomada das negociações no Oriente Médio	Retomada do processo de paz entre Israel e Palestinos
		Atuação dos órgãos e agências	Departamento de Operações de Manutenção da Paz da Secretaria e outros órgãos – identificação dos padrões de graves violações de direitos humanos que podem levar ao genocídio, crimes de guerra ou contra a humanidade
OMS – promoção e desenvolvimento de atividades para o reconhecimento do impacto do racismo nas condições de saúde física e mental			
OIT – realizar atividades de combate ao racismo no mundo do trabalho e apoiar as ações dos Estados, organizações patronais e sindicais neste campo			
UNESCO – apoiar os Estados na preparação de materiais didáticos e outros instrumentos de promoção do ensino			

Fonte: elaboração da autora com base no documento oficial da Conferência de Durban

QUADRO 3 – O Plano de Ação da Conferência de Durban

Importante perceber que essa influência das organizações intergovernamentais é sofrida de forma voluntária e, no caso das políticas públicas de viés social, manifesta-se pela adesão progressiva de normas e políticas negociadas e consensuadas no âmbito dessas organizações internacionais (RODRIGUES, 2006). Sobre a influência da ONU nas políticas públicas nacionais é constatado o que segue:

As relações entre as políticas da ONU e as políticas públicas nacionais são de mútua influência, mas com distintas intensidades. As políticas da ONU influenciaram a grande maioria das políticas públicas dos países-membros, em especial dos países com baixo e médio níveis de desenvolvimento. Para muitos desses países, o apoio e

o auxílio da ONU é benfazejo, é condição de sobrevivência. O Brasil integra reduzido grupo de países que se equilibra entre sofrer influência e exercê-la nos foros internacionais e na execução de programas para países de menor desenvolvimento (RODRIGUES, 2006, p. 211).

Quanto à importância da III Conferência, aqui defendemos a tese de que, antes de ser um divisor de águas na estratégia internacional de combate ao racismo, à discriminação racial, à xenofobia e à intolerância correlata como defende o diplomata brasileiro Silvio José Albuquerque e Silva (2008), esse evento representa uma necessidade de re colocação dos países em desenvolvimento na nova ordem internacional do pós-Guerra Fria. Nesse sentido, esclarece o diplomata Lindgren Alves (2001):

[...] Para a “relegitimação” de suas reivindicações, agora desprovidas de respaldos automáticos, num mundo multipolar em que os valores da democracia e do livre mercado se apresentavam fortalecidos, era preciso que os países em desenvolvimento dessem provas de que se enquadravam na escala de valores da nova realidade, pós-estratégica e pós-westfaliana.

Em paralelo à abertura de mercados, imposta pelas circunstâncias da mundialização da economia, mas nunca aceita como unanimidade nos âmbitos domésticos, nem praticada com coerência pelos países desenvolvidos, o enquadramento dos países em desenvolvimento nos valores democráticos era em primeiro lugar exigência das próprias sociedades. Seria aferido de fora, na visão explicitada por Lafer em 1992, pelos esforços que cada um fizesse para cumprir as recomendações da Conferência do Rio de Janeiro, recém-encerrada de maneira auspiciosa, assim como as normas existentes de direitos humanos, crescentemente universalizadas e tema da conferência seguinte (ALVES, 2001, p.288).

Diferentemente dos países desenvolvidos, principalmente europeus, que parecem aderir à III Conferência por razões de segurança, dados os acontecimentos que precederam a sua realização e que acabaram por afetar todo o equilíbrio regional, o empenho dos países em desenvolvimento, em especial da América Latina e África, demonstra o anseio destes por ocupar espaços dentro da ONU e, assim, obter uma posição privilegiada no cenário internacional. Esse parece ser o caso do Brasil, considerando seu empenho nos trabalhos preparatórios, seu papel nos grupos de trabalho da Conferência e na execução de algumas medidas a partir do documento oficial.

Aqui, é importante destacar que, em que pese sua importância, três dias após ao encerramento da III Conferência, os ataques de 11 de setembro demonstrariam a complexidade do tema e as dificuldades para a manutenção da paz mundial, dada não só a falta de adesão na prática de alguns países, como as relações bilaterais travadas por cada Estado. O 11 de setembro reforça a ideia de que, enquanto instrumento para assegurar a

segurança mundial, a Conferência estaria bem aquém de atingir seus objetivos. Diferentes são as consequências, entretanto, quando a Conferência é considerada um instrumento de legitimação no cenário internacional, do que resultam importantes intervenções nas agendas domésticas de muitos Estados, principalmente dos em desenvolvimento, como defendido acima.

3.2. A PARTICIPAÇÃO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS NA DEFINIÇÃO DAS QUESTÕES ÉTNICAS E NA SUA TRANSNACIONALIZAÇÃO

Por todo mundo, até meados dos anos 70, grande parte dos movimentos sociais estavam diretamente ligados à atuação dos sindicatos, tendo como bandeira o acirramento da “luta de classes”; e, no Brasil, não poderia ser diferente. Poderíamos identificar, em um primeiro momento, a organização dos camponeses e operários brasileiros em torno da luta dos meios de produção; em um segundo momento, a substituição dessas bandeiras pelas lutas por “condições de reprodução de existência” (SANTOS, 2008, p.28), ou seja, luta por melhor educação, saúde e outros serviços públicos, etc; e perpassando algumas dessas bandeiras, lutas específicas por afirmação de identidade, gênero ou preservação do meio-ambiente.

Observa-se que esses movimentos se fortaleceram e ultrapassaram as fronteiras nacionais, tornando-se um importante ator a ser considerado no mundo das relações internacionais e, como tal, passaram a utilizar os palcos disponíveis para a divulgação de suas bandeiras, como as conferências paralelas realizadas por organizações intergovernamentais, formando redes de solidariedade transnacional. Sustenta Bedin (2001) que o surgimento desses movimentos, principalmente por meio das organizações não-governamentais, ocorre a partir dos espaços vazios deixados pela estrutura estatal e pelas organizações internacionais, incapazes de dar respostas qualificadas aos problemas colocados por diversos seguimentos da população mundial.

Segundo Alvarez (2000), a globalização e seu conceito correlato, o transnacionalismo, parecem ter aberto novas possibilidades para os movimentos sociais, o que facilitou os esforços para promover uma política de democratização não-territorial de questões globais e tornou possível novas formas de “ativismo político à distância”, por meio da utilização das novas tecnologias. Comenta o autor que, juntamente com o neoliberalismo, a globalização não só intensificou a desigualdade econômica, como redefiniu, significativamente, as condições sob as quais a ação coletiva pode acontecer.

Nesse sentido, importante destacar que, no que se refere às formas de ação coletiva em um contexto globalizado, esses movimentos tem criado complexas redes de interação transnacional, das quais resultam grupos de pressão, grupos formadores de opinião pública, redes de informação, centros de educação, etc. (BEDIN, 2001).

Cabe, aqui, entender a forma como são construídos esses movimentos sociais e como estes colaboram para a construção de uma agenda e de suas políticas públicas específicas. Segundo Melucci (2001, p.35), movimento social seria “uma ação coletiva cuja orientação comporta solidariedade, manifesta um conflito e implica a ruptura dos limites de compatibilidade do sistema ao qual a ação se refere”. Para Touraine (1995, p.254), um movimento social é ao mesmo tempo, um conflito social e um projeto cultural, que visa sempre a realização de valores culturais e a vitória sobre um adversário social. Entretanto, a ideia de movimento social se opõe a uma concepção histórica e a uma concepção utilitarista da ação coletiva. Mais especificamente, Bartolomé (1996, p.4) entende movimentos etnopolíticos como “las afirmaciones protagónicas de la etnicidad, estructuradas em forma de organizaciones no tradicionales orientadas hacia la defensa de los intereses de los grupos étnicos”. Assim, no que se refere aos movimentos sociais, as ideias de conflito e de defesa são marcantes para a percepção de sua participação nas políticas públicas.

Questão que emerge quando se trata dos movimentos sociais é qual o seu impacto político, não só nas instituições formais, mas, também, na dinâmica da sociedade. Apontam alguns autores que os movimentos sociais

[...] foram instrumentais na construção de uma nova concepção de cidadania democrática, que reivindica direitos na sociedade e não apenas do Estado e que contesta as rígidas hierarquias sociais que ditam lugares fixos na sociedade para seus (não) cidadãos com base em critérios de classe, raça e gênero [...] (ALVAREZ *et al.*, 2000, p.32).

Aponta Alvarez (2000) que a contribuição dos movimentos sociais na democracia latino-americana, em especial, pode ser encontrada na proliferação de múltiplas esferas públicas e não apenas em seu sucesso no processamento de demandas no interior dos públicos oficiais. Nesse sentido, a atuação dos movimentos sociais dar-se-ia paralelamente ao sistema de representação política (SANTOS, 2008). Para Gohn (1997), a atuação poderia auxiliar na formação das camadas mais populares, construindo uma contra-hegemonia popular ao gerar embriões de um poder que, mesmo não derrubando o capitalismo, pode modificar as decisões impostas pelos blocos hegemônicos, contribuindo, dessa forma, para a busca de alternativas que superem as enormes desigualdades econômicas e sociais vigentes. Importante observação

realiza Alvarez (2000) sobre o impacto dos movimentos, ao entender a necessidade de avaliar a extensão em que suas demandas, discursos e práticas circulam de modo capilar, como uma teia, em arenas institucionais e culturais mais amplas.

É com o sentido de denúncia de casos de racismo e intolerâncias correlatas e pressão por melhorias na condição de vida da população, incluindo a criação de uma legislação de combate a esses atos, que os movimentos sociais irão participar da Conferência de Durban. No caso brasileiro, é importante ressaltar que dados reveladores sobre as disparidades dos indicadores nas áreas de educação, saúde e renda entre brancos e negros⁸ demonstram a persistência da desigualdade racial e justificam o papel protagônico assumido pelo movimento negro nesse evento, com participação, inclusive, na delegação oficial da III Conferência, o que demonstra a existência de canais democráticos de negociação e algum afinamento dos discursos a serem defendidos no referido evento.

Enquanto ator protagônico, os movimentos sociais, além do seu papel na sociedade internacional contemporânea, exerce um papel importante na definição das políticas públicas no âmbito interno dos Estados. Aliás, os movimentos sociais passam a não só pressionar e fiscalizar como, também, executar essas políticas, definindo quem serão seus beneficiários. A partir dessa definição é que grupos específicos, como os terreiros de candomblé, passam a adentrar na arena política e podem fazer emergir seus conflitos e alternativas de defesa, como veremos a seguir.

3.2.1. Terreiros de candomblé: um exemplo de comunidade étnica brasileira

Desde o início do século XX, os terreiros de candomblé são objeto de estudo, principalmente, de antropólogos, que tentam desvelar os mistérios dos rituais que tem origem na África e sobrevivem até os dias de hoje na realidade brasileira. Alguns elementos físicos, segundo tais estudos, são indicativos da existência de um terreiro: um *peji*, recinto onde estão os altares das divindades; um barracão, grande sala destinada às cerimônias públicas; além de quartos e construções diversas, onde vivem as pessoas ligadas ao terreiro ou que vêm cumprir suas obrigações para com os orixás; além de um espaço verde no qual são cultivados os vegetais sagrados (BARROS, 2005; VERGER, 2000).

⁸ O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada- IPEA realizou uma série de estudos sobre a questão da desigualdade no Brasil, disponibilizando o resultado das pesquisas no site: http://www.ipea.gov.br/igualdaderacial/index.php?option=com_content&view=article&id=614&Itemid=18

Além dos elementos físicos, os terreiros de candomblé são caracterizados pela existência de um corpo de iniciados que formam uma organização social extremamente regrada, hierarquizada, com base no parentesco mítico, e cujos ensinamentos são transmitidos pela tradição oral. Esse corpo de iniciados pode ser dividido entre aqueles que entram em transe e incorporam os orixás – os *adoxús* -, e aqueles que não entram em transe nem incorporam os orixás. No primeiro grupo, encontram-se: o detentor da chefia espiritual – o *babalorixá* ou *yalorixá*, bem como o *pai ou mãe pequenos*, que podem substituir os primeiros em caso de necessidade; as *yawôs*, que já foram iniciadas e que ainda vão renovar suas oferendas após um, três e sete anos; e as *ebomes*, que tem mais de sete anos de feitura e cumpriram as suas oferendas. No segundo grupo, estão os *ogãs* e as *ekédes*, com atividades específicas de acordo com as designações dos orixás (BARROS, 2005; COSSARD, 2006; VERGER, 2000).

Assim, a junção dos elementos físicos e dos elementos míticos incorporados por seus iniciados formam “uma associação liturgicamente organizada, em cujo espaço dá-se a transmissão e aquisição dos conhecimentos de uma determinada tradição religiosa” (BARROS, 2005, p. 51).

No Brasil, os terreiros de candomblé representam, além de uma expressão de religiosidade, a manifestação genuína de uma das culturas formadoras da sociedade brasileira. Surgidos a partir da reunião de escravos vindos de diversas regiões da África, principalmente da costa ocidental, para reverenciar suas divindades ancestrais, os candomblés incorporaram uma série de elementos que acabaram por diferenciá-los dos cultos praticados em outros lugares do mundo, associando-se, definitivamente, à cultura brasileira. Nesse sentido, difere, inclusive, do culto praticado na própria África, onde cada região cultua apenas um orixá e não um conjunto de várias divindades como no Brasil; ademais, aqui é incorporado o culto aos caboclos, o que revela a apropriação de elementos indígenas no exercício do culto.

Em que pese sua importância, a projeção de seus valores culturais foi duramente reprimida, principalmente na primeira metade do século XX, por meio da proibição de suas práticas religiosas e constante repressão policial (BRAGA, 1995). A repressão empreendida, entretanto, não foi capaz de extinguir os cultos africanos, mas, ao contrário, impuseram-lhes a pujante necessidade de criar estratégias de enfrentamento e negociação (BRAGA, 1995), as quais podem ser traduzidas por algumas práticas de “invisibilidade”. Essas práticas, que inicialmente podem ser verificadas no sincretismo religioso, adequam-se e transformam-se à medida que a sociedade brasileira e seus valores se modificam. Primeiro, os candomblés afastam-se dos centros urbanos, embrenhando-se pelas matas das regiões periféricas para não

serem incomodados pelas autoridades policiais; posteriormente, os candomblés com alguma influência junto aos órgãos oficiais utilizam-se de suas relações para não serem fiscalizados; ao mesmo tempo em que alguns terreiros procuram dissimular suas práticas, constituindo-se como centros espíritas.

Assim é que muitos candomblés exerceram sua prática religiosa, quando, a partir da década de 50, a comunidade negra começa a se organizar na luta pela defesa de seus interesses e bens culturais (BRAGA, 1995). Segundo Fernandes (1989) e o próprio Braga (1995), é a partir da década de cinquenta, com o início do processo de industrialização, que a sociedade brasileira começa a mudar sua postura sobre suas questões de maior interesse, deixando em segundo plano a contenção do avanço da cultura afro-brasileira nos meios sociais. Importante ressaltar que, já na década de trinta, a realização dos I e II Congressos Afro-Brasileiros - sediados, respectivamente, em Recife e Salvador, e capitaneados por intelectuais da época - foi de grande importância para a cultura negra, e desses eventos decorreram tentativas de ordenar as atividades das religiões afro-brasileiras, com a criação, em 1937, do Conselho Africano e, posteriormente, da União das Seitas Afro-Brasileiras da Bahia e da Federação Baiana do Culto Afro-Brasileiro, esta última existente até hoje.

Importante destacar, como veremos a seguir, que essas mobilizações iniciais dos representantes de terreiros de candomblé não estavam inseridas no chamado movimento negro, apesar da importância deste para a definitiva inserção dos terreiros de candomblé na arena política. Como observa Santos (2005), a resistência dos movimentos negros a uma aproximação com o candomblé era marcante, diferentemente das décadas de oitenta e noventa, quando as lideranças desses movimentos se inserem nos terreiros por considerá-los importantes na construção da identidade negra e espaços de resistência cultural e de sobrevivência das tradições africanas. Tal afastamento inicial pode ser atribuído tanto ao fato desses movimentos associarem a apropriação dos espaços negros por uma elite branca, em especial por intelectuais e pelo próprio poder público que se utilizava da imagem dos terreiros para difundir a ideia de democracia racial (SANTOS, 2005), como aos resquícios de sua ligação com os partidos políticos de esquerda que consideravam a religião como um instrumento de dominação.

Na Bahia, em especial, é a partir da liberação da autorização policial para a realização de atividades nos terreiros de candomblé, por meio do Decreto Estadual n. 25.095/76, que “as religiões afro-brasileiras e os seus mediadores passaram a articular ações mais incisivas perante o poder oficial” (SANTOS, 2005). Duas ações são conquistas simbólicas: a implantação da escola no terreiro Ilê Axé Opô Afonjá, cujo diferencial estava na

incorporação de elementos da cultura negra e religiosa em seu currículo; e o tombamento do terreiro da Casa Branca, primeiro monumento negro a ter sua importância para o patrimônio nacional reconhecida (SANTOS, 2005; VELHO, 2006). Importante ressaltar que já no relatório do Ministério da Educação e da Cultura sobre o tombamento da Casa Branca é utilizado o termo “grupos étnicos” para designar os terreiros de candomblé, resultado da presença de antropólogos em órgãos públicos e da adoção de suas práticas na linguagem oficial (SANTOS, 2005).

Concomitante aos movimentos nacionais por uma cidadania negra, é importante, ainda, registrar que organizações internacionais já abarcavam o tema de discriminação racial e religiosa. Desde a década de cinquenta, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) encomendava uma série de estudos sobre as relações raciais no Brasil, com o objetivo de “sensibilizar o governo para a adoção de medidas legais favoráveis ao negro e ao mulato e demonstrar que negros e brancos podem conviver ‘democraticamente’”(FERNANDES, 1989, p. 7). Representativa, também, é a atuação da Organização do Trabalho (OIT), por meio da Convenção n. 169 de 1989, sobre os povos indígenas e tribais, que propiciou o início das discussões sobre regulamentação de terras quilombolas no Brasil. Mais recentemente, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) incluiu em seu programa de combate à pobreza e desigualdade o tema “raça”, financiando a execução de diversos projetos em território nacional. Percebe-se que todas essas organizações fazem parte do sistema das Organizações Unidas (ONU), cujo tema de combate ao racismo, à discriminação racial, à xenofobia e à intolerância está na própria origem de sua criação (SILVA, 2008).

Observa-se, entretanto, que tais conquistas são ações pontuais, que não se confirmam enquanto política pública direcionada aos terreiros. É a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, da Conferência de Durban, em 2001, que poderemos perceber, definitivamente, a questão racial e os grupos étnicos como pauta de preocupação política do governo brasileiro. Observa-se que a Constituição Federal e outras legislações esparsas forneceram todo arsenal legal para o combate à discriminação racial e preservação da cultura da população afrodescendente no Brasil. Entretanto, é a Conferência de Durban a grande propulsora das ações efetivas que se perceberá posteriormente.

3.2.1.1. A colaboração do movimento negro

Para que essa agenda étnica se desenvolvesse no Brasil com políticas voltadas para terreiros de candomblé, consideramos que o papel dos movimentos negros foi fundamental, especialmente nas duas últimas décadas. Em que pese a negação inicial de qualquer associação do movimento negro com os terreiros de candomblé, até então considerados a representação do atraso, do primitivo, a construção da noção da diáspora africana permitirá a incorporação dos terreiros no rol de suas reivindicações políticas.

No início do século XX, as organizações criadas com algum cunho racial tinham caráter meramente assistencialista, recreativa e cultural, sendo fundadas a partir de relações de classe, como portuários, ferroviários, etc. É a partir da fundação, em 1931, da Frente Negra Brasileira que o perfil do movimento negro tem sua direção apontada para questões mais politizadas sobre a temática da discriminação racial. Comumente, a criação da FNB é apontada como primeiro registro de experiência de organização que questionava a inclusão da “população de cor”, cuja reivindicação objetivava a integração do negro à sociedade por meio do amplo acesso à educação e ao mercado de trabalho. Para tanto, a organização mantinha uma escola, grupo musical e teatral, time de futebol, departamento jurídico, serviço médico e odontológico, cursos de formação política, de artes e ofícios, além de publicar um jornal *A Voz da Raça*. Em 1936, a FNB transforma-se em partido político para logo em seguida ser extinto com a instauração da ditadura de Getúlio Vargas, da qual resultou o esvaziamento do movimento (DOMINGUES, 2007; ARAÚJO, 2007).

Com o fim do Estado Novo, o movimento negro pôde se reorganizar e ampliar seu raio de ação, marcadamente pela criação do Teatro Experimental Negro. Fundado em 1944 e liderado por Abdias Nascimento, o TEN tinha por proposta inicial a formação de um grupo teatral constituído apenas por atores negros, tendo, posteriormente, seu espectro de atuação ampliada.

Por intermédio de cursos de alfabetização, montagem de espetáculos e formação de atores negros, organização de eventos sobre a questão racial e publicação do seu jornal denominado Quilombo, o TEN contribuiu para a formação de uma rede de solidariedade e protesto contra a exclusão racial, ao tempo que trabalhava no empoderamento da auto-estima do negro (ARAÚJO, 2007).

Foi iniciado, nessa época, o processo de negação da ideia de democracia racial ou da ideologia da mestiçagem, tão disseminada nas décadas anteriores e que sustentou, mais a frente, a inexistência de políticas sobre o assunto durante a ditadura militar. A ideia de

democracia racial passou ser “referida como mito e identificada como mera ideologia” (SANTOS, 2005, p.20), não ocorrendo, entretanto, “uma ruptura epistemológica ou analítica, mas uma inserção política nas reflexões sobre as desigualdades raciais na sociedade brasileira” (SANTOS, 2005, p.20). Em verdade, para Fernandes (1989, p.14) a ideia de democracia racial expressava “um meio de evasão dos estratos dominantes de uma classe social diante de obrigações e responsabilidades intransferíveis e inarredáveis”. Lembra Costa (2001) que, nessa época, a intervenção estatal no campo da cultura baseou-se em um conceito essencialista de brasilidade, que se apresentava como uma identidade mestiça não étnica, promovendo, portanto, algumas formas de cultura, enquanto outras, igualmente existentes, eram desconsideradas.

Para Abdias do Nascimento (1978 *apud* ARAÚJO, 2007) era necessário afirmar a herança africana e reivindicar a inclusão socioeconômica da população negra a partir do reconhecimento da importância das nações africanas que aqui se fixaram, impedindo, dessa forma, que a diferença fosse transformada em desigualdade. Essas ideias, impensáveis em um contexto no qual a teoria da democracia racial ainda era plenamente aceita, não receberam o apoio de outros movimentos sociais, cujo ideário político centrava-se na noção de classe, como os sindicatos, as organizações humanitárias e de justiça social e os partidos de esquerda (FERNANDES, 1989). Nesse sentido, o entendimento que a reivindicação do movimento negro dividiria a luta dos trabalhadores acabou resultando em seu isolamento político e, mais uma vez, o esvaziamento do movimento, principalmente com o exílio de Abdias do Nascimento nos Estados Unidos. Assim, o TEN foi praticamente extinto em 1968 (ARAÚJO, 2007; DOMINGUES, 2007).

O movimento negro ganhou novo fôlego com a fundação, em 1978, do Movimento Unificado contra a Discriminação Racial, posteriormente denominado Movimento Negro Unificado. O MNU defendia as seguintes reivindicações: desmitificação da ideia de democracia racial brasileira; organização política da população negra; transformação do movimento negro em movimento de massas; formação de um amplo leque de alianças na luta contra o racismo e a exploração do trabalhador; organização para enfrentar a violência policial; organização nos sindicatos e partidos políticos; luta pela introdução da história da África e do negro no Brasil nos currículos escolares, bem como a busca pelo apoio internacional contra o racismo no país (DOMINGUES, 2007).

Em depoimento ao Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas, a professora e militante Sueli Carneiro relata a importância do MNU para o movimento negro:

[...] O MNU traz um nível de politização maior para o debate racial e situa o movimento negro em uma perspectiva mais de esquerda, que eu acho que foi a influência fundamental de toda a militância da minha geração.

Acho que o fato político mais importante do movimento negro contemporâneo foi aquele 7 de julho de 1978, porque tudo o que ocorre depois se referencia a esse ato inaugural de re-fundação, digamos, do movimento negro contemporâneo. Muitas das organizações que existem hoje são releituras das teses que existiam, porque a visão estratégica que foi colocada naquele momento orienta até hoje. Não foi criada uma outra grande tese tão abrangente como a que o MNU traz e provavelmente é possível dizer que ela teve e tem uma influência política maior que a do próprio MNU enquanto instituição. No tempo, as teses acabaram sobrevivendo mais do que a própria instituição tal como foi concebida originalmente (CARNEIRO, 2007, p.148-149).

Mais enfaticamente, foi defendida a tese da diáspora africana, quando o resgate das raízes ancestrais orientou o comportamento da militância negra. Nesse sentido, muda-se o padrão estético, valoriza-se a culinária de origem africana e incorpora-se a fé professada nos terreiros de candomblé e umbanda, como forma de afirmação da identidade negra. Assim, a fundação do MNU marcou, definitivamente, a passagem da reivindicação por inserção na sociedade para a reivindicação por emancipação da comunidade negra.

O Quadro 4, a seguir, mostra a evolução do movimento negro no período de 1889 a 2000.

Movimento negro brasileiro	Primeira Fase (1889-1937)	Segunda Fase (1945-1964)	Terceira Fase (1978-2000)
Tipo de discurso racial predominante	Moderado	Moderado	Contudente
Estratégia cultural de “inclusão”	Assimilacionista	Integracionista	Diferencialista (igualdade na diferença)
Principais princípios ideológicos e posições políticas	Nacionalismo e defesa das forças políticas de “direita” nos anos 1930	Nacionalismo e defesa das forças políticas de “centro” e de “direita”, nos anos 1940 e 1950	Internacionalismo e defesa de forças políticas de esquerda marxista, nos anos 1970 e 1980
Conjuntura internacional	Movimento nazifacista e pan-africanista	Movimento da negritude e de descolonização da África	<i>Afrocentrismo</i> , movimento dos direitos civis nos Estados Unidos e de descolonização da África
Principais termos de auto-identificação	Homem de cor, negro e preto	Homem de cor, negro e preto	Adoção “oficial” do termo “negro”. Posteriormente, usa-se, também, o “afro-brasileiro” e “afro-descendente”
Causa da marginalização do negro	A escravidão e o despreparo moral/educacional	A escravidão e o despreparo cultural/educacional	A escravidão e o sistema educacional
Solução para o racismo	Pela via educacional e moral, nos marcos do capitalismo ou da sociedade burguesa	Pela via educacional e cultural, eliminando o complexo de inferioridade do negro e reeducando racialmente o branco, nos marcos do capitalismo e sociedade burguesa	Pela via política (“negro no poder!”), nos marcos de uma sociedade socialista, a única que seria capaz de eliminar todas as formas de opressão, inclusive racial

Métodos de lutas	Criação de agremiações negras, palestras, atos públicos “cívicos” e publicação de jornais	Teatro, imprensa, eventos “acadêmicos” e ações visando à sensibilização da elite branca para o problema do negro no país	Manifestações públicas, imprensa, formação de comitês de base, formação de um movimento nacional
Relação com a “cultura negra”	Distanciamento frente alguns símbolos associados à cultura negra (capoeira, samba, religiões de matriz africana)	Ambiguidade valorativa diante de alguns símbolos associados à cultura negra (capoeira, samba, religiões de matriz africana)	Valorização dos símbolos associados à cultura negra (capoeira, samba, religiões de matriz africana, sobretudo o candomblé)

QUADRO 4 – A evolução do movimento negro no período de 1889-2000

Fonte: extraído do quadro comparativo da trajetória do movimento negro na República (DOMINGUES, 2007)

Importa, aqui, destacar a influência da luta por direitos civis dos negros norte-americanos e da luta pela descolonização na África no movimento negro brasileiro. Esclarece este fato o militante Hédio Silva Júnior:

Podemos identificar três matrizes de pensamento no discurso da geração que se engaja no movimento negro nos anos 1970 e 80. Três diferentes fontes, diferentes influências externas. Você tem o movimento pelos direitos civis nos Estados Unidos, que sempre mobilizou a atenção da militância; você tem as lutas independentistas no continente africano, sobretudo, até pela facilidade da proximidade lingüística, nos países lusófonos, notadamente Angola, Moçambique, São Tomé e Príncipe, Guiné-Bissau. E, por fim, o movimento pela negritude, que a rigor sempre foi um movimento literário na verdade, um movimento cultural de intelectuais de África e das Antilhas que se encontram em Paris nos anos 30 do século passado e que vão formular algumas ideias a respeito do que seriam o ocidentalismo e o orientalismo na perspectiva africana, nos valores africanos. Enfim, um modo africano de ser por meio de várias linguagens (SILVA JUNIOR, 2007, p.69).

A incorporação de valores ancestrais africanos ao movimento negro e, portanto, a definitiva aceitação dos terreiros de candomblé como núcleo representativo dessa cultura ancestral, permitiu tanto a legitimação do movimento na construção da ideia de identidade coletiva como a instrumentalização dos terreiros de candomblé quanto às formas de luta política. Incorporados ao movimento negro, os terreiros de candomblé puderam absorver a experiência de longa data do movimento para, agora, realizar suas próprias reivindicações acerca, principalmente, da manutenção de seu espaço sagrado e do direito de professar livremente a sua fé.

3.3. A IMPORTÂNCIA DO ESTADO PARA A EFETIVAÇÃO DA AGENDA

Trata o presente capítulo de destacar o papel das organizações intergovernamentais e dos movimentos sociais na formação da agenda étnica, principalmente a partir da Conferência de Durban. Entretanto, é por meio do Estado que essa agenda se configura e é traduzida em ações na prática.

Com a globalização, alguns autores passaram a defender a ideia de definhamento do Estado e de uma nova desordem mundial (BAUMAN, 1999); porém, é certo que os processos da globalização não foram capazes de eliminar os Estados do cenário da política internacional, mas sim, mitigar o princípio da soberania a partir do momento em que promoveram o surgimento de outros atores nesse cenário. Assim, em linhas gerais, outros autores defendem a importância do Estado enquanto ator das relações internacionais, mesmo diante de uma perspectiva multidimensional dos processos globais, que incluem forças e processos político-militares, econômicos e culturais.

Nesse sentido, Linda Weiss (1997) defende a adaptabilidade dos Estados, a sua capacidade diferencial, bem como a importância reforçada do poder do Estado no novo ambiente internacional. Tratando basicamente da globalização econômica, a autora procurou desconstruir a ideia de que os fluxos transnacionais acabaram com as economias nacionais; em que pese entender que os mercados de capitais são o que mais dá vida ao sentido de globalização. Aliás, o próprio reconhecimento dos mercados de capitais como processo globalizador pode ser utilizado para reforçar o pensamento trazido pela autora a respeito da importância do Estado em um novo ambiente, senão vejamos. A última crise financeira que repercutiu em todo mundo trouxe à tona a importância do Estado enquanto regulador do mercado e provedor de soluções em momentos de crise. Nesse caso, haveria outro ator com capacidade normativa e financeira para prover soluções em âmbito internacional e nacional? A realidade tem mostrado que não, conforme defendem os autores.

Como informa Therborn (2001, p.137), “o Estado-Nação atual tem uma grande capacidade de alocação e redistribuição de recursos, e controla diretamente de um a dois terços de todo o PIB da maioria dos países desenvolvidos”. Assim, segundo o autor, mesmo considerando a maior volatilidade dos mercados financeiros globais e, conseqüente, aumento da imprevisibilidade, os Estados estão mais bem equipados com recursos financeiros, competência administrativa e especialização em termos de políticas.

Importante ponderação faz Milton Santos (2005) sobre o papel do Estado:

Com a globalização, o que temos é um território nacional da economia internacional, isto é, o território continua existindo, as normas públicas que o regem são da alçada nacional, ainda que as forças mais ativas do seu dinamismo atual tenham origem externa. Em outras palavras, a contradição entre o externo e o interno aumentou. Todavia, é o Estado nacional, em última análise, que detém o monopólio das normas, sem as quais os poderosos fatores externos perdem eficácia. Sem dúvida, a noção de soberania teve de ser revista, face aos sistemas transgressores de âmbito planetário, cujo exercício violento acentua a porosidade das fronteiras (SANTOS, 2005, p.76-77).

É inegável que, em uma realidade globalizada, a emergência de novos atores no cenário internacional acabou por tensionar as relações no âmbito interno. Tem-se que a globalização permitiu um olhar mais atento para a questão da desigualdade e, dessa forma, uma maior preocupação de como a sociedade é estruturada, o que seria mais propício à mobilização dos desfavorecidos e ao conflito social (THERBORN, 2001). Importante observação faz Velasco e Cruz (2004) sobre o papel das organizações intergovernamentais, as quais

teriam supridos déficits, suplementado os Estados e as forças do mercado no desempenho de três ‘tarefas’ básicas: 1) promover a indústria através da expansão dos mercados internacionais; 2) satisfazer/compensar potenciais oponentes das novas indústrias; e 3) manter o equilíbrio estável do poder militar (VELASCO; CRUZ, 2004, p.21).

Em razão do surgimento desses novos atores é que Bedin (2001) chamou atenção para o fato de o Estado assumir novas funções – de auxílio à formação de blocos econômicos regionais e de fomento – e, também, adquirir de um novo estatuto – dotado de soberania e autonomia relativas, que foram fragilizadas pelo aumento das interconexões globais. Nesse sentido, mesmo tendo o monopólio das normas, conforme observa Santos (2005), na elaboração de suas leis “os Estados nacionais acabam sendo obrigados a levar em conta o contexto econômico-financeiro internacional, para saber o que podem regular e quais de suas normas serão efetivamente respeitadas (nesse novo contexto mundial)” (FARIA, 1994 *apud* BEDIN, 2001).

Considerando o papel do Estado contemporâneo e a emergência de novos atores, a construção de uma agenda étnica no plano interno é fortemente influenciada por variados discursos. Cumpre ao Estado consensuar esses discursos para, primeiramente, assumir uma posição nos planos interno e internacional e, depois, formular políticas públicas que reflitam essa agenda. No caso brasileiro, como veremos no terceiro capítulo, a formulação e execução

de políticas contam cada vez mais com a colaboração de diferentes estratos sociais e apontam uma importante adesão à Conferência de Durban.

4. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA TERREIROS DE CANDOMBLÉ: ELAS EXISTEM?

Uma vez posta a agenda étnica configurada na Conferência de Durban e consensuada no âmbito interno de cada Estado, cumpre verificar como essa agenda se reflete em ações práticas que repercutam em melhorias para as vítimas de racismo e intolerâncias correlatas e combata a sua ocorrência. Para tanto, importa-nos, primeiramente, refletir sobre as formulações teóricas que delimitam o que se entende por política pública e seus modelos de análise.

Heidemann (2009) associa o surgimento das políticas públicas, como são entendidas hoje, com o período entre as duas guerras, quando o Estado e o mercado passaram a promover em conjunto o desenvolvimento das sociedades. Essa ação política dos governos acabou por se expressar de duas formas:

(1) como ação reguladora, pela criação de leis que imprimiam direcionamentos específicos de ordem política às iniciativas econômicas; e (2) pela participação direta do Estado na economia, com função empresarial, como, por exemplo, na criação e na administração de empresas estatais (HEIDEMANN, 2009, p.25).

A partir da assimilação da ideia mais integralizadora e abrangente de desenvolvimento, outras preocupações puderam ser levadas em conta, como educação, saúde, cultura, meio ambiente. Assim, o esgotamento do sistema econômico e a emergência de novos valores, a partir da segunda metade do século XX permitiram a formulação de “uma política de desenvolvimento sensível às possibilidades e aos interesses primordiais da humanidade em geral e de cada povo ou nação em particular” (HEIDEMANN, 2009, p.27).

Ainda, sobre a ontologia da política pública enquanto área de conhecimento, Souza (2006) destaca que seu desenvolvimento ocorre, principalmente, nos Estados Unidos, a partir do momento em que a análise deixa de ser centrada no papel do Estado e passa a enfatizar os estudos sobre a ação dos governos.

Considerando sua atual imbricação com a noção de desenvolvimento, o conceito de política pública tem sido objeto de análise de diversos autores. Celina Souza (2006), em sua revisão de literatura, aponta alguns conceitos sobre o tema:

Não existe uma única, nem melhor definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz (2006, p.24).

Heidemann (2009) também traz sua compilação de conceitos:

Para David Easton, a política pública significa “a alocação oficial de valores para toda a sociedade” (1953, p.129). Já H. Laswell e A. Kaplan definem política como “um programa projetado com metas, valores e práticas”(1970, p.71). E.C. Friedrich garante que “é essencial ao conceito de política que contenha uma meta, objetivo ou propósito” (1963, p.70).

Outra forma de definir política pública é desdobrar esta noção geral em suas partes constitutivas. O cientista político C.O. Jones (1977, p.4), por exemplo, propõe que se considere a distinção entre as várias propostas políticas (meios especificados para atingir metas), os programas (meios autorizados para atingir metas), as decisões (ações específicas assumidas para implementar as metas) e os efeitos (os impactos mensuráveis dos programas).

De acordo com H. Eulau e K. Prewitt, “define-se a política como uma ‘decisão existente’, caracterizada por consistência e repetitividade comportamental tanto de quem a formula quanto de quem a cumpre” (1973, p.465) (HEIDEMANN, 2009, p...).

Interessante análise faz Bruno Jobert sobre a definição de política pública. Para Jobert (2004), a política pública pode ser definida por sua função de manutenção da coesão social, estando as bases de sua formulação em uma teoria do Estado em ação e nos processos de integração do sistema e integração social que envolvem, respectivamente, regulação e legitimação. Nesse sentido, os mecanismos de integração pelos quais os sistemas mantêm seus limites e articulação das suas unidades componentes frente às pressões do meio ambiente são regulados por um conjunto de processos que apontam como compatibilizar as ações de diferentes unidades que compõe o sistema. De outra forma, a legitimação é traduzida como o conjunto de processos que assegura a manutenção da identidade social, tal como vivida por sujeitos capazes de julgar e analisar.

Da análise dos conceitos apresentados emergem algumas questões que, para a presente pesquisa, implicarão na verificação da existência efetiva de políticas públicas dirigidas aos terreiros de candomblé. Em que pese alguns elementos serem comuns à maioria das definições – como a decisão governamental sobre algo e existência de um propósito a ser atingido -, importa-nos compreender o que diferencia um mero ato governamental de uma

política pública. Considerando que todo ato governamental deve ser lastreado por uma motivação que o justifique, os elementos comumente utilizados para definir política pública não tem sido capazes de delimitar, satisfatoriamente, a partir de que ação pode-se detectar a existência de uma política pública.

Há os que defendem que o que diferencia a política governamental da política pública é o processo de legitimação pela qual estaria submetida a política, seguindo, em parte, a linha de Jobert, exposta acima. Entende Vanda Sá Barreto⁹, Superintendente da Secretaria da Promoção da Igualdade do Estado da Bahia – SEPRMI, que

[...] poucas políticas nesse país eu poderia denominar de políticas públicas, porque política pública é aquela de formulação, execução e acompanhamento. A sociedade civil tem um espaço definido e condições para funcionar; a mais perfeita dentro dessa ideia, no Brasil, é o PETI [Programa de Erradicação do Trabalho Infantil], que lamentavelmente vem perdendo espaço e foi uma construção feita para que as instâncias de controle social efetivamente funcionassem. O fato do Estado dar ao público um atendimento não é política pública; isso é uma política governamental...então por isso que eu pergunto: Política Pública é pra isso? É uma construção que teria que ser muito diferenciada, tendo espaços coletivos que efetivamente funcionassem, não seja uma mera decoração na co-relação, execução em parte e um acompanhamento efetivo com poder de decisão, por isso que ela é pública....

A defesa da ideia de que uma política pública deve ser concebida e legitimada a partir do espaço coletivo da sociedade civil implica no entendimento de que os representantes políticos não são “legítimos” por si sós para formular e implementar essas políticas. Tal entendimento leva às últimas consequências a necessidade da participação-cidadã no seio das instâncias governamentais, o que nos remete a outras questões, tais como os instrumentos de efetivação dessa participação, da representatividade da sociedade civil e da consequente manipulação e cooptação da população menos empoderada. Assim, o aumento da participação da sociedade civil como forma de fortalecimento da democracia traz consigo as relações de poder que estão subjacentes às relações entre Estado, mercado e sociedade, constituindo-se, ainda, em um desafio a ser resolvido pela teoria política contemporânea (TEIXEIRA, 2002).

Ao considerar os limites da definição de política pública a partir da legitimação da sociedade civil, tendemos a aderir a uma formulação teórica que, além de levar em conta sua natureza institucional/formal, seu caráter decisório e o estabelecimento de um propósito relevante a ser atingido, analise, também, a sua repetitividade comportamental ou se a ação por si só é capaz de atingir o objetivo para a qual foi proposta. Aqui, cumpre esclarecer que o

⁹ Entrevista realizada pela autora em 03/09/2010.

adjetivo ‘pública’ refere-se não somente à autoridade da qual emana o ato, mas justamente ao propósito para o qual o ato se destina, ou seja, a política voltada para o interesse público, o bem comum.

Diferentemente da análise conceitual de política pública, a maior parte da literatura preocupa-se em formular seus modelos de análise, focalizando aspectos distintos da vida política e que podem ser utilizados, isolados ou conjuntamente, para explicar políticas públicas específicas (DYE, 2009).

Dye (2009) e Souza (2006) apresentam os seguintes modelos de análise de políticas públicas mais comumente observados na literatura:

a) modelo institucional: preconiza que as instituições governamentais estabelecem, implementam e fazem cumprir as políticas públicas, conferindo-lhes legitimidade, universalidade e força coercitiva, tendo, portanto, uma perspectiva limitada às instituições governamentais;

b) modelo de processo: a visualização do processo político como uma série de atividades políticas permite estudar como as decisões são tomadas; entretanto, excluem da sua análise a substância dessas políticas;

c) modelo de grupo: entende que a interação entre grupos é o fato mais importante da política, sendo essa política o equilíbrio alcançado na luta entre grupos;

d) modelo de elite: cujo entendimento das políticas públicas traduzem as preferências das elites, as quais partilham de um consenso sobre as normas fundamentais que sustentam o sistema social;

e) modelo de escolha racional: preconiza que os tomadores de decisão devem optar, dentre as opções políticas, por aquela que produza maior benefícios em relação aos seus custos;

f) modelo incremental: entende a política pública como a continuação das atividades de governos anteriores, com apenas modificações incrementais;

g) modelo da teoria dos jogos: considera que os tomadores de decisão estão envolvidos em escolhas interdependentes, sendo o resultado dependente das escolhas que cada um faça;

h) modelo da opção pública: reflete o entendimento de que o mercado não consegue exercer certas funções e, nesse sentido, o governo deve prover bens públicos que estão fora do âmbito do mercado;

i) modelo sistêmico: concebe as políticas públicas como respostas de um sistema político às formas que o afetam a partir do meio ambiente;

j) modelo do ciclo da política pública: é constituído por estágios, quais sejam: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação de opções, seleção das opções, implementação e avaliação;

l) modelo *garbage can*: entende que escolhas de políticas públicas são feitas como se as alternativas estivessem em uma “lata de lixo”, ou seja, haveriam muitos problemas e poucas soluções;

m) modelo da coalizão de defesa: as políticas públicas deveriam ser concebidas como um conjunto de subsistemas relativamente estáveis que se articulam com os acontecimentos externos, os quais dão os parâmetros para os constrangimentos e os recursos de cada política pública;

n) modelo de equilíbrio interrompido: preconiza que a política se caracteriza por longos períodos de estabilidade, interrompidos por períodos de instabilidade que geram as mudanças nas políticas;

o) e outros modelos influenciados pelo novo gerencialismo público: se caracterizam pela ênfase no ajuste fiscal.

Ainda, Faria (2003) distingue cinco grandes vertentes analíticas das políticas públicas:

a) institucional;

b) a interessada em perceber as formas de atuação e o impacto dos grupos e das redes;

c) as abordagens que dão ênfase aos condicionantes sociais e econômicos no processo de produção das políticas;

d) a teoria da escolha racional;

e) as abordagens que destacam o papel das ideias e do conhecimento.

Na presente pesquisa, parece-nos mais adequada a utilização de dois modelos de análise de políticas públicas – o modelo do ciclo da política pública e o modelo sistêmico, que se complementam e permitem a delimitação da fase da política que interessa a este trabalho e, ao mesmo tempo, a compreensão dos elementos que compõem a política em questão. O ciclo da política pública pode prever as seguintes fases: definição de agenda/decisão; identificação de alternativas; avaliação e seleção de opções; implementação e avaliação (BERCOVICI, 2006; DYE, 2009; KINGDON, 2003; PINTO, 2008; SOUZA, 2006). Entretanto, conforme já

visto nos capítulos anteriores, a ênfase do presente trabalho é dada a definição da agenda étnica das políticas públicas, a partir do atores da arena política e do cenário em que são formuladas.

Estudo seminal realizado por Kingdon (2003) esclarece o que pode ser entendido por agenda:

The agenda, as I conceive of it, is the list of subjects or problems to which governmental officials, and people outside of government closely associated with those officials, are paying some serious attention at any given time. Within the general domain of transportation, for instance, the Secretary of Transportation and the members of the congressional committees of jurisdiction could be considering, at any given time, a range of problems like the cost of mass transit construction, the deterioration of highway surfaces, the inefficiencies produced by economic regulation of the airlines, and tanker spills in the ports of the country. Out of the set of all conceivable subjects or problems to which officials could be paying attention, they do in fact seriously attend to some rather than others. So the agenda-setting process narrows this set of conceivable subjects to the set that actually becomes the focus of attention. We want to understand not only why the agenda is composed as it is at any one point in time, but how and why it changes from one time to another (KINGDON, 2003, p.3).

Nesse estudo, Kingdon (2003) parte do seguinte questionamento para construção do seu modelo: o que faz com que pessoas de dentro e fora do governo tratem, em qualquer tempo, de alguns objetos e não de outros? Para o autor, duas categorias de fatores podem afetar a configuração da agenda e do caderno de especificações de alternativas: a) os participantes que estão ativos; e b) os processos pelos quais os itens da agenda e alternativas entram em destaque. Quanto aos participantes, o autor considera tanto a influência dos que estão dentro do governo (Presidente, congressistas, burocratas, etc) quanto dos que estão fora (mídia, grupos de interesse, partidos políticos, público em geral), estando a participação dos mesmos classificada segundo sua visibilidade. Os grupos de maior visibilidade – *visible participants* -, como o presidente, o alto escalão do governo, alguns congressistas, membros de partido, afetariam a definição da agenda propriamente, enquanto os grupos ocultos – *hidden participants* -, afetariam as alternativas a serem implantadas.

No que se refere aos processos de definição da agenda e especificação das alternativas, aponta Kingdon (2003) três tipos de processos merecedores de análise: a) os problemas prementes do sistema, que podem ser sinalizados por uma crise ou evento de destaque; b) a proposição de políticas (*policies*), como resultado de um processo de acumulação gradual de conhecimento e de perspectivas entre especialistas da área; e c) os eventos políticos (*politics*), como “as oscilações de humor nacional”, os caprichos da opinião

pública, os resultados das eleições, as mudanças de administração e as negociações no Congresso.

Each of the three processes – problem recognition, generation of policy proposals, and political events – can serve as an impetus or as a constraint. As an impetus, items are promoted to higher agenda prominence, as when a new administration makes possible the emergence of a new battery of proposals. As a constraint, items are prevented from rising on the agenda, as when a budget constraint operates to rule out the emergence of items that are perceived as being too costly. Some items may not rise on the agenda because of the financial cost, the lack of acceptance by the public, the opposition of powerful interests, or simply because they are less pressing than other items in the competition for attention (KINGDON, 2003, p.18).

Outro modelo de análise que consideramos adequado ao estudo da formação da agenda étnica e à inserção de políticas para terreiros de candomblé, e que, por sua vez complementa o modelo acima proposto, é o modelo sistêmico, o qual retrata as políticas públicas como um produto do sistema político, sendo que este “implica um conjunto identificável de instituições e atividades na sociedade, que funcionam no sentido de transformar demandas em decisões oficiais, com o apoio indispensável da sociedade” (DYE, 2009, p.125). Assim, as forças geradas no meio ambiente e que afetam o sistema político são consideradas *inputs* ou entradas, enquanto as alocações oficiais de valores do sistema político, ou seja, a política pública propriamente, são os *outputs* ou saídas (DYE, 2009).

Assim, a partir dos modelos de análise escolhidos e do contexto já exposto nos capítulos antecedentes, tem-se que o consenso sobre a emergência de uma agenda étnica brasileira foi construído entre os participantes de dentro do governo (presidente, congressistas, burocratas, partidos) e de fora do governo (no caso particular da agenda étnica, os movimentos sociais – representantes de terreiros de candomblé, movimento negro, etc – e as organizações internacionais). No entanto, o estabelecimento da agenda é uma tarefa do governo e que tem contado com a colaboração dos outros participantes na construção de alternativas. Paralelamente, a decisão de colocar a agenda étnica na ordem do dia foi decisivamente influenciada por: a) uma série de eventos que culminou na necessidade de tratamento da temática – efeitos da globalização, fim do apartheid, “limpezas” étnicas dos Bálcãs e Ruanda, Conferência de Durban – e, no âmbito local, alguns atos de intolerância religiosa contra os terreiros de candomblé (problemas); b) o desenvolvimento da teoria das políticas de reconhecimento, que traz em seu bojo as ideias da diferença e de uma convivência multicultural (*policies*); e c) abertura política para a discussão da temática, ocasionada tanto pela necessidade de colocação do Estado brasileiro em uma situação privilegiada no cenário internacional, com a postura protagônica no que se refere ao tema, como em decorrência de

mudanças políticas no plano interno, com a maior aproximação e diálogo entre os governos e os movimentos sociais, bem como eleição de parlamentares oriundos desses movimentos (*politics*).

4.1. ANÁLISE DE TRÊS AÇÕES GOVERNAMENTAIS

A partir da análise da formação de uma agenda étnica brasileira, buscaremos exemplificar como essa agenda é traduzida em ações especialmente voltadas para terreiros de candomblé e se tais ações nos permitem apontar a existência de uma política pública. Para tanto, escolhemos três eventos exemplificativos que comprovam a existência dessa agenda e permitem verificar as variáveis que a afetam, tanto nos níveis federal, estadual e municipal, quais sejam:

- A criação das secretarias de reparação, que permitirá a análise sob a perspectiva dos três níveis de governo, tendo em vista a criação das mesmas nas três esferas.
- a execução do “projeto de reforma dos terreiros”, cuja criação é fruto de convênio entre a Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano e a Associação Cultural de Preservação do Patrimônio Bantu – ACBANTU;
- o mapeamento dos terreiros, realizada a partir de convênio celebrado entre a Secretaria Municipal de Habitação, Secretaria Municipal da Reparação e o Centro de Estudos Afro-Orientais –CEAO/UFBA.

Antes de adentrarmos na análise dessas ações governamentais, é importante ressaltar que um arcabouço normativo vem tratando da questão desde a década de 1950, dando base para todas as ações dirigidas ao combate do racismo, discriminação e intolerância. A primeira dessas normas foi a Lei nº 1.390/51, chamada de Lei Afonso Arinos, que consistia, basicamente, na criminalização da discriminação racial; posteriormente, com o impulso dado pelas inovações da Constituição Federal de 1988, é aprovada a Lei nº 7.716/89 – a Lei Caó, que tipifica mais detalhadamente os atos motivados pelo preconceito de cor e raça e define sua inafiançabilidade e imprescritibilidade, e a Lei nº 9.459/97 – a Lei Paim, que altera a lei anterior, incluindo outros crimes e o enquadramento da injúria a partir dos elementos raça, cor, etnia, religião ou origem (SILVA, 2009). Mais recentemente, é emblemática a aprovação da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais,

por meio do Decreto nº 6.040/07 e da Lei nº 12.288/10, o chamado Estatuto da Igualdade Racial, que visam a orientar as ações para reconhecimento dos direitos coletivos e individuais da população negra.

4.1.1. A criação das secretarias de reparação

O surgimento das chamadas secretarias da reparação remonta ao início da primeira década do século XXI, com a criação de um grupo de trabalho inter-ministerial pela valorização da população negra, por meio de decreto do então Presidente Fernando Henrique Cardoso, em 20 de novembro de 1995. A criação desse grupo, que tinha por incumbência a propositura de ações integradas de combate à discriminação racial e à recomendação de políticas públicas de consolidação da cidadania negra, demonstra que, antes mesmo da realização da Conferência de Durban, a pressão por um reconhecimento diferenciado da população negra já existia no seio do governo (JACCOUD, 2009; THEODORO, 2008).

É a partir da criação da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial - SEPPPIR, em 23 de maio de 2003, que é alavancada a criação de outras secretarias em níveis estadual e municipal. Observa-se que a criação da SEPPPIR já fora favorecida pelos efeitos pós-Durban e pela mudança na política interna brasileira, com a eleição de Luís Inácio Lula da Silva para Presidência da República. Como analisado no segundo capítulo, a Conferência de Durban acabou por representar uma necessidade de re colocação dos países em desenvolvimento na nova ordem internacional do pós-Guerra Fria e, nesse sentido, o governo brasileiro assumiu uma posição de vanguarda na execução do plano de ação do qual foi signatário o Estado brasileiro.

Assim, para coordenar as ações orientadas pelo Plano de Ação da Conferência de Durban, a SEPPPIR foi criada com os seguintes objetivos: a) promover a igualdade e a proteção dos direitos de indivíduos e grupos raciais e étnicos afetados pela discriminação e demais formas de intolerância, com ênfase na população negra; b) acompanhar e coordenar políticas de diferentes ministérios e outros órgãos do Governo Brasileiro para a promoção da igualdade racial; c) articular, promover e acompanhar a execução de diversos programas de cooperação com organismos públicos e privados, nacionais e internacionais; d) promover e acompanhar o cumprimento de acordos e convenções internacionais assinados pelo Brasil, que digam respeito à promoção da igualdade e combate à discriminação racial ou étnica; e) e auxiliar o Ministério das Relações Exteriores nas políticas internacionais, no que se refere à

aproximação de nações do Continente Africano. Para atuação conjunta com a SEPPIR, também, foram criados o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial – CNPIR¹⁰ e, posteriormente, o Fórum Intergovernamental de Igualdade Racial¹¹.

Na esteira da criação da SEPPIR, o governo municipal de Salvador, na gestão de Antônio Imbassahy, também concebe a Secretaria Municipal da Reparação – SEMUR, em 18 de dezembro de 2003. A SEMUR é criada com a finalidade de promover a equidade, a igualdade racial, de gênero, a eliminação da xenofobia e intolerância religiosa, por meio de políticas, articulações e ações, junto a instituições públicas, privadas e da sociedade civil. Em 28 de dezembro de 2006, no governo de Jacques Wagner, é criada a Secretaria Estadual de Promoção da Igualdade Racial – SEPRMI. Diferentemente das secretarias federal e municipal, a SEPRMI não é acompanhada da criação de uma secretaria equivalente para o tratamento da temática das mulheres, incluindo, mais enfaticamente, em sua pauta de atuação a questão de gênero. Assim, a SEPRMI tem por objetivo planejar e executar políticas de promoção da igualdade racial e proteção dos direitos de indivíduos e grupos étnicos atingidos pela discriminação e demais formas de intolerância, bem como planejar e executar as políticas públicas de caráter transversal para as mulheres.

	Esfera governamental	Data de criação	Linhas de ação (programas, projetos e ações)
Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – SEPPIR	Federal	23 de maio de 2003 (Lei nº10.678)	A Cor da Cultura
			Programa Brasil Quilombola
			Plano Setorial de Qualificação do Trabalho Doméstico Cidadão
			Saúde da População Negra
			Dia Nacional do Samba
			Plano Nacional de Implantação da Lei nº10.639
			Plano Setorial de Qualificação Afro-descendente
			Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica
			Plano de Ação conjunta Brasil-EUA
Secretaria de Promoção da Igualdade Racial - SEPRMI	Estadual	28 de dezembro de 2006 (Lei Estadual nº10.549)	Pacto de Enfrentamento à Violência contra a Mulher
			Fórum de Gestores
			Novembro Negro
			Março Mulher

¹⁰ O Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial é composto por 22 órgãos do Poder Público Federal, 19 entidades da sociedade civil, escolhidas por meio de edital público e por três notáveis indicados pela SEPPIR.

¹¹ A criação do Fórum Intergovernamental de Igualdade Racial teve por objetivo a promoção de ação continuada no combate às desigualdades raciais, principalmente a incorporação da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial, a partir de ações dos governos federal, estaduais, municipais e da sociedade civil. Ressalte-se que, dentre as vantagens de adesão ao Fórum por Estados e Municípios, está a prioridade de alocação de recursos oriundos dos programas desenvolvidos pela SEPPIR e os ministérios parceiros.

Secretaria Municipal da Reparação - SEMUR	Municipal (Município de Salvador)	18 de dezembro de 2003 (Lei Municipal nº6.452)	Semur nos Bairros
			Programa de Combate ao Racismo Institucional
			Feira de Empreendedores Afro-descendentes
			Observatório Racial
			Selo da Diversidade

QUADRO 5 – Dados sobre as secretarias de reparação

Fonte: elaboração própria

Uma análise inicial do surgimento das secretarias voltadas para a questão étnica/racial revela certa fragilidade dos seus respectivos desenhos institucionais, principalmente no que se refere à utilização do termo ‘igualdade’ e às questões ligadas à desigualdade. Conforme visto no primeiro capítulo, a ideia de igualdade, em que pese ter origem mais longínqua, é comumente associada às políticas de redistribuição, cujo objetivo versa sobre o alcance da igualdade social por meio da redistribuição dos recursos materiais, diferentemente da ideia da diferença e das políticas de reconhecimento. Aqui, não estamos defendendo o antagonismo entre esses termos, mas alertando que o uso destes isoladamente pode levar a interpretações equivocadas. Diante de reivindicações de grupos identitários específicos, como da população negra ou dos terreiros de candomblé, é possível falar-se em igualdade racial? A questão aqui tratada não é reconhecer a diferença desses grupos para lhes possibilitar igualdade de condições de participação na sociedade?

A utilização do termo ‘igualdade racial’ não parece revelar claramente a linha de atuação institucional, se econômica, cultural, política ou mesmo a mescla de todas essas dimensões. Nesse sentido, é revelador o depoimento da Superintendente de Promoção da Igualdade Racial da SEPRMI, Vanda Sá Barreto¹², sobre a criação da secretaria:

[...] Você imagina o que é você entrar numa estrutura de uma administração e conceber que você tem que colocar para funcionar uma Secretaria; criar uma Secretaria em que antes não existia, em termos concretos, uma reflexão sobre qual é sua pauta mínima. Havia um grande debate a nível nacional, a partir de 2003, com a SEPIR, no qual havia muita variação no olhar sobre essa unidade - a SEPIR. Havia uma tendência, uma corrente muito grande, que não deveriam existir núcleos setoriais pra garantir a chamada transversalidade; se a criação da secretaria deveria estar a nível de Ministério...[...].

Considerando que, comumente, as secretarias são criadas sem uma reflexão precedente, principalmente a partir da definição de uma linha teórica, as agendas fortemente influenciadas pela atuação dos movimentos sociais tem resultado em secretarias que refletem

¹² Entrevista realizada pela autora em 03/09/2010.

o discurso desses movimentos. Tal fato é bastante sintomático nos governos dos chamados partidos de esquerda, quando grande quantitativo de militantes de movimentos sociais passaram a ingressar na estrutura burocrática do Estado.

Importante observar que, a partir do discurso propagado pelos movimentos sociais dentro das secretarias de “igualdade racial”, a questão dos terreiros de candomblé entra na pauta governamental. Como já analisado em momento anterior, a defesa dos terreiros de candomblé como expressão maior da cultura de origem africana ganha fôlego a partir da década de 1980, e suas reivindicações por reconhecimento ressoam dentro dos movimentos sociais, principalmente do movimento negro. Entretanto, em que pese a aderência de suas reivindicações à agenda pública, a criação dessas secretarias não se traduziu em programas ou projetos especificamente voltados para esse grupo. Uma breve análise dos dados disponibilizados pelas referidas secretarias demonstra a inexistência de qualquer programa ou ação continuada voltada para os terreiros de candomblé, mas, sim, uma tímida menção sobre o mapeamento das comunidades de terreiros, na linha de defesa da liberdade religiosa da SEPROMI, e sobre o projeto de revitalização dos territórios culturais de matrizes africanas, a ser realizado por meio de convênio entre a Fundação Cultural Palmares, a Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano e a SEMUR. Ademais, é frequente haver somente o apoio e a alocação de recursos em ações pontuais promovidas pelos terreiros, como explicita o Secretário Municipal da Reparação Ailton Ferreira¹³ e a Superintendente de Promoção da Igualdade Racial Vanda Sá Barreto:

O CEN [Coletivo de Entidades Negras] atua, faz caminhadas. Tem a REMA - Rede de Entidades do Subúrbio, que é lá do nosso amigo Valdo Lumumba, que reúne vários terreiros e fazem caminhadas no subúrbio[...] eu participei, nós ajudamos. Vem se discutindo, reivindicando saúde, segurança pública, fim da violência. Tem a rede, também, do Engenho Velho da Federação, que junta a Roda Baiana Terreiro do Cobre, Tanuri Junçara, o Terreiro do Bogum. Uns quatro ou cinco terreiros fazem caminhadas, também importantes, pela vida, pela liberdade, pela liberdade de crença, contra a violência, contra o extermínio da juventude negra [...] (Ailton Ferreira)

Nós estamos agora com uma ação relacionada a essa questão dos objetos sagrados que estão ainda sobre proteção da SSP [Secretaria de Segurança Pública]. Então, a Secretaria entrou na questão lá do culto dos terreiros. Eles vem aqui [...] nós entramos com uma ação de articulação pra poder garantir essas coisas de direito e estamos montando uma rede, contribuindo para montagem de uma rede que não conseguimos deslançar, e essa é uma coisa que a gente sai do governo, ainda desse primeiro governo, com uma pena de não ter viabilizado, que é uma rede contra violência e intolerância religiosa, cuja ideia é articular, criar condições para que as organizações que fazem isso de uma forma individualizada, possam fazer isso articulando com Ouvidoria [...] (Vanda Sá Barreto)

¹³ Entrevista realizada pela autora em 29/11/2010.

Ressalte-se que, no que se refere ao apoio a ações em terreiros de candomblé, tanto a SEPPIR como a SEPRMI tem aberto editais para apoio a projetos de menor vulto. Entretanto, para acessar os recursos oriundos desses editais, os terreiros devem se institucionalizar, por meio do registro de associações representativas, realização de cadastros em órgãos públicos e regularização da situação fiscal da entidade, o que impede o acesso de muitos desses terreiros dado o alto grau de informalidade, escassez de recursos para a formalização, pouca escolaridade para acompanhamento do trâmite burocrático, etc.

Da mesma forma que a falta de institucionalização impede o acesso a recursos públicos, o reconhecimento de direitos junto às instâncias públicas também é extremamente dificultado. Tome-se como exemplo a questão da imunidade tributária concedida pela Constituição Federal de 1988 a templos de qualquer culto, cuja análise de reconhecimento ocorre na estrutura de outra secretaria da esfera municipal e que demanda dos terreiros, além da institucionalização, o conhecimento da legislação e a apresentação de documentação comprobatória da propriedade da área onde se situam os terreiros, inexistente na maioria deles. Nesses casos, assume a SEMUR, particularmente, papel de articulador de interesses, esclarecendo direitos e facilitando os trâmites burocráticos junto às outras instâncias públicas.

O papel de articulação das demandas dos terreiros acaba se sobressaindo ao invés do papel de elaboração de políticas no seio das secretarias. Essas secretarias articulam movimentos sociais, associações, comunidades e instâncias públicas para, mais do que realizar intervenções, promover discussões e disseminar as bandeiras de luta contra a discriminação. Cabe aos terreiros de candomblé avaliar se a existência de uma secretaria para intermediar as relações entre estes e outras instâncias governamentais representa apenas mais uma etapa a ser superada na hierarquia burocrática ou se responde, satisfatoriamente, às suas demandas. Caso a resposta seja negativa para a segunda assertiva, faz-se necessária uma avaliação sobre o real papel dessas secretarias no que se refere aos terreiros de candomblé - seria a criação dessas secretarias o reconhecimento da incapacidade da burocracia "tradicional" em tratar diretamente com os terreiros dada suas particularidades históricas? O que leva à uma outra questão: deve a lógica da oralidade/informalidade dos terreiros de candomblé ser substituída pela institucionalização de forma a permitir o acesso direto à burocracia "tradicional" e ao recebimento de tratamento equânime das instâncias públicas?

4.1.2. O projeto de revitalização de territórios culturais de matrizes africanas

O projeto de revitalização de territórios culturais de matrizes africanas foi concebido pela Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano, resultando na assinatura do Convênio nº 08/2009, com a Associação Cultural de Preservação do Patrimônio Bantu – ACBANTU, para sua execução. O referido convênio tem por objetivo a execução de obras de reforma, ampliação e reparos gerais em 53 territórios culturais de matrizes africanas, a fim de valorizar, fortalecer e preservar o patrimônio cultural afro-brasileiro.

Para a execução do convênio foi disponibilizado o valor total de R\$ 2.435.540,07 (dois milhões, quatrocentos e trinta e cinco mil, quinhentos e quarenta reais e sete centavos), recursos estes totalmente oriundos da receita estadual e cuja liberação dar-se-á em seis parcelas ao longo do período de 18 meses. Nota-se que o valor integral será transferido para a ACBANTU, que será responsável por toda a execução do Convênio, tendo, dentre outros, os seguintes deveres:

CLÁUSULA SEGUNDA – DO VALOR DO CONVÊNIO E DA CLASSIFICAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

[...]

PARÁGRAFO TERCEIRO – A ACBANTU, responsabilizar-se-á pelo cumprimento dos objetivos, metas e cronograma de execução das ações, conforme proposta aprovada pela SEDUR/SUCAB, cabendo-lhe o gerenciamento dos recursos financeiros, indissociavelmente vinculados ao objeto deste Convênio.

CLÁUSULA QUARTA – DAS OBRIGAÇÕES

Além dos compromissos a que se submetem, por força deste Convênio, as partes se comprometem a:

II – ACBANTU

- a) abrir conta corrente específica no Banco, para movimentação dos recursos provenientes deste Convênio;
- b) executar as ações previstas no Plano de Trabalho;
- c) encaminhar à SEDUR as planilhas de custos, com base nos preços da SUCAB, para aquiescência prévia;
- d) apresentar Plano de Trabalho devidamente assinado com os respectivos cronogramas físico-financeiro e orçamentário;
- e) apresentar comprovante quitado das obrigações junto aos Órgãos da Administração Pública Estadual;
- f) designar um Técnico responsável para acompanhamento das atividades constantes do Plano de Trabalho;
- g) apresentar laudo técnico na fiscalização de cada etapa prevista no Plano de Trabalho;
- h) prestar contas de cada parcela recebida, através de relatórios quantitativos e qualitativos, circunstanciados da execução das ações previstas na programação do cronograma físico-financeiro, estabelecendo comparação entre as metas previstas e alcançadas, que deverá ser atestada pela SEDUR/SUCAB, através de documento de avaliação de resultados, a fim de que liberação da parcela subsequente;
- i) aplicar os recursos exclusivamente no objeto deste Convênio, incluindo também os rendimentos decorrentes da aplicação no mercado financeiro que devem ser depositados na conta específica do mesmo, conforme Seção XII, Art.39, Parágrafo

4º da Resolução regimental nº 012, de 04 de março de 1993, do Tribunal de Contas do Estado, a Lei nº 8.666/93 e Art.180 da Lei nº 9.433/05;

j) fazer constar na divulgação através de quaisquer meios de comunicação, inclusive impressos, cartazes, painéis, faixas, etc. a seguinte expressão: “Esta obra conta com o apoio do GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA, através da SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO – SEDUR/SUCAB”;

k) proceder às contratações na forma estabelecida pelas regras gerais constantes da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993 – Estatuto das Licitações e Contratos da Administração Pública e da Lei nº 9.433/05 – Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos do Estado da Bahia, para as despesas realizadas com o recurso do Estado;

l) assumir por sua conta e risco as despesas referentes às taxas bancárias, multas, juros ou correção monetária, bem como as despesas referentes atrasos nos pagamentos;

m) assumir, sob sua única e exclusiva responsabilidade os encargos tributários, trabalhista e previdenciários de todo o pessoal utilizado na execução do objeto deste Convênio, inexistindo qualquer vínculo empregatício ou relação de trabalho com o Estado da Bahia/SEDUR.

A lista de obrigações é ilustrativa do grau de responsabilidade que é atribuída pelo Estado a um ente particular, no caso a organização não-governamental ACBANTU. O grande vulto da ação a ser executada nos permite indagar que instituição é essa e qual as razões que levaram à sua escolha na substituição do ente governamental.

A ACBANTU é uma associação sem fins lucrativos, criada em 08 de dezembro de 2000, que objetiva a união do povo afrodescendente, contribuindo para o resgate das suas tradições, promovendo e incentivando ações culturais que visem à defesa e promoção da cidadania nas áreas de educação, saúde, profissionalização, promoção social, segurança alimentar e nutricional, pesquisa de campo, registro histórico, preservação do patrimônio material e imaterial, envolvendo crianças, adolescentes e jovens, mulheres, idosos, portadores de necessidades específicas, portadores de HIV/AIDS, gerando, assim, o bem-estar da coletividade. Conta a instituição com associados representantes de povos e comunidades tradicionais afrodescendentes, como terreiros de diversas etnias, quilombos, grupos de capoeira angola, associações comunitárias, associação dos sambadores e sambadeiras de roda, jongos, congadas, etc.(ACBANTU, 2011).

Em que pese não representar unicamente terreiros de candomblé, a ACBANTU se notabilizou, principalmente, entre os terreiros de nação angola, por suas ações de estudos lingüísticos dos idiomas *Kikoongo* e *Kimbundu*, pela distribuição de cestas básicas entre os terreiros, por meio de convênio celebrado com a Fundação Cultural Palmares, e por sua participação ativa em conselhos, como o Conselho de Segurança Alimentar, e, mais recentemente, a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, defendendo os interesses do povo de candomblé. Tais ações

permitiram que a referida organização desenvolvesse sua capacidade de articulação e mobilização, legitimando-a para reivindicar e executar ações em benefício dos terreiros. Nesse sentido, tais atributos parecem ter sido essenciais para a celebração do convênio, tendo em vista a necessidade de recepcionar as demandas dos terreiros e de selecionar as mais relevantes no universo dos 53 terreiros que receberão a intervenção.

Por outro lado, nota-se que a atribuição de responsabilidades na execução do referido convênio é acompanhada da necessidade de fortalecimento institucional, considerando que, uma vez atuando em substituição do Estado, a organização deve observar a legislação que orienta a burocracia pública. Além de documentar toda a execução do convênio, realizar licitações, produzir relatórios, a organização obriga-se a realizar a fiscalização de um objeto especializado, que é o serviço de engenharia, o que requer conhecimento técnico, da legislação e dos trâmites burocráticos. Ocorre que, de um modo geral, as organizações não-governamentais não estão preparadas para trabalhar nesses termos e, muitas vezes, não contam com assessoria técnica dos entes governamentais para suprir essa deficiência. Ademais, é importante ressaltar que, para algumas organizações, o trabalho nos limites da burocracia pública retira-lhes a dinâmica no trato de algumas questões e a possibilidade de relacionar-se com a informalidade, tão comum entre as populações historicamente invisibilizadas.

No presente caso, a celebração da parceria entre a esfera pública e privada revela, além da abertura dos atuais governos às questões trazidas por outras organizações, a dificuldade do Estado em dialogar, diretamente, com as comunidades de terreiros, para definir suas prioridades e a sua forma de ação. Em que pese os recursos alocados, o Estado não possui a *expertise* para o trato da maioria das questões relacionadas às comunidades tradicionais; e, no caso dos terreiros de candomblé, tal fato é agravado pela perseguição histórica patrocinada pelo poder público desde o final do século XIX, que resultou em um abismo difícil de ser superado pelas partes envolvidas. De qualquer forma, a execução de um projeto que visa à preservação dos terreiros já representa um grande avanço no tratamento da questão e demonstra que a agenda para terreiros está colocada nas esferas públicas, restando às entidades e aos movimentos representativos reivindicar a evolução da agenda.

4.1.3. O projeto de mapeamento de terreiros

Resultado de uma parceria entre a Secretaria Municipal de Habitação, a Secretaria Municipal da Reparação e o Centro de Estudos Afro-Orientais da Universidade Federal da Bahia, com o apoio da ACBANTU, FENACAB, Fundação Cultural Palmares e SEPPIR, o projeto de mapeamento dos terreiros de candomblé de Salvador, segundo a Secretária de Habitação, à época, Ângela Gordilho Souza, teve por objetivo principal “valorizar o patrimônio afro-cultural dos terreiros, de grande influência sociocultural na cidade, e, com a regularização fundiária dos terreiros situados em áreas municipais, viabilizar a implementação de outras políticas públicas” (CENTRO DE ESTUDOS AFRO-ORIENTAIS, 2010). Nesse sentido, dentre as ações apresentadas, parece ser esta a que mais se aproxima da realização de uma política pública.

O projeto previa a realização do trabalho em cinco etapas: 1) elaboração e detalhamento da metodologia a ser utilizada; 2) identificação e informações físico-ambientais e socioeconômicas dos terreiros de candomblé de Salvador; 3) seleção dos terreiros para cadastro físico-fundiário; 4) elaboração de uma proposta preliminar para o programa de regularização fundiária; e 5) publicação dos resultados da pesquisa. Quanto à metodologia, esclarece o coordenador da pesquisa, professor Jocélio Teles dos Santos, que foi priorizada “uma metodologia que resultasse na produção de um conhecimento voltado para a elaboração de políticas públicas” (CENTRO DE ESTUDOS AFRO-ORIENTAIS, 2010). Nesse sentido, a pesquisa parte da definição de terreiro a partir do reconhecimento como tal da liderança e da comunidade onde está localizado, o tempo de existência, registro, bem como da regularidade na estrutura religiosa como ciclo de festejos e número de iniciados.

Considerando o banco de dados fornecido pela ACBANTU e um estudo realizado pelo Grupo Gay da Bahia, em 1998, uma equipe de pesquisadores iniciou a pesquisa de campo em junho de 2006, sendo, posteriormente, incluídos outros terreiros a partir da indicação das lideranças. Identificados 1.410 terreiros de candomblé, foi aplicado um questionário para coleta dos seguintes dados:

[...] 1) identificação e localização do terreiro (nome, endereço, bairro e código do logradouro, região administrativa, código de endereçamento postal e telefone); 2) identificação e caracterização das lideranças religiosas (nome/como é conhecido, sexo, idade, cor, naturalidade, condição migratória, tempo de residência na Região Metropolitana de Salvador, tempo à frente do terreiro, escolaridade, profissão e participação em programas governamentais; 3) caracterização geral do terreiro (nação, nome e nação dos fundadores, descendência, registro em instituições e associações representativas, ano de fundação, se é constituído como sociedade civil,

nome da associação, número de associados, valor das contribuições, origem dos recursos para manutenção do terreiro, número de pessoas e de famílias residentes; 4) aspectos religiosos e da hierarquia (principal entidade, número de filhos/filhas de santo, número de ogãs e tatás, número de equedes e macotas, número de abiãs, número e origem de novos adeptos e número e destino de ex-adeptos; 5) atividades religiosas e comunitárias (ciclo e duração dos festejos, realização de missas e atividades comunitárias; 6) características ambientais (existência e número de matas, fontes, lagos e árvores); 7) características físicas (situação do terreno, regime de propriedade, documentação, número e pagamento de IPTU, regularização da área do terreiro, área do terreiro, variação do tamanho da área do terreiro, ocorrência de conflitos sobre a propriedade, ocorrência de conflitos religiosos, ocorrência de conflitos com a vizinhança, número e tipo de cômodos residenciais e unidades econômicas). (CENTRO DE ESTUDOS AFRO-ORIENTAIS, 2010)

Os resultados da pesquisa foram analisados e disponibilizados em relatório, publicizados por meio de sítio eletrônico, especialmente criado para a divulgação do projeto, pela produção de mídias compactas e pela produção de publicação impressa¹⁴. Nesses meios, é possível acessar informações sobre os terreiros a partir da classificação por nação, regente (orixá) e bairro; e cada terreiro é identificado com o nome, liderança, nação, ano de fundação, endereço completo e telefone, bem como acompanhado da foto da entrada do terreiro e da foto de localização por satélite. Destaca-se o trabalho de geoprocessamento do qual resultaram mapas de localização por: distribuição por nação; por macrorregiões de Salvador; por região administrativa; mapa de distribuição e sistema viário.

A análise do projeto nos permite identificar dois momentos: o mapeamento propriamente e a regularização fundiária. Quanto à primeira etapa, observa-se que a pesquisa foi realizada com grande êxito, disponibilizando informações de toda ordem que podem subsidiar a formulação de políticas públicas. Entretanto, quanto à regularização fundiária, não foi observado o desenrolar inicialmente planejado. Conforme relata a Secretária, à época, Ângela Gordilho Souza, após o levantamento cadastral, planejava-se identificar os terreiros situados em área de propriedade municipal, visando ampliar o Programa Municipal de Regularização Fundiária, que até então só regularizava os imóveis de uso habitacional. Para empreender tal ação, foi desenvolvido um projeto-piloto no bairro do Engenho Velho da Federação, com recursos financeiros do Ministério das Cidades, do qual resultou, além da regularização de alguns terreiros, o desenvolvimento de uma metodologia própria e melhorias nas escadarias e praças do bairro que remetiam à valorização da identidade étnico-cultural existente (CENTRO DE ESTUDOS AFRO-ORIENTAIS, 2010). A realização do projeto-

¹⁴ Para maiores informações sobre o resultado da pesquisa, ver o relatório de Jocélio Teles dos Santos, disponível no site www.terreiros.ceao.ufba.br.

piloto, entretanto, não foi acompanhada da replicação da ação em outros bairros da cidade, o que compromete o resultado do projeto no que se refere à regularização fundiária.

A continuidade de ação de regularização fundiária aproximaria a mesma do que entendemos por política pública. O levantamento dos dados sobre a situação dos terreiros de candomblé no município de Salvador permitiu a realização de um diagnóstico com uma ampla gama de informações que serviriam de base para formulação de políticas públicas direcionadas aos terreiros. Entretanto, a não continuidade das ações acabou por transformar o projeto em apenas mais uma ação, de grande importância é verdade, mas ainda sem o impacto esperado pelas comunidades de candomblé. Seu mérito mais importante é contextualizar os terreiros em pleno século XXI, para que qualquer ação que venha ser executada seja concebida com base na realidade vivida por esse grupo.

4.2. NO CICLO DA POLÍTICA PÚBLICA, A AGENDA É SÓ O COMEÇO.

Retomando a questão que inicia o presente capítulo, observamos que, se considerarmos política pública a partir da sua natureza institucional, seu caráter decisório, existência de um propósito relevante a ser atingido, repetitividade comportamental ou mesmo se a ação por si só é capaz de atingir o objetivo para a qual foi proposta, as ações que apresentamos acima não possuiriam todos esses atributos e, portanto, não poderiam ser denominadas de políticas públicas. Apesar de não lhes atribuir tal qualidade, tanto a criação das secretarias como os projetos de revitalização e de mapeamento dos terreiros de candomblé são bastante significativos para demonstrar a existência da agenda étnica no Brasil.

A agenda, enquanto parte do ciclo da política pública, é uma etapa que precede a observância das demais. Caso não houvesse uma agenda étnica, e nesta inserida a agenda para terreiros de candomblé, não analisaríamos a possibilidade de existência de políticas voltadas para esse grupo específico. Assim, a análise das ações governamentais serve para, além de confirmar a agenda, identificar em que estágio do ciclo encontra-se a política, que só poderá ser assim denominada quando do transcurso de suas etapas – definição da agenda, identificação de alternativas, avaliação e seleção de opções e por fim, a implementação e avaliação das ações.

Observa-se que, no caso dos terreiros de candomblé, a inexistência de programas de caráter continuado em atendimento às demandas por preservação de território e garantia da liberdade religiosa, principalmente, tanto pode representar o estágio incipiente da definição de

alternativas como a própria estagnação do ciclo. A preocupação com a realização de diagnósticos, como a realização de mapeamentos, é bastante sintomática nesse sentido. Como articular alternativas sem conhecer o universo para o qual as ações serão propostas? Conhecer a extensão desse universo parece ser o primeiro passo para identificar essas demandas e propor soluções.

É certo, entretanto, que, dada a limitações de toda ordem do ente governamental, alguns problemas não serão conhecidos tão logo eles aconteçam; a questão está em favorecer a existência de mecanismos que permitam que o diálogo seja possível entre terreiros e órgãos públicos tomadores de decisão. A criação de secretarias da reparação parece intencionar tal propósito, bem como a criação de conselhos e comissões como, a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, mas entraves burocráticos, aliados à própria natureza articuladora e residual dessas instâncias, acabam dificultando uma tomada de decisão a contento.

A observação do conjunto, composto pelos diagnósticos por meio de projetos de mapeamento, institucionalização de instâncias de interlocução e execução de ações pontuais, apontam que a política pública está em seu início, havendo um longo caminho a ser trilhado e, para trilhá-lo, os terreiros interessados devem, cada vez mais, inserir-se na arena política.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A apresentação dos resultados da presente pesquisa nos remete ao objetivo central que inicialmente traçamos, qual seja, a compreensão do processo de formação da agenda para terreiros de candomblé, a partir das contribuições dos movimentos sociais e das organizações internacionais. Para atingir tal objetivo, partimos de um marco que consideramos ser representativo para o avanço da temática – a Conferência de Durban, realizada em 2001 – e do pressuposto de que as ações empreendidas no plano local indicavam a afirmação dessa agenda, como a criação das chamadas secretarias da reparação e o aumento do número de projetos voltados para terreiros de candomblé.

O conjunto dos elementos que obtivemos ao longo da pesquisa demonstrou a necessidade de entrecruzar, a todo tempo, as variadas vertentes que apresentamos ao longo dos três capítulos, dada a interconexão entre teoria, prática e contexto. Nesse sentido, destacamos aqui três desses entrecruzamentos que, longe de exaurir a temática, revelam a necessidade de seu aprofundamento, considerando as questões que acabam por repercutir, principalmente, na ideia de justiça.

O primeiro entrecruzamento que gostaríamos de destacar é o que pode ser feito entre a teoria e a prática. Partimos do entendimento de que para compreender a prática era necessário um lastro teórico a partir do qual se sustentaria o desenvolvimento de uma agenda étnica e, nesse sentido, foi no seio da filosofia política que a reflexão sobre o tema encontrava-se mais avançada. O paradigma do reconhecimento, mais que mera oposição teórica ao paradigma da redistribuição, representa o despertar da teoria para uma dimensão tão cara ao enfrentamento das questões sociais no mundo contemporâneo – a dimensão cultural.

Os estudos de Taylor e Fraser mostraram que a identidade e o respectivo reconhecimento são elementos fundamentais na análise da sociedade contemporânea; entretanto, para além da dimensão cultural, seria necessário considerar outras dimensões para a real observância da igualdade de oportunidades. É a partir desse momento que as divergências entre os teóricos do reconhecimento começam a se delinear e a seguir caminhos, não opostos, mas, complementares.

Conforme apontamos no primeiro capítulo, acreditamos ser a teoria de *status* de Fraser mais adequada para análise das políticas públicas a que nos propomos, considerando-se, principalmente, a quantidade de fatores que corroboram para o racismo e intolerâncias

correlatas. Assim, seguindo o modelo apresentado por Fraser, o entendimento de que as dimensões cultural, econômica e política devem ser consideradas na formulação de políticas públicas fica mais evidente. Em sociedades cada vez mais complexas, o reconhecimento de determinados grupos a partir de sua identidade cultural não é por si só suficiente para retirá-los da situação de vulnerabilidade em que grande parte tem vivido. É necessário responder à questão *Reconhecer para quê?* A política que não considera em seu desenho a necessidade de instrumentos de diminuição de desigualdades econômicas e, da mesma forma, de aumento da participação política está fadada, além de não atingir os objetivos de uma “igualdade racial”, a criar mais conflitos sociais. Ressalte-se que a “racialização” das relações sociais é um perigo que correm as políticas de reconhecimento quando desconsideram a complexidade da vida social em suas diversas dimensões.

Outro entrecruzamento importante para a compreensão do processo de elaboração da agenda étnica é o que trata do cenário e dos diversos discursos dos atores. O ressurgimento da temática é envolto de eventos que influenciam e, ao mesmo tempo, são influenciados pelos discursos dos atores, entre os quais destacamos o da Organização das Nações Unidas e o dos movimentos sociais. Como analisamos ao longo da pesquisa, por meio das entrelinhas de cada discurso desses participantes, é possível apontar algumas respostas, bem como suas contradições.

A ONU, da mesma forma em que reflete a necessidade de construção de uma identidade coletiva por meio da qual os Estados-membros conseguem se identificar como vítimas, resgatando, assim, a identidade coletiva “humanidade” (MESSARI, 2003), é articuladora das demandas entre os Estados. Isso significa que variados interesses devem ser mediados, normalmente sob a égide do princípio da segurança internacional. De outra forma, os movimentos sociais desvinculam-se do Estado no que se refere à percepção das questões sociais, fomentando novas alternativas de enfrentamento e articulando cada vez mais novas formas de participação política.

É justamente na Conferência de Duban que é possibilitado o encontro desses discursos e a criação de um consenso sobre a temática. Ressalte-se que, em que pese ser a ONU uma organização intergovernamental, os eventos paralelos direcionados aos movimentos sociais ganham cada vez mais lugar no planejamento das conferências mundiais, propiciando o diálogo entre os atores. Acompanhando tal tendência, os Estados também inserem nas suas delegações representantes dos movimentos sociais, o que colabora para a inserção dos seus discursos e defesa dos interesses dos diversos estratos sociais, como observado no caso brasileiro. É evidente que nem todas as reivindicações dos movimentos

sociais são acatadas pelos Estados e, portanto, não aparecem nos documentos oficiais, mas tal fato não retira a importância da Conferência no desenvolvimento do tema e na adoção de políticas públicas.

Observa-se que é a partir desse cenário que os entrecruzamentos entre o local e o global podem ser analisados mais intensamente. A agenda étnica trazida da esfera internacional deve ser sopesada e executada tomando-se como base os elementos que problematizam a questão no plano interno. No caso brasileiro, a problematização ocorreu em torno de questões como reconhecimento pelas instâncias públicas da existência do racismo e intolerâncias correlatas, bem como dos grupos mais vulneráveis, e, portanto, mercedores de políticas especialmente direcionadas. Nesse sentido, os terreiros de candomblé aparecem entre os grupos a terem especial atenção do ente governamental.

A partir desses entrecruzamentos, a dissertação defende o argumento de que a Conferência de Durban foi a grande impulsionadora da agenda étnica brasileira, na qual se inclui a agenda para terreiros de candomblé. Entretanto, essa agenda forjada a partir do discurso de garantia de segurança das organizações internacionais e da “igualdade racial” dos movimentos sociais acaba não se traduzindo em políticas públicas especialmente voltadas para terreiros de candomblé, objeto de nosso interesse. Nota-se muito mais uma preocupação com a publicização dessa agenda do que a execução de políticas propriamente, como se a agenda fosse suficiente para o reconhecimento pretendido.

Apesar da inexistência de políticas, defendemos aqui que a formação da agenda é uma importante etapa de um ciclo, que terá seu desenvolvimento condicionado, principalmente, pelo aumento da participação política dos interessados. É certo que essa participação política não será favorecida com a mera institucionalização dos terreiros, por meio da criação de associações devidamente formalizadas, mas por um longo processo de aproximação das instâncias públicas, que durante muitos anos ocuparam-se de perseguí-los e segregá-los.

Assim, entendemos que a sociedade brasileira que acreditou viver sobre os auspícios da tese de democracia racial durante grande parte do século XX, agora, reconhece a existência de racismo, discriminação e intolerância entre os indivíduos, entretanto, tarda a aceitar o tratamento diferenciado para determinados grupos. Nesse sentido, a política pública é de fundamental importância para a integração desses grupos e não sua segregação. Cabe indagar se as ações atualmente empreendidas pelos governos institucionalizam esses guetos ou, ao contrário, permitem o acesso desses grupos às instâncias governamentais. Dada a

exigüidade temporal para uma análise mais embasada, a resposta a tal indagação dependerá da continuidade dessas ações e quiçá sua evolução em políticas públicas de longo alcance.

REFERÊNCIAS

- ACBANTU: informações institucionais. Coordenação Raimundo Nonato da Silva. Disponível em: <<http://www.acbantu.org.br>>. Acesso em 28 jan. 2011.
- ALBERTI, Verena (Org.); PEREIRA, Amilcar Araújo. **Histórias do movimento negro no Brasil**: depoimentos ao CPDOC. Rio de Janeiro: Pallas, 2007.
- ALVAREZ, Sônia, DAGNINO, Evelina, ESCOBAR, Arturo. O cultural e o político nos movimentos sociais latino-americanos. In: ALVAREZ, Sônia; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo (Orgs.). **Introdução à cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000.
- ALVES, J.A. Lindgren. **Os direitos humanos como tema global**. São Paulo: Perspectiva, 2003.
- _____. A Conferência de Durban contra o racismo e a responsabilidade de todos. **Rev.Bras. Polít. Int.**, v. 45, n.2, p. 198-223, 2002.
- _____. **Relações internacionais e temas sociais**: a década das conferências. Brasília: IBRI, 2001.
- ARAÚJO, Maurício Azevedo de. **Do combate ao racismo à afirmação da alteridade negra**: as religiões de matriz africana e a luta por reconhecimento jurídico – repensando a tolerância e a liberdade religiosa em uma sociedade multicultural. 2007. Dissertação (Mestrado em Direito, Estado e Constituição) – Escola de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2007.
- BADIE, Bertrand. **Um mundo sem soberania**. Lisboa: Instituto Piaget, 1999.
- BARROS, José Flávio Pessoa de. **A fogueira de Xangô**. Rio de Janeiro: Pallas, 2005.
- BARTOLOMÉ, Miguel Alberto. **Movimientos etnopolíticos y autonomias indígenas em México**. Brasília: Série Antropológica (Unb), 1996.
- BAUMAN, Zygmunt. **Globalização**: as consequências humanas. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1999.
- BEDIN, Gilmar Antonio. **A sociedade internacional e o século XXI**: em busca da construção de uma ordem mundial justa e solidária. Ijuí: Ed.UNIJUÍ, 2001.
- BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In: BUCCI, Maria Paula D. (Org.). **Políticas Públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.
- BRAGA, Julio. **Na gamela do feitiço**: repressão e resistência nos candomblés da Bahia. Salvador: EDUFBA, 1995.

BRASIL. Decreto 5.051, de 19 de abril de 2004. Promulga a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 abr. 2004.

CENTRO DE ESTUDOS AFRO-ORIENTAIS. Coordenação de Jocélio Teles dos Santos. Apresenta informações sobre o mapeamento dos terreiros de Salvador. Disponível em: <<http://www.terreiros.ceao.ufba.br>>. Acesso em: 15 dez. 2010.

CONFERÊNCIA MUNDIAL DE COMBATE AO RACISMO, DISCRIMINAÇÃO RACIAL, DISCRIMINAÇÃO RACIAL, XENOFOBIA E INTOLERÂNCIA CORRELATA, III, 2001, Durban – África do Sul. **Declaração e Programa de Ação adotados na III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata.**

COSSARD, Gisele Omindarewá. **Awô: o mistério dos orixás**. Rio de Janeiro: Pallas, 2006.

COSTA, Sérgio. A mestiçagem e seus contrários – etnicidade e nacionalidade no Brasil contemporâneo. **Tempo Social**, Rev. Sociol., USP, São Paulo, v.13, n.1, p. 143-158, maio, 2001.

DAUMAS, Lucile. **As políticas migratórias europeias: a institucionalização da xenofobia**. 08 de maio de 2009. Disponível em: <HTTP://migrasons.blogspot.com/2009/05/as-politicas-migratorias-europeias_08.html>. Acesso em: 14 jan. 2011.

DOMINGUES, Petrônio. Movimento negro brasileiro: alguns apontamentos históricos. **Tempo** [online], v.12, n.23, p. 100-122, 2007.

DWORKIN, Ronald. A discriminação compensatória. In: **Levando os direitos a sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

DYE, Thomas R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMANN, Francisco; SALM, José Francisco (Orgs.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.

FARIA, Carlos A. P. de. Ideias, Conhecimento e Políticas Públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.18, n.51, fev., 2003.

FERNANDES, Florestan. **Significado do protesto negro**. São Paulo: Cortez Autores Associados, 1989.

FIORI, José Luis. Estado do Bem-Estar: padrões e crises. **PHYSIS: Rev.Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v.7, n.2, p.129-147, 1997.

FORST, Rainer. **Contextos da justiça**. São Paulo: Boitempo, 2010.

FRASER, Nancy. Repensando o reconhecimento. **Revista Enfoques**: revista semestral eletrônica dos alunos do Programa de Pós-graduação em Sociologia e Antropologia da UFRJ, Rio de Janeiro, v.9, n.1, p.114-128, agosto, 2010. Disponível em: <<http://www.enfoques.ifcs.ufrj.br>> Acesso em: 16 nov. 2010.

_____. Reenquadrando a justiça em um mundo globalizado. **Lua Nova**. São Paulo, n.77, p.11-39, 2009.

_____. Reconhecimento sem ética? **Lua Nova**. São Paulo, n.70, p.101-138, 2007.

GIDDENS, Anthony. **A terceira via**: reflexões sobre o impasse político e o futuro da social-democracia. Rio de Janeiro: Record, 2005.

GOHN, Maria da Glória. **Teoria dos movimentos sociais**. São Paulo: Ed. Loyola, 1997.

HABERMAS, Juergen. A luta por reconhecimento no Estado democrático de direito. In: HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**: estudos de teoria política. São Paulo: Edições Loyola, 2007. 3ª edição.

_____. A nova intransparência: a crise do Estado de Bem-Estar Social e o esgotamento das energias utópicas. **Novos Estudos**, n.18, set., 1987.

HALL, Stuart. **A identidade cultural na pós-modernidade**. 11ª edição. Rio de Janeiro: DP&A, 2006.

HEIDEMANN, Francisco. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: _____; SALM, José Francisco. **Políticas públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.

HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento**. São Paulo: Ed.34, 2009. 2ª edição.

MATTOS, Patrícia. O reconhecimento social e sua refundação filosófica em Charles Taylor. In: SOUZA, Jessé; MATTOS, Patrícia (Orgs.). **Teoria crítica no século XXI**. São Paulo, Annablume, 2007.

IANNI, Octavio. **A era do globalismo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

JACCOUD; Luciana (Org.). **A construção de uma política de promoção da igualdade racial**: uma análise dos últimos 20 anos. Brasília: Ipea, 2009.

JOBERT, Bruno. **Estado, sociedad, políticas públicas**. Santiago: LOM Ediciones, 2004.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. Realism and complex interdependence. In: LECHNER, Frank J.; BOLI, John. **The globalization reader**. Oxford (UK): Blackwell, 2000, p.77-83.

KINGDON, John W. **Agendas, alternatives and public policies**. Longman Classics in Political Science, 2003, 2ed.

- MAGNOLI, Demétrio. **Uma gota de sangue**: história do pensamento racial. São Paulo: Contexto, 2009.
- MELUCCI, Alberto. Para uma teoria dos movimentos sociais. In: _____. **A invenção do presente**. Petrópolis: Ed. Vozes, 2001.
- MESSARI, Nizar. Segurança no pós-guerra fria: o papel das instituições. In: ESTEVES, Paulo L. (Org.). **Instituições internacionais**: segurança, comércio e segurança. Belo Horizonte: Ed. PUCMinas, 2003, p.171-195.
- NEVES, Paulo Sérgio da C. Luta anti-racista: entre reconhecimento e redistribuição. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.20, n.59, out., 2005.
- PIERUCCI, Antônio Flávio. **Ciladas da diferença**. São Paulo: Editora 34, 1999.
- PINTO, Isabela Cardoso de Matos. Mudanças nas políticas públicas: a perspectiva do ciclo de política. **Rev. Pol. Públ.**, São Luís, v.12, n.1, p.27-36, jan./jun. 2008.
- PRZEWORSKI, Adam; WALLERSTEIN, Michael. O capitalismo democrático na encruzilhada. **Novos Estudos**, n.22, out., 1988.
- RODRIGUES, Gilberto M.A. A Organização das Nações Unidas e as políticas nacionais. In: BUCCI, Maria Paula D. (Org.). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.
- ROSANVALLON, Pierre. **A crise do Estado-providência**. Goiânia: Editora da UFG; Brasília: Editora da UNB, 1997.
- ROSENAU, James N. Governança, ordem e transformação na política mundial. In: _____.; CZEMPIEL, Ernst-Otto (Orgs.). **Governança sem governo**: ordem e transformação na política mundial. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.
- SANSONE, Livio. **Negritude sem etnicidade**. Salvador: Edufba, Pallas, 2007.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. Introdução: para ampliar o cânone do reconhecimento, da diferença e da igualdade. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Reconhecer para libertar**: os caminhos do cosmopolitismo multicultural. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- SANTOS, Jocélio Teles dos. **O poder da cultura e a cultura no poder**: a disputa simbólica da herança cultural negra no Brasil. Salvador: EDUFBA, 2005.
- SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record, 2005.
- SANTOS, Regina Bega dos. **Movimentos sociais urbanos**. São Paulo: Editora UNESP, 2008.

- SEN, Amartya. **Desigualdade reexaminada**. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- SILVA, Silvio José Albuquerque e. **Combate ao racismo**. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2008.
- SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Revista Sociologias**: Porto Alegre, v.8, n.16, p.20-45, jul/dez., 2006.
- _____. “Estado de campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.18, n.51, fev., 2003.
- TAVARES, Ricardo Neiva. **As organizações não-governamentais nas Nações Unidas**. Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre Gusmão; Centro de Estudos Estratégicos, 1999.
- TAYLOR, Charles. O que é agência humana? In: SOUZA, Jessé; MATTOS, Patrícia (Orgs.). **Teoria crítica no século XXI**. São Paulo: Annablume, 2007.
- _____. O self no espaço moral. In: TAYLOR, Charles. **As fontes do self: a construção da identidade moderna**. São Paulo: Edições Loyola, 1997.
- _____. The politics of recognition. In: GUTMANN, Amy (Org.) **Multiculturalism: examining the politics of recognition**. New Jersey: Princeton University Press, 1994.
- TEIXEIRA, Elenaldo. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã**. São Paulo: Cortez; Recife, EQUIP; Salvador, UFBA, 2002.
- THEODORO, Mário. À guisa de conclusão: o difícil debate da questão racial e das políticas públicas de combate à desigualdade e à discriminação racial no Brasil. In: _____(Org.). **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil – 120 anos após a abolição**. Brasília: Ipea, 2008.
- THERBORN, Göran. Globalização e Desigualdade, questões de conceituação e esclarecimento. **Sociologias**, n.6, 2001.
- TOURAINÉ, Alain. O sujeito como movimento social. In: _____. **Crítica da modernidade**. Petrópolis: Ed. Vozes, 1995.
- VELASCO E CRUZ, Sebastião C. **Globalização, democracia e ordem internacional**. Campinas: Editora da UNICAMP; São Paulo: Editora Unesp, 2004.
- VELHO, Gilberto. Patrimônio, negociação e conflito. **Mana**, v.12, n.1, p.237-248, abr., 2006.
- VERGER, Pierre. **Notas sobre os cultos aos orixás e voduns**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2000.
- WEISS, Linda. Globalization and the myth of the powerless state. In: **New Left Review**, I/225, set.,1997.

YOUNG, Oran R. A eficácia das instituições internacionais: alguns casos difíceis e algumas variáveis críticas. In: ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto (Org.). **Governança sem governo**: ordem e transformação na política mundial. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

APÊNDICE – ROTEIRO DAS ENTREVISTAS

1ª Parte – Questões Gerais

1. Solicitar que o entrevistado se apresente (nome, profissão, a trajetória acadêmica e profissional, etc);
2. Pedir que o entrevistado contextualize o atual estágio do debate étnico/racial no Brasil e exponha suas percepções sobre a evolução do mesmo (a intenção desse tópico é justamente colher as percepções do entrevistado acerca do tema);
3. Perguntar: a partir de que momento ele se envolveu com a temática? Motivação pessoal (ver se tem iniciação no candomblé)? Profissional?
4. Se o entrevistado for vinculado a algum partido político, perguntar se a temática é discutida dentro dos partidos? O fato de ser vinculado a partido dificulta/facilita as negociações dentro do governo? (como os interesses são negociados dentro do governo?)
5. Perguntar: se o entrevistado percebe alguma correlação entre o debate racial no Brasil e uma agenda internacional? Qual?

2ª Parte – Questões específicas (Nessa parte da entrevista, o entrevistador tentará extrair do entrevistado as questões mais específicas relacionadas à existência de políticas públicas de cunho étnico/racial. Basicamente, investigará quais os programas governamentais existentes e elementos que compõem sua execução prática; para tanto, será mantida a entrevista semi-estruturada, a fim de que o entrevistado se sinta à vontade de falar um pouco mais do que as perguntas sugeridas).

6. Pedir que o entrevistado descreva sua atividade profissional e os programas desenvolvidos pela Secretaria, de um modo mais detalhado.
7. Dos programas citados existe algum que possa ser apontado como um programa de ação continuada, que tenha extrapolado mais de uma gestão?
8. Em que medida os programas locais dialogam com as esferas federal e estadual? Existência de cooperação financeira ou técnica?
9. O entrevistado sabe se nos programas existentes em seu âmbito de atuação governamental existe algum tipo de ajuda externa (cooperação internacional) ? No

caso da existência, de que tipo seria? (ONGs internacionais, banco de desenvolvimento, outras organizações internacionais?) Quais?

10. Qual tipo de ajuda prestada? Material? Intelectual? Ou ambas?
11. Existência de outras parcerias no plano local? Em especial, com os movimentos sociais? Como essas parcerias são construídas? (A pergunta serve para verificar com qual intensidade esses movimentos tem adentrado na esfera governamental)
12. Quais os principais tipos de conflitos/questões chegam à Secretaria?
13. Como o entrevistado avalia a participação de terreiros na elaboração e execução de políticas públicas? Existe organização suficiente, por parte destes, que permita o diálogo com a entidade governamental? Na respectiva Secretaria, existe um canal de diálogo aberto para os indivíduos/comunidades atingidas pela questão racial, em particular para os terreiros?
14. Diante da atividade profissional do entrevistado, qual a sua avaliação sobre as políticas públicas desenvolvidas? Em quais delas percebe maior efeitos positivos e negativos? (verificar também se existem instrumentos de avaliação das políticas ou se é uma impressão pessoal)