

# Política de combate à desigualdade racial e política educacional, Cidade de São Paulo - 2004-2018

Eduardo Januário<sup>1</sup>

## Resumo

O presente artigo é um recorte temático de pesquisa em desenvolvimento, que busca mensurar valores da despesa pública destinados a atender a política educacional no âmbito da diversidade e combate ao racismo, portanto, com ênfase na desigualdade racial. Apresentam-se aqui os valores da Execução Orçamentária atribuídos à formação de professores, de acordo com a Lei 10.639/03 e as políticas de combate à desigualdade racial. A análise da série histórica 2004-2018 revela que tanto as Leis internas, incluindo a Carta Constitucional, quanto os acordos internacionais de combate ao racismo, como a Conferência de Durban, de 2001, têm negligenciado a dimensão orçamentária, na ótica das despesas públicas. O resultado apresentado, com baixos valores destinados à política pública em questão, fortalece a hipótese, sugerida no artigo, em torno da natureza do Estado neocolonial brasileiro, qual seja, a existência de uma contradição estruturante entre Lei (discurso) e a prática (recursos), quando se refere à questão racial.

**Palavras-chave:** Desigualdade Racial; Política Educacional; Orçamento Público; Política Pública; Educação para Relações Étnico-raciais.

## 1. Introdução

Devido às manifestações ocorridas nos EUA, envolvendo a questão racial (*Black Lives Matter*), pairou em parte da grande mídia brasileira certa curiosidade

<sup>1</sup> Doutor e Mestre em História Econômica pela FFLCH-USP. Foi Professor e Diretor de Escola Pública e Assessor na SME-SP (2014-2016) no *Programa de Formação de Professores para Educação das Relações Étnico-raciais*. Especialista em Finanças Públicas. Atualmente é Professor Colaborador III no Departamento de Administração Escolar e Economia da Educação (EDA) da *Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo* (FEUSP).

sobre o racismo estrutural. O conceito, entre suas definições, expressa-se na desigualdade socioeconômica marcada pela diferença racial, portanto, nas desigualdades raciais, - tema principal deste artigo. A história das relações raciais no Brasil demonstra que há muitos anos o Movimento Negro, Escolas de Samba, letras de RAP, pesquisadores e organizações antirracistas têm denunciado as atrocidades do racismo. Não obstante, com pouca atenção do Estado, das instituições privadas e dos próprios meios de comunicação em geral.

O racismo como estrutura histórica de dominação econômica, política e cultural se manifesta em determinados grupos sociais e indivíduos que, de maneira consciente ou inconsciente, discriminam coletivos de identidades (raça/cor ou diferenças biológicas) com base na hierarquia de raças. Por conseguinte, o racismo contra negro se materializa de forma objetiva e subjetiva na estrutura das relações sociais de maneira a naturalizar a ideia de inferioridade, com base no preconceito contra o estereótipo, o comportamento e o conhecimento da população proveniente da diáspora africana. Assim sendo, esse tipo de racismo por ser fruto da estrutura colonial é sempre estrutural e estruturante. Quando estas relações são instituídas nas políticas públicas e nas instituições privadas, pode-se dizer que o racismo também é institucional.

Compreende-se desigualdade racial como decorrência das desigualdades socioeconômicas intrínsecas ao capitalismo. Todavia, como nos ensina Wilson Barbosa (BARBOSA, 2002 e 2009), no Brasil a economia neocolonial instituiu a discriminação contra negro como fato estruturador do poder, portanto, elemento fundante das desigualdades. A população negra, nesta perspectiva, torna-se alvo principal da superexploração da mais valia e do extermínio. As violências física e social que assolam a Favela e toda a sua cultura exprime o arquétipo deste sistema, atribuindo ao Estado papel ativo na sua manutenção.

Assim sendo, as políticas públicas e os mecanismos de Estado constituem-se como lugar estratégico da luta antirracista fundamental para consolidar a democracia. No que tange ao financiamento educacional e à desigualdade racial, a regulamentação do Novo Fundeb apresenta importante avanço nesta perspectiva. Embora ainda aquém do potencial de financiamento, visto que o Custo-Aluno ainda carece de maior valor quantitativo em relação ao PIB, pela primeira vez nas políticas de fundos a legislação insere entre as condicionalidades o combate à desigualdade racial. A Lei n° 14.113, de 25 de dezembro de 2020 traz em seu Artigo 14, §1º, - sobre as condicionalidades que deverão ser cumpridas pelas redes públicas de ensino para a distribuição de 2,5% da complementação da União -, o seguinte inciso:

III - redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais medidas nos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica, respeitadas as especificidades da educação escolar indígena e suas realidades (Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020 Artigo 14, §1º, III)

O referido inciso permite ao Movimento Negro, aos Conselhos Municipais e Estaduais de Educação, e a todos os movimentos sociais antirracistas, a reivindicação de políticas de combate à desigualdade racial. Abre caminho para formular novos índices de avaliação educacional que incluam as especificidades da população negra. Além do mais, ao considerar o §6º do artigo 211 da Constituição Federal, cria-se a possibilidade de destinar verba específica para escolas cujos alunos negros são maioria e ainda possuam defasagem nos indicadores de avaliação (JANUARIO, OLIVERIA, TRIPODI, 2020).

A questão que surge a partir da regulamentação do Novo Fundeb e que tem ligação com este artigo é: os entes da federação viabilizarão medidas para atender as condicionalidades da referida legislação? Indagação que vai ao encontro das duas questões centrais que irão balizar esta análise: qual foi o dispêndio da Prefeitura Municipal de São Paulo no combate à desigualdade racial no período 2004-2018?; quanto foi destinado à formação de professores conforme a Lei 10.639/03?

Tendo em vista os estudos que apontam a ausência de atenção à questão racial pelo Estado brasileiro (PAIXÃO, 2002) e os aspectos histórico-econômicos do neocolonialismo brasileiro (JANUÁRIO, 2019), a hipótese é que não houve atenção devida para as políticas analisadas. Ou seja, sugere-se uma contradição imanente entre Lei e sua aplicação prática por meio de financiamento necessário quando tratada a questão racial.

Para averiguar as referidas políticas públicas utilizou-se o mecanismo eletrônico de busca, visando encontrar as seguintes palavras: Lei 10.639/03, racismo, racial, população negra e negro. Antes do tratamento dos dados fazem-se necessárias algumas considerações sobre a desigualdade racial e a política educacional, bem como um breve contexto histórico sobre os acordos internacionais e legislação a respeito da temática.

## **2. Considerações sobre a política educacional e o combate à desigualdade racial**

A problematização da pesquisa surgiu pela experiência deste pesquisador enquanto gestor de uma escola pública localizada em bairro periférico da Grande São Paulo. Naquele momento, percebeu-se que a formação dos professores de

acordo com a Lei 10.639/03 foi primordial para melhorar a relações no ambiente escolar. Os professores, ao compreenderem a historicidade do racismo, refletiram a respeito de seus preconceitos contra estereótipo instituído em sua formação como ser social. Perceberam, por exemplo, que o estilo das roupas, o uso do boné, a linguagem, e a corporeidade sinestésica poderia ser considerada como uma cultura diferente, e não como padrão de indisciplina a ser corrigido. Essa experiência pôde ser melhor aprimorada com a participação na equipe de Formadores da Secretaria Municipal de Educação da Prefeitura de São Paulo, entre 2014-2016, na implementação da Educação para as Relações Étnicorraciais (cumprimento da "Meta 58"). Portanto, ao percorrer inúmeras escolas das diversas Delegacias Regionais de Ensino do Município de São Paulo, junto à experiência da gestão escolar, foi perceptível na devolutiva positiva de vários educadores, a importância da referida formação para o combate das desigualdades raciais.

No debate a respeito da política educacional e combate à desigualdade racial existem inúmeras produções a respeito do tema. Ressaltam-se os escritos de Petronilha Beatriz Gonçalves, (GONÇALVES, 2002), Fúlia Rosemberg (ROSEMBERG, 2011), Maria Aparecida Bento (BENTO, 2011) Nilma Lino Gomes (GOMES, 2011), entre outras. No entanto, nota-se que ainda há uma separação temática quando se trata de financiamento educacional, política educacional e educação para as relações étnicorraciais. Contrariando essas divisões, Petronilha afirma que para a construção de uma sociedade democrática para além das intenções "a educação para as relações étnico-raciais tem de conduzir no sentido de elaboração de projeto de sociedade em que todos sejam inevitavelmente participantes" (GONÇALVES, 2016, p. 46).

Neste sentido, faz-se importante incluir a discussão racial, bem como temas sobre diversidade em todos os segmentos da política educacional, quais sejam, na área da metodologia, da filosofia, da administração escolar e da economia da educação. Inclusive, esta prerrogativa é um princípio constitucional, consta no inciso XII do artigo 3º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9394/96), - "consideração com a diversidade étnico-racial" -, acrescido pela Lei nº12.796, de 04/04/2013. O financiamento da formação de professores conforme a Lei 10.639/03, portanto, seria primordial para a transformação social que se deseja, entretanto, tal política precisa estar articulada a outras medidas de combate à desigualdade racial.

O leitor atento pode se perguntar: qual a relação entre políticas públicas de combate à desigualdade racial e formação de professores? Duas considerações para responder à indagação se fazem necessárias. Primeiramente, ressalta-se que

no Brasil o racismo contra negro é institucionalizado no Estado a partir de políticas públicas que afirmavam e naturalizavam a ideia de inferioridade do negro. Na coletânea publicada pelo IPEA, *As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição*, Mario Theodoro escreve a respeito deste problema no artigo *A formação do mercado de trabalho e a questão racial no Brasil*, dizendo o seguinte:

Efetivamente, o racismo, que nasce no Brasil associado à escravidão, consolida-se após a abolição, com base nas teses de inferioridade biológica dos negros, e difunde-se no país como matriz para a interpretação do desenvolvimento nacional. As interpretações racistas, largamente adotadas pela sociedade nacional, vigoraram até os anos 30 do século XX e estiveram presentes na base da formulação de políticas públicas que contribuíram efetivamente para o aprofundamento das desigualdades no país. (THEODORO, 2008, p. 24)

O trecho descrito pelo autor refere-se ao período de formação do Estado brasileiro em que se constituía um projeto de Estado que visava exterminar a negritude e embranquecer o Brasil. Com base nas argumentações eugenistas como aquelas formuladas por Louis Agassiz e Arthur de Gobineau, entre outros, acreditava-se que o problema de desenvolvimento social e econômico advinha da composição étnica (SCHWARCZ, 1993). A vinda de imigrantes europeus consistia na materialização deste processo como uma política pública de incentivo aos brancos (política de branqueamento) com vistas a exterminar os negros (DOMINGUES, 2004). Isto significa que a rejeição e subalternização da população negra teve caráter ativo do Estado por meio de políticas públicas. Observa-se, portanto, que a primeira política afirmativa foi para a população branca. Consequentemente, tal processo serviu como válvula propulsora da desigualdade racial.

A segunda consideração é que a educação foi um dos principais meios institucionais para difusão das ideias racistas. O Instituto Histórico Geográfico Brasileiro (IHGB), por exemplo, durante a segunda metade do século XIX e início do século XX, influenciado pelas ideias eugenistas, era o órgão público responsável por criar a “história oficial” que seria difundida nas escolas. Inclusive, segundo Jerry D’ávila, em *Diploma de Brancura*, (D’AVILA, 2006) o sistema escolar munido desta ideologia tinha como objetivo destituir todo traço da negritude, considerado sujo e doentio, e regenerar a população brasileira por meio do branqueamento do negro. Isto significa que o racismo se estruturou na origem do sistema escolar no Brasil. As consequências podem ser percebidas nos dias atuais desde a padronização do comportamento, passando pelo conteúdo programático até a ausência das questões raciais na formação dos educadores.

Assim, a formação de professores conforme a Lei 10.639/03 tem tarefa primordial para reparação do histórico do racismo e combate à desigualdade racial, pois, possibilita por meio da conscientização a valorização da importância da população negra, de sua cultura e, por conseguinte, modifica o olhar sobre alunas e alunos negros.

### **3. Conferência de Durban: o compromisso internacional do Estado brasileiro no combate à desigualdade racial e a educação como seu principal mecanismo.**

A Constituição de 1988 e, posteriormente, a década de 1990, tiveram suma importância para a questão racial no Brasil. Em 1995, a Marcha Zumbi dos Palmares, certamente foi um marco louvável para o Movimento Negro e a luta antirracista na fase contemporânea. A partir de então, o governo propõe, em resposta às demandas reivindicadas, a criação do Grupo de Trabalho para a Valorização da População Negra (GTI), no âmbito da Secretaria Nacional dos Direitos Humanos (SNDH). Por iniciativa da SNDH, em 2000, formulou-se o Comitê Nacional de preparação para a Conferência de Durban. As principais discussões tinham como designo a produção de um relatório sobre as condições de vida dos negros brasileiros. Esse relatório, que trazia em seu conteúdo a existência de racismo no Brasil e denunciava veemente o mito da democracia racial, foi apresentado na Conferência Regional das Américas, realizada em Santiago do Chile, como preparação para a Conferência Mundial de Durban (SANTOS, 2005).

A *Conferência Mundial Contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e a Intolerância* ocorreu no ano de 2001, em Durban. Embora outros encontros tenham sido realizados para tratar o assunto, Durban foi o primeiro encontro do recém século XXI. A partir da Declaração da Conferência, o Movimento Negro e as organizações antirracistas passaram a reivindicar políticas que pudessem cumprir o acordo internacional. Ao analisar a Declaração foi possível perceber que os países participantes pautaram a educação como mecanismo primordial para o combate da desigualdade racial. Além disto, chama atenção o reconhecimento e a responsabilidade imputada ao Estado no combate ao racismo. Entre os diversos artigos da Declaração, destaca-se aqui aqueles que possuem relevância para a análise que se pretende:

**Artigo 2.** Reconhecemos que o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e as formas correlatas de intolerância são produzidas por motivos de raça, cor, descendência, origem nacional ou étnica, e que as vítimas podem sofrer formas múltiplas ou agravadas de discriminação por outros motivos

correlatos, como o sexo, o idioma, a religião, opiniões políticas ou de outra índole, origem social, situação econômica, nascimento ou outra condição.

**Artigo 99.** Reconhece que o combate ao racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata é responsabilidade primordial dos Estados. Portanto, incentiva os Estados a desenvolverem e elaborarem planos de ação nacionais para promoverem a diversidade, igualdade, equidade, justiça social, igualdade de oportunidades e participação para todos. Através, dentre outras coisas, de ações e de estratégias afirmativas ou positivas; estes planos devem visar a criação de condições necessárias para a participação efetiva de todos nas tomadas de decisão e o exercício dos direitos civis, culturais, econômicos, políticos e sociais em todas as esferas da vida com base na não-discriminação (...).

**Artigo 136.** Convoca os Estados a assegurarem que a educação e a capacitação, especialmente a capacitação para professores, promovam o respeito pelos direitos humanos e pela luta contra o racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata e que as instituições educacionais implementem políticas de igualdade de oportunidades, em parceria com as autoridades pertinentes, e programas sobre igualdade de gênero, diversidade cultural, religiosa e outros, com a participação de professores, pais, mães e alunos que acompanhem sua implementação. Recomenda-se, ainda, a todos os educadores, incluindo professores em todos os níveis de educação, comunidades religiosas e a mídia impressa e eletrônica a desempenharem um papel efetivo na educação em direitos humanos, inclusive como meio de combater o racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata;

A pretensão não é discutir ponto a ponto os itens da Declaração da Conferência de Durban, eles serão discutidos em artigo oportuno. A menção se faz para ressaltar alguns acordos firmados internacionalmente entre os Estados participantes. São eles: (1) reconhecimento do racismo; (2) reconhecimento da responsabilidade do Estado no combate à desigualdade racial e na realização de políticas afirmativas e positivas; e (3) responsabilização do Estado na educação e na capacitação dos professores como principal meio de combater o racismo.

Como desdobramento da Conferência de Durban é possível citar ainda algumas Leis Federais: (1) Lei nº 10.639/03 e, posteriormente revogada para a 11.645, de 10 de março de 2008 - Inclui no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira e Indígena”; (2) Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010 - Institui o Estatuto da Igualdade Racial e dá outras providências.

Isto posto, resta mensurar, portanto, quanto foi destinado da Prefeitura Municipal de São Paulo para atender às referidas Leis e acordos internacionais. A seção abaixo tem como objetivo tratar desta tarefa.

#### **4. Política de combate à desigualdade racial: o caso do Orçamento Público da Cidade de São Paulo, 2004-2018.**

##### **4.1. Introdução**

Conforme compreensão de Giacomoni (2010), políticas públicas e orçamento são temas interligados. Neste caso, o orçamento servirá para mensurar os valores percentuais destinados à política pública junto ao total de gastos da Prefeitura Municipal. O método de análise pelo percentual demonstra a importância e prioridade de determinada política junto às demais. Para facilitar a compreensão e descrição da análise da série histórica, 2004-2018, as subseções abaixo serão divididas em dois temas: (1) a formação dos professores conforme a Lei 10.639/03; e (2) as demais políticas de combate à desigualdade racial, tendo como filtro palavras: racismo, racial, população negra e negro.

Na conjuntura econômica do período, o Brasil provinha de taxas positivas do PIB desde 2002 fruto do comércio com a China e a alta dos preços das *commodities* no mercado internacional, sobretudo da soja. O crescimento econômico, 2002-2008/09, proporcionou aumento da arrecadação e maior flexibilidade na política fiscal no período, por consequência, teve impacto nos gastos públicos sociais em todo o setor público nacional. Entre as políticas econômicas e sociais, destacam-se: o aumento do salário mínimo, de cerca de 68 dólares em 2002 para cerca de 320 dólares em 2014; a expansão das universidades públicas federais e políticas de bem-estar social, entre elas, o *Bolsa Família* e o *Benefício de Proteção Continuada* - que retiraram inúmeras famílias do patamar de miséria.

A crise de 2007, conhecida como crise do *subprime* estadunidense, teve impactos no Brasil nos anos de 2009/10. A partir de então, foi perceptível a pressão do mercado financeiro (JP Morgan e outros) para medidas de ajuste fiscal e contenção dos gastos sociais públicos. A finalidade era garantir o pagamento dos Juros da Dívida e Amortizações a uma pequena parcela de credores em detrimento de projetos e investimento no bem-estar social de toda a população. Tal fato gerou maior disputa pela renda pública. A persistência do governo Dilma Rousseff em manter a flexibilidade da política fiscal com gastos sociais, para

atender os princípios da CF 1988, foi um dos principais motivos para o Golpe de 2016. A partir de então, as medidas têm sido de maior austeridade fiscal, contenção dos avanços institucionais federativos democráticos, retrocesso nas políticas ambientais e agenda de privatizações de órgãos públicos.

Nas políticas de combate à desigualdade racial, embora tenham ocorrido importantes iniciativas durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, a efetivação de políticas públicas significativas para a população negra deu-se a partir do governo Lula. Destaca-se a criação da Secretaria Especial de Igualdade Racial, tendo como a primeira ministra-chefe Matilde Ribeiro. Posteriormente esta Secretaria compôs parte do Ministério das Mulheres e Igualdade Racial. O órgão foi extinto em 2016.

No período da série histórica (2004-2018) estiveram na gestão da prefeitura de São Paulo os seguintes partidos e os referidos prefeitos: (1) 2004 – Marta Suplicy, Partido dos Trabalhadores (PT); (2) 2005-2006 - José Serra, Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB); (3) 2006-2012 -Gilberto Kassab, Partido Social Democrático (PSB) a partir de 2011; (4) 2013-2016 - Fernando Haddad, PT; (5) 2017-2018 - João Dória/ Bruno Covas, PSDB.

#### **4.2. A Formação de Professores conforme a Lei 10.639/03 na Execução Orçamentária da Prefeitura Municipal de São Paulo - 2004-2018.**

Como já mencionado, as políticas educacionais, sobretudo a formação de professores, possuem extrema importância para a temática. Nesta seção verificar-se-á os valores destinados a tal finalidade. Entre os resultados preliminares, o que prontamente chamou a atenção durante a investigação foi a ausência, tanto da Lei 10.639/03, quanto das palavras escolhidas para busca na Unidade Orçamentária da Secretaria da Educação que estejam visíveis na Execução Orçamentária. A média de destinação do total da verba pública para a Educação na Prefeitura Municipal de São Paulo, considerando a série histórica 2004-2019 foi 21%. Sendo a Unidade Orçamentária com maior verba entre os órgãos públicos analisados e tendo em vista que as questões raciais estão presentes no Plano de Educação Nacional (PNE), a ausência de um programa específico na ótica orçamentária deixou mais evidente a hipótese elencada da contradição entre discurso e prática no que tange à temática.

Ao investigar os Planos de Metas para a Cidade de São Paulo, instituídos pela Emenda nº 30 da Lei Orgânica do Município em 26 de fevereiro de 2008, verificou-se que a menção a respeito da formação de professores conforme a Lei 10.639/03,

apenas aparece no quadriênio de 2014-2017, realizado na gestão do prefeito Fernando Haddad. Neste plano, a “Meta 58” visa “viabilizar a implementação das Leis Federais 10.639/2003 e 11.645/2008 que incluem no currículo oficial da rede de ensino a temática da “História e Cultura Afro-Brasileira e Indígena”. A ação orçamentária para atingir a referida meta foi a atividade “4327 - Capacitação de professores da Rede Municipal de ensino - Leis Federais 10.639/2003 e 11.645/2008”, sob responsabilidade da Secretaria Municipal de Promoção da Igualdade Racial (SMPIR). Esta Secretaria foi criada pela Lei 15.764 de 27 de maio de 2013. O valor orçado de 3 milhões de reais, inscrevia-se na agenda orçamentária para tratar o tema.

As Tabelas que seguem encontram-se na seguinte disposição, na coluna 1, o ano de referência; na coluna 2, o projeto/atividade; e na coluna 4, a Unidade Orçamentária responsável pela política. Nas colunas 3 e 5 os respectivos valores correntes. Na coluna 6, o percentual do total da Unidade Orçamentária destinada ao projeto/atividade e, na coluna 7, o percentual que representa a referida Unidade Orçamentária diante do total da Execução Orçamentária anual. Acompanhe os valores abaixo:

**Tabela 1 – Execução Orçamentária da Prefeitura Municipal de São Paulo destinada à formação de professores conforme Lei 10.639/03, 2014-2017. Valores em reais correntes.**

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Ano	Atividade (A)	Valor	Unidade Orçamentária (U.O.)	Valor	% da (A) / (U.O.)	% da (U.O) / (D.T). (*)
2014	Capacitação de professores da Rede Municipal de ensino - Leis Federais 10.639/2003 e 11.645/2008	64.000,00	39 - Secretaria Municipal de Promoção da Igualdade Racial	8.986.927,00	0,71	0,02
2015	Capacitação de professores da Rede Municipal de ensino - Leis Federais 10.639/2003 e 11.645/2008	22.400,00	39 - Secretaria Municipal de Promoção da Igualdade Racial -	45.941.892,00	0,05	0,10
2016	Capacitação de professores da Rede Municipal de ensino - Leis Federais 10.639/2003 e 11.645/2008	1.410.000,00	39 - Secretaria Municipal de Promoção da Igualdade Racial -	28.685.037,00	4,92	0,06
2017	Capacitação de professores da Rede Municipal de ensino - Leis Federais 10.639/2003 e 11.645/2008	503.000,00	39 - Secretaria Municipal de Promoção da Igualdade Racial -	83.306.832,00	0,60	0,17

Fonte: Secretaria da Fazenda – Prefeitura do Município de São Paulo – Execução Orçamentárias, vários anos. Disponível no endereço eletrônico: <http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/execucao.php>. Elaboração: Eduardo Januário. (\*) D.T.= Despesa total da Execução Orçamentária da Prefeitura Municipal de São Paulo

Na Tabela 1, constata-se que a formação de professores no Orçamento Municipal surge a partir de 2014, considerando toda a série histórica 2004-2018. Fato que justifica iniciar a descrição da análise pelos anos finais da série histórica. Neste subperíodo, 2014-2017, a prioridade da busca considerou a Lei 10.639/03 e não as palavras descritas (racial, racismo, negro e negra) pois, a SMPIR concentrava todas as políticas de combate ao racismo. Importante salientar que a referida atividade, embora não esteja alocada na Unidade Orçamentária da Secretaria Municipal de Educação, inscreve-se na base de dados com a Função “Educação”, conforme o Programa denominado “Promoção de uma cultura de cidadania e valorização da diversidade”.

Em 2014, o valor de 64 mil reais destinado para formação de professores na temática racial equivalia a 0,71% em relação à Unidade Orçamentária. O menor valor foi em 2015, no montante de 22,4 mil reais com percentual de 0,05%. O maior valor foi em 2016, ano em que a ação recebeu o valor absoluto de 1,4 milhões de reais, equivalente a 4,92% das despesas total da SMPIR. Em 2017, a verba destinada ficou em 503 mil reais, valor relativo de 0,60% em relação ao total da Unidade Orçamentária.

A soma da verba destinada para a atividade analisada, tendo em vista os anos 2014-2017 corresponde ao valor de 1,9 milhões de reais. Tal valor, considerado a média do total da despesa da Execução Orçamentária da Prefeitura Municipal nos respectivos anos (45,5 bilhões de reais), equivale a importância percentual de 0,004%. Inclusive, o valor executado esteve abaixo dos 3 milhões de reais orçados para a referida ação no Plano de Metas 2014-2017.

Viu-se, portanto, que embora a agenda da temática racial para a educação esteja incluída na Execução Orçamentária, o valor destinado foi aquém da capacidade orçada. A constatação vai ao encontro dos pressupostos que argumentavam a negligência do Estado diante da política de combate à desigualdade racial.

Outros fatores ainda podem ser observados na Tabela 1. Por um lado, as políticas de combate à desigualdade racial, programas, projetos e atividades que estavam alocados na Secretaria de Governo Municipal ou na Secretaria Municipal de Participação e Parcerias (como veremos na próxima seção) passaram, a partir de 2013, a serem centralizadas na SMPIR. Ao examinar a série histórica, 2004-2018, os valores orçamentários executados para a SMPIR durante o período 2014-2017 (166,9 milhões de reais) foram extremamente significativos quando comparados aos valores destinados ao combate à desigualdade racial quando em outras Unidades Orçamentárias.

Por outro lado, os valores destinados para a SMPIR em relação ao total da despesa da Prefeitura Municipal atingiram a média anual (2014-2017) de 0,08%. Verifica-se que este montante, portanto, está abaixo das possibilidades orçamentárias tendo em vista a importância da temática para a justiça social na Cidade de São Paulo.

Na análise das Unidades Orçamentárias, percebeu-se que ao incluir as políticas de combate à desigualdade racial em unidade orçamentária específica, como foi o caso da SMPIR, a gestão do prefeito Fernando Haddad realizou avanço democrático significativo em relação aos outros governos. Além de cumprir parte da legislação interna e dos acordos internacionais, possibilitou que a decisão da destinação da verba pública estivesse diretamente atrelada aos interesses da população negra com participação e articulação de pessoas negras que ocupavam os cargos públicos na referida unidade.

#### **4.3. Políticas de combate à desigualdade racial na Execução Orçamentária da Prefeitura Municipal de São Paulo, 2004-2018**

De acordo com o parecer do CNE/CP 003/2004 a respeito da Lei 10.639/03, bem como, os acordos internacionais da Conferência de Durban, as políticas educacionais antirracistas precisam ser acompanhadas de outros programas e ações que interfiram no problema racial. Esta seção tem por objetivo mensurar as atividades cujas temáticas tratem das palavras escolhidas (racial, racismo, população negra, negro). Para facilitar a análise, a descrição levará em conta dois subperíodos: (1) 2004-2008 e (2) 2009-2013. Vale relembrar que o período subsequente, 2014-2018, foi tratado na seção anterior com ênfase na formação de professores da Lei 10.639/03, tendo em vista que as referidas palavras elegidas para busca estavam contempladas no período 2014-2017 pelas ações orçamentárias da SMPIR, assim, restando para análise apenas o final da série histórica, o ano de 2018.

Na Tabela a seguir, o primeiro subperíodo (2004-2008) reflete o contexto de crescimento econômico, por consequência, crescimento da arrecadação. Contudo, percebe-se que o valor destinado à política de combate à desigualdade racial obteve média anual de 0,33% (2004-2008) do valor total das Unidades Orçamentárias das quais pertenciam o projeto/atividade.

**Tabela 2- Execução Orçamentária da Prefeitura Municipal de São Paulo com política de combate à desigualdade racial, 2004-2008. Valores em reais correntes.**

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Ano	Atividade (A)	Valor	Unidade Orçamentária (U.O.)	Valor	% da (A) sobre a (U.O.)	% da (U.O.) sobre (D.T.) (*)
2004	2152 - Adm. Coordenadoria Especial de Assuntos da População Negra	65.151,00	11. Gabinete da Prefeita	66.010.403,00	0,10	0,51
2005	2152 - Adm. Coordenadoria Especial de Assuntos da População Negra	441.332,00	11. Secretaria do Governo Municipal	87.439.021,00	0,50	0,68
2006	Não há menções as variáveis	-	-	-	-	-
2007	Não há menções as variáveis	-	-	-	-	-
2008	6724 - Consciência Negra	194.525,00	34 - Secretaria Municipal de Participação e Parceria (SMPP)	47.951.442,00	0,41	0,21
2009	Não há menção as variáveis	-	-	-	-	-
2010	8410 -Programa de Ações Afirmativas e Combate ao Racismo - Lei n.º 13.791/04;	122.790,00	34 – SMPP	57.999.279,00	0,21	0,22
2011	8410 - Programa de Ações Afirmativas e Combate ao Racismo - Lei n.º 13.791/04	82.677,00	34 – SMPP	71.909.305,00	0,11	0,24
2012	8410 -Programa de Ações Afirmativas e Combate ao Racismo - Lei n.º 13.791/04	128.963,00	34 – SMPP	109.354.946,00	0,12	0,32
2013	8410 - Programa de Ações Afirmativas e Combate ao Racismo - Lei n.º 13.791/04	2.244.392,00	34 – SMPP	68.037.036,00	3,30	0,18

Fonte: Secretaria da Fazenda – Prefeitura do Município de São Paulo – Execução Orçamentárias, vários anos. Disponível no endereço eletrônico: <http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/execucao.php>. Elaboração: Eduardo Januário. (\*) D.T.= Despesa total da Execução Orçamentária da Prefeitura Municipal de São Paulo.

No ano de 2004 (último ano da prefeita Marta Suplicy), foi possível observar a atividade “2152 - Adm. Coordenadoria Especial de Assuntos da População Negra”. Alocada no Gabinete da Prefeita, a atividade visava atender à Lei Municipal 11.321/1992 que criou, ainda no governo da prefeita Luiza Erundina (1989-1992), a Coordenadoria Especial do Negro. Posteriormente a política foi

renomada pela Lei Municipal 13.169/2001, que vinculou os projetos/atividades relacionados à temática racial à Secretaria de Governo Municipal. O dispêndio com tal atividade, 65,1 mil reais, equivale a 0,10% da despesa total da Unidade Orçamentária. Nota-se que além do baixo valor destinado, o programa estava vinculado a uma Unidade Orçamentária com pouca representatividade dentro da despesa total da Prefeitura Municipal, 0,51% apenas.

Em 2005, primeiro ano da gestão do prefeito José Serra, a destinação de verba para o referido programa subiu de 0,10% para 0,50%, alcançando o valor corrente de 441,3 mil reais. Ressalta-se que o ano de 2005 ainda cumpria o Plano Plurianual iniciado no governo de Marta Suplicy. A Tabela 2 demonstra ainda que nos anos de 2006 e 2007, não há menção a nenhum programa orçamentário que tenha as palavras definidas para busca. Portanto é perceptível que a Lei 13.160/2001, na gestão José Serra e Gilberto Kassab, não teve a devida atenção orçamentária dos anos anteriores.

No ano de 2008, há menção à atividade “6724 - Consciência Negra”, na classificação programática o projeto é nomeado como “Promoção e Apoio à Atividade”. A verificação sugere que a verba tenha como propósito a organização do evento de 20 de novembro. O valor da despesa executada, 194,5 mil reais, representa relativamente a importância de 0,41% do total da Unidade Orçamentária alocada (Secretaria Municipal de Participação e Parceria). Novamente, o que se viu foi um valor corrente baixo, alocado em uma unidade orçamentária que possui importância relativa de 0,21% do total da Execução Orçamentária.

Observa-se que, embora houvesse um crescimento econômico no período e o governo federal tenha expandido os gastos com política pública na agenda da diversidade (CARREIRA, 2016), na Execução Orçamentária da Prefeitura Municipal houve queda na destinação de verba com as atividades de combate à desigualdade racial. A média anual de verba destinada para o combate à desigualdade racial no subperíodo de 2004-2008 foi 244 mil reais, com valor relativo de 0,33%.

Como comparação, a Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência e Mobilidade Reduzida, importante agenda para a diversidade e inclusão recebeu, no ano de 2008, o valor de 4,3 milhões de reais. Fato que demonstra o avanço ocorrido na ótica da despesa pública para esta área da inclusão – pessoas com deficiência e mobilidade reduzidas -, mas, pouca preocupação com a questão racial. Nota-se que nas gestões dos prefeitos José Serra e Gilberto Kassab, considerando tanto os acordos internacionais quanto legislação interna, o Estado negligenciou a atenção devida para a temática racial.

No subperíodo de 2009-2013, entra em vigor o Plano de Metas 2009-2013 formulado durante a gestão do prefeito Gilberto Kassab - na programação do plano não há menção de uma agenda específica para a questão racial. Referente à Execução Orçamentária, como se vê na Tabela 2, no primeiro ano (2009), não há menção às referidas políticas.

Em 2010, a atividade desenvolvida na temática “8410 - Programa de Ações Afirmativas e Combate ao Racismo” tem por finalidade cumprir a Lei Municipal n.º 13.791/04 - “Cria o programa municipal de combate ao racismo e o programa de ações afirmativas para afrodescendentes” - foi aprovada em 2004, ainda na gestão da prefeita Marta Suplicy. Naquele ano o valor executado foi 122,7 mil reais, o percentual relativo ao total da despesa da Prefeitura Municipal foi 0,21%.

Em 2011, verifica-se a continuidade da mesma atividade descrita em 2010. Entretanto, o valor percentual relativo referente ao total da Unidade Orçamentária, 0,11%, foi menor do que no ano anterior, 2010 (0,21%), e no ano seguinte 2012 (0,12%). Não obstante, o valor de 2012 é expressivamente menor que o ano anterior em termos relativos pois, neste ano, a Unidade Orçamentária, em relação ao total de despesa da Prefeitura Municipal, teve salto no recebimento da despesa, de 0,24% em 2011 para 0,32% em 2012 (conforme a coluna 7 da Tabela 2). Ou seja, embora os valores destinados à Unidade Orçamentária tenham crescido 50% de 2011 para 2012, o valor destinado para o projeto/atividade em análise não acompanhou o crescimento.

Somando-se os valores executados para a política de combate à desigualdade racial nos anos 2010, 2011 e 2012, constata-se que foram menores, tanto em percentuais (0,44%), quanto em absolutos (334,4 mil reais), do que aqueles efetuados nos anos anteriores. Somados 2004, 2005 e 2008, tem-se (1,01%) e (701 mil reais) respectivamente. Pode-se concluir, portanto, que durante a gestão do prefeito Gilberto Kassab houve regresso na destinação de verba para as políticas de combate à desigualdade racial, conforme a Execução Orçamentária.

A exceção para a série histórica 2009-2013 foi, de fato, o ano de 2013. Neste ano, o projeto/atividade “8410 - Programa de Ações Afirmativas e Combate ao Racismo” recebeu o valor absoluto de 2,3 milhões de reais, equivalente ao valor percentual de 3,3% em relação ao total da Unidade Orçamentária em vigência. Neste caso, conforme observado na Tabela 2, a ação mostra-se contrária aos anos anteriores, pois embora a Unidade Orçamentária responsável pelo projeto/atividade tenha obtido queda de cerca de 40% diante do total de despesa da Prefeitura Municipal, houve maior prioridade para o combate à desigualdade racial.

Nesta perspectiva, comprehende-se que a política que deveria ser de Estado, como cumprimento da Lei promulgada, tem atenção maior em determinados

governos, como neste caso a gestão do prefeito Fernando Haddad, que incluiu em suas agendas orçamentárias as referidas políticas analisadas.

No último subperíodo em análise (2014-2018) entrou em vigor o Plano de Metas 2014-2017, elaborado durante a gestão do prefeito Fernando Haddad. Analisada na seção anterior, a Tabela 2 aponta que todas as políticas de combate à desigualdade racial foram concentradas na SMPIR. Além da política de formação de professores na Lei 10.639/03, existiram outras ações desenvolvidas por esta Secretaria. Tais atividades, entre outras, são: “4318 - Ações do Plano Juventude Viva”, “8412 - Ações Afirmativas” e “8412 - Cultura e Patrimônio Afro-brasileiro e Indígena”. A especificidade deste artigo limita o tratamento das outras atividades desenvolvidas, no entanto, elas têm sido analisadas por este pesquisador em pesquisa mais ampla sobre a temática.

Neste caso específico, para finalizar a descrição da série histórica, o que se deseja conotar é a maneira com que as políticas de combate à desigualdade racial foram tratadas perante as gestões municipais após 2016. Neste subperíodo, no ano de 2017, primeiro ano do prefeito João Doria, a SMPIR foi extinta. Sua presença na Execução Orçamentária deu-se pela formulação do Plano Plurianual que incluía verba para tal Secretaria e seus programas. Todavia, percebe-se que as políticas de combate à desigualdade racial perderam a autonomia de Unidade Orçamentária própria e passam a ser descritas no ano de 2018 como apêndice da Unidade Orçamentária “Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania”. Assim, no ano de 2018 não há continuidade no programa “Capacitação de professores da Rede Municipal de Ensino - Leis Federais 10.639/2003 e 11.645/2008”. Nota-se que o investimento realizado no programa não obteve continuidade no ano seguinte. Nesta perspectiva, pode-se concluir que não foi possível, aliás, concluir a formação de todos os educadores da rede municipal de ensino na temática da Educação para as Relações Étnicorraciais.

Em 2018, incorporou-se à agenda orçamentária apenas a atividade “8415 - Manutenção e Operação de Equipamentos Públicos Voltados à Promoção da Igualdade Racial”. O valor executado neste ano foi 517.016 reais, que representa 1,26% do total da Unidade Orçamentária em questão, a “Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania”. Esta, por sua vez, equivale ao valor de 0,08% do total da despesa da Prefeitura Municipal de São Paulo. No Plano Plurianual 2018-2021, a programação orçamentária para o combate à desigualdade racial destina o valor de 3,3 milhões de reais para a ação “8415 - Manutenção e Operação de Equipamentos Públicos Voltados à Promoção da Igualdade Racial” e o valor de 1,2 milhões de reais para a ação “8417 - Políticas, Programas e Ações para Promoção da Igualdade Racial”. Tais valores somados resultam em cerca de 4,6 milhões de

reais, montante que equivale apenas a 2,76% do valor total de 166,9 milhões de reais que foram destinados à SMPIR durante seu funcionamento. Observando a série histórica é possível relembrar do ditado “dá com uma mão e tira-se com as duas”. Percebe o retrocesso e a manutenção do racismo estrutural e institucional?

## 5. Considerações finais

*Hei, São Paulo terra de arranha-céu, a garoa rasga a carne é a torre de babel, família brasileira, dois contra o mundo, mãe solteira de um promissor vagabundo... (Mano Brown, Negro Drama, Racionais MC's)*

A discriminação histórica contra negro no Brasil dificultou, e até mesmo impidiu, as pessoas negras de disputarem vagas no mercado de trabalho, fato que resultou na desigualdade socioeconômica marcada pela diferença racial até os dias atuais. Na citação acima, o *rapper* reproduz o drama da opressão social vivida na Cidade de São Paulo, o fato de nascer negro traria a ele o estigma de ser “um promissor vagabundo”. Tal impressão não é à toa! Lembre-se que até meados da década de 1990, os anúncios nos Jornais filtravam a concorrência da vaga de emprego por meio de dois pré-requisitos: (1) escolaridade, por vezes, o ensino fundamental completo e (2) boa aparência. As duas condições restringiam negros. Primeiro, a boa aparência, conceito subjetivo, servia para determinar um padrão de beleza historicamente instituído, certamente não o padrão da pessoa negra. Segundo, o problema com a escolaridade acometia a população negra devido à defasagem histórica ocasionada, pela reduzida oferta da educação formal nas favelas e bairros periféricos - até 1980, 79% da população negra tinha restrição de acesso às escolas. Somente a partir de 1988, com a Constituição Federal, que a universalização do ensino fundamental se tornou prioridade da política educacional. No entanto, para atender esses novos sujeitos de direitos, nenhuma modificação foi realizada no modelo escolar, tampouco na formação de professores, visando atender o objetivo. Ao contrário, como demonstram estudos, o valor do Custo-Aluno no período na década de 1990 sofreu queda significativa, justificada pela ideologia do ajuste fiscal.

O objetivo principal deste artigo foi apontar alguns percalços a serem vencidos para tornar a Cidade de São Paulo mais justa e democrática. Neste caso, será necessária a destinação de verba por meio da Secretaria Municipal de Educação para a formação de todos os educadores conforme a Lei 10.639/03, bem como a criação de uma Unidade Orçamentária específica para efetuar políticas de

combate à desigualdade racial. O estudo apontou a assertiva da hipótese sugerida, qual seja, a contradição entre a letra da Lei e sua aplicação prática por meio de recursos destinados pelo Orçamento público municipal, quando tratada a questão racial. Durante a análise da série histórica, 2004-2018, os períodos de maior preocupação com as reivindicações históricas da população negra deram-se na gestão do prefeito Fernando Haddad, todavia, os recursos ainda foram aquém da capacidade de financiamento. Constatou-se ainda que nas demais gestões houve ínfima preocupação com a temática e até mesmo a ausência da referida política em alguns anos, ocasionando descumprimento dos acordos internacionais e das Leis internas a respeito do tema. Fenômeno que se articula à compreensão do caráter peculiar do Estado brasileiro na manutenção do racismo historicamente instituído, denominado aqui como neocolonial.

A respeito do neocolonialismo um dos principais teóricos, Kawane N'krumah – *Neocolonialismo, o último estágio do capitalismo* - ao estudar o capitalismo e seus mecanismos, percebeu que existe uma peculiaridade que se desenvolve no capitalismo do tipo colonial que o diferencia do modelo econômico das interpretações até então vigentes. Enquanto no capitalismo imperial o controle geopolítico se configuraria na dominação de classe, inscrita na contradição entre burguesia e trabalhadores, no Neocolonialismo essa dominação se expande, configurando-se na contradição entre colonizador (e sua cultura) e colonizado. No livro, *Os condenados da Terra e Pele negra, máscaras brancas*, Frantz Fanon também explicita esta relação. Isto significa que nos países colonizados, embora a diferença de classes sociais seja intrínseca ao capitalismo, ela se reestrutura na dominação endógena a partir da lógica colonial, cuja estratégia da manutenção do *status quo* tende a renegar o “outro”, no caso brasileiro, o negro. Assim, o Estado neocolonial, ao invés de projetar ações de combate ao racismo, cria mecanismo para mantê-lo. Portanto o estudo e a reflexão nesta perspectiva, faz-se importante para que se possa criar ações antirracistas, visando a consolidação da democracia e uma sociedade mais justa para toda a população brasileira.

## Referências Bibliográficas

- BARBOSA, Wilson do Nascimento. **Cultura Negra e Dominação**. São Leopoldo RS: Unisinos, 2002.
- BARBOSA, Wilson do Nascimento. *A Discriminação do negro como fato estruturador do poder*. **Revista Sankofa**, USP. Número 3, página 71, 2009.

- BENTO, M. A. da S. (Org.). *Educação infantil, igualdade racial e diversidade: aspectos políticos, jurídicos, conceituais*. São Paulo: CEERT, 2011. p. 11-46.
- DÁVILA, Jerry. *Diploma de brancura: política social e racial no Brasil (1917-1945)*. Trad. Claudia Sant'Ana Martins. São Paulo: Editora Unesp, 2006. 400p.
- DOMINGUES, Petrônio J. *Uma história não contada: negro, racismo e branqueamento em São Paulo no pós-abolição*. São Paulo: SENAC, 2004.
- GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 15 ed. ampl., rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2010.
- GOMES, Nilma Lino; SILVA, Petronilha Beatriz Gonçalves. (Orgs.). *Experiências Étnico-Culturais Para a Formação de Professores*. Belo Horizonte: Autêntica, 2002. p. 51-69
- JANUARIO, Eduardo; OLIVEIRA, Rosenilton Silva; TRIPODI, Zara Figueiredo. O novo Fundeb e a questão racial. *Jornal GGN*, 05/10/2020. Disponível em: <https://jornalggn.com.br/artigos/o-novo-fundeb-e-a-questao-racial-por-zara-f-tripodi-eduardo-januario-e-rosenilton-s-de-oliveira/>.
- PAIXÃO, Marcelo. Nada haver ou Tudo haver? Diálogos entre a questão desenvolvimento e a questão do negro no Brasil. IN: SICSÚ, João (org.) *Novo-desenvolvimentismo: um projeto de crescimento com equidade social*. Barueri, SP: Mannole, 2005.
- ROSEMBERG, Fúlvia. A criança pequena e o direito à creche no contexto dos debates sobre infância e relações raciais. In: BENTO, M. A. da S. (Org.). *Educação infantil, igualdade racial e diversidade: aspectos políticos, jurídicos, conceituais*. São Paulo: CEERT, 2011. p. 11-46.
- SANTOS, Márcio A. de Oliveira. *A Persistência Política dos Movimentos Negros Brasileiros: Processo de Mobilização à 3ª Conferência Mundial das Nações Unidas Contra o Racismo*. Rio de Janeiro: UERJ/ PPGCS, 2005. (Dissertação de Mestrado).
- SCHWARCZ, Lilian Moritz. *O espetáculo das raças: cientistas, instituições e questão racial no Brasil -1870-1930*. São Paulo, Cia das Letras, 1993.
- THEODORO, Mário; JACCOUD, Luciana; OSÓRIO, Rafael; SOARES, Sergei (org.). *As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição*. Brasília: Ipea, 2008.