



# Sumário

## **Introdução 9**

- 1. Políticas públicas para uns e para outros –  
O Brasil Colônia 15**
- 2. A conquista dos nativos e da terra 19**
- 3. Homens, mulheres e crianças d'África 33**
- 4. Leis, decretos e constituições do Estado escravista luso  
e brasileiro – O negro como protagonista 49**
- 5. As leis abolicionistas no bojo da resistência negra  
e popular 55**
  - A lei do fim do tráfico 57
  - A Lei dos Sexagenários 59
  - A Lei do Ventre Livre 60
  - A lei da abolição da escravatura 63

6. **A República que não veio e a República que manteve o antes** 75
  7. **Um Estado Novo, uma República Nova, mas a política é velha e de velhacos** 85
  8. **Apagando o fogo com gasolina – Políticas sociais e ações afirmativas no Brasil do século XXI** 97
  9. **As cotas e o Estatuto da Igualdade Racial – O debate em torno das políticas focadas** 109  
As cotas nas universidades públicas 112  
O Estatuto da Igualdade Racial 120
  10. **Concluindo um processo dinâmico – A história cobra seus mortos e quer atuar com os vivos** 125
- Bibliografia** 133



## Introdução

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

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

quer povos e países não podem ser vistas de um único prisma.

Pretendemos fazer aqui uma breve revisão da história brasileira para compreender as políticas públicas – do período colonial aos dias de hoje – de um ponto de vista não hegemônico. Essa análise nos permitirá entender parte das reivindicações de setores e grupos da sociedade brasileira, em particular os negros<sup>1</sup>, que buscam a implementação de ações afirmativas no país.

É importante que apontemos desde já que o Estado brasileiro tem assinado acordos e compromissos internacionais de ação afirmativa. Como exemplo, podemos citar a convenção da Organização Internacional do Trabalho (OIT) que trata do combate às práticas discriminatórias e racistas no mercado de trabalho e no emprego (Convenção 111), ratificada pelo Brasil em 1964, e as resoluções da Conferência contra o Racismo, a Xenofobia e Outras Formas Correlatas de Discriminação, ocorrida em 2001 em Durban, na África do Sul. Nesse mesmo ano, em consequência dessa conferência, o Brasil condenou o colonialismo e a escravidão como crimes de lesa-humanidade, afirmando que os Estados Nacionais deveriam trabalhar para erradicar a desigualdade social, tecnológica, cultural, educacional, econômica e política que tem fundo nos atributos de raça, de etnia e de cor.

Reconhecemos que a escravidão e o tráfico escravo, incluindo o tráfico de escravos transatlântico, foram tragé-

.....

1. Neste livro, o termo “negro” engloba as categorias preto e pardo, utilizadas pelo IBGE para classificar a população brasileira. Portanto, não usaremos os conceitos de “afro-brasileiro” ou “afrodescendente”.

dias terríveis na história da humanidade, não apenas por sua barbárie abominável, mas também em termos de sua magnitude, natureza de organização e, especialmente, pela negação da essência das vítimas; ainda reconhecemos que a escravidão e o tráfico escravo são crimes contra a humanidade e assim devem sempre ser considerados, especialmente o tráfico de escravos transatlântico, estando entre as maiores manifestações e fontes de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata, e que os africanos e afrodescendentes, asiáticos e povos de origem asiática, bem como os povos indígenas, foram e continuam a ser vítimas destes atos e de suas consequências. (Declaração de Durban e Plano de Ação, 2005, p. 16-7)

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

As ações afirmativas são políticas públicas destinadas a atender grupos sociais que encontram-se em condições de desvantagem ou vulnerabilidade social em decorrência de fatores históricos, culturais e econômicos. Seu objetivo é “garantir igualdade de oportunidades individuais ao tornar crime a discriminação, e têm como principais beneficiários os membros de grupos que enfrentaram preconceitos” (Cashmore, 2000, p. 31).

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

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

Este livro está dividido em duas partes. A primeira aborda o conjunto de políticas públicas constituídas pelo Estado monárquico português no período escravista brasileiro, inclusive aquelas que foram elaboradas no período imperial. A segunda trata de algumas políticas públicas formuladas no período republicano nacional até o presente. Tanto na primeira como na segunda parte, priorizamos aquelas que focalizam o protagonismo da população negra brasileira.

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

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

[...] é importante estabelecer o conceito de africanos escravizados tendo a dimensão sociocultural e político-filosófica, posto que não nasceram nessa condição, mas foram submetidos, transformados e tornados escravos pelo

sistema político-econômico e pela instituição sociojurídica implantada pelos conquistadores. [...] O escravo nasce, cresce e morre irremediavelmente preso à sua natureza, não há transformação social possível para ele, até seus descendentes serão tratados como escravos, filhos de uma natureza imutável, intransponível.

Esta redução ao paradigma da natureza do escravo tem o sentido de manter a escravidão no imaginário social das populações. Portanto, quando se afirma que na África já existia a instituição da escravidão, busca-se informar ideologicamente que o europeu não fez nada de errado, a não ser manter o africano na sua natureza. O conceito de escravizado visa estabelecer outra história: a de que um sujeito livre, proprietário do seu destino, sendo livre e dono de suas capacidades mentais e físicas, foi transformado, submetido a uma condição social imposta pela escravidão, ou seja, a de “peça”, de “ser animal de tração”, de “mercadoria”. (Fonseca, 2008, p. 30-1)

A concepção de escravizado que propomos está relacionada com o princípio teórico e político-filosófico estabelecido pelas dinâmicas sociais que se operam em quaisquer sociedades. Dessa maneira, o conceito de escravizado também se relaciona com o de empobrecido e de marginalizado. Não podemos dizer que os indivíduos simplesmente nascem, crescem e morrem escravos, pobres e marginais sem que haja sistemas de espoliação, exploração, expropriação e marginalização operando política, econômica, cultural, simbólica e psicologicamente na sociedade.

É este contexto que sociólogos, antropólogos, historiadores, geógrafos e teólogos, por exemplo, precisam considerar

em suas análises: que não se trata de “libertar” o pobre, mas o empobrecido. Tratar o pobre como categoria nativa é simplesmente remetê-lo ao estado de natureza. Diante disso se mantém a lógica perversa de manter o escravo, o pobre e o marginal em sua culpa pessoal e coletiva – imputa-lhe a impotência de mudar sua história social. Assim, se reduz o pobre e a pobreza a uma inércia, à imutabilidade, sem atentar para as dinâmicas sociais em curso na história.

# 1

## **Políticas públicas para uns e para outros – O Brasil Colônia**

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

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

.....

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

p. 27), essa associação existente entre os parceiros ibéricos, os agentes comerciais e a Igreja Católica propiciou várias conquistas territoriais a Portugal.

A exploração da costa africana e a busca de novos mercados estavam no bojo das preocupações portuguesas nas esferas civil, comercial, estatal e clerical. Nesse contexto, “os emissários do rei faziam um serviço de verificação dos mercados e pontos estratégicos, viajando e convivendo, sobretudo, com os árabes” (Barbeiro, 1978, p. 27). A estratégia lusa visava a um conhecimento global das rotas comerciais e náuticas. Tanto que a chegada de Vasco da Gama, em 1498, em Calicute (Índia) deu-se pelo trabalho desenvolvido e pelo conhecimento naval de um navegador de origem afro-árabica que tinha profundo conhecimento do Oceano Índico. Vale ressaltar, ainda, que havia milênios as rotas marítimas do Índico eram utilizadas por africanos e asiáticos (Cabaço, 2007).

Diante da crise comercial entre Ocidente e Oriente, provocada pela conquista de Constantinopla pelos otomanos, em 1453, o Estado português decide contornar a África pelo Oceano Atlântico para chegar até o Índico. À época, Portugal já dominava o comércio na costa ocidental do continente africano.

Com o aumento dos deslocamentos mais intensos da frota naval (comercial e militar) lusa na Ásia, também se ampliaram as tensões e guerras no Oriente.

Pannikar (*apud* Barbeiro 1978, p. 31) informa que “o Índico era um oceano calmo e pacífico até a chegada dos portugueses. Os povos à sua volta comerciavam livremente, sem atritos ou guerras. Seus navios não conduziam artilharia e navegava-se em segurança”.