

UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL - UNISC
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO - MESTRADO E DOUTORADO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS

Tatiana dos Santos Schuster

**O DEVER-PODER DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA CRIAÇÃO DE
CONSELHOS MUNICIPAIS PARA A PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL NO
BRASIL A PARTIR DOS COMPROMISSOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO
SOCIAL**

Santa Cruz do Sul

2022

CIP – Catalogação na Publicação

Schuster, Tatiana dos Santos.

O dever poder da administração pública na criação dos conselhos municipais de promoção da igualdade racial no Brasil a partir dos compromissos do direito administrativo social / Tatiana dos Santos Schuster. – 2022.

185 f. Il; 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Santa Cruz do Sul, 2022.

Orientação: Profa. Dra. Caroline Muller Bitencourt

Coorientação: Prof. Dr. Luiz Egon Richter

1. Administração Pública. 2. Igualdade. 3. Racismo Estrutural. Políticas Públicas. 5. Conselho Municipal de Igualdade Racial. I. Bitencourt, Caroline Muller. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UNISC com os dados fornecidos pela autora.

Tatiana dos Santos Schuster

O dever-poder da administração pública na criação de conselhos municipais para a promoção da igualdade racial no Brasil a partir dos compromissos do direito administrativo social

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado em Direito. Área de concentração em Direitos Sociais e Políticas Públicas. Linha de pesquisa Constitucionalismo Contemporâneo, da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Caroline Muller Bitencourt

Coorientador: Prof. Dr. Luiz Egon Richter

Santa Cruz do Sul

2022

Tatiana dos Santos Schuster

**O DEVER-PODER DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA CRIAÇÃO DE
CONSELHOS MUNICIPAIS PARA A PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL NO
BRASIL A PARTIR DOS COMPROMISSOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO
SOCIAL**

Esta dissertação foi submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado em Direito. Área de concentração em Direitos Sociais e Políticas Públicas. Linha de pesquisa Constitucionalismo Contemporâneo, da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Dra. Caroline Muller Bitencourt
Professora Orientadora

Dr. Luiz Egon Richter
Professor Coorientador

Fernanda da Silva Lima
Professor Examinador – UNESC/SC

Denise Bittencourt Fredrich
Professor Examinadora - UNISC

AGRADECIMENTOS

Eu vim, eu vi, eu venci. Eu sonhei e realizei. Eu muito pedi para o plano espiritual e para Deus, que se fosse da sua vontade, que me permitisse a concretização do sonho de ser Mestre em Direito. Então meu primeiro agradecimento é à Deus por ter me concedido tanto amor. Porque só amor é capaz de dar forças para superar as dificuldades que nesta caminhada eu encontrei. À Bezerra de Menezes pelas intuições dadivosas de sabedoria.

Mas também existem aqueles seres de luz, os quais eu tive a honra de ter ao meu lado e que me deram todo o amparo, pessoas que foram fundamentais neste processo, razão pela qual deixo meu mais sincero agradecimento.

À minha mãe Eliane, obrigada por ter me concedido a dádiva de viver. Obrigada por tanto amor, tanto carinho e tanta compreensão, pelo incentivo, força e apoio incondicional. Obrigada por cada “que Deus te ilumine minha filha”. Eu te amo!

Aos meus filhos, Eloisa, Kauã e William, agradeço pela paciência, e também peço desculpas pelas minhas ausências, mas que também devido a ela (ausência) aprendi que cada fração de tempo é eterna. A vocês, meu muito obrigada. Amo vocês!

Ao meu esposo Cristiano, que fiel ao propósito de amar, não fraquejou em nenhum momento, me amparando, suportando todas as angústias e as incertezas que o mestrado nos traz. A ti meu mais profundo e eterno amor.

Às minhas fiéis amigas e colegas de escritório. Obrigada por suportarem a minha ausência. Se cheguei até aqui, foi graças à compreensão, o carinho e a dedicação de vocês. Foram o pilar da minha estrutura. Em especial a minha eterna e incomparável amiga Delci, um ser iluminado que eu ainda não tinha visto igual na minha existência terrena. Minha eterna amizade por ti. Gratidão.

Aos meus amigos e familiares que de perto ou de longe, estiveram sempre comigo, me encorajando a seguir sempre em frente. Meu muito obrigada.

A um ser de luz (pra lá de especial) que Deus me concedeu a graça de poder partilhar deste momento tão importante da minha vida. Obrigada por cada palavra amiga, por cada consolo ao chorar de exaustão. Saiba que tenho uma infinita admiração por ti e que a amizade nossa será eterna. Tu sabes de qual eternidade estou falando. Obrigada sempre! Amo tu!

A vocês colegas de mestrado que se transformaram em verdadeiros amigos, Bruna, Ben Hur, Celiena e Eliziane. Vocês foram a base forte pra eu seguir depois de 11 anos longe dos bancos acadêmicos, em que as minhas dificuldades foram por

vocês superadas. Além disso, me confiaram a amizade de vocês o que jamais esquecerei. Saibam que vou levá-los comigo por toda minha vida. O meu muito obrigada.

À minha orientadora Caroline Muller Bitencourt, carinhosamente, Carô, que além de abrir sua casa para me acolher, também abriu seu coração, quando me dizia que eu iria vencer e que eu era sim capaz. Que me fez chorar quando me disse que tinha orgulho de estar comigo no seu currículo. Não foi só mestrado, tenho certeza que o universo fez cruzar nossos caminhos por algo muito maior. O respeito e o carinho que sinto por ti será eternizado em meu coração. Contigo aprendi a ter um olhar diferente sobre o Direito Administrativo. Obrigada por tudo!

Ao meu coorientador Prof^o. Dr. Luiz Egon Richter que carinhosamente me foi presenteado pela Prof. Carô, e que com todo o seu carisma e compreensão, me ensinou que o “mérito não está em ser o mais inteligente, o mais esperto, mas sim naquele que evolui com a caminhada”. Jamais esquecerei desta frase que me fortaleceu e fez com que eu acreditasse que venceria. Gratidão pela tua existência em minha vida neste processo.

E porque também não agradecer às dificuldades que me foram impostas. Elas foram de suma importância para o crescimento e construção deste trabalho e que hoje me sinto alegre por estar podendo escrever estes agradecimentos. É com as dificuldades que se aprende a dar valor à vida. É para vencer as dificuldades que nos desafiamos. Por isso, obrigada, à vocês, dificuldades.

Agradeço ao próprio mestrado, que transforma toda a tua estrutura de vida, que causa angústia, ao olhar uma página em branco, mas que também traz a alegria e a certeza do dever cumprido. Te traz a felicidade de poder dizer “eu venci”!

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes, agradeço a concessão bolsa de estudos, pois sem ela esta realidade seria impossível. O meu muito obrigada.

Agradeço em especial a todos os Professores Mestres e Doutores, que tive a honra de poder compartilhar dos seus ensinamentos. Às funcionárias do Programa de Pós-graduação – PPGD, por toda atenção, carinho e profissionalismo. O meu muito obrigada.

Gratidão!

À medida que meus sofrimentos aumentavam, percebi que havia duas maneiras de responder à minha situação: reagir com amargura ou transformar o sofrimento em força transformadora. Decidi seguir a última opção”!

Martin Luther King

RESUMO

Em que pese o Brasil tenha adotado ações objetivando a redução da desigualdade social desde a década de 1980, os indicadores sociais mostram que a população negra ainda segue ocupando a base da pirâmide social. Este estigma social não se deve somente ao passado de escravidão a que sofreu a população negra, mas também por conta de um racismo que é estrutural que por conta disso, priva a população negra de direitos dos mais básicos, mesmo diante da previsão constitucional de tratamento igualitário. Para tanto, se mostra necessário criar mecanismos e soluções para dar respostas às experiências e necessidades específicas da população negra e apresentem perspectivas sobre o combate ao racismo estrutural e suas consequências econômicas e psicológicas para esta população. Assim, o problema de pesquisa, consiste em verificar se a partir de quais pressupostos é possível afirmar que cabe à administração pública como dever poder dos entes federativos municipais, com base nos deveres impostos pela matriz do direito administrativo social, tais como tutela efetiva da igualdade e participação, a criação de conselhos municipais como espaços de participação e controle social para o enfrentamento do racismo estrutural a partir da formulação de políticas públicas? A pesquisa tem como objetivo geral propor a obrigatoriedade da criação de conselhos municipais de promoção de igualdade racial pela administração pública, como um dever-poder no enfrentamento do racismo estrutural para a garantia da tutela efetiva da igualdade racial, a partir dos pressupostos do direito administrativo social como concretização dos compromissos constitucionais com as políticas públicas, tutela efetiva, participação e controle social. Como delimitação do tema optou-se por investigar o dever poder da administração pública de criar conselhos municipais de promoção de igualdade racial como órgão de participação e controle social de enfrentamento ao racismo estrutural. O método de abordagem utilizada na presente pesquisa foi o dedutivo e o procedimento foi o monográfico, com a realização de pesquisa bibliográfica e documental. A pesquisa tem vinculação direta com o Constitucionalmente Contemporâneo, visto que o racismo estrutural faz parte da realidade e para ser enfrentado demanda por políticas públicas de promoção da igualdade racial, temática vinculada à referida linha de pesquisa. Apresenta três objetivos específicos que correspondem a cada um dos capítulos: a) investigar a matriz do direito administrativo social, especialmente no âmbito da tutela

efetiva da igualdade e sob a destacada participação e controle social na gestão pública, como fundamento para o dever poder da administração pública no combate ao racismo estrutural a partir dos compromissos constitucionais com o tema das políticas públicas, no caso brasileiro; b) analisar o diagnóstico do racismo estrutural no Brasil, apontando os avanços no âmbito normativo e das políticas públicas após a Constituição de 1988, contextualizando as conquistas e os retrocessos (das políticas públicas de promoção da igualdade racial no Brasil; c) propor a criação dos conselhos municipais de promoção da igualdade racial para aplicação de políticas públicas de enfrentamento ao racismo estrutural no âmbito local como forma de garantia da tutela efetiva e dever poder da administração pública. A hipótese apresentada para a presente pesquisa restou confirmada, em que há o dever-poder da Administração Pública de criar conselhos municipais de promoção da igualdade racial como forma de enfrentamento ao racismo estrutural a partir da promoção de políticas públicas e dos compromissos firmados com a Constituição Federal de 1988.

Palavras-chave: Administração Pública. Igualdade. Racismo Estrutural. Políticas Públicas. Conselho Municipal de Promoção de Igualdade Racial

ABSTRACT

Although Brazil has adopted actions aimed at reducing social inequality since the 1980s, social indicators show that the black population still occupies the base of the social pyramid. This social stigma is not only due to the past of slavery suffered by the negro, but also because of a racism that is structural that, because of this, deprives the black population of the rights of the most basic, even in the face of the constitutional provision of egalitarian treatment. To this end, it is necessary to create mechanisms and solutions to respond to the specific experiences and needs of the black population and present perspectives on the fight against structural racism and its economic and psychological consequences for this population. Thus, the research problem consists of verifying whether from what assumptions it is possible to affirm that it is up to the public administration as a duty to the power of municipal federative entities, based on the duties imposed by the matrix of social administrative law, such as effective protection of equality and participation, the creation of municipal councils as spaces for participation and social control to confront structural racism from the formulation of public policies? The research has as general objective to propose the mandatory creation of municipal councils for the promotion of racial equality by public administration, as a duty-power in confronting structural racism to ensure the effective protection of racial equality, based on the assumptions of social administrative law as the realization of constitutional commitments to public policies, effective protection, participation and social control. As a delimitation of the theme, it was decided to investigate the duty of public administration to create municipal councils to promote racial equality as an organ of social participation and control to confront structural racism. The approach method used in the present research was the deductive and the procedure was monographic, with bibliographic and documentary research. The research is directly linked to the Constitutionally Contemporary, since structural racism is part of reality and to be faced with a demand for public policies to promote racial equality, a theme linked to this line of research. It has three specific objectives corresponding to each of the chapters: a) to investigate the matrix of social administrative law, especially in the context of the effective protection of equality and under the outstanding participation and social control in public management, as the basis for the duty of public administration in combating structural racism based on constitutional commitments to the theme of public policies, in the Brazilian case; b) to analyze the diagnosis of structural racism in Brazil, pointing out advances in the normative and public policies scope after the 1988 Constitution, contextualizing the achievements and setbacks (of public policies to promote racial equality in Brazil; c) propose the creation of municipal councils to promote racial equality for the application of public policies to combat structural racism at the local level as a way of ensuring effective protection and the power of public administration. The hypothesis presented for this research was confirmed, in which

there is the duty-power of the Public Administration to create municipal councils to promote racial equality as a way of confronting structural racism from the promotion of public policies and the commitments signed with the Federal Constitution of 1988.

Keywords: Public Administration. Municipal Council for the Promotion of Racial Equality. Power duty. Structural Racism. Effective protection of equality.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 A TUTELA EFETIVA DE IGUALDADE E A PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL COMO PRESSUPOSTOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO SOCIAL: FUNDAMENTOS DO DEVER PODER DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	20
2.1 O direito administrativo social: os direitos fundamentais sociais e sua centralidade no interesse público e compromisso da administração pública com a efetivação desses direitos	20
2.2 A tutela efetiva da igualdade	27
2.3 Participação e controle social: compromisso e objetivo do direito administrativo	35
2.4 As políticas públicas no centro do debate: protagonismo constitucional	43
3 POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DE IGUALDADE RACIAL NO BRASIL: O RACISMO ESTRUTURAL NA CONTRAÇÃO DOS COMPROMISSOS CONSTITUCIONAIS	53
3.1 Racismo estrutural	54
3.2 Discriminação racial	62
3.3 A desigualdade racial em números	71
3.4 Análises normativas e de programas de políticas públicas para o combate ao racismo estrutural a partir da constituição de 1988	81
4 O DEVER/PODER DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA CRIAÇÃO DE CONSELHOS MUNICIPAIS PARA A PROMOÇÃO DE IGUALDADE RACIAL	95
4.1 Conselhos municipais e sua importância no âmbito da democracia deliberativa e a interação da sociedade estado como garantia constitucional	95
4.2 Organização e estruturação dos conselhos municipais	106
4.3 Uma análise da existência dos conselhos municipais de promoção da igualdade racial do município de Santa Cruz do Sul e suas pautas	110
4.4 Dever da administração pública na criação dos conselhos municipais na busca pela promoção da igualdade racial a partir dos fundamentos do direito administrativo social.....	117
CONCLUSÃO	128

REFERÊNCIAS	140
ANEXO A	158
ANEXO B	162
ANEXO C	165
ANEXO D	167
ANEXO E	172
ANEXO F	179

1 INTRODUÇÃO

O racismo é um estigma que, seguramente, caracteriza um dos problemas mais acentuados nas relações sociais no Brasil. Tem sua fonte cultivada no colonialismo e na escravidão, as quais se sustentam diariamente, configurando o racismo estrutural na sociedade brasileira. Tanto o colonialismo quanto a escravidão, se impregnam e trazem consigo sequelas materiais e subjetivas de submissão de grupos de pessoas de raças inferiores.

A sociedade brasileira que se formou com base no trabalho escravizados prejudicou historicamente a população negra, que foi marginalizada e estereotipada, o que justifica a condição que hoje a população negra se encontra, em que de acordo com dados estatísticos, os coloca, no exercício dos seus direitos fundamentais, entre as populações mais pobres e invisíveis socialmente no Brasil. E isto é consequência do racismo, do preconceito e da discriminação. A busca pela igualdade racial continua sendo um desafio a ser superado.

E desta forma, o racismo vai se estruturando no Brasil, caracterizando pelo elemento que integra a organização econômica e política da sociedade. É um fenômeno negativo que estão presente nas relações sociais sendo fundamental que se construam políticas públicas com o objetivo de enfrentamento do racismo estrutural. O racismo fornece sentido, a lógica e a tecnologia que reproduz as desigualdades e a violência que estrutura a vida social contemporânea.

Destaca-se que as políticas públicas são fundamentais, porém não são suficientes para reverter o racismo na sua forma estrutural e institucional. Porém mudanças podem ser sentidas em relação à cultura, mudança de currículos, imaginário social, etc, sobretudo porque se fala de relações de poder.

Por isso, o racismo é estrutural, uma vez que as próprias instituições através de suas práticas históricas, culturais e interpessoais na sociedade, e também com certeza regularidade, colocam um grupo social ou étnico em uma posição de privilégio em detrimento de outros, o que reflete em desigualdades que acabam por desenvolverem-se entre os grupos ao lado de um determinado período.

Diante destas reflexões é que surge o interesse em buscar através da participação da população negra, que tanto contribuiu para a formação da sociedade brasileira, nos espaços de poder, enfrentando a cultura da centralidade do homem branco, participando ativamente das decisões políticas, sociais e econômicas.

A partir da década de 1980, esforços foram estruturados para a redução das desigualdades sociais, tendo-se como principal ator destes empreendimentos, o movimento negro, que mobilizado, buscaram uma maior aproximação da população negra nos segmentos governamentais.

O contexto da luta antirracista é anterior a década de 1980. As trajetórias de lutas do povo negro iniciam desde a escravidão e nos pós abolição, onde se veem movimentos nacionais de grande expressão nacional se consolidando no Brasil, tais como Frente Negra Brasileira – FNB, Teatro Experimental Negro – TEN, Movimento Negro Unificado – MNU.

Mesmo diante deste cenário, os indicadores sociais, apontam que a população negra segue ocupando o lugar de base da pirâmide social. A população negra, em que pese as garantias constitucionais que todos devem ser tratados igualmente, ainda é a que mais se encontram exercendo trabalhos que lhes rendem baixos salários, em que a violência os persegue, em que a baixa escolaridade é acentuada, e em que a representatividade é quase nula.

Para garantir a concretização do direito à igualdade também para a população negra, é necessário a criação de mecanismos e soluções com base na experiência e nas necessidades específicas deste grupo, reconhecendo o direito a diferença e propondo perspectivas para o enfrentamento do racismo estrutural e suas consequências sociais, econômicas e políticas.

Assim, destaca-se o papel fundamental dos Conselhos Municipais de Igualdade Racial, como instrumentos que viabiliza o diálogo, a representação e a participação da população negra, com vistas à formulação e promoção de políticas públicas para melhores condições sociais de vida e cidadania, no exercício de seus direitos fundamentais, o que cria condições para o enfrentamento do racismo estrutural, base central da desigualdade social. A escolha do tema tem fundamental propósito, debater o dever da administração pública em criar espaços para a promoção da igualdade, da tutela efetiva, viabilizando seus espaços de participação e controle, inclusive na tomada de decisão das políticas públicas para o enfrentamento do racismo estrutural.

Partindo-se da escolha e delimitação do tema, é que a presente pesquisa propõe responder ao seguinte problema: a partir de quais pressupostos é possível afirmar que cabe à administração pública como dever poder dos entes federativos municipais, com base nos deveres impostos pela matriz do direito administrativo social, tais como tutela efetiva da igualdade e participação, a criação de conselhos municipais como espaços

de participação e controle social para o enfrentamento do racismo estrutural, a partir de formulação de políticas públicas?

A fim de responder ao problema de pesquisa, a hipótese apresentada foi de que, a partir dos pressupostos do direito administrativo social tais como a tutela efetiva da igualdade material e dos direitos fundamentais sociais e abertura democrática à participação e controle social, é possível afirmar que existe um dever poder da administração pública municipal, de implementação de conselhos municipais como forme de enfrentamento ao racismo estrutural a partir da promoção de políticas públicas, e dos compromissos firmados com a Constituição de 1988.

Cabe à Administração Pública a tutela efetiva do direito à igualdade material, devendo assegurar as condições de participação da população negra nos espaços de representação e participação popular. É dever constitucional o enfrentamento da discriminação racial, e por esta razão, devem ser estruturadas políticas públicas que cumpram com esta finalidade.

Como objetivo geral, a pesquisa propõe o dever-poder da criação de conselhos municipais de promoção da igualdade racial pela administração pública, como um dever poder no enfrentamento do racismo estrutural para a garantia da tutela efetiva da igualdade racial, a partir dos pressupostos do direito administrativo social como concretização dos compromissos constitucionais com as políticas públicas, tutela efetiva, participação e controle social.

A presente pesquisa justifica-se a partir das consequências que decorrem desde o processo de escravidão, que incidem sobre a população negra em que conflitos de estratificação social e racial permanecem trazendo consequências à esta população contribuindo para o grave estigma da desigualdade social o Brasil. A ideia de que o país, é democraticamente racial, deve ser combatida e enfrentada, a fim de que se viabilize implementação de políticas públicas de correção/superação das desigualdades raciais, na construção de uma democracia de fato.

A pesquisa demonstra fundamental relevância para o cenário atual no Brasil, uma vez que amplia o conhecimento sobre o tema de garantias de direitos à população negra, visando a estruturação pela Administração Pública de Conselhos Municipais de Igualdade Racial nos municípios, alcançando-se desta forma, maior legitimidade na atuação e formulação de políticas públicas de assistência, proteção, promoção e justiça, que visem enfrentar o racismo estrutural, bem como mecanismo de luta e imposição em favor da população racialmente discriminada.

O método utilizado para a presente pesquisa foi o dedutivo, que parte de princípios reconhecidos como verdadeiros e indiscutíveis e possibilita chegar a conclusões de maneiras puramente formal, isto é, em virtude unicamente de sua lógica, em que se objetiva verificar a partir da revisão bibliográfica apresentada, a importância dos conselhos municipais de igualdade racial como espaço de participação e controle social, na promoção e implementação de políticas públicas de enfrentamento ao racismo estrutural. O método de procedimento foi o monográfico, com a realização de pesquisa bibliográfica e documental.

Para tanto, a pesquisa está estruturada em três capítulos. No primeiro capítulo, nomeado como “Tutela efetiva de igualdade e a participação e controle social como pressupostos do direito administrativo social, fundamentos o dever da Administração Pública”, busca-se desvendar acerca do direito administrativo social, que tem sua centralidade no atendimento do interesse público através dos compromissos constitucionais da Administração Pública. Como ponto de partida realiza-se o estudo acerca da tutela efetiva da igualdade material como objetivo traçado pela própria Administração Pública como instrumento de enfrentamento ao racismo estrutural. De igual forma, será analisado a participação e controle social como compromisso e objetivo do direito administrativo. E por fim, o primeiro capítulo trará a análise das políticas públicas no centro do debate como protagonismo constitucional.

No segundo capítulo, sob o título “Políticas de promoção de igualdade racial no Brasil, o racismo estrutural na contração dos compromissos constitucionais, será tratado da conceituação do racismo estrutural e sua análise histórica e de que forma ele se estabelece na sociedade. Adiante, será trabalho a discriminação racial como efeito deste racismo estrutural, o que obsta a ascensão da população negra, incorrendo diretamente na desigualdade racial em números que também é objeto de estudo no presente capítulo. E finalizando, será feito uma análise normativa dos programas de políticas públicas para o combate ao racismo estrutural a partir da Constituição Federal de 1988.

E o terceiro e último capítulo intitulado como “Dever/poder da Administração Pública na criação de conselhos municipais para a promoção da igualdade racial”, em que se inicia, buscando demonstrar a importância dos conselhos municipais no âmbito da democracia deliberativa e a interação da sociedade - estado como garantia constitucional. Posteriormente, buscando responder ao problema de pesquisa, é realizada uma análise da existência dos conselhos municipais e suas pautas, com o

propósito de averiguar a existência de diálogo entre os capítulos 1 e 2, no sentido de demonstrar se através dos conselhos municipais de promoção de igualdade racial, é possível a implementação de políticas públicas de enfrentamento ao racismo estrutural. E por último, o terceiro capítulo analise o dever poder da Administração Pública na criação dos conselhos municipais na busca pela promoção da igualdade racial a partir dos fundamentos do direito administrativo social.

Destaca-se a relevância do presente trabalho, seja no contexto acadêmico, seja no social, diante do número reduzido de publicações/pesquisas sobre o tema, que tem fundamental importância para o reconhecimento e a inclusão de um grupo socialmente excluído por sua história, e que por conta do direito fundamental à igualdade, busca efetivar os seus direitos fundamentais. A exclusão desta parcela da população, é fator que contribui seguramente para o aumento dos índices de desigualdade social. A concretização do direito à igualdade é imprescindível num estado Democrático de direito, que reconhece de maneira formal que todos são livres e iguais.

Por fim, após a análise dos elementos que propôs-se estudar, a presente pesquisa se projetará para as considerações finais, será apresentada como resposta ao problema, que os Conselhos Municipais de Igualdade Racial são instrumentos de fundamental importância para a participação e controle social na implementação de políticas públicas com vistas ao enfrentamento do racismo estrutural, e por isso, é dever da Administração Pública, diante dos compromissos constitucionais e com fundamentais no direito administração social, a criação destes conselhos municipais.

Ainda, a propositura do trabalho pela pesquisadora, tem justa motivação pessoal, pois atuante no Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial do município de Santa Cruz do Sul, em que particularmente defende a sua implementação nos municípios, face a concretude de políticas públicas que possibilitem à população negra acesso aos espaços de participação na sociedade, como é o caso da Lei que instituiu a política de cotas raciais para o concurso público a nível local. Neste sentido, existe a participação da pesquisadora no Grupo de Pesquisa controle Social da Administração Pública, sendo a linha de pesquisa do presente trabalho Constitucionalismo Contemporâneo do Programa de Pós-graduação Área de concentração Demandas Sociais e Políticas Públicas da Universidade de Santa Cruz do Sul-UNISC.

Portanto, defendo que a partir desta realidade será possível contribuir para a reconstrução de uma sociedade menos desigual reconhecendo a população negra como verdadeiramente iguais.

2 A TUTELA EFETIVA DE IGUALDADE E A PARTICIPAÇÃO E O CONTROLE SOCIAL COMO PRESSUPOSTOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO SOCIAL: FUNDAMENTOS DO DEVER-PODER DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A abordagem inicial deste capítulo perpassa pelo debate do direito administrativo social e seus pressupostos fundamentais e de como estes servem de sustentação teórica para a discussão do dever-poder da administração pública de empregar esforços para o enfrentamento do racismo estrutural, especialmente por meio da noção de tutela efetiva de igualdade.

Também é pressuposto fundamental dessa matriz a valorização dos espaços de participação e controle social como forma de controle e legitimidade da atuação da administração pública, como hipótese do direito administrativo social.

Para tanto, importante se faz a digressão acerca dos direitos fundamentais sociais, aos quais a Constituição Federal de 1988 imprimiu certo grau de exigibilidade mediante sua concretização pela Administração Pública, centralizada no interesse público.

Neste trabalho, busca-se defender, concretização dos direitos fundamentais, partindo-se da premissa de que a Constituição Federal endereça à Administração Pública deveres de combate ao racismo estrutural, o que deve ser feito por meio da tutela efetiva da igualdade. Esse dever deve ser cumprido, visto a necessidade de se garantir de forma efetiva espaços de representação social, com a participação dos negros nas tomadas de decisão nas políticas públicas que envolvem a promoção da igualdade racial, por meio da criação de Conselhos Municipais, que atuam como mecanismo de enfrentamento do racismo estrutural.

2.1 O direito administrativo social: os direitos fundamentais sociais e sua centralidade no interesse público e o compromisso da administração pública com a efetivação desses direitos

O sistema de Estado pátrio tem como supedâneo os direitos fundamentais, base do ordenamento jurídico e do Estado Democrático de Direito, que não apenas abarca uma Constituição em sua forma, mas também serve de elemento nuclear da Constituição material. Por essa razão, o preâmbulo anuncia os compromissos assumidos com a Constituição Brasileira de 1988, tais como “o exercício dos direitos

sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça”.

Os direitos fundamentais bem como a proteção da dignidade da pessoa humana são na verdade razão da existência do Estado Democrático de Direito, eis que a história dos direitos fundamentais resulta justamente do surgimento deste modelo estatal. Dentro deste sistema de proteção dos direitos fundamentais, encontram-se os direitos sociais, que, conforme Sarlet (2015), são valores supremos do Estado Democrático de Direito. Caracteriza-se como categoria jurídica essencial do regime que os legisladores pretenderam estabelecer por meio da Constituição, e, portanto, pertencentes à mesma categoria hierárquica dos direitos civis e políticos (SARLET, 2015).

Nesta linha de pensamento, os direitos fundamentais sociais são os direitos fundamentais do homem social dentro de um modelo de Estado que tende cada vez mais a ser social e no qual prevalecem antes os interesses coletivos do que os individuais. O Estado, mediante leis parlamentares, atos administrativos e a criação na prática de serviços públicos, deve definir, executar e implementar, conforme cada caso concreto, as chamadas políticas sociais (educação, saúde, assistência, previdência, trabalho, habitação) que facultam a todos os indivíduos, o gozo efetivo dos direitos constitucionalmente protegidos (KRELL, 2002).

Mesmo diante desses deveres estatais, há um flagrante déficit¹ entre previsão normativa e a efetivação prática destes direitos sociais, que são garantias de todo o cidadão, sob a égide do Estado Democrático de Direito. Para ele, a proteção destes direitos, tidos como sociais, foram consagrados pelos sistemas constitucionais, justamente para reduzir as desigualdades, atribuindo ao Estado o dever de efetivá-las, sem agravá-las. Ou seja, o Poder Público, quando age, deve sempre estar pautado sob o manto do princípio que sustenta a tutela constitucional dos direitos sociais, qual seja, a promoção da igualdade (HACHEM, 2014).

E esse flagrante de não garantia ou efetivação de direitos fundamentais, é motivo de preocupação por parte de doutrinadores, uma vez que, mesmo diante da importância que possuem os direitos fundamentais sociais, a não prestação destes

¹ Exemplo, não há como se falar em direito à vida enquanto não resguardado o direito à saúde, ao lazer, e à dignidade. De igual forma, a norma que prevê a proteção à imagem e da honra resta abalada enquanto não criada norma específica para indenização do dano, em especial moral. Denota-se, assim, que embora a idealização do texto constitucional e toda a euforia criada, no campo prático existe uma série de entraves que impossibilitam a efetivação dos direitos fundamentais.

serviços sociais básicos pelo Poder Público é problema que não decorre da ausência de lei. Essa é a visão, por exemplo, de Krell (2002).

Diante disso, a baixa efetividade dos direitos fundamentais sociais levou a doutrina brasileira a buscar, na dogmática constitucional, instrumentos jurídicos para assegurar a sua realização fática. Ainda, segundo Krell (2001, p. 32), “a grande maioria das normas para o exercício dos direitos sociais já existe²”. A dificuldade de sua efetivação certamente está na formulação, implementação e manutenção das respectivas políticas públicas e na composição dos gastos nos orçamentos da União, dos Estados e dos Municípios.

Quando se faz referência acerca dessas implementações, formulações e manutenção de políticas públicas para efetivação dos direitos fundamentais sociais, alude-se àqueles direitos que exigem uma atuação mais efetiva do Estado para realização da justiça social. Isso significa dizer que não se trata da liberdade do Estado perante o Estado, mas sim de uma liberdade que se tem por meio do Estado. Essas prerrogativas conferem ao indivíduo direitos a prestações sociais estatais, revelando uma transição das liberdades formais abstratas para as liberdades materiais concretas (SARLET, 2015).

Nessa perspectiva, os indivíduos a quem se dirigem esses direitos fundamentais sociais devem ser compreendidos em sua coletividade, ou seja, sob a ótica do interesse público. Isso porque emana do próprio interesse público a autorização que concede poderes à Administração, que nada mais são do que mecanismos jurídicos criados para lhe permitir a proteção dos interesses da coletividade. É por esse objetivo que se exige uma previsão normativa de restrições que são impostas ao Poder Público como forma de obrigá-lo a perseguir a satisfação das necessidades do corpo social, bem como de impedi-lo de desviar-se dessa função (GABARDO, 2017).

Para ampliar essa compreensão do dever do Poder Público, é importante observar que a concepção atual e que é produzida de modo simultâneo ao Estado social mediador do pós-guerra origina-se de uma visão conceitual do Direito administrativo com base no seu ordenamento jurídico. Dessa forma, identifica-se um interesse público que nem sempre advém diretamente da vontade do povo, mas das condições de um sistema constitucional e soberano, em que suas características de

² Por exemplo, as Leis Orgânicas de Saúde (nº. 8.080, de 19.09.19920) e de Assistência Social (nº. 8.742, de 07.12.1993) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (nº. 9.394, de 20.12.1996) ilustram leis que visam a garantir direitos sociais no Brasil

intervenção social precisam coexistir com os direitos subjetivos de forma equilibrada. Localiza-se, assim, com maior destaque, a noção do poder público recolocada no âmbito do direito administrativo contemporâneo. Assim, o interesse público é o cerne do correto conceito de Estado social, assim como a sua supremacia está na essência do direito administrativo social (GABARDO, 2017).

Nesse contexto, a tarefa de implementar os direitos fundamentais sob a perspectiva do interesse público é imprescindível, uma vez que a característica da transindividualidade se expressa a partir da natureza objetiva destes direitos. O interesse da universalidade manifesta-se como a dimensão coletiva dos direitos fundamentais, que não de ser materializados de ofício pela administração pública, de acordo com suas atribuições, independentemente de reclamações subjetivas, pois constituem parte indissociável do patrimônio jurídico fundamental (HACHEM, 2014).

Com vistas a esse alerta, torna-se possível visualizar a urgência de se desenvolverem, no marco do direito administrativo, técnicas e instrumentos jurídicos que obriguem a administração pública a efetivar os direitos fundamentais sociais em sua integralidade e não apenas no que concerne ao denominado mínimo existencial³. Além de proporcionar benefícios materiais pontuais e individualizados, o Estado também deve ser compelido a se constituir e se organizar de forma lógica, objetivando atender a todos os requisitos que lhe são impostos pela Constituição (HACHEM, 2014).

Para atingir esse propósito, o Estado precisa atuar, e um exemplo de suas intervenções são os programas sociais e as políticas públicas⁴ levados a cabo pelo Governo Federal a partir de 2003, os quais foram marcados por uma presença estatal atuante na economia e nas relações sociais, que, assim, lograram realizar significativas transformações nas estruturas socioeconômicas brasileiras, em virtude das quais cerca de 30 milhões de cidadãos passaram das classes D e E para as classes C e B (MELLO, 2012).

³ O “mínimo existencial”, é um conjunto de direitos básicos que integram o núcleo da dignidade da pessoa humana, formado pela seleção dos direitos sociais, econômicos e culturais, e, por terem efetividade imediata, deveriam ser sempre garantidos pelo poder público, independentemente de recursos orçamentários (obstáculo financeiro relativizado). TORRES, Ricardo Lobo. O Mínimo Existencial, os Direitos Sociais e a Reserva do Possível. In: NUNES, António Avelãs; COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda (Orgs.). Diálogos Constitucionais: Brasil/Portugal. Rio de Janeiro: Renovar, 2004; BARCELLOS, Ana Paula de. A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

⁴ Por exemplo, política pública de educação: aprovação da Lei nº10.639/2003, que estabelece a obrigatoriedade da inclusão no currículo básico do estudo da história e da cultura afro-brasileira; aprovação da lei 11,096/2004, Programa Universidade para todos (ProUni), ente outros.

Assim, vê-se o caráter duplo da ideia republicana de interesse público como fundamento do regime jurídico administrativo, que deve ser pautado tanto pela ideia de supremacia quanto pela indisponibilidade do interesse público. Isso porque o Direito Público moderno proclama a superioridade do interesse da coletividade, firmando a prevalência dele sobre o particular, como condição até mesmo de sobrevivência e asseguramento deste último. Quanto à indisponibilidade do interesse público, essa prerrogativa significa dizer que, sendo interesse qualificado como próprio da coletividade, não se encontra à livre disposição de quem quer que seja, por ser inapropriável (BANDEIRA MELLO, 2012).

Seguindo essa linha de raciocínio, de acordo com o pensamento de Borges (2007, p. 4), o primeiro fundamento (supremacia do interesse público) concede acessibilidade para a Administração garantir a prevalência do interesse público sobre o privado. Em contraposição, o segundo alicerce gera para a Administração o dever de assegurar uma atuação administrativa direcionada à concretização dos interesses da sociedade, tendo em vista que estão atrelados à função do administrador.

Outrossim, para se concretizar uma sucessão de direitos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988, é indispensável que o Estado também tenha poderes que não estão disponíveis aos particulares. De acordo com Bandeira de Mello (2015, p. 72), “Quem exerce função administrativa está adscrito a satisfazer interesses públicos em prol do interesse de outrem, o que faz com que necessite exercitar os poderes que estas finalidades exigem”. Ou seja, é da administração pública o exercício do dever-poder no interesse alheio. Por essa razão, é que se mostra legítimo o uso das prerrogativas da Administração quando e na quantidade substancial ao atendimento dos interesses públicos.

Vale ressaltar que é necessário entender o princípio do interesse público como resultado da interação com outros princípios, como os da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, os quais estão elencados no artigo 37 da Constituição Federal (que são próprios da administração pública, bem como outras regras, e não se esquecer da relação única de prioridade do ponto de partida da tomada de decisão). Assim, em toda e qualquer situação em que o Estado for atuar, é necessária uma disposição de caráter prévio e positivo no ordenamento, conforme tradicionalmente conhecido, de que “ao particular é dado fazer tudo aquilo que a lei não proibir e ao Estado é dado fazer apenas o que a lei previr” (GABARDO, 2017, p. 113).

Conforme destaca Ferreira (2012, p. 445), “o reconhecimento de privilégios para a Administração Pública, na sua atuação, encontra limites insuperáveis na legalidade, bem como faz da aplicação do princípio da supremacia do interesse público não só um poder, mas também um dever do Estado”.

Aqui é importante referir a posição de Osório quanto ao predomínio do interesse público sobre o privado. Para ele, esse predomínio não significa conferir privilégio à administração pública em prejuízo ao interesse dos particulares, mas, sim, estabelece preceito constitucional, direcionado ao controle da atividade administrativa. Assim, cabe à administração pública uma atuação rígida, ou seja, sem aquela liberdade que agiria diante de um particular. Por essa razão, “a supremacia do interesse público sobre o privado não traduz possibilidade de arbítrio aos agentes públicos” (OSÓRIO, 2000, p. 73).

Hachem (2011) sustenta que o interesse público constitui, ao mesmo tempo, fundamento e limite do poder estatal. Quer dizer, por um lado, permite que as autoridades públicas ampliem seus poderes e lhes confere competências mais amplas (em prol do coletivo), por outro lado, constitui uma restrição a esse poder porque os impede de realizar ações além do escopo prescrito pelo próprio interesse público. Este tem por função ideológica legitimar o poder e, perante a administração pública, aplica obrigatoriamente as normas legais que definem o interesse geral.

Dessa forma, a atuação da Administração Pública é regrada pela Constituição Federal de 1988, que impôs compromissos a essa administração por conta da sua vinculação de seus deveres aos direitos fundamentais, tornando nulo qualquer ato praticado sem a observância destes direitos fundamentais. Assim, os limites de atuação da administração pública se encontram justamente na obrigação desta em considerar a interpretação e a aplicação das leis em sua conformidade, o que significa dizer que a atividade discricionária da administração não pode deixar de respeitar os limites que circundam os direitos fundamentais (MENDES; BRANCO, 2012).

Sob a influência dessas ideias se legitima a existência do Estado, a qual se baseia na perspectiva de a administração estar intimamente relacionada ao cumprimento das obrigações de interesse geral, na prestação dos serviços públicos, que encontram no direito administrativo o amparo jurídico para nortear as suas atividades (SILVA, 2013).

Acrescenta-se ainda o fato de que, em um Estado Social e Democrático como o brasileiro, as exigências do desenvolvimento estão atreladas ao conceito material de

igualdade, o que não limita a responsabilidade do Poder Público de promover condições de igualdade no ponto de partida, mas que impõe o dever de agir em prol da redução das desigualdades da sociedade. Isso, segundo Hachem (2014, p. 125), só é possível diante de uma “atuação maximizada da Administração Pública com vistas à plena realização dos direitos fundamentais econômicos e sociais”.

Verifica-se, assim, que, com base nos pressupostos do direito fundamental social e o dever de tutelar esses direitos por parte do ente estatal e solucionar os problemas relacionados a função defensiva de tais direitos, conforme objetivo traçado nesta dissertação, atribuem-se à administração pública o dever-poder como ente federativo municipal, a criação dos conselhos municipais de promoção da igualdade racial, como espaços de participação e controle social, visando a enfrentar o racismo estrutural a partir da formulação de políticas públicas. Essas políticas públicas servem como instrumento de promoção de universalização do desenvolvimento tanto social como econômico.

Ao discutir a busca por esse desenvolvimento, é oportuno considerar que, segundo Hachem (2014, p. 125), no modelo de estado adotado pela Constituição de 1988, a intervenção do Estado para a distribuição é essencial, visto ser esta a essência do Estado Social⁵. E essa função primordial do Poder Público alcança destaque na realidade brasileira, pois ela é marcada por profundas desigualdades que só podem ser solucionadas por meio de uma repartição mais igualitária. O mesmo autor ainda destaca que é dever da administração pública criar condições materiais e jurídicas para a concretização dos direitos fundamentais sociais em sua totalidade, com ênfase, no direito à igualdade de oportunidades, além de ter o Estado ter a obrigação de atendimento a todos os titulares de idênticas posições abstratas, mesmo aquelas individuais.

Diante disso, a proposta do tópico seguinte é discorrer acerca da tutela efetiva da igualdade.

⁵ BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 106.

2.2 A tutela efetiva da igualdade

Entre os direitos fundamentais que se têm por meta tratar no presente trabalho, encontra-se o da igualdade, cujo objetivo de concretização é imposto ao Estado a fim de criar condições materiais para o atendimento desse direito fundamental para todo o indivíduo.

No Brasil, que assumiu com a Constituição Federal de 1988 o compromisso com a concretização dos direitos fundamentais e sociais, o compromisso com a tutela efetiva da igualdade é dever do Estado. No entanto, percebe-se uma divisão entre os povos negros e brancos, principalmente no que compreende ao gozo e fruição de direitos constitucionais básicos, como saúde, educação, segurança, trabalho e a oportunidade de competição em nível da igualdade, muito embora haja previsão constitucional acerca da proibição de discriminação. Logo, prover a igualdade é mais do que não discriminar.

A divisão existente na sociedade entre os povos contribui para o avanço das desigualdades sociais e decorre da falta de uma observância mais ampla quanto aos tratamentos desiguais presentes na sociedade brasileira. Deve-se se ressaltar que o princípio da igualdade é um dos temas mais férteis em que se tratando de aspecto significativo, principiológico, social, político e jurídico. A par disso, pode se reconhecer que tal princípio não recebeu a mesma dedicação comparável com a sua importância em nosso ordenamento jurídico pátrio, isto porque por diversas vezes, insiste-se na redução deste interesse apenas quando a constitucionalidade do tratamento desigual que as leis concedem aos cidadãos, dependendo de cada circunstância que possam apresentar vestígios de não cumprimento do princípio da igualdade formal, isto é, naqueles casos em que existe um flagrante desrespeito à norma expressa.

O princípio da igualdade interdita tratamento desuniforme às pessoas. Sem embargo, consoante se observou, o próprio da lei e sua função precípua residem exata e precisamente em dispensar tratamentos desiguais. Isto é, as normas legais nada mais fazem que discriminar situações à moda que as pessoas compreendidas em umas e em outras vêm a ser acolhidas por regimes diferentes. Assim, a algumas são deferidos determinados direitos e obrigações que não assistem a outras, por abrigadas em diversa categoria, regulada por diferente plexo de obrigações e direitos (MELLO, 2021).

Pontua-se que não se pretende, neste trabalho, recompor a trajetória evolutiva do conceito de igualdade na consciência ocidental⁶, mas sim examiná-la, especialmente, à luz do Estado social, que lhe permite assumir novos contornos. Porém, para um melhor entendimento, mostra-se importante regressar, ainda que de forma breve, ao Estado liberal.

Em sua fase embrionária, o princípio da igualdade, no contexto do Estado Liberal, também sofria reduções a uma concepção puramente formal e técnica, restrita aos limites da ordem jurídica. Mesmo sendo a igualdade algo a ser alcançado, ela somente se operava por meio de leis que desigualavam os cidadãos ou que fossem aplicadas de forma desigual, sem que as dificuldades geradas pela desigualdade, de fato, entre as pessoas, fossem objeto de discussão (GOMES, 2001).

Dessa forma, a igualdade resumia-se no próprio exercício livre de autonomia da vontade, muito embora por alguns não exercida plenamente. Em razão disso, somente a previsão legal da igualdade, em que veda a adoção de privilégios pessoais bem como a hierarquização das classes, mostra-se insuficiente para concretizar a igualdade em todas as suas possibilidades. Há a predominância dessas desigualdades nas relações políticas e socioculturais “travadas entre os membros da comunidade social que denunciam a falência da visão liberal de sociedade” (GOMES, 2001).

Antagonicamente, ao passo que se percebia um avanço nos movimentos de apoio à redução da injustiça social, também se percebia a condução desses movimentos a um conflito entre o conceito limitado de igualdade jurídica, que permanece sem solução até os dias atuais. Segundo a sua origem liberal francesa, o conceito apenas preconiza a abolição dos privilégios pessoais, e o anseio de uma verdadeira igualdade somente traz tormento a todo regime político (SIQUEIRA; CASTRO, 1983).

⁶ Essa trajetória da evolução da ideia de igualdade na consciência ocidental apresenta registros desde os Pensadores da Grécia Clássica (como Sólon, Péricles, Platão e Aristóteles), passando-se pela Roma Antiga de Cícero e Ulpiano. Seguem-se as doutrinas de Santo Agostinho e de São Tomás de Aquino, o período Medieval e Renascentista, a concepção jusnaturalista até o pensamento dos contratualistas, chegando-se às portas do movimento constitucionalista moderno do século XVIII e revolucionário do século XIX. Apenas à guisa de registro, é na Revolução Francesa que se formaliza a ideia jurídica de igualdade, inserta no artigo 1º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789. Posteriormente, com o movimento constitucionalista que graçou o mundo, o ideal de igualdade tomaram lugar cativo nas Constituições modernas (BOBBIO, 1996).

A evolução da compreensão da igualdade repercute diretamente na forma de Estado social. Cuida-se de articular igualdade jurídica (à partida) com igualdade social (à chegada) e segurança jurídica com segurança social, embora com projeção no plano do sistema político (com passagem do governo representativo clássico à democracia representativa). Ainda, é no âmbito dos direitos fundamentais e no da organização econômica que mais avulta o Estado Social de Direito. As principais características desta nova forma estatal tiveram como base a consideração da diversidade que abarca o sistema democrático, a nova definição da atribuição dos parlamentares e o reconhecimento do zelo partidário, bem como adoção de novos direitos fundamentais que, ao lado das liberdades públicas, garantiram um conjunto de valores mínimos a serem alcançados, os quais são “bem-estar social e distribuição mais equitativa da riqueza” (NOVAIS, 2006, pp. 211-212).

Neste sentido, a igualdade e os ideais da justiça constituem o alicerce do Estado social de direito e não somente a segurança jurídica, “mobilizados especialmente para garantia e efetivação dos direitos econômicos, sociais e culturais” (BONAVIDES, 2004, p. 183). Ademais, “as garantias exigidas do Estado Social pressupõem um Estado politicamente ativo que desempenha funções distributivas, que, em última análise, desconhece o dualismo entre Estado e sociedade” (FERRAZ JUNIOR, 1997, p. 46).

Diante destes apontamentos, o princípio da igualdade pode ser considerado a pedra angular da constituição moderna, principalmente porque se refere ao modelo de democracia e do Estado de Direito na sociedade e está intimamente relacionado aos valores de justiça, embora não deva ser confundido com eles. Essa base de avaliação igualitária enfatiza o valor intrínseco consubstanciado na possibilidade de concreção de uma igualdade fática (material ou substantiva), mediante um equilíbrio que melhor permita auxiliar a discernir “desigualizações aceitáveis e desejáveis” daquelas “profundamente injustas e inaceitáveis” (PEDROSO, 2014, p. 120).

Decerto, com a exigência de critérios razoáveis e justos (fins constitucionalmente protegidos), há uma compensação das desigualdades, sob a premissa de que “se não houver uma razão suficiente para a permissibilidade de um tratamento desigual, então o tratamento igual é obrigatório” (ALEXY, 2008, p. 411).

De modo geral, a igualdade, então, passa a ser vista sob outro ângulo, como termos de igualdade de chances ou de oportunidades, em que o foco está no conceito de igualdade material ou substancial. A igualdade material é aquela que garante que

todas as pessoas sejam tratadas uniformemente de modo a alcançar uma igualdade concreta para todos os seres humanos. O princípio da igualdade, ou melhor, do nivelamento das oportunidades, aplica-se à realocação do acesso a diversas posições na sociedade e não à atribuição dessas mesmas posições (LIMA, 2018).

Vale, nesse contexto, dimensionar a dupla fundamentalidade do princípio da igualdade, ou seja, em sua formalidade e sua materialidade. A primeira está implícita na mera legalidade formal, típica do liberalismo, que reconhece a igualdade aplicável a todos, sem nenhuma forma de discriminação e é afirmada pelo princípio da legalidade. É a igualdade prevista na lei. Já a segunda, também reconhecida como igualdade material ou substantiva, só é alcançável a partir da percepção para quem ou para quais grupos a igualdade é conferida. Segundo Rios (2002, p. 48-49), “[...] a igualdade na lei, ao atentar para as inúmeras e multifacetadas diferenças existentes entre as pessoas e situações, objetiva reconhecê-las e a elas empregar desigual consideração jurídica na proporção destas distinções.”

É importante lembrar que esta igualdade material vem consubstanciada com os objetivos republicanos enumerados nos incisos I, III e IV do art. 3º da Constituição Federal, quais sejam: “(i) a construção de uma sociedade justa e solidária; (ii) a erradicação da pobreza com a redução das desigualdades sociais; (iii) e a promoção do bem-estar de todos, sem preconceitos de origem, raça, cor ou quaisquer outras formas de discriminação” (BRASIL, 1988).

Conforme aponta Bonavides (2002, pp. 304), o direito à igualdade mostra-se fundamental, sendo o ponto central do Estado Social e de todos os direitos de sua ordem jurídica. É sem sombra de dúvida o princípio da igualdade o eixo em torno do qual gira toda a concepção estrutural do Estado Democrático contemporâneo.

Portanto, em que pese a existência de diferenças individuais e grupais, tanto de ordem biológica quanto cultural, o direito à igualdade é essencial à toda pessoa humana constituindo o núcleo do conceito universal de direitos humanos (ATCHABAHIAN, 2006).

Para John Rawls (2000, p. 64), que aborda a ideia e justiça como equidade, a qual denomina como “estrutura básica de uma democracia constitucional”, toda a pessoa deve ter um direito igual aos mais abrangentes sistemas de liberdades básicas iguais e que seja compatível com um sistema semelhante de liberdades para as outras. As desigualdades sociais e econômicas devem ser ordenadas de tal modo que

sejam, ao mesmo tempo, consideradas como vantajosas para todos dentro dos limites do razoável e vinculadas à posição e a cargos acessíveis a todos.

Ainda seguindo o raciocínio do autor, a igualdade na atribuição dos direitos e deveres fundamentais requer simplesmente que certos tipos de leis, aquelas que definem as liberdades fundamentais, sejam aplicados igualmente a todos e permitam a mais abrangente liberdade compatível com uma liberdade semelhante para todos. De igual forma, sustenta que as desigualdades, tanto sociais como econômicas dentro de uma sociedade, devem ser ordenadas para o maior benefício dos que têm menos vantagens e vinculadas a cargos e posições abertos a todos sob condições de igualdade de oportunidades equitativas. E ainda conclui que, “dentro de cada categoria, impera um singelo argumento: uma desigualdade só é permitida se beneficia os que se encontram em pior situação” (RAWLS, 2008, p. 77-78).

Dessa forma, uma sociedade justa teria dois pressupostos: primeiro, o da igualdade de oportunidade a todos em condições de igualdade plena, ou seja, equidade plena; e segundo, o dos benefícios consecutórios dessa sociedade justa os quais devem ser distribuídos, preferencialmente, aos integrantes menos privilegiados da sociedade. Assim, a partir da construção do modelo de justiça proposto por Rawls, alicerçado na igualdade equitativa entre os homens, nas liberdades individuais, bem como na justa oportunidade, é que se faz necessária a elaboração de políticas públicas com a finalidade de assegurar justa oportunidade aos menos favorecidos socialmente, estruturando a sociedade mediante ações afirmativas (RAWLS, 2008).

Têm-se que igualdade é usufruída por uma minoria. A igualdade tratada no âmbito legal-formalista pelo Direito ainda é para poucos, ou seja, homens, cishetero, branco, cristãos, conservadores, patriarcas, capitalistas. Estas são relações de poder estabelecidas. Portanto, diante da presença da desigualdade, deve prevalecer o reequilíbrio da situação com atos imediatos e mediatos. As discriminações positivas são um típico exemplo de reequilíbrio imediato, pois há uma desequiparação entre as pessoas e é preciso atitude instantânea do poder público (BANDEIRA DE MELLO, 2021).

Assim, da necessidade de se dar efetividade a igualdade entre os homens deriva a necessidade da criação de regras criadas pelo próprio homem. E estas regras, como se sabe, têm seus requisitos; vale dizer, ao mesmo tempo em que regulam a vida em sociedade, não podem estabelecer na sua elaboração qualquer violação contra a

igualdade. Portanto, tem que atingir seus desígnios, obedecendo a um princípio maior, que é a igualdade (ATCHABAHIAN, 2006).

Como se vê, em lugar da concepção “estática” da igualdade extraída das revoluções francesa e americana, é salutar, nos dias atuais, consolidar a noção de igualdade material ou substancial, que, longe de se apegar ao formalismo e à abstração da concepção igualitária do pensamento liberal oitocentista, recomenda, inversamente, uma noção “dinâmica”, “militante” de igualdade, na qual necessariamente são devidamente pesadas e avaliadas as desigualdades concretas existentes na sociedade, de sorte que as situações desiguais sejam tratadas de maneira dessemelhante, evitando-se, assim, o aprofundamento e a perpetuação de desigualdades engendradas pela própria sociedade (GOMES, 2001).

Com base nesse reconhecimento da igualdade substancial, que capta o ser humano em sua conformação abstrata, genérica, o direito passa a percebê-lo e a tratá-lo em sua especificidade, como ser dotado de características singularizantes. Daí, aponta-se não mais ao indivíduo genérica e abstratamente considerado, mas ao indivíduo “especificado”, considerando-se categorizações relativas ao gênero, idade, etnia, raça, etc.” O “indivíduo especificado”, portanto, será o alvo dessas novas políticas sociais. Assim, nessa nova postura, o Estado abandona a sua tradicional posição de neutralidade e de mero espectador dos embates que se travam no campo da convivência entre os homens e passa a atuar “ativamente na busca” da concretização da igualdade positivada nos textos constitucionais (GOMES, 2001, p. 90).

Ao Estado, é imposto o dever de tutelar efetivamente os direitos fundamentais e, para tanto, tem o dever jurídico de respeito aos precedentes administrativos e judiciais já conferidos em favor dos direitos do cidadão, como forma de assegurar-lhes uma proteção igualitária. Trata-se de uma exigência: (i) do direito fundamental à igualdade (art. 3º, IV e art. 5º, caput, CF); (ii) do direito fundamental à proibição de discriminação atentatória contra os direitos fundamentais (art. 5º, XLI, CF); (iii) do princípio constitucional da impessoalidade administrativa (art. 37, caput, CF); (iv) do direito fundamental à segurança jurídica (art. 5º, caput, CF) e à proteção da confiança legítima (HACHEM, 2014).

Percebe-se, por conseguinte, que, a partir deste momento, o bem jurídico a ser tutelado é não mais a propriedade privada, mas, sim, a dignidade da pessoa humana como centro invariável da esfera da autonomia individual que se procura garantir por

meio da limitação jurídica do Estado. Exige-se agora do Estado uma intervenção positiva para criar as condições de uma real vivência e desenvolvimento da liberdade e personalidade individuais (TABORDA, 1998).

Segundo Taborda (1998), seja pela via judicial ou administrativa, com base na observância do princípio da igualdade, e para que todos possam usufruir das mesmas condições, as Constituições impõem aos Estados o dever de promover ações sociais interventivas, inclusive com interferências nas relações interprivadas, com a finalidade de equiparar juridicamente os sujeitos hipossuficientes e expandindo acesso dos marginalizados a bens e serviços econômicos, sociais e culturais.

Nota-se que o princípio da igualdade serve como um parâmetro mandatório que força a Administração a tratar isonomicamente os cidadãos em qualquer situação, mesmo nas circunstâncias que não envolvem a tutela de direitos sociais. Mas, naquelas que envolvem, esse dever torna-se ainda mais fragrante, já que esses direitos têm como essência e razão de existir justamente a necessidade de se promover a igualdade entre os indivíduos. É para isso que eles foram proclamados. Satisfazer desigualmente os direitos fundamentais sociais, que têm por escopo reduzir as desigualdades entre as pessoas, significa agravar os efeitos perniciosos da patologia que a sua positivação visava a curar. O remédio acaba se convertendo em um veneno: ele é desenvolvido para diminuir as disparidades sociais e acaba, ao revés, alargando-as (HACHEM, 2015).

Portanto, pretender efetivar esses direitos de forma desigual e sem isonomia é gerar um verdadeiro contrassenso, o que impõe à administração pública o dever de respeitar os seus precedentes que favorecem a concessão de direitos sociais aos cidadãos.

Dessa forma, diante dos pressupostos do direito administrativo social, como a tutela efetiva da igualdade e os direitos fundamentais sociais, sustenta-se o dever da administração pública municipal de criar conselhos municipais como forma de enfrentamento do racismo estrutural por meio da promoção de políticas, por exigência de um constitucionalismo igualitário, imprescindível para o desenvolvimento social. Desta forma, decorre da Constituição brasileira o dever estatal de garantir ao cidadão a integralidade do conteúdo dos direitos fundamentais sociais.

Identifica-se, diante disso, que promover os direitos fundamentais sociais no Estado Social depende estritamente das estruturas administrativas organizativas e

procedimentais imprescindíveis ao oferecimento de prestações positivas estatais, algo que pode ser encarado por um viés coletivo estatizante-publicista (HACHEM, 2014).

Perpassam pelo direito fundamental a boa administração, a garantia efetiva de espaços de representação, como a criação dos conselhos municipais, tendo como principal contribuição deste direito a reconexão da organização estatal com o ser humano. Precipuamente para a pesquisa, os conselhos municipais de promoção da igualdade racial, que se mostram como um adequado mecanismo para o enfrentamento do racismo estrutural.

Importante o registro de que a outorga dada à administração para que se cumpra o dever constitucional de tutela dos direitos fundamentais sociais deve estar sempre atrelada à lei, no sentido de que esta liberdade que lhe é concedida, por meio do ato discricionário, não seja motivo também para que ela viole os direitos dos cidadãos. A lei está ao lado da administração para ajudá-la a implementá-los, e não o contrário.

Dessa forma, inserida no contexto de Estado Democrático de Direito, a legalidade assume a função de buscar a efetiva igualdade, o que se faz por meio de manifestações capazes de transformar situações discrepantes, sempre norteada pelos princípios constitucionais, pela estrutura social democrática, pelo sistema de direitos fundamentais e coletivos, pela justiça social como ferramenta para reparação da desigualdade, baseada numa reafirmação de igualdade para uma sociedade justa, separação de poderes, legalidade, autoconfiança e certeza jurídica (STRECK; MORAIS, 2014).

Enfatiza-se que os direitos fundamentais se aplicam diretamente aos entes estatais, o que leva a reconhecer que a administração pública está obrigada a tutelar de forma espontânea o conteúdo integral dos direitos fundamentais, criando sistemas procedimentais e organizacionais que possibilitem o seu exercício de forma igualitária pelos cidadãos (HACHEM, 2014).

É nesses sistemas de organizações administrativas que cabe à própria administração pública a criação de conselhos municipais. Eis que o próprio Decreto nº 4.886/2003 institui a Política Nacional de Promoção da Igualdade racial (PNAPIR), consolida uma conjugação de esforços, na qual a União, os Estados/ DF/Municípios, em parceria com a sociedade civil, empresários, universidades, Ministério Público, Poder Judiciário, polícias, articulam-se para promover a justiça e a paz social no Brasil (BRASIL, 2018). Isso reafirma que, além de segurança, educação, trabalho e renda

(inclusive outros serviços públicos), o Estado Brasileiro deve atender também à população que é em sua maioria negra⁷.

Carecedora de proteção constitucional, está a população negra quanto à igualdade, visto que a igualdade, conforme prevista de modo formal, é insuficiente no combate à perpetuação das desigualdades entre os membros pertencentes às parcelas vulneráveis e os demais indivíduos (IENSUE, 2016).

Arraigando-se nesta premissa, a administração pública tem o compromisso constitucional, dentro da lógica do direito administrativo social, de atender ao interesse público que está inserido na esfera dos direitos fundamentais. Deve, assim, criar espaços da proteção da igualdade, e aí reside a preocupação da administração pública em tutelar efetivamente o direito à igualdade de acessibilidade aos direitos da população negra.

Desta forma, a participação social promove a igualdade, de maneira que se tem a abertura do debate democrático, acerca das demandas de que carecem a população negra, para a promoção de políticas públicas para o enfrentamento do racismo que é estrutural. Neste sentido, de fundamental importância a leitura acerca da participação e controle social como pressupostos do direito administrativo social, tema para o próximo tópico.

2.3 Participação e controle social: compromisso e objetivo do direito administrativo

Em se tratando de participação e controle social, o intuito desta pesquisa é demonstrar como o mecanismo da participação da comunidade é fundamental para a compreensão e a legitimação do direito fundamental à igualdade, principalmente a retratada neste estudo, racial, para fins de concretude dos preceitos do Estado Democrático de Direito, em que a soberania popular é fundamental.

Um Estado Democrático de Direito simboliza por si próprio o lugar onde a justiça, a legitimidade, a igualdade, a liberdade atuam na constitucionalidade das leis e na participação popular no processo legislativo, assim como também na execução das

⁷ 55,08%. Esse é o percentual de pessoas que se declaram negras (soma de pretos e pardos) no Brasil, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) Contínua do IBGE. Dos 209,2 milhões de habitantes do país, 19,2 milhões se assumem como pretos, enquanto 89,7 milhões se declaram pardos. Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) Contínua do IBGE.

ações executivas e no judiciário. Além disso, configura-se como um espaço de participação deliberativa, consideração, respeito, tolerância e reconhecimento das minorias em que se estabelece um clima de consenso e controvérsia, dissidência, debate e comunicação, assistência e integração, com o único objetivo de luta pela dignidade (JUCÁ, 2007).

Neste sentido, importa tratar de Estado Democrático de Direito como pressuposto de participação e controle, pois nele se encontra uma intenção materializada, que ultrapassa a igualdade formal, cuja revelação se dá com base na natureza dos valores que perseguem uma dimensão social da sua atividade. Essa intenção material inerente à democracia visa a promover as condições objetivas de liberdade e desenvolvimento da personalidade, as quais criam a condição decisiva para a realização da justiça social na sociedade atual (NOVAIS, 2006).

Vale dizer que o Estado Social e Democrático de Direito reconhece na autonomia individual e nos direitos fundamentais uma força vinculante que, independentemente dos fundamentos filosóficos, políticos ou ideológicos invocados, afeta a administração e o conjunto dos poderes constituídos e impõe-se materialmente ao próprio poder constituinte originário (NOVAIS, 2006).

Aliás, o conteúdo contra majoritário na democracia é considerado mais material do que formal e possui dever de tornar livre e independente e não autoritário. Por essa razão, compreender a democracia no Estado constitucional é superar os obstáculos da democracia tradicional, pois ela transcende o pensamento majoritário ou representativo (BITENCOURT, 2013).

Não há dúvida de que o conceito de democracia está vinculado a múltiplos líderes como catalisadores do processo de negociação, que ocorre em um campo “não institucionalizado”, permitindo que políticas e instituições se adaptem às necessidades de uma sociedade aberta. Este pode ser um dos maiores desafios enfrentados pelos líderes políticos, incluindo a articulação de princípios políticos e técnicos para a formulação de políticas públicas de qualidade (BITENCOURT, 2013).

A legitimidade do processo de tomada de decisão é verificada quanto maior for a abertura à participação. Ou seja, as respostas serão dadas no sentido de que, “quanto maior for a participação da sociedade com os órgãos instituídos construindo a política pública para atingir a demanda social, menor deverá ser o controle sob alguns aspectos da política pública, especialmente relacionando-se ao seu conteúdo” (BITENCOURT, 2013).

Cabe aqui referir que a própria política, em seu sentido primordial, não é caracterizada como uma ação do Estado, mas sim uma ação desenvolvida pelos próprios cidadãos. Porém, somente quando a comunidade passa a ser Estado e sociedade civil, a política assume outros contornos e passa a compartilhar intenções no espaço do Estado e da chamada sociedade civil. Observa-se que, enquanto o Estado era simplesmente uma concentração da violência e do poder sobre os cidadãos, tinha-se o Estado visto como resultado de políticas representativas, todavia, quando os indivíduos entendem que a ação social é necessária para construir representantes de poder, “a atividade estatal passa a ser entendida como uma prática identificada pelo público com a finalidade do social”. Em outras palavras, “uma sociedade mais democrática, mais consciente, com instrumentos de maior participação, é uma sociedade em que a política pública conterà de maneira mais fiel a força decisória da sociedade” (DERANI, 2006, p. 131-133).

Ampliando essa discussão, é importante referir que, para Canotilho, em primeiro lugar, o princípio da democracia contém os pressupostos mais importantes da teoria da democracia representativa – órgãos representativos, eleições periódicas, pluralismo partidário, separação dos poderes. Em segundo lugar, o princípio da democracia pressupõe democracia participativa, ou seja, construir um processo que dê aos cidadãos a possibilidade efetiva de aprender a democracia, participando do processo de tomada de decisões, controlando criticamente as diferenças de opinião, o que gerará incentivos políticos democráticos (CANOTILHO, 1997).

Aliás, Canotilho (1997) considera que a função democrática tem como elemento básico os direitos fundamentais, que também são constitutivos do Estado de Direito, uma vez que, nesse modelo, o exercício do poder se por meio da contribuição de todos os cidadãos, visando ao exercício do princípio-direito da igualdade e da participação política, acarretando, dessa forma, uma liberdade participativa firmada em importantes garantias para a liberdade desse exercício (o direito de associação, de formação dos partidos, de liberdade de expressão, assim envolvendo a abertura do processo político no sentido da criação de direitos sociais, econômicos e culturais).

Associado à participação, neste modelo de Estado, é possível também um maior controle do poder que é exercido pelos governantes. Logo, o povo que participa ativamente da sociedade possui efetivas condições de verificar os atos dos governos de maneira mais próxima. Por ter a Constituição função de norma fundamental, ela

prevê mecanismos mais eficazes de fiscalização dos atos públicos, mas também possibilita a criação de ambientes de participação e deliberação pública (JUCÁ, 2007).

Com isso, o Estado começa a ser orientado pelos princípios da soberania popular e da participação do povo no poder, os quais dispõem de legitimidade para exercer o controle, que não é caracterizado somente como elemento de justificação do sistema político, mas, principalmente, como oportunidade de concretização das suas garantias constitucionalmente previstas. Neste sentido, é possibilitado influenciar tanto nos processos, quanto nas ações e políticas públicas que dizem respeito às suas vidas e que terão impactos no seu dia a dia para que justamente não venham esses cidadãos a se sentirem incapazes frente às decisões poder público (JUCÁ, 2007).

Por essa razão, pode-se afirmar que não existe democracia sem participação social, até mesmo pelo fato de que o próprio direito administrativo no âmbito do Estado Democrático de Direito Social prevê, como processo democrático, ações como a participação popular e controle social. Ou seja, conforme Bitencourt (2013, p. 64), “quanto maior for a abertura do processo, maior será sua legitimidade”.

Acrescenta-se a descrição de Habermas (2003) acerca do conceito de sociedade civil, que mostra que este é inconsistente com o conceito tradicional liberal de sociedade burguesa e o conceito de economia de mercado. O núcleo institucional da sociedade civil consiste em associações e organizações livres, não estatais e não econômicas, que apoiam a estrutura de comunicação da esfera pública nos componentes sociais do mundo da vida. A sociedade civil é composta por movimentos, associações e organizações, que captam a ressonância das questões sociais e as transformam em discurso e as transferem para a esfera pública. De tal forma, os discursos da sociedade civil se legitimam e se convertem em questões de interesse geral no contexto da esfera pública.

Portanto, para que haja uma continuidade de discurso, cada poder tem uma lógica de expressão própria, entretanto essas trocas precisam estar entrelaçadas. Ao analisar a atribuição de cada poder e suas conexões de discursos, Habermas (2003, p. 184), afirma que “a Administração deveria tomar apenas decisões pragmáticas; no entanto, ela jamais se restringiu a este modelo”. Por isso, segue analisando que, ao implementar o plano aberto, a administração deve ir além da legitimidade do cumprimento de programas normativos, contexto no qual se poderia valer-se do sistema democrático como forma de legitimar suas escolhas.

Conforme defende Leal (2006), a Administração Pública tem como tarefas o atendimento das demandas sociais e a necessária observação a partir de uma nova ótica teórico-social, que procure visualizar, segundo o autor, “uma racionalidade civilizatória e complexa de inclusão e compromisso comunitário”. Deve, portanto, ser compreendida como um espaço permanente tanto de controle como de participação popular na gestão de interesses públicos. Destarte, não seria necessária, para que isso ocorresse, a abertura de novos espaços públicos para fins de processo deliberativo, uma vez que tais espaços já existem, faltando somente uma comunicação mais abrangente e mobilização política, visto que à administração pública impõe-se o dever de apresentar-se como uma esfera de intermediação entre o sistema jurídico e o mundo da vida.

No domínio da realização de direitos e garantias fundamentais, essa intermediação entre a validade e a facticidade só pode ocorrer sob o prisma da legitimidade, em que todos os participantes estão fortemente envolvidos. Ainda essa intermediação deve envolver o grande desafio da administração pública: o de buscar meios para o equilíbrio entre autonomia privada e autonomia pública, pois somente desta forma os direitos fundamentais estarão garantidos, assim como estará também assegurada a soberania popular, entendida como um procedimento compartilhado comunitariamente à formação da vontade Estatal (LEAL, 2006).

Mostra-se importante a análise da participação social, visando à sua caracterização com direito fundamental para o exercício da cidadania dentro do Estado Democrático de Direito e à busca pela efetividade da tutela da igualdade para a população negra, por meio da promoção de políticas públicas e da participação em conselhos municipais, dever este imposto pela Constituição Federal a partir do compromisso com o direito administrativo social.

Vale dizer que o termo participação se acomoda a diferentes interpretações, eis que se pode tanto participar de modelos diferentes como também estar na condição de espectador, até se chegar às margens de protagonista de destaque (BOBBIO, 1986). Neste sentido, assenta-se a visão de Gohn (2008):

[...] um processo de vivência que imprime sentido e significado a um grupo ou movimento social, tornando-o protagonista de sua história, desenvolvendo uma consciência crítica desalienadora, agregando força sociopolítica a esse grupo ou ação coletiva, e gerando novos valores e uma cultura política nova (GOHN, 2008, p. 30).

Com o processo de participação social, o cidadão passa a desenvolver melhor a sua capacidade de reflexão frente as suas opções políticas que irão mais tarde democratizar a sociedade. É importante ainda esclarecer que esse processo gera dois benefícios, um para o individual, que acomete a autoestima, possibilitando que o indivíduo progrida como cidadão, mais competente, mais responsável e seguro de si, outro se associa a um benefício social, à melhoria da organização e do funcionamento da comunidade via democratização (GORCZEVSKI; MARTIN, 2018).

Nesse sentido, o processo democrático participativo também parece ter um efeito de equilíbrio para que os partidos políticos deixem de possuir o monopólio da política. E isso somente traz vantagens para a sociedade, pois, com a democracia participativa, pode-se melhorar a gestão pública. Portanto, onde há instituições participantes, os recursos do Estado são empregados de forma mais eficaz, visto que o funcionamento obrigatoriamente possui mais transparência de forma a possibilitar a deliberação cidadã (GÓMEZ, 2007).

Compreender o processo de participação da sociedade civil e sua participação nas políticas públicas pode ajudar a entender o processo de democratização da sociedade brasileira. Diante disso, retomar os processos de participação permite que a sociedade lute por acesso aos direitos sociais e civis. Assim, participar é lutar por melhores oportunidades de vida e pelos benefícios da civilização (GOHN, 2011).

O fundamental da participação é exigir que a sociedade intervenha em maior grau na formulação e implementação de políticas públicas, geralmente para atender de forma mais eficaz às necessidades públicas (SOARES, 1997). Essa exigência de intervenção da sociedade por meio da participação dialoga com outro mecanismo também instituído constitucionalmente, que é o controle social.

Importa referir que consideração da participação social “trata-se de reaproximação entre o social e o político, ou, da repolitização dos laços sociais, ligando-os aos direitos sociais e à cidadania” (LEAL, 2006, p. 74). Portanto, a participação social é entendida como promotora do controle social (mas que com este não se confunde), em que se manifesta como um importante mecanismo ou ferramenta de fortalecimento da sociedade civil, mas, além disso, um meio para reinaugurar a redemocratização (PEREIRA, 2010).

O controle, segundo Pereira (2010), pressupõe a possibilidade prevista constitucionalmente de exercer um poder que, posteriormente, é submetido à análise crítica de um agente, que também exerce o seu poder de controle, fazendo com que

a atividade primária se eleve a um estágio de legitimidade repetida. Assim, nasce a ideia de controle como elemento central do Estado Constitucional, do seu próprio conceito, pois, quando não há controle, há a possibilidade de a Constituição ver suas garantias anuladas, bem como a sua não concretização, ou seja, não há Constituição.

Desta forma, é importante neste momento restabelecer a relação que existe entre participação e controle social. A participação traduz-se em canais institucionais de participação na administração do governo, sendo que novas entidades coletivas surgem nos processos de tomada de decisão. O controle social não possui em absoluto o mesmo conceito do que a participação social, embora em muitos aspectos sejam indissociáveis. Uma das principais diferenças é o momento da tomada de decisão. Ainda, segundo Bitencourt (2017), a participação pública ocorre no momento da tomada de decisão pelos órgãos da administração pública em interação com o domínio público. O controle social é realizado após esse processo, e o objetivo é verificar se a decisão tomada segue a sua própria programação, bem como se é executada pela administração pública na forma da lei.

Diante disso, todo controle é baseado na participação, mas nem toda participação social é uma forma de controle social. A transparência sobre as ações governamentais é fundamental para que haja o desempenho destas duas formas de exercício democrático. Como participação popular, têm-se na prática, o voto, o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular de projetos de leis, a participação na composição dos conselhos de políticas públicas, a participação na elaboração da lei orçamentária.

Segundo Brito (1992, p. 119), “com a pessoa privada influenciando constitutivamente na formação da vontade normativa do Estado, que assim se desempenha o poder político”. Assim, à medida que a participação pública contribui para formar normas legais estatais, o objetivo do controle social é diferente, visto que utiliza as regras previamente estabelecidas para colocar o estado em uma posição de obediência aos cidadãos que controlam seu comportamento (SIRAQUE, 2004).

Ainda, Siraque (2004) destaca que o controle social e a participação popular são irmãos siameses, porém têm suas diferenças. A participação popular ocorre ao tempo da tomada de decisão, de forma prévia ou simultânea à preparação da prática Administrativa, é um comando político de elaboração de normas jurídicas. Assim, dois são os momentos em que o controle pode se concretizar: na análise jurídica da norma formulada pela Administração Pública, em conformidade com outras diretrizes de nível

superior, e na fiscalização da implementação ou no cumprimento dessas normas jurídicas em situações.

Destaca-se que, conforme leciona Moreira Neto (2009), o indivíduo tende a participar de grupos por estímulo natural, no que diz respeito ao interesse público, sendo mais especificamente, com os que têm relação com os interesses administrativos, por serem os que tocam mais de perto o dia a dia das pessoas, o que se apresenta como fato decisivo para desenvolver um saudável sentido de cidadania e de reponsabilidade pela coisa comum.

Contudo, verifica-se que a ideia de afastamento do Estado do seu papel acessório e subsidiário, em relação à tomada de decisão e aos canais de interlocução e participação, não deve se assentar, pois se atribui ao Estado uma cidadania responsável, a partir da criação dos meios para o seu exercício, assegurando o bem-estar social (BITENCOURT, 2019).

Os ambientes em que as sociedades civis atuam são baseados na presença de uma administração compartilhada. Esse modelo de gestão busca justamente a racionalidade da comunicação, pela amplitude dos espaços democráticos de decisão submetidos ao controle social, em que o cidadão, além de ser um legitimador do processo de tomada de decisão, é também o próprio gestor e destinatário das políticas públicas (HABERMAS, 1997).

Dessa forma, há um importante diálogo entre políticas públicas, participação e controle social. Ao significar as políticas públicas e compreender que elas necessitam da participação popular, mas que a participação popular, para ter a eficácia pretendida de representar e fiscalizar os interesses públicos, necessita se transformar em controle social, os argumentos que as legitimam guardam estrita relação (BITENCOURT, 2017).

Assim, tendo em vista que a administração pública tem o compromisso de tutelar os direitos fundamentais, entre eles o da igualdade, a participação dos negros nas tomadas de decisões da esfera pública se mostra de fundamental importância. Por esta razão, impõe-se o dever de a administração pública garantir de forma efetiva espaços de representação, por meio da criação dos conselhos municipais para a promoção da igualdade racial. Evidencia-se, assim, o meio pelo qual o cidadão expande sua consciência social no que de fato são os anseios dessa parcela da população, principalmente no tocante à implementação de políticas públicas, o que produz verdadeiras e concretas transformações na sociedade.

2.4 As políticas públicas no centro de debate: protagonismo constitucional

Não há um único e acabado conceito sobre as políticas públicas, pois trata-se de um campo teórico dinâmico e em constante desenvolvimento. Isso se relaciona com a sua função principal, o enfrentamento e o atendimento de demandas sociais, que se alteram a depender do contexto histórico e social.

Segundo Bucci (1997) são os próprios direitos sociais a razão de existirem as políticas públicas, tidos como aqueles de caráter fundamental, que exigem do Estado uma ação positiva. Porém, ressalta que esta interpretação não basta para justificar as demais políticas públicas, como a política industrial, de energia, de transportes e outras que não têm o seu fundamento nos direitos sociais e configuram-se como políticas setoriais, que invocam políticas de desenvolvimento.

Além disso, o estudo acerca das políticas públicas não é recente, eis que teve o seu surgimento na transição do autoritarismo para a democracia. Nos Estados Unidos, é a partir da Segunda Guerra Mundial que surgiram as primeiras pesquisas acerca das políticas públicas, tendo como objetivo o viés científico, para uma adequada governabilidade, amparadas por instituições governamentais (públicas) e, também, privadas. Na Europa, as pesquisas referentes às políticas públicas tiveram seu avanço nos anos 1970, com fito de desenvolver as teorias explicativas sobre o papel do Estado e do governo (SCHIMIDT, 2018).

Nas palavras de Bucci (1997), com o fim da Segunda Guerra Mundial e o advento das políticas sociais relacionadas com a saúde, a seguridade social e a habitação, tais políticas têm se manifestado com muita clareza nos países europeus e americanos, aprofundando-se essa mudança qualitativa nas funções do Estado, que se irradia dos planos econômicos sobre o conteúdo social do conceito de cidadania.

As políticas públicas expressam os direitos dos grupos sociais e os direitos econômicos que caracterizam o Estado Social, cuja definição se mostra mais ampla que a de serviço público e que abrange também as funções de coordenação e de fiscalização dos agentes, tanto público como privados. São as políticas públicas na atualidade mecanismos pelos quais os governos se utilizam a fim de fixar metas temporais (BUCCI, 1997).

Importa referir que o fundamento basilar do surgimento mediato das políticas públicas é a existência dos direitos sociais, que se encontram inseridos no rol dos

direitos fundamentais do homem, os quais são efetivados por meio de atuações positivas do Estado (BOBBIO, 1992).

Com isso, percebe-se que o Estado abandona seu comportamento de neutralidade para de fato adotar uma conduta mais intervencionista e prestacional, o que é intrínseco às políticas sociais. É necessário que se compreendam as desigualdades sociais, políticas, econômicas e culturais, que o Estado e a sociedade dominante, historicamente, tiranizaram, o que se mostra fundamental como categoria jurídica que tem como objetivo a busca da efetivação dos direitos sociais, que estão valorizados na incumbência de redemocratização imposta pela Constituição Federal de 1988 (BUCCI, 2006).

Dessa forma, constata-se que “a atuação estatal é no sentido de formular e irradiar políticas públicas que possibilitem a promoção do Estado de bem-estar alcançado lentamente com o processo histórico no qual se afirmaram os direitos sociais” (COSTA; AQUINO, 2013, p. 65). Por conseguinte, todos os entes federativos possuem a responsabilidade de proporcionar, oferecer e também concretizar os direitos fundamentais previstos constitucionalmente (SPAT; SUPTITZ, 2015).

Porém, conforme explica Giovanni (2009), as políticas públicas não são simplesmente uma intervenção do Estado quando detectado um problema social. São a forma encontrada para que a sociedade exercite o seu poder dentro dos ditames democráticos, demonstrando uma estreita, mas complexa relação do Estado com a sociedade. Mesmo assim, não se pode dissociar as políticas públicas do que objetiva o Estado e a sociedade, pois é a partir destes campos que as políticas públicas ganham vida, sendo isso resultado da própria política, na qual surge o exercício do dever do Estado, que somente se dá de acordo com os interesses sociais (BITENCOURT, 2013).

Ainda conforme Bitencourt (2013), as políticas públicas podem ser descritas como um conceito aberto, pois composta por uma série de ações e programas contínuos no tempo que afetam simultaneamente vários aspectos fundamentais da vida de uma população, que devem ser organizados e implementados em áreas determinadas, “numa busca concretizada pelo procedimento explicando diretrizes e objetivos numa sucessão de atos que se desenvolvem na busca de um fim determinado” (BITENCOURT, 2013, p. 47).

Importante mencionar que, embora não haja um rol de políticas públicas, elas se diferenciam entre política pública de governo e política pública de Estado. O que define

uma da outra é o objetivo da política pública em questão. Nas palavras de Bitencourt (2013, p. 137), quando a política pública envolver a “consolidação do paradigma de fundo, garantia da soberania nacional e da ordem pública em si, voltada para a estruturação do próprio Estado, a política em questão é a política pública de Estado”. Por seu turno, as políticas públicas de governo objetivam a promoção e a salvaguarda de ações específicas e mais determináveis, visando à garantia dos direitos fundamentais que estão expressos na Constituição, mas que têm maior flexibilidade e especificidade quantos aos seus objetivos e que se utilizam de estruturas já existentes para promover os direitos fundamentais.

Na visão de Oliveira (2011, p. 329), as políticas de governo são consideradas políticas decididas pelo Executivo, que formula e implementa certas medidas e planos criados para responder às demandas da agenda política interna, mesmo que envolvam escolhas complexas. Por outro lado, as políticas de estado, comumente chamadas de políticas nacionais, são aquelas que envolvem múltiplas instituições nacionais, geralmente realizadas por parlamentos ou diferentes fóruns de discussão, levando a alterações de outras normas ou regulamentos pré-existentes, que afetam o setor social mais amplo.

Sobre as políticas de governo Bucci (2019), destaca que a força normativa da Constituição Federal 1988 não foi suficiente para albergar aqueles que emergiam do novo contexto democrático, uma vez que o Brasil emergia de um sistema autoritário, em que a proteção social era exclusiva de quem mantinha uma condição socialmente privilegiada, ou seja, os formalmente empregados, e, portanto, era insuficiente para atender a demandas sociais, políticas e econômicas.

É importante mencionar que, para os críticos, as políticas públicas seriam parte de um Estado neoliberal, uma vez que seu papel está cada vez mais sendo desafiado pela economia, ou seja, a economia de mercado determina as decisões políticas e jurídicas para que a autoridade do governo corresponda a ela (BERCOVICI, 2004). Dessa forma, tecnicamente de natureza semelhante às questões políticas, ou seja, instruídas pelo poder, as políticas públicas constituíram-se como formas despolitizadas de atuação do Estado (BUCCI, 2019)

A defesa da autora se consubstancia no fato de que as políticas públicas são meios estratégicos de coordenação das ações governamentais, sendo indispensável em suas capacidades e nos diversos pontos de competência e decisão (União,

Estado, Municípios, entes privados), do contrário, seria impossível a realização dos direitos fundamentais (BUCCI, 2019).

Assim, pode-se dizer que as políticas públicas se definem como o arranjo dos meios à disposição do Estado, em que as atividades tanto estatais, como privadas, articulam-se para a concretização de objetivos socialmente importantes e politicamente definidos. Trata-se de uma definição abrangente, pois envolve, além disso, a atuação normativa, reguladora e de desenvolvimento em diversos campos diversificados, porém, a plena implementação desses itens acrescida às ações efetivas do Poder Público é o que possibilitará atingir os objetivos ambicionados tanto pela na Constituição quanto pela sociedade (BARCELOS, 2010).

Desse modo, é possível afirmar que o conceito de política pública⁸ é um conceito estruturado em discursos dos atores sociais. Isso porque a Constituição, juridicamente, não criou um conceito de política pública, nem mesmo definiu detalhadamente um rol de políticas públicas de ação governamental. Na verdade, não seria possível isso, pois o objetivo de uma política pública é justamente satisfazer a uma necessidade a partir de um fato histórico, social e cultural dentro de um espaço de tempo, já previamente definido (BITENCOURT, 2013).

Esse foi o motivo pelo qual, sob várias formas, criou-se um debate sobre o dever estatal e o dever da sociedade civil em garantir os direitos sociais, ou seja, com o dever de formular e concretizar políticas públicas sociais. De qualquer modo, a política pública é um dos meios pelos quais os cidadãos atuam sobre si mesmos. Ademais, uma certa sistematização de ações no tempo é o que caracteriza uma política pública. Isso significa que uma política pública envolve um ou mais objetivos, instituições para esse fim, planejamento e execução, todos dentro de uma janela de tempo que não é imediata, mas com razoável regularidade (BITENCOURT, 2013).

O processo de estabelecimento e formulação de políticas públicas pode se expressar por meio de negociações, trocas e concessões, podendo ocorrer de forma imediata, lenta e repetida, por meio de troca de apoio, voto e de apoio político para ações futuras. Essas ações ficarão restritas aos atores políticos envolvidos e às

⁸ Pode-se entender política pública como um “caminho do fazer estatal”, isto é, o modo de operar do Estado. Essa produção de política pública visa principalmente a analisar o modo de funcionamento da máquina Estatal, tendo como um marco inicial a identificação das características das agências e instituições “fazedoras de políticas públicas”, incluindo os mecanismos, os critérios, dos estilos decisórios utilizados por essas instituições. VIANA, Ana Luiza. Abordagem metodológica em políticas públicas. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v.302, n. p. 6-26, mar/abr 1996.

possibilidades e oportunidades proporcionadas pelo meio institucional. Deve-se dizer também que a credibilidade e a capacidade de garantir o cumprimento de promessas e acordos futuros determinarão a participação dos atores políticos em determinadas ações (BITENCOURT, 2013).

Acerca da forma de se cuidar do que é público pelo cidadão, por meio dessas políticas, consideram-se as políticas públicas como sendo uma modalidade recente de atendimentos das demandas sociais, e por isso ambientadas ao Estado contemporâneo, mas também uma forma tardia de se cuidar do que é público. Por isso, concebe-se a ideia de que as políticas públicas têm em sua essência o atendimento às demandas sociais vinculadas a problemas políticos, que nem sempre são passíveis de resolução pelos órgãos públicos, justamente pela escassez de recursos, o que faz com que o poder público priorize algumas demandas em detrimento de outras (SCHMIDT, 2018).

Observa-se, atualmente, que, além de prescrições e recomendações, a pesquisa em políticas públicas também fornece categorias de análise para a compreensão do problema, que tem diversas causas em sua origem, e isso exige tratamento interdisciplinar e a participação de diversos atores no tocante às demandas públicas (DELEON, 2006). Assim, como existem diversas causas da sua origem, também ocorre a discussão acerca da concretização destas políticas públicas.

Uma decisão de onde e como aplicar as políticas públicas muitas vezes implica a exclusão de alternativas que seriam também viáveis e importantes, pois referida tarefa parte tanto do administrador como do legislador, o que resulta na restrição de alguns conteúdos. Certo é que toda política pública requer escolhas que serão feitas ora pelo legislador, ora pelo administrador, e, por conta disso, muitas exclusões também serão feitas a fim de que sejam cumpridas outras demandas (BITENCOURT, 2013).

É importante esclarecer que as políticas públicas se caracterizam um conjunto de ações que têm como destino resolver problemas políticos e não qualquer ação da gestão pública. A título de exemplificação, pode se mencionar a aquisição de canetas para serem utilizadas em repartições públicas, que se configura em uma ação governamental, porém “denominá-la de política pública contribui para a banalização e esvaziamento conceitual” (SCHMIDT, 2018, p. 128).

Neste sentido, os modos pelos quais o Estado atua e que também recebem tratamento constitucional consubstanciam-se nas políticas públicas, serviços públicos

e direito social. É por meio dos serviços públicos que se dá a comunicação do Estado com a sociedade quando este exerce a operacionalização de seus deveres⁹, residindo nisso a diferença das políticas públicas.

No que se refere aos direitos sociais, os artigos 6º a 9º da Constituição Federal mostram-se implícitos em relação a sua matéria, o que faz com que sejam acrescidos alguns direitos sociais via emendas constitucionais. Esses direitos podem ser realizados a partir de políticas públicas, serviços públicos e decisões judiciais, pelo poder público ou não, devido à colaboração entre sociedade e Estado, assim como pode incidir ora um dever de ação do Estado, ora sua abstenção (BITENCOURT, 2013).

Políticas públicas podem servir como meios, pois têm a função de ligar e de complementar espaços normativos, buscando se concretizarem a partir de objetivos determinados e, também por esta razão, não se encontram especificadas no dispositivo constitucional. No entanto, da leitura da Constituição nitidamente se retira a visão de que, indiferentemente da sua classificação, as políticas públicas são espécies que surgem no sentido de realizar outras espécies e por ela são limitadas, ou seja, políticas públicas e os serviços públicos são espécies, enquanto direitos sociais é gênero de forma que podem ser realizados por meio de políticas públicas ou não (BITENCOURT, 2013).

Quando da operacionalização do Estado, para se configurar uma política pública, é necessário que haja um entrelaçamento do discurso a ser produzido com as demandas sociais. Estas demandas sociais acabam figurando como problemas que são identificados para que a política possa ser formulada. Neste sentido, a formação de uma agenda se mostra necessária para a compreensão do que é preciso fazer para modificar e corrigir os problemas encontrados (BITENCOURT, 2012).

Assim, será enfoque deste estudo a montagem da agenda para as políticas públicas, principalmente aquelas que permeiam o enfrentamento ao racismo estrutural. Essa temática envolve um grande número de mobilizações, ao passo que a reparação histórica deve ser tratada de forma concreta, sem ficar à mercê deste ou daquele governo. Deveria ser política pública de Estado, portanto. A qualidade das

⁹ (...) critérios como titularidade da prestação, delegabilidade dos serviços, o dever de licitação, indicativos infraconstitucionais como regime das empresas, política tarifária e direitos dos usuários estarão presentes nesta observação, fornecendo indicativos para o controle judicial destas ações (BITENCOURT, 2013, p. 63).

políticas públicas está intrinsecamente voltada ao processo no qual são debatidas, confirmadas e executadas, pois daí impende aos países a capacidade de proporcionar uma estabilidade para essas políticas, modificando-as quando necessário, a fim de garantir eficácia na sua execução, em favor do interesse público.

A ideia de construção de interesse público é o que vai gerar a importância da ação coletiva, envolvendo, dessa forma, vários setores e atores sociais e construindo-se um espaço deliberativo entre o Estado e a sociedade. A elaboração de políticas públicas

[...] é uma tarefa complexa. Levar até o fim uma determinada “reforma de política” é um processo que envolve muitos atores ao longo das várias fases do processo de formulação de políticas. A tarefa requer ações específicas de parte dos agentes econômicos e sociais e, portanto, exige diversas formas de cooperação, além de expectativas positivas quanto à durabilidade e a outros aspectos da política. Ou seja, para que seus resultados sejam eficazes, as políticas públicas requerem muito mais do que um momento mágico na política que gere “a política pública correta”. As políticas são respostas contingentes à situação de um país. O que pode funcionar em dado momento da história, em um determinado país, pode não dar certo em outro lugar, ou no mesmo lugar em outro momento. (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2006, p. 15)

De acordo com esta premissa, é intrínseca a característica de transitoriedade das políticas públicas, pois o conteúdo de uma situação nem sempre servirá para outro, o que não significa dizer que não haja continuidade, porque o objetivo de uma política pública nem sempre se dá de forma imediata (BITENCOURT, 2012). Em razão disso, as políticas públicas demandam uma certa metodologia para sua aplicação, compreendendo, assim, os seus ciclos, os quais serão analisados com menor complexidade, objetivando uma análise em relação à agenda de políticas públicas.

Em um primeiro momento, tem-se a identificação do problema, que, segundo Leonardo Secchi (2013), é a diferença do que se tem de fato e uma situação que se busca como um ideal possível. Definir um problema é fundamental para que se torne uma política pública e, após a sua definição por algum ator político, começa o trabalho para que este problema seja colocado na lista de interesses de atuação.

Essa lista de prioridades é conhecida como agenda. A formação da agenda configura-se como um conjunto de problemas que possuem relevância, passando a fazer parte da agenda governamental, e é o problema que desperta a atenção e o interesse dos formuladores de políticas (CAPELLA, 2007).

A formulação de alternativas, após o problema ter sido introduzido na agenda, de acordo com Secchi (2013), é o momento crucial em que se invocam esforços de

construção e de combinação de soluções para os problemas. Nessa fase, definem-se as alternativas de conflitos, o que determina o poder. A etapa que sucede a formulação de alternativas é a tomada de decisão, na qual os interesses dos atores são considerados e em que o enfrentamento do problema se torna explícito. A fase de implementação de políticas públicas é a em que os resultados concretos de políticas públicas são produzidos, em que regras, convenções e processos sociais são transformados de intenções em ações (SECCHI, 2013).

A última etapa das políticas públicas é a sua avaliação, que inclui um processo deliberado de julgamento da eficácia das propostas de ação política e do sucesso ou fracasso de itens da pauta (SECCHI, 2013). A análise privilegiará o processo da agenda de políticas governamentais, que assume importante papel na busca pela compreensão do que é necessário modificar ou corrigir nos problemas que foram encontrados. Dessa forma, o governo escolhe a pauta em determinada área que será objeto de inclusão na agenda, o que se dá por meio de janelas de oportunidade (SENA, 2018).

Além da concepção de que a agenda indica um conjunto de problemas relevantes para um determinado agente, ela também detém alguns significados distintos, como manifestar-se por meio de programas de governo, estatuto partidário, assunto que vincula determinados grupos, entre outros, que pode se formar mediante uma agenda política, formal, de mídia e/ou agenda social (SECCHI, 2013).

De igual forma, existem tipos de agendas, a política e a formal. A primeira, também conhecida como agenda sistêmica, é o conjunto de problemas que a comunidade entende ser passível de intervenção do poder público. Já a segunda agenda, também conhecida como agenda institucional, lista os problemas ou temas que o poder público entendeu que deverão ser enfrentados (SECCHI, 2013).

Outro ponto importante que complementa a classificação acima é o que diferencia as agendas em não governamental, governamental e de decisão, o que explica que nem todas as agendas listam os temas da agenda do governo, ou eles não estão realmente incluídos na agenda de tomada de decisões do governo. Isso é necessário para tecer influência, necessidades organizacionais e direitos de reivindicação (SENN, 2018).

John Kingdon (2007) aponta ainda a caracterização da agenda como janela de oportunidade ou janela política, refletindo sobre a forma como um problema é inserido na agenda de políticas públicas. As dinâmicas dos problemas, das políticas públicas

e dos processos políticos tendem a seguir por compassos diferentes, assim, há momentos em que se pode fazer a união dessas três dinâmicas e há momentos em que isso não é possível. Essas janelas de oportunidades vêm e vão, não ficam abertas eternamente e, quando se perde uma chance, é preciso aguardar por outra.

Conforme preleciona Secchi (2013),

[...] os problemas entram e saem das agendas. Eles ganham notoriedade e relevância, e depois, desinflam. Como destaca Subirats (1989), a limitação de recursos humanos, financeiros, materiais, a falta de tempo, a falta de vontade política ou a falta de pressão popular podem fazer com que alguns problemas não permaneçam por muito tempo, ou nem conseguem entrar na agenda (SECCHI, 2013p. 46).

Tais janelas de oportunidades se mostram importantes tanto para os governantes quanto para a sociedade civil, uma vez que se identifica a necessidade de avaliar o melhor momento e a melhor forma de inserir as demandas no mecanismo do jogo político, sendo as eleições, por exemplo, uma das janelas possíveis para isso.

Ainda explorando ensinamentos de Kingdon (2007), é importante entender que problemas são oriundos de construções sociais, que isso exige a análise não somente do ponto de vista de questões ou eventos externos, mas também porque envolve percepção. As questões, por sua vez, também podem se destacar entre os formuladores de políticas, transformando-se em problemas, para depois alcançar a agenda governamental. Assim, pelo ponto de vista político, a definição do problema é a peça-chave para que ele seja inserido na agenda de políticas públicas.

Além disso, a agenda governamental pode sofrer influências, as quais podem acarretar o seguimento ou não de uma política pública. Kingdon (2007) explica que, a depender do humor nacional ou o clima, diversas pessoas compartilham uma ideia por certo tempo, o que pode se utilizar como analogia ao solo fértil, ou seja, tal processo explica o fato de algumas questões chegarem até a agenda política e outras não. Se o humor for favorável, há incentivos para a promoção de algumas questões e, por óbvio, outras não.

Seguindo esse raciocínio, a questão racial é um dos problemas carecedores de políticas públicas, justificando sua inserção em uma agenda política. Contudo, nem sempre se teve o entendimento da necessidade de se discutir essa temática no Brasil. A história do país mostra os grandes acontecimentos políticos ocorridos, como o período imperial, a primeira república, os altos e baixos da economia e as relações

internacionais do Brasil, mas é impossível analisar a história sem considerar a escravidão e sua manifestação na sociedade brasileira contemporânea (SENA, 2018).

A falta da temática racial na agenda decorre, na maioria das vezes, de falta de interesse político, de criação de espaços de representatividade, de participação social. Segundo Capella (2007), sobre a agenda política, existe a influência das forças partidárias, que, a depender do apoio ou não, sinalizam aos formuladores de políticas avaliarem se o ambiente é propício ou não para uma proposta. De igual forma, a mudança de governo também é um fator que pode influenciar a agenda política, eis que, com a mudança de gestão, na composição do congresso, na chefia de órgãos e de empresas públicas, acabam-se por introduzir novos itens na agenda e, também, bloquear ou até mesmo restringir a permanência de outras questões.

Passadas algumas décadas dos acontecimentos históricos, nos quais não havia qualquer menção ao processo da escravidão como também sendo um problema político, a agenda racial conseguiu entrar na pauta da agenda nacional, o que foi possibilitado a partir do texto constitucional de 1988, após a luta do movimento negro, para reconhecer sua identidade e obter melhores condições materiais, diante das dificuldades que os negros sofreram durante o período de marginalização social e política (SENA, 2018).

A necessidade da inserção de uma agenda de promoção de igualdade racial, para avocar o Estado no seu dever de agir permanentemente, o que será objeto de estudo na sequência.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROMOÇÃO DE IGUALDADE RACIAL NO BRASIL: O RACISMO ESTRUTURAL NA CONTRAÇÃO DOS COMPROMISSOS CONSTITUCIONAIS

A proposta deste capítulo é embasar teoricamente a pesquisa, buscando referenciais que ofereçam fundamentação ao debate em torno das políticas públicas de promoção da igualdade racial no Brasil. Parte-se de uma perspectiva de que o racismo estrutural impede que a população negra acesse as posições sociais de elevado poder, o que perpassa pelas instituições e é visto ao longo da história do escravismo brasileiro. Registra-se que, desde o início da formação do Brasil, os negros foram considerados apenas úteis ao modo de produção em que foram inseridos, de forma que compuseram a base da pirâmide social ao longo de toda a história do país, sendo vistos como estranhos e incômodos no âmbito das relações sociais estabelecidas, uma vez que não partilhavam das mesmas identidades culturais, religiosas, entre outras, se comparadas às do aspecto hegemônico.

Mesmo que a Lei Áurea, de 13 de maio de 1888, tenha concedido a liberdade para os escravizados negros, esta não veio acompanhada de políticas públicas, capazes de conceder aos negros escravizados a inclusão na sociedade. A prerrogativa de direitos iguais somente, pertencia aos não negros. Desta forma, a Lei Áurea, libertou os escravizados negros, porém não lhes conferiu a dignidade, o que culmina nos escravizados modernos de hoje, tidos como herdeiros do que foram libertados pela Lei. É necessária a implementação de ações públicas que visem a assegurar a máxima realização dos direitos fundamentais da igualdade, em sua dimensão material, da liberdade, da dignidade da pessoa humana e do princípio da justiça social.

Apesar da existência da garantia constitucional, a discriminação racial vigora na democracia brasileira, sendo causa primária das desigualdades sociais, o que ataca com veemência o Estado Democrático de Direito. Para tanto, é que o Estado, para além da legalidade, é chamado para promover e estruturar políticas públicas que objetivam a garantia do princípio fundamental da constituição federal, o de proteção à igualdade. Pretende-se também refletir sobre as normas e programas de políticas públicas para o combate ao racismo estrutural a partir da Constituição Federal de 1988. Para tanto, faz-se necessário compreender o significado do racismo estrutural.

3.1 Racismo estrutural

O racismo estrutural tem suas raízes históricas desde os tempos da formação social brasileira. Isso significa dizer que, se hoje se tem um racismo que é estrutural na sociedade brasileira, é devido a diversas formas de estruturação, dominação a que fora submetida a população afrodescendente, principalmente pelo processo de escravidão. De acordo com Jacob Gorender (2010), a afirmação de que a formação social escravista teve no Brasil peculiaridades que só nele se encontrarão revela uma possibilidade de posição na luta antirracista: a de que é preciso investigar o Brasil desde sua formação, pois “justamente aqui o escravismo colonial teve duração e riqueza de determinações maiores do que em qualquer outra parte (GORENDER, 2010).

Isso ocorreu porque, o escravizado, no contexto do escravismo colonial, constituía propriedade de seu dono e, por isso, sujeitava-se à autoridade de seu proprietário, o que o colocava como uma coisa ou “bem objetivo”. Reside nisso uma contradição sobre o sujeito escravizado: “ora ser coisa, ora ser homem”. Esta contradição revela a existência simultânea de um objetivo que é, de forma absurda, internalizada em um ser humano, que por tal condição é dotado de subjetividade (GORENDER, 2010).

Do escravismo colonial, passa-se a ao escravismo sistematizado em que as relações de produção escravistas dominaram quase totalmente a dinâmica social, econômica e política. Desta forma, tudo o que se tinha de conhecimento na sociedade brasileira da época tinha como essencial o modo de produção estabelecido entre as classes vigentes: senhores e escravizados. No Brasil, a estratificação social também foi observada neste período (como também nas demais áreas de trabalho escravizado) e, assim, para que a divisão desse tipo de trabalho funcionasse racionalmente, houve a necessidade de uma estratificação social no interior das relações escravistas a qual se diferenciava de acordo com o gênero produzido (MOURA, 2014).

A situação da população negra, a despeito da abolição da escravatura, não teve alteração substancial, para que causasse efeito na estrutura brasileira, uma vez que apenas foi substituído o senhor de escravos pelo fazendeiro de café, sendo que os últimos tomaram o lugar dos primeiros como seus herdeiros diretos e continuadores,

cristalizando-se, por outro lado, as oligarquias regionais do Nordeste e Norte também apoiada no monopólio da terra, como os antigos senhores de escravos. (BERSANI,2018).

É evidente que a população negra sempre esteve presente na estrutura da sociedade brasileira e, portanto, na formação, sendo sua utilidade marcada principalmente pela sua exploração nos modos de produção de um país cuja economia era de base agrícola e os negros, com sua força de trabalho, atuavam bem nas “roças”, gerando lucro aos colonizadores. Começava-se assim a formação da base da pirâmide social no Brasil, trabalhando muito para poucos usufruírem das riquezas. Além disso, outro aspecto a ser apontado é o fato de que os negros escravizados vindos da África apresentavam traços culturais, religiosos e identitários que os afastavam do padrão hegemônico europeu, o que certamente contribuiu para a estigmatização e marginalização dos negros no país, o que deu início a práticas de racismo (BERSANI,2018).

Assim, se o racismo se faz presente na sociedade brasileira desde o início de sua formação, é necessário registrar a pertinência da utilização do termo “raça”, que, de acordo com a biologia, é uma terminologia não existente para a classificação humana, pois não há evidências biológicas que corroborem essa divisão.

É possível afirmar que o racismo está presente nas estruturas de opressão não apenas do próprio Estado, mas também de todas as relações constituídas a partir da ideologia socioeconômica que teve como fundamento o escravismo colonial e continua a reproduzir seus mecanismos de exclusão e de marginalização (BERSANI,2018).

Ao se falar em racismo, é importante inserir no debate o termo raça, que, na contemplação da Carlos a pesquisa, define as desigualdades entre brancos e não-brancos. Para ele, existe um entrelaçamento entre o termo raça e dois componentes básicos da estrutura social: a estrutura de classes e o sistema de estratificação social. O argumento central é o de que a “raça” é um critério socialmente relevante para o modo de alocação dos indivíduos na estrutura de classes e nas dimensões distributivas da estratificação social (HASENBALG, 1999).

Por isso, Muganga (2010) sustenta que a realidade da raça não é mais biológica e sim histórica, política e social, uma vez que a terminologia continua sendo empregada como uma categoria de análise para entender o que aconteceu no passado

e o que acontece no presente. O cerne do problema não é a raça em si, mas a representação da palavra e da ideologia dela derivada (MUNANGA, 2010).

Conforme ensina Munanga (2019, p. 3), a cor da pele no século XVIII era condição fundamental para caracterizar as raças. Esta é a razão pela qual, até os dias de hoje, a espécie humana é dividida em três raças, a branca, a negra e a amarela, em decorrência de mais ou menos melanina, o que artificializa o critério de fundamentabilidade. Já no século XX, demonstrou-se que inexistem essas determinações biológicas da raça que configuram a hierarquização da moral, da cultura, da religião e dos sistemas políticos (MUNANGA, 2019).

Compartilhando a ideia de Munanga, Guimarães (2009, p. 30-31) menciona que não há necessidade de reclamar acerca de qualquer apego à categoria biológica da palavra raça, pois a sociologia e as pesquisas sobre ela fundamentam o seu uso. É no âmbito da ideologia que se encontra, segundo o autor, o conceito de raça, que é denominado de racialíssimo. A sua conceituação não trata de fatos sociais de ordem institucional, mas de um conceito que ajuda a compreender algumas ações subjetivamente intencionadas. Essa é a razão pela qual a sua conceituação é plenamente sociológica, pois não precisa estar referido a um sistema de causação que requeira um realismo sobre o estudo do ser (GUIMARÃES, 2009).

Também se percebe o termo a raça como elemento ideológico, visto que, no Brasil, a existência de raças está intrinsecamente ligada ao diagnóstico de que, no país, a raça ainda confere uma situação privilegiada ou não e fortalece a exclusão social, segregando o grupo ignorado durante toda a história do país.

Além disso, acredita o autor que o racismo, no sentido atual do termo, não começa necessariamente na alegada superioridade fisiológica ou cultural de uma raça sobre a outra, mas sim quando um grupo deriva as características culturais de outro grupo das suas características biológicas (GUIMARÃES, 2009).

Disso resulta que não importa que o termo raça não exista para o mundo em seu aspecto biológico, o que de fato determina a raça são os aspectos sociais, históricos e políticos que estão atrelados ao termo, o que explica toda a condição em que está inserida a raça negra no Brasil, pelo contexto histórico que caracteriza o estigma desta população até os dias de hoje. Por isso, diz que a discriminação tem sua origem sob o olhar da raça sobre os seres humanos e não há qualquer condição de ser afastada desta relação.

Ainda se utilizando das conceituações de Munanga (2003), é oportuno frisar que o racismo pode ser analisado sob a ótica da raça, tanto pela extrema variedade das possíveis relações existentes entre a lógica quanto pela ideologia.

Com efeito, com base nas relações entre “raça” e “racismo”, o racismo seria teoricamente uma ideologia essencialista que postula a divisão da humanidade em grandes grupos chamados raças contrastadas que tem características físicas hereditárias comuns, sendo estas últimas suportes das características psicológicas, morais, intelectuais e estéticas e se situam numa escala de valores desiguais. Visto deste ponto de vista, o racismo é uma crença na existência das raças naturalmente hierarquizadas pela relação intrínseca entre o físico e o moral, o físico e o intelecto, o físico e o cultural. O racista cria a raça no sentido sociológico, ou seja, a raça no imaginário do racista não é exclusivamente um grupo definido pelos traços físicos. A raça na cabeça dele é um grupo social com traços culturais, linguísticos, religiosos, etc. que ele considera naturalmente inferiores ao grupo a qual ele pertence. De outro modo, o racismo é essa tendência que consiste em considerar que as características intelectuais e morais de um dado grupo são consequências diretas de suas características físicas ou biológicas (MUNANGA, 2003, p. 6)

Sob o aspecto da inferioridade da raça negra, Augustein (1996) traz à discussão a ideia de Julien-Joseph Virey, um naturalista que apresentou a raça humana dividida em pretos e não pretos, afirmando que a população negra não é só preto por fora, mas também por dentro, estigmatizando-o como indivíduo propenso a sensações e excitações nervosas, em contrapartida seriam seres pouco pensantes e poucas relações morais, estando predispostos a serem mandados do que mandar, ou seja, mais dominados do que dominantes (AUGUSTEIN, 1996).

Apoiado nessas ideias, Touraine (1995) defendeu que o racismo é a representação de um povo como inferior por razões naturais, e nada tem a ver com o seu comportamento ou sua vontade. Essa inferioridade é vista como uma ameaça pelos racistas, que se consideram indivíduos com valores universais ou culturalmente superiores, e que, por isso, tentam defender a sociedade que entendem como sua, daquela ameaça via medidas de exclusão. “Naturalização de um grupo social, denúncia de uma ameaça cultural e apelo a medidas de proteção, de discriminação ou de segregação são as três componentes associadas do racismo” (TOURAINÉ, 1995, p. 25).

Na visão de André Luiz Pereira (2016), o racismo passa a ser um recurso intelectual, ideológico e científico que inferioriza um determinado grupo, assim como o excluí, por não permitir o reconhecimento do diferente. Sendo assim, o racismo jamais se perturbou com suas contradições internas, pois ele não articula de forma

racional ou coerente os elementos que o compõem, mas sim funde-os, produzindo amálgamas que atendem às suas necessidades contextuais (PEREIRA, 2016).

Conforme Guimarães (1999), o racismo é uma forma muito singular de naturalizar a vida social, ou seja, de explicar as diferenças pessoais, sociais e culturais com base em diferenças tidas como naturais e que, portanto, a partir de cada história, criar-se-á um racismo. Igualmente, o racismo é tido como um sistema de desigualdades de oportunidades, inscritas na estrutura de uma sociedade, a qual pode ser verificada apenas estatisticamente por meio da estrutura de desigualdades raciais, seja na educação, na saúde pública, no emprego, na renda, na moradia etc.

Em que pese a contextualização do racismo de forma estrutural, é importante destacar brevemente a sua concepção também individual e institucional.

O racismo pela perspectiva individual é concebido como uma espécie de patologia ou anormalidade. Seria, na visão de Almeida (2019), um fenômeno ético ou psicológico de caráter individual ou coletivo, atribuído a grupos isolados. Esta concepção, por vezes, pode não admitir a existência do racismo, mas somente do preconceito, a fim de ressaltar a natureza psicológica do fenômeno em detrimento de sua natureza política.

Por sua vez, a concepção do racismo institucional surge das ações institucionais que visam à exclusão de indivíduos ou grupos de diferentes raças, manipulando de forma consciente com o fito de atingir objetivos racistas. Parte-se disso a extinção do pensamento racista individual (BERTULIO, 2019).

Como bem refere Alexandre Cardoso Pereira (2020), as instituições sociais e as instituições políticas e sociais conferem ao racismo a autonomia necessária para atuar contra grupos racialmente considerados abaixo da classe social de forma desfavorável e discriminatória sistêmica.

Para bem se compreender o racismo institucional, impõem-se interpretar o que são as instituições. Para Almeida (2019, p. 38), “são modos de orientação, rotinização e coordenação de comportamentos que tanto orientam a ação social como a torna normalmente possível, proporcionando relativa estabilidade aos sistemas sociais”. Ou seja, é por meio das regras encontradas dentro destas instituições que os indivíduos se tornam sujeitos, visto que suas ações e seus comportamentos são inseridos em um conjunto de significados previamente estabelecidos pela estrutura.

Nesse sentido, o Estado legitimou historicamente o racismo institucional, o que reflete diretamente na legitimidade das políticas públicas de ação afirmativa, por exemplo, que hoje permeiam a sociedade atual, o que nos permite um entendimento da complexidade que envolve essas ações (LÓPEZ, 2012).

Isso não quer dizer que os conflitos não façam parte das instituições, muito pelo contrário, por ser a desigualdade racial uma característica da sociedade, isso não se deve apenas à atuação isolada de grupos racistas, mas fundamentalmente porque o sistema é dominado por grupos raciais que utilizam mecanismos institucionais para impor benefícios políticos e econômicos. Significa dizer que o alicerce da concepção institucional do racismo é o poder, o domínio daqueles que exercem essa condição sobre a organização política e econômica da sociedade (ALMEIDA, 2019).

Comumente, esta prática de domínio se dá por homens brancos que, com práticas discriminatórias, estabelecem parâmetros e padrões que acabam por se tornar o horizonte da civilização. A dificuldade de ascensão da população negra na sociedade se dá justamente em decorrência direta ou indiretamente dessas regras, fazendo com que inexistam espaços em que se possa discutir a desigualdade racial.

Assim, é que a forma de racismo pode ser modificada pela ação ou pela omissão do poder institucional, ocasionando alterações nos instrumentos discriminatórios, bem como estabelecendo novos significados para a raça. Decorrem disso certas vantagens sociais a membros de grupos raciais historicamente discriminados (ALMEIDA, 2019).

O racismo institucional não é criado pela própria instituição, mas sim reproduzido por ela. Sendo assim, se nada for feito, toda instituição irá se tornar numa correia de transmissão de privilégios e violências racistas. A única forma de uma instituição combater esse racismo é por meio de implementação de práticas antirracistas efetivas, buscando criar mecanismos institucionais de promoção de igualdade racial. Deve ser adotado investimento nas políticas internas, a fim de promover a igualdade e a diversidade. Promover igualdade e diversidade nas relações internas e com o público externo – por exemplo, na publicidade; remover barreiras que impedem minorias de ocupar cargos de liderança e prestígio nas instituições; manter um espaço permanente de debate e eventuais práticas de censura; promover o acolhimento e possíveis composição de conflitos raciais e de gênero (ALMEIDA, 2019).

Tanto pelo viés do comportamento individual, quanto pelos processos institucionais, o racismo é estratificado dentro da sociedade, tido no Brasil como regra e não exceção, quando na verdade nem exceção deveria ser, muito embora, esteja fomentado institucionalmente.

As desigualdades políticas, econômicas e jurídicas são expressões que concretizam o racismo na sociedade, contudo, não se pode aduzir o termo estrutural como algo que não é passível de se contornar e que ações políticas institucionais antirracistas sejam inúteis; ou, ainda, que não haja responsabilização por parte daquele indivíduo que pratica o ato de discriminar. Sustentar isso seria ir de encontro aos aspectos sociais, históricos e políticos do racismo. Na verdade, o que se pretende provar é que o racismo, como processo histórico e político, cria as condições sociais, e, portanto, exclui e inferioriza sistematicamente os grupos racialmente discriminados (ALMEIDA, 2019).

O racismo é o resultado da própria estrutural social, ou seja, o meio normal em que se formam as relações políticas, econômicas, jurídicas e até mesmo familiares. Dessa forma, não se caracteriza como algo socialmente patológico, muito menos não sendo uma patologia social e nem um destempero institucional, mas um racismo estrutural (ALMEIDA, 2016).

E não se trata o racismo como mera fatalidade histórica, conforme destacam Schwarcz e Gomes (2018), que, mesmo após 130 anos da extinção da escravidão, a sociedade brasileira ainda tem uma persistência forte e obstinada em relação a isto. “O racismo continua estrutural no país, e continua inscrito no presente, de forma que não é possível apenas culpar a história ou o passado” (SCHWARCZ, 2018, pp. 40 e 41).

A violência e a desigualdade são um fator adicional na raça. Pesquisas mais contemporâneas mostram como os negros morrem mais cedo, aprendem menos, têm menos oportunidades de entrar no mercado de trabalho, têm menos anos de estudo e sofrem mais discriminação de gênero. Além disso, possuem acesso mais restrito a moradias, assim como na assistência médica (SCHWARCZ, 2018). Por fim, o trabalho escravizado, mesmo que informal, está muito além de se encontrar extinto no país.

Dito de outra forma, a possibilidade da reprodução sistêmica de práticas racistas se encontra na estruturação política, econômica e jurídica da sociedade. O foco da análise estrutural racista não exclui os sujeitos racializados, mas os trata como parte

integrante e ativa de um sistema que, ao mesmo tempo que torna possível suas ações, é por eles criado e recriado a todo instante. O objetivo desta análise é justamente eliminar a superficialidade das questões raciais, o que dificulta a compreensão do problema e o combate ao racismo (ALMEIDA, 2019).

Ao conceituar o racismo estrutural, tem-se a perspectiva de compreender que todas as relações sociais, políticas, econômicas e institucionais no Brasil são atravessadas pela raça. Assim, o racismo não é apenas um recorte, somente um aspecto das relações, mas sim elemento central das desigualdades presentes no Brasil, é princípio estruturador e estruturante das nossas relações (ALMEIDA, 2019).

A noção do racismo estrutural se acomoda sob o ponto de vista da luta pela supremacia da concepção materialista de racismo. Esta não é apenas outra dimensão da noção do racismo – o racismo estrutural distinto do institucional e do individual. “Mas de entender que o racismo estrutural é conceber o racismo como produto de uma estrutura sócio-histórica de produção e reprodução de riquezas” (OLIVEIRA, 2021, p. 65). Portanto, os fundamentos do racismo estrutural devem ser investigados na base material da sociedade.

Consciente de que o racismo integra a estrutura social e, portanto, não exige intenção expressa, mesmo que o silêncio diante do racismo não torne o indivíduo moral e/ou juridicamente culpado ou responsável, calar-se certamente torna o sujeito ética e politicamente responsável pela permanência do racismo (ALMEIDA, 2019). Dessa forma, o direito deve ser defendido, uma vez que é importante ferramenta para resistir e emancipar a população negra. Não se mostra apazível este exercício, porém é de fundamental importância, pois, com ele, rompe-se o silêncio para que se possam construir novas formas de viver em sociedade a partir do desmantelamento das estruturas do racismo.

Historicamente, o direito como ferramenta serviu para pessoas que eram exploradas, bem como para que aqueles oprimidos estabelecessem seus modos de vida suas estratégias de sobrevivência e de resistência. Contudo, o direito não é por si só o salvador absoluto da questão racial, é uma das armas na luta pela liberdade (PEREIRA, 2020).

Assim, pode-se dizer que o racismo é uma forma sistemática de discriminação, que tem a raça como fundamento, e que se manifesta por meio de práticas conscientes ou inconscientes que culminam em desvantagens ou privilégios para indivíduos, a depender do grupo racial ao qual pertencem (PEREIRA, 2020).

Neste sentido, é que se busca, na seção seguinte, a análise da discriminação racial no Estado Democrático de Direito.

3.2 Discriminação racial

A forma com que, por diversas vezes, certos indivíduos são preteridos a outros comumente passa pelo aspecto físico, em que os sujeitos são classificados pela cor da pele, pela estatura, por ser gordo ou magro demais, pela opção sexual, religiosa e até mesmo por torcer por determinado time de futebol.

Contudo, essas predileções, que não raro definem a forma de vida das pessoas, em sua maioria exprimem algum tipo de discriminação, tanto em relação aos indivíduos como em algumas situações. De acordo com Moreira (2017, p. 16), “certas pessoas são discriminadas em função de determinadas características comuns a membros de grupos vulneráveis, mas outras parecem ser tratadas de forma arbitrária por normas legais ou ações governamentais que não fazem referência a traços individuais”. Portanto, partir do princípio de que todos são iguais é uma falácia que somente é utilizada para justificar o argumento daqueles que sustentam que as políticas que visam a melhorar as condições de vida dos grupos vulneráveis são discriminatórias.

Aquele indivíduo que vem a ser discriminado, muitas vezes pelo próprio grupo a que pertence, sofre de forma automática a exclusão, a qual cria uma espécie de barreira, impedindo que certos indivíduos se insiram nos mais diversos segmentos da sociedade. Conforme Moreira (2017), “os casos de discriminação concorrem para a subordinação de todos os membros que daquele grupo fazem parte, as quais ocorrem por pessoas que exercem o poder, por ocuparem lugar de hierarquia entre pessoas ou classes[...]”. Demonstra-se, assim, que a discriminação não alcança somente um único indivíduo, mas também o grupo do qual este indivíduo venha a participar.

A discriminação por conta da cor da pele, inerente a toda a população negra, é uma das situações que a distancia da ascensão em um contexto social digno, porque paira ainda sobre esta população os efeitos do processo de escravidão. “A estratificação racial presente na sociedade brasileira decorre de convergência de vários processos de exclusão que colocam os negros em uma situação estrutural de desvantagem” (MOREIRA, 2017, p. 18).

Ademais, a desvantagem em que se encontra a população negra é o que caracteriza a relação entre racismo, discriminação e preconceito. Com efeito, Silvio Almeida sustenta que “o racismo é uma forma sistemática de discriminação [...]” (ALMEIDA, 2019, p.32). A cor da pele justifica a prática da discriminação, que ora se apresenta de forma consciente, ora de forma inconsciente, mas que provoca diretamente prejuízos sociais e econômicos àqueles indivíduos que pertencem a um certo grupo.

Para o autor, a discriminação racial “é a atribuição de tratamento diferenciado a membros de grupos racialmente identificados” [...] (ALMEIDA, 2019, p. 32). Assim, pode-se dizer que o que justifica o ato de discriminar é a presença do poder, pois, sem isso, não é possível impor vantagem ou desvantagem por conta da raça. E dessa forma, já está historicamente reconhecido que o poder sempre esteve nas mãos dos povos não brancos e que, por conta disso, utilizaram tal privilégio para escravizar população negra, fazendo com que, na atualidade, este grupo se encontre vivendo às margens da sociedade.

Ainda neste contexto, por conta da discriminação, a população negra, por sua cor ou estereótipo, acabam sendo suspeitos de crimes ou condutas que não se adequam com as socialmente previstas. Portanto, conforme Guimarães (2009, p. 37), “a discriminação é considerada como um dos crimes de racismo, ou seja, a cor da pele a torna suspeita”. Dizer que uma pessoa é fatalmente criminosa por conta da sua cor não se classifica somente como um crime e sim como um verdadeiro atentado à dignidade humana.

Além disso, a ideia de raça está presente quando se fala em discriminação, pois esse tratamento diferenciado que se estabelece no contexto social brasileiro tem como efeito a desigualdade racial e a segregação. Mesmo assim, muitos insistem em dissimular o contexto, relegando-o a uma espécie de “quarto dos fundos” da ciência social. Isso porque o entendimento é de que a discussão racial já foi previamente resolvida pela elite dominante, com a “sua democracia racial, que guindou o Brasil por algum tempo aos olhos de si mesmo e dos outros, à condição de paraíso mundial das relações raciais” (PREZOTO, 2007, p. 12).

Atualmente, é possível determinar, por meio de pesquisas, a interferência da discriminação racial nos papéis que desempenham os negros e os brancos na sociedade brasileira, em que pode se constatar um distanciamento em relação aos espaços ocupados na arena da educação, do mercado de trabalho da mídia, da justiça

e da política. Evidenciam-se, assim, apenas alguns dos mais impactante dos setores da vida dos cidadãos (PREZOTO, 2007).

Na verdade, segundo Guimaraes (2009), o mito da democracia racial no Brasil é justamente o motivo para fundamentar a inércia do Estado na promoção de políticas eficazes no combate ao racismo e à discriminação. Uma das formas pelas quais a discriminação se opera é por meio do preconceito, que ocorre de modo comportamental: os indivíduos que não pertencem a determinado grupo criam aversão aos que não são iguais, levando em consideração suas crenças nas “qualidades morais, intelectuais, físicas, psíquicas ou estéticas de alguém” (GUIMARAES, 2009, p. 18).

É certo que a democracia racial teve como ideólogo Gilberto Freyre, que, em sua obra *Casa Grande & Senzala*, sustentava não haver racismo no Brasil. Enquanto participe da elite tradicional pernambucana, relatava a intimidade não só sexual, como também dos vai e vem entre a casa do senhor e a senzala, em que havia reciprocidade entre escravizados e senhores ou brancos e negros, as relações íntimas entre mucamas e filhos da casa grande. Tudo era tomado como relato a fim de justificar o escravismo nacional como algo cordial e não de violência e exploração sexual das mulheres. Importante lembrar que para o ideólogo, defendia a distinção entre as próprias mulheres, branca para casa, mulata pra fornicar e preta pra trabalhar (SILVA, 2007).

Da relação das mucamas com os senhores, nasciam os mestiços, o que serviu como dispositivo para sustentar discursos, como o que inexistia no Brasil o racismo, discurso considerado mais problemático. A democracia racial prega que no Brasil a convivência entre negros e brancos ocorre sem conflitos e de forma pacífica (SILVA, 2007).

Para Silva (2007), muitos estudos realizados desde a década de 1950 até os dias atuais comprovam a existência da discriminação racial e do preconceito de cor. Trata-se do racismo institucional, que não depende da individualização, mas da estruturação social que coloca em movimento processos em que os próprios indivíduos, mesmo negando o racismo, participam de sua dinâmica. Não é preciso se dizer racista para participar de uma sociedade em que as barreiras raciais, ou de cor, operam fraturas significativas nos acessos a serviços, educação, saúde pública, emprego, entre outras.

Esse dispositivo da negação do racismo foi também fundamental para que vários cientistas sociais norte-americanos procurassem entender as diferenças entre as relações raciais nos EUA e no Brasil. Donald Pierson (1971) foi um desses cientistas que acabou por confirmar as ideias de Freyre, que, ao estudar as relações raciais no Brasil, nos anos de 1930, concluiu pela inexistência do racismo. Freyre justificou, assim, que a inferiorização da população negra se deu por conta da permanência do estigma da escravidão e não em virtude da questão racial, “visto que o status que a população negra ocupava e que com o tempo a tendência seria a de uma harmonização da representação social (mesmo socioeconômica) entre negros e brancos” (PIERSON, 1971, p. 35). Ou seja, a discriminação no Brasil não deve ser entendida como decorrente do racismo, mas como fenômeno de classe.

Outro fato que demonstra que, no Brasil, o tema racismo era um dilema está relacionado ao censo, uma vez que o controle dos dados pelas agências de Estado são reveladores de quanto a questão racial era um problema. A categoria raça foi incluída nos censos de 1872 e 1890. Já em 1900 e 1950, ela desaparece das pesquisas, ressurgindo novamente apenas em 1940. Não houve censo entre os anos de 1910 e 1930. Em 1970, ela não aparece e retorna novamente no censo de 1980 em função da pressão de intelectuais e jornalistas (SKIDMORE, 1994).

A comprovação de que a pobreza e a exclusão social tinham cor no Brasil ficou demonstrada pelos dados censitários no final de 1970 e início de 1980. Seriam, assim, os pretos e pardos majoritários neste processo discriminatório. Segundo Guimarães (2006), os trabalhos de Hasenbalg e Valle Silva (2005) comprovavam que a democracia racial era realmente um mito e uma farsa, tal como algumas lideranças negras e alguns sociólogos já diziam desde o final dos anos de 1960 (GUIMARÃES, 2006).

Outro ponto a ser destacado é que uma das particularidades do preconceito que vigora no Brasil é seu caráter não oficial. Ao passo que em outros países foram empregadas estratégias jurídicas que garantiam a discriminação dentro da legalidade, desde a Proclamação da República, a característica universal da lei afirmava de maneira taxativa: nenhuma cláusula, nenhuma referência explícita a qualquer tipo de diferenciação levará em conta a questão racial. Segundo Prezoto (2007, p. 46), “se tal constatação não fosse verdadeira, como explicar o surgimento, nos anos 1950, de leis que culpabilizavam, pela primeira vez, a discriminação?”. De tal modo, como não se idealizam regras se não existe a finalidade de burlá-las, o certo é que a Lei Afonso

Arinos, de 1951, ao punir o preconceito, acabava por formalizar a sua existência. Apesar disso, em virtude da falta de cláusulas impositivas e de penalidades mais rígidas, a medida mostrou-se ineficaz até mesmo no combate a casos bem divulgados de discriminação no emprego, em escolas e em serviços públicos.

Segundo Moreira (2017, p. 33), “a discriminação pressupõe uma relação de hierarquia entre grupos ou indivíduos, mas ela pode ocorrer entre membros de um mesmo grupo”. Isso demonstra que os efeitos da prática discriminatória podem ser variados, não dependendo estritamente das particularidades que cada indivíduo possui de fato.

Ainda sustenta o mesmo autor (MOREIRA, 2017, p. 27) “que o termo discriminação abrange uma diversidade de sentidos, sendo que, atualmente, adquiriu especificidade, com conotações claramente negativas, pois sugere um tratamento opressor”. No momento em que se classificam certos indivíduos com base em suas características, físicas, sociais e culturais, atribui-se a eles certas consequências que não têm cunho positivo. Reside nisso o significado de discriminar. Um exemplo prático disso é quando se atribui à população negra o fato de ele não gostar de trabalhar ou ainda quando se atribui a incompetência a mulheres quando o objetivo é ocupar espaços de poder. Tais fenômenos se colonizam com o tempo e nele permanecem, tendo como efeito a naturalização dessas práticas pelas instituições sociais (PEREIRA, 2016).

Sob o manto do domínio, caracterizador da discriminação, algumas pessoas servem, outras são servidas. A população negra muito serviu e, por conta do racismo estrutural, que fortalece a classe dominante, este estigma social se mostra resistente. O cultivo do desprezo, que se dá por meio de padrões culturais, somente se fortalece nas mãos de quem detém o poder, marginalizando a imagem de mulheres, negros, comunidade LGBTQIA+¹⁰, pessoas com deficiência etc. Pode-se dizer que “a cultura é uma ferramenta poderosa que constrói e propaga sentidos sociais” (MOREIRA, 2017, pp. 29-30).

O efeito desse imaginário que exclui quem não é pertencente ao grupo dominante cria a sociedade do outro, em que determinado sujeito não é bem-vindo,

¹⁰ O significado de cada letra da sigla LGBTQIA+ LGBTQIA+ é o movimento político e social que defende a diversidade e busca mais representatividade e direitos para a comunidade. O seu nome demonstra a sua luta por mais igualdade e respeito à diversidade. Fonte: <https://www.fundobrasil.org.br/blog/o-que-significa-a-sigla-lgbtqia/>. Acesso em: 2 nov. 2021.

pois não é humanizado e, por isso, tido como “intruso, que trará desordem” (MENEZES, 2002, p. 18). Devido à ideia de que a desordem causa prejuízo, a sociedade que se perfaz pelo grupo que detém o poder busca se proteger do desconhecido, com o único objetivo de manter a ordem, excluindo e dominando o outro, o que mantém a falsa harmonia entre os povos e a ordem vivida na indiferença. Essas práticas revelam ainda mais as dificuldades da inclusão social da população negra (MENEZES, 2002).

Desde o processo de escravidão até os dias atuais, a discriminação adquire contornos cada vez mais complexos e se concretiza em várias situações. Isso se dá por conta da falta de atenção às questões raciais desde sua raiz, em que houve a libertação dos escravizados, mas não na educação para atender à nova condição de vida. Com isso, a discriminação se apresenta como modo de tratamento, sem que para isso haja intenção de quem pratica tal comportamento. A ausência de representação de minorias raciais é a prova de que pouco ou nada é feito pelas entidades tanto públicas ou privadas para que seja modificado esse cenário (MOREIRA, 2017)

Por isso, o termo discriminação abrange instrumentos que não conduzem a classificar as pessoas por seus atributos específicos, mas agravam suas condições de vida. Por conta dos mais variados significados que o termo discriminação representa, a prática do ato expõe pessoas ou grupos sociais que estão em desvantagem social, econômica e política, justamente pelas ações que podem ser intencionais ou não, o que gera aumento nas desigualdades raciais (WASSERMANN, 1998).

Objetivamente, a relação senhor-escravizado, durante o processo colonial de formação da sociedade brasileira, necessitava se utilizar da discriminação, como um objetivo da sociedade, bem como perfazia um requisito para preservação do sistema e da ordem que a ela correspondesse. Nesse sentido, a condição social ditava as diferenças entre o senhor e o escravizado, e isso era utilizado como ferramenta para distanciar socialmente as categorias raciais que existiam. Além disso, no imaginário dos senhores, a população negra representava uma maioria perigosa e potencialmente incontrolável, o que, para os homens de bem, eram considerados uma classe de inimigos da ordem pública e privada (FERNANDES, 2007).

Assim, destaca-se que a origem da discriminação e conseqüentemente da segregação não era primitivamente de ordem racial, porém, dessa forma se apresentava, pois, por detrás do senhor, estava sempre o branco e, por detrás do escravizado, a população negra. Isso é a mais pura representação de dois mundos sociais, em que, embora tenha havido o compartilhamento da cultura, o destino se mostra incompatível. A esse cenário, deve-se a relação existente de contato social operante no Brasil entre a população negra e a população não negra (FERNANDES, 2007, p. 120).

Para Almeida (2019), a imposição de tratamento desvantajoso de uma pessoa a outra é também uma forma de discriminação, que se dá a partir de um julgamento moral negativo, o que acaba culminando em um processo de exclusão. Da mesma forma, a discriminação é usada para classificar o comportamento de instituições que não tomam as medidas necessárias para que pessoas de diferentes grupos representem seus quadros (ALMEIDA, 2019).

É pertinente salientar que o sistema jurídico brasileiro define diversos objetivos a serem alcançados pelas instituições públicas pelo bem comum da sociedade como um todo, e, entre eles, o que tem maior destaque é a erradicação da marginalização social. Destarte, promover o interesse comum significa levar em conta as diferenças que existem entre as várias categorias de pessoas, o que é fundamental na formulação de projetos destinados a assegurar melhores condições de vida àqueles que estão em desvantagem econômica, às margens da sociedade (MOREIRA, 2020)

Assim, diante deste contexto, nota-se que as discriminações geram desvantagens a um determinado grupo social, violando o princípio fundamental de tratar todos com igualdade, eis que este é o verdadeiro mandamento do Estado democrático de Direito. Tal princípio, tanto em seu aspecto moral quanto jurídico, serve para impedir que haja diferenças que acarretem vantagens ou desvantagens para os indivíduos. Quando tais ocorrências se verificam, estar-se-á diante de uma discriminação, em que há a submissão de uma pessoa a um tipo de procedimento que impede o tratamento igualitário (RODRIGUEZ, 2016).

Ser discriminado não é somente um sintoma social negativo, para além disso, afeta os princípios mais básicos da dignidade humana. Aquele que é discriminado tem a ideia de que não é capaz de participar da vida ativa e política da sociedade. Quem é discriminado carrega consigo a presunção de ser incapaz, inferior, vivendo

o sentimento de ser menos humano e por isso não sendo carecedor dos mesmos direitos que têm os grupos majoritários. Apresenta-se desta forma a discriminação como algo que é condenável, tanto pelo aspecto moral quanto pelo legal, e ela gera práticas de ódio, que impedem o desenvolvimento adequado dos indivíduos (SHIN, 2013).

Neste contexto, é importante ressaltar que a questão do racismo não é somente uma realidade que discrimina sujeitos, mas a sua prática representa um modo de dominação social.

O ato de discriminar, abarcado pela Constitucional Federal de 1988, está gravado no texto, para indicar violação de direitos, principalmente em relação à origem (art. 3º, IV), cor ou raça (arts. 3º, IV, 4º, VIII, 5º, XLII, e 7º, XXX), entre outros recolhidos na realidade social e reputados como fontes de desigualação. Um exame perfunctório da Constituição Federal permite também captar a aparente similaridade com as expressões discriminação *lato sensu* (art. s 3º, IV, 227), discriminação *stricto sensu* (arts. 5º, XLI, e 7º, XXXI), distinção entre pessoas (arts. 5º, caput, 7º XXXII, e 12, §2º, diferença de tratamento (art. 7, XXX), tratamento desigual (art. 150, II) e prática do racismo (art. 5, XLII) (BRASIL, 1988).

Esses termos são utilizados, resguardada a ênfase conferida pelo constituinte à prática do racismo comparativamente a outras possíveis modalidades de discriminação, senão porque a Constituição criminaliza a prática do racismo, atribuindo-lhe os gravosos estatutos da inafiançabilidade e da imprescritibilidade, tanto porque sujeita o infrator a mais severa das penas privativas de liberdade, a reclusão (SILVA JR. 2002).

Importante destacar que o crime de racismo está previsto, além do texto constitucional, também na Lei 7.716/1989 (Lei Afonso Arinos), repousando assim na ofensa a toda uma coletividade indeterminada, sendo considerado crime inafiançável e imprescritível, conforme determina a Constituição Federal. Já a injúria racial tem sua previsão no próprio Código Penal, em seu parágrafo 3º do artigo 140, determinando que é prescritível no prazo de 8 anos¹¹ e que consiste em ofender a

¹¹ AREsp 686.965/DF, o Superior Tribunal de Justiça decidiu que a injúria racial deve ser considerada imprescritível, o que tem gerado diversas críticas por parte da doutrina. O fundamento foi o de que “a questão da imprescritibilidade do delito de injúria racial foi reconhecida [pelo tribunal] ao entendimento de que esse crime, por também traduzir preconceito de cor, atitude que conspira no sentido da segregação, veio a somar-se àqueles outros, definidos na Lei 7.716/89, cujo rol não é taxativo”, forte na lição de Celso Lafer, para quem “a base do crime da prática do racismo são os preconceitos e sua propagação, que discriminam grupos e pessoas (...) Promove a desigualdade, a intolerância em

honra da dignidade da pessoa, em razão de raça, etnia, cor, religião, etc., com pena prevista de reclusão de um a três anos e multa, tratando-se de crime de ação penal pública condicionada à representação do ofendido (SILVA JR, 2002)

Ambos os crimes - a injúria racial e o racismo - são crimes diferentes, previstos para a prática de condutas diferentes, mas têm como escopo a tão almejada igualdade estabelecida em nossa Carta Magna, procurando a lei coibir todas as formas de discriminação, preconceito e intolerância, presentes em nossa sociedade.

Todas essas práticas aqui elencadas, impedem o funcionamento adequado das pessoas e resultam nas desigualdades existentes na sociedade brasileira.

A desigualdade, além de estar atrelada à questão da cor, sendo, segundo dados do IBGE de 1972 até os dias atuais, apontada sempre para o grupo hegemonicamente branco, também é um fenômeno que se reproduz com o tempo de maneira ampliada. É na verdade um legado que, desde o período de escravidão, vem colecionando desvantagens para a população negra. Dessa forma, a discriminação é sentida em todos os espaços sociais, tanto pela escola, como pelos espaços de trabalho, como também pelo sistema de distribuição de rendimentos discriminatório (PREZOTTO, 2007).

Diante disso, compreende-se que a discriminação é incompatível com o Estado Democrático de Direito, pois inviabiliza a igualdade de tratamentos entre os seres humanos, restringindo a igualdade de oportunidades entre os atores sociais (PEREIRA, 2020). Isso faz com o que indivíduo que é discriminado também se sinta como parte desintegrada da sociedade, que, além de não possuir direitos, também carece de respeito e de reconhecimento quanto às suas capacidades.

Importante destacar que, o Estado Democrático Social adotado no Brasil está posto somente no plano teórico, visto é a todo momento, constrói-se diálogos com o racismo estrutural e institucional brasileiro, há um genocídio deliberado contra os negros, o encarceramento em massa da população negra, a segregação espacial da população no país, e assim por diante. Estes os elementos corroboram com a ideia de que o Estado adota políticas de morte, definindo inimigos e estabelecendo aqueles que são ou não descartáveis (MBEMBE, 2018).

O reflexo disso é naturalmente a subordinação, tanto econômica como social, o que aumenta ainda mais o fosso das desigualdades. Feitas estas considerações

relação ao 'outro', e pode levar à segregação”.

acerca da discriminação, passar-se-á a contextualizar as desigualdades raciais em números.

3.3 A desigualdade racial em números

A sociedade brasileira tem como forte fundamentação da sua estrutura social a crença há muito preconizada da inexistência do racismo e que os povos de várias etnias e culturas vivem em harmonia e em perfeitas condições de igualdade, social, econômica e política. Esse fenômeno cegou o olhar sobre um dos mais expressivos indicadores de desigualdade social brasileiro - o da exclusão social da população negra.

A experiência brasileira mostra, como alerta Telles (2003), que a desigualdade racial pode reproduzir-se mesmo vigorando certas formas de sociabilidade inter-raciais, tanto nas relações familiares como nas comunidades.

Numericamente, é demonstrado, por meio de estatísticas, que a população negra se encontra em grande desvantagem social e econômica. Este fenômeno é de fácil constatação, uma vez que é na periferia que se encontram a maioria dos afrodescendentes, mesmo após mais de 130 anos de uma liberdade formal. Vários são os fatores que contribuem para essas evidências, entre eles, os baixos índices de escolaridade, que, conseqüentemente, geram poucas oportunidades de emprego (IBGE,2019).

Mesmo que não signifique diferenças genéticas, o conceito de raça ainda simboliza diferenças de comportamento, atitude e inteligência. Guiados pelo ideário de hierarquia e de dominação racial, os humanos impõem classificações raciais e tratam os outros dessa mesma forma. Essa prática inventada causa efeitos devastadores na realidade dos indivíduos pertencentes a determinados grupos raciais. Em particular, segundo Edward Telles (2003, P. 131), “essa ideia leva à discriminação racial que, por sua vez, aumenta as probabilidades de que uma pessoa sofra humilhação, viva na pobreza e tenha uma menor expectativa de vida”.

O termo desigualdade é um termo abstrato, porque existem diferentes tipos de desigualdade, entre ricos e pobres, entre mulheres e homens e entre categorias raciais, geralmente em termos de renda, acesso a serviços e participação política. Ademais, a complexidade do fenômeno da desigualdade é muito maior do que

apenas sua dimensão monetária e, para isso, o entendimento depende do exame das suas múltiplas dimensões (ARRETCHE, 2015).

Contudo, a desigualdade que aqui será tratada ficará adstrita à questão racial. Por conta do processo da escravidão, os negros ocupam as piores condições sociais existentes no país, não propriamente pelo preconceito¹², mas pela distinção de classes. Resultado disso é o preconceito racial, resquício do período escravocrata, prática incompatível com uma sociedade de classes, trazendo, como consequência, a discriminação racial. Esta se torna um mecanismo de desigualdade por meio da desqualificação competitiva dos negros, preservando assim, os privilégios e os ganhos materiais e simbólicos para os brancos (ARRECTHE, 2015).

O Estado, ao carregar consigo o título de Estado Democrático de Direito, não deve permitir que se conservem distinções, a não ser aqueles de origem natural, o que, segundo Vasconcelos (2017), fere a dignidade da pessoa humana e respeito ao dever de respeito aos direitos humanos, precisamente o da igualdade.

As desigualdades de raça não se contemporizam somente pela distinção propriamente dita, mas sim pela diferença com que operam socialmente, o que tenderia a assumir uma expressão maior, como desigualdades de classe. Nesse sentido, eles se manifestam em grande medida, colocando os não-brancos em uma posição inferior à dos brancos na ordem de produção e distribuição de bens e riqueza. A desigualdade de classe constitui a estrutura básica por meio da qual as diferentes desigualdades raciais podem ser claramente expressas (SANTOS, 2005)

Conforme entendimento de Fernandes e Bastide (1959), a questão da desigualdade já transcorre da construção da sociedade econômica do país, em que a estratificação de classes se fazia presente, na composição da mão de obra

¹² Para Heler (1988), o preconceito está pautado em um forte componente emocional que faz com que os sujeitos se distanciem da razão. O afeto que se liga ao preconceito é uma fé irracional, algo vivido como crença, com poucas possibilidades de modificação. O preconceito difere do juízo provisório, já que este último é passível de reformulação quando os fatos objetivos demonstram sua incoerência, enquanto os preconceitos permanecem inalterados, mesmo após comprovações contrárias. Os sujeitos que possuem tal crença constroem conceitos próprios, marcados por estereótipos, que são os fios condutores para a disseminação do preconceito, pois se encontram em consonância com os interesses do grupo dominante, que utiliza seus aparelhos ideológicos para difundir a imagem depreciativa do negro. A consequência dessas construções preconceituosas é a manifestação da discriminação, uma ação que pode variar desde a violência física — quando grupos extremistas demonstram todo o seu ódio e intolerância pelo extermínio de determinada população — até a violência simbólica, manifestada por rejeições provenientes de uma marca depreciativa (estigma) imputada à sua identidade, por não estar coerente com o padrão estabelecido (branco/europeu).

escravizada, o que favoreceu a formação de símbolos sociais e de padrões de comportamento polarizados em torno da raça ou da cor.

As práticas comportamentais em relação à população negra que ainda hoje estão presentes são vistas como resquícios de fenômenos sociais, devido às antigas formas de relações étnicas formadas no passado da escravidão. Para Gonzales (1982, p. 89-90), “a raça se relaciona fundamentalmente com um dos aspectos da reprodução das classes sociais, isto é, a distribuição dos indivíduos nas posições da estrutura de classes e dimensões distributivas da estratificação social”. É nos estratos inferiores desta estrutura de classes que se encontra a população negra, que se encontra o marginalizado e excluído da sociedade.

Corroborando o pensamento de Gonzales, Hasenbalg (1999, p.59) confirma a “existência de uma distribuição geográfica desigual dos grupos raciais, em parte como fruto da geografia pregressa da escravidão, da migração europeia e da história reprodutiva da população”. Ou seja, a desvantagem pela localização geográfica dos não brancos (especialmente entre os pardos), entre os quais se concentra também o menor desenvolvimento social e econômico, contribuiu significativamente para a ocorrência das desigualdades raciais no Brasil.

Pode se dizer, inclusive, que as causas que justificaram o processo escravocrata no passado hoje não subsistem mais, não sendo o motivo para a atual subordinação social da população negra. Ao contrário, o destaque deve ser atribuído às relações estruturais e aos ganhos e perdas entre brancos que possuem clara superioridade social e negros que têm suas características assentes na escala da inferioridade. Tal fenômeno ocorre devido à desigual distribuição geográfica de brancos e negros e às práticas racistas do grupo racial dominador, no caso o branco. Esses fatores estão intrinsecamente ligados à estrutura desigual de oportunidades de mobilidade social após a abolição e que são as grandes causas das desigualdades raciais contemporâneas no Brasil (GONZALEZ, 1982).

Embora no Brasil não haja uma segregação como nos Estados Unidos, a desigualdade no solo brasileira é maior. A experiência brasileira demonstra, na conclusão de Telles (2003, p. 136), que “negros e brancos podem viver lado a lado e até se casar, mas as ideologias raciais continuarão a ser uma característica muito forte, imersas em práticas sociais, que agem para manter a desigualdade racial”.

Apesar de o conteúdo da classificação étnica brasileira ser ambíguo e mutável, é bastante eficiente na geração e reprodução da desigualdade racial. Vale ressaltar

que, no Brasil, a distribuição da riqueza social pode ser a mais desigual do mundo. Acrescenta-se a isso o fato de que os não brancos estão no pilar da deturpada pirâmide econômica do Brasil. Conseqüentemente, o que se tem na sociedade brasileira é a uma expressiva exclusão vertical dos negros, se comparada com a exclusão relativamente moderada dos negros nos Estados Unidos. O resultado disso são as condições de extrema pobreza em que vive a população negra no Brasil (TELLES, 2003).

A desigualdade tornada uma experiência natural não se apresenta aos olhos de nossa sociedade como um artifício. Como bem refere Ricardo Henriques (HENRIQUES, 2001, p. 1), “resulta de um acordo social excludente, que não reconhece a cidadania para todos, onde a cidadania dos incluídos é distinta da dos excluídos e, em decorrência, também são distintos os direitos, as oportunidades e os horizontes”. Ou seja, a população negra, a partir do fenômeno da desigualdade, fica à deriva do gozo dos direitos que, no Estado Democrático de Direito, serve para todos.

Segundo o mesmo autor, “a naturalização da desigualdade, por sua vez, engendra no seio da sociedade civil resistências teóricas, ideológicas e políticas para identificar o combate à desigualdade como prioridade das políticas públicas” (HENRIQUES, 2001, pp. 1-2). Portanto, a naturalização da desigualdade deve ser desestruturada, o que levará ao núcleo estratégico para redefinir os padrões de uma sociedade mais justa e democrática. Nesse sentido, a temática da desigualdade racial precisa ser incluída no debate como elemento central (HENRIQUES, 2001).

Além disso, a discriminação racial no Brasil, que fomenta as desigualdades raciais, também gera um “ciclo cumulativo de desvantagens” dos pardos e pretos, o que, para além das desvantagens que decorrem das suas origens, também somatiza aquelas desvantagens que originam de novas discriminações, em diversos setores sociais (Valle Silva e Hasenbalg, 1992). Essas desvantagens que são sentidas pela população negra são criações das próprias instituições políticas brasileiras, que, ao se reproduzirem como um racismo estrutural e ou institucional, não apenas influenciam na distribuição de lugares e oportunidades, mas atuam naturalizando a já expressiva desigualdade social do Brasil. Ou seja, nas palavras de Luciana Jaccoud (2008, p. 7), “o racismo, o preconceito e a discriminação operam sobre a naturalização da pobreza, ao mesmo tempo em que a pobreza

opera sobre a naturalização do racismo”. Tal fenômeno é o que caracteriza a condição subalterna da população negra no Brasil.

Dessa forma, é possível afirmar que a pobreza e a exclusão social têm cor no Brasil e que o público-alvo é a população negra. Assim, cai por terra o mito de que no Brasil todos vivem harmonicamente, como se fosse uma verdadeira democracia racial (HASENBALG, 2005).

Em que pese a liberdade dos escravizados em sua concepção formal, por meio da Lei Áurea de 1888, sem qualquer política de inserção social, muito se tem avançado em termos de políticas públicas e legislações com o objetivo de garantir à população negra o devido reconhecimento às mesmas condições dos não negros, oportunizando a sua inserção nos mais diversos segmentos da sociedade. Porém, mesmo diante de tais promoções que visam à igualdade racial, os números apontam a população negra como centro das desigualdades.

Segundo dados do IPEA (2002), a população negra – em comparação à população branca - vive desigualdades que são oriundas dos menores níveis de educação e de qualificação profissional, em decorrência do preconceito e do racismo, que prejudicam indivíduos somente em razão de suas características físicas ou culturais.

Conforme já mencionado por Lélia Gonzales (1982), tal ocorrência se dá justamente pela localização geográfica em que a população negra se encontra, pois habita em espaços menos desenvolvidos ou onde as oportunidades econômicas e educacionais são muito menores. Ademais, o ato discriminar acaba por limitar a motivação e o nível de aspirações da população negra, que são praticadas e reguladas pelo grupo racial dominante, que inclusive define os lugares apropriados os quais pessoas de cor possam ocupar.

As consequências disso são percebidas nos números que são expostos pelo IPEA (2002) em relação à população negra em todas as esferas da vida social. Dessa forma, fica evidente a falácia da democracia racial no Brasil, uma vez que, embora no século XX o crescimento econômico tenha tido o seu ápice de desenvolvimento, esse avanço não foi observado entre os brasileiros brancos e não brancos, que tiveram suas desigualdades econômicas e sociais estagnadas. Os números mostram que, apesar da passagem do processo de escravidão há mais de 300 anos, os efeitos ainda se encontram exteriorizados na sociedade, dando causa às inúmeras desigualdades sociais existentes no Brasil.

De acordo com a Agência Brasil (2019), a população brasileira na atualidade é composta por 55,8% de negros. Isso significa dizer que este número se expressa também na maior parte da força de trabalho no país. No entanto, em relação à **população desocupada** e à **população subutilizada**, que inclui, além dos desocupados, os subocupados e a força de trabalho potencial, as pessoas pretas ou pardas são substancialmente mais representadas - apesar de serem pouco mais da metade da força de trabalho (54,9%), elas formavam cerca de $\frac{2}{3}$ dos desocupados (64,2%) e dos subutilizados (66,1%) na força de trabalho em 2018 (IBGE, 2018).

Estes índices se mantêm mesmo que o nível de instrução seja superior. A taxa composta de **subutilização da força de trabalho**, por exemplo, é maior entre as pessoas de cor ou raça preta ou parda, qualquer que seja o nível considerado. Tal número também é expressivo no tocante à informalidade, em que, no ano de 2018, 34,6% das pessoas ocupadas de cor ou raça branca estavam em ocupações informais, entre as de cor ou raça preta ou parda esse percentual atingiu 47,3%. Essa discrepância vai resultar em outra diferença nos indicadores sociais, em que, no ano 2018, o rendimento médio mensal das pessoas ocupadas brancas (R\$ 2.796), era 73,9% superior ao das pretas ou pardas (R\$ 1.608) (IBGE, 2018).

Conforme Lima (1999), esses dados mostram que os negros brasileiros têm feito pouco progresso na conquista de profissões de maior prestígio social, no estabelecimento de seus próprios negócios e na ocupação de posições de poder político. Os negros ainda se encontram naquelas condições de trabalho em que não é exigida expressiva instrução, o que torna, aliado ao processo histórico, o sucesso difícil de ser alcançado pela população negra.

As mesmas disparidades são encontradas no tocante à **educação para os brancos e os não brancos**. Mesmo que tenha se evidenciado uma melhora nos anos de 2016 e 2018¹³, tanto em relação à educação acumulada por gerações como quanto às políticas públicas implementadas desde a década de 1990 para corrigir a mobilidade escolar e aumentar as oportunidades educacionais, em comparação

¹³ Período com informações disponíveis do suplemento de educação da PNAD Contínua até o momento.

com a população branca, a desvantagem dos negros ou pardos continua evidente (PNAD, 2019).

A taxa de analfabetismo é mais que o dobro entre pretos e pardos (9,9%) do que entre brancos (4,2%) de acordo com a Pesquisa Nacional por Domicílio (PNAD) de 2016. Além disso, verificando-se os índices da PNAD de 2017, constata-se que o percentual de brancos com 25 anos ou mais que possuem o ensino superior completo é de 22,9%, o que é mais do que o dobro quando comparado ao percentual de negros e pardos com diploma, que somam um equivalente a 9,3%. A dificuldade para ingressar no ensino superior é reflexo dos motivadores do atraso e da evasão escolar ainda no ensino fundamental que vai se acumulando ao longo do tempo (BRASIL, 2018).

Em 2018, praticamente não havia diferença entre as proporções de crianças de 6 a 10 anos de idade brancas e pretas ou pardas cursando os anos iniciais do ensino fundamental (96,5% e 95,8%, respectivamente). No entanto, a proporção de **jovens de 18 a 24 anos de idade de cor ou raça branca que frequentavam ou já haviam concluído o ensino superior** (36,1%) era quase o dobro da observada entre aqueles de cor ou raça preta ou parda (18,3%) (IBGE, 2018).

Como refere Henriques, (2001), um jovem branco de 25 anos tem, em média, mais 2,3 anos de estudo que um jovem negro da mesma idade, sendo que essa discriminação tão intensa era a mesma vivenciada pelos pais, bem como pelos seus avós. (...) “A escolaridade média de ambas as raças cresce ao longo do século, mas o padrão de discriminação racial, expresso pelo diferencial nos anos de escolaridade entre brancos e negros (2,3 anos em média), mantém-se absolutamente estável entre as gerações” (HENRIQUES, 2001, p. 60). Ou seja, esse diagnóstico é o que mede o acesso da população negra às oportunidades de ascender socialmente.

Para além da educação e das condições de trabalho, são ascendentes os **altos índices de violência entre a população negra**. Conforme mostra o Atlas da Violência de 2019 produzido pelo IPEA, dos 65,6 mil homicídios que ocorreram no ano de 2017, 75,5% das pessoas assassinadas eram negras. Isso compreende que a morte de indivíduos negros é o sintoma mais evidente do racismo. O crescente aumento no número de homicídios contra a população negra decorre da discriminação racial, que marginaliza o acesso às oportunidades de participação da

população negra no mercado de trabalho, educação, sistema político, social e cultural (DOMINGUES, 2008).

Dessa forma, o aumento negativo na desigualdade racial, no período de uma década, demonstra o crescimento da **marginalização da população negra**. Os dados mostram que, de 2007 a 2017, a letalidade racial contra indivíduos negros ascendeu 33,1%, enquanto a taxa de indivíduos brancos teve um pequeno crescimento de 3,3%. Em comparação ao ano de 2018 para o ano de 2019, o índice de mortes de brancos apresentou relativa estabilidade, com uma redução de 0,3%, em contrapartida à de negros, que aumentou 7,2% (BRASIL, 2019). Ou seja, uma pessoa preta ou parda tinha 2,7 vezes mais chance de ser vítima de homicídio intencional do que uma pessoa de pele branca.

A **moradia** é outro destaque da desigualdade, em que, por conta da discriminação e do preconceito racial, já transcende de outrora, condiciona a população negra às piores situações de sobrevivência. Em relação à distribuição espacial, o Censo Demográfico 2010 verificou que, nos dois maiores municípios brasileiros, São Paulo e Rio de Janeiro, a chance de uma pessoa preta ou parda residir em um aglomerado subnormal era mais do que o dobro da verificada entre as pessoas brancas. No Município de São Paulo, 18,7% das pessoas pretas ou pardas residiam em aglomerados subnormais, enquanto entre as pessoas brancas esse percentual era 7,3%. No Município do Rio de Janeiro, 30,5% das pessoas pretas ou pardas residiam em aglomerados subnormais, ao passo que o percentual registrado entre as pessoas brancas foi 14,3% (BRASIL, 2019).

Continuamente ao longo da história do Brasil, os negros geralmente são a população que ocupa as periferias, que compreendem lugares muitas vezes dotados de precariedade, criminalidade e violência. Essas zonas têm como algo peculiar a luta por pontos de tráficos de droga, sendo que guerras são travadas com tiroteios, o que inviabiliza o direito de ir e vir da população lá residente. A luta pela preservação da vida das pessoas de “bem” muitas vezes acaba refletindo na ausência ao trabalho e à escola, entre outros (SEVERO, 2019).

Com base nisso, os pesquisadores Wânia Sant’Anna e Marcelo Paixão (1997) utilizaram o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), usado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), para calcular a qualidade de vida relativa da população afro-brasileira (pretos e pardos). O IDH do conjunto da população brasileira era de 0,796 (para um máximo de 1,000). Para os afro-brasileiros,

o IDH era 0,573. Segundo os autores, “o IDH para os afro-brasileiros é pior do que o dos países latino-americanos, exceto Nicarágua, que vem logo atrás com 0,568. (...) Uma triste situação para o paraíso da democracia racial” (SANT’ANNA; PAIXÃO, 1997, p. 33). Isso que comprova a condição de subalternidade em que vivem os negros dentro da sociedade brasileira, que insiste em não reconhecer que o racismo existe.

Outro aspecto que é sensível à desigualdade é o da **representação política**, em que é ínfima é participação da população negra. No Brasil, o quadro atual é de sub-representação da população preta ou parda na Câmara dos Deputados, nas Assembleias Legislativas Estaduais e nas Câmaras de Vereadores. Com efeito, apesar de constituir 55,8% da população, esse grupo representa 24,4% dos deputados federais e 28,9% dos deputados estaduais eleitos em 2018 no País¹⁴ (BRASIL, 2019).

Um fator que contribui para a compreensão desse cenário reside na discrepância entre a receita das candidaturas de pessoas brancas e a de pessoas pretas ou pardas. Com efeito, enquanto 9,7% das candidaturas de pessoas brancas a deputado federal possuíam receita igual ou superior a R\$ 1 milhão, entre as candidaturas de pessoas pretas ou pardas, apenas 2,7% contaram com pelo menos esse valor. Visto de outra forma, entre as candidaturas que dispuseram de receita igual ou superior a R\$ 1 milhão, apenas 16,2% eram de pessoas pretas ou pardas. A insuficiência de recursos financeiros é um elemento que reduz as chances de sucesso eleitoral (BRASIL, 2019).

A promoção dos direitos da população negra e de outras minorias envolve a expansão de sua participação no planejamento de políticas e nos processos de tomada de decisão, o que geralmente é medido internacionalmente por sua representação em parlamentos nacionais e legislaturas locais. No entanto, a participação de minorias étnicas - em termos de cor, raça ou etnia, bem como gênero, língua e religião - no parlamento ainda é restrita, o que reflete as desvantagens que enfrentam em diferentes países e que se refletem nos indicadores sociais, como os apresentados anteriormente (BRASIL, 2019).

¹⁴ As informações de cor ou raça dos candidatos e eleitos começaram a ser disponibilizadas pelo Tribunal Superior Eleitoral - TSE a partir das eleições de 2014, razão pela qual não é possível traçar uma série histórica dos indicadores apresentados nesta seção.

Para reforçar essa percepção da diferença entre brancos e negros na classe mais rica da sociedade brasileira, deve-se comparar a participação do décimo mais rico das duas raças na distribuição de renda do país. Os brancos representam 85% do décimo mais rico de nossa sociedade e 87% da renda desse décimo. Ou seja, esse grupo de brancos se apropria de 41% da receita total do Brasil. Por outro lado, a população negra que se encontra no topo da renda brasileira representa 15% da população do último décimo da distribuição e se apropria de 13% da renda desse mesmo décimo, ou seja, 6% da renda total do país (HENRIQUES, 2001, p. 19).

Os números dessas desigualdades demonstram o quanto a condição racial é um atributo importante e caracterizador no entendimento das desigualdades sociais de um modo geral. Em relação à desigualdade racial, os dados são claros, indicando que o processo de acumulação de desvantagens socioeconômicas não só colocou a população negra na base da pirâmide social, mas também apresentou forte capacidade reprodutiva, o que dificulta a mobilidade social deste grupo dentro da sociedade (LIMA, *et al.* 1999).

Ainda, restou demonstrado que os principais fatores causadores da pobreza observados no Brasil estão relacionados principalmente à distribuição desigual de recursos e não totalmente relacionados à escassez de recursos.

Conforme Henriques (2001, p. 17), “isso significa que o Brasil, tanto em termos absolutos como em relação aos diversos países do mundo, não pode ser considerado um país pobre, mas, sem dúvida alguma, deve ser considerado um país extremamente injusto”. Essa falta de condições digna de sobrevivência que traz a falta de uma distribuição adequada de riquezas e de poder, em que o poder se encontra concentrado nas mãos de uns (brancos), caracteriza o país como não garantidor e concretizador dos direitos fundamentais, pois a igualdade é o pilar de Estado Democrático de Direito.

A explicação sociológica hegemônica na contemporaneidade para a persistência da desigualdade racial é a própria desvantagem que se acumula ao longo do tempo e que emerge da impossibilidade de equalização em virtude da discriminação. Essa constatação demonstra que existem barreiras de ordem racial à mobilidade social dos negros e que a discriminação não dá mostras de estar enfraquecendo, ajudando a perpetuar a desigualdade racial, que, por sua vez, apresenta grande estabilidade. O desenvolvimento econômico favoreceu um maior

bem-estar para a população negra, porém não foi capaz de reduzir a distância de condições sociais entre negros e brancos (OSÓRIO, 2008).

A discriminação racial funciona para os brancos como calçados que usam para correr contra negros descalços. Torna a corrida tranquila para os primeiros e extenuante para os últimos. “Para que a igualdade racial aconteça no Brasil, é preciso, primeiro, tirar os calçados dos brancos. Depois, deixá-los correrem descalços por algum tempo e calçar os negros para que os alcancem” (OSÓRIO, 2008, p.91)

Destaca-se que a evidência maior do descompasso social, econômico e político em relação à população negra no Brasil é comprovada nos dados apontados, uma vez que a maioria da população brasileira se autodeclara preta ou parda, mas sobre essa população incidem os níveis ínfimos de sobrevivência digna e de participação ativa e econômica na sociedade. Isso é dado que demonstra sobremaneira a discriminação e o preconceito que assola esse grupo socialmente desfavorecido.

No Brasil, é urgente e necessária a implementação de políticas públicas que não somente minimizem as desigualdades sociais que são alicerçadas pela cor e pela raça. É necessário políticas eficazes que combatam a desigualdade racial, mas que também garantam o acesso à população negra para participar da sociedade, e isso pode ser feito com base em evidências que aproveitam os conhecimentos existentes sobre a reprodução da desigualdade racial, dotadas de orçamento adequado e com ampla cobertura. Essas políticas são os calçados que os negros brasileiros merecem receber (OSÓRIO, 2008, p. 91).

Neste sentido, passar-se-á à exposição da análise de normas e programas de políticas públicas para o combate ao racismo estrutural a partir da Constituição Federal de 1988.

3.4 Normas e programas de políticas públicas para o combate ao racismo estrutural a partir da Constituição de 1988

A temática racial foi tratada com maior destaque no âmbito da Constituição Federal de 1988, principalmente no tocante à sua discriminação, à diversidade cultural e ao reconhecimento dos direitos da população remanescente de quilombos.

Essas conquistas foram objeto de esforço incessante do Movimento Negro¹⁵, no sentido de pautar o conteúdo da igualdade racial na agenda do Estado brasileiro, visando ao reconhecimento de sua identidade e à obtenção de melhores condições materiais, diante das dificuldades da marginalização social e política sofrida pela população negra (SENA, 2018).

Assim, a partir do texto constitucional, praticar o racismo passou a ser reconhecido como crime inafiançável e imprescritível. Também a partir deste marco, os povos quilombolas e respectivamente o território onde habitam passaram a ser reconhecidos e respeitados como bem cultural nacional, ao mesmo tempo em que se admitiu o direito à posse de suas terras aos remanescentes daquelas comunidades. A Carta Magna declarou a diversidade cultural como patrimônio comum a ser valorizado e preservado (JACCOUD, 2009).

Importa dizer que as desigualdades raciais não foram objeto de exame específico pela Constituição Federal nem o combate às desigualdades raciais. Contudo, conforme destaca a bibliografia sobre o tema, a centralidade dada aos princípios da dignidade da pessoa humana (Art. 1º), à redução das desigualdades (Art. 3º), à promoção do bem de todos (Art. 3º), à recusa de qualquer forma de preconceito ou discriminação (Art. 3º), à prevalência dos direitos humanos (Art. 4º) e à defesa da igualdade (Art. 5º) consentiu o amparo não apenas do repúdio ao racismo (Art. 5º, inciso XLII), “mas de ampla defesa da justiça, do combate aos preconceitos e da defesa da pluralidade, todos com transbordamento direto à questão racial” (SARMENTO, 2002, p. 63).

O princípio da igualdade que vem insculpido na Constituição Federal de 1988 não pode ser visto apenas pelo âmbito formal, mas sim, segundo Daniel Sarmiento (2006, p. 63), “como uma meta de ações que devem ser tomadas pelo Estado, que deve agir de modo positivo a fim de promovê-las”. Reconhecendo que a igualdade racial não faz parte da realidade social brasileira, o texto constitucional propõe, ao contrário, que esta deve ser meta e objetivo da ação do Estado e da sociedade (ROCHA, 1996).

¹⁵ Movimento negro é a luta dos negros na perspectiva de resolver seus problemas na sociedade abrangente, em particular os provenientes dos preconceitos e das discriminações raciais, que os marginalizam no mercado de trabalho, no sistema educacional, político, social e cultural. Cf. Regina Pahim Pinto. *O movimento negro em São Paulo: luta e identidade*, São Paulo, Tese de Doutorado, FFLCH-USP, 1993.

As três dimensões da igualdade são reverenciadas pela Carta Constitucional brasileira de 1988. A igualdade formal vem prevista no art. 5º, *caput*: “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza”. Já a igualdade como redistribuição decorre de objetivos da República, como “construir uma sociedade livre, justa e solidária” (art. 3º, I) e “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (art.3º, III). Por fim, a igualdade como reconhecimento tem seu lastro em outros dos objetivos fundamentais do país: “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (art. 3º, IV) (BRASIL, 1988).

Conforme prescreve Bandeira de Mello (2021), o princípio da igualdade impõe a proibição de tratamento dessemelhante às pessoas. Não obstante, conforme se verificou, sua função principal reside exata e precisamente em rejeitar tratamentos desiguais. Destaca-se que as normas legais nada mais fazem que discriminar situações, de maneira que as pessoas abarcadas em umas e em outras situações vêm a ser amparadas por regimes diferentes. Dado a isso, para algumas, são deferidos determinados direitos e obrigações que assistem a outras, por acolhidas em diversa categoria, regulada por diferentes conexões de obrigações e direitos.

De acordo com Barroso (2016), a igualdade se funda em um direito fundamental e abrange o conteúdo essencial da ideia de democracia. Como resultado da dignidade humana, observa-se que, sem exceção, todas as pessoas são fins em si mesmas, dispõem do mesmo valor e merecem, por isso, igual respeito e atendimento em suas demandas. “A igualdade veda a hierarquização dos indivíduos e as desequiparações infundadas, mas impõe a neutralização das injustiças históricas, econômicas e sociais, bem como o respeito à diferença” (BARROSO, 2016, p. 3).

Em sua acepção jurídica, o princípio da igualdade abarca, além de sua concepção formal e material, contemporaneamente também a igualdade como reconhecimento, “no que se refere ao respeito às minorias e ao tratamento da diferença de uma maneira geral. Assim, igualdade como reconhecimento significa respeitar as pessoas nas suas diferenças, mas procurar aproximá-las, igualando as oportunidades” (BARROSO, 2017, p. 21).

Conforme a noção de Barroso, a igualdade perpassa a questão meramente legal. Muito embora a sua constitucional vigência, a sua concretude resta comprometida. A imprescritibilidade e inafiançabilidade, elementos legais que caracterizam o crime de racismo, acabam por impor, na visão de muitos operadores do direito, um certo rigor,

eis que acreditam ser uma punição excessiva e desproporcional. Na visão de outros, contudo, a prova seria a maior dificuldade de se caracterizar o ato de discriminação, assim como também, segundo Silva Jr. (2001), o enfrentamento à resistência do próprio sistema policial e judiciário em reconhecer a motivação racista dos atos denunciados. Tais fatores justificam o limitado recurso à norma antidiscriminação.

Mesmo diante destas dificuldades, outros dispositivos legais foram objeto de aprovação no Congresso Nacional, com vistas a reprimir práticas discriminatórias contra a população negra. Entre eles, está a Lei nº 9.459, de 13 de maio de 2007, conhecida como a Lei Paim, que introduziu dentro da Lei 7.716, o crime de incitação ao preconceito ou à discriminação, bem como possibilitou o reconhecimento, pelo Código Penal brasileiro, do crime de injúria também quando utilizando elementos referentes à raça, cor, etnia, religião ou origem¹⁶ (BRASIL, 2004).

Sob ampla mobilização do movimento negro e do movimento sindical, a organização da Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo pela Cidadania e a Vida, em 20 de novembro de 1995, reuniu mais de 30 mil pessoas, entre elas 5 mil dirigentes sindicais, com o objetivo de impor ao governo que assumisse um compromisso de forma pública contra a discriminação racial. Segundo Maria Aparecida Bento, “o documento então entregue ao governo federal ressalta não apenas o protesto contra as condições subumana em que vive a população negra deste país, mas, principalmente, expressa a demanda por ações efetivas do Estado” (BENTO, 2000, p. 325).

Dessa forma, o Estado é chamado a concretizar da igualdade em sua condição material, o que lhe desautoriza a remeter o compromisso constitucional à letra fria da lei.

Assim, o ano de 2001 foi marcado pelos resultados das mobilizações relacionadas à realização, em Durban, da III Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, em que o Brasil, a partir deste momento, adotou novas medidas para se comprometer efetivamente com a

¹⁶ Um dos poucos casos em que houve a efetiva aplicabilidade da legislação, histórico processo de crime racial no Brasil, foi o caso do Siegrfried Ellwanger, condenado em 2003 pelo Superior Tribunal Federal (STF) por prática de racismo pela edição e venda de livros com apologia de ideias preconceituosas e discriminatórias. Embora o caso em questão não envolvesse a população negra diretamente e sim a comunidade judaica, foi fundamental e emblemático para aplicação da legislação brasileira que criminaliza o racismo, criando jurisprudência a respeito da matéria sobre crimes raciais. Os votos escritos produzidos pelos ministros do STF estão reproduzidos integralmente em SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Crime de racismo e antissemitismo: um julgamento histórico do STF*. Brasília: Brasília Jurídica, 2004.

implementação de uma política nacional de combate ao racismo e de redução da desigualdade. Torna-se assim o Brasil signatário da Declaração de Durban, que, em seu artigo 108, dispõe:

Reconhecemos a necessidade de se adotarem medidas especiais ou medidas positivas em favor das vítimas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata com o intuito de promover sua plena integração na sociedade. As medidas para uma ação efetiva, inclusive as medidas sociais, devem visar corrigir as condições que impedem o gozo dos direitos e a introdução de medidas especiais para incentivar a participação igualitária de todos os grupos raciais, culturais, linguísticos e religiosos em todos os setores da sociedade, colocando todos em igualdade de condições (BRASIL, 2001).

Importante ressaltar que, por conta deste aumento expressivo nos números das desigualdades, mesmo após a vigência de leis no tocante à questão racial, o Estado foi chamado a intervir nas relações a fim de implementar e estruturar políticas públicas que resultem no efetivo combate ao racismo e à discriminação racial. Assim, o Estado deixa de ser inerte nas questões que envolvem a igualdade racial, condição esta justificada por muito tempo por não se identificar o Brasil como um país racista.

Conforme Silva Junior, *et al* (2010), a própria história demonstra a insuficiência da atitude negativa do Estado, abstencionista, no sentido de não discriminar, como de resto demonstra a inutilidade das declarações solenes de repúdio ao racismo. Ou seja, o Brasil é uma sociedade em que há séculos possui enraizada uma discriminação generalizada. Ao Estado, incumbe favorecer a criação de condições para que todos os indivíduos se beneficiem com a igualdade de oportunidades, excluindo qualquer premissa que discrimine o cidadão, seja direta ou indiretamente (SILVA JR. 2010)

Nota-se, neste sentido, que, a partir do ano 2000, as políticas de igualdade racial receberam enfoque nos debates político-sociais. Nesse cenário, as políticas públicas de igualdade racial significam políticas de enfrentamento ao racismo (que não são ações afirmativas) que podem se dar pela forma de: a) ações repressivas (tipificação do crime de racismo como crime inafiançável¹⁷); b) políticas valorativas (inserção do ensino de história africana na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional- LDB¹⁸); e c) ações afirmativas (sistema de cotas raciais para o ingresso

¹⁷ A CF/88 dispõe em seu artigo 5º, incisos XLI e XLII, que:

XLI - a lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais;

XLII - a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei.

¹⁸ A partir da Lei nº 10.639/2003, que foi alterada pela Lei nº 11.645/2008, torna-se obrigatória a inclusão de ensino de cultura e história afro-brasileiras nos currículos escolares;

no ensino superior público¹⁹, assim como também cotas raciais para ingresso em carreiras públicas²⁰) (SENA, 2018).

Assim, as políticas públicas de igualdade racial (PPIR) se definem por serem obtidas e até definidas por meio de todas as ações ou políticas públicas e/ou privadas como as mencionadas acima voltadas ao combate ao racismo, preconceito, discriminação e desigualdade racial em todas as esferas da vida social, seja por meio de políticas gerais voltadas a todos os cidadãos, sem distinção, seja por meio de políticas específicas, visando grupos racialmente discriminados na sociedade (SANTOS; SILVEIRA, 2010).

No momento em que se pensam políticas públicas, se faz necessário analisar comatenção as áreas da sociedade que são discriminadas, pois, para promover a igualdade racial, não basta promover a ação afirmativa. É preciso considerar a ação afirmativa como busca de apoio à igualdade racial. Nesse entendimento, a definição de uma política de promoção da igualdade racial é abrangente porque requer a expressão e interação clara de diversas ações e/ou políticas, tais como ações repressivas, ações paritárias, ações afirmativas, políticas universais e focalizadas (SANTOS; SILVEIRA, 2010).

Impõe-se referir que a atuação do movimento negro, por meio de complexos processos de requerimentos sociais sobre a questão racial, foi fundamental para que as políticas públicas de igualdade racial no contexto brasileiro se desenvolvessem (SENA, 2018, p. 62). Desde então, o governo federal avançou na consolidação do combate à desigualdade racial, discriminação e racismo, passando a ser uma área de intervenção do Estado, apresentando como alternativa e enfrentamento uma série de ações que têm, como ponto central, a criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) em 2001 (SILVA, 2014).

¹⁹ A utilização da seleção por cotas nos vestibulares foi entendida como constitucional pelos ministros do Superior Tribunal Federal (STF), na votação da Arguição de Descumprimento de Preceito fundamental (ADPF) nº 186, orquestrada pelo partido Democratas (DEM) contra o sistema de cotas raciais utilizado pela universidade de Brasília;

²⁰ Foi sancionada pela ex-presidente Dilma Rousseff a Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014, que, segundo seu *caput*: “Reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União” (BRASIL, 2014).

Insta destacar que ações governamentais de combate às desigualdades raciais também são intentadas no contexto administrativo federal. Em meio às comemorações da Abolição, foi instituído, no âmbito da Administração Pública Federal, em 13 de maio de 2002, o Programa Nacional das Ações Afirmativas por meio do Decreto Federal nº 4.228/2002. Um ano depois, em 23 de maio de 2003, foi criada a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), por meio da promulgação da Lei nº 10.678. Referido órgão era subordinado diretamente ao Presidente da República, a quem cabe formular, coordenar e articular políticas e diretrizes com vistas a promover a igualdade racial com foco na população negra (IENSUE, 2016).

No contexto educacional, desde 2001, também têm sido implementadas ações afirmativas em universidades públicas brasileira, com o objetivo de promover o acesso ao ensino superior de estudantes negros. Essas ações têm-se apresentado como uma importante ferramenta de democratização do acesso ao ensino superior e de ampliação do acesso da juventude negra às universidades (SANTOS, 2009).

Uma dessas evoluções em matéria racial foi a aprovação da Lei nº 10.639/2003, que estabelece a obrigatoriedade da inclusão no currículo do ensino básico, do estudo da história e da cultura afro-brasileira. Fruto do Projeto de Lei (PL), nº 259/1999, de autoria da então deputada Esther Grossi, altera a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), visando a garantir o cumprimento dos artigos constitucionais 206 e 210, que determinam que o ensino no Brasil deva se pautar pelo pluralismo e respeito aos valores culturais do país (JACCOUD, 2009, p. 48).

Além disso, a Lei 10.639/2003 visa a promover a eliminação dos preconceitos e valores racistas e promover uma maior compreensão da história, luta e contribuição dos africanos e seus descendentes trazidos como escravizados na formação da sociedade e cultura do país²¹.

Para Joaquim Barbosa Gomes (2003), a ação afirmativa configura um conjunto de políticas públicas e privadas obrigatórias, opcionais ou voluntárias, voltadas ao combate à discriminação racial, de gênero, deficiência física e étnica, com vistas a corrigir ou atenuar as discriminações passadas, tendo como objetivo a realização

²¹ Em 2008, o Congresso Nacional aprovou a Lei no 11.645/2008, que também inclui nos currículos do ensino básico a obrigatoriedade do estudo da história e cultura indígena.

de um o ideal de efetivo acesso a bens fundamentais, como educação e emprego (GOMES, 2003).

Contudo, a falta de uma legislação federal nesse aspecto permitiu muitas formas de aplicação das ações afirmativas. Segundo identificado pelo IPEA em 2007, a maioria das universidades têm adotado o modelo de cotas raciais para o acesso ao ensino superior. Conforme Geziela lensue (2016, p. 220), “as cotas raciais revelam-se mecanismos eficazes para a melhor distribuição do recurso da educação, possibilitando o acesso aos afrodescendentes ao ensino superior, imprescindível ao melhor desenvolvimento”. Isso significa dizer que referido instrumento serve para ascensão da população negra, tanto pelo aspecto econômico, como social e humano.

Importante mencionar que, muito embora ainda exista um longo caminho a ser percorrido a fim de se combaterem efetivamente as discriminações que excluem a população negra, mostra-se necessário o destaque das diversas iniciativas que vêm sendo adotadas. Uma delas foi o Programa Universidade para Todos (ProUni), que teve seu marco no ano de 2004, por meio da Lei nº 11.096, que estabelece isenções fiscais para Instituições de Ensino Superior (IES) da rede privada que, como contrapartida, concedem bolsas de estudos (JACCOUD, 2009).

Ante da vigência do Estatuto da Igualdade Racial, Lei 12.288/2010, o Estado obrigou-se via lei a produzir recursos redistributivos por meio de políticas públicas para a população negra. De igual forma, o Estatuto da Igualdade Racial proporcionou ainda a criação do Sistema de Promoção da Igualdade Racial (SINAPIR), criado para dialogar, organizar e articular a formulação e a execução de políticas para a superação das desigualdades étnicas e raciais no País (SENA, 2018). Referido Estatuto, segundo lensue (2016, p. 274), “visa garantir aos afrodescendentes à efetivação da igualdade de oportunidades, à defesa dos direitos étnicos individuais, difusos e coletivos e o combate à discriminação e demais formas de intolerância étnico-racial”.

Nesse sentido, a igualdade de oportunidades, por meio da promoção de políticas públicas, constitui objetivo principal do Estatuto da Igualdade Racial, que assim dispõe entre outras, a inclusão nas políticas públicas de desenvolvimento econômico e social, modificação nas estruturas institucionais do estado para o enfrentamento e superação das desigualdades étnicas, fortalecimento de

programas oriundos da sociedade civil, com vistas à promoção de igualdade de oportunidades (BRASIL, 2010)

Ainda, sob o amparo do Estatuto da Igualdade Racial, houve a criação do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (SINAPIR), no ano de 2013, constituindo, assim, conforme Renato Emerson Nascimento dos Santos (2020), um marco globalizante em matéria de política de promoção da igualdade racial, com capítulos sobre saúde, educação, cultura, trabalho, religiosidade, acesso à terra e moradia, meios de comunicação e marcos institucionais. De igual forma, tem como objetivo, o diálogo, a organização, a articulação, a formulação e a execução de políticas para a superação das desigualdades étnicas e raciais no País.

Além disso, o SINAPIR tem como objetivos entre outros, os de combater os fatores de marginalização e promover a integração social da população negra, articular planos, ações e mecanismos voltados à promoção da igualdade racial, assim como garantir a eficácia de tais ações (SINAPIR, 2014).

Destaca-se também que o SINAPIR tem como foco a descentralização da política de promoção da igualdade racial, buscando a participação de todos os entes da federação, pois ao conferir o diálogo entre os entes federativos há um maior fortalecimento do processo de promoção da igualdade racial, criando-se, dessa forma, uma gestão democrática da política em âmbito nacional (SINAPIR, 2014).

Ainda, no panorama do Estatuto, foi promulgada a Lei das Cotas Raciais nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, que institui a implementação de cotas raciais nas instituições de ensino superior público no Brasil. Em que pese o amparo legal, muitos debates contrários se estabeleceram neste sentido, o que foi difundido por diálogos controversos. Para alguns, essas políticas públicas com recorte racial, culminariam em segregações exógenas à realidade brasileira, ou seja, tenderiam a uma radicalização da sociedade. Além disso, sustentavam que o problema da desigualdade social era a pobreza. Iniciou-se, então, a discussão acerca da constitucionalidade da Lei de Cotas Raciais, o que foi objeto de Ação Direta de Preceito Fundamental, ADPF nº 186, tendo como finalidade principal barrar a seleção por cotas (IENSEU, 2016).

Decorrem disso diversos posicionamentos dos tribunais brasileira, por meio das jurisprudências, o que levou o Supremo Tribunal Federal a reconhecer a repercussão geral em sede do julgamento do Recurso Extraordinário nº 597.285/2. Por unanimidade, os Ministros consideraram improcedente Ação de Arguição de

Descumprimento de Preceito Fundamental nº 186-02, uma vez que restou caracterizada a constitucionalidade da política de cotas étnico-raciais destinadas à seleção de candidatos às vagas das Universidades Públicas.

Entre todos os votos na referida decisão, destaca-se o do Ministro Cezar Peluso, “que sustentou existir um dever, não apenas ético, mas também jurídico, da sociedade e do Estado perante tamanha desigualdade, à luz dos objetivos fundamentais da Constituição e da República, por conta do artigo 3º da Constituição Federal” (BRASIL, 2012). Na sequência, o Ministro Gilmar Mendes destacou em seu voto que a queda do número de negros nas universidades é resultado de processos históricos, baseados no desenvolvimento do modelo escravista e no pouco investimento na educação, principalmente, a pública, associado aos obstáculos para acessar o ensino superior, por meio do vestibular, pela população afrodescendente (BRASIL, 2012).

Assim, com a constitucionalidade da política de cotas, cumpre mencionar, “que tal mecanismo concretiza o princípio da igualdade, a partir de uma visão material, bem como da sua releitura, fundamentado no valor fraterno” (IENSUE, 2016 p. 289). Isso significa dizer que as políticas públicas das cotas raciais atingem o seu objetivo fundamental, que é a concretização da igualdade de oportunidades para todos, e que ainda possuem um caráter compensatório por conta do processo de exclusão social a que foi vitimada a população negra. Além disso, atende, com especificidade, aos objetivos insculpidos na Constituição Federal, como a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, tendo como premissa maior a redução das desigualdades sociais e regionais.

Contudo, mesmo que diante de políticas públicas e legislação acerca da temática racial, que demonstra que a sociedade enfim está ascendendo para uma consciência crítica sobre as relações raciais, contestações a partir do ano de 2016 apontam para um afastamento desse movimento. Um exemplo das tentativas de desmantelamento das políticas de promoção igualdade racial se apresenta pela extinção da Secretaria Especial de Promoção de Políticas de Igualdade Racial (SEPPIR) pelo Governo Michel Temer. Deixa, assim, de ser secretaria, passando a estar vinculada à Presidência da República e, também, ao Ministério dos Direitos Humanos (SENA, 2018). Enquanto dotada de secretaria, importante papel desempenhou, fomentando o pensamento de novas estratégias políticas de alcance

dos direitos das populações negras, contribuindo diretamente no processo de institucionalização de políticas especiais para esta comunidade.

Segundo Santos (2020, p. 202), “as políticas de combate ao racismo vêm perdendo força, principalmente pelas declarações racistas abertas do atual governo e do anterior, que são contrárias a uma postura ativa contra a discriminação racial no país”. Ou seja, os instrumentos institucionais que estão sendo arquitetados desde o golpe de 2016 servem tão somente para acabar com tais políticas públicas.

A alocação da Secretaria junto ao Ministério dos Direitos Humanos se mostra como um desses instrumentos institucionais que têm por objetivo acabar com as políticas públicas de promoção de igualdade racial, visto que a alteração da secretaria acarreta a invisibilidade dentro do Ministério e fragiliza o órgão governamental de formulação e coordenação de políticas de promoção da igualdade racial. Uma pelo fato de que a política que trata da questão racial demanda tempo em sua aplicação para colher resultados efetivos, não podendo estas políticas de promoção da igualdade racial se prenderem a um governo. Outra, porque o Ministério de Direitos Humanos, assim como dialoga com as questões raciais, também dialoga com políticas de saúde, do idoso, da criança, e muitas outras, o que já por si só demanda outras pastas de caráter também amplo (SENA, 2018).

Vale destacar a importância da criação da SEPPIR, que colocava a agenda racial nacional brasileira em outro patamar, em um novo momento em que emergiam um conjunto de políticas (FRASER, 2001). Apesar da insuficiência de recursos (humanos, orçamentários, de estrutura, etc.) para dirimir a pauta racial (algo bastante difícil, diante da complexidade e multidimensionalidade do racismo como já se apontou), durante a sua permanência com o status de ministério até 2015, a Secretaria revestiu-se de caráter fundamental de um aparato institucional que também compreendia o Conselho Nacional de Políticas de Igualdade Racial (CNPIR) e o Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial (FIPIR), ambos de 2003, e o Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (SINAPIR) - FIPIR e SINAPIR são articulações de órgãos federais, estaduais e municipais voltados para a promoção da igualdade racial (SANTOS, 2020).

De igual forma, vê-se como retrocesso, também, a multiplicidade com que representantes e gestores do atual governo federal têm proferido discursos contra as políticas de diferenciação e promoção da igualdade racial. É de se salientar que não são apenas discursos soltos, mas, sim, que mostram um ambiente político

contrário no atual governo a políticas de cunho racial, o que efetivamente apresenta a dificuldade: a ação afirmativa é uma nova forma de relação do Estado com o movimento negro e seu antirracismo (SANTOS, 2018), em que o Estado busca reverter tensões evidenciadas por lutas sociais (GOMES & ALVES, 2017), em que o ciclo de aprendizagem políticas está sendo rompido, o que é fundamental para a qualidade da promoção de políticas públicas (VICENTE, 2015). Esses discursos trazem como efeitos intimidações quanto a comportamentos dos atores sociais que reclamam e defendem tais políticas.

O segundo sinal do enfraquecimento de tais políticas no contexto atual está diretamente relacionado ao primeiro retrocesso: a escolha do perfil de quem se torna responsável por referidas políticas. Vicente (2015) expõe como as políticas públicas constituem o resultado de crenças conflitantes entre grupos que estabelecem verdadeiras “alianças de defesa” que, embora claramente divididas, partilham dos mesmos valores que conduzem às políticas. No ciclo 2003-2016 (ou, até mesmo no intervalo até 2018), os gestores das políticas de promoção da igualdade racial eram principalmente homens e mulheres, vinculados de modo próximo ao movimento negro e à luta contra o racismo ou que dialogavam com esse tipo de movimento. No V FIPIR, em 2005, quase que uma totalidade dos gestores entrevistados indicou alguma passagem por movimentos sociais (95,5%). Destes, 47,3% informaram ter militância na questão racial, 18,8% em movimentos de mulheres, 2,7% em movimentos homossexuais, e 10,7% em direitos humanos (ROSSO, OLIVEIRA; SANTOS, 2007).

Esse cenário vem sendo modificado, tanto pela escolha de gestores que não possuem nenhum histórico de participação nos movimentos negros, quanto por alegações contrárias a esses movimentos, os quais são objetos de protestos e denúncias. Além da nomeação do presidente da Fundação Cultural Palmares ter sido questionada e inicialmente suspensa pela justiça²², (ação que o governo conseguiu reverter), o recém-nomeado diretor do Departamento de Proteção ao Patrimônio Afro-brasileiro também foi motivo, por partes de seus colegas de

²² Justiça suspende nomeação de presidente da Fundação Palmares. Jornal Valor, 2019. Disponível em: <<https://valor.globo.com/noticia/2019/12/04/justia-suspende-nomeao-de-presidente-da-fundaopalmares.ghml>>. Acesso em 15 ago. de 2021.

instituição de origem, de mobilização e protestos²³, tendo em vista que as suas posições e discursos²⁴ vão de encontro à política de promoção da igualdade racial. De igual forma, presenciaram-se contestações por parte de ativistas e organizações do Movimento Negro, em relação à nomeação de uma indígena para chefiar a SEPPIR, sob o argumento de que “a SEPPIR foi criada para tratar enquanto secretaria, de assuntos relacionados à promoção da igualdade racial, com foco na população negra e não indígena”²⁵ (SANTOS, 2020).

O terceiro sinal do desmanche das políticas públicas de promoção à igualdade racial, ainda no tocante à relação com os grupos sociais que as reivindicaram e conquistaram, foram as alterações na constituição do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial, o CNPIR. Na verdade, ainda que tenha pesado uma série de análises críticas sobre o papel do conselho e das políticas de participação, de um modo geral como dotadas de competência, objetivando o compartilhamento de poder com os segmentos sociais desfavorecidos, referido conselho revestia-se de um significativo espaço de diálogo de organizações do Movimento Negro com os gestores de promoção da igualdade racial. No mês de agosto de 2020²⁶, os conselheiros oriundos de organizações do Movimento Negro, juventude negra, quilombolas, pesquisadores negros, entre outros, tiveram seus mandatos anulados pela titular do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (SANTOS, 2020).

O rebaixamento institucional da agenda de igualdade racial é mais um sinal da perda de poder de tais políticas, não só no governo atual, mas também nos governos anteriores. Os fatores apontados, o curto tempo de governo atual e a limitada disponibilidade de dados dificultam a afirmação dos resultados do conjunto de

²³ Professores da Unesp lançam movimento de repúdio à nomeação de diretor da Fundação Palmares. Instituto Socioambiental, 2020. Disponível em: <<https://acervo.socioambiental.org/acervo/noticias/professores-daunesp-lancam-movimento-de-repudio-nomeacao-de-diretor-da-fundacao>>. Acesso em 14 ago. de 2021

²⁴ Novo diretor da Fundação Palmares considera estudos sobre raça e gênero como ‘malditos’. Yahoo! Notícias, 2020. Disponível em: <<https://br.noticias.yahoo.com/novo-diretor-fundacao-palmares-estudos-raca-generomalditos-133829626.html>>. Acesso em: 14 ago. de 2021

²⁵ Futuro da Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial preocupa movimento negro. Gênero e Número, 2018. Disponível em: <<http://www.generonumero.media/futuro-da-secretaria-nacional-depoliticadas-de-promocao-da-igualdade-racial-preocupa-movimento-negro/>>. Acesso em: 14 ago. de 2021.

²⁶ Damares anula mandatos de indicados por movimentos sociais no Conselho da Igualdade Racial. G1, 2020. Disponível em <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/08/14/damares-anula-mandatos-de-indicadospor-movimentos-sociais-no-conselho-da-igualdade-racial.ghtml>>. Acesso em: 15 de ago. 2021.

fatores elencados até o momento. Porém, como um quinto sinal de retrocesso, indica-se a aparente queda no número de certificações de reconhecimento de comunidades quilombolas: segundo o site da Fundação Cultural Palmares, até o fim de setembro²⁷ de 2020, apenas 18 comunidades haviam sido certificadas neste ano, frente a 70 em 2019 (o menor número anual desde o Decreto n. 4.887/2003), 166 em 2018 e 133 em 2017 (BRASIL, 2018).

Segundo Santos (2020, p. 220), “ao não dispor de elementos para afirmar que tal queda se deve a uma postura contrária por parte da Fundação, há fortes indícios de que, diante dos discursos e posturas de seus gestores, esta não vem desempenhando o papel ativo e indutor que outrora já assumiu”. Ou seja, tais comportamentos esmorecem os diálogos com os atores sociais que trabalham em prol da promoção da igualdade racial.

Dessa forma, mesmo diante das remansosas tentativas de desmanches das políticas públicas envolvendo a questão racial, buscar-se-á encontrar, diante dos fundamentos da democracia brasileira, arraigados nas garantias constitucionais, o dever da administração pública de criar conselhos municipais para a promoção da igualdade racial, como forma de reconstruir o diálogo entre os atores sociais e o Estado, conforme se analisará no capítulo subsequente.

²⁷ Disponível em: <http://www.palmares.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/TABELA-DE-CRQ-COMPLETAQUADRO-COMPARATIVO-20-07-2020.pdf>. Acesso em: 15 ago.de 2021.

4. O DEVER PODER DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA CRIAÇÃO DE CONSELHOS MUNICIPAIS PARA A PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL

Neste capítulo tratar-se-á da importância dos Conselhos Municipais de Promoção da Igualdade Racial como órgão de participação e controle social nas políticas públicas de enfrentamento do racismo estrutural, no âmbito da democracia deliberativa. Neste sentido, o estudo visa investigar os Conselhos Municipais, quanto ao seu papel, organização e implementação após a Constituição Federal de 1988.

Não obstante, através da análise dos pressupostos do direito administrativo social e seus fundamentos constitucionais, têm-se o dever-poder da Administração Pública de criar conselhos municipais de promoção da igualdade racial, espaços em que se valoriza a participação e controle social por parte da população negra, auxiliando na tomada de decisão, na fiscalização e controle de política pública.

O Estado brasileiro, portanto, ampliou sua responsabilidade para com os seus indivíduos no que se refere à inclusão social e política destes, ao ser garantidor da proteção social, bem como ao expandir os espaços de participação política. Estas mudanças no cenário político brasileiro, decorreram de uma forte mobilização social que encontrou no âmbito do processo constituinte, um panorama político oportuno à sua implementação e manifestam as escolhas da sociedade brasileira, num dado período histórico, de como tratar com a inclusão.

Os conselhos municipais de promoção de igualdade racial são exemplos deste processo, pois devem ser instituídos com a finalidade principal de propiciar a participação da população, como sociedade civil, por meio de suas organizações representativas, na formulação da política e no controle das ações a ela relacionadas. Eles expressam a pretensão de que a participação política venha a contribuir para a superação das condições de desigualdades raciais nas quais o conselho deve atuar.

4.1 Conselhos municipais e sua importância no âmbito da democracia deliberativa

A participação da sociedade civil tem como objetivo fortalecer a construção de direções que apontam para uma nova realidade social, contribuindo para dirimir as injustiças, a exclusão social, as desigualdades e as discriminações. É dessa forma

que os cidadãos trazem para o cenário das decisões, as necessidades dos meios em que convivem, as quais carecem de concretização pelo Poder Público.

A Constituição Federal de 1988, tornou a cidadania um princípio universal e estipulou instrumentos concretos para seu exercício por meio da democracia participativa. Assim, leis orgânicas específicas, pós-1988, “passaram a regulamentar o direto constitucional à participação por meio de conselhos deliberativos, de composição paritária entre representantes do Poder Executivo e de instituições da sociedade civil” (GOHN, 2011, p. 88).

Esta universalidade se expressa através do artigo 1º, parágrafo único da Constituição Federal de 1988, ao declarar que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”, em que é construída a democracia participativa. Surgem a partir desta constituição formas de participação direta do indivíduo na formação e controle dos atos de governo (FERRARI, 2003). Desta forma, a democracia participativa surge como uma teoria que busca qualificar democraticamente as instituições participativas e a própria participação, para garantir a sua eficácia. Ela dá atenção especial à qualidade das discussões e interações que as escolhas políticas irão gerar (ZENI, 2011).

Importante ressaltar que a Constituição Federal de 1988 estipulou uma série de normas relativas à participação social na gestão e no controle de políticas públicas, nas esferas dos âmbitos Federais, Estaduais e Municipais. O artigo 198, inciso III, disciplina a “participação da comunidade” nas ações e nos serviços públicos de saúde; já o artigo 204, inciso II, registra que “a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” constitui uma das diretrizes das ações governamentais na área da assistência social e, no artigo 206, inciso VI, a “gestão democrática do ensino público” vem elencada como princípio norteador do ensino. De igual forma, recente alteração no artigo 193 da Constituição Federal, acerca da participação, foi trazido pela Emenda Constitucional nº 108/2020, ao referir que “o Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas” (BRASIL, 1988).

Certo é que “o entendimento dos processos de participação da sociedade civil e sua presença nas políticas públicas leva ao entendimento do processo de

democratização da sociedade brasileira” (GOHN, 2011, p. 16). Resgatando o processo de participação, têm-se que os direitos sociais e à cidadania, são alcançados através das lutas da sociedade. Ou seja, participar significa lutar por condições de vida mais digna e também por benefícios que gozam as civilizações. É isto, que reside o conceito de democracia, que está vinculado a uma diversidade de líderes que atuam como catalisadores do processo de deliberação, que ocorre em um campo não institucional, possibilitando que as políticas e instituições públicas se adaptem às necessidades de uma sociedade aberta (IBD, 2006)²⁸.

Neste contexto, importante destacar a distinção acerca da democracia participativa e da democracia deliberativa. A democracia em sua forma participativa, “satisfaz-se com as condições de que o debate envolva uma participação substancial das organizações da sociedade civil e siga regras mínimas de ação comunicativa, em especial a do respeito mútuo pelos argumentos que justificam cada posição” (BRESSER PEREIRA, 2005, p. 82).

O que se evidencia neste tipo de democracia é que, embora sejam dos parlamentares a decisão de última instância, esta ainda sim será precedida de um vivo e amplo debate público, que induzirá a agenda e o enquadramento das principais alternativas para cada decisão. Em alguns casos, os argumentos apresentados são suficientes para convencer a outra parte. Em outros casos, novas escolhas derivadas do debate podem satisfazer grupos conflitantes e, assim, superar o conflito. No entanto, na maioria dos casos, o compromisso ainda é necessário e o voto da maioria decidirá a questão (BRESSER PEREIRA, 2005).

Lüchmann (2002) ressalta que a democracia participativa tende a reverter a prioridade política, enfatizando seus aspectos educacionais e prejudicando a tomada de decisões. Os benefícios da primeira devem ser vistos como um subproduto e não como um fim. Ao mesmo tempo, dependendo da qualidade dos cidadãos voltados para o interesse público, apresenta um caráter homogeneidade e virtude incompatível com a realidade.

Orientada pela construção teórica de Habermas, Lüchmann (2002) define a democracia deliberativa como um modelo ou processo de deliberação política caracterizado por um conjunto de pressupostos normativos teóricos que incorporam a participação da sociedade civil na regulação da vida coletiva. O conceito está

²⁸ BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. A política das Políticas Públicas. Rio de Janeiro: Elsevier; Washington/DC: BID, 2006. Relatório Anual, p. 14.

fundamentalmente enraizado na ideia de que a legitimidade das decisões e ações políticas decorre da deliberação pública de um coletivo de cidadãos livre e igualitário. Constitui, assim, uma alternativa crítica às teorias "realistas" democráticas que, como o "elitismo democrático", enfatizam o caráter privado e instrumental da política. (LÜCHMANN, 2002)

Assim, têm-se que “a democracia deliberativa deve ser precedida por mudanças radicais como: a reorganização do campo econômico, a construção de instituições sensíveis às demandas do cidadão comum e a universalização de oportunidades educacionais e políticas” (ILVIA e OLIVEIRA, *et al*, 2010, p, 430). O processo deliberativo é diverso de outros com viés de interação política. Trata-se de um processo comunicativo em que é levada em consideração a opinião e a formação da vontade, como a discussão em comum, em que se pressupõe a discordância entre os participantes, antecedentes do debate e do estabelecimento de procedimentos para a realização de decisões coletivas, que devem ser comprovadas mutuamente às pessoas por elas afetados (THOMPSON, 2008).

Neste contexto, impõem-se a proposição de Habermas (1997) em relação ao que chama de “Princípio D²⁹”, implicando aceitar que para um processo político ser legítimo, não depende tão somente da expressão da vontade geral, mas também do processo de deliberação coletiva, em que se mostra fundamental a participação no debate público, de todos aqueles que serão afetados pelas decisões políticas. Assim, pode-se dizer que a legitimidade decorre dos procedimentos de inclusão em que se encontram presentes os motivos recíprocos entre os participantes (HABERMAS, 1997).

Ainda conforme Habermas (1997), as interações entre Estado e sociedade se dão por meio da interferência da opinião pública, que exerce poder comunicativo, cuja formação se dá na esfera pública, possibilitando a junção entre participação e argumentação através do uso público da racionalidade. Através desta ação comunicativa, é que a argumentação é levada para o centro das instituições legislativas e administrativas, responsáveis pelas decisões vinculantes, tanto pelo processo eleitoral, como pela criação de influência nos processos decisórios. Habermas, portanto, entende que a relação entre Estado e sociedade tem dimensão

²⁹ O princípio do discurso, princípio D, normativamente neutro, é expresso da seguinte forma: “são válidas aquelas normas de ação com as quais todos os possíveis afetados pudessem concordar como participantes em discursos racionais” (HABERMAS, 1997, p.107).

argumentativa e limita a relação entre eles a esse poder comunicativo (AVRITZER, 2000).

Assim, compreende-se que quanto mais aberto for o processo ao diálogo e à participação, menores serão os espaços para os discursos individuais dentro desse âmbito público, uma vez que apontados os argumentos, as verdadeiras razões poderão ficar descobertas. Assim, por política vinculada ao ideal de democracia, entende-se como um dever de a sociedade agir sobre ela mesma (BITTENCOURT, 2013).

Neste sentido, existem algumas correntes que afirmam que a fruição correta dos direitos fundamentais, ou de alguns destes, é imprescindível para o exercício regular da democracia e controle social das políticas públicas. Com isto, parte-se do princípio de que, para os indivíduos participarem do “procedimento de deliberação”, é necessário que haja reconhecimento da liberdade e da igualdade das pessoas, ou seja, o funcionamento adequado do sistema democrático requer condições básicas para uma vida digna (BARCELLOS, 2010).

De acordo com o modelo de democracia deliberativa, para que o processo de tomada de decisão coletiva em uma comunidade política logre legitimidade e a racionalidade, a condição necessária é que seus arranjos institucionais sejam tais que todos os resultados obtidos, “de modo que o que é considerado do interesse comum de todos resulte dos processos de deliberação coletiva conduzidos de modo racional e equitativo entre os indivíduos livres e iguais” (BENHAHIB, 2007, p. 47-48).

Desta forma, conforme o modelo deliberativo, os procedimentos de deliberação geram legitimidade, bem como asseguram algum grau de racionalidade prática. Os motivos aos quais a democracia deliberativa é fundamental para qualificar o processo decisório, se encontram justamente no fato que, são processos que comunicam informações, em que ninguém poderá prever ou antecipar a variedade das questões éticas e políticas que serão debatidas por cada indivíduo, bem como, que nenhum indivíduo é capaz de concentrar toda a informação para a tomada de decisão que a todos afeta (BENHABIB, 2007).

Nesse sentido, é importante considerar que a democracia deliberativa requer meios institucionalizados para formar vontades e opiniões democraticamente, bem como uma sociedade descentralizada que possa observar, identificar e enfrentar os seus problemas como um todo. É com base nesta institucionalização que se entende que o conselho constitui efetivamente um instrumento político deliberativo através dos

procedimentos de diálogo que adotam para a tomada de decisões. Tal possibilidade será invocada no penúltimo item da presente pesquisa, mediante a análise do Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial do Município de Santa Cruz do Sul-RS (ZENI, 2010).

Cabe pontuar que os movimentos sociais tiveram forte influência nessa abertura democrática da Constituição Federal de 1988. A partir de um recorte, no campo da saúde, por exemplo, é possível captar as formas de exercício de cidadania engendrado pela sociedade civil, o que se deu através do movimento de reforma sanitária, em que segundo conceito proposto por Habermas (2003), pois responde as carências sociais que também repercutem nas esferas privadas, fazendo com que se aproximem e se transmite para o âmbito público, em que o discurso se torna legítimo ao ponto de transformá-lo em interesse geral no cenário das esferas públicas. Ou seja, é através da sociedade civil que se compõem movimentos, associações organizações que se captam a ressonância dos problemas sociais e os traduzem em discurso, transferindo-os para a esfera pública. Tal medida, institucionaliza a as manifestações da sociedade civil, transformando-os em questões de interesse geral no ambiente da esfera pública (HABERMAS, 2003).

A importância de uma sociedade civil organizada se reflete na atuação desses movimentos sociais e grupos de interesse na realização dos anseios dos governados, auxiliando e orientando as decisões do poder público constituído pela democracia representativa. Isto é uma consequência da virada obtida no século XX, onde esses substratos da vida política, “sociedades parciais”, afrontam o Estado Liberal Clássico superando os mitos do “cidadão soberano” e da “vontade geral”, pois numa sociedade onde impera o pluralismo político as liberdades negativas e o absentismo do Estado já não são suficientes para garantir dignidade da pessoa e mínimos existenciais (SANSON, 2015).

Destaca-se que os movimentos sociais, buscam objetivos desafiadores, em que divulgam temas de relevância para a toda sociedade. Concomitantemente, também buscam objetivos que se caracterizam como não ofensivo, que tem em sua lógica “preservar certas estruturas da associação e da esfera pública, produzir contra esferas públicas subculturais e contra instituições com o objetivo de ganhar novos espaços em forma de direitos mais amplos e instituições reformadas” (SOUZA, 2020, p. 19).

Segundo Gorczewski e Martin (2011), o que se denomina movimento social é o ativismo produzido por um grupo numeroso de pessoas que consegue chamar a

atenção dos poderes públicos para sua pauta de reivindicações, cujas prioridades não foram atendidas nem pelo governo nem pautadas pelos partidos políticos por quem, daí, não se sentiam representados. O movimento cumpriu, assim, a tarefa de desvelar as assimetrias produzidas por sistemas (jurídico, político, constitucional) que supostamente deveriam incluir igualmente a todos e não o faziam (CAMPILONGO, 2012).

Têm-se que a importância do espaço local se dá justamente pela necessidade de se inserir o cidadão no centro do debate, bem como na lógica pública. O processo de comunicação, que é gerada pelo processo local, faz com que os cidadãos não sejam reduzidos a meros espectadores dos objetos das políticas públicas, ou até mesmo, considerados como clientes privilegiados do Estado, mas sim sejam considerados e tratados como verdadeiros agentes de alto potencial colaborativo das ações deste. Conforme é apontado por Dowbor (2009), por conta da importância que tem tido o processo local, a cidadania tem adquirido um perfil mais efetivo e prático, o que possibilita assim um monitoramento das medidas que são tomadas neste ambiente.

Os movimentos sociais exercem uma influência sobre o desenvolvimento histórico das sociedades, pelas pressões que podem exercer sobre as pessoas constituídas em autoridade e sobre as elites de qualquer tipo de poder. Segundo Gohn (2003) os movimentos sociais tiveram o seu protagonismo no final da década de 70 e parte dos anos 80, em virtude grupos de se uniram em oposição ao regime militar. Estes movimentos contribuíram sem dúvida alguma, por meio de demandas e pressões organizadas, para a conquista de inúmeros direitos sociais novos que foram inseridos em leis na nova Constituição brasileira de 1988.

O movimento social constitui-se, desse modo, em um espaço público de debate não institucionalizado, em que por diversos valores e interesses heterogêneos são concertados, propostos e mediados com o poder público instituído, por meio das mais diversas formas de pressão, “o que reduz as distâncias entre sociedade e Estado, produzindo um novo modelo de cidadania que é, a um só tempo, promotora e destinatária de direitos” (SOUZA, 2020 p. 26).

Destaca-se que importante foi a luta dos movimentos sociais, no começo dos anos 80, que marcou a história do claro autogoverno popular dos conselhos de frente à organização estatal. O conselho constitui o plano mais avançado para a construção de órgãos de gestão participativa, que materializa o conceito de gestão em que

diferentes forças sociais (atores) participam direta ou indiretamente dos processos de tomada de decisão dos objetivos e estratégias de ação do sistema de promoção da igualdade racial em todos os seus níveis.

Nas lições de Gohn (2003, p. 14), “os movimentos são o coração, o pulsar da sociedade. Eles expressam energias de resistência ao velho que os oprime, e fontes revitalizadas para a construção do novo”. Estes movimentos estruturam ações coletivas que operam como resistência à exclusão, travando verdadeira batalhas pela inclusão social. Constituem os chamados *empowerment* de atores da sociedade civil organizada à medida que criam sujeitos sociais para essa atuação em rede. Aqui se exercita o que Habermas denominou como o agir comunicativo, como já transcrito.

São os movimentos sociais de caráter informal que dão sustentação ao surgimento dos conselhos, no formato de “conselho popular ou como estratégias de luta operária na fábrica, alternativas à inércia e ao comprometimento dos sindicatos oficiais, na forma de Comissões de Fábrica” (TEIXEIRA, 2000, p. 101). Estas e outras experiências produzidas na década de 70 e 80 são absorvidas pelo debate da Constituinte, que engloba na Constituição o princípio da participação comunitária, de onde decorrem inúmeras legislações que institucionalizam os Conselhos de Políticas Públicas.

Por esta razão, a participação deve ser considerada como princípio fundamental a ser implementado, com foco nos espaços de participação da sociedade civil organizada, espaços estes que se constituem em locais privilegiados de captação e formação das necessidades por parte da população em geral, sejam elas voltadas para o SUS, ou voltadas para espaços como instituições de ensino, redes sociais e outros (PINHEIRO, 2005). Ou seja, a partir desses movimentos sociais que é estimulada a criação de novos espaços de discussão das necessidades sociais e fiscalização do comportamento da gestão estatal.

Essa redefinição da democracia, que se institui em um período após a ditadura, tem como característica o avanço das relações sociais e do espaço público. Para Leal e Fontana (2011), mesmo diante da ditadura militar que paralisou o comportamento ativo da sociedade, muitos avanços foram sentidos. Surge a democracia participativa no movimento social de unir organizações sociais e representantes do povo, que atualmente que uniram organizações sociais, representantes do povo e hoje se forma através dos conselhos de inúmeras áreas que debatem abertamente acerca das melhores diretrizes que a Administração pode adotar para realizar o interesse social.

A partir de uma nova visão de como o indivíduo coloca em prática o exercício da sua cidadania, tendo como pressuposto os movimentos sociais, que instituem novos espaços sociais, incentivando assim a participação ativa dos cidadãos, é que se formam os conselhos (LEAL e FONTONA, 2011).

Avritzer (2002), quando do estudo dos espaços de participação social no Brasil, identificou nos conselhos de políticas e nos orçamentos participativos existentes e promovidos no âmbito do Estado, processos de institucionalização que empregam práticas presentes na dinâmica dos movimentos sociais e a presença de elementos institucionais e societários, que permitem a articulação das duas racionalidades identificadas por Habermas, quais seja, administrativa ou estratégica e comunicativa.

Assim, com base na teoria deliberativa, os conselhos podem-se constituir espaços deliberativos que permite expressar diferentes ideias e opiniões sobre questões de interesse público, abrir debates e possíveis rumos para a solução de problemas, podendo gerar acordo e decisões de interesse público. Essas soluções exercem um certo grau de controle sobre elas, em que os participantes são os representantes daqueles que estão sujeitos às decisões. São espaços em que os conflitos se manifestam, e produzem acordos quanto às ações e prioridades das políticas públicas, bem como de controle público sobre a realização dessas ações (TELLES, 1999).

Segundo Carvalho (2010), os Conselhos Municipais emergem no final da década de 80, início dos anos 90, no cerne dos processos de municipalização das políticas sociais, em que “visa contribuir para a melhoria da administração pública, a partir da estruturação de novas formas gerenciais que incorporassem a participação sociedade civil” (CARVALHO, *et al*, 2010, p. 3). Essas novas formas tendem ter a capacidade de incorporar e incitar a participação da sociedade civil, o que requer a criação de mecanismos que permitam a coparticipação nos serviços públicos, no qual a sociedade civil estabeleça vínculos com o Estado e participe ativamente dessas parcerias no exercício do controle social.

Existe assim uma cooperação de participação, em que se verifica uma articulação entre o Estado e a sociedade civil, em que o próprio Estado possui interesse nesta parceria. O principal objetivo é traçar melhores estratégias para que haja também um melhor desempenho nas políticas sociais. Conforme Salgado (1996, p. 50) “a modernização dos processos gerenciais e administrativos pretende atingir objetivos mais amplos, como a eficácia nas soluções dos problemas e a

democratização dos processos de gestão”. É neste contexto que se instrumentalizam os conselhos municipais.

Por conta disso, os conselhos municipais gestores de políticas públicas podem ser apontados como uma das principais experiências de democracia participativa no Brasil contemporâneo. Implementado estrategicamente na maioria dos municípios brasileiros, estruturados desde o âmbito federal, abrangendo uma variedade de setores sociais, como saúde, educação, moradia, meio ambiente, transporte, cultura, entre outros. Do ponto de vista do desenvolvimento institucional democrático, simbolizam uma conquista de grande significado entre os indivíduos. Sua característica primária está na crença de que no fortalecimento e na institucionalização do diálogo entre governo e sociedade, como condição para uma distribuição mais justa e eficaz dos recursos públicos (TATAGIBA, 2005, p. 209).

A organização dos conselhos municipais é estabelecida com base na representação popular (COELHO; NOBRE, 2004) e da sociedade civil organizada (DE ALMEIDA VILELA, 2005), entendidas como ambientes mais abertos à participação, influência e controle do cidadão sobre a atuação do Estado. Para a sua implementação, dependem de leis ordinárias estaduais e municipais. Os conselhos municipais são considerados um novo modelo de relação entre o Estado e a sociedade, pois possibilitam a participação das classes sociais na formulação das políticas sociais e proporcionam espaço para a participação das pessoas nas decisões políticas (GOHN, 2011).

A legislação em vigor no Brasil preconiza, desde 1996, que para o recebimento de recursos destinados a áreas sociais, os municípios devem criar seus conselhos gestores. Isso explica por que a maioria dos conselhos municipais surgiu após essa data (em 1998, dos 1.167 conselhos existentes nas áreas de educação assistência social e saúde, 488 deles haviam sido criados após 1997, 305 entre 1994-1996; e apenas 73 antes de 1991). Nas leis federais as áreas básicas dos conselhos gestores são: educação, assistência social, saúde, habitação, criança e adolescentes e emprego. Na esfera municipal, têm sido criados outros tipos ligados a políticas urbanas, políticas agrícolas, cultura, negro, portadores de deficiências físicas, idosos, meio ambiente, direitos das mulheres, entre outros (GOHN, 2011).

Daí a possibilidade de se afirmar que os conselhos municipais são a tradução dos anseios traçados pelos movimentos sociais, que podem ser realizados através deste mecanismo institucional, que visa dar concretude ao direito constitucional à

participação, vinculada ao Estado, em que estabelece uma interação entre os atores políticos e sociais, passando as decisões sobre políticas públicas a serem compartilhadas entre estes atores.

Desse modo, nenhum ambiente é mais propício ao desenvolvimento dos conselhos do que o espaço municipal. Nos conselhos, a relação entre gestores e cidadãos é mais estreita, o que é adequado para olhar as necessidades sociais de forma mais específica, bem como as políticas públicas necessárias para atender às demandas que envolvem os integrantes da comunidade (MERLIN, 2004). Nessa seara, são valiosas as contribuições de Dowbor (2003, p. 35):

O resgate da governabilidade local significa, portanto, um potente processo de racionalização administrativa, que traz consigo um impacto político fundamental, o de restituir ao cidadão o direito de decidir sobre a construção da dimensão social da sua qualidade de vida. Uma população solidariamente organizada em poderes locais constitui neste sentido um tipo de lastro, de âncora que pode devolver aos níveis superiores do Estado a sua capacidade de governo, ao aumentar significativamente a densidade organizacional da sociedade.

Parte-se do pressuposto de que a existência qualificada dos conselhos municipais, torna a prática da democracia deliberativa, que se verifica por meio de uma ação comunicativa real e efetiva. Nesse contexto, o papel atribuído aos Conselhos Municipais, como instância de participação e controle da sociedade sobre decisões acerca de políticas públicas, que nada mais são do que demandas que emergem da necessidade social e retornam à própria sociedade, requer qualidade democrática da tomada de decisões, e tal qualidade democrática se atinge através de práticas discursivas que são privilegiadas em espaços de deliberação pública (BEBER; BITENCOURT, 2016).

Portanto, a fim de que os conselhos de políticas públicas assumam seu potencial democrático-deliberativo, devem ter em sua “estrutura aparatos instrumentais e institucionais que o façam um recurso popular pautado pelo debate público, e não uma instituição tecno burocrática” (BEBER; BITENCOURT, 2015, p. 58). A ética discursiva é o pressuposto para esta formação, que deve se adequar às reais exigências que cada prática de participação popular impõe. Assim sendo, é o que se buscará brevemente delimitar em relação aos conselhos municipais.

4.2 Organização e estruturação dos conselhos municipais

Conforme já mencionado, o ente municipal tem sua importância, pois configura-se como espaço local em que geralmente se tem maior possibilidade de diálogo, comunicação e organização, com vistas a identificar os problemas e buscar as devidas soluções junto à Administração Pública. O nível local se traduz no caminho menos longínquo do que os outros níveis de governo, o que impulsiona uma maior participação. É no âmbito local, que se tem presente vínculos mais estreitos e de maior afinidade, os quais geram resultados benéficos na participação e de pertencimento (BORJA, 1988).

No âmbito municipal, por conta da proximidade com os cidadãos, se mostra facilitada a captação dos problemas de ordem privada, que são transferidas para o setor público, que nada mais é do que um espaço onde o diálogo entre o Estado e a sociedade se faz presente. Desta forma, a esfera pública é elevada à uma categoria de institucionalidade, em que se revestem de normatizações jurídicas que orientam, formam e informam as suas ações.

Neste ponto, a esfera pública estabeleceu as relações necessárias com os poderes constituídos e com a sociedade política, envolvendo uma institucionalidade jurisdicional, mesmo que para simples consultas. A esfera pública é um espaço de relações sociopolíticas e culturais, negociação, debate, visando planejar, equalizar, avançar, fazer escolhas, priorizar ações e entidades de intervenção implementadas pelo poder público isoladamente ou em parceria com a sociedade civil organizada, ou por meio de um contrato que concede o poder de executar determinados projetos, com entidades privadas sem fins lucrativos, como ONGs ou outras organizações do Terceiro Setor, em áreas de interesse social, econômico e/ou cultural (GOHN, 2004).

Trata-se de uma organização que possui “flexibilidade, com possibilidades de articulação no plano territorial e funcional. Facilita a transparência dos atos e decisões e, ao mesmo tempo, constitui-se como espaço de disputa de posições políticas e ideológicas” (TEIXEIRA, 2000, p. 101). Dessa forma, através dos Conselhos Municipais, é que o cidadão mostra a sua importância em participais na elaboração e aplicação das políticas públicas municipais, em que se mostra que todo indivíduo tem o direito de participar ativamente do processo de formulação e aplicação das políticas públicas de seu município. É por meio dos conselhos municipais que o cidadão ao participar, contribui para a gestão pública municipal.

De fato, os conselhos municipais foram a grande novidade nas políticas públicas ao longo dos anos. Por possuírem caráter interinstitucional, “têm o papel de instrumento mediador na relação sociedade/Estado e estão inscritos na Constituição de 1988, e em outras leis do país, na qualidade de instrumento de expressão, representação e participação da população” (GOHN, 2011, p. 88). Os conselhos possuem fundamental importância, pois decorrem de lutas e demandas populares, bem como de imposições da sociedade civil pela redemocratização do país.

Diante deste cenário de disposições legais, “o município tem participado crescentemente de decisões sobre políticas públicas, [...] criam-se condições para que os Conselhos Municipais, vinculados a gestão, passem a se envolver nesse processo decisório” (TEIXEIRA, 2000, p. 101). Os Conselhos são órgãos públicos de natureza singular, em que sua criação se dá através de leis, conduzidos por um regulamento, aprovado por seu plenário, mas referendado pelo Executivo (TEIXEIRA, 2000).

Por constituírem-se como órgãos públicos de composição paritária entre governo e sociedade, os Conselhos Municipais representam instituições mistas, possuem atribuições consultivas, deliberativas e/ou de controle de políticas públicas. Para Gomes (2003, p. 52-53), “a composição colegiada dos Conselhos permite inferir que as decisões também são tomadas após a discussão de ideias entre indivíduos investidos do mesmo grau de autoridade, onde prevalece o melhor argumento”. Este formato de instância democrática, tem como consequência a constituição de decisões mais eficientes e mais democráticas, em comparação com àquelas que decorrem por exemplo de votação.

Parte-se da ideia originária de que o conselho popular tem como base a participação híbrida dos membros da Administração Pública e da sociedade civil. Nesses termos, a razão comunicativa orienta que, para a produção qualitativa do consenso, a multiplicidade de atores deve possuir ao menos a possibilidade de manifestação no seio do espaço público institucionalizado (BEBER; BITENCOURT, 2015, p. 529)

São os conselhos municipais, órgãos permanentes e formais. Permanentes porque funcionam regularmente, e não quando são convocados, tal como referendos e plebiscitos; formais, porque as suas regras de funcionamento estão definidas na legislação de criação e nos regulamentos internos. Eles exercem competências que podem estar relacionadas à formulação, à implementação e à fiscalização de políticas públicas, que se diferenciam de acordo com o município, “pelo poder de decisão,

deliberativo ou consultivo; pelos critérios de representação dos diferentes segmentos sociais, amplos ou restritos; e pela dinâmica e pelas condições de seu funcionamento, isto é, os instrumentos e a estrutura à sua disposição” (SANTOS JUNIOR, 2004, p. 21).

Desta forma, o primeiro requisito da prática deliberativa é que a participação cidadã nos conselhos populares seja pautada pela diversidade e que o amplo acesso seja institucionalizado na formação das normas dos conselhos. “Um conselho caracteristicamente deliberativo não pode estabelecer filtros ou condições sem medida em seu ato constitutivo, pois isso excluiria o ideal democrático e o transformaria em mais um departamento tecno burocrático” (BEBER; BITENCOURT, 2015, p. 530). Os próprios membros do conselho se tornarão destinatários de políticas públicas sobre temas específicos (educação, saúde, meio ambiente, planejamento, assistência social, entre outros) e devem ter amplas oportunidades de discussão pública.

Segundo Tatagiba, (2002) sua composição deve incorporar representantes do governo e da sociedade civil, sendo que a indicação se faz, no primeiro caso, pelo chefe do poder Executivo, seja estadual ou municipal, e, no segundo caso, pelos pares eleitos de cada segmento representado da sociedade civil (como, por exemplo, entidades e organizações não governamentais, associações comunitárias, sindicatos, etc), conforme legislação de cada área de política específica.

Diante da composição do quadro de conselheiros, a existência dos conselhos deve ser levada à comunidade, assim como também devem ter ciência do trabalho e das matérias de debates que serão desenvolvidos. Isso porque a própria forma mista do conselho não põe fim ao seu caráter democrático; os conselheiros são aquelas pessoas que invocam para si, o compromisso de participar do processo de atuação do conselho, e que têm o poder de decisão, porém, o exercício democrático deliberativo determina que o conselho seja aberto a todos os potenciais participantes. Dito isso, resta claro que o formato do conselho deve permitir o maior grau de diálogo entre as entidades de domínio público, não podendo proibir a participação de quaisquer interessados. Isto qualifica o caráter deliberativo dos conselhos (BEBER; BITENCOURT, 2015).

Assim, o conselho municipal em plena atividade, impõe autoridade na governança local (interação entre o governo e a sociedade sob uma ótica democrática), mostrando ser imprescindível o empenho da população em ser

integrante do “processo decisório nas políticas públicas nas políticas públicas, fortalecendo a cidadania, com tomada de decisões, respeito aos princípios que regem a Administração Pública e defesa da qualidade de vida de todos os cidadãos” (CONSENZA, 2015, p. 2). Diante desta realidade, a cultura política brasileira toma novos contornos.

É neste contexto que surgem os Conselhos Municipais de Promoção de Igualdade Racial, para o fortalecimento da sociedade civil e para a participação da população negra neste espaço, em que se processam demandas de cunho racial, de modo a torná-las políticas públicas que orientam as ações governamentais no enfrentamento ao racismo estrutural.

As responsabilidades do Conselho e sua relação com o Poder Executivo exigem que esses governadores assumam um compromisso real com a promoção da participação democrática. As competências de um e de outro devem ser integradas e colaborativas, para a constituição do Conselho de Promoção da Igualdade Racial como um espaço de debates sobre as políticas públicas desejadas pela comunidade local, desde a sua elaboração até o monitoramento e avaliação, que deverão ser executadas pelo poder público local (BRASIL, 2018).

Conforme Pereira (2016, p. 127), “o governo municipal tem o comprometimento de romper com a fragmentação que marcou a ação estatal de promoção da igualdade racial”. Com isto, os diversos segmentos da sociedade são estimulados a buscar o banimento das desigualdades raciais em âmbito local. Portanto, os gestores em nível local possuem a responsabilidade de implantar ações fundamentadas pelos princípios da transversalidade, da participação e da descentralização, que promovem grandes mudanças na organização social e cultural do governo municipal, que manifestamente objetiva enfrentar o racismo estrutural (PEREIRA, 2016).

O conselho municipal de promoção da igualdade racial se mostra um aliado da população negra³⁰ do município, que não apenas contesta as condições de desvantagens econômica, social e política que os grupos de poder lhe impõem, mas também lutam em torno desta questão, passando a apresentar uma série de

³⁰ Para o IBGE, negros correspondem ao somatório de pretos e pardos. Nesse caso, pretos são considerados os que possuem a pele mais retinta e os pardos os que possuem a pele menos retinta (ou mais clara). Para Abdias Nascimento, a palavra negro foi ressignificada, passando a deixar de ser pejorativo para mostrar o quanto de força pode conter quando usamos o que o opressor faz conosco a nosso favor. Assumir que somos negros e tomar isso a nosso favor é significativo. Disponível em: <https://simaigualdaderacial.com.br/site/e-preto-ou-negro/>. Acesso em: 7 nov. 2021.

propostas que podem representar, concretamente, um passo fundamental para a plena igualdade entre os cidadãos. A vinculação com a administração municipal tem a função de garantir a execução de planos e projetos que envolvam a cidadania plena da população negra. Também é objetivo instituir políticas municipais que promovam a igualdade racial, que sirva como documento básico na elaboração dos planos de ação e transforme as demandas e necessidades da população negra enquanto atores sociais e coletivos, participantes da comunidade municipal (PEREIRA, 2016).

A formulação e implementação de políticas públicas, geralmente carecem de engajamento dos municípios para que estas se efetivem de forma qualificada e eficaz. Com base nisso, é que na sequência, será analisado o Conselho Municipal de Promoção de Igualdade Racial no Município de Santa Cruz do Sul, cujo diálogo entre a sociedade civil através do conselho e o Estado, redirecionou a política racial no âmbito local.

4.3 Do Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial do município de Santa Cruz do Sul e suas pautas

Como vimos no capítulo anterior, uma das transformações das democracias contemporâneas tem ligação direta com o fenômeno da ampliação da participação, para além do simples voto.

Identifica-se assim a fundamentabilidade dos conselhos municipais, por seu potencial instrumento de controle público, bem como por sua função de construção novos modelos de administração política, que estão de acordo com às realidades locais, diminuindo o distanciamento que existe entre representantes e representadas (os) e constituindo-se como instrumento importante na compreensão de democracia.

Diante disso, será analisado, a partir das experiências do Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial – COMPIR de Santa Cruz do Sul, bem como suas atuações conjuntas, se está sendo concretizada/pensada a proteção da igualdade racial, a partir do planejamento de políticas públicas para o enfrentamento do racismo estrutural.

De acordo com o estudo anteriormente realizado, a institucionalização dos Conselhos Municipais em âmbito local, configura importante modelo democrático participativo ao efetivar junção entre Estado e Sociedade Civil, bem como mostram-se como uma alternativa qualificada, por meio de uma comunicação real e efetiva, que

tem como objetivo formular, controlar e avaliar as políticas públicas, com vistas ao aprimoramento das condições sociais de vida, cidadania, identidade de raça, etnia, gênero, etc. O governo local tem a responsabilidade de cooperar com o conselho municipal para criar oportunidades e implementar uma série de políticas públicas de combate ao racismo estrutural (SOUSA, 2020, p. 118).

Importante se fazer um recorte da importância do Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial no município de Santa Cruz do Sul. Cidade localizada no interior do Rio Grande do Sul, conforme Skolaude (2008), tem em sua formação, o processo de colonização da cidade se deu pela imigração germânica que se estabeleceu a partir de 1849, com a fundação da Colônia de Santa Cruz, o que de acordo com estudiosos, a ideia de inexistência ou da reduzida participação da população negra na história local alastrada ao longo da história. Esta é a razão pela qual, esconde-se a existência e a participação da população negra na história do município.

Destaca-se que a cidade já no século XX foi marcada pelo estabelecimento do comércio e beneficiamento de tabaco. Portanto, no plano das relações sociais, é importante destacar neste período que o processo de trabalho dos produtores familiares e fumicultores está gradativamente subordinado ao capital industrial. “Há, pois, um deslocamento do agente subordinador, que é transferido da figura do comerciante para o da agroindústria fumageira” (VOGT, 1997, p. 101).

Por conta disso, o município se modernizou, originando transformações sociais, econômicas e políticas, o que alterou inclusive a arquitetura das construções no perímetro urbano. Devido a esta modernização por conta do comércio ascendente do tabaco, aumento da indústria do fumo e conseqüentemente o aumento da mão de obra, na década de 1940, levou a elite política de Santa Cruz do Sul, a aprovar o loteamento do bairro operário “Camboim”, depois chamado de Bom Jesus para receber trabalhadores de partes do Estado principalmente no período de safra. Com o aumento populacional relacionado ao movimento migratório, o processo de periferização urbano também se torna notável. Noronha (2006, p. 62), “destaca como a comunidade da região central e dos bairros de classe média e média alta com o decorrer dos anos vai demonstrar mal-estar com o crescente processo de ocupação desorganizado e a expansão dos bairros populares”.

Neste contexto em que se percebe a prosperidade do município atrelada à etnicidade será uma das tônicas da produção das narrativas identitárias da região.

Contudo, merece ser mencionado que a história regional atraída pelos aspectos característicos do processo imigrantista e seu desenrolar nas atividades econômicas e cultural do município contornou sobremaneira a participação das outras etnias que participaram do processo. No caso, os afro-descendentes, bem como os escravizados (que por vezes foram considerados inexistentes entre os imigrantes), foram excluídos, com reflexos ainda relevantes na produção das narrativas da comunidade (SILVA, 2007).

É importante destacar que a população não-branca do município se concentra justamente nos bairros mais vulneráveis. O racismo contra moradores negros e de comunidades empobrecidas é reconhecido no local. “Nota-se que os não-naturais apontam o racismo contra pessoas de fora ou recém-chegados de forma mais acentuada que os naturais da cidade” (SILVA, 2007, p. 131).

À vista deste estigma social evidenciado no município e assim como em outros no cenário brasileiro, aponta-se pela importância de políticas públicas reparadoras que atuem como soluções e remédios sobre as experiências e necessidades específicas para a população negra, com um recorte aqui, a de Santa Cruz do Sul, garantindo acesso aos bens, serviços e riquezas da sociedade. Mostra-se assim, a criação do Conselho Municipal de Promoção de Igualdade Racial, um importante avanço para a comunidade santa-cruzense.

Assim, através da lei nº 4.701 em 19 de dezembro de 2005, é autorizado ao Poder Executivo a criação do Conselho Municipal da Promoção da Igualdade Racial de Santa Cruz do Sul, que é vinculado à Secretaria Municipal do Desenvolvimento Social, com a finalidade de propor, no âmbito municipal, políticas de igualdade racial, com ênfase na população negra e outros segmentos étnicos.

No ano de 2015, a lei que autoriza a criação do conselho é revogada pela Lei Ordinária nº 7.467 de 16 de dezembro de 2015, que consolida a Lei que criou o conselho municipal de promoção da igualdade racial de Santa Cruz do Sul, posteriormente alterada pelas Leis 7.924 de 28 de março de 2018 e Lei nº 8.219 de 19 de junho de 2019. De acordo com a lei de criação, o Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial – COMPIR, é um órgão colegiado de caráter deliberativo e consultivo, diretamente vinculado à Secretaria Municipal de Educação e Cultura, tem a finalidade de propor políticas de igualdade racial, com ênfase na população negra e outros segmentos étnicos, no âmbito municipal (SANTA CRUZ DO SUL, 2015, <<http://www.santacruz.rs.gov.br>>).

Ao COMPIR compete entre outros³¹, participar, propor, apoiar e fomentar critérios para a formulação e implementação de objetivos que visem assegurar a igualdade à população negra e outros segmentos étnicos locais. No âmbito do conselho, de igual forma, recomenda-se a realização de pesquisas, debates e pesquisas sobre a realidade da população negra e outras etnias locais, a fim de auxiliar na formulação de recomendações de políticas públicas e discriminação que visem a promoção da igualdade racial e eliminação de todas as formas de preconceito. De igual forma, inseridos no texto do regimento interno do Plenário do Conselho³²,

³¹ Art. 3º. O conselho municipal de promoção de igualdade racial – COMIR, é um órgão colegiado de caráter deliberativo e consultivo e terá como atribuições: I – participar na elaboração de critérios e parâmetros para a formulação e implementação de metas e prioridades para assegurar as condições de igualdade à população negra e outros segmentos étnicos da população santa-cruzense. II – propor estratégias de acompanhamento, avaliação e fiscalização, bem como a participação no processo deliberativo de elaboração de diretrizes das políticas de promoção da igualdade racial, fomentando a inclusão da dimensão racial nas políticas públicas desenvolvidas em âmbito municipal; III – sugerir prioridades na alocação de recursos das propostas da Lei de Diretrizes Orçamentárias no que se refere aos assuntos de sua ingerência; IV – apoiar e fomentar a articulação de todos os órgãos e setores da Administração Municipal para a formulação e consecução da política municipal de promoção da igualdade racial; V – recomendar a realização de estudos, debates e pesquisas sobre a realidade da população negra e outros segmentos étnicos da população local, com vistas a contribuir na elaboração de propostas de políticas públicas que visem a promoção da igualdade racial e a eliminação de todas as formas de preconceito e discriminação; VI – propor a realização de conferências de promoção da igualdade racial, bem como participar de eventos que tratem de políticas públicas de interesse da população negra e de outros segmentos étnicos da população santa-cruzense; VII – zelar pelas deliberações das conferências municipais de promoção da igualdade racial; VIII – propor o desenvolvimento de programas e projetos de capacitação sobre as relações raciais; IX – articular-se com órgãos e entidades públicos e privados, não representados no COMPIR, visando fortalecer o intercâmbio para a promoção da igualdade racial;

X – articular-se com as entidades e organizações do movimento social negro e de outros segmentos étnicos da população brasileira, conselhos estadual e nacional vinculados à comunidade negra e de outros segmentos populacionais discriminados, bem como de outros conselhos setoriais, para ampliar a cooperação mútua e estabelecer estratégias comuns para a implementação de ações da política de igualdade racial; XI – propor em nível municipal a identificação de sistemas de indicadores, no sentido de estabelecer metas e procedimentos, com base nesses índices, para monitorar a aplicação das atividades relacionadas com a promoção da igualdade racial;

XII – zelar pelos direitos culturais da população negra, especialmente pela preservação da memória e das tradições africanas e afro-brasileiras, bem como pela diversidade cultural, constitutiva da formação histórica e social da comunidade santa-cruzense e do povo brasileiro como um todo;

XIII – zelar, acompanhar e propor medidas de defesa de direitos de indivíduos e grupos étnicos raciais afetados por discriminação racial e demais formas de intolerância;

XIV – propor a criação e a atualização da legislação relacionada com as atividades de promoção da igualdade racial;

XV – elaborar o Regimento Interno e decidir sobre as alterações propostas por seus membros.

Parágrafo Único. O COMPIR poderá propor a realização de seminários ou encontros regionais sobre temas constitutivos de sua agenda, bem como estudos sobre a definição de convênios na área da promoção da igualdade racial (SANTA CRUZ DO SUL, 2015 <http://www.santacruz.rs.gov.br>).

³² Art. 38. I – Estabelecer, controlar, acompanhar e avaliar sobre a política da Promoção da Igualdade Racial; II – opinar previamente sobre a proposta de legislação municipal no que se refere a política da Promoção da Igualdade Racial; III – estabelecer instruções e diretrizes gerais para a formação e funcionamento de Comissões; IV – solicitar, através da Diretoria Executiva, a colaboração de técnicos especialistas para participar da elaboração de estudos, no esclarecimento de dúvidas e para palestras, cursos, assessorias e atividades afins; V – ter integral acesso, entre outros, a todas as informações de caráter técnico, financeiro, orçamentário, contratos, termos aditivos que digam respeito à estrutura de

constam outras as atribuições, tais como o estabelecimento, o controle, o acompanhamento e avaliação sobre a política da Promoção da Igualdade Racial, inclusive obtendo acesso completo a todas as informações técnicas, financeiras, orçamentárias, contratos e cláusulas adicionais relacionadas à estrutura da agência de promoção da igualdade racial da cidade.

Importante destacar também, que o Conselho Municipal de Promoção e Igualdade Racial – COMPIR pautará sua atuação em consonância com o Conselho Nacional, Conselho Estadual e outros órgãos que tratam do mesmo objetivo nas esferas municipal, estadual e federal, tendo em vista as diretrizes e políticas setoriais, adequando-se à realidade social (SANTA CRUZ DO SUL, 2015).

Com a alteração trazida pela Lei nº 7.924, de 28 de março de 2018, foi alterado o artigo, em que o Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial de Santa Cruz do Sul – COMPIR, passou a ficar diretamente vinculado à Secretaria Municipal de Políticas Públicas. De fundamental importância, teve a alteração do artigo 10 da referida lei, uma vez que ao Poder executivo, cabe o custeio de despesas com hospedagem e alimentação dos conselheiros do COMPIR, quando indicados pelo próprio conselho e com autorização expressa do Secretário Municipal de Políticas Públicas, a participação em congressos, cursos, seminários, conferência e outros eventos. Isto demonstra que o conselho demanda por cidadãos que estejam de fato comprometidos com a causa, imbuídos no constante conhecimento, de acordo com sua área de atuação (SANTA CRUZ DO SUL, 2015, <<http://www.santacruz.rs.gov.br>>).

Observa-se, assim, que o conselho municipal possui competências amplas, de caráter propositivo, fiscalizador, orientador na luta por direitos à igualdade de raça para a população negra. O Conselho conta com a representação do Poder Executivo e com a representação de entidades não governamentais de âmbito local de atendimento e fortalecimento aos direitos à igualdade racial.

órgãos vinculados à Promoção de Igualdade Racial no município; VI – divulgar amplamente dados e estatísticas relacionadas com a política da Promoção da Igualdade Racial; VII – incentivar, apoiar e participar da realização de estudos, investigações e pesquisas na área da política da Promoção da Igualdade Racial; VIII – estabelecer critérios gerais de controle e avaliação da Assistência Social, com base em parâmetros de cobertura, cumprimento das metas estabelecidas, produtividade e resolutividade, recomendando mecanismo claramente definido para resolução de eventual distorção, tendo em vista o atendimento pleno das necessidades populacionais; IX – apreciar qualquer outro assunto que lhe for submetido; X – convidar, através da Diretoria Executiva, para participar de suas reuniões, quando julgar oportuno, técnico ou representante de instituição pública ou da sociedade civil organizada, desde que diretamente envolvido nos assuntos que estiverem sendo tratados (SANTA CRUZ DO SUL, 2015 <http://www.santacruz.rs.gov.br>)

Sua composição possui 06 representantes titulares do Governo Municipal e respectivos suplentes e 06 representantes titulares de entidades civis organizada e respectivos suplentes, nomeados pelo chefe do poder executivo, totalizando 12 membros, com mandato de 02 anos, com a possibilidade de recondução por igual período (SANTA CRUZ DO SUL, 2015, <<http://www.santacruz.rs.gov.br>>).

Assim, verifica-se a seguinte composição: 1) Representantes do governo: a) dois membros titulares e respectivos suplentes indicados pela Secretaria Municipal de educação e Cultura; b) um membro titular e respectivo suplente indicado pela Secretaria Municipal de Fazenda; c) um membro titular e respectivo suplente indicado pela Secretaria Municipal da Inclusão e Desenvolvimento Social e Habitação; d) um membro titular e respectivo suplente indicado pela Secretaria Municipal de Segurança, Cidadania, Relações Comunitárias e Esporte; e) um membro titular e respectivo suplente indicado pela Secretaria Municipal de Saúde; e, 2) Representantes da sociedade civil: a) um membro e seu respectivo suplente da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) de Santa Cruz do Sul; b) um membro e seu respectivo suplente da Cooperativa de Catadores e Recicladores de Santa Cruz do Sul - COOMCAT; c) um membro e seu respectivo suplente da Entidade Beneficente Pai Ogum Beira Mar – APPCN SCS; d) um membro e seu respectivo suplente do Centro de Apoio e Promoção da Agroecologia - CAPA; e) um membro e seu respectivo suplente da Associação cultural de Integração Comunitária - ACICON; f) um membro e seu respectivo suplente da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC; com mandato de dois anos, permitida sua recondução por igual período de dois anos (SANTA CRUZ DO SUL, 2015, <<http://www.santacruz.rs.gov.br>>).

Além disso, é necessário respeitar a rotatividade de entidades governamentais e não governamentais nos cargos presidencial e vice-presidencial. Diante disso, os membros que representam a sociedade civil devem estar legalmente organizados em instituições, organizações não-governamentais, associações legalmente constituídas, que desenvolvam trabalhos no município de Santa Cruz do Sul, com vistas à promoção da igualdade racial. Para a nomeação e designação do cargo de conselheiros representantes da sociedade civil, a lei de criação do conselho exige a comprovação da atuação destas pessoas na promoção da igualdade racial, os quais serão indicados através de ofício, e escolhidos em assembleia geral, que após serão nomeados por ato do Prefeito Municipal, mediante indicação das respectivas

entidades, através de portarias (SANTA CRUZ DO SUL, 2015, <<http://www.santacruz.rs.gov.br>>).

Os conselheiros não podem ser remunerados, portanto, são voluntários, devido justamente ao espaço de interesse público que ocuparão e, portanto, serão consideradas como serviço público relevante. À vista disto, os conselheiros devem ter consciência da relevância da obrigação e da responsabilidade que possuem, tanto pela busca do comprometimento da sociedade junto à gestão pública, quanto pela defesa dos direitos à igualdade racial para seus usuários (SANTA CRUZ DO SUL, 2015, <<http://www.santacruz.rs.gov.br>>).

Sua estrutura está dividida em Secretaria Executiva, formada por presidente, vice-presidente e secretário devidamente eleitos e plenária, órgão de deliberação plena e conclusiva. Quanto à periodicidade das reuniões, as sessões plenárias serão realizadas ordinariamente a cada mês, e extraordinariamente, quando convocadas pelo Presidente ou por requerimento da maioria simples de seus membros. As reuniões serão realizadas na primeira sexta-feira de cada mês, que serão convocadas pela Presidência ou Vice-Presidência.

O regimento interno também traz as competências dos membros do conselho. Entre as quais se encontram as competências da diretoria executiva, de articular esforços para a formulação do Plano Municipal da Igualdade Racial, receber e analisar todas as propostas que se referem a implantação e funcionamento do Plano Municipal da Igualdade racial e organizar a Conferência Municipal de Igualdade Racial e demais ações concernentes a pauta (SANTA CRUZ DO SUL, 2015, <<http://www.santacruz.rs.gov.br>>).

Merece destaque, a aprovação da Lei nº 8.181 de 24 de abril de 2019, que institui reserva de 20% para pessoas negras (pretas e pardas) para o concurso público de âmbito municipal, já inaugurada no certame realizado ano de 2019, que teve a atuação do Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial de Santa Cruz do Sul.

Importa referir que, do projeto original encaminhado pela prefeitura que previa a reserva de 20% das vagas nos processos seletivos do município para negros ou pardos, mediante autodeclaração de raça, estabelecendo assim o sistema de cotas raciais, houve substituição e aprovação pela Câmara de Vereadores do município pelo projeto 08/2018, que previa a criação de uma reserva de 20% das vagas em concursos públicos a candidatos denominados “hipossuficientes”, egressos do ensino público e inscritos no Cadastro Único Municipal.

Assim, mesmo diante da propositura do substitutivo, restou aprovada o projeto de lei nº 60E/2019, no dia 22 de abril de 2019, que posteriormente converteu-se na Lei 8.181 de 24 de abril de 2019, o que contribuiu para que o edital do concurso público municipal a ser realizado fosse finalizado. Destaca-se, que a aprovação das cotas raciais para o concurso público, é uma demanda invocada pelo Conselho Municipal de Promoção de Igualdade Racial que se apresenta atendida.

A lei 8.181/2019, assegura aos candidatos(as) negros(as) 20% (vinte por cento) das vagas existentes para cada cargo individualmente, das que vierem a surgir ou que forem criadas no prazo de validade dos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos nos órgãos da Administração Direta e nas entidades da Administração Indireta do Município de Santa Cruz do Sul (SANTA CRUZ DO SUL, 2019, <<https://www.camarasantacruz.rs.gov.br/documento/lei-ordinaria-no-8181-24-04-2019-40490>>).

Portanto, o COMPIR tem o dever de propiciar a instrumentalidade e materialização da participação popular aliada a representação do poder político com os diferentes grupos representantes da sociedade civil; bem como a responsabilidade em formular, promover, controlar e orientar a execução de políticas públicas de proteção dos direitos da população negra, eliminando discriminações e visando a inserção na vida socioeconômica, política e cultural.

Com a aprovação da Lei 8.181/2019, resta demonstrado a importância da atuação do Conselho Municipal de Promoção de Igualdade Racial, que desempenha função fundamental no enfrentamento ao racismo estrutural e por esta razão, é que seguidamente, será analisado o dever da administração pública de criar estes conselhos municipais, com vistas a promover a igualdade racial diante dos fundamentos do direito administrativo social.

4.4 Dever da administração pública na criação dos conselhos municipais na busca pela promoção da igualdade racial a partir dos fundamentos do direito administrativo social.

A Administração pública sempre foi e permanecerá sendo objeto de atenção, principalmente no tocante à sua atuação, e após a promulgação da Constituição Federal de 1988, a qual aprisionou a possibilidade de agir da administração pública, sob às limitações dos regramentos constitucionais.

As atividades da Administração Pública apresentam diferentes graduações, traços e limites de um direito administrativo social, voltado à proteção e promoção dos direitos fundamentais. A administração pública contemporânea configura a conexão entre o Estado e a sociedade. A prioridade da organização administrativa estatal é justamente dar respostas às demandas sociais, que são estimuladas pela própria sociedade, devendo o aparato administrativo social ter a incumbência de prontamente identificar e oferecer respostas adequadas, a fim de satisfazer as necessidades que se apresentam no cenário social (BANDEIRA DE MELLO, 2012)

A postura de proatividade, oriunda de um Estado que não pode abster-se do seu papel de induzir, promover e garantir os direitos fundamentais, pode ser identificada por meio de prestações positivas, como é o caso da criação dos conselhos municipais de promoção de igualdade racial. De tal condição, decorre o cumprimento de um dever que possui a Administração Pública em realizar o direito fundamental à igualdade, demanda social que tem como objetivo no presente trabalho, o enfrentamento do racismo estrutural. Este é resultado direto da ação administrativa (BANDEIRA DE MELLO, 2012).

Destaca-se que o Estado Constitucional, na sua presumida confirmação da cidadania, possui o inafastável compromisso de prover o acesso ao direito fundamental à boa administração pública, compreendido nesses termos: trata-se do direito fundamental à administração pública “eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, sustentabilidade, motivação proporcional, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas” (FREITAS, 2015, p. 197). Este direito corresponde ao dever de observar os princípios constitucionais e as prioridades correspondentes nas relações administrativas.

Desta forma, não há dúvida, de que o Estado-Administração deve incrementar as políticas constitucionais para exercer função indutora de práticas sociais benéficas e redistributivas, ao lado da função inibidora de discriminações negativas ou das desvantagens corrosivas (FREITAS, 2015).

Neste contexto, é imposto ao Ente Estatal, percorrer um caminho obrigatório, em respeito aos valores fundamentais do Estado Democrático de Direito, os quais estão dispostos no artigo 1º da Constituição Federal. Ou seja, mesmo que haja insuficiência de recursos, o que pode ser um entrave na realização dos direitos sociais, o Estado não pode eximir-se de suas responsabilidades neste âmbito; a ele cumpre promover

uma série de outras ações, as quais, igualmente, visam a promover os valores fundamentais constitucionalmente consagrados (OLIVEIRA, 2008).

E como “o exercício das funções estatais apenas pode legitimar-se como instrumento de realização e tutela da dignidade da pessoa humana” (JUSTEN, 1999, p. 127), a função administrativa não pode ser adstrita à somente a concretude deste valor, mas de igual forma, agir no sentido de que as decisões tomadas pelos agentes, órgãos e entidades administrativas encontrem-se o mais próximo possível dos interesses do indivíduo e da sociedade. Isso exige a obrigatória disponibilização de canais participativos aos cidadãos, como os conselhos municipais de promoção da igualdade racial, gerando soluções concertadas, tornando possível a concretização do ideal constitucional da dignidade da pessoa humana (JUSTEN, 1999).

Observa-se que os direitos fundamentais são objeto de demanda, cuja concretização é passível de serem pleiteados pelos cidadãos e organizações da sociedade civil perante à administração pública. Desta forma, as obrigações administrativas se consubstancial em dar respostas à estas reivindicações, que se encontram baseadas em competências e em procedimentos ficados em lei. Além disso, “estas obrigações decorrem de posturas que devem ser assumidas em virtude de diretrizes e de políticas públicas formuladas pelo Governo, tudo em atendimento aos valores fundamentais do estado Brasileiro, previstos na Constituição Federal de 1988” (OLIVEIRA, 2008). Portanto, os conselhos municipais de promoção da igualdade racial, se apresentam como verdadeiros canais de comunicação para o pronto atendimento destes direitos fundamentais.

Desta forma, materializa-se a concepção de que a administração pública se encontra a serviço do cidadão e da coletividade. Neste sentido, cabe à administração pública desempenhar o papel de agente principal na realização do interesse público. Ou seja, a realização dos direitos sociais, econômicos, culturais e de todos os outros direitos constitucionais depende, estritamente, da ação administrativa (OLIVEIRA, 2008).

É com este viés de priorizar a realização dos direitos fundamentais, que se mostra bem-vindo, segundo Hachem (2013), o direito administrativo social, que tem o dever de atendimento ao interesse público, pela Administração Pública, em que se preconiza a sua atuação numa administração mais inclusiva, afastando-se do direito administrativo legalista anterior à Constituição Federal de 1988, vez que privilegia concretizar os valores constitucionais, sem desrespeito à lei. Além disso, prioriza a

realização dos direitos fundamentais, não somente pelo viés individualista, mas por meio de ações universalizadas, que alcance todos os cidadãos. Pressupõe este dever uma vinculação com o valor da igualdade em que se mostra imperiosa reduzir-se o distanciamento entre os níveis sociais existentes, com vistas a diminuir as desigualdades entre os cidadãos.

Importa acrescentar a visão de Sarmiento (2012), segundo o qual, existe uma convergência entre o interesse público e os direitos fundamentais dos indivíduos, pois embora esses direitos tenham valor intrínseco, independentemente das vantagens coletivas que possam advir da sua promoção, é indiscutível, que na maioria dos casos, suas garantias beneficiam em vez de prejudicar o bem-estar geral.

Ressalta-se ainda, que a dimensão objetiva, está relacionada com a ideia de que os direitos fundamentais são a cristalização dos valores mais básicos de uma comunidade política. “Sob esta ótica, tem-se que os direitos fundamentais protegem os bens jurídicos mais valiosos e o dever do Estado não é só o de abster-se de ofendê-lo, mas também o de promovê-los e salvaguardá-los das ameaças e ofensas provenientes de terceiros” (SARMENTO, 2012, p. 120). Isto gera para o Estado um dever de proteção e promoção dos direitos fundamentais dos seus cidadãos, ou seja, proteção contra a insuficiência do gozo destes direitos fundamentais, o que para tanto lhe exige uma tutela efetiva.

Neste sentido, os interesses públicos estarão diretamente vinculados à Administração apenas nas circunstâncias estipuladas pela Constituição, e passa a ser objeto de efetivação pelas normas jurídicas³³. Obedecer a esses interesses é uma obrigação que a Administração tem o dever de cumprir. “É uma carga que jamais poderá deixar de lado à realização qualquer atuação. Deve esta, portanto, respeitá-la, pois este é o seu norte, sua razão de ser e o que a justifica e dá fundamento à atividade administrativa” (SADDY, 2015, p. 154).

Tezner (1911, p. 67) explica que em todas as circunstâncias, o poder da Administração será um poder vinculado aos interesses prescritos pela Constituição federal. “A ideia de que a atuação estatal gira em torno de dever e uma finalidade a ser cumprida, tem sua prescrição fundada no sentido de que, para o Poder Público, a busca dessas finalidades tem o caráter de dever, caracterizando função em sentido

³³ Segundo Rudolf von Laun (1910, in Englisch, 2004, p. 216), quando os interesses públicos são incluídos no conceito de discricionariedade, isso significa “aquilo que a autoridade considera ser o interesse público é no sentido jurídico efetivamente o interesse público”.

jurídico”. Ou seja, a função no sentido jurídico é o tipo de situação jurídica que foi previamente caracterizada pela norma, mas que não se trata somente do texto, mas sim de resultado de ação do interprete, em que o objetivo é o cumprimento, a obrigatoriedade de ser atendida por alguém, atinente aos interesses de outrem. “Logo, na função, o sujeito exercita um poder em proveito de outrem e o exercita não porque, por acaso queira ou não queria. Exercita-o porque é um dever. Assim, a atuação estatal gira em torno da ideia de dever e finalidade a ser cumprida” (TEZNER, 1911, p 67).

Sobre a eficiência a que devem ser atendidos estes interesses públicos, Saddy (2015) enfatiza que, é dever do agente público, no âmbito da subjetividade, e de acordo com a sua finalidade, decidir e adotar os comportamentos que lhe permitam alcançar o interesse público de forma mais eficiente, de acordo com os princípios que orientam a Administração. Com isso, o legislador conferiu ao agente administrativo o poder para decidir, no caso concreto, “considerando os fatos e circunstâncias, o caminho que melhor atenda ao interesse público, ao mesmo tempo em que também confere o dever de ampliar os espaços de representatividade e participação” (SADDY. 2015, p. 147).

Somente à administração é conferido o uso dos poderes para que ela os utilize como meio indispensável para a execução de certas finalidades que são estabelecidas pela lei. Portanto, são deveres-poderes, antes que poderes-deveres. O que predomina é a concepção de dever, enquanto a ideia de poder surge como secundária, pois o poder é dado como uma simples ferramenta necessária ao desempenho dos deveres. Cabe referir que a “convicção de que o Direito Administrativo e seus institutos organizam-se em torno de um dever de servir a coletividade, do encargo de atender as necessidades gerais, sendo elas as justificativas para o exercício da autoridade” (BANDEIRA DE MELLO, 2012, p. 45).

Desta forma, é possível ter a visão de que o poder é exercido em razão de uma função, alheio à vontade de quem o desempenha, porque é um dever e, “então, pode-se perceber que o eixo metodológico do Direito Público não gira em torno da ideia de poder, mas gira em torno da idéia (sic) de dever” (BANDEIRA DE MELLO, 2017, p. 13-14, grifo do autor). Por esse motivo, é que se atribui aos agentes públicos uma categoria de poder, como instrumento para o cumprimento de um dever, ou seja, uma finalidade que deve ser considerada e que se encontra estatuída em lei, e que atua

“[...] como um ímã, como uma força atrativa inexorável do ponto de vista jurídico” (BANDEIRA DE MELLO, 2017, p. 15).

Essa noção é sustentada por Ohlweiler (2007), ao aduzir que a Constituição Federal 1988 sustenta ser o Estado o protagonista para o desenvolvimento de ações públicas que pretendam resgatar as promessas não cumpridas da modernidade. E dessa constatação “[...] exsurge o dever-poder da Administração de construir políticas públicas eficientes para tal mister, bem como criar as condições de possibilidade para sua materialização” (OHLWEILER, 2007, p. 275). A ação de planejamento da Administração Pública deve convergir para o dever de plena implementação dos direitos e garantias consagrados na Constituição, adotando fundamental importância a normatização referente aos direitos fundamentais.

Neste sentido, a Administração Pública está voltada a antes o dever de cumprir a finalidade legal do interesse público, do que mesmo o poder, visto que este, só tem lugar, segundo Bandeira de Mello (2012, p. 46), “como algo suplementar, rigorosamente instrumental e na medida estrita em que é requerido como via necessária e indispensável para tornar possível o cumprimento do dever de atingir a finalidade legal”. É neste sentido, que se justifica a presente pesquisa, uma vez que para a criação dos conselhos municipais de promoção da igualdade racial, visando o atendimento do interesse público de combater o racismo estrutural, impende este suplemento, do poder dever da Administração Pública em sua estruturação.

Assim, os fins do Estado, prescritos pela lei, só podem ser atingidos se firmados em um poder obrigatório. Os poderes conferidos por certo ordenamento são estritamente objeto de um dever a ser concretizado de acordo com os fins da administração pública. Ou seja, a defesa do interesse público corresponde ao próprio fim do Estado. O Estado tem o dever de defender os interesses da coletividade a fim de favorecer o bem-estar social, o que realiza através da atuação da Administração Pública (NOVAIS, 1996).

Esta concepção de dever-poder que deriva da Constituição Federal de 1988, associado a um amplo rol de direitos fundamentais, vem gerando uma série de posições jurídicas para os indivíduos, que agora podem pleitear esses direitos elencados perante o Judiciário em face da Administração Pública, inclusive. Esta prática gerou problemas em termos de concretização do próprio dever-poder, eis que esta concepção de individualidade se expandiu também na esfera do Direito Administrativo (BEVILACQUÁ, 2020). Destaca-se que esta individualidade referida,

vai de encontro ao contexto em que se inserem os conselhos, que se estruturam através da reunião de diversos pressupostos democráticos-deliberativo, dentre eles a participação de diversos atores sociais e o diálogo entre o Estado e a sociedade civil.

Numa perspectiva mais prática, Carvalho (2019) parte do pressuposto de que a política pública é a materialização das duas atribuições conferidas ao Estado pela Constituição Federal de 1988, a saber: o dever de proteção aos direitos fundamentais e o dever de promoção desses direitos. Dessa conjuntura, para o autor, a ação estatal perde a sua concepção de ser meramente executora de normas para, com as políticas públicas, assumir o desempenho de funções comunitárias flexíveis, caracterizáveis pelos fins a que se prestam, os quais são mutáveis e incompletos ante a complexidade e a evolução da vida.

Desta forma, com os conselhos, o Estado desenvolve um papel de maior proximidade com a sociedade tornando a administração da política pública mais democrática. Desta forma, diante do caráter deliberativo dos conselhos, em que a população atua de forma participativa, torna possível o avanço das políticas públicas efetivas que serão fundamentais para a solução de um problema de ordem pública, refletindo para o bem de toda a sociedade brasileira. Decorre disso o dever de criação dos conselhos (CARVALHO, 2019).

Hachem (2013) identifica que a persecução pela efetividade judicial de um direito fundamental que deveria ser objeto de uma atuação calcada no dever-poder da Administração Pública, muitas vezes significa um obstáculo ao planejamento regular das políticas públicas, pois acaba orientando, unilateralmente, o uso dos recursos públicos que, a princípio, teriam como destino a universalidade. Além disso, o autor também expressa preocupação com a possibilidade de favorecer quem tem condições de ingressar no judiciário, o que é justamente em detrimento de quem necessita de programas e projetos sociais implementados pelo Estado. Conclui ainda, que o atendimento às necessidades básicas do cidadão, só pode ser alcançado por meio de uma série de ações, que devem ser utilizadas no âmbito da Administração Pública.

Neste sentido, importante aludir a ponderação de Gabardo (2009), que firma posição no sentido de que a Constituição Federal de 1988 conduz um dever, à Administração Pública, de afastamento dos obstáculos a fim de serem alcançados os objetivos fundamentais, inclusive pela criação de circunstâncias reais e efetivas para essa implementação em concreto. Tal dever acaba influenciando no Direito Administrativo, que precisa nortear-se para uma postura inclusiva, de redução das injustiças e

desigualdades, o que pode se efetivar por meio de políticas públicas que devem ser concretizadas por meio da criação de conselhos municipais, em que se demonstra a participação de diversos atores sociais, que conhecem as demandas a serem atendidas pelo Poder Público.

Exsurge, daí, o papel primordial da Administração Pública, agora encarregada expressamente pelo texto constitucional de materializar “[...] os comandos gerais contidos na ordem jurídica e, para isso, cabe-lhe implementar ações e programas dos mais diferentes tipos, garantir a prestação de determinados serviços, etc.” (BARCELLOS, 2005, p. 90). Decorre dessas considerações o direito à tutela efetiva que tem como pressuposto a existência de um direito fundamental à boa administração.

Ademais, sustenta-se que em um país consubstanciado no Estado Democrático de Direito, a legitimidade se baseia na busca da igualdade efetiva, em que situações de contrastes podem ser modificadas e equilibradas por meio de medidas de intervenção, norteadas pelos princípios constitucionais, organização social democrática, sistema de direitos fundamentais e coletivos, justiça social como instrumento de correção da desigualdade, igualdade a partir de uma rearticulação para uma sociedade justa, divisão de poderes/funções, legalidade, segurança e certeza jurídica (STRECK; MORAIS, 2014). Por meio da criação dos conselhos municipais de igualdade racial, vê-se a concretização do direito fundamental da igualdade, o que se verifica através políticas públicas.

Arremata Binenbojm (2012), que toda sistematização dos deveres-poderes da Administração Pública deriva do esboço constitucional, com especial destaque no sistema de direitos fundamentais e nas normas estruturantes do regime democrático, à vista de sua posição valorativa central e estruturante do Estado Democrático de Direito. A filtragem constitucional do direito administrativo aplicar-se-á, pela superação do onipotente dogma do direito administrativo e sua substituição pelas citações diretas de princípios expressos ou implícitos consagrados na ordem constitucional. “A administração Pública está fortemente arraigada por um viés democrático, pois conta com procedimentos/mecanismos viabilizadores da participação popular no âmbito da gestão” (LEAL, 2006, pp. 91-92). Portanto, associado ao dever de políticas públicas pelo Estado, há também um dever de criar conselhos municipais de promoção da igualdade racial, em que de acordo com a participação da população, torna-se possível a o avanço e a realização das políticas públicas efetivas que serão

fundamentais para a solução de um problema de ordem pública, refletindo para o bem de toda a sociedade brasileira.

A Constituição Federal funciona como base fundamental, o que dá sentido à diversidade aos bens jurídico-administrativos a serem realizados por políticas públicas. Destaca-se que a construção da Constituição se consubstanciou justamente no resgate da democracia no Brasil, tanto no aspecto procedimental como substancial, bem como para cumprir as promessas não cumpridas na atualidade, de uma sociedade livre, igualitária, e pré-ocupada com o interesse público, levando-se em consideração o alto grau de exclusão social do país. Portanto, existe uma linguagem constitucional que não pode ser ignorada pelos planos de governo (OHLWEILER, 2007).

Ainda, o texto constitucional propicia destacar uma gama de indicações importantes para a construção de políticas pública no combate ao racismo, através da sua criminalização, vedação de quaisquer formas de discriminação entre outros. Para tanto, é conferido à Administração Pública, criar espaços de diálogo a fim de fortalecer estas políticas que visem a redução das desigualdades raciais. Estes espaços de diálogo entre a sociedade e o Estado, se configuram através da criação de conselhos municipais, espaços em que se verifica o exercício pleno da democracia deliberativa (OHLWEILER, 2007).

Estes novos espaços de Administração Pública vieram marcados por novas perspectivas ampliadoras da concepção e, mesmo, das funções dos Conselhos Municipais, atribuindo a eles competências para atuar na formulação e controle da execução da política setorial da Administração Municipal que lhe afeta, estabelecer as diretrizes a serem observadas na elaboração dos planos e programas de ação setorial no âmbito municipal, deliberar sobre políticas, planos e programas (LEAL, 2006).

Enfatiza-se aqui a responsabilidade e amplitude do poder que possuem os Conselhos Municipais, e quem vem ao encontro de um novo período histórico, voltado à ampliação e radicalização de democracia social, base última das instâncias e mecanismo políticos que a veiculam. Refira-se que, por este motivo, a forma como os membros dos Conselhos é eleita, sofreu profundas alteração, visto este procedimento é realizado pela própria assembleia e especialmente convocada para este fim, não ficando mais sob o comando e subjetividade dos líderes do governo instituído (LEAL, 2012).

A partir desse período, a importância da composição do Conselho Municipal tem aumentado e se tornado uma condição para a legitimidade dos procedimentos de gestão urbana e das necessidades da comunidade. A partir destes conselhos, as articulações e diferenças de pretensões vão constituir panorama mais realista acerca das necessidades coletivas que disputam prioridades às políticas públicas a serem atendidas no caso em concreto, “fomentando a participação de um grande número de indivíduos que agora sabem que o foco para o debate e reivindicações são também e fundamentalmente, os conselhos” (LEAL, 2006, p. 162)

A partir da criação dos Conselhos Municipais de Promoção da Igualdade Racial, é possível se reconhecer que a participação, efetivamente pode qualificar as políticas públicas e identificar com mais eficácia as necessidades e capacidades da população negra, principalmente em âmbito local; melhorar os serviços prestados ao público, principalmente em termos de qualidade real, maior nivelção acerca da repartição dos poderes para a tomada de decisão, ampliando a transparência, “diversificar os momentos de participação para a construção de políticas públicas, não reduzindo a manifestação de opinião apenas à eleição e aumento do nível de aproximação entre esferas burocráticas e os problemas sociais” (LAHERA, 2004, p. 17-19).

Desta forma, a criação de Conselhos Municipais de Promoção da Igualdade Racial, configura um importante avanço social em matéria racial, pois para um país de modernidade tardia, em que se estabeleceu a crença da falsa democracia racial como o Brasil, a implementação de políticas públicas com vistas a enfrentar o racismo estrutural, é um bem de capital importância para fazer acontecer a democracia. O dever-poder da Administração Pública na criação destes Conselhos Municipais, acrescenta o direito fundamental à efetiva tutela administrativa, o que fornece conteúdo de atendimento à Administração Pública da proteção e promoção dos direitos fundamentais à igualdade.

O combate ao racismo deve ser um compromisso não apenas do Poder Público, mas de toda a sociedade. Contudo, cabe ao município o papel central na adoção de políticas consistentes e eficazes para promover a igualdade racial e garantir respeito à diversidade, no que se refere à apropriação de direitos materiais e imateriais concretos, inerentes a um povo historicamente estigmatizado e excluído de direitos.

Cabe à Administração Pública a tutela efetiva do direito à igualdade, devendo assegurar as condições de participação da população negra nos espaços de representação e participação popular. É dever constitucional o enfrentamento da

discriminação racial, e por esta razão, devem ser estruturadas políticas públicas que cumpram com esta finalidade.

Dessa forma, com base nos pressupostos do direito administrativo social, tais como a tutela efetiva da igualdade e dos direitos fundamentais sociais e abertura democrática à participação e controle social, é possível afirmar que existe um dever da Administração Pública Municipal, de criar os Conselhos Municipais de Promoção de Igualdade Racial como forma de enfrentamento do racismo estrutural a partir da promoção de políticas públicas e dos compromissos firmados com a Constituição Federal de 1988.

CONCLUSÃO

Conforme pôde-se verificar no decurso da presente pesquisa, a população negra, em que pese a legislação em vigor bem como a implementação de políticas públicas a fim de promover a inclusão da população negra na sociedade, seguem ainda ocupando a base da pirâmide, contribuindo para o aumento do índice da desigualdade social, o que demonstra que no Brasil a pobreza tem cor.

De pronto, considerou-se que a criação do Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial, enquanto órgão deliberativo, de participação e controle social, possibilita o diálogo entre o Estado e a sociedade de modo a contribuir para a implementação de políticas públicas que promovam de fato a igualdade racial com vistas ao enfrentamento do racismo estrutural.

A presente pesquisa foi estruturada de forma a possibilitar a compreensão acerca da temática do dever poder da Administração Pública de criar os Conselhos Municipais de Promoção da Igualdade Racial, diante dos compromissos assumidos constitucionalmente de tutelar efetivamente os direitos sociais, cumprindo de igual forma com o dever de atendimento do interesse público. Por isso o enfoque da pesquisa, está de acordo com o constitucionalismo contemporâneo, em que se inova ao abordar o Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial como mecanismo que possibilita a participação, o controle social e o diálogo entre a sociedade e o Poder Público, para a implementação de políticas públicas de enfrentamento ao racismo estrutural.

Necessário observar que o objetivo da pesquisa é propor a obrigatoriedade da criação de Conselhos Municipais de Promoção de Igualdade Racial pela Administração Pública, como um dever poder no enfrentamento do racismo estrutural para a garantia da tutela efetiva da igualdade racial, a partir dos pressupostos do direito administrativo social como concretização dos compromissos constitucionais com as políticas públicas, tutela efetiva, participação e controle social.

O problema se construiu da seguinte forma: a partir de quais pressupostos é possível afirmar que cabe à administração pública como dever poder dos entes federativos municipais, com base nos deveres impostos pela matriz do direito administrativo social, tais como tutela efetiva da igualdade e participação, a criação de conselhos municipais como espaços de participação e controle social para o enfrentamento do racismo estrutural a partir da formulação de políticas públicas? A

hipótese inicial levantada é de que, a partir dos pressupostos do direito administrativo social, tais como tutela da igualdade e dos direitos fundamentais sociais e a abertura democrática à participação e controle social, é possível afirmar que existe um dever poder da administração pública municipal, de implementação de conselhos municipais como forma de enfrentamento do racismo estrutural a partir da promoção de políticas públicas, e dos compromissos firmados com a Constituição de 1988.

Acredita-se que o caminho da pesquisa seguida de forma rigorosa, não somente permitiu fornecer respostas provisórias para o problema de pesquisa como também buscou alcançar os objetivos, concluindo no sentido de corroborar com a hipótese inicialmente lançada. Desta forma, para que seja visualizada a linha condutora da pesquisa, as considerações finais devem respeitar a ordem estrutural do trabalho, para que então, se possa analisar, ao final, de forma analítica o dever poder da Administração Pública de criar Conselhos Municipais de Promoção da Igualdade Racial, bem como, se a sua atuação é um mecanismo para o enfrentamento do racismo estrutural.

No primeiro capítulo, buscou-se compreender o direito administrativo social e como ele fundamenta a discussão do dever poder da Administração Pública de atender o interesse público, entre outros, o de empregar esforços para o enfrentamento do racismo estrutural, objetivando a redução das desigualdades raciais existentes na sociedade brasileira. A Constituição Federal de 1988, impôs ao Estado a proteção dos direitos sociais, utilizando-se da Administração Pública como instrumento para concretização deste dever, dentre outros, a tutela efetiva da igualdade.

Promover a igualdade está entre uma das pautas que deve ser tutelada constitucionalmente. Assim, diante da baixa efetividade deste direito, buscou-se através dos fundamentos do direito administrativo social, instrumentos jurídicos para a sua concretização. Viu-se que uma das formas que o Estado pode efetivar estas garantias, é por meio de formulação, implementação e manutenção de políticas públicas, de enfrentamento ao racismo, em que é imposto ao Poder Público uma postura ativa para a realização da justiça social.

Percebeu-se que o Estado somente possui uma liberdade que coaduna com as suas atribuições, em que conferem aos indivíduos direitos a prestações sociais estatais, o que revela uma transição das liberdades formais abstratas para as liberdades materiais concretas. Estes indivíduos os quais são dirigidos os direitos

fundamentais sociais, devem ser entendidos em sua coletividade, em outras palavras, sob a ótica do interesse público. É por conta deste interesse, que a Administração Pública possui autorização para a efetiva proteção destes interesses da coletividade. É neste contexto em que se verifica o Poder Público restituído no âmbito do direito administrativo contemporâneo.

O exercício do dever poder vem da Administração Pública, com o objetivo de atender o interesse público. Com isto, foi possível concluir, que é conferido a Administração Pública o dever de criar condições materiais e jurídicas, para concretizar os direitos fundamentais sociais em sua integralidade, com ênfase, no direito à igualdade de oportunidades, além de ter a obrigação de atendimento a todos os titulares de idênticas posições abstratas, mesmo aquelas individuais.

Avançando-se no estudo realizado, trouxe a abordagem acerca dos direitos fundamentais sociais, no que se refere ao seu gozo e fruição, ou seja, que embora seja a tutela efetiva da igualdade um dever do Estado, imposto pela Constituição Federal de 1988, há um déficit no que compreende à sua concretização, principalmente no tocante aos direitos constitucionais básicos como saúde, educação, segurança, trabalho e a oportunidade de competição, para a população negra.

Identificou-se na sequência, que na sociedade brasileira, existe uma divisão de povos, por conta de hierarquias estabelecidas historicamente, que, no entanto, contribuem para o avanço das desigualdades sociais. Estas desigualdades, tem como principal fundamento a falta de observância quanto ao tratamento diferenciado que é direcionado aos indivíduos, principalmente os negros, de acordo com a classe a que os mesmos pertencem, o que denota um flagrante descumprimento ao preceito fundamental da igualdade formal.

No entanto, de acordo com o estudo realizado, conclui-se que o princípio da igualdade proíbe sobremaneira que haja tratamento desuniforme às pessoas, e mesmo diante desta máxima constitucional, existem normas legais que discriminam pessoas que se inserem em certas situações, e que por conta disso vem a serem acolhidas por regimes também distintos. Por isso que, verifica-se que, alguns indivíduos possuem determinados direitos e obrigações, ao passo que outras não.

A partir de uma breve regressão evolutiva ao princípio da igualdade no Estado Liberal, em que era reduzida a sua concepção estritamente formal e técnica, ou seja estritamente aos limites da ordem jurídica, pôde-se concluir que com o Estado Democrático de Direito, não mais é possível compreender a igualdade somente em

sua concepção formal, pois muito embora haja previsão legal acerca da igualdade de tratamento que deve ser dispensado à todos, muitos indivíduos se veem apartados do sistema, impedindo-os que tenham o acesso às mesmas oportunidades, tanto social, econômica como política.

Portanto, conclui-se que o princípio da igualdade é a pedra angular do sistema constitucional moderno e sua efetividade deve ser perseguida pelo Estado para que todos os indivíduos sejam tratados com igualdade de fato, a fim de permitir um maior equilíbrio que permita a redução das desigualdades sociais. Verificou-se que a igualdade material ou substancial confere o acesso, o nivelamento as oportunidades de acesso às diversas posições sociais, garantindo o tratamento uniforme à todas as pessoas de maneira que seja alcançada uma igualdade concreta para os seres humanos.

Assim, a partir da concepção de que para se construir uma sociedade justa, é imperioso uma igualdade de oportunidade, em que todos possam usufruir dos benefícios que advém desta sociedade tida como justa. Para isso, é necessário a elaboração de políticas públicas capazes de assegurar a justa oportunidade aos menos favorecidos socialmente, estruturando assim tal sociedade. Para tanto, requer-se uma postura ativa tanto do Estado, como também da sociedade como um todo.

E neste sentido, e na sequência, concluiu-se que ao Estado cabe tutelar efetivamente os direitos fundamentais, devendo respeitar assim, os precedentes administrativos e judiciais conferidos em favor dos cidadãos, como forma de assegurar-lhes uma proteção igualitária. Assim, identificou-se, que o princípio da igualdade tem caráter mandatório que força a Administração Pública a tratar com igualdade todos os cidadãos em qualquer situação, inclusive nas circunstâncias que não envolvem a tutela de direitos sociais.

Por conseguinte, observou-se que a população negra carece de proteção constitucional em termos de igualdade de fato, visto que em sua concepção formal, se mostra insuficiente, a fim de combater as desigualdades que se perpetuam entre os membros pertencentes aos grupos vulneráveis e os demais indivíduos. Por isto, é que, dentro da lógica constitucional do direito administrativo social, de atender ao interesse público, é que a Administração Pública tem o dever de criar espaços de proteção da igualdade.

Devido a este dever que carrega a Administração Pública, é que na sequência concluiu-se que a participação da comunidade é fundamental para a compreensão e

a legitimação do direito fundamental à igualdade, principalmente a retratada neste estudo, a racial, em que a finalidade é a concretude dos preceitos do Estado Democrático de Direito, em que a soberania popular é fundamental. Quer dizer, quando se trata de Estado Democrático de Direito, este tem como pressuposto a participação e o controle, pois nele intenta-se a materialização da igualdade. Portanto, essa intenção material inerente à própria democracia, tem por objetivo promover condições concretas de liberdade e desenvolvimento da personalidade, as quais fornecem condição decisiva para a realização da justiça social.

Ou seja, reconhece-se que, quanto maior a participação da sociedade com os órgãos instituídos construindo a política pública para atingir a demanda social, menor deverá ser o controle sob alguns aspectos da política pública, especialmente relacionando-se ao seu conteúdo. Estas políticas públicas são desenvolvidas pelo próprio cidadão, em que quando a comunidade passa a ser Estado e sociedade civil, a política assume outros contornos e passa a compartilhar intenção no espaço estatal. Assim, conclui-se que uma sociedade mais democrática, com mecanismos de maior participação, é uma sociedade em que a política pública conterà de maneira mais fiel a força decisória da sociedade.

Desta forma, o povo que participa, ativamente na sociedade, possui condições efetivas de verificar os atos dos governos de maneira mais próxima, ou seja, a própria Constituição por ter função de norma fundamental prevê mecanismos de fiscalização dos atos público, em que também propicia a criação de ambientes de participação e deliberação pública. Portanto, a conclusão a que se chega é que os discursos da sociedade civil se legitimam e se transformam em questões de interesse geral no contexto da esfera pública.

Desta forma, conclui-se que a participação da população negra nas tomadas de decisões na esfera pública se mostra de fundamental importância e portanto, cabe à Administração Pública propiciar a abertura de espaços de representação, por meio da criação de conselhos municipais para a promoção da igualdade racial.

Adiante, verificou-se também, que as políticas públicas são fundamentais como ferramentas para o enfrentamento e o atendimento de demandas sociais, que se alteram a depender do contexto em que se inserem. Elas são a própria existência dos direitos sociais, em que exigem do Estado uma ação positiva, no sentido de formular e irradiar políticas públicas que possibilitem a promoção do Estado de bem-estar social. Sobre isso, se criou um debate sobre o dever estatal e o dever da sociedade

civil em garantir os direitos sociais, ou seja, o dever de formular e concretizar políticas públicas sociais, haja vista que elas são o meio em que os cidadãos atuam sobre si mesmo.

As políticas refletidas neste contexto, tem a função de ligar e de complementar espaços normativos, buscando se concretizar a partir de objetivos determinados e por esta razão, não se encontram especificadas no dispositivo constitucional. Porém, o que se conclui, é as políticas públicas não dependem de qualquer classificação que a defina, pois a partir da leitura da Constituição, denota-se a clara visão de que são consideradas ferramentas que surgem no sentido de realizar os direitos sociais. É partir do entrelaçamento entre a operacionalização do Estado com a demandas sociais, problemas, que consubstanciam as políticas públicas de fato.

Assim, identificado o problema, este pode gerar uma política pública, passível de ser implementada. Neste contexto, demonstra-se a necessidade da criação de uma agenda, que como pressuposto compreender o que precisa ser feito para modificar ou corrigir o problema encontrado. Conclui-se que a questão racial é um dos problemas sociais que carecem de políticas públicas e mesmo diante deste contexto, verifica-se a que uma agenda governamental é insuficiente para albergar a temática racial, visto que a transitoriedade de governo, por vezes restringe ou até mesmo bloqueiam certas questões, como é o caso a racial.

Neste ponto, chama-se a atenção para a importância e urgência de se criar uma agenda política de Estado, específica para a população negra, para o enfrentamento ao racismo, ou seja, uma agenda comprometida com a garantia da igualdade racial e de gênero e de reconhecimento da diferença, em consequência, assegurando os direitos humanos e fundamentais.

Posteriormente, através da abordagem conceitual, constatou-se que o racismo na sociedade brasileira é estrutural, uma vez que consubstanciado no discurso histórico, tem início desde sua formação, em que a população negra escravizada esteve sob o domínio de uma hegemonia branca. Desta forma, foi possível verificar que a população negra sempre se fez presente na estrutura da sociedade brasileira, mas que, contudo, sempre figurou como indivíduo estranho e incomodativo no âmbito das relações sociais, pois não compartilhavam das mesmas identidades culturais, religiosas entre outras, em comparação à das outras culturas dos indivíduos não negros.

De igual forma, oportunizou-se concluir que, muito embora a biologia não mais sirva como embasamento para classificação de raças humanas, a sua terminologia é utilizada para inferiorizar um determinado grupo, que perpassa pela utilização do racismo enquanto recurso intelectual, ideológico e científico, o que também acaba por excluir aqueles que são diferentes. Aponta-se que o racismo é um sistema que contribui para as desigualdades de oportunidades, em que através das estatísticas, resta comprovado que a desigualdade entre os negros tem larga escala, tanto na educação, como na saúde pública, no emprego, na renda, na moradia, entre outros.

Ainda, pode-se destacar que o racismo é decorrente da própria estrutura social, política e econômica, que no Brasil, são atravessadas pela raça. Portanto, o racismo é elemento central das desigualdades que se tem presente na sociedade brasileira e que sobremaneira, reflete na dificuldade da população negra de ascender nos diversos espaços sociais, pois é fato, que as oportunidades não são as mesmas, para os negros e os não negros.

Desta forma, observou-se que o racismo é uma forma sistemática de discriminação, que tem a raça como fundamento, e que se manifesta por meio de práticas conscientes ou inconscientes que culminam em desvantagens ou privilégios para os indivíduos, a depender do grupo racial ao qual pertençam.

Agir com discriminação pressupõe preferir uns em detrimento de outros, em que, geralmente acabam refletindo na forma de vida das pessoas, tendo como consequência a exclusão automática daquele indivíduo. Esta exclusão acaba por criar uma barreira, impedindo que certos indivíduos se insiram nos mais diversos segmentos da sociedade. Revelou-se que a discriminação por conta da cor da pele, inerente à população negra, distancia a população negra da ascensão num contexto social digno, pois sobre eles, ainda vigoram os efeitos do processo da escravidão.

Aponta-se que, por conta deste estigma, a população negra é vítima da própria sociedade em que é discriminado por sua cor ou por seu estereótipo, resultando no reconhecimento da população negra como indivíduo pernicioso para a sociedade, em que fatalmente são considerados criminosos, somente pelo fato de ser negro. Ou seja, não é a lei que criminaliza a população negra, mas sim a sua própria cor da pele. Estas evidências contribuem para o aumento da marginalização da população negra, que sem qualquer ou pouca guarida social, acaba por viver em condições indignas.

Também se confirma neste estudo que o preconceito é uma das formas de ocorrência da discriminação, que está relacionada ao comportamento, ou seja,

peças que não pertencem a determinado grupo tem aversão a peças que são desiguais em alguns aspectos. São crença que levam em conta as qualidades morais, intelectuais, físicas, psicológicas ou estéticas de uma pessoa.

Considera-se que decorrem destas práticas discriminatórias, as desvantagens direcionadas a um determinado grupo social, com destaque no presente trabalho aos negros, em que violam o princípio fundamental de tratar todos com igualdade, base do Estado Democrático de Direito, pois justamente tal princípio tem proteção e confere compromisso a ser perseguido pelo Estado, para impedir que haja diferenças que acarretem vantagens ou desvantagens.

Contribui não somente para fomentar um sintoma social negativo, mas também vai de encontro as prerrogativas da dignidade da pessoa humana, pois aquele que é discriminado, se sente incapaz de participar da vida ativa da sociedade, sofrendo efeito psicológico danoso, fazendo com que a própria pessoa que é discriminada se sinta menos carecedor de direitos do que aqueles que pertencem à grupos socialmente hegemônicos. Pode-se concluir assim, que a discriminação é algo condenável, tanto pelo aspecto moral, quanto pelo legal, o que gera ódio, impedindo o desenvolvimento adequado do ser humano.

Além disso, os efeitos da discriminação da população negra, vão muito além do psicológico, fenômeno este que contribui massivamente para o aumento dos índices de desigualdade no Brasil. Disto decorre, que a população negra é a que ocupa as piores condições sociais existentes no país. Esta constatação, demonstra que no país, apesar da aparente convivência harmônica entre brancos e negros, as ideologias raciais ainda são uma característica muito forte, imersas em práticas sociais que sustentam a desigualdade racial.

Desta forma, impende afirmar que, a população negra figurando no contexto da desigualdade fica à deriva do gozo dos direitos que, pela Constituição Federal de 1988, confere proteção a todos. Assim, a desigualdade não pode ser naturalizada e, portanto, é dever do Estado, frente aos compromissos traçados pelo poder constituinte, com a participação da sociedade civil, desestruturá-la, para redefinir os padrões de uma sociedade mais justa e democrática.

Destaca-se que as desvantagens sociais, políticas e econômicas colocam a população negra sob dominação de uma supremacia rica e branca. Confirma-se desta forma, que a pobreza e a exclusão social têm cor no Brasil e que o público-alvo são os negros, o que culmina com o mito da democracia racial. É uma cultura de exclusão

que deve ser combatida para uma concreta democratização das sociedades, o que resulta numa redefinição da política e das relações de poder.

Neste sentido, conclui-se assim, que além de necessário, também é urgente a implementação de políticas públicas que combatam a desigualdade racial, e que garantam à população negra a participação da sociedade. Por esta razão é que, adiante foram feitas análises acerca dos programas e políticas públicas para o combate do racismo estrutural.

Verificou-se através deste estudo que, o princípio da igualdade não pode ser visto somente em seu aspecto formal, o que conforme já analisado, acaba fomentando as desigualdades sociais. Desta forma, reconhece-se que a igualdade racial, não faz parte do contexto social brasileiro, razão pela qual, o texto constitucional propõe que esta deve ser a meta e objetivo da ação do Estado e da sociedade. Ou seja, exige-se uma ação positiva do Poder Público.

Portanto, a igualdade vai muito além do espectro formal, mesmo que prevista constitucionalmente, a sua efetivação resta comprometida. Por conta disso, é que outros dispositivos legais foram recepcionados no ordenamento jurídico, a fim de reprimir práticas discriminatórias contra a população negra.

Adiante, verificou-se que a partir dos anos 2000, as políticas de igualdade racial, intensificaram-se, recebendo enfoque nos debates político-sociais, as quais tem por objetivo o enfrentamento ao racismo. Porém, mesmo diante de normas de direitos que visam combater o racismo, o preconceito e a discriminação, e até mesmo das normas definidoras de direitos e garantias fundamentais, percebe-se uma insuficiência de ações que de fato promovam igualdade, mantendo o direito de igualdade como um princípio meramente formal.

Conclui-se que é necessário romper as barreiras da epistemologia e construir uma nova racionalidade, impondo o reconhecimento de novos saberes, que tenham como comprometimento a emancipação social da população negra, com origem nos valores e práticas dos movimentos sociais. Portanto, conclui-se que, para uma efetiva transformação social, é necessário criar espaços de participação que complemente os já institucionalizados pela democracia representativa e que possam responder às necessidades sociais de acordo com sua própria realidade.

Verificou-se, que as políticas sociais vêm sendo implementadas desde a Constituição Federal promulgada em 1988, a qual consagrou o princípio da dignidade humana, ampliando o conceito de cidadania e reorganizando o espaço público para

uma política de democracia descentralizadora e participativa nos três níveis de governo – federal, estadual e municipal.

Assim, dentre os espaços de participação democrática, destacou-se os Conselhos Municipais, que são verdadeiros mecanismos de diálogo entre a sociedade civil e o Estado. Assim, os Conselhos Municipais de Promoção de Igualdade Racial são órgãos de participação e de controle social nas políticas públicas de enfrentamento ao racismo estrutural, no âmbito da democracia deliberativa. Observou-se atualmente, que a principal forma de garantir à população negra os direitos fundamentais sociais, acesso aos bens, serviços e riquezas da sociedade, é por meio de políticas públicas, que promovam a igualdade racial.

É no âmbito dos conselhos municipais que se expressam diferentes ideias e opiniões sobre questões de interesse público, em que são abertos possíveis debates, identificam-se os problemas, buscando possíveis soluções. O nível local é o caminho mais próximo, daqueles de outros níveis de governo, o que impulsiona maior participação. É no âmbito local que se percebe vínculos mais estreitos, os quais podem gerar resultados benéficos em termos de participação e sentimento de pertença. É onde se verifica o indivíduo no centro do debate e com esta participação ativa, contribuem para o direcionamento das políticas públicas, fortalecendo o combate ao racismo em âmbito local.

Dada a importância deste ente municipal, é que buscou-se caracterizar o dever da Administração Pública em criar os Conselhos Municipais de Promoção da Igualdade Racial, diante dos compromissos constitucionais e do direito administrativo social. Concluiu-se que neste espaço em que se verifica a participação da população negra, processam-se demandas de cunho racial de modo a torná-las políticas públicas que orientam as ações governamentais no enfrentamento o racismo estrutural.

O Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial se apresenta como um importante aliado da população negra do município, que não apenas contesta as condições de desvantagens econômica, social e política que os grupos de poder lhe impõem, mas também lutam em torno desta questão, passando a apresentar uma série de propostas que podem representar, concretamente, um passo fundamental para a plena igualdade entre os cidadãos.

Através da experiência do Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial de Santa Cruz do Sul – COMPIR, pôde-se concluir que é o mecanismo em que de fato as políticas públicas são promovidas, pois há um comprometimento do governo local

com este órgão, que cooperam entre si, criando oportunidades e implementando uma série de políticas públicas de combate ao racismo estrutural.

Demonstrou-se que o referido conselho tem como objetivo combater o racismo, o preconceito e a discriminação e reduzir as desigualdades raciais, inclusive o aspecto econômico e financeiro social, político e cultural, ampliando o processo de controle social sobre estas políticas públicas. Possuem competências amplas, de caráter propositivo, fiscalizador, orientador na luta por direitos à igualdade de raça para a população negra. O Conselho conta com a representação do Poder Executivo e com a representação de entidades não governamentais de âmbito local de atendimento e fortalecimento aos direitos à igualdade racial. Estes representantes conselheiros, não recebem qualquer remuneração, tendo em vista compor um espaço que busca o atendimento do interesse público e portanto, considerado como serviço público.

Portanto, o Conselho Municipal de Promoção de Igualdade Racial tem propicia a instrumentalidade e materialização da participação popular aliada a representação do poder político com os diferentes grupos representantes da sociedade civil e também tem a responsabilidade de formular, promover, controlar e orientar a execução de políticas públicas de proteção dos direitos da população negra, eliminando discriminações e visando a inserção na vida socioeconômica, política e cultural.

Prova de que o Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial efetivamente constitui espaço em que as demandas sociais para a população negra se convertem em políticas públicas, foi a aprovação da Lei nº 8.181/2019, que instituiu a reserva de 20% de vagas para negros (pretos e pardos) para o concurso público local. A aprovação da referida lei, foi uma demanda proposta pelo Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial, perante à Câmara dos Vereadores local e que foi levada a sanção pelo Chefe do Executivo.

Cabe à Administração Pública a tutela efetiva do direito à igualdade, devendo assegurar as condições de participação da população negra nos espaços de representação e participação popular. É dever constitucional o enfrentamento da discriminação racial, e por esta razão, devem ser estruturadas políticas públicas que cumpram com esta finalidade.

Desta forma, a partir dos pressupostos do direito administrativo social, tais como como a tutela efetiva da igualdade e dos direitos fundamentais sociais e abertura democrática à participação e controle social, é possível afirmar que existe um dever

poder da Administração Pública Municipal, de criar os Conselhos Municipais de Promoção de Igualdade Racial como forma de enfrentamento do racismo estrutural a partir da promoção de políticas públicas e dos compromissos firmados com a Constituição Federal de 1988.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. *Teoria geral dos direitos fundamentais*. 2 ed. São Paulo: editora Malheiros, 2008.

ALBUQUERQUE, Martim. *Da Igualdade - Introdução e Jurisprudência*. Coimbra: Livraria Almedina, 1993.

ALMEIDA, Sílvio Luiz de. *Racismo estrutural*. São Paulo: Pólen, 2019.

ALVES, Aline Santana. A constitucionalização tributária como ação afirmativa. In:

ARRETCHE, Marta (Org.). *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. 1, ed. São Paulo: Editora Unesp, pp. 61 a 87, 2015.

ATCHABAHIAN, Sérgio. *Princípio da Igualdade e Ações Afirmativas*. 2. Ed. São Paulo: RCS Editora, 2006.

AUGSTEIN, Hannah Franziska (Ed.). *Race. The Origins of an Idea, 1760-1850*. Bristol: Thoemmes Press, 1996.

BALKIN, Jack. M. The constitution of status. *Yale Law Journal*, v.106, n. 6, 1996, p. 2321-2330.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. A política das Políticas Públicas. Rio de Janeiro: Elsevier; Washington/DC: BID, 2006. Relatório Anual)

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. O conteúdo do regime jurídico-administrativo e seu valor metodológico. *Revista de Direito Público*, n. 2, p. 44-61, São Paulo: RT, out./dez. 1967.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. 4 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2019.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 29ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 29ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Discricionariedade e controle jurisdicional*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

BARCELLOS, Ana Paula de. Neoconstitucionalismo, Direitos fundamentais e controle das políticas públicas. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 240, p. 83-105, abr. 2005. DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/rda.v240.2005.43620>. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43620>. Acesso em: 18 out. 2021.

BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. *Revista de direito do Estado*, v. 3, pp. 1-50, 2008.

BARCELLOS, Ana Paula de. *Direitos fundamentais: orçamento e “reserva do possível”*. 2. ed. rev. ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, pp.101–102, 2010.

BARROSO, Luis Roberto; OSÓRIO, Aline Rezende Peres. Sabe com quem está falando?: Algumas notas sobre o princípio da igualdade no Brasil contemporâneo. Seminário em Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política–SELA, organizado pela Yale Law School. Rio de Janeiro, p. 11-14, 2015. Disponível em: https://luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2017/09/SELA_Yale_palestra_igualdade_versao_fina.pdf. Acesso em: 2 nov. 2021.

BEBER, Augusto Carlos de Menezes; BITENCOURT, Caroline Muller. A participação popular por meio dos conselhos municipais: a qualidade da tomada de decisão em políticas públicas a partir da teoria da democracia deliberativa. In: I Seminário Nacional Tutelas à Efetivação de Direitos Indisponíveis, 2016, Porto Alegre. Anais do I Seminário Nacional Tutelas à Efetivação de Direitos Indisponíveis. Porto Alegre: Fundação Escola Superior do Ministério Público, 2015. p. 512-537.

BENTO, Maria Aparecida Silva. Racismo no trabalho: o movimento sindical e o Estado. *Tirando a máscara: ensaios sobre o racismo no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, pp. 325-342, 2000.

BERCOVICI, Gilberto O Estado desenvolvimentista e seus impasses: uma análise do caso brasileiro. *Boletim de Ciências Econômicas*. Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, pp. 149-180, 2004.

BERSANI, Humberto. Aportes teóricos e reflexões sobre o racismo estrutural no Brasil. *Revista Extraprensa*, v. 11, n. 2, p. 175-196, 2018.

BERTULIO, Dora Lucia de Lima, et al. *Direito e relações raciais: uma introdução crítica ao racismo*. 1989.

BEVILÁQUA, Maritana Mello. O direito fundamental à efetiva tutela administrativa: uma proposta de releitura dos atos de improbidade administrativa na descontinuidade das políticas públicas. 2020. 150 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado) – Universidade de Santa Cruz do sul, Santa Cruz do Sul, 2020

BINENBOJM, Gustavo. O sentido da vinculação administrativa à juridicidade no direito brasileiro. In: *Direito administrativo e seus novos paradigmas*. ARAGÃO, Alexandre Santos de; NETO, Floriano de Azevedo Marques. (Coord). Belo Horizonte: fórum, 2012.

BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. O controle social na construção da legitimidade democrática: os ventos da mudança e a retórica do poder do povo. *Revista Interesse Público*. Belo Horizonte, ano 21, n. 118, p. 109-134, nov./dez. 2019. Disponível em:

<<https://bdjur.tjdft.jus.br/xmlui/bitstream/handle/tjdft/45267/O%20controle%20social.pdf?sequence=4>>. Acesso em: 15 maio 2021.

BITENCOURT, Caroline Müller. RECK, Janriê Rodrigues. O controle social de Políticas públicas: construindo relações entre política pública, participação, controle social e os argumentos que os interligam como mesmo processo de decisão. In: LEAL, Rogério Gesta. SANTOS, Rafael Padilha dos. DEMARCHI, Clovis (Orgs.). *Estado, Mercado e Sociedade: perspectivas e prospectivas*. Itajaí: UNIVALI, 2017, pp. 277-298. E-book.

BITENCOURT, Caroline Müller. Controle da transparência na contratação pública no Brasil – o acesso à informação como forma de viabilizar o controle social da Administração Pública. *Revista do Direito*, Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 49, p. 96-115, set. 2016. ISSN 1982- 9957. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/7892>>. Acesso em: 16 maio 2021. doi:<http://dx.doi.org/10.17058/rdunisc.v2i49.7892>.

BITENCOURT, Caroline Muller. RECK, Janrie Rodrigues. Controle da transparência na contratação pública no Brasil – o acesso à informação como forma de viabilizar o controle social da Administração Pública. *Revista do Direito*, Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 49, p. 96-115, set. 2016. ISSN 1982-9957. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/7892>>. Acesso em: 08 out. 2016. doi:<http://dx.doi.org/10.17058/rdunisc.v2i49.7892>.

BOBBIO, Norberto. *Igualdade e liberdade*. Rio de Janeiro: Ediouro, 1996.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Tradução Carmen C. Varrialle *et al.* 4. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Sobre os fundamentos dos direitos do homem. Rio de Janeiro: Campus, p. 21. 1992.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito Constitucional*. 12 ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

BONAVIDES, Paulo. *Do Estado social ao Estado Liberal*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BORJA, Jordi. *A Participação Cidadina*. Trad. Regina Sílvia Pacheco. Espaço e Debates, n. 24, 1988.

BORGES, Alice Gonzalez. Supremacia do interesse público: desconstrução ou reconstrução. *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, v. 1, n. 15, p. 1-23, 2007.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 6 out. 2021.

BRASIL. Guia de orientação para a criação e implementação de Órgãos, Conselhos e Planos de Promoção da Igualdade Racial / elaboração de Helyzabeth Kelen Tavares Campos – Documento eletrônico – Brasília: Ministério dos Direitos Humanos, 2018, 103 p. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/centrais-de-conteudo/consultorias/seppir/Guia_de_criacao_de_orgao__cosnelhos_e_planos_de_promocao_da_igualdade_racial.pdf. Acesso em: 7 out. 2021.

BRASIL, 2019. Agência Brasil. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2019-11/negros-sao-maioria-entre-desocupados-e-trabalhadores-informais-no-pais>>. Acesso em: 10 ago. 2021.

BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Medida cautelar em Ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 186-02/DF. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF186RL.pdf>>. Acesso em: 14 ago. 2021.

BRASIL. IBGE. Desigualdades sociais por cor ou raça no Brasil. Brasília, DF, 2019. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101681_informativo.pdf>. Acesso em: 11 ago.2021.

BRASIL. Ministério da Cultura. Conferência Mundial contra Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata 3ª. Declaração de Durban e plano de ação. Brasília: Fundação Cultural Palmares - Ministério da Cultura, 2001.

BRASIL. Senado Federal. Relatório final da comissão parlamentar de inquérito do assassinato de jovens. Brasília, DF. 2015. Disponível em:

BRASIL. Lei nº 7.716/89, de 5 de janeiro de 1989. Define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor. Brasília, 1989. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7716.htm>. Acessado em: 29 jun. 2020.

BRASIL. Cidade-Brasil. Disponível em: <https://www.cidade-brasil.com.br/municipio-santa-cruz-do-sul.html>. Acesso em: 8 out. 2021.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Democracia republicana e participativa. Novos estudos CEBRAP, São Paulo, v. 71, p. 77-91, mar. 2005.

BRITTO, Carlos Ayres. Distinção entre “Controle Social do Poder” e “Participação Popular”. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 189, p. 114-122, jul./set. 1992.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In:

BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, pp. 1-50.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, 34, n. 133, p. 89-98, jan./mar. 1997. Disponível em:

<<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198/r133-10.PDF?sequence=4&isAllowed=y>>. Acesso em: 10 maio 2021.

CHALHOUB, Sidney. *Visões da liberdade: uma história das últimas décadas da escravidão na Corte*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

CAMPOS, Francisco. *Direito Constitucional*. Vol. II. Rio de Janeiro: editora Freitas Bastos, 1956.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 4. Ed. Coimbra: Almedina, 1997.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa anotada*. V. 1, 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais; 4 ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: ARRETCHE, Marta; HOCHMAN, Gilberto; MARQUES, Eduardo (Orgs.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: editora Fiocruz, 2007. p. 87-122.

COMPARATO, Fábio Konder. Igualdade, desigualdades. *Revista trimestral de direito público*, n.1, p. 69-78. São Paulo: Editora Malheiros 1993.

CAMPOS, Luiz Augusto. Racismo em três dimensões: uma abordagem realista-crítica. *Revista brasileira de ciências sociais*, v. 32, n. 95, pp. 1 – 19, 2017.

CONSENZA, L. Z. C. *A importância da participação popular através dos conselhos municipais*. 2015. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/a-importancia-da-participacao-popular-atraves-dos-conselhos-municipais-na-formulacao-e-aplicacao-de-politicas-publicas-no-ambito-local/> Acesso em 17/06/2020

CARVALHO, Juvenilda.; *et al.* Conselhos municipais: sua contribuição para o desenvolvimento local. *Anais do Enanpad*, v. 23, 1999. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Bernadete-Bittencourt/publication/266288331_CONSELHOS_MUNICIPAIS_SUA_CONTRIBUICAO_PARA_O_DESENVOLVIMENTO_LOCAL_Autores/links/574c8ade08ae82d2c6bc3815/CONSELHOS-MUNICIPAIS-SUA-CONTRIBUICAO-PARA-O-DESENVOLVIMENTO-LOCAL-Autores.pdf. Acesso em 4 out. 2021.

CARVALHO, Osvaldo Ferreira. As políticas públicas como concretização dos direitos sociais. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 6, n. 33, p. 773-794, set./dez. 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/rinc.v6i3.59730>. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/59730>. Acesso em: 19 out. 2021.

COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, 2004.

CRUZ, Luis Felipe Ferreira Mendonça. *Ações afirmativas e o princípio da igualdade*. 2011. 127 f. Dissertação (Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – Mestrado). Universidade de São Paulo, 2011.

DE ALMEIDA VILELA, Maria Diogenilda. *Legislação que disciplina os conselhos de políticas públicas*. Brasília: Câmara dos Deputados, mar. 2005. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema6/2005_740.pdf>. Acesso em: 06 nov. 2021.

DELEON, Peter. The historical roots of the field. In: MORAN, Michael.; REIN, Martin.; GOODIN, Robert (Orgs.). *The Oxford handbook of public policy*. New York: Oxford University Press, pp. 40-57, 2006.

DERANI, Cristiane. Política Pública e a norma política. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.) *Políticas Públicas*. Reflexões sobre o conceito jurídico. Saraiva: São Paulo, pp. 131-133, 2006.

DI GIOVANNI, Geraldo. *As estruturas elementares das políticas públicas*. Campinas: NEPP/Unicamp, 2009.

DOWBOR, L. *Política Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Local*. Disponível em: <http://dowbor.org/>. Acesso em: 09 ago. 2009.

DOWBOR, Ladislau. *A reprodução social*. Petrópolis: Vozes, 2003. v. 3.

FARIA, Josiane P; BOFF, Salete O. Conflitos sociais: igualdade e solidariedade para reconciliação social, 2011, 47). Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/2185/1731>>. Acesso em: 11 maio 2021.

FERNANDES, Florestan. Cor e estrutura social em mudança. In: BASTIDE, Roger. *Relações raciais entre negros e brancos no Brasil*. São Paulo, Unesco/Anhembi, pp. 17-122, 1955.

FERNANDES, Florestan. *O negro no mundo dos brancos*. 2. ed. São Paulo: Global, 2007.

FERRARI, R. M. M. N. Participação Democrática: Audiências Públicas. In: GRAU, E. R.; CUNHA, S. S. da (Orgs.). *Estudos de Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2003.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Constituição brasileira: Modelo de Estado, Estado democrático de direito, objetivos e limites jurídicos. In: *Parcerias Estratégicas*, v.1, nº4, pp. 38-51, 1997.

FERREIRA, Gustavo Assed. A legitimidade do Estado e a supremacia do interesse público sobre o interesse particular. In: MARRARA, Thiago (Org.). *Princípios de Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2012.

FONSECA, Alberico Santos. Crime de racismo e antissemitismo. Revista Jurídica Faculdade Paraibana-FAP: 24, 2004. Disponível em: <http://www.fap-pb.edu.br/instituto/arquivos/revista_juridica_2015_artigo2.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2021.

FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça numa era “pós-socialista”. Cadernos de Campo (São Paulo 1991), v. 15, n. 14-15, p. 231-239, 2006.

FREITAS, Juarez. As políticas públicas e o direito fundamental à boa administração. Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC, Fortaleza, v. 35, n. 1, p. 195- 2017, jan./jun. 2015b. Disponível em: <http://www.periodicos.ufc.br/nomos/article/view/2079/1555>. Acesso em: 18 out. 2021.

GABARDO, Emerson. O jardim e a praça para além do bem e do mal - uma antítese ao critério de subsidiariedade como determinante dos fins do Estado social. 2009. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009. Disponível em: https://www.acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/19053/TESE_Emerson_Gabardo_?sequence=1. Acesso em: 15 out. 2021.

GABARDO, Emerson. O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado como fundamento do Direito Administrativo Social. *Revista de Investigações Constitucionais*, v. 4, n. 2, p. 95-130, 2017.

GOHN, M. da G. Os conselhos municipais e a gestão urbana. In: SANTOS JÚNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. (Orgs.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

GOHN, Maria. *O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias*. São Paulo: Cortez, 2008.

GOHN, Maria. *Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica*. 4. ed. v. 32. São Paulo: Cortez, 2011.

GOMES, Joaquim Benedito Barbosa; SILVA, Fernanda Duarte Lopes da. As ações afirmativas e os processos de promoção da igualdade efetiva. *Cadernos do CEJ*, v. 24, p. 86-123, 2001.

GOMES, Joaquim Benedito Barbosa. O Debate constitucional sobre as ações afirmativas. IN: SANTOS, E. Dos; LOBATO, F. (Orgs.): *Ações afirmativas: políticas públicas contra as desigualdades raciais*. Rio de Janeiro: DP&A, pp. 15-58, 2003.

GOMES, Marcus Vinícius Peinado; ALVES, Mário Aquino. Como se cria um Ministério? O processo de cooptação como mecanismo de distensão na relação entre movimentos sociais e Estado. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, n. 51, v. 3, p.388-406, maio/jun. 2017.

GORENDER, Jacob. *O escravismo colonial*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010.

GÓMEZ, María Isabel Garrido. *Derechos fundamentales y Estado social y democrático de Derecho*. Madrid: Editorial Dilex, p. 95-96, 2007.

GORCZEVSKI, Clóvis; REIS, Jorge Renato (Org). *Direitos fundamentais sociais como paradigmas de uma sociedade fraterna*. Santa Cruz do Sul: Editora IPR, 2008.

GORCZEVSKI, Clovis; MARTIN, Nuria Belloso. *A necessária revisão do conceito de cidadania: movimentos sociais e novos protagonistas na esfera pública democrática*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2011. *E-book*

GORCZEVSKI, Clóvis. *Direitos humanos, educação e cidadania: conhecer, educar, praticar*. 2 ed. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2016.

GORCZEVSKI, Clovis; MARTIN, Nuria Belloso. *Cidadania, democracia e participação política* [recurso eletrônico]: os desafios do século XXI. 1. ed. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2018.

GUIMARÃES, Antônio Sérgio Alfredo. *Preconceito e discriminação: queixas de ofensas e tratamento desigual dos negros no Brasil*. São Paulo: Editora 34, 2009.

GUIMARÃES, Antônio Sérgio Alfredo. *Depois da democracia racial*. *Tempo social*, v. 18, p. 269-287, 2006. Disponível em:
<<https://www.scielo.br/j/ts/a/sRV5LdxyBwDyxfB5fdnvFVN/abstract/?lang=pt>>.
Acesso em: 28 set. 2021.

GUIMARAES, Antônio Sérgio Alfredo. *Racismo e antirracismo no Brasil*. São Paulo, Editora 34, 1999.

HABERMAS, J. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. v. 2.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade, volume II*. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HACHEM, Daniel Wunder. *A dupla noção jurídica de interesse público em Direito Administrativo*. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 11, n. 44, p. 59-110, abr./jun. 2011.

HACHEM, Daniel Wunder. *A noção constitucional de desenvolvimento para além do viés econômico—Reflexos sobre algumas tendências do Direito Público brasileiro*. *A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, v. 13, n. 53, p. 133-168, 2013. Disponível em:

<http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/126>. Acesso em 25 abr. 2021.

HACHEM, Daniel Wunder. Vinculação da Administração Pública aos precedentes administrativos e judiciais: mecanismo de tutela igualitária dos direitos sociais. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, v. 15, n. 59, p. 63-91, 2015.

HACHEM, Daniel Wunder. O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado como fundamento do Direito Administrativo Social. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 4, n. 2, p. 95-130, maio/agosto. 2017. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/53437>>. Acesso em: 06 maio 2021.

HASENBALG, Carlos, VALLE SILVA, Nelson do e LIMA, Marcia. *Cor e Estratificação Social*. Rio de Janeiro, Contra Capa, 1999.

HELLMANN, Deborah. *When is discrimination wrong?* Cambridge: Harvard University Press, p. 13, 2011.

HENRIQUES, Ricardo. Desigualdade Racial no Brasil: Evolução das Condições de Vida na Década de 90. Texto para Discussão, nº 807. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2016/06/08/veja-a-integra-do-relatorio-da-cpi-do-assassinato-de-jovens>>. Acesso em: 11 ago. 2021.

HÖFFE, Otfried. *Derecho Intercultura*. Trad: Rafael Sevilla, Barcelona: Gedisa, 2000.

IENSUE, Geziela. *Ações afirmativas, eficiência e justiça: análise da legitimidade a partir do desenvolvimento como liberdade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

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

JUSTEN FILHO, Marçal. Conceito de interesse público e a “personalização” do direito administrativo. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, n. 26, p. 127, 1999.

KINGDON, John. *Agends, Alternatives, and Public Policies*. Trad. Anna Cláudia N Capella. In: HOCHMAN, Gilberto, ARRETECH, Marta e MARQUES, Eduardo (Org.). Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, pp.165-169, 2007.

KRELL, Andreas J. *Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha: os (des) caminhos de um direito constitucional comparado*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2002.

LAFER, Celso. *A reconstrução dos Direitos Humanos*. São Paulo: Companhia das Letras, 1991.

LAHERA, Eugenio P. Política y políticas públicas. Santiago – Chile: CEPAL – NACIONES UNIDAS, Serie Políticas Sociales, 2004.

LAPORTA, Francisco Javier. El principio de igualdad: introducción a sua análisis. *Sistema Revista de Ciências Sociais*, v. 67, p. 34-38, 1985. Disponível em: <http://cv.uoc.edu/mat/03_001/Laporta1.htm>. Acesso em: 14 jul. 2021.

LEAL, Rogério Gesta. *Direitos sociais políticas públicas*. Desafios contemporâneos. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2001.

LEAL, Rogério Gesta. Estado, administração pública e sociedade – novos paradigmas. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

LEAL, R. G.; FONTANA, E. Algumas notas sobre a democracia deliberativa: da necessidade de aprimoramento dos níveis de consenso para a construção da deliberação efetiva. In: REIS, J. R. dos; *et al* (Org.). *As políticas públicas no constitucionalismo contemporâneo*. [Recurso eletrônico]. Tomo 3. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2011. Disponível em: <http://www.unisc.br/images/upload/com_editora_livro/e_bookt3.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2021.

LEAL, Camila Garcez. (Org.). *Enegrecendo o direito: questões raciais no Brasil*. Bahia: Mente Aberta, 2020.

LIMA, Márcia. Aspectos regionais do mercado de trabalho no Brasil". In: HASENBALG, Carlos; SILVA, Nelson do Valle e LIMA, Márcia. Cor e estratificação social. Rio de Janeiro, Contra Capa Livraria, pp. 159 – 183, 1999.

LÓPEZ, Laura Cecilia. O conceito de racismo institucional: aplicações no campo da saúde. *Interface-Comunicação, Saúde, Educação*, v. 16, São Paulo, p. 121-134, 2012.

LÜCHMANN, L. H. H. Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre. 2002. 226 p. Tese (Doutorado em Ciência Política) – IFCH, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.

MACHADO, Clever Alves; RODRIGUES, Adriana Pereira; PACHECO, Merley de Sousa. Orientações básicas para criação de conselhos municipais de promoção da igualdade racial. Ano I Vol. II Dez/94 - ISSN 0104 – 6802. Belo Horizonte: Série subsídios, 2010. Disponível em: http://conselhos.social.mg.gov.br/conepir/images/institucional/criacao_conselho.pdf. Acesso em 15 out. 2021

MBEMBE, Achille. *Críticas da razão negra*. Trad. Sebastião Nascimento. Paris: Éditions La Découverte. N-1 edições, 2018.

MARTÍNEZ, Gregório Peces-Barba. *Lecciones de Derechos Fundamentales*. Madrid: Dynkson, p. 76, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: RT, 1964.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MENEZES, Waléria. O preconceito racial e suas repercussões na instituição escola. Texto para discussão n.147/2002, Fundação Joaquim Nabuco. Disponível em: <www.fundaj.gov.br/tpd/147.html.> Acesso em: 15 jul. 2021.

MERLIN, Meigla Maria Araújo. O município e o federalismo: a participação na construção da democracia. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

MOREIRA, Adilson. *O que é discriminação?* Belo Horizonte: Letramento, 2017.

MOURA, Clóvis. *Dialética radical do Brasil negro*. 2. ed. São Paulo: Fundação Mauricio Grabois; Anita Garibaldi, 2014.

MUNANGA, Kabengele. Teoria social e relações raciais no Brasil contemporâneo. *Cadernos Penesb*, Niterói, n. 12, p. 169-203, 2010.

NASCIMENTO, Abdias. Teatro experimental do negro: trajetória e reflexões. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 18, n. 50, jan./mar. 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/B8K74xgQY56px6p5YQQP5Ff/?lang=pt> . Acesso em: 2 nov. 2021.

NOVAIS, Raquel Cristina Ribeiro. A razoabilidade e o exercício da Discricionariedade. In: CUNHA, Tatiana Mendes. *Estudos de direito administrado em homenagem ao professor Celso Antônio Bandeira de Mello*. São Paulo: Editora Max Limonad, 1996.

NOVAIS, Jorge Reis. *Contributo para uma teoria do Estado de Direito*. Coimbra: Almedida, 2006.

OHLWEILER, Leonel. A construção e implementação de políticas pública: desafios do Direito administrativo moderno. *Verba Juris*, ano 6, n. 6, jan./dez. 2007, p. 269-300. Disponível em: <https://silo.tips/download/a-construao-e-implementacao-de-politicaspublicas-desafios-do-direito-administrat>. Acesso em: 20 set. 2020.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Das políticas de governo à política de estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. *Educação & Sociedade*, v. 32, n. 115, pp. 323-337, 2011.

OLIVEIRA, Dennis. *Racismo Estrutural: uma perspectiva histórico-crítica*. São Paulo: Editora Dandara, 2021.

OSÓRIO, Fabio Medina. Supremacia do interesse público sobre o privado. *Revista de Direito Administrativo*, v. 220, p. 69-107, 2000.

OSÓRIO, Rafael Guerreiro. Desigualdade racial e mobilidade social no Brasil: um balanço das teorias. IN: THEODORO, Mário (Org.). *As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil 120 anos após a abolição*. Brasília: IPEA, pp. 65-96, 2008

PEREIRA, Rodolfo Viana. *Direito Constitucional democrática: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

PEREIRA, André Luís. *Mecanismos de promoção da igualdade racial em nível local: uma análise do processo de implementação das políticas de promoção da igualdade racial em Porto Alegre (2004-2014)*. 2016, 245 f. Tese (Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul- URGs) Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2016. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/155997>>. Acesso em: 24 jun. 2020.

PEREIRA, Alexandre Cardoso. *A discriminação racial nas relações de trabalho*. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2020.

PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique. *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*. 9. ed. Madrid: Tecnos, 2005.

PIERSON, Donald. *Branços e pretos na Bahia: estudo de contato racial*. 2. Ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1971.

RECK, Janriê Rodrigues. *Observação pragmático-sistêmica da personalização dos entes federativos e suas competências em políticas públicas*. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta. *Direitos sociais e políticas públicas. Desafios Contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2011.

REIS, Jorge Renato dos; MELO, Milena Petters. *Imigração e relações interculturais no contexto da globalização entre igualdade e diversidade, as novas fronteiras da democracia*. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta (Org.) *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. T. 9, Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2009.

REIS, Jorge Renato. *A concretização e a efetivação dos direitos fundamentais no direito privado*. In: *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. LEAL, Rogério Gesta; REIS, Jorge Renato. (Org.). Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2004.

RIBEIRO, Hércio. *Constituição, Participação e Políticas Públicas*. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Mantins Bertolin (org). *O Direito e as Políticas Públicas no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2013.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. *Ação afirmativa – o conteúdo democrático do princípio da igualdade jurídica*. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 33, n. 131, jul./set. pp. 283-295 1996. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/176462>. Acesso em: 2 nov. 2021.

RODRIGUEZ, Virgílio Ruiz. *Discriminación: negación de la persona*. Cidade do México: 2016.

ROIG, Maria José Añón (Coord.) *Lecciones de derechos sociales*. 2. ed. Valencia: Tirant lo blanch, 2004.

ROSA, Marizélia Preglow. Os direitos sociais como direitos fundamentais. *In: GORCZEVSKI, Clóvis; REIS, Jorge Renato. Direitos fundamentais sociais como paradigmas de uma sociedade fraterna: constitucionalismo contemporâneo*, Santa Cruz do Sul: Editora Instituto Padre Réus, pp. 193-234 2008.

ROSSO, Sadi Dal; OLIVEIRA, Djaci; SANTOS, Sales. Perfil dos gestores e gestoras de políticas de promoção da igualdade racial. *In: BRITO, Antônio José Rollas de (Org.). FIPIR: Encontro do Brasil com a promoção da igualdade racial*. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert, p. 9-20, 2007.

RUDIGER, Dorothee Susanne. (Org.) *Constitucionalismo social: o papel dos sindicatos e da jurisdição na realização dos direitos sociais em tempos de globalização*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2008.

SADDY, André. Elementos Essenciais Da Definição De Discricionariade Administrativa. *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito*. São Leopoldo, ano 7 v.2, p147-165, maio/agosto 2015a. DOI: 10.4013/rechtd.2015.72.05. Disponível em: <http://revistas.unisinos.br/index.php/RECHTD/article/view/rechtd.2015.72.05>. Acesso em 13 abr.2021.

SALGADO, S. R. da C. Experiências Municipais e desenvolvimento local. O novo município, economia e política local. *Revista Fundação SEADE*, v. 10, n. 3, s/p., 1996.

SANI, Giacomo. Participação política. *In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola H. & PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de Política*. Brasília: UNB, 1998.

SANSON, Alexandre. Os Grupos de Pressão e a Consecução de Políticas Públicas. *In: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins (org.). O Direito e as Políticas Públicas no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2013.

SANTA CRUZ DO SUL, Lei nº 8.181 de 24 de abril de 2019. Assegura aos candidatos(as) negros(as) 20% (vinte por cento) das vagas existentes para cada cargo individualmente, das que vierem a surgir ou que forem criadas no prazo de validade dos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos nos órgãos da Administração Direta e nas entidades da Administração Indireta do Município de Santa Cruz do Sul. Disponível em: <https://www.camarasantacruz.rs.gov.br/documento/lei-ordinaria-no-8181-24-04-2019-40490>. Acesso em 13 out. 2021.

SANTA CRUZ DO SUL, Lei nº 4701 de 19 de dezembro de 2005. Autoriza o Poder Executivo a criar o Conselho Municipal da Promoção da Igualdade Racial de Santa Cruz do Sul – COMPİR. Disponível em <https://www.camarasantacruz.rs.gov.br/documento/lei-ordinaria-no-4701-2005-19-12-2005-14622>. Acesso em: 13 out. 2021.

SANTA CRUZ DO SUL, Lei nº 7924 de 28 de março de 2018. Altera a redação de artigos da Lei nº 7.467, de 16 de dezembro de 2015 e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camarasantacruz.rs.gov.br/documento/lei-ordinaria-no-7924-28-03-2018-37563>. Acesso em: 10 out. 2021.

SANTA CRUZ DO SUL, Lei nº 7.467 de 16 de dezembro de 2015. Consolida a Lei que cria o Conselho Municipal e o Fundo Municipal da Promoção da Igualdade Racial de Santa Cruz do Sul – COMPIR, Disponível em: <https://www.camarasantacruz.rs.gov.br/documento/lei-ordinaria-no-7467-16-12-2015-32248>. Acesso em: 10 out. 2021.

SANTA CRUZ DO SUL, Lei, nº 8219 de 19 de junho de 2019. Altera a redação do artigo 5º da Lei nº 7.467, de 16 de dezembro de 2015. Disponível em: <https://www.camarasantacruz.rs.gov.br/documento/lei-ordinaria-no-8219-19-06-2019-40772>. Acesso em 10 out. 2021.

SANT'ANNA, Wânia; PAIXÃO, Marcelo. Desenvolvimento humano e população afrodescendente no Brasil: Uma questão de raça. *Proposta*, v. 73, p. 20-37, 1997. SANTANO, Ana Claudia (Coord.). *Estado, Direito e Políticas Públicas: Homenagem ao Professor Romeu Felipe Bacellar Filho*. Curitiba: Íthala, 2014. p. 217-243.

SANTOS JÚNIOR, O. A. dos; RIBEIRO, L. C. de Q.; AZEVEDO, S. Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. In: SANTOS JÚNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. (Orgs.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004. p. 21.

SANTOS, José Alcides Figueiredo. Efeitos de classe na desigualdade racial no Brasil. *Dados*, v. 48, p. 21-65, 2005.

SANTOS, Ricart César Coelho. *Financiamento da Saúde Pública no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

SANTOS, Renato Emerson dos. Ações afirmativas no combate ao racismo: uma análise da recente experiência brasileira de promoção de políticas públicas. *Quaestio Iuris*, v. 11, n. 03, p. 2101-2128, Rio de Janeiro, 2018.

SANTOS, Renato Emerson Nascimento dos. A questão racial e as políticas de promoção da igualdade em tempos de golpe: inflexão democrática, projetos de nação, políticas de reconhecimento e território. *Caderno Prudentino de Geografia*, v. 4, n. 42, p. 200-224, 2020. Disponível em: <<https://revista.fct.unesp.br/index.php/cpg/article/view/7877>>. Acesso em: 15 ago. 2021.

SARMENTO, Daniel. Direito constitucional e igualdade étnico-racial. In: PIOVESAN, Flávia; SOUZA, Douglas. *Ordem jurídica e igualdade étnico-racial*. Seppir, PUC-SP, pp. 1-10, 2006.

SARMENTO, Daniel. Supremacia do interesse público? As colisões entre direitos fundamentais e interesses da coletividade. In: *Direito administrativo e seus novos*

paradigmas. ARAGÃO, Alexandre Santos de; NETO, Floriano de Azevedo Marques. (Coord). Belo Horizonte: fórum, 2012.

SCHIER, Paulo Ricardo. Direitos Fundamentais, Cláusulas Pétreas e Democracia: campo de tensão. *Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais – UNIBRASIL*, Curitiba, n. 9, pp. 3 a 8, 2008.

SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. *Revista do Direito*, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, jan. 2019. ISSN 1982-9957. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/12688>>. Acesso em: 17 maio 2021. doi:<https://doi.org/10.17058/rdunisc.v3i56.12688>.

SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquema de análise, casos práticos*. 2 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SENA, Lucas. *Enegrecer as políticas públicas: um estudo do processo de institucionalização das políticas públicas desigualdade racial no Brasil*. 2018. 94 f. Monografia (Instituto de Ciência Política) Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

SEVERO, Julia dos Santos. *A naturalização das desigualdades e o racismo estrutural: dos direitos formais ao genocídio informal da população negra e as políticas públicas de enfrentamento*. 2019. 118 f. Monografia (Curso de Direito). Universidade de Santa Cruz do Sul, 2019. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11624/2644>>. Acesso em: 11 ago. 2021.

SHIN, Patrick S. Is there a unitary concept of discrimination? In: HELLMANN, Deborah; MOREAUS, Sophia. *Philosophical foundations of discrimination law*. Oxford: Oxford University Press, p. 161-167, 2013.

SILVA, José Afonso da. A dignidade da pessoa humana como valor supremo da democracia. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 212, p. 94, abr./jun. 1998.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 21. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2002.

SILVA, Henrique dos Santos Vasconcelos. *Desigualdade e discriminação racial: as ações afirmativas como instrumento de efetivação do direito à educação*. Editora, Independently Published, 2017. KINDLE

SILVA, Josenilton Marques da; Pinheiro, Luana Simões; Jaccoud, Luciana de Barros; Silva, Waldemir. In: JACCOUD, Luciana (Org.). *A Construção de uma política de promoção da igualdade racial: uma análise dos últimos 20 anos*. Brasília, IPEA, p.147-170, 2009.

SILVA JR. Hédio; BENTO, Maria Aparecida da Silva; SILVA, Mário Rogério. *Políticas públicas de promoção da igualdade racial/organização*. São Paulo: CEERT, 2010.

SILVA, Tatiana Dias. *Políticas de Igualdade Racial no Brasil: avanços e limites*. Jurídico Revista do Ministério Público de Minas Gerais. Minas Gerais, Edição Direitos Humanos, p. 46-52, 2014.

SILVA, Denise Martins Moura. Limites da supremacia do interesse público quando contrapostos ao interesse do cidadão. 2013. 171 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado) – Universidade de São Cristóvão, 2013.

SILVA, Mozart Linhares da. Educação, etnicidade e preconceito no Brasil. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, p.183 2007.

SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da. A produção da periferia urbana em Santa Cruz do Sul – RS: O lugar dos safristas na terra do fumo. Florianópolis: Dissertação de Mestrado. UFSC, 1997.

SILVERIO, Valter. Ação afirmativa e o combate ao racismo institucional no Brasil. *Cad. Pesqui.*, n.117, p.219-46, 2002.

SKIDMORE, Thomas E. *O Brasil visto de fora*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

SIMÕES, Armando Amorin. Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. Enap: Brasília. 2017.

SINAPIR. Conheça o SINAPIR. Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial - Ministério dos Direitos Humanos. 2014. Disponível em: <<http://www.seppir.gov.br/portal-antigo/sinapir/conheca-o-sinapir>>. Acesso em: 10 ago. 2021.

SIRAQUE, Vanderlei. *O controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988*. 2004. 212 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2004.

SOARES, Fabiana de Menezes. *Direito Administrativo de Participação: cidadania, direito, Estado e Município*. Belo Horizonte: Livraria Del Rey, 1997

SOUSA, Leandra da Silva. Direitos das mulheres negras na intersecção de raça e gênero: um estudo da atuação dos Conselhos de Igualdade Racial e da Mulher no município de Criciúma/SC no período 2017-2019. 2020. 204 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado) – Universidade do Extremo Sul Catarinense – UNESC, Santa Catarina, 2020.

SPAT, Gabrielli Machado; SUPTITZ, Carolina Elisa. O conceito de políticas públicas para o direito e a cultura como direito fundamental: sob o olhar da investigação acadêmica. Seminário Internacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea, 2015.

STAHLHÖFER, Iásin Schäffer (Org.). Direitos humanos, constituição e políticas públicas. Curitiba: Multideia, 2013.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, Jose Luis Bolzan de. *Ciência política & teoria do estado*. 8. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

TABORDA, Maren Guimarães. O princípio da igualdade em perspectiva histórica. *Revista de Direito Administrativo*, São Paulo, n. 211, p. 256-262, jan./ mar. 1998).

TATAGIBA, Luciana. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, 25, p. 209, nov. 2005.

TEIXEIRA, E. C. Conselhos de políticas Públicas: Efetivamente uma nova institucionalidade participativa? In: CARVALHO, M. do C. A. A.; TEIXEIRA, A. C. C. (Orgs.). *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo: Pólis, 2000.

TELLES, V. da S. *Direitos sociais: afinal do que se trata?* Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

TELLES, Edward. *Racismo à brasileira: uma nova perspectiva sociológica*. Trad. Marques, N. R., Olseu, C. Rio de Janeiro: Relume-Dumará: Fundação Ford, 2003.

TELLES, Edward. Repensando as relações de raça no Brasil. *Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política*, v. 1, n. 42, 2003. Disponível em: <<http://www.teoriaepesquisa.ufscar.br/index.php/tp/article/viewFile/59/49>>. Acesso em: 10 ago. 2021.

TERRA, Rosane Beatriz Mariano da Rocha Barcellos. O princípio constitucional da igualdade e as ações afirmativas voltadas aos afrodescendentes e egressos da rede pública de ensino como suporte efetivador para o ingresso nas universidades. 2006. 161 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado) – Universidade de Santa Cruz do Sul, 2006.

TEZNER, F. 1911. Das détournement de pouvoir und die deutsche Rechtsbeschwerde. *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, 5:67.

THOMPSON, D. F. Deliberative Democratic Theory and Empirical Political Science. *Annual Review of Political Science*, nº 11, 2008.

TORRES, Ricardo Lobo et al. A cidadania multidimensional na era dos direitos. *Teoria dos direitos fundamentais*, v. 2, p. 243-342, 2001.

TORRES, Ricardo Lobo. O Mínimo Existencial, os Direitos Sociais e a Reserva do Possível. In: NUNES, António Avelãs; COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda (Orgs.). *Diálogos Constitucionais: Brasil/Portugal*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004; BARCELLOS, Ana Paula de. A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

TOURAINÉ, Alain. Racismo Hoje. In: WIEVIORKA, Michel (Org.). *Racismo e modernidade*. Lisboa: Bertrand Editora, 1995. p. 25-43

VIANA, Ana Luiza. Abordagem metodológica em políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.302, n. p. 6-26, mar/abril 1996.

VICENTE, Victor Manuel Barbosa. A análise de políticas públicas na perspectiva do modelo de coalizões de defesa. *Revista de Políticas Públicas*, São Luís, v. 19, n. 1, jan./jun. 2015, p. 77-90.

VOGT, Olgário Paulo. A produção de fumo em Santa Cruz do Sul (RS): 1849-1993. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 1997.

WAMPLER, B. Orçamento participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados. In: AVRITZER, L. (Org). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2002.

WASSERMANN, David. The concept of discrimination. In: CHADWICK, Ruth (Ed.). *Encyclopedia of Applied Ethics*. San Diego: Academic Press, 1998. p. 805-806.

ZENI, B. S. Conselhos Municipais: efetivamente um instrumento democrático deliberativo: uma análise do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher da Cidade de Santa Cruz do Sul/RS. 2010. Dissertação (Mestrado) - Universidade de Santa Cruz do Sul, 2011.

ANEXO A

Lei 4.701 de 19 de dezembro de 2005 - Autoriza o Poder Executivo a criar o Conselho Municipal da Promoção da Igualdade Racial de Santa Cruz do Sul-
COMPIR

LEI Nº 4.701, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2005.

AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A CRIAR O CONSELHO MUNICIPAL DA PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL DE SANTA CRUZ DO SUL - COMPIR, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

JOSÉ ALBERTO WENZEL, PREFEITO MUNICIPAL DE SANTA CRUZ SUL.

FAÇO SABER, em cumprimento ao disposto no inciso V, do artigo 61, da Lei Orgânica do Município, que o Poder Legislativo aprovou e eu sanciono e promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º Fica criado o Conselho Municipal da Promoção da Igualdade Racial de Santa Cruz do Sul-COMPIR, diretamente vinculado à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, com a finalidade de propor, no âmbito municipal, políticas de igualdade racial, com ênfase na população negra e outros segmentos étnicos.

Art. 2º O Conselho visa combater o racismo, o preconceito e discriminação, bem como a redução das desigualdades raciais, inclusive no aspecto econômico e financeiro, social, político e cultural, ampliando o processo de controle social sobre estas políticas públicas.

Art. 3º O Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial - COMPIR, é um órgão colegiado de caráter consultivo, e terá como atribuições:

I participar na elaboração de critérios e parâmetros para a formulação e implementação de metas e prioridades para assegurar as condições de igualdade à população negra e outros segmentos étnicos da população santa-cruzense, inclusive na articulação da proposta orçamentária da Administração Municipal;

II propor estratégias de acompanhamento, avaliação e fiscalização, bem como a participação no processo deliberativo de diretrizes das políticas de promoção da igualdade racial, fomentando a inclusão da dimensão racial nas políticas públicas desenvolvidas em âmbito municipal;

III apreciar anualmente a proposta orçamentária da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e sugerir prioridades na alocação de recursos;

IV apoiar e fomentar a articulação de todos os órgãos e setores da Administração Municipal, inclusive as Secretarias e Gabinete do Prefeito para a formulação e consecução da política municipal de promoção da igualdade racial;

V recomendar a realização de estudos, debates e pesquisas sobre a realidade da população negra e outros segmentos étnicos da população local, com vistas a contribuir na elaboração de propostas de políticas públicas que visem a promoção da igualdade racial e à eliminação de todas as formas de preconceito e discriminação;

VI propor a realização de conferências de promoção da igualdade racial, bem como participar de eventos que tratem de políticas públicas de interesse da população negra e de outros segmentos étnicos da população santa-cruzense;

VII zelar pelas deliberações das conferências municipais de promoção da igualdade racial;

VIII propor o desenvolvimento de programas e projetos de capacitação sobre as relações raciais no âmbito da Administração Pública;

IX articular-se com órgãos e entidades públicos e privados, não representados no COMPIR, visando fortalecer o intercâmbio para a promoção da igualdade racial;

X articular-se com as entidades e organizações do movimento social negro e de outros segmentos étnicos da população brasileira, conselhos estadual e nacional vinculados

à comunidade negra e de outros segmentos populacionais discriminados, bem como de outros conselhos setoriais, para ampliar a cooperação mútua e estabelecer estratégias comuns para a implementação de ações da política de igualdade racial;

XI propor em nível municipal a identificação de sistemas de indicadores, no sentido de estabelecer metas e procedimentos, com base nesses índices, para monitorar a aplicação das atividades relacionadas com a promoção da igualdade racial;

XII zelar pelos direitos culturais da população negra, especialmente pela preservação da memória e das tradições africanas e afro-brasileiras, bem como pela diversidade cultural, constitutiva da formação histórica e social da comunidade santa-cruzense e do povo brasileiro como um todo;

XIII zelar, acompanhar e propor medidas de defesa de direitos de indivíduos e grupos étnicos raciais afetados por discriminação racial e demais formas de intolerância;

XIV propor a criação e a atualização da legislação relacionada com as atividades de promoção da igualdade racial;

XV definir suas diretrizes e programas de ação;

XVI elaborar o regimento interno e decidir sobre as alterações propostas por seus membros.

Parágrafo único. Fica facultado ao COMPIR propor a realização de seminários ou encontros regionais sobre temas constitutivos de sua agenda, bem como estudos sobre a definição de convênios na área da promoção da igualdade racial.

Art. 4º A organização estrutural do COMPIR será formada pelo Plenário do Conselho, Coordenação Geral e Comissões Temáticas.

Art. 5º O Plenário do Conselho será composto de conselheiros titulares e suplentes, de forma paritária, pelos representantes dos seguintes órgãos e entidades:

I Órgãos governamentais:

- a) Gabinete do Prefeito;
- b) Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social;
- c) Secretaria Municipal de Saúde;
- d) Secretaria Municipal de Agricultura;
- e) Secretaria Municipal de Educação e Cultura;
- f) Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação;
- g) Secretaria Municipal de Habitação, Conservação e Segurança;
- h) Secretaria Municipal de Turismo, Esporte e Lazer.

II Oito membros de entidades da sociedade civil, de comprovada atuação na defesa da comunidade negra e de outros segmentos étnico-raciais da população santa-cruzense.

§ 1º Os representantes dos órgãos governamentais serão designados pelo titular da pasta.

§ 2º Os representantes de entidades da sociedade civil organizada serão eleitos em assembléia especial, a ser estabelecida e regulamentada no regimento interno do Conselho.

§ 3º O mandato de conselheiro será de 02 (dois) anos, sendo permitida a recondução.

Art. 6º A Conferência Municipal de Promoção da Igualdade Racial é a instância máxima de fiscalização e deliberação do COMPIR.

Art. 7º A Coordenação do COMPIR será composta pelo Coordenador, Vice-Coordenador e Secretário Executivo, os quais serão eleitos pelo Plenário do Conselho.

Parágrafo único. O presidente deverá ser escolhido dentre os representantes da sociedade civil.

Art. 8º As Comissões Técnicas, criadas pelo Plenário do COMPIR, têm a função de elaborar projetos e programas baseados nas deliberações da Conferência Municipal de Promoção da Igualdade Racial.

Art. 9º Os conselheiros do COMPIR não receberão nenhum tipo de remuneração, e o exercício da função de conselheiro será considerado de interesse público relevante.

Art. 10. Fica o Poder Executivo autorizado a efetuar o pagamento de despesas com alimentação, hospedagem e transporte aos Conselheiros do COMPIR, indicados pelo próprio Conselho ou por Conferências de sua área de atuação, e expressamente autorizados pelo Secretário Municipal de Desenvolvimento Social, para participação de cursos, seminários, conferências e outros eventos similares específicos da área, diretamente relacionados com a competência do COMPIR, mediante adiantamento, nos termos estabelecidos na Lei Municipal nº 3.710, de 23 de maio de 2001.

§ 1º O pagamento de despesas aos Conselheiros do COMPIR, nos termos da presente lei, somente poderá ser autorizado pelo Secretário Municipal de Desenvolvimento Social se houver dotação orçamentária específica, ainda não comprometida.

§ 2º As despesas referentes aos adiantamentos concedidos e autorizados pelo Secretário Municipal de Desenvolvimento Social aos Conselheiros do COMPIR deverão ser comprovadas mediante notas fiscais, cupom fiscal ou similares, que identifiquem o fornecedor ou prestador de serviço, de acordo com o estabelecido na Lei Municipal nº 3710/01, no prazo de 24(vinte e quatro) horas, contados a partir do retorno do Conselheiro, junto à Secretaria Municipal de Fazenda, sob pena de devolução do valor total do adiantamento e enquadramento do responsável no artigo 168 do Código Penal Brasileiro.

§ 3º Além dos comprovantes das despesas, especificadas no parágrafo segundo, o Conselheiro deverá comprovar a sua participação, com 100% (cem por cento) de frequência, no evento ao qual foi autorizado a participar, sob pena de devolução do valor total do adiantamento.

Art. 11. As despesas decorrentes desta Lei correrão à conta de dotações orçamentárias próprias constantes do orçamento programa da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social para 2006.

Art. 12. O COMPIR formulará seu regimento interno, submetendo-o, posteriormente, à aprovação e publicação pelo Prefeito Municipal.

Art. 13. O Poder Executivo criará o Fundo Municipal de Promoção da Igualdade Racial de Santa Cruz do Sul, com a função de atuar como captador e repassador dos recursos financeiros destinados à política de atendimento e aos programas de promoção, proteção, inclusão e reparação dos integrantes da comunidade negra e de outros grupos étnico-raciais discriminados, sendo a sua captação e aplicação vinculadas às decisões do COMPIR.

Art. 14. Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Santa Cruz do Sul, 19 de dezembro de 2005.

JOSÉ ALBERTO WENZEL

Prefeito Municipal

Registre-se, publique-se e cumpra-se

BRUNO CESAR FALLER

Secretário Municipal de Administração

ANEXO B

Lei Municipal nº 7.467 de 16 de dezembro de 2015 que cria o Conselho Municipal e o Fundo Municipal da Promoção da Igualdade Racial – COMPIR

LEI Nº 7.924, DE 28 DE MARÇO DE 2018.

Altera a redação de artigos da Lei nº 7.467, de 16 de dezembro de 2015 e dá outras providências.

O PREFEITO MUNICIPAL DE SANTA CRUZ DO SUL.

FAÇO SABER, em cumprimento ao disposto no inciso V, do artigo 61 da Lei Orgânica do Município, que o Poder Legislativo aprovou e eu sanciono e promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º Fica alterada a redação do Artigo 1º, da Lei nº 7.467, de 16 de dezembro de 2015, que passa a vigor com a seguinte redação:

“Art.1º O Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial de Santa Cruz do Sul – COMPIR, diretamente vinculado à Secretaria Municipal de Políticas Públicas, tem a finalidade de propor políticas de igualdade racial, com ênfase na população negra e outros segmentos étnicos, no âmbito municipal.”

Art. 2º Fica alterada a redação do Artigo 5º, da Lei nº 7.467, de 16 de dezembro de 2015, que passa a vigor com a seguinte redação:

“Art.5º ...

I – órgãos governamentais:

- a) Um membro titular e respectivo suplente indicado pela Secretaria Municipal de Educação;
- b) Um membro titular e respectivo suplente indicado pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Cultura e Turismo;
- c) Um membro titular e respectivo suplente indicado pela Secretaria Municipal de Fazenda;
- d) Um membro titular e respectivo suplente indicado pela Secretaria Municipal de Políticas Públicas;
- e) Um membro titular e respectivo suplente indicado pela Secretaria Municipal de Segurança, Defesa Civil e Esporte;
- f) Um membro titular e respectivo suplente indicado pela Secretaria Municipal de Saúde;

II – ...

§ 1º ...

§ 2º ...

§ 3º ...”

Art. 3º Fica alterada a redação do Artigo 10, da Lei nº 7.467, de 16 de dezembro de 2015, que passa a vigor com a seguinte redação:

“Art.10 Fica o Poder Executivo autorizado a efetuar o pagamento de despesas com alimentação, hospedagem e transporte aos Conselheiros do COMPIR, indicados pelo próprio Conselho ou por Conferências de sua área de atuação, e expressamente autorizados pelo Secretário(a) Municipal de Políticas Públicas, para participação de cursos, seminários, conferências e outros eventos similares específicos da área, diretamente relacionados com a competência do COMPIR, nos termos estabelecidos na Lei nº 6.765/2013.

§ 1º O pagamento de despesas aos Conselheiros do COMPIR, nos termos da presente Lei, somente poderá ser autorizado pelo Secretário(a) Municipal de Políticas Públicas, se houver dotação orçamentária específica, ainda não comprometida.

§ 2º As despesas autorizadas pelo Secretário(a) Municipal de Políticas Públicas aos Conselheiros do COMPIR deverão ser comprovadas conforme determina o Decreto 9013/2013.

§ 3º ...”

Art. 4º Fica alterada a redação do Artigo 11, da Lei nº 7.467, de 16 de dezembro de 2015, que passa a vigor com a seguinte redação:

“Art.11 As despesas decorrentes desta Lei correrão à conta de dotações orçamentárias próprias constantes do orçamento programa da Secretaria Municipal de Políticas Públicas.”

Art. 5º Fica alterada a redação do Artigo 16, da Lei nº 7.467, de 16 de dezembro de 2015, que passa a vigor com a seguinte redação:

“Art.16 O Fundo Municipal de Promoção da Igualdade Racial ficará vinculado diretamente à Secretaria Municipal de Políticas Públicas, que o administrará em conjunto com a Secretaria Municipal de Fazenda, com as seguintes atribuições:

I - ...

II - ...

III - ...

IV - ... ”

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Santa Cruz do Sul, 28 de março de 2018.

TELMO JOSÉ KIRST

Prefeito Municipal

Registre-se, publique-se e cumpra-se

VANIR RAMOS DE AZEVEDO

Secretário Municipal de Administração e Transparência

ANEXO C

Lei nº 8.219 de 19 de junho de 2019, altera a redação do artigo 5º da Lei 7.467 de 16 dezembro de 2015.

LEI Nº 8.219, DE 19 DE JUNHO DE 2019.

Altera a redação do artigo 5º da Lei nº 7.467, de 16 de dezembro de 2015.

O PREFEITO MUNICIPAL DE SANTA CRUZ DO SUL.
FAÇO SABER, em cumprimento ao disposto no inciso V, do artigo 61 da Lei Orgânica do Município, que o Poder Legislativo aprovou e eu sanciono e promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º Fica alterada a redação do Artigo 5º, da Lei nº 7.467, de 16 de dezembro de 2015, que passa a vigor com a seguinte redação:

“Art.5º ...

I – órgãos governamentais:

- a) Um membro titular e respectivo suplente indicado pela Secretaria Municipal de Educação;
- b) Um membro titular e respectivo suplente indicado pela Secretaria Municipal de Cultura;
- c) Um membro titular e respectivo suplente indicado pela Secretaria Municipal de Administração e Transparência;
- d) Um membro titular e respectivo suplente indicado pela Secretaria Municipal de Políticas Públicas;
- e) Um membro titular e respectivo suplente indicado pela Secretaria Municipal de Segurança, Defesa Civil e Esporte;
- f) Um membro titular e respectivo suplente indicado pela Secretaria Municipal de Saúde;

II – ...

§ 1º ...

§ 2º ...

§ 3º ...”

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Santa Cruz do Sul, 19 de junho de 2019.

TELMO JOSÉ KIRST
Prefeito Municipal

Registre-se, publique-se e cumpra-se

VANIR RAMOS DE AZEVEDO

Secretário Municipal de Administração e Transparência

ANEXO D

Regimento Interno do Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial de
Santa Cruz do Sul - COMPIR

**REGIMENTO INTERNO DO CONSELHO MUNICIPAL DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL DE
SANTA CRUZ DO SUL - COMPIR**

CAPÍTULO I

DO CONSELHO E SUAS FINALIDADES

Art. 1º - O presente Regimento Interno regula a competência e as atividades do Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial de Santa Cruz do Sul, criado pela Lei nº 7.467, de 16 de dezembro de 2015, de acordo com o art. 61, inciso V, da Lei Orgânica do Município de Santa Cruz do Sul, doravante denominado COMPIR.

Art. 2º - O Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial - COMPIR, é instância máxima de formulação, planejamento, gestão, acompanhamento e avaliação da política de Igualdade Racial no Município, consoante com o Art. 72 da Lei Orgânica do Município e Art. 2º da Lei nº 7.467, de 16 de dezembro de 2015.

Art. 3º - O Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial - COMPIR pautará sua atuação em consonância com o Conselho Nacional, Conselho Estadual e outros órgãos que tratam do mesmo objetivo nas esferas municipal, estadual e federal, tendo em vista as diretrizes e políticas setoriais, adequando-se à realidade social.

CAPÍTULO II

DOS OBJETOS

Art. 4º - O COMPIR visa combater o racismo, o preconceito, a discriminação racial e reduzir as desigualdades raciais, inclusive no aspecto econômico e financeiro, social, político e cultural, ampliando o processo de controle social sobre estas políticas públicas.

Art. 5º - O COMPIR, é um órgão colegiado de caráter deliberativo e consultivo, além de fiscalizador, tendo como atribuições conforme Art. 3º - II - da Lei nº 7.467, de 16 de dezembro de 2015.

CAPÍTULO III

DA ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO

Art. 6º - O COMPIR é constituído de forma paritária por 12 (doze) membros titulares e os respectivos suplentes, oriundos da mesma categoria representativa, tendo a seguinte composição:

- I- 6 (seis) representantes do Governo Municipal;
- II- 6 (seis) representantes de Entidades Cíveis.

Parágrafo Primeiro – Cada entidade ou instituição que compõe o COMPIR indicará o seu representante titular e suplente, através de ofício, devendo este ser assinado pelo presidente da entidade representada ou pelo titular da instituição.

Parágrafo Segundo – Os representantes da sociedade civil organizada serão escolhidos, em assembleia geral.

Parágrafo Terceiro – Será considerada como existente, para fins de participação no COMPIR, a entidade regularmente organizada, bem como juridicamente constituída.

Art. 7º - Os conselheiros, bem como os representantes do COMPIR, serão nomeados por ato do Prefeito Municipal, mediante indicação das respectivas entidades, através de portaria.

CAPÍTULO IV DO FUNCIONAMENTO

Art. 8º - A diretoria executiva do COMPIR, que será eleita por seus membros titulares, será constituída por:

- I- Presidente;
- II- Vice-Presidente;
- III- Secretário Executivo.

Art. 9º - O COMPIR terá como órgão deliberativo máximo o plenário, e somente suas decisões serão consideradas posicionamento oficial do órgão, nos assuntos de sua competência.

Parágrafo Primeiro – As sessões plenárias serão realizadas ordinariamente a cada mês e, extraordinariamente, quando convocadas pelo Presidente ou por requerimento da maioria simples de seus membros.

Parágrafo Segundo – As reuniões obedecerão a uma agenda previamente elaborada e divulgada pela Diretoria Executiva do COMPIR, que ficará encarregada de divulgar nos meios de comunicação social e/ou redes sociais, a data, o horário e o local das reuniões do plenário, que serão abertas ao público, bem como, as resoluções tomadas pelo COMPIR.

Parágrafo Terceiro – A diretoria executiva do COMPIR deverá definir a pauta no mínimo 48 (quarenta e oito) horas antes da reunião.

Art. 10 - A Secretaria Municipal de Políticas Públicas prestará o apoio administrativo necessário ao funcionamento do COMPIR.

Art. 11 - Para melhor desempenho de suas funções, o COMPIR poderá recorrer a outras pessoas e entidades, mediante a observação do seguinte:

- I- Consideram-se colaboradoras do COMPIR as instituições de recursos humanos para a assistência social, as entidades representativas profissionais e usuários dos serviços de assistência social, sem embargo de sua condição de membro;
- II- Poderão ser convidadas pessoas ou instituições de notória especialização para assessorar o COMPIR em assuntos específicos;
- III- Poderão ser criadas comissões internas, constituídas por entidades - membros do COMPIR e outras instituições – para promover estudos e emitir pareceres a respeito de temas específicos.

Art. 12 - As Comissões Técnicas poderão ser criadas pelo Plenário do COMPIR, tendo como função elaborar projetos e programas baseados nas deliberações da Conferência Municipal de Promoção da Igualdade Racial, bem como tratar de temas afins ou específicos.

Art. 13 - De cada reunião do COMPIR será redigida ATA, que depois de aprovada será assinada pelo presidente e pelo secretário do conselho, bem como, haverá livro de presenças em que todos os participantes da reunião assinarão.

Art. 14 - As decisões do COMPIR serão tomadas através de voto direto e aberto, pela maioria simples de seus membros.

Parágrafo Primeiro – Cada conselheiro terá direito a 1 (um) voto, sendo vedada a dupla representatividade, ou seja, poderá representar somente um órgão, entidade ou categoria profissional.

Parágrafo Segundo – Não serão aceitos votos por procuração.

Parágrafo Terceiro – Fica assegurado ao Presidente, caso haja empate na votação, o voto de minerva previsto no presente Regimento Interno.

Art. 15 - As reuniões do COMPIR realizar-se-ão em local definido previamente pela Diretoria Executiva, sendo que as Reuniões Ordinárias serão realizadas na primeira sexta-feira de cada mês, salvo em caso de feriado, passando então para a segunda sexta-feira do mês.

Art. 16 - O Plenário terá reuniões ordinárias mensais por convocação do Presidente ou do Vice-Presidente, obedecendo-se os seguintes critérios:

- I- O Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial - COMPIR se reunirá em primeira convocação com a presença mínima de 50% (cinquenta por cento) mais 1 (um) de seus conselheiros, considerando-se os suplentes que estiverem substituindo os titulares;
- II- Não havendo quórum no horário previsto, o Plenário reunir-se-á em segunda convocação 15 (quinze) minutos após, com a presença de 1/3 (um terço) de seus Conselheiros;
- III- As reuniões Plenárias extraordinárias poderão acontecer a qualquer tempo, devendo ser convocadas com, no mínimo, 48 (quarenta e oito) horas de antecipação, através de ampla divulgação pelos meios de comunicação social e/ou rede social.

Art. 17 - As reuniões plenárias funcionarão da seguinte forma:

- I- abertura e verificação do número de conselheiros, e/ou comissões;
- II- leitura, discussão e votação da ATA da reunião anterior; leitura da proposta de pauta; adendos de novos assuntos;
- III- leitura do expediente, comunicações, requerimentos, moções, indicações, proposições e assuntos gerais;
- IV- discussão e deliberação sobre a matéria em pauta;
- V- distribuição e deliberação de processos para elaboração dos respectivos pareceres por parte dos conselheiros e/ou comissões, para tratar de matéria especial ou de urgência, quando houver.

Art. 18 - A reunião ordinária do Plenário somente será cancelada ou suspensa:

- I- antecipadamente, por motivo relevante da diretoria Executiva;
- II- no ato de sua realização, pela maioria simples dos conselheiros presentes com direito a voto;

Parágrafo Único – No caso de ser cancelada alguma reunião do Plenário por iniciativa da Diretoria Executiva, todos os Conselheiros deverão, obrigatoriamente, receber notificação antecipada da suspensão e a nova data da realização da respectiva reunião.

Art. 19 - As reuniões do plenário serão abertas a todos os interessados nos assuntos ligados ao COMPIR, sem direito a voto.

Parágrafo Único - O Plenário poderá realizar reunião reservada, desde que solicitada por qualquer um dos Conselheiros e aprovada por 2/3 (dois terços) dos presentes com direito a voto.

Art. 20 – Fica plenamente assegurado a todos os Conselheiros o direito de se manifestar sobre matéria e discussão no Plenário. Uma vez encaminhado para votação, pelo presidente, a matéria não poderá voltar a ser discutida no seu mérito.

Art. 21 – Todos os assuntos tratados e as deliberações aprovadas em cada reunião do Plenário serão devidamente registrados em ATA, devendo conter em seu texto as posições majoritárias, minoritárias e de abstenção, com o número de seus respectivos votantes.

Art. 22 – As deliberações do Plenário serão tomadas por consenso e, em caso contrário, exigindo-se para sua aprovação a maioria simples dos conselheiros presentes com direito a voto, sendo as votações procedidas sempre em aberto.

Parágrafo Único – Toda proposta de alteração da composição do Plenário, numérica ou nominal, deverá receber a aprovação de 50% (cinquenta por cento) mais 1 (um) dos Conselheiros com direito a voto, nos termos regimentais.

Art. 23 – Todo assunto em tramitação no Conselho e que a Diretoria Executiva julgar complexo, e exigir melhor esclarecimento ou informações deve ter seu conteúdo encaminhado pela Diretoria Executiva, para conhecimento e análise dos Conselheiros, com prazo mínimo de quarenta e oito horas de antecedência da reunião do Plenário, em que estiver pautado.

Art. 24 – Todo assunto incluído na ordem do dia que, por qualquer motivo, não tenha sido objeto de discussão e deliberação do Plenário, deverá constar, obrigatoriamente, na pauta da reunião ordinária subsequente, com prioridade.

Art. 25 – Todo parecer que for entregue à Diretoria Executiva, com antecedência mínima de quarenta e oito horas da reunião ordinária do Plenário, deve ser incluído na sua respectiva pauta.

Art. 26 – O presente Regimento Interno poderá ser alterado parcial ou totalmente, através de proposta expressa por qualquer conselheiro do COMPIR, devendo conter a proposta de alteração a assinatura da maioria absoluta dos membros do conselho.

Parágrafo Primeiro – A proposta de alteração parcial ou total do Regimento Interno deve ser apreciada em reunião plenária extraordinária e aprovada por 2/3 (dois terços) de seus membros.

Parágrafo Segundo – A proposta de alteração será encaminhada por escrito com antecedência mínima de quarenta e oito horas da reunião extraordinária da Diretoria Executiva, pelos conselheiros proponentes para a adoção das medidas regimentais cabíveis.

CAPÍTULO V DAS COMPETÊNCIAS

Art. 27 – Compete a Diretoria Executiva:

- I – articular esforços para a formulação do Plano Municipal da Igualdade Racial;
- II – receber e analisar todas as propostas que se referem a implantação e funcionamento do Plano Municipal da Igualdade Racial;
- III- organizar a Conferência Municipal de Igualdade Racial e demais ações concernentes a pauta.

Art. 28 – São atribuições do Presidente:

- I – convocar as reuniões do COMPIR;

- II – coordenar as reuniões do COMPIR;
- III – representar o COMPIR, formalmente, em todas as instâncias;
- IV – apresentar voto de minerva a serviço do desempate nas deliberações do conselho;
- V – ser o elemento facilitador no desenvolvimento dos trabalhos do Conselho;
- VI – reger a conduta dos conselheiros durante as reuniões e atividades relacionadas, valendo-se sempre de princípios universais de ética e de respeito às diferenças.

Art. 29 – Ao vice-presidente compete:

- I – representar o Presidente, quando do impedimento deste.

Parágrafo Único – No caso de vacância no cargo de Presidente, o Vice- Presidente assumirá, interinamente por período não superior a 90 (noventa) dias, a presidência do COMPIR, devendo, nesse período, organizar a eleição do novo presidente.

Art. 30 – É atribuição do Secretário Geral:

- I – manter em ordem a correspondência;
- II – assinar com o Presidente as correspondências mais relevantes expedidas, conforme juízo da diretoria executiva;
- III – redigir as ATAs das reuniões do conselho;
- IV – apresentar a ATA referente a reunião anterior a cada nova reunião ordinária e extraordinária;
- V – manter em dia os registros das entidades que atuam na área social, bem como de seus programas.

Parágrafo único – Na falta do Secretário Executivo, o Presidente determinará um substituto para o período necessário.

Art. 31 – São competências dos Conselheiros:

- I – comparecer às reuniões ordinárias e extraordinárias;
- II – votar e ser votado;
- III – representar o Conselho quando designado pelo Presidente ou pela Diretoria Executiva;
- IV – solicitar diligência em processo ou matéria que, no seu entendimento, não esteja suficientemente instruído;
- V – exercer outra atribuição e atividade inerente a sua função de Conselheiro;
- VI – Participar de comissões designadas pelo conselho e/ou pela diretoria;
- VII – Comunicar sua ausência às reuniões do COMPIR ao presidente ou Diretoria Executiva, justificando-a.

Art. 32 – A atividade do Conselheiro não será remunerada, pois é considerada de interesse e relevância pública para fins e efeitos legais.

Art. 33 – O Conselheiro membro do COMPIR deverá licenciar-se pelo prazo de 60 (sessenta) dias antes da eleição, caso seja candidato a cargo eletivo para o poder executivo e legislativo de qualquer nível do governo, sendo que sua vaga será ocupada pelo substituto legal.

Art. 34 – O Conselheiro perderá representatividade no COMPIR, nos seguintes casos:

- I – falecimento;
- II – renúncia;
- III – exclusão;
- IV – desvinculação da entidade a qual representa;
- V – substituição à pedido da instituição, entidade ou órgão de classe ao qual representa;

VI – por falta grave de caráter ético, assim julgada pelo conselho na presença do conselheiro referido;

VII – por incapacidade permanente;

VIII – por solicitação pessoal;

Art. 35 – Qualquer conselheiro que não comparecer a 3 (três) reuniões consecutivas ou 5 (cinco) reuniões intercaladas do Plenário, sem justificativa, deverá ser substituído por outro representante da mesma entidade a que ele pertence, na forma regimental e a critério do Plenário.

Parágrafo Primeiro: Na falta do conselheiro titular, o suplente assume sua posição.

Art. 36 – A entidade que não definir o nome dos conselheiros substituídos aos faltantes após devidamente oficiada, e transcorrido o prazo de quinze dias, perderá a representatividade no conselho, devendo ser substituída por entidade suplente. O prazo para resposta ao ofício é de quinze dias.

Parágrafo Único – Caso não houver entidade suplente deverá ser chamada eleição para a representatividade da vaga existente.

~~**Art. 37** – O tempo de mandato do Conselheiro é de dois (2) anos, podendo ser reconduzido a critério da instituição, entidades ou órgão de classe, ressalvados os casos previstos nos Artigos 33, 34 e 35 deste regimento.~~

Art. 37 – O Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial - COMPRI se beneficiará das verbas de programas e projetos de Promoção da Igualdade Racial, conforme previsto em orçamento municipal, estadual ou federal.

Art. 38 – Compete ao Plenário do COMPRI:

I – estabelecer, controlar, acompanhar e avaliar sobre a política da Promoção da Igualdade Racial;

II – opinar previamente sobre a proposta de legislação municipal no que se refere a política da Promoção da Igualdade Racial;

III – estabelecer instruções e diretrizes gerais para a formação e funcionamento de Comissões;

IV – solicitar, através da Diretoria Executiva, a colaboração de técnicos especialistas para participar da elaboração de estudos, no esclarecimento de dúvidas e para palestras, cursos, assessorias e atividades afins;

V – ter integral acesso, entre outros, a todas as informações de caráter técnico, financeiro, orçamentário, contratos, termos aditivos que digam respeito à estrutura de órgãos vinculados à Promoção de Igualdade Racial no município;

VI – divulgar amplamente dados e estatísticas relacionadas com a política da Promoção da Igualdade Racial;

VII – incentivar, apoiar e participar da realização de estudos, investigações e pesquisas na área da política da Promoção da Igualdade Racial;

VIII – estabelecer critérios gerais de controle e avaliação da Assistência Social, com base em parâmetros de cobertura, cumprimento das metas estabelecidas, produtividade e resolutividade, recomendando mecanismo claramente definido para resolução de eventual distorção, tendo em vista o atendimento pleno das necessidades populacionais;

IX – apreciar qualquer outro assunto que lhe for submetido;

X – convidar, através da Diretoria Executiva, para participar de suas reuniões, quando julgar oportuno, técnico ou representante de instituição pública ou da sociedade civil organizada, desde que diretamente

envolvido nos assuntos que estiverem sendo tratados.

CAPÍTULO VI DAS ELEIÇÕES

Art. 39 – As eleições da Diretoria Executiva do COMPIR obedecerão aos seguintes critérios:

- I – serão realizadas em reunião da Plenária e especificamente convocadas para este fim, sempre por ocasião da Posse do Conselho;
- II – a escolha do Presidente e do Vice-Presidente somente deverá recair entre os membros titulares que compõem o COMPIR, representantes das Entidades Cíveis não Governamentais;
- III – o voto será secreto, escrutinado logo após o término de cada votação, divulgando-se imediatamente o resultado;
- IV – a posse da nova diretoria será feita logo após a apuração dos votos, assumindo desde logo a nova direção com todos os direitos e deveres previstos no presente Regimento Interno;
- V – se por algum motivo ficar vago qualquer cargo da Diretoria, será convocada nova eleição para o imediato preenchimento do cargo vago, devendo tudo ser registrado no livro de atas do COMPIR, assumindo o novo Conselheiro eleito, o cargo até o final do mandato previsto para a Diretoria;
- VI – será eleita por um mandato de 02 (dois) anos.

CAPÍTULO VII DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 40 – As decisões do COMPIR serão encaminhadas ao Executivo Municipal sob forma de relatório e/ou Parecer, através da Secretaria Municipal de Políticas Públicas.

Parágrafo Único – A execução de eventuais decisões será determinada pela autoridade competente, com a participação gerencial da Secretaria Municipal de Políticas Públicas.

Art. 41 – Compete ao COMPIR convocar, ordinariamente, a cada dois anos, ou extraordinariamente, por maioria absoluta de seus membros, a Conferência Municipal de Promoção da Igualdade Racial.

Art. 42 – Os casos omissos neste Regimento Interno serão resolvidos pelo COMPIR em Plenário, por voto aberto e maioria simples.

Art. 43 – O presente Regimento Interno entra em vigor após votação e aprovação pelo Plenário do COMPIR.

Santa Cruz do Sul, 12 de julho de 2019.

Angelita de Moura

Moacir José Faria

ANEXO E

Lei 8.181 de 24 de abril de 2019 - assegura aos candidatos negros o percentual de 20% das vagas para cargo individualmente

LEI Nº 8.181, DE 24 DE ABRIL DE 2019.

Assegura aos candidatos(as) negros(as) 20% (vinte por cento) das vagas existentes para cada cargo individualmente, das que vierem a surgir ou que forem criadas no prazo de validade dos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos nos órgãos da Administração Direta e nas entidades da Administração Indireta do Município de Santa Cruz do Sul.

O PREFEITO MUNICIPAL DE SANTA CRUZ DO SUL.

FAÇO SABER, em cumprimento ao disposto no inciso V, do artigo 61 da Lei Orgânica do Município, que o Poder Legislativo aprovou e eu sanciono e promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º Ficam reservadas aos candidatos(as) negros(as) 20% (vinte por cento) das vagas existentes para cada cargo individualmente, das que vierem a surgir ou que forem criadas no prazo de validade do presente Concurso Público, para provimento de cargos efetivos e empregos públicos nos órgãos da Administração Direta e nas entidades da Administração Indireta do município de Santa Cruz do Sul, na forma desta lei.

§ 1º A reserva de vagas será aplicada sempre que o número de vagas oferecidas no concurso público for igual ou superior a 3 (três).

§ 2º Mesmo nos casos em que o número de vagas inicialmente oferecidas não comportar a reserva prevista nesta lei, deverá ser viabilizado ao/a candidato/a, no momento da inscrição, a possibilidade de concorrer pelo sistema de reserva de vagas.

§ 3º Observar-se-á, para fins de nomeação de candidatos nessa condição, o somatório do quantitativo de vagas preenchidas e o número de vagas em vias de provimento durante todo o período de validade do concurso.

§ 4º Quando o número de vagas reservadas nos termos desta Lei resultar em fração, aplicar-se-á a seguinte regra:

I – se a fração for igual ou maior do que 0,5 (cinco décimos), o quantitativo será arredondado para o número inteiro imediatamente superior; e

II – se a fração for menor do que 0,5 (cinco décimos), o quantitativo será arredondado para o número inteiro imediatamente inferior.

§ 5º Será reservada ao(a) candidato(a) negro(a) aprovado(a) a terceira vaga disponível para nomeação, as reservas seguintes corresponderão à 5ª vaga em cada grupo de 5 vagas disponíveis para provimento, correspondendo às nomeações de números 8, 13, 18, 23, 28, 33, 38 e assim sucessivamente.

§ 6º A reserva de vagas a candidatos(as) negros(as) constará expressamente dos editais dos concursos públicos, que deverão especificar o total de vagas correspondentes à reserva para cada cargo ou emprego público oferecido.

Art. 2º Poderão concorrer às vagas reservadas a candidatos (as) negros (as) aqueles(as) que se autodeclararem pretos ou pardos no ato da inscrição no concurso público, conforme o quesito de cor ou raça utilizado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

§ 1º Presumir-se-ão verdadeiras as informações prestadas pelo candidato no ato da inscrição do certame, sem prejuízo da apuração das responsabilidades administrativa, civil e penal na hipótese de constatação de declaração falsa.

§ 2º Na hipótese de constatação de declaração falsa, o(a) candidato(a) será eliminado(a) do concurso e, se houver sido nomeado(a), ficará sujeito(a) à anulação da sua admissão ao serviço ou emprego público, após procedimento administrativo em que lhe sejam assegurados o contraditório e a ampla defesa, sem prejuízo de outras sanções cabíveis.

Art. 3º A autodeclaração do candidato goza de presunção relativa de veracidade.

§ 1º Os candidatos que se autodeclararem negros indicarão em campo específico, no momento da inscrição, se pretendem concorrer pelo sistema de reserva de vagas.

§ 2º Até o final do período de inscrição do concurso público, será facultado ao candidato desistir de concorrer pelo sistema de reserva de vagas.

§ 3º A autodeclaração terá validade somente para o concurso público aberto, não podendo ser estendida a outros certames.

§ 4º Sem prejuízo do disposto no caput, a autodeclaração do candidato será confirmada mediante procedimento de heteroidentificação;

Art. 4º Os editais de abertura de concursos públicos para provimento de cargos públicos da administração pública municipal explicitarão as providências a serem adotadas no procedimento de heteroidentificação, bem como o local provável de sua realização.

Art. 5º Os(as) candidatos(as) que se autodeclararem negros(as) concorrerão concomitantemente às vagas reservadas a candidatos negros e às vagas destinadas à ampla concorrência, de acordo com a sua classificação no concurso.

Parágrafo Único. Os (as) candidatos(as) negros(as) aprovados dentro do número de vagas oferecidas para ampla concorrência não serão computados para efeito do preenchimento das vagas reservadas a candidatos(as) negros(as).

Art. 6º Em caso de desistência e/ou impedimento de candidato(a) negro(a) aprovado(a) em vaga reservada, a vaga será preenchida pelo(a) candidato(a) negro(a) posteriormente classificado(a).

Parágrafo Único. Na hipótese de não haver número de candidatos(as) negros(as) aprovados(as) para ocupar as vagas reservadas, estas serão revertidas para a ampla concorrência e serão preenchidas pelos demais candidatos aprovados, observada a ordem de classificação.

Art. 7º A nomeação dos(as) candidatos(as) aprovados(as) respeitará os critérios de alternância e proporcionalidade, que consideram a relação entre o número de vagas total e o número de vagas reservadas a candidatos(as) negros(as) e a candidatos com deficiência, de modo que o preenchimento das vagas iniciar-se-á por:

I – candidato(a) classificado(a) no sistema universal;

II – candidato(a) negro(a) (pretos ou pardos); e

III – candidato(a) com deficiência.

Art. 8º A Secretaria Municipal de Administração deverá providenciar Comissão para verificação da veracidade do pertencimento racial nos concursos públicos que o Município de Santa Cruz do Sul realizar, observados os seguintes procedimentos:

I – a verificação deverá ser feita somente com os(as) candidatos(as) aprovados(as), após homologada a classificação final, e o critério a ser utilizado observará o fenótipo, assim entendido o conjunto de características que constituem a manifestação do genótipo racial que o candidato(a) é portador(a);

II – encerrado o processo de verificação e examinados eventuais recursos interpostos, a Comissão de Concurso reconhecerá ou não o direito de o candidato participar do sistema de reserva de vagas previsto nesta lei, sendo que, em caso de indeferimento o candidato retorna a participação do sistema universal; e

III – a Comissão referida no “caput” deste artigo será composta com, no mínimo, 3 (três) representantes de organização da sociedade civil que tenha em suas finalidades o combate da discriminação e/ou a promoção da igualdade racial.

Art. 9º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação e terá vigência pelo prazo de 10 (dez) anos.

Parágrafo Único. Esta Lei não se aplicará aos concursos cujos editais já tiverem sido publicados antes de sua entrada em vigor.

Santa Cruz do Sul, 24 de abril de 2019.

TELMO JOSÉ KIRST
Prefeito Municipal

Registre-se, publique-se e cumpra-se

VANIR RAMOS DE AZEVEDO
Secretário Municipal de Administração e Transparência

ANEXO F

Atas de reuniões 002/2020, 03/2021, 04/2021, 05/2021, 06/2021 e 09/2021

Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial de Santa Cruz do Sul-
COMPIR

Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial – COMPIR/SCS

Endereço: Rua Coronel Oscarl Jost, 1576 (Ginásio Poliesportivo), 2º piso

Santa Cruz do Sul – RS

ATA Nº 002/20 – Reunião Ordinária. No dia sete de agosto de dois mil e vinte, às dezesseis horas e cinco minutos, iniciou-se a reunião ordinária do Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial, COMPIR Santa Cruz do Sul, com a presença dos conselheiros nominados com suas respectivas assinaturas integrantes nesta Ata, num total de doze presentes, sendo dez conselheiros com direito a voto. A reunião foi presidida pela vice-presidente Angelita de Moura, que de início apresentou documento protocolado pelo conselheiro e secretário Moacir José Fanfa, onde o mesmo alega diante do do artigo trinta e quatro, incisos quarto e oitavo do Regimento Interno, “solicitação de desligamento por parte da conselheira Vera junto ao Centro Cultural Valeu Zumbi, vacância e conseqüente perda de representatividade junto ao COMPIR”. Após a apresentação do requerimento do conselheiro Moacir, protocolado na Secretaria de Políticas Públicas e Assistência Social, pelo próprio conselheiro autor, em ato contínuo, a conselheira Vera Lucia da Silveira apresentou uma coletânea de *prints* de conversas no aplicativo whatsapp, onde consta que o pedido de desligamento feito pela conselheira Vera ao Centro Cultural Valeu Zumbi, na linha do tempo, se deu após o conselheiro Moacir, presidente da entidade, ter verbalizado em mensagem à conselheira Vera, que teria que desligá-la da entidade e teria que revogar a portaria de nomeação da mesma. A conselheira comprovou com os documentos corroborados pela representante da Secretaria de Políticas Públicas e Assistência Social, Rosane Maria Müller, convidada, e o plenário, que solicitação de saída do Centro Cultural Valeu Zumbi se deu somente após ter aceitado e documentado sua transferência junto à SEPPAS, para a Associação Cultural de Integração Comunitária - ACICOM. Diante do exposto, o pleno considerou improcedente o requerimento do conselheiro Moacir Fanfa, por unanimidade. O conselheiro Adriano Silveira pediu a palavra, quando disse que gostaria de falar na presença do conselheiro, pois o mesmo não estava presente para poder argumentar. No entanto, Adriano expressou seu repúdio à forma de do conselheiro Moacir se dirigir à conselheira Vera, originando o processo de transferência da mesma para outra entidade representada no COMPIR. Em seguida, o conselheiro Alex Pimentel fez uso da palavra, manifestando sua surpresa com o comportamento do conselheiro Moacir e, veemente, citou o artigo trinta e quatro, inciso sexto, lido para o plenário, e colocando como necessária a aplicação. A conselheira Elizabeth Rodrigues citou exemplo de outro conselho em conduções de casos omissos, sobre novas eleições. Na sequência, ocorreu a proposição da conselheira Vera para avaliação por parte do pleno, o **artigo trinta e quatro, inciso sexto, que diz “O Conselheiro perderá representatividade no COMPIR, nos seguintes casos: por falta grave de caráter ético,**

assim julgada pelo conselho na presença do conselheiro referido;”. Como o conselheiro Moacir não compareceu à reunião, o pleno acolheu por unanimidade o seguimento da praxe para a exclusão do conselheiro Moacir, e, proposto pela conselheira Angelita de Moura, conseqüente exclusão da entidade Centro Cultural Valeu Zumbi, da qual Moacir José Fanfa é o presidente, do quadro do COMPIR. Dando continuidade, por serem atualmente a presidente Vera Lucia da Silveira e a vice-presidente Angelita de Moura, titular e suplente respectivamente e pertencentes à mesma entidade de representatividade no compir, o pleno concluiu, por unanimidade a necessidade de novo processo eleitoral, diante do **artigo trinta e nove, inciso segundo que diz: – a escolha do Presidente e do Vice-Presidente somente deverá recair entre os membros titulares que compõem o COMPIR, representantes das Entidades Civis não Governamentais;”.** Por fim, o pleno indicou de imediato uma chapa para dar continuidade ao trabalho do COMPIR, com Vera Lúcia da Silveira indicada para presidente, Elizabeth Rodrigues para vice-presidente e Jonathan William dos Santos para secretário executivo. Encaminhamento, da reunião que o seguinte passo será a chamada do processo eleitoral e de reunião extraordinária para novas deliberações aos casos de exclusão do Conselheiro Moacir José Fanfa e da entidade Centro Cultural Valeu Zumbi. Nada mais havendo a tratar, lavrou-se a presente Ata, que após leitura e aprovação, recebe a assinatura da secretária nomeada por falta do secretário executivo, Angelita de Moura, da presidente, da convidada e dos conselheiros.

Alex Sandro Haas Pimentel _____

Adriano R. Silveira _____

Angelita de Moura _____

Antoniél da Silva _____

Elizabeth Rodrigues _____

Jefrei Brandt _____

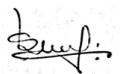
Jonathan William dos Santos _____

Juliana M. S. Panke _____

Roselane Nunes da Silva _____

Tatiana S. Schuster _____

Vera Lúcia da Silveira





Conselho Municipal da Promoção da Igualdade Racial
Rua Coronel Oscar Jost, nº 1576 - Santa Cruz do Sul - RS
e-mail: compirscs@gmail.com e presidencia.compirscs@gmail.com

Ata 03/2021- Aos doze de março de dois mil e vinte e um, reuniram-se em ambiente virtual na plataforma google meet, os conselheiros abaixo assinados. Feita a leitura da Ata anterior, passou-se para a votação das matérias constantes da pauta. Aprovado por unanimidade: Edital para entidades da sociedade civil organizada ocupar um assento no Compir, edital este que deverá ser publicado até o fim do mês de abril de dois mil e vinte e um; Apresentação do layout de projeto de saúde comunitária, cuja a coordenação ficará a cargo do conselheiro Marcos André Zerbielli até o fim do mês de abril do corrente ano; Definida a data para a Conferência Municipal da Promoção da Igualdade Racial para o mês de novembro, concomitante atividades do vinte de novembro; a revisão da lei do compir para encaminhamento à instância competente; revisão do Regimento Interno até o fim do mês de abril; preparação para a data de treze de maio, com atividade interativa; apreciação do artigo dez da lei do compir, que diz que o executivo fica autorizado a pagar despesas de conselheiros em atividades comprovadas para o trabalho no compir. Após, em assuntos omissos, foi apresentada Ata rasurada e uma lista de presenças também rasurada, da gestão anterior, sobre o processo seletivo para ocupação de assento no compir no ano de dois mil e dezenove, a qual será enviada para a SEHADE conforme solicitado pela Sra. Camila Quadros. Nada mais havendo a tratar, lavrou-se a presente Ata, a qual assinam os conselheiros presentes, juntamente com a vice-presidente e a presidente.

Vera Lucia da Silveira
Presidente

Elizabeth Rodrigues
Vice-presidente

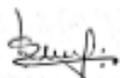
Marcos dos Santos
Angelita de Moura
Joseane da Silva
Roselane Nunes da Silva



Conselho Municipal da Promoção da Igualdade Racial
 e-mail: compircs@gmail.com e presidencia.compircs@gmail.com
 (51) 9 8037-9996

Ata nº 04/2021. Aos dezoito de março de dois mil e vinte e um, às dezoito horas, em ambiente virtual da plataforma google meet, reuniram-se os conselheiros Adriano Silveira, Angelita de Moura, Elizabeth Rodrigues, Isabel Pereira, Joselaine da Silva, Juliana Panke, Marcos dos Santos, Roselane da Silva, Raquel Assis, Solete Queiroz, Vera Lucia da Silveira e o colaborador Clovis Roberto Silveira. A presidente Vera pautou a nomeação de funcionários da modalidade de cargo comissionado para representatividade do governo municipal em assento no Conselho, por ser o assunto omissivo tanto na lei de criação do Conselho, quanto no Regimento Interno. Os conselheiros deliberaram para que seja um funcionário de carreira para titular e um comissionado para suplente. A presidente e a conselheira Isabel chamaram a atenção para o fato de que nem todo funcionário de carreira é atuante ou proativo, ao que houve concordância. Em ato contínuo, a presidente pautou a revisão do Regimento Interno, com prazo de quinze dias para envio de sugestões por parte dos conselheiros, sendo a partir desse prazo, avaliado pela comissão de revisão e, após formar uma comissão externa, isenta, sem associação partidária e preferencialmente de juristas para análise e após, envio à Procuradoria Geral do Município. Matéria aprovada por unanimidade. Também foi pautada a revisão da lei de criação do Compir. Matéria aprovada por unanimidade. A presidente destacou a importância de os projetos serem finalizados para execução com parceiros internos e externos, ou seja, a administração pública municipal e entidades civis da sociedade em geral. Pautada também a programação para o dia 13 de maio, alusiva à abolição da escravidão no Brasil, conforme acerto com representantes da Secretaria de Cultura, enfatizada a importância de parceria para um evento único sobre o tema. Por fim, a presidente pautou a preparação da Conferência Municipal da Igualdade Racial, a qual foi aprovada por unanimidade para o mês de novembro. A presidente comentou sobre a atuação profícua da Secretaria de Habitação, Desenvolvimento Social e Esporte, na pessoa da sua representante Camila Quadros. Nada mais havendo a tratar, lavrou-se a presente Ata, a qual será assinada pelos conselheiros abaixo descritos, juntamente com a presidente e a vice-presidente.

Elizabeth Rodrigues
 Vice-Presidente


 Vera Lúcia da Silveira
 Presidente

Adriano Silveira _____	Joselaine da Silva _____
Angelita de Moura _____	Juliana Panke _____
Marcos dos Santos _____	Roselane da Silva _____
Isabel Pereira _____	Raquel Assis _____
Joselaine da Silva _____	Solete Queiroz _____
Clovis Silveira (colaborador) _____	



Conselho Municipal da Promoção da Igualdade Racial
Rua Coronel Oscar Just, nº 1576 - Santa Cruz do Sul - RS
e-mail: compirics@gmail.com e presidencia.compirics@gmail.com

Ata 05/2021- Aos nove de abril de dois mil e vinte e um, o Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial reuniu-se por meio da plataforma google meet, às dezessete horas. Participaram da reunião os conselheiros abaixo descritos. A presidente, ao confirmar o quórum, deu início à apresentação das matérias a serem apreciadas e deliberadas. Primeira matéria, sobre a minuta para alteração da lei de criação deste Conselho, para a indicação de dois titulares e dois suplentes na Secretaria de Educação, em detrimento da representatividade da Secretaria de Administração Pública e Transparência, e, concomitantemente a indicação de representantes da Secretaria da Fazenda, minuta esta recebida da Secretaria de Habitação, Desenvolvimento Social e Esporte, na pessoa da Sra. Camila Quadros. Deliberou-se: - De acordo com as informações colhidas e apresentadas pelos conselheiros da gestão municipal, nem o Secretário da SEAT nem o Secretário da SEE tinham conhecimento até esta tarde, de tal alteração. E, como este Conselho não concorda com uma secretaria possuir maior número de representantes do que outra, votou, por unanimidade, a alteração, sob ainda o argumento de que a SEAT, por si só em sua nomenclatura e importância, deve permanecer no Conselho, haja vista o aporte presencial e de trabalho que sempre dispôs ao Compir. Matéria número dois, o Conselho votou de forma unânime pelo Art. 74. *“Os Conselhos Municipais serão compostos por um número ímpar de membros, observando, quando for o caso, a representatividade da administração, das entidades públicas, classistas e da sociedade civil organizada.”* Portanto reivindica imediata adequação, mantendo as seguintes secretarias: Secretaria de Administração e Transparência, Secretaria de Educação, Secretaria da Saúde, Secretaria de Habitação, Desenvolvimento Social e Esporte e Secretaria de Cultura, e seis representantes da sociedade civil organizada. Matéria número três, para cumprimento da justa maioria de representatividade da sociedade civil no Conselho cujo mote norteador é a elaboração de Políticas Públicas voltadas a esta mesma sociedade. Matéria número três, o projeto de Saúde Popular Comunitária, aprovado pelo pleno, teve sua apresentação pelo coordenador, o conselheiro Marcos Zerbiali, homeopata e mestre em saúde popular comunitária. A presidente deu conhecimento dos casos de racismo que estão em andamento para judicialização. Por fim, a presidente indagou aos conselheiros sobre sua disposição para a promoção da igualdade racial e o combate ao racismo em todas as suas formas, deixando todos a vontade para se pronunciar caso não esteja de acordo com o objetivo deste Conselho. Nada mais havendo a tratar, a presidente deu por encerrada a reunião e lavrou-se a presente Ata, que será assinada por mim, Secretário Geral, a Presidente e os demais conselheiros abaixo descritos.

Jonathan William Santos
Secretário Geral

Vera Lucia da Silveira
Presidente

Elizabeth Rodrigues
Marcos André Zerbiali
Juliana Panke
Isabel Cristina Michels
Tatiana dos Santos Schuster
Roselma Nunes da Silva
Clevis R. Silveira (colaborador)

Claudia R. da Silva
Isabel Pereira
Soleté Queiroz
Raquel Assis
Luciana Cunha
Nelson J. da R. Rodrigues



Conselho Municipal da Promoção da Igualdade Racial
Rua Coronel Oscar Jost, nº 1576 - Santa Cruz do Sul - RS
e-mail: compircs@gmail.com e presidencia.compircs@gmail.com

Ata 06/2021. Aos dezessete dias do mês de maio do ano dois mil e vinte e um, o Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial do município de Santa Cruz do Sul – COMPIR, reuniu-se nas dependências do Centro Integrado de Segurança Pública – CISP, na rua –Avenida Euclides Nicolau Kliemann, sendo presidida pela vice-presidente Elizabeth Rodrigues. Confirmado o quórum, a reunião pautou três matérias: Avaliação do encontro temático alusivo à abolição da escravatura, realizado na Unisc no dia treze de maio, o edital para provimento de cadeira no Conselho, por Organização da Sociedade Civil, e assuntos omissos. A vice-presidente Elizabeth deu boas vindas a todos e em seguida passou ao primeiro assunto da pauta, onde todos os presentes avaliaram como muito positiva a realização da *live*, bem como o tema proposto de grande relevância. Elizabeth ainda frisou sobre a importância da participação dos conselheiros para efetivar e dar visibilidade ao Conselho. A conselheira Angelita de Moura, falou da forma que este conselho conseguiu reunir e incluir as pessoas da comunidade, e ressaltou a importância de um evento maior, com pessoas da comunidade negra de Santa Cruz, que também podem contribuir para a realização de um seminário. Elizabeth falou da importância de realizar uma visita a Unisc e professores do curso de História para falar da nova gestão adotada pela presidente Vera Lucia da Silveira, gestão horizontal, que tem um papel de incluir pessoas na causa e na caminhada de luta pelas injustiças causadas pelo racismo. O próximo assunto foi relacionado ao edital de entidade para preencher a vaga no conselho. Carlos Eduardo, falou sobre a alegria de poder estar no conselho e que pelo fato da Secretaria de Cultura ter uma alta demanda em serviços indicou dois funcionários comissionados. Houve questionamento sobre o fato de dois funcionários comissionados terem sido indicados como titular e suplente como representantes da Secretaria de Cultura em caráter de excepcionalidade, a conselheira e representante da Ordem dos Advogados do Brasil, subseção Santa Cruz do Sul, esclareceu que, ao haver aprovação unânime por parte dos conselheiros para tal, não há implicações legais ao Conselho. A conselheira Juliana Panke, falou da importância de nos capacitar para que possamos ter autonomia e fundamentação também teórica sobre a temática que envolve os objetivos do nosso conselho, e as pautas pelas quais lutamos. Nada mais havendo a tratar, a vice-presidente encerrou a reunião, quando eu, Claudia Silva, lavei a presente Ata, a qual assino juntamente com a vice-presidente e demais conselheiros abaixo elencados.

Claudia Regina da Silva

Secretaria Interina

Elizabeth Rodrigues

Vice-presidente

Angelita de Moura _____

Carlos Eduardo Pereira _____

Juliana Panke _____

Roselane Nunes da Silva _____

