

**FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO  
ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO  
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**CAPACIDADE ESTATAL E POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROMOÇÃO DA  
IGUALDADE RACIAL: O CASO BRASILEIRO.**

**Gustavo Henrique Moreira Dias Almeida**

Belo Horizonte  
2017

**Gustavo Henrique Moreira Dias Almeida**

**CAPACIDADE ESTATAL E POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE  
RACIAL: O CASO BRASILEIRO**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Linha de Pesquisa: Políticas Públicas

Orientadora: Profa. Dra. Carla Bronzo Ladeira

Belo Horizonte – MG

2017

A447c Almeida, Gustavo Henrique Moreira Dias.  
Capacidade estatal e políticas de promoção da igualdade racial  
[manuscrito]: o caso brasileiro / Gustavo Henrique Moreira Dias  
Almeida. -- 2017.  
[14], 193f. : il.

Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação  
João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de  
Carvalho, 2017.

Orientadora: Carla Bronzo Ladeira  
Bibliografia: f. 187-197

1. Negros – Direitos fundamentais – Brasil. 2. Discriminação  
racial – Brasil. 3. Relações raciais – Brasil. 4. Políticas públicas –  
Brasil. 5. Movimento étnico – Brasil. I. Ladeira, Carla Bronzo. II.  
Título.

323.13(81)

Gustavo Henrique Moreira Dias Almeida

**Capacidade estatal e políticas públicas de promoção da igualdade racial: o caso brasileiro.**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Linha de Pesquisa: Políticas Públicas

Profa. Dra. Carla Bronzo Ladeira  
Orientadora / Fundação João Pinheiro

Prof. Dr. José Ângelo Machado  
Avaliador/UFMG

Prof. Dr. Ricardo Carneiro  
Avaliador/FJP

Belo Horizonte, 2017

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço, primeiramente, a Deus por mais uma oportunidade e por iluminar o meu caminho ao longo da minha vida. Agradeço aos meus pais, Hécio e Angelita, que entenderam a minha fase de estudo e promoveram todo suporte necessário e possível para que este sonho pudesse ser realizado. À Raisia Helena que, mais uma vez esteve ao meu lado e contribuiu de uma maneira ou de outra, com todo amor e carinho, durante todo o processo de construção de conhecimento, através de ideias, com palavras de força e incentivo.

Agradeço as pessoas entrevistadas. Ao senhor Edson Santos, pelo tempo depreendido e pela receptividade em sua cidade maravilhosa e, a senhora Nilma Lino Gomes, por ter respondido o questionário e ter relatado sua experiência como ex-ministra da SEPPIR. Ambos foram importantíssimos para o desenvolvimento deste trabalho. Agradeço também à minha orientadora, que com muita atenção, conseguiu me conduzir ao propósito desta pesquisa. Levou-me a refletir sobre a temática escolhida e sobre os trajetos a serem percorridos. A você, agradeço o tempo dispensado em sua sala, a troca de emails e as conversas nos corredores da Fundação João Pinheiro. Agradeço muito às observações feitas, os apontamentos, as dicas, as ideias e principalmente a motivação para sempre continuar.

Por fim, agradeço aos meus colegas de turma pela convivência e pelas experiências compartilhadas. Gostaria de agradecer ao CEFET e toda equipe da Superintendência de Gestão de Pessoas, obrigado pela oportunidade ao longo destes 2 anos. Também agradeço aos professores da UFMG, do departamento de Ciência Política, e também aos professores da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho/FJP. Sem eles não seria possível dar o primeiro passo para concretização deste sonho.

O meu sincero e respeitoso agradecimento a todas essas pessoas.

*“Os fatos - e não as hipóteses - confirmam que o mito da democracia racial continua a preencher as funções de um retardador das mudanças estruturais”.*

Florestan Fernandes. O mito revelado. Folha de São Paulo.1980

## RESUMO

Este estudo pretende analisar os aspectos da capacidade estatal no âmbito das políticas públicas de promoção da igualdade racial no Brasil. Trata-se de uma abordagem histórica da perpetuação de desigualdades sociais baseadas nas relações étnico-raciais, focando o papel da participação do movimento negro para o reconhecimento de direitos e das instituições do estado no processo de produção da integralidade necessária para a abordagem da desigualdade étnico-racial no Brasil. A pesquisa tem como marco referencial as capacidades estatais, representadas pela capacidade administrativa e política, e seus atributos operativos como forma de visualizar as políticas públicas de promoção da igualdade racial. Os atributos utilizados foram: a coordenação, a flexibilidade, a inovação, a sustentabilidade, a avaliação, a legitimidade e a equidade. Após análise documental e entrevistas com os ex-dirigentes envolvidos na construção das capacidades estatais, buscou-se identificar as condições da capacidade estatal para a produção da política e gestão de políticas públicas, enfatizando os avanços e desafios encontrados na política de promoção da igualdade racial no Brasil, no período de 2003 a 2015. O propósito é compreender a trajetória de lutas por reconhecimento de uma parcela da população brasileira, materializado no âmbito estatal através de um arranjo institucional específico. Compreender esse processo de construção das capacidades estatais nesse campo das políticas públicas constituiu o objetivo central da pesquisa. Ao final, demonstrou-se que muitos avanços foram concretizados no plano da igualdade racial, entretanto, diretamente proporcional, também ficou evidente que, quanto mais se avançava, mais uma contraforça atuava no sentido de manter o *status quo* existente. A discriminação e toda estrutura criada e articulada para a permanência da hierarquia entre as raças se entranhou de tal forma nas instituições brasileiras que, ao longo do desenvolvimento das capacidades estatais, o estado brasileiro encontrou dificuldades em promover a igualdade racial como uma política pública institucionalizada. Essa constatação ficou clara na medida em que os ex-dirigentes relataram as dificuldades em colocar em prática ações programadas.

**Palavras-chave:** 1. Capacidade Estatal 2. Políticas Públicas. 3. Promoção da Igualdade Racial 4. Reconhecimento de direitos. 5. Instituições. 6. Gestão de Políticas Públicas

## ABSTRACT

This study intends to analyze the aspects of the state capacity in the scope of the public politics of promotion of racial equality in Brazil. It is a historical approach to the perpetuation of social inequalities based on ethnic-racial relations, focusing on the role of the black movement's participation in the recognition of rights and state institutions in the process of producing the integrality necessary to approach ethnic inequality Racial discrimination in Brazil. The research has as reference frame the state capacities, represented by the administrative and political capacity, and its operational attributes as a way to visualize the public policies of promotion of racial equality. The attributes used were: coordination, flexibility, innovation, sustainability, Evaluation, legitimacy and equity. After documentary analysis and interviews with the former leaders involved in the construction of state capacities, the aim was to identify the conditions of state capacity for the production of policy and management of public policies, emphasizing the advances and challenges found in the policy of promoting racial equality In Brazil from 2003 to 2015. The purpose is to understand the trajectory of struggles for recognition of a portion of the Brazilian population, materialized at the state level through a specific institutional arrangement. Understanding this process of building state capacities in this field of public policies was the central objective of the research. In the end, it was shown that many advances were made in the area of racial equality, however, directly proportional, it was also evident that the more advanced, the more a counterforce was to maintain the existing status quo. Discrimination and any structure created and articulated to maintain hierarchy among races were so entrenched in Brazilian institutions that, throughout the development of state capacities, the Brazilian state encountered difficulties in promoting racial equality as an institutionalized public policy. This finding was made clear by the fact that the former leaders reported the difficulties in putting in place programmed actions.

**Key-words:** 1.State Capacity. 2.Public Policies. 3.Promotion of Racial Equality. 4. Recognition of rights. 5. Institutions. 6. Management of Public Policies

## LISTA DE QUADROS:

Quadro 1 - Pontos importantes do movimento negro ao longo da história brasileira. ....	38
Quadro 2 – Raça como coletividade ambivalente. ....	45
Quadro 3 – Inclusão x Segregação .....	47
Quadro 4 - Síntese dos conceitos de capacidades estatais apresentados. ....	58
Quadro 5 - Elementos constitutivos da capacidade estatal.....	63
Quadro 6 - Quadro resumo dos conceitos apresentados.....	84
Quadro 7 - Diferentes perspectivas e abordagens entre a I e a II CONAPIR.....	137
Quadro 8– Marcos legais, estruturas organizacionais e planos desenvolvidos para consolidação das capacidades estatais no âmbito das políticas de promoção da igualdade racial. ....	143
Quadro 9 - Tipos de atividades desenvolvidas pelos Ministérios no Programa Brasil Quilombola conforme Plano Plurianual de 2004 -2007 .....	151

## **LISTA DE FIGURAS:**

Figura 1 - Capacidades estatais e políticas públicas.....	74
Figura 2: Integralização das políticas sociais. ....	80
Figura 3- Estrutura Organizacional da SEPPIR/PR .....	98
Figura 4 - Capacidade estatal e a trajetória das políticas públicas de promoção da igualdade racial: 2003 a 2015. ....	106
Figura 5– Taxa de homicídios ao longo dos anos .....	116
Figura 6 Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial .....	124
Figura 7 Monitora CONAPIR:Ferramenta de Acompanhamento das Resoluções da III CONAPIR.....	141
Figura 8 Quantidade de estudantes em escolas quilombolas X PNAE. ....	170

## **LISTA DE GRÁFICOS:**

Gráfico 1 - Valores previstos, valores executados e a porcentagem não executada da Lei Orçamentária Anual (LOA) dos períodos de 2004 a 2015 para a SEPPIR. ....	165
Gráfico 2 - Eixo 1: Comunidades de Quilombos certificadas pelas Fundação Cultural Palmares .....	168

## **ANEXOS:**

Anexos 1 - Política Nacional de Promoção a Igualdade Nacional Decreto n 4.886, de 20 de Novembro de 2003. ....	198
Anexos 2 - Questionário com as perguntas abertas respondida pela professora Nilma Lino Gomes em 15 de janeiro de 2017 .....	200
Anexos 3 - Roteiro de Entrevista realizada com o Sr. Edson Santos, dia 05/12/2016 .....	204

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS:**

CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CNPIR- Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial

CONAPIR - Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial

FIPIR - Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial

GT-EIR - Grupo de Trabalho Estatuto da Igualdade Racial

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MNU- Movimento Negro Unificado

MPOG – Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão

MS – Ministério da Saúde

PBQ- Programa Brasil Quilombola

PNPIR - Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial no Brasil.

PLANAPIR- Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial

PlanSeQ - Plano Setorial de Qualificação afrodescendente

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPA – Plano Plurianual

Pro-Uni - Programa Universidade para Todos

ONU – Organização das Nações Unidas

OIT- Organização Internacional do Trabalho

SECOM – Secretaria Especial de Comunicação Social

SEPPIR/PR- Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial no Brasil da Presidência da República

SPM – Secretaria de Políticas para as Mulheres

SINAPIR - Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial

TCU – Tribunal de Contas da União.

UHC- União dos Homens de Cor

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
<b>CAPÍTULO 1 - RAÇA E ETNIA NO PENSAMENTO SOCIAL BRASILEIRO: (RE)CONSTITUINDO O ARRASTO HISTÓRICO-SOCIAL DE EXCLUSÃO E DE (RE)CONHECIMENTO DE SUJEITOS NO BRASIL.....</b>	<b>22</b>
1.1 RAÇA E FORMAÇÃO SOCIAL DO BRASIL: a construção de uma identidade socialmente (in) definida no contexto social brasileiro. ....	23
1.2 Movimentos sociais: A participação do movimento negro na busca pelo reconhecimento de identidade. ....	33
1.3 RECONHECIMENTO E JUSTIÇA: do pensamento social à luta do movimento negro. ....	40
<b>CAPÍTULO 2 - CAPACIDADES ESTATAIS, INSTITUIÇÕES E POLÍTICAS PÚBLICAS....</b>	<b>50</b>
2.1 Capacidade Estatal: Definindo os instrumentos de análise.....	52
2.1.1 CAPACIDADE ADMINISTRATIVA.....	60
2.1.2 CAPACIDADE POLÍTICA. ....	61
2.1.3 COMO E PARA QUÊ: atributos ou parâmetros de análise das capacidades administrativas e políticas.	64
2.2 - CAPACIDADES ESTATAIS E INSTITUIÇÕES: A importância da instituição e de seus arranjos para a construção das capacidades estatais.....	66
2.3 CAPACIDADE ESTATAL E POLÍTICAS PÚBLICAS: Mecanismos importantes para a compreensão das capacidades estatais no âmbito das políticas étnico-raciais. ....	69
2.3.1 Intersetorialidade, transversalidade e integralidade: expandindo as capacidades do estado. ....	72
2.3.1.1 – Intersetorialidade.....	74
2.3.1.2 – Integralidade. ....	77
2.3.1.3 – Transversalidade.....	81
<b>CAPÍTULO 3 – TRAJETÓRIAS E CONCEPÇÕES SOBRE A CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE ÉTNICO-RACIAL.....</b>	<b>87</b>
3.1. Capacidades estatais: O papel das instituições no processo de construção das capacidades administrativas e políticas. ....	92

**3.2. Capacidade estatal a partir da visão dos dirigentes da SEPPIR no período de 2003- 2015. ....107**

**3.3 A construção de espaços públicos voltados para promoção da igualdade étnico-racial: a importância da participação para concepção de um Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial. ....129**

3.3.1.Pressão social e Capacidade Estatal:Um panorama geral sobre as Conferências Nacionais de Promoção da Igualdade Racial ..... 131

**CAPÍTULO 4: CAPACIDADE ADMINISTRATIVA E CAPACIDADE POLÍTICA: ANÁLISE SOBRE OS ATRIBUTOS DA CAPACIDADE ESTATAL A PARTIR DA TRAJETÓRIA BRASILEIRA. .... 145**

**4.1 Capacidade Administrativa: Coordenação.....149**

**4.2 Capacidade Administrativa: Flexibilidade.....153**

**4.3 Capacidade Administrativa: Inovação. ....158**

**4.4 Capacidade Administrativa: Sustentabilidade .....162**

**4.5 Capacidade Administrativa: Avaliação. ....166**

**4.6. Capacidade Política: Legitimidade.....171**

**4.7. Capacidade Política: Equidade. ....174**

**CONCLUSÃO ..... 179**

**REFERÊNCIAS ..... 187**

## INTRODUÇÃO

Esta pesquisa visa analisar a capacidade estatal brasileira no que tange as políticas de promoção à igualdade étnico-racial. Ao observar as questões acerca das funções e atuações do estado no desenvolvimento de suas atividades há de se considerar as nuances que envolvem a formação de uma capacidade de governo que realmente atenda a certos tipos de demandas da sociedade. Todavia, a construção de tais capacidades enseja uma compreensão mais ampla, para além das estruturas empregadas na execução das políticas públicas; ou seja, nas políticas que carregam certas especificidades e particularidades como as políticas públicas de raça e etnia, a capacidade estatal seria um produto de intenções dos atores que conformam o jogo político e administrativo somados aos interesses da própria sociedade civil organizada representada pelos diversos segmentos.

A ideia principal consiste em observar o comportamento do estado quanto aos aspectos ou características de sua própria definição como agente indutor de mudanças e de transformação social. Através de um conjunto de elementos serão observadas as capacidades inerentes ao estado em ação, mais precisamente o seu *modus operandi* em relação às políticas que envolvem reconhecimento de direitos e de sujeitos como as de raça e etnia.

O instrumental teórico utilizado para análise da capacidade estatal está na conjugação de elementos básicos inerentes ao funcionamento do estado e das características da população brasileira em questão. Trazer as capacidades estatais como uma ferramenta teórico-metodológica nos permite, segundo Gustá (2007:86), estabelecer diferentes tipos de análises em diversos tipos de contextos, bem como discutir o papel do estado e as formas de se pensar os mecanismos e as próprias engrenagens inseridas na execução das políticas públicas. No caso a ser retratado, ter as políticas públicas étnico-raciais como pano de fundo para o estabelecimento das análises sobre a capacidade estatal sugere não só o anseio estatal de alterar uma realidade vivida por uma determinada parcela da população da sociedade, mas também implica alterar a maneira como o estado lida e insere em seus instrumentos de ação, as estratégias e as abordagens necessárias que a temática exige no processo de elaboração e execução de tais políticas.

Por capacidades estatais, o entendimento norteador desta investigação estará baseado na definição proposta por Lattuada et. al (2011), a saber: “los modos de hacer del Estado...las posibilidades de acción que tiene este complejo institucional a través de diferentes políticas

públicas, programas, marcos institucionales y demás instrumentos” (2011:32). Isto significa dizer que serão analisadas, sob a perspectiva das capacidades estatais, as formas de atuação do estado, as instituições envolvidas com as políticas públicas que buscam reverter situações de desigualdade étnico-racial, tecendo um panorama sobre os programas desenvolvidos e os instrumentos utilizados para pensar e executar estas políticas que são marcadas fortemente pelo conteúdo transversal de sua problemática.

A construção do problema de pesquisa começa a ser delineado a partir da análise do pensamento social brasileiro, pela concepção sobre o lugar do negro na sociedade e pelo tom de denúncia realizado pelos movimentos sociais no que tange ao reconhecimento de direitos. É nesta seara que o papel do estado no desenvolvimento de suas capacidades entra em cena: de um lado como o este mesmo absorve as demandas sociais relacionadas à população negra<sup>1</sup> e constrói a legitimidade necessária para sua atuação, e; de outro, como realiza a estruturação de suas capacidades para produzir políticas públicas efetivas do ponto de vista das transformações sociais exigidas. Aparentemente, ao longo das últimas décadas, o estado brasileiro buscou criar capacidades institucionais para lidar com as demandas desta parcela da população, a exemplo da criação de um ministério específico para atender as bandeiras levantadas pelo movimento negro como é o caso da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, que inicialmente foi dotada de *status* ministerial e, posteriormente, após reformas administrativas ganhou o nome de Secretaria de Políticas Públicas passando a ser denominado como um ministério propriamente.

A pesquisa parte de duas categorias ou dimensões da concepção de capacidades estatais centrais no campo das políticas étnico-raciais: a dimensão técnica e a política. Uma se refere às instituições e ao conhecimento especializado e a outra envolve aspectos políticos, como a própria legitimação das instituições e a inclusão da própria sociedade, via canais de participação pelos movimentos sociais e sociedade em geral. Cabe ressaltar que a separação entre as áreas “administrativas” e as “políticas” será feita apenas de forma didática, pois na prática o que se verifica é a conjunção das duas capacidades e, portanto, a formação de um único sentido - a capacidade estatal.

---

<sup>1</sup> Segundo a Lei nº12.288/2010, que instituiu o Estatuto da Igualdade Racial, a população negra representa um conjunto de pessoas que autodeclararam pretas e pardas, conforme o quesito cor ou raça utilizado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

A perspectiva adotada para sustentar o caminho percorrido está embasada em duas perguntas-chaves que, ao longo da discussão, tem a intenção de direcionar as questões que envolvem a capacidade estatal, a saber: 1) Existe relação entre as demandas por reconhecimento do movimento negro e a formulação de políticas de igualdade étnico-raciais no Brasil? Como estas relações se manifestaram na trajetória da política nacional, mais precisamente sobre as capacidades estatais; 2) Quais capacidades foram construídas nessa trajetória de políticas marcada pelo forte conteúdo de natureza transversal?

Como premissas ou aspectos que torna relevante esta área de pesquisa, três apontamentos podem ser colocados para demonstrar sua importância no cenário político e social da sociedade brasileira:

(1) Os diferentes eventos sociais e políticos trazidos pela trajetória histórica de reivindicações da população negra, principalmente aquelas vivenciadas pelo movimento negro, provocou mudanças substantivas na maneira como o estado vem criando suas próprias estruturas. Este reconhecimento de direitos tem estimulado a criação de agências especializadas e, conseqüentemente, novas capacidades para combater os problemas da (falta) de reconhecimento de direitos e sujeitos e de ruptura do *status quo*;

(2) Dado que o problema carrega fortes influências políticas e sociais, o estado, através de suas capacidades políticas, acaba por definir e condicionar suas capacidades administrativas e, dessa maneira, a criação de instituições e das capacidades do estado são permeadas de decisões políticas.

(3) Mesmo com avanços mais evidentes no âmbito federal, algumas estratégias de atuação ainda carecem de desenvolvimento e aplicabilidade prática em áreas como as de gênero e raça, como é o caso da utilização da transversalidade, da intersectorialidade e da integralidade. Esta limitação estaria presente devido ao tipo de desenho e falta de capacidade de outras estruturas pré-existentes serem inseridas no arranjo sem o devido “ajustamento”, fato que acaba prejudicando a condução de suas capacidades em promover determinada finalidade. Estes apontamentos buscam evidenciar as capacidades estatais constituídas ao longo de duas últimas décadas, relativas às políticas étnico-raciais no governo federal. Para que isto seja possível, buscar-se-á identificar *se* os mecanismos existentes viabilizaram a construção efetiva de um estado capaz de atuar de maneira mais integral e de forma mais participativa em políticas étnico-raciais e, por quais meios (*como*) tais capacidades foram realizadas. Trata-se de identificar como o estado buscou consolidar ou dar *institucionalidade* a

políticas de corte étnico-racial através da análise das capacidades políticas e capacidades administrativas desenvolvidas nesse campo.

Para dar “materialidade” a análise, as capacidades estatais serão observadas a partir de alguns elementos que a constituem, ou seja, através das políticas que buscam promover a igualdade racial. Nesta materialidade podemos citar duas vias:

(1) A capacidade administrativa e seus atributos formadores: coordenação, inovação, sustentabilidade, flexibilidade e avaliação. Estes atributos demonstram como as concepções de integralidade, intersetorialidade e transversalidade são desenvolvidas. Nesse caso, os mecanismos, as instâncias e os processos de coordenação, articulação ou gestão intersetorial podem ser ilustrados através de alguns exemplos de programas e ações do estado brasileiro.

(2) Outra perspectiva estaria nas políticas e estratégias sob o ponto de vista das capacidades políticas, através dos atributos legitimidade e equidade. Este tipo de capacidade permite identificar como a vocalização de grupos da sociedade civil afeta o desenvolvimento de novas capacidades por parte do estado, redefinindo (ou não) as concepções e estruturas vigentes. Especificamente trata-se de verificar *se* e *como* a demanda por reconhecimento, vocalizada pelo movimento negro, está presente na concepção das intervenções.

Acerca da metodologia, serão utilizados dados secundários relativos às capacidades do estado brasileiro em elaborar e implementar políticas étnico-raciais para o âmbito federal. Dentre estas informações podemos citar: leis – especificamente a Lei nº 12.288/2010 que instituiu o Estatuto de Igualdade Racial, decretos-, portarias, estruturas empregadas, o Guia de Implementação do Estatuto da Igualdade Racial (2013) e dados gerais relativos à situação do povo negro em diversas áreas sociais para subsidiar a construção teórica. Também é importante mencionar o decreto nº 4.886, de 20 de novembro de 2003 que instituiu a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial e outros instrumentos legais que serão discutidas ao longo do texto.

Ainda nos dados secundários, uma entrevista não estruturada pela própria Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial com todos os ex-ministros também será utilizada para dar sustentação as ideias e as informações interpretadas a partir da literatura utilizada. Complementar a esta entrevista elaborada e realizada pela SEPPIR, uma entrevista semi-estruturada e um questionário com perguntas abertas foram utilizadas para enfatizar as questões abordadas neste trabalho. Os dois entrevistados foram: Edson Santos

(2008-2010) e Nilma Lino Gomes (2015-2016). A metodologia vai ser empregada ao longo dos capítulos, com maior ênfase no terceiro capítulo.

Como forma de organizar esta pesquisa, a dissertação está estruturada em quatro capítulos e a conclusão, além de suas respectivas seções e subseções. O primeiro capítulo consiste na apresentação da questão étnico-racial no Brasil através de alguns autores importantes do pensamento social brasileiro. Nele serão explorado, ainda que brevemente, os seguintes temas: a trajetória de desigualdades que marca uma parcela da população brasileira, a construção de raça e etnia como categorias socialmente construídas e definidas, a institucionalização do racismo e outras formas de exclusão no âmbito da sociedade e das próprias instituições estatais<sup>2</sup> e a presença do movimento negro. Ao final, como fio conector entre a abordagem conceitual e elucidativa sobre o “lugar” que os negros ocupam na sociedade e as formas de atuação estatal, a teoria do reconhecimento é colocada como chave interpretativa e, de certo modo, um achado para visualizar a construção de identidades e a participação do estado como promotor das reivindicações pelo movimento. Esse primeiro momento vislumbra alcançar e apontar para as magnitudes dos problemas vivenciados por uma parte da população brasileira e o caráter *sui generis* que a temática baseada nas relações raciais tomou na formação social brasileira.

No segundo capítulo, discutir-se-á as capacidades do estado frente às particularidades das políticas étnico-raciais. Além do conceito apropriado a ser utilizado e as características do modelo teórico-metodológico empregado, também serão trazidas algumas contribuições relativas aos atributos ou parâmetros de análise que alguns autores propõem acerca das capacidades estatais frente às políticas públicas e as ações das instituições. Dentro do conceito amplo de capacidade estatal, as capacidades políticas e as capacidades administrativas serão utilizadas como forma de contextualizar as estratégias de articulação institucional das políticas étnico-raciais. É nesse ponto que o papel das instituições e dos arranjos institucionais possui relevância, uma vez que estas acabam por influenciar a própria concepção de capacidades estatais e, por consequência, reforça o papel simbólico, mas real de representação de um problema social, econômico e político que merece o reconhecimento necessário por parte das instituições brasileiras.

---

<sup>2</sup> “O racismo institucional atua de forma difusa no funcionamento cotidiano de instituições e organizações, provocando uma desigualdade na distribuição de serviços, benefícios e oportunidades aos diferentes segmentos da população do ponto de vista racial”.(LOPEZ, 2012:121).

Além das instituições e no caráter distintivo das políticas de promoção da igualdade étnico-racial, também serão elencados alguns conceitos ou instrumentos estruturadores das capacidades estatais nesta temática: a transversalidade, a intersetorialidade e a integralidade. Tais características devem ser tratadas, ainda que brevemente, porque são indissociáveis as capacidades pretendidas e necessárias ao desenvolvimento de ações no campo das políticas étnico-raciais.

O terceiro capítulo buscará tecer considerações acerca da trajetória brasileira no âmbito das políticas públicas relacionadas à promoção racial, mais precisamente o papel da Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial ao longo do recorte temporal 2003 a 2015. Neste capítulo, através da visão dos ex-dirigentes, será descrito o desenvolvimento da capacidade estatal ao longo destes últimos anos, ou seja, através da trajetória baseada no reconhecimento dos sujeitos em suas diferenças culturais, origens e modo de viver, o capítulo tem a intenção de demonstrar como estado, balizado pela Constituição Federal de 1988, vem criando os aparatos estatais necessários para ofertar bens e serviços de modo a lidar com complexidade dos problemas relacionados à temática étnico-racial.

No capítulo três as capacidades administrativas e políticas começarão a despontar como variáveis importantes nas estratégias de atuação do estado em políticas de promoção da igualdade étnico-racial. Ademais, o capítulo também visa ilustrar, através das falas dos ex-ministros, como as instituições refletem os valores sociais presentes, e dessa forma, comprometem ou limitam a consolidação de políticas que buscam a igualdade de acesso, de grande parte da população, a oportunidade nos vários campos da vida.

No quarto capítulo, serão analisadas, de forma mais detalhada, as capacidades estatais e suas características/atributos. Sob a perspectiva da capacidade administrativa, observar-se-á os atributos da coordenação, da inovação, da sustentabilidade, da flexibilidade e da avaliação. Já a dimensão política, a discussão perpassa sobre os atributos da legitimidade e da equidade. A ideia consiste em ilustrar, por meio das políticas públicas realizadas, como cada atributo pode ser visto, ou seja, a análise busca refletir sobre os capítulos anteriores focalizando os atributos das capacidades estatais nas políticas públicas realizadas durante o recorte temporal pesquisado.

Por fim, a conclusão remeterá a pontos chaves que merecem atenção e que são fundamentais para perpetuação e a permanência de políticas baseadas em raça e etnia no nível federal, tendo como base as capacidades políticas e administrativas empregadas. A pesquisa

assume um caráter exploratório e também descritivo, pois busca resgatar a trajetória de construção de capacidades das políticas étnico-raciais e apontar os avanços por parte do estado brasileiro em relação às capacidades estatais apreendidas de 2003 a 2015, bem como os entraves para sua permanência em contextos de baixa densidade (ou capacidade) política.

## **CAPÍTULO 1 - Raça e etnia no pensamento social brasileiro: (Re)constituindo o arrasto histórico-social de exclusão e de (re)conhecimento de sujeitos no Brasil.**

Essa pesquisa tem como o objetivo trazer a discussão sobre a capacidade estatal e as políticas de igualdade étnico racial no Brasil ao longo das últimas décadas, mais precisamente a partir dos anos 2000. Para fundamentar a discussão, algumas considerações acerca da situação da população negra no Brasil serão tecidas para identificar os contornos essenciais e pontos relevantes para o campo da administração pública.

Inicialmente serão trazidas algumas ideias do pensamento social brasileiro e, mais especificamente, o lugar de pertencimento do povo negro e toda a estrutura criada para “justificar” as constantes agressões físicas, psicológicas e materiais. Nesse sentido, torna-se necessário levantar, ainda que de forma sucinta, elementos importantes da trajetória brasileira através das diferentes observações antropológicas de autores brasileiros renomados e que se debruçaram, em meio a vários cenários e contextos, nas relações sociais da sociedade brasileira e nas instituições do estado. Este ponto permitirá delinear um pouco da (des) construção da identidade de uma parcela da população que, ao longo de séculos, foi se formando como um constructo social diverso, marcado por injustiças e falta de oportunidades em diversos níveis e áreas do mundo social, seja no trabalho, no lazer e outros.

A opção pela via do pensamento social brasileiro está amparada nas observações de Avritzer et. al (2009:40), onde os autores ilustram que os impactos da produção de estratificação e desigualdades no que se refere às relações raciais estão fortemente sustentados na formação de uma identidade nacional. Nesse sentido, os autores citam Freyre, Fernandes e outros pensadores importantes da história social brasileira para discutir as assimetrias existentes entre brancos e negros e, através da teoria do reconhecimento de Taylor (1994), Fraser (2001) e Honneth (2003), confrontar a visão do negro e suas derivações (mestiço) no espaço público e privado. Esta abordagem será apropriada nesta investigação justamente por se tratar de um assunto pertinente a análise do papel estatal e suas capacidades para alterar o *status quo* e também por desconstruir o legado de exclusões e injustiças.

A abordagem estará assentada, brevemente, na percepção de alguns autores, importantes interpretes da realidade social brasileira, sobre a condição do negro na sociedade brasileira pós - proclamação da república em 1889. Nesta análise serão reforçados alguns pontos, ainda que rapidamente, da situação do negro na sociedade republicana como a

passagem da ideia de superioridade biológica do branco sobre o negro e a sua conversão em problema social. Ainda neste contexto outros aspectos importantes serão relatados como a presença da “democracia racial”, o processo de “embranquecimento” e a falta de legislação e de políticas de integração racial.

Posteriormente, a análise recairá sobre a formação das coletividades e do movimento negro, bem como as pressões que realizaram sobre o estado e na própria sociedade em relação à vocalização de suas demandas. Para tanto serão ressaltadas a formação do movimento, as suas frentes de atuação e seu papel indutor de mudanças no estado em relação ao tratamento e o atendimento de suas reivindicações. Por fim, como conexão entre os pensadores da formação social brasileira e as lutas travadas pelo movimento negro, a teoria do reconhecimento e toda a construção baseada na constituição de uma identidade do povo negro serão colocadas para ilustrar e, de certa forma, compreender a importância desta temática na sociedade e, principalmente, pelo estado no que se refere à criação de uma capacidade estatal necessária para alterar a situação perpetrada sobre uma parcela da população ao longo do tempo.

### **1.1 RAÇA E FORMAÇÃO SOCIAL DO BRASIL: a construção de uma identidade socialmente (in) definida no contexto social brasileiro.**

Discutir o conceito de raça e etnia no Brasil implica retomar a discussão sobre a construção das “engrenagens” sociais ao longo da história brasileira e trazer um pouco da formação social brasileira, levantando pontos de inflexão e estabelecendo certas conexões entre raça e etnia na formação econômica, política e social brasileira. Primeiramente é necessário indicar e conceituar, ainda que de forma simples, o conceito de raça e etnia para viabilizar o entendimento pretendido e o campo que o objeto está atrelado.

Segundo Gomes (2005), conceituar raça envolve a ampliação de uma visão determinista que restringe a brancos e pretos (negros) e também a inclusão de um misto de construções sociais, políticas e culturais que perpassam todas as relações da sociedade e de poder ao longo da história. Para Garcia (2006, apud PETRUCCELLI, 2013), o conceito de raça pode ser compreendido como uma categoria sociológica construída ao longo da história para caracterizar um ou mais signos ou traços percebidos culturalmente e associados às particularidades de grupos de indivíduos, ou seja, “uma representação simbólica de identidades produzidas desde referentes físicos e culturais” (PETRUCCELLI: 2013: s/n). Sob

essa perspectiva, o autor esclarece que raça denota também a própria identidade física, como as marcas inscritas nos corpos dos indivíduos: a cor da pele, o tipo de cabelo, a estatura, a forma do crânio entre outros.

Em relação ao conceito de etnia, Munanga (2003: s/n) esclarece que são características de um conjunto determinado de indivíduos constituídos a partir de uma história e/ou mitologia. Para o autor, estes indivíduos possuem em comum o ancestral, uma linguagem e formas de comunicação, uma mesma cultura e território. Podemos citar, entre os diferentes grupos que compreende a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial no Brasil, os seguintes segmentos ou grupos de população que se encontra nesta definição: os grupos de ciganos, o grupo de indígenas, a comunidade islâmica e judaica, e outros. O termo etnia define as características predominantes de um determinado grupo que se distingue do outro por reconhecer neles mesmos uma característica distintiva. A língua, os ritos e crenças religiosas, e outras simbologias são transmitidas de geração em geração. Silva et. al (2010:54) cita Cashmore para sintetizar que:

“ 1 - etnia é o termo utilizado para abarcar vários tipos de respostas de diferentes grupos; 2 - o grupo étnico baseia-se nas apreensões subjetivas comuns, seja das origens, dos interesses, seja do futuro (ou, ainda, uma combinação destes); 3 - a privação material é a condição mais propícia para o crescimento da etnia; 4 - o grupo étnico não tem de ser uma “raça”, no sentido de ser considerado pelos outros como algo inferior – apesar de haver uma forte superposição desses dois conceitos e muitos grupos que se organizam etnicamente são frequentemente designados por outros como “raça”; 5 - a etnia pode ser usada para vários propósitos diferentes – algumas vezes como manifesto instrumento político, outras como simples estratégia de defesa diante da adversidade; 6 - a etnia pode vir a ser uma linha divisória cada vez mais importante na sociedade, embora nunca esteja inteiramente desconectada dos fatores de classes.”

Ainda que raça e etnia possuam algumas semelhanças e diferenças, o enfoque recairá sobre a população negra do Brasil, sem distinções que podem ser verificadas em cada grupo em particular, tal como os quilombolas. Esta indistinção é importante para que não haja fuga do tema central a ser discutido, ou seja, considera-se importante o tratamento desta parcela da população em sua totalidade justamente para observarmos o papel do estado e suas capacidades desenvolvidas para dar conta das desigualdades e injustiças que esta parcela da população está sujeita.

Para traçar um pano de fundo em relação à construção social da população negra no Brasil, buscar-se-á nos renomados autores do pensamento social brasileiro como Joaquim

Nabuco, Nina Rodrigues, Gilberto Freyre, Florestan Fernandes e outros, o relato de momentos que moldaram a trajetória do povo negro em práticas da sociedade que “naturalizou” formas de tratamento e comportamentos.

Iniciando a digressão, nas últimas décadas do século XIX, o debate em torno da questão racial já se fazia de maneira mais acalorada devido ao contexto de rupturas tanto na esfera política quanto na esfera econômica em que o Brasil estava vivenciando: da Monarquia para a República de 1890 e da abolição da escravidão. É neste cenário que autores como Joaquim Nabuco e Nina Rodrigues colaboram no sentido ilustrar o quadro social da época.

Alonso (2009:60-73), ao trabalhar com as ideias e pensamentos de Joaquim Nabuco, sinaliza um ponto importante de suas reflexões sobre as relações sociais: a objetificação do negro de forma marcante ao final dos anos de 1880. A questão racial para Nabuco era considerada uma engrenagem importante e permeava diferentes esferas da vida. A escravidão trazia: um sistema social de caráter estruturante que perpassaria as instituições, os costumes e as práticas sociais de modo em geral.

Ao longo de suas percepções sobre as ideias de Nabuco, Alonso ressalta o caráter institucional da escravidão no contexto sociopolítico do País, apontando como a estrutura escravocrata somadas ao latifúndio e a monocultura emperrava o processo de desenvolvimento de uma sociedade plural e a diversificação da produção. O estado brasileiro nesta época, entre o período monárquico e a transição para a república, se constituía apenas como um braço da elite, ou seja, não possuía um poder autônomo sob o ponto de vista do coletivo e apenas legitimava os interesses de quem possuía o poder econômico e político.

A presença dos negros naquela época apenas ressaltava o *status* de um produto comercializado entre os brancos - o escravo estava à mercê do plano econômico, sendo considerado um objeto - portanto, não cabia e não havia sentido nenhum em citar direitos e atribuir determinado reconhecimento aos escravos. Nesse sentido, discutir sobre raça e a diferença entre brancos e não brancos era inconcebível, dado que a escravidão estava instituída como um sistema representativo de alocação de negros de matrizes africanas, ou seja, estava consolidado como pilar de todas as profissões e negócios, fato que contribuiu para o estabelecimento de interferências em vários setores da sociedade e das instituições governamentais em desfavor desta parcela da população.

Para Souza (1983) no início do século XX é que a sociedade escravista atribuiu o negro como raça, estabelecendo o seu lugar, o tipo de tratamento que deveriam receber as

formas de interação com os brancos e a relação direta entre a cor negra e os padrões sociais inferiores. A força exercida pela escravidão na cultura brasileira, ainda segundo Nabuco na visão de Alonso (2009), promoveu a segmentação social e transformou a forma de viver da população, tanto na esfera pública quanto na esfera privada dos indivíduos. Nem mesmo a abolição da escravidão impediu o avanço das práticas provocadas pela escravidão: a discriminação, a invisibilidade e toda estrutura de desigualdade articulada à época, ou seja, não houve intenção por parte da sociedade e muito menos do estado em amparar aqueles que se tornaram “livres”.

Diante da eminência da República, Nabuco, utilizando-se da influência por de trás do nome de sua família e do status que este lhe conferia, articulou-se com seus pares com o intuito de advogar em prol de uma “conciliação nacional”, no sentido de criar um amparo legal para os “ex-escravos” e, dessa forma, consolidar o apoio necessário para a criação de instrumentos efetivos de inclusão e solidariedade. No entanto, as ações propostas não surtiram o efeito desejado e, pelo contrário, em verdade acabou por demonstrar a força da barreira criada entre raças.

A inércia do estado brasileiro frente à situação criada frente à abolição da escravidão acabou por marginalizar o “ex” escravos, conferindo a eles baixa inserção social e, desta maneira, iniciando um processo sistemático de inacessibilidade a oportunidades de trabalho, a bens materiais e até mesmo a promoção de condições mínimas de sobrevivência. Este fato colaborou para argumentações feitas por outros pensadores sociais em outros sentidos, mais precisamente aos aspectos negativos atribuídos a cor.

Um destes autores, Nina Rodrigues, retratado na obra de Schawarcz (2009:90-103), argumentava que os ex-escravos deveriam ser classificados como degenerados, uma vez que sua constituição biológica trazia efeitos catastróficos a sociedade. Formado em medicina, Rodrigues observava a condição dos negros sob um viés relacionado às evidências físicas, ou seja, o negro e o mestiço possuíam características distintivas em relação aos brancos e, estas “raças” acabariam por representar um tipo de inferioridade de cunho biológico. A mestiçagem, portanto, era uma espécie de degeneração total do indivíduo.

É notório na análise de Schawarcz o pessimismo de Nina Rodrigues em relação às “diferenças” entre raças. Isto fica claro quando Rodrigues estabelece uma conexão entre a falta de direitos e a condição biológica, ou seja, negros e mestiços possuíam poucos ou nenhum direito devido a sua condicionalidade biológica. Rodrigues chega a atribuir

correlações entre os índices de criminalidade e a condição biológica dos mestiços, fato que consistiria em uma particularidade daqueles indivíduos no contexto social da época e, nesse sentido, como os indivíduos condicionavam o meio e, portanto, o aumento da criminalidade.

Ainda no campo do direito, Nina Rodrigues trabalha com a ideia de que a liberdade para estes indivíduos seria tratada como uma ilusão, dado que a distinção de raças causaria uma espécie de hierarquia de raças. Esta hierarquia era caracterizada pelo autor como: brancos, negros, vermelhos (indígenas) e mestiços, nesta ordem.

Conhecer a identidade do povo brasileiro por muitos anos passou a ser objeto de análise de muitos pensadores brasileiros. Gomes (2008:49-73) traz uma contribuição de outro pensador da formação social brasileira e que destaca pontos importantes quanto às características da identidade na construção da sociedade brasileira, Oliveira Vianna e a análise da obra “Populações Meridionais do Brasil”. Gomes aponta para o caráter distinto das ideias de Viana e ressalta o quanto elas divergiam em relação às elites políticas e intelectuais à época. Seu ponto de partida refere-se à própria sociedade, através do direito público. Este autor distancia da abordagem presente nas leis e se aproxima do direito costumeiro, aquele pertencente ao povo.

Vianna, apesar de não retratar os problemas diretamente relacionados à raça, tece argumentos de forma ampla sobre a incapacidade daqueles que detém o poder e a falta de condução do estado em relação aos desequilíbrios advindos das construções sociais. Este fator estaria relacionado à existência da separação entre o estado e a nação devido à falta de “unicidade”<sup>3</sup> observada entre os indivíduos de todo o território. O olhar lançado por Vianna sobre a construção histórica e o contexto no qual estava inserido traduz a falta de habilidade da sociedade aristocrática em construir formas de solidariedade social, especialmente pelo fato de que esta mesma sociedade não entende a diversidade da população presente no território. Aspectos como as limitações de classe e de mobilidade social – critérios de raças para definição da posição -, insegurança e a dependência aos donos da terra fizeram com que tudo girasse em torno do latifúndio, fato que emperrou a criação de um associativismo social.

É com Freyre (2000) que a temática étnico-racial ganha novos delineamentos na construção social brasileira. O autor, trazendo a discussão de raças pela linha do pensamento sociológico, visualizava as raças e as misturas entre elas como um fator positivo na formação

---

<sup>3</sup> Gomes(2008:58)

da sociedade brasileira. Em sua concepção, a miscigenação racial acabaria por delinear e conceber uma identidade cultural ao povo brasileiro de forma mais representativa do tecido social que se constituía. Freyre retrata que o índio, o português e o negro africano, cada um ao seu modo, criaria um ambiente favorável e de adaptação ao vasto território brasileiro. Este olhar lançado ao ambiente estaria intimamente ligado a paixões, emoções e principalmente as paixões sexuais<sup>4</sup>, fato que propiciou uma aglutinação cultural racial proporcionado pela intimidade, ainda que marcado de antagonismos.

Para Freyre (2000), o lugar onde tudo acontecia estaria na família tradicional patriarcal composta basicamente pelo patriarca, os familiares, os servos e os escravos. Essa dimensão analítica proposta pelo autor acabaria por originar uma espécie de “democracia racial”<sup>5</sup>. A visão tradicional de Freyre em ilustrar o processo de construção social no Brasil nada mais é do que o modo como a sociedade da época acobertava as violências e as desigualdades de raciais, e ao mesmo tempo recriava uma imagem de povo alegre e receptivo ao outro não branco. Esta visão acabou por mascarar a real situação das relações sociais no contexto brasileiro.

Interessante observar que em *Raízes do Brasil*, de Sergio Buarque de Holanda, sob uma perspectiva contrária as ideias de Freyre, ancora suas ideias a uma construção teórica marcada pelo tom de denúncia dos preconceitos e as desigualdades raciais. Isto fica claro ao longo da leitura de sua obra. Holanda (1995:56) utilizou-se das denúncias como uma ferramenta para confrontar a estrutura social vigente. Para o autor, a estrutura social foi criada para legitimar os problemas vivenciados pelos negros. Isso foi possível, direta e indiretamente, devido a outros elementos conformadores da história social brasileira: o patriarcalismo e ao sistema econômico agrário. Estes dois aparatos operavam, segundo a visão de Holanda, como engrenagens que não só promovia a permanência do sistema social instalado, mas impulsionavam certas situações que traziam desigualdades e agravavam mais ainda a situação das populações marginalizadas.

O cenário elucidado acima, segundo Caio Prado Jr<sup>6</sup>, repercute uma força sistêmica do processo de exploração colonial – da estrutura social, da organização política e das forças

---

<sup>4</sup> Freyre(2000:367)

<sup>5</sup> Para Jessé Souza(2000), a democracia racial, ideia criada pelas elites brancas, denota uma ideia de pacificação entre raças, ou seja, foi uma concepção construída para evitar conflitos entre as raças, principalmente a insurreição de levantes do povo negro contra os brancos.

<sup>6</sup> Ricupero(129-153)

culturais -, que subordina todas as relações entre os indivíduos e leva em consideração as vontades do sistema colonial. Em sua argumentação, o autor ilustra que a estrutura social estaria sendo influenciada pela exploração econômica e, nesse sentido, duas posições extremas poderiam ser identificadas: uma minoria representada pelos senhores e uma maioria representada pelos escravos. No meio destes dois grupos existiriam indivíduos que possuíam ocupações incertas e aleatórias. Considerando tal arcabouço institucional proposto por Prado Jr., a escravidão negaria ao trabalhador a sua dignidade humana devido a uma série de símbolos e rituais que identificaria o escravo como uma mercadoria e instrumento de trabalho. Diante deste cenário, o preconceito racial, antes visto como característica ligada às condições biológicas, passa a ser reconhecido como condições construídas histórica e sociologicamente diante de uma sociedade escravista e dominadora.

A força estruturadora das relações sociais identificada por Prado Jr. pode ser claramente encontrada nos argumentos de Faoro (2001: s/n). Segundo este autor, o arranjo político e social implantado no Brasil estaria caracterizado por conter elementos que os diferenciava do restante dos outros países, ou seja, um sistema político em que elites tradicionais utilizavam para cooptar e denegar um sistema mais representativo e inclusivo, uma sociedade estamental que emperrava a estrutura de classes, a primazia do direito administrativo sobre o direito civil como forma de regular a vida social - atribuindo poder ao estado - e, conseqüentemente, uma elite detentora de todo o poder político e econômico<sup>7</sup>.

O patrimonialismo presente neste arranjo político e social, segundo Faoro, era caracterizado pela utilização da propriedade pública para fins privados, e de certa maneira, poderia ser representada por uma indistinção total entre o estado e a propriedade privada. Este tipo de análise entraria em choque com outros argumentos citados pelos autores acima, uma vez que o dominante no Brasil não é o ambiente doméstico, onde se desenvolve o patriarcalismo, mas o estatal, com o qual está relacionado o patrimonialismo e, isto acaba por dar mais poder a minoria presente no núcleo do estado e favoreceria a criação de um ambiente ainda mais inóspito a outros grupos ou parcelas vulneráveis da população, tornando inviável quaisquer alterações no sistema social, político e econômico.

A temática de raça ganha maior eloqüência e visibilidade com Florestan Fernandes. Este autor chama a atenção para a condição do povo negro no período de formação do estado

---

<sup>7</sup> Vianna(2008:71)

brasileiro em república. Sua escrita esboça uma espécie de denúncia social a partir do momento em que, ao contrário dos demais autores já mencionados, explora de forma mais incisiva a falta ou o “não lugar” do povo negro nas estruturas sócio-econômicas representada nas sociedades. Isto fica claro quando Fernandes (1972:16) explicita que os povos negros e mulatos passariam por um processo de “ajustamento” no sentido de aceitar a padronização e a uniformização – sistema de branqueamento - imposta pelos brancos, ou seja, deveriam abdicar de suas culturas e símbolos para que dessa forma pudessem atravessar as barreiras colocadas pelo povo branco em prol do que o autor denomina de “unidade nacional” e “civilização moderna”.

Ainda nas colocações de Fernandes, o autor desmascara a ideia construída em torno do mito da democracia racial. Segundo sua análise sobre o contexto histórico após a abolição, a ideia real e que se buscava ocultar através da concepção da democracia racial estava ancorada, em um primeiro momento, aos problemas ou situações vivenciadas pelo negro no âmbito do trabalho e, em um segundo momento, na busca por arrefecer qualquer tipo de tencionamento que por ventura pudesse surgir. Nesse sentido, Fernandes (1972:29) esclarece que, através da justificativa de democracia racial, as relações estariam permeadas de indiferença e falta de solidariedade para com uma parcela da população que estava a mercê dos devaneios sociais imputados e sentenciados pelo próprio estado e pela elite brasileira.

Em outra obra de Fernandes com grande relevância para o estudo da situação da população negra, “A integração do negro na sociedade de classes”, o autor analisa a situação do negro na passagem da sociedade de escravista para a sociedade de classes. Fernandes (1978) tenta reconstruir as situações que o povo negro vivenciou nos anos de transição entre o fim da abolição e a república considerando elementos do passado e retratando a condição de invisibilidade e a busca pela adaptação ao mundo “livre” dos ex-escravos. Em um contexto marcado por grandes mudanças, o ambiente no qual recaiu a análise de Florestan é a expansão urbana de São Paulo, marcado como um espaço “burguês” e de mentalidade mercantil no período que se segue ao início da república. Ao analisar as novas formas de organização social do trabalho no período pós-abolição da escravidão, Fernandes conclui que “as alternativas da nova situação econômica brasileira solapavam, comprometiam ou arruinavam, inexoravelmente, a posição do negro nas relações de produção e como agente de trabalho” Fernandes (1978:17).

Dessa forma, ao longo de suas análises, o autor evidencia que o negro não possuía um lugar na sociedade que ali estava instalada e, na realidade, a contribuição e a importância dos negros se distanciariam na medida em que a escravidão chegava ao fim. Florestan ressalta o papel do estado diante desta situação como “apático”, no sentido de que não propôs nenhuma política de assistência ou de inclusão para esta parcela da população. Além da opressão social, os negros acabavam por perder mais espaço com a vinda dos imigrantes europeus trazidos justamente para trabalhar na nova ordem econômica que se instaurava e, até mesmo onde eles possuíam seu único reconhecimento – no trabalho, ainda que revestido de humilhações e servidão – sofreram um processo de desdenho por parte do estado.

Florestan ressalta a existência de tipos de “negros” na sociedade urbana: aqueles que possuíam algum contato com branco e era indicado para trabalhar em locais “respeitados” e outros que não tinham a mesma sorte e acabavam por estar inserido em ambientes sem estruturas mínimas de sobrevivência, o que favorecia a vagabundagem, a prostituição e o aumento de roubos. Isso pode ser observado segundo as explicações de Souza (1983):

“...o meio negro se dividia: de um lado ficavam aqueles que se conformavam com a “vida do negro” e do outro os que ousavam romper com o paralelismo negro/miséria. Uns e outros hostilizavam-se reciprocamente. Os primeiros, pelo ressentimento de não “subir na vida” e pela convicção de que perderiam o antigo companheiro que, ao ascender, se afastaria do meio negro. Os outros, por um sentimento de retaliação frente a hostilidade dos primeiros e pela tendência a assimilar o discurso ideológico da democracia racial que vê o negro que não sobe como um desqualificado, do ponto de vista individual” SOUZA (1983, p. 23)

O problema assumia uma roupagem maior do que aqueles pura e simplesmente relacionados à raça e as mazelas sociais. Tais problemas estariam na falta de inserção, inclusão social e, sobretudo, na ausência de direitos. Dado a (in) visibilidade sobre a existência do problema racial no Brasil, Roberto DaMatta, em “O que faz o Brasil, Brasil?”, traz uma reflexão acerca dos elementos que caracterizam o conceito de “racismo” e suas valorações subseqüentes na sociedade brasileira. Para DaMatta (1986, p.23), o Conde de Gobineau, amigo de Dom Pedro II, foi o precursor de um dos valores mais emblemáticos do ponto de vista da construção dos preceitos morais e sociais que constituem a conceitualização das relações raciais e a posição do negro na hierarquia das raças. Ainda segundo suas argumentações, o preconceito racial brasileiro se constituiria como um preconceito formado

de forma distinta daquele percebido nos EUA ou na África do Sul, pois, no Brasil, o preconceito seria mais contextualizado e sofisticado, uma vez que era concebido como uma variável dependente do contexto histórico. Tal característica, segundo DaMatta(1986:25), acabou por minar o combate ao preconceito, dado que assumiria enorme e vantajosa invisibilidade.

Em outra obra, “Carnavais, Malandros e Heróis: Para uma sociologia do dilema brasileiro”, DaMatta (1997:18) aponta para um elemento importante dentro das especificidades do país, o enfoque sobre a cultura e toda a sua implicação nos ambientes econômicos, políticos, sociais – até mesmo sobre questões raciais – e como isto caracteriza e estrutura as relações do povo brasileiro. Com isto, DaMatta chama atenção para a complexidade social brasileira, onde a mistura dos vários ambientes promove uma espécie de perspectiva multicultural associada não só ao estudo de diferenças e semelhanças, mas também esquemas interpretativos que levam em consideração valores morais, éticos e de crenças que estão por trás de ações, hábitos, e atitudes culturais. Nesse sentido, esta perspectiva multicultural acabaria por se tornar um elemento importante da análise social, principalmente para lidar com as diferenças de classe, raça e de poder.

Com a expectativa de contribuir no entendimento da sociedade brasileira, o autor ressalta a importância de certos rituais como o carnaval e o futebol como momentos ou contextos em que os padrões ou divergências de classes e hierarquias são suprimidos para dar lugar a um “princípio que suspende temporariamente a classificação precisa das coisas, pessoas, gestos, categorias e grupos no espaço social, dando margem para que tudo e todos possam estar deslocados” DaMatta (1997:171).

Trazer DaMatta para esta pesquisa ratifica o modo como a sociedade e as posições sociais estão fortemente demarcadas ao longo do século XX. Essa constatação pode ser percebida quando o autor utiliza o carnaval ou outro tipo de manifestação cultural como evento que desloca a realidade cotidiana para um lugar ou espaço de inversão de valores e também de posições entre brancos e negros, ricos e pobres. Estas manifestações trazem consigo uma espécie de “relativização das coisas”. Discutir sobre raça e etnia enseja uma imersão sobre os aspectos da formação social brasileira. Preconceitos, discriminações e outras formas de perpetrar a exclusão social possuem forte correlação com os valores socialmente construídos. Implica numa dependência de trajetória que se reinventa e se expressa de várias maneiras no mundo atual. Como bem observa DaMatta:

“Numa sociedade onde não há igualdade entre as pessoas, o 'preconceito velado é forma muito mais eficiente de discriminar pessoas de cor, desde que elas fiquem no seu lugar e “saibam” qual é ele.” DaMatta (1986:27)

Em relação ao estado, Nogueira (2004:94) chama atenção para dois momentos que contribuíram para a estruturação da exclusão étnico-racial: a primeira estaria na Lei número 1, de 14 de janeiro de 1837 da província do Rio de Janeiro, onde em seu artigo terceiro dizia que: “São proibidos de frequentar as Escolas Publicas: 1º Todas as pessoas que padecerem moléstias contagiosas. 2º Os escravos, e os pretos Africanos, ainda que sejam livres ou libertos” e; em um segundo momento, a política de imigração de trabalhadores do continente europeu como mão-de-obra.

A história brasileira demonstra que a questão étnico-racial envolve não somente as concepções de subordinação e valores discriminatórios construídos no plano econômico, político e social, mas influencia até mesmo a percepção daqueles que estão sofrendo na pele todos os tipos de opressão. As injustiças e o cenário desigual é tão grande que, o negro, para Souza (1983), toma o branco como um modelo de identidade a ser seguido, moldando suas trajetórias de vida como base nos preceitos de ascensão social através de “mudanças” de classes ou por identificarem que poderiam ser “mais” aceitos caso estivesse em melhor posição<sup>8</sup>.

Na próxima subseção será abordada, brevemente, a participação do movimento negro. O intuito consiste em entender o papel desempenhado por estes movimentos no tange as situações de violações de direitos, a constante busca pelo reconhecimento da identidade, da preservação da cultura, dos ritos, da religião e dos costumes nos espaços públicos e privados deste a abolição da escravidão.

## **1.2 Movimentos sociais: A participação do movimento negro na busca pelo reconhecimento de identidade.**

---

<sup>8</sup>Souza(1983:5)

Trazer os movimentos sociais<sup>9</sup>, mais precisamente o movimento negro, para essa pesquisa é uma obrigação quando a discussão perpassa o reconhecimento de identidade e a busca por garantia de direitos sociais ao longo da história brasileira. Uma das bandeiras mais eloqüentes do movimento está justamente nas lutas que possuem como o propósito a visibilidade de suas singularidades (cultura, religiosidade, símbolos) e as situações engendradas por uma sociedade racista e uma história marcada pelas desigualdades criadas e perpetuadas com base nas relações raciais.

Ainda que seja importante discutir a trajetória e a institucionalização do movimento negro, neste estudo cabe ressaltar apenas a contribuição do movimento negro em relação ao reconhecimento de identidades, bem como o enquadramento do negro como cidadão dotado de direitos e deveres. Para que isto possa ser mais bem apresentado, a utilização do Movimento Negro e a indicação de momentos históricos são importantes no auxílio da construção do processo de criação do reconhecimento de identidade por muitos motivos, dentre eles podemos citar:

(1) porque sua conformação retrata uma espécie de organização de forças culturais e sociais históricas. Isso faz com que os indivíduos ligados por um passado em comum possam se reunir e deliberarem em conjunto sobre as causas mais importantes para o movimento;

(2) porque, alguns pontos que constroem o sentido do movimento são proclamados com mais intensidade: a negação das imposições advindas da sociedade branca, a afirmação de identidade racial, a simbologia e as marcas culturais como forma de reafirmação do seu lugar de pertencimento e seu espaço em um contexto marcado por exclusão.

Interessante observar que os movimentos sociais, e para este caso investigativo o movimento negro, teve forte participação no processo de reivindicações de direitos e na exigência de maiores atenções por parte do estado. Para Heilborn et. al (2010:173) o movimento negro surgiu no início do século XX no Brasil devido aos primeiros protestos contra as desigualdades e preconceitos divulgados na Imprensa Negra e também por associações diversas. Essa articulação social promoveu, diante do cenário altamente excludente, a criação de espaços de sociabilidade que tinham como objetivo evitar todo tipo de desrespeito em momentos de lazer. Segundo Domingues (2007:101), a “raça” e todas as

---

<sup>9</sup> Gohn(2011:335) define movimento social como “ações sociais coletivas de caráter sociopolítico e cultural que viabilizam formas distintas de a população se organizar e expressar suas demandas.”

questões relacionadas à identidade racial constituem a essência do movimento negro não só como elemento de mobilização, mas também como instrumento de mediação das reivindicações políticas e sociais.

A “raça” para Domingues, mais que um conceito estruturante e criado pela própria sociedade, consistiria como o elemento principal e fundamental para organização dos negros em prol de um projeto de luta social pelo reconhecimento e pela busca de direitos igualitários. Para Andrews (1991:32-33), o início da República em 1889, foi marcado por uma série de barreiras a população negra. Estes entraves poderiam ser observados nos espaços políticos, no plano social através de doutrinas relacionadas ao racismo, na teoria do branqueamento e no aspecto econômico com o favorecimento da imigração. Domingues (2007) cita algumas organizações, grêmios, clubes e associações para demonstrar que, mesmo que fragmentado, a população negra começava a dar os primeiros passos para constituição de um movimento mais consolidado e engajado na luta pelas causas do povo negro:

“Em São Paulo, apareceram o Club 13 de Maio dos Homens Pretos (1902), o Centro Literário dos Homens de Cor (1903), a Sociedade Propugnadora 13 de Maio (1906), o Centro Cultural Henrique Dias (1908), a Sociedade União Cívica dos Homens de Cor (1915), a Associação Protetora dos Brasileiros Pretos (1917); no Rio de Janeiro, o Centro da Federação dos Homens de Cor; em Pelotas/RG, a Sociedade Progresso da Raça Africana (1891); em Lages/SC, o Centro Cívico Cruz e Souza (1918). Em São Paulo, a agremiação negra mais antiga desse período foi o Clube 28 de Setembro, constituído em 1897. As maiores delas foram o Grupo Dramático e Recreativo Kosmos e o Centro Cívico Palmares, fundados em 1908 e 1926, respectivamente.” Domingues (2007:103)

Cabe destacar ainda o papel da Imprensa Negra e das ideias difundidas pelos redatores nos vários campos da vida do negro. Através desta imprensa, em São Paulo, na década de 1920, um conjunto de pessoas da classe média negra vislumbrava a consolidação de um partido composto apenas por homens de cor negra justamente para fazer frente ao *status quo* vigente. É neste momento que entra em cena a Frente Negra Brasileira, considerada por Domingues (2007:106), a entidade negra mais importante do país na primeira metade do século XX, caracterizada pelo autor como a primeira fase do movimento negro organizado.

A Frente Negra Brasileira (1931-1937), segundo Heilborn et. al (2010:174), resultado de uma importante mobilização entre a população negra, culminou no primeiro ciclo de mobilização do movimento negro no que se refere à articulação criada para divulgar os

relatos sofridos pela população negra e lutar por uma política antirracista. Esta frente iniciou suas atividades em São Paulo, mas foi se expandindo a outros territórios como Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Bahia, Espírito Santo e Pernambuco.

A segunda fase do movimento negro organizado, 1945-1964, foi caracterizada por Domingues (2007:108) pela reorganização do movimento negro devido ao fim do Estado Novo de Vargas e, também, uma atuação mais proeminente de alguns grupos que se formaram após aquele período, a exemplo da União dos Homens de Cor. A UHC possuía como finalidade a busca por elevar o nível econômico e intelectual da população negra com o objetivo de permitir uma maior inserção da população negra nos espaços sociais e na esfera administrativa do próprio estado. Pouco antes de 1945, houve a criação do Teatro Experimental do Negro em 1944, cuja principal função estava ancorada na constituição de um grupo teatral formados por negros, mas que ao longo do tempo foi abrangendo suas atividades incorporando desde publicação em jornal quanto cursos de alfabetização, de formação profissional como atividades relacionadas a atividades de corte e costura e também outras atividades como o I Congresso do Negro Brasileiro.

“A preocupação desse movimento era a de trazer a público, em peças de teatro, em sua revista (a revista Quilombo) e em depoimentos e textos de seus participantes, a questão do negro na sociedade brasileira, sob a perspectiva do próprio negro. O TEN foi um importante movimento emancipatório (...)tendo por inspiração fazer como que o negro rompesse o dique das resistências sociais, institucionais e mesmo psicológicas, vigentes à época, no que se refere ao seu valor humano e cultural, com vistas a ser ele, devida e dignamente, incluído na sociedade brasileira e de participar, de modo equitativo, da construção e dos benefícios dessa sociedade.”  
Albernaz et al(2013:33-34).

Mesmo com toda articulação e o aumento significativo de agrupamentos, segundo Domingues (2007:110), na esfera política o movimento negro estava sem o suporte político necessário para iniciar as mudanças pretendidas, tanto por partidos de direita quanto de esquerda marxista. Nesse sentido, todas as reivindicações e questões levantadas pelo movimento negro não encontram o respaldo para uma mudança institucional no âmbito político. Este cenário piorou quando, em 1964, houve o início do período militar no Brasil, uma vez que os militares começaram a reprimir os movimentos sociais e, principalmente o movimento negro por acreditar que não existia o racismo e, muito menos as causas/bandeiras

levantadas pelos movimentos. Sob tais circunstâncias, o movimento negro acabou por diminuir suas atuações, dado o contexto desfavorável.

Por fim, seguindo a classificação de Domingues (2007), a terceira fase do movimento negro, 1978-2000, foi marcado pelo ressurgimento de um movimento mais unificado e organizado, principalmente com a fundação do Movimento Negro Unificado em 1978 (DOMINGUES, 2007:112). Para Gomes(2011:141), o MNU possui uma marca histórica dentro dos movimentos sociais e, principalmente do movimento negro. Dentre suas atuações, a autora aponta para a luta antirracista brasileira, as desigualdades de gênero e outros assuntos envolvendo reconhecimento e garantia de direitos. Para Gomes, a partir dos anos 80, as mulheres negras também se articularam e deram origem ao Movimento das Mulheres Negras que tinha o intuito de atuar na militância política, nas comunidades de quilombolas, nos partidos, em ONG's, nos projetos educacionais, igualdade de gênero e outros.

Um indicativo de que a luta pelo reconhecimento estava sendo lançada com mais força estava presente nas próprias ações do Movimento Negro Unificado. Para o movimento, segundo Domingues (2007:115), o termo “negro” que antes tinha uma conotação pejorativa e de inferioridade, passa a ser concebido como uma palavra de orgulho pelos ativistas. O discurso do movimento estava mais intenso e o comportamento da militância estava sustentado no resgate das raízes ancestrais do povo negro, bem como na estética - penteados, vestuários adereços -, nas formas de expressar a cultura – música, dança, jogos -, enfim, uma valorização das práticas que remetem as origens e vai de encontro à ideia de “enbranquecimento” do povo negro.

Ficam evidentes as denúncias realizadas pelo movimento negro, mas o que chama mais atenção é que ao longo dos períodos, considerando a classificação de Domingues em relação às ondas dos movimentos, as reivindicações por oportunidades e o reconhecimento de sujeitos em suas especificidades de crença, expressões e manifestações de descontentamento em relação à própria condição de vida “imposta” são questionadas e levadas a uma profunda reflexão acerca dos valores dados como “corretos”, como as relações sociais eram fortemente baseadas no antagonismo presente entre brancos e negros, como as desigualdades se estabeleciam e, por último, como o estado era (in) capaz de desenvolver políticas que levassem em consideração a situação desta parcela da população.

No quadro abaixo estão caracterizados nove pontos relevantes das estratégias de atuação do movimento negro ao longo de três períodos. Estes pontos são: Tipo de discurso

racial/predominante; Estratégia cultural de “inclusão”; Principais termos de auto-identificação; Causa da marginalização do negro; Solução para o racismo; Métodos de lutas; Relação com o “mito” da democracia racial; Relação com a “cultura negra”; Como concebiam o fenômeno da mestiçagem.

**Quadro 1 - Pontos importantes do movimento negro ao longo da história brasileira.**

<b>Movimento Negro Brasileiro</b>	<b>Primeira Fase (1889-1937)</b>	<b>Segunda Fase (1945-1964)</b>	<b>Terceira Fase (1978-2000)</b>
Tipo de discurso racial/predominante.	Moderado.	Moderado.	Contundente.
Estratégia cultural de “inclusão”.	Assimilacionista.	Integracionista.	Diferencialista (igualdade na diferença)
Principais termos de auto-identificação	Homem de cor, negro e preto.	Homem de cor, negro e preto.	Adoção “oficial”do termo “negro”. Posteriormente,usa-se, também, o “afro-brasileiro” e “afro-descendente”.
Causa da marginalização do negro.	A escravidão e o despreparo moral/educacional	Falta de inclusão da população negra nos espaços sociais, políticos e econômicos.	A trajetória marcada por injustiças e desigualdades socioeconômicas, além da falta de reconhecimento.
Solução para o racismo	Pela via educacional e moral, nos marcos do capitalismo ou da sociedade burguesa.	Pela via educacional e cultural,eliminando o complexo de inferioridade do negro e reeducando racialmente o branco, nos marcos do capitalismo ou sociedade burguesa.	Pela via política (“negro no poder!”), nos marcos de uma sociedade socialista,a única que seria capaz de eliminar com todas as formas de opressão, inclusive a racial
Métodos de lutas.	Criação de agremiações negras, palestras, atos públicos “cívicos” e publicação de jornais.	Teatro,imprensa,eventos “acadêmicos” e ações visando à sensibilização da elite branca para o problema do negro no país.	Manifestações públicas, imprensa, formação de comitês de base, formação de um movimento nacional
Relação com o “mito” da democracia racial	Denúncia assistemática do “mito” da democracia racial	Denúncia assistemática do “mito” da democracia racial	Denúncia sistemática do “mito” da democracia racial
Relação com a “cultura negra”.	Distanciamento frente alguns símbolos associados à cultura negra (capoeira, samba, religiões de matriz africana).	Ambiguidade valorativa diante de alguns símbolos associados à cultura negra (capoeira, samba, religiões de matriz africana).	Valorização dos símbolos associados à cultura negra (capoeira, samba, religiões de matriz africana, sobretudo o candomblé).
Como concebiam o fenômeno da mestiçagem.	De maneira positiva (discurso pró-mestiçagem).	De maneira positiva(discurso pró-mestiçagem).	De maneira negativa.(discurso contra a mestiçagem).

Fonte: Domingues(2007:119)( Adaptado).

Diante destas pontuações relevantes do contexto político-social do movimento negro na história brasileira e, demonstrado sua lutas e frentes de atuação, Avritzer et. al (2009:51) elencam que estes movimentos, em um primeiro momento, retratam dois pontos importantes: o primeiro está direcionado a situação de desrespeito moral e a segunda ao reconhecimento do “*self*” pela população em geral. Algo que chama atenção nestes movimentos, segundo os autores, é o caráter assistencialista que algumas organizações desempenhavam ao longo do século XX, a exemplo da Frente Negra Brasileira. Este fato, segundo Heilborn et. al (2010:175), evidencia a ausência de um projeto que levasse em consideração as demandas da população negra por parte do estado, o que motivou a Frente Negra Brasileira e outras organizações a tomar decisões para garantir sua própria proteção e dos indivíduos que estavam à margem da sociedade e do próprio estado no que tange proteção social.

Interessante, ainda analisando a trajetória do movimento negro e suas ações de maior relevância, Avritzer et. al (2009:53) citam outros autores para identificar os diferentes tipos de reivindicações do movimento negro como: (1) a defesa de uma identidade que permita exercer a cidadania de modo efetivo; (2) a ampliação de direitos por parte do estado-nação; (3) o combate aos preconceitos – racismo -, sexismo e exclusão social; (4) as comunidades negras relacionadas aos quilombos e suas lutas para o reconhecimento jurídico de suas terras, bem como o uso dos recursos naturais pré-existentes, dentre outros. Para o autor, este conjunto de bandeiras levantadas pelo movimento negro demonstra o quanto estes indivíduos estavam desamparados no plano legal, moral e social.

O auge destes movimentos culminou com o reconhecimento formal da negação do racismo ao longo dos anos como uma prática recorrente até 1988, quando o estado e a Assembléia Constituinte trouxe na Constituição Federal o princípio do repúdio ao racismo em seu artigo 4 e sua tipificação como crime inafiançável e imprescritível. Outros artigos também foram inseridos e, de modo geral, foram bem recebidos como uma vitória conquistada pelo movimento negro, a exemplo do artigo 216, que menciona a regulamentação das terras quilombolas.

Ainda que sejam considerados avanços importantes, o “descortinamento” das desigualdades só estava ganhando forma graças às pressões daqueles movimentos. Por fim, vale destacar que, mesmo com o reconhecimento de direitos e garantias pela Constituição de 1988, o estado brasileiro, nos anos subseqüentes a CF de 1988, ainda carecia de instrumentos e das capacidades estatais para tornar viáveis os institutos jurídicos inseridos na Carta Cidadã.

É diante deste cenário que emerge a importância das capacidades estatais como um aparato necessário e estratégico para realização de mudanças, através do modo como fazer políticas públicas e da institucionalização de políticas de reconhecimento que possuem como propósito as transformações sociais mais profundas na sociedade brasileira. Esse último ponto talvez seja a maior barreira que o estado possa encontrar, pois, a persistência das desigualdades baseadas nas relações raciais está inserida nos diferentes âmbitos da sociedade e, somente o estado e sua capacidade política e administrativa poderão subsidiar o alicerce necessário para a desconstrução deste arrasto histórico e que permeia até mesmo as instituições do próprio estado.

Demonstrado a presença do movimento negro e o descaso histórico do estado em relação a esta parcela da população, na próxima subseção serão feitas algumas reflexões sobre a teoria do reconhecimento e sua importância para o debate entre a população negra e suas reivindicações perante o estado brasileiro. A escolha pela via da teoria do reconhecimento se dá justamente por atingir o ponto mais evidente nas lutas travadas pelo movimento negro, a identidade e o reconhecimento de sujeitos em suas próprias especificidades. É através dela que, nas últimas décadas, o estado norteia suas capacidades e atuações, a exemplo das políticas afirmativas.

### **1.3 RECONHECIMENTO E JUSTIÇA: do pensamento social à luta do movimento negro.**

“Partimos do pressuposto de que os direitos humanos são coisas desejáveis, isto é, fins que merecem ser perseguidos, e de que, apesar de sua desejabilidade, não foram ainda todos eles (por toda a parte e em igual medida) reconhecidos; e estamos convencidos de que lhes encontrar um fundamento, ou seja, aduzir motivos para justificar a escolha que fizemos e que gostaríamos fosse feita também pelos outros, é um meio adequado para obter para eles um mais amplo reconhecimento” Bobbio(2004:12)

A partir das reflexões constitutivas da presença do negro e das marcas que giram em torno do seu lugar dentro de um espectro mais amplo da formação social brasileira, presente nas seções anteriores, esta seção por sua vez, através da teoria do reconhecimento, visa problematizar e investigar questões relativas a injustiças culturais, sociais, políticas e econômicas. A via do reconhecimento torna-se um caminho interessante e possível para o

estudo de políticas públicas étnico-raciais na medida em que fornece chaves interpretativas em dois eixos estruturais: a primeira consiste na ideia básica contida na luta pela igualdade social e, a segunda inserida no contexto mais amplo de justiça, mais precisamente na dignidade e no reconhecimento de sujeitos e suas marcas e expressões.

Para Mendonça (2007) diversos pesquisadores vêm se debruçando sobre as questões que envolvem a teoria do reconhecimento com o intuito de aprofundar as discussões sobre a construção da justiça social. Em que pese os diferentes pontos abordados pelos especialistas deste assunto, Mendonça sintetiza que a importância da teoria do reconhecimento pode se dar, principalmente, no sentido de compreender as relações humanas em uma determinada sociedade, enfocando tanto a construção de sujeitos dotados de direitos, como o estado em suas atuações e ações na correção de distorções criadas pela própria sociedade. Segundo o autor, a teoria do reconhecimento permite:

“refletir sobre as lutas voltadas para a construção da cidadania, para compreender os possíveis efeitos de políticas públicas que se querem inclusivas ou para diagnosticar padrões simbólicos desrespeitosos”  
Mendonça (2007:169).

Com esta observação, pode-se depreender que o reconhecimento, na visão de Mendonça, está assentado no conflito social gerado a partir da construção da identidade de sujeitos, mais precisamente como determinado sujeito reconhece o outro e vice-versa. O processo de construção deste reconhecimento é calcado em diferentes perspectivas e abordagens, sendo tratada pela filosofia política como uma disputa por quais dimensões da vida social ela deveria ou se faz presente, se pelas vias da dimensão cultural da justiça social ou se também pelas dimensões materiais e econômicas. Tanto uma via quanto a outra está ancorada em como os cidadãos ou cidadãs observam a constituição do seu próprio *eu* e, através dos direitos e deveres que norteiam uma dada sociedade, passam a construir suas próprias identidades, seus olhares culturais, suas interpretações sobre a sociedade em que estão inseridos e o modo de comportamento “ideal” em suas interações.

É neste sentido que Taylor (1994:25), ao trazer construção de identidades e a importância do reconhecimento entre sujeitos, menciona que o não reconhecimento ou o próprio desconhecimento pode causar diferentes danos caracterizados por opressões ou aprisionamento de sujeitos em uma falsa, distorcida e reduzida imagem do seu próprio *eu*. O ponto em que Taylor (1994) chama a atenção consiste na ideia de que, cada sujeito em sua individualidade é dotado de especificidade, ou seja, “cada pessoa é uma só” e, a partir destas

singularidades, estes mesmos sujeitos buscam ser socialmente reconhecidos. A implicação deste reconhecimento consiste em aceitar as diferenças para um bom convívio social.

Taylor (1994:26) exemplifica como a sociedade branca, por gerações, criou uma imagem depreciativa dos negros e, a partir dessa criação, os próprios negros não conseguindo suportar os tipos de injustiças ou desconstituição de suas imagens, acabaram por se “auto-depreciar”, fato que na visão do autor viria a se estabelecer como o instrumento intensificador de opressão e injustiças. Para Mendonça (2007:171), Taylor utiliza das lutas simbólicas para justificar a busca pelo reconhecimento nos domínios íntimo e social. Para que isto seja possível, Mendonça cita que Taylor utiliza-se de um conceito denominado de *configurações*, isto é, um conjunto de sentidos que orienta o modo de agir, de pensar, sentir e reagir às diversas situações encontradas. Nesse sentido, as *configurações* estão intimamente relacionadas a juízos ou princípios morais que norteiam os indivíduos.

Honneth (2003:156), na mesma linha que Taylor, ao buscar evidenciar como o reconhecimento se consubstancia nas relações entre sujeitos, cita que as lutas de grupos sociais têm como objetivo criar institucional e culturalmente maneiras amplas de reconhecimento e, neste sentido, o enfoque de Honneth estaria amparado nas coletividades, ou seja, na interação de sujeitos.

Em um mundo marcado por desigualdades em diferentes campos da vida, as pessoas estão cada vez mais expostas a qualquer tipo de exclusão e, portanto, cada vez mais afetadas em seus padrões de *configurações*. Essa influencia impacta três áreas do “eu”: a autoestima, a autofiança e a autorrealização. Estas três áreas, segundo Mendonça (2007), à luz da teoria do reconhecimento proposta por Honneth, podem ser encaradas como as três dimensões do reconhecimento que estão associadas a três formas de desrespeito e que, no limite, impediria a realização dos indivíduos em sua plenitude:

“1) aquelas que afetam a integridade corporal dos sujeitos e, assim, sua *autoconfiança* básica; 2) a denegação de direitos, que mina a possibilidade de *auto-respeito*, à medida que inflige ao sujeito o sentimento de não possuir o *status* de igualdade; e 3) a referência negativa ao valor de certos indivíduos e grupos, que afeta a *auto-estima* dos sujeitos. Para Honneth, todas essas formas de desrespeito impedem a realização do indivíduo em sua integridade.”  
Mendonça (2007:173)

Mendonça (2009:145-146), ao analisar Taylor e Honneth, diz que este dois autores estão focados na auto-realização e na identidade de sujeitos e, a partir destes dois elementos a

preocupação de ambos encontra-se na formação do *eu* e na capacidade dos indivíduos em manter-se saudável consigo mesmo. As duas preocupações estão presentes em concepções morais e conflitos sociais que traz tensões e levam a contestações diversas em diversas áreas da vida: valores culturais, significados, padrões de interação e outros. É nesse ponto que Mendonça cita Fraser para demonstrar como a teoria do reconhecimento também se tornou alvo de muitas críticas e reformulações. Na visão de Mendonça, Fraser, ao contrário de Taylor e Honneth e a ideia de auto-realização e valorização da identidade, traz na definição de reconhecimento outros elementos baseados no *status*, ou seja, identifica a importância de recursos materiais no âmbito da justiça social, ampliando, portanto, a análise da teoria do reconhecimento.

Para Fraser (2001:245), as questões que envolvem os conflitos embasados nas bandeiras pelo reconhecimento ganharam notoriedade no fim do século XX. Para a autora, as reivindicações pelo “reconhecimento das diferenças” contribuíram para a mobilização de diversas causas: etnicidade, raça, gênero, sexualidade e outros. O reconhecimento para Fraser está no cerne da desigualdade material e, segundo suas reflexões, o reconhecimento possui forte ligação com o acesso ao trabalho assalariado, educação, saúde, lazer e outros. Sua ideia de reconhecimento está amparada na ampliação da definição do que se entende por reconhecimento. Em sua análise, além da defesa de política da diferença, a autora agrega também a noção de política social da igualdade e, portanto, a busca por justiça tanto pela via do reconhecimento quanto pela redistribuição material. Este novo elemento, a redistribuição material, amplia o escopo e a definição da teoria do reconhecimento proposta por Taylor e, na visão de Fraser, cria uma implicação ao estabelecer uma correlação entre os dois conceitos e suas conseqüências para determinado grupo.

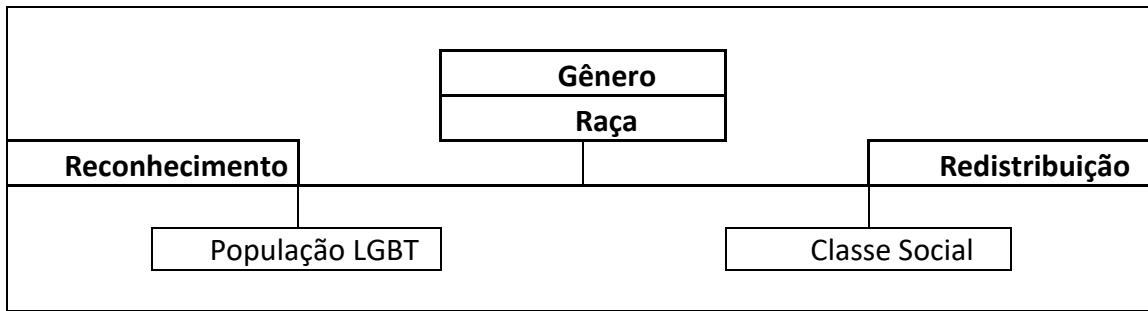
A combinação de reconhecimento com redistribuição se faz pertinente no debate sobre a igualdade étnico-racial. Como foi ilustrada nas seções anteriores, tanto pela via do pensamento social quanto pelas lutas do movimento negro, os conceitos de reconhecimento e redistribuição se fizeram presentes nas lutas do povo negro em lutas para construção de uma identidade, pela manifestação cultural e até mesmo ao acesso a recursos materiais básicos. Esses fatores de injustiças socioeconômicas, marginalização econômica e privação de recursos somados as de cunho cultural ou simbólico constituem o cerne da discussão para Fraser.

Fraser (2001:259) ao contribuir com a sua análise sobre a teoria do reconhecimento classifica “raça” e “gênero” como “coletividades ambivalentes paradigmáticas”, ou seja, em um espectro onde a redistribuição está em um extremo e a noção de reconhecimento está no outro extremo, raça e gênero podem ser alocados em pontos equidistantes aos dois extremos, isto é, necessitam tanto de políticas que abarquem o reconhecimento de sujeitos nas suas diferentes manifestações culturais e simbólicas quanto à (re) distribuição de recursos.

No caso específico de raça, e mais precisamente na concepção de redistribuição, a autora traz a comparação de raça com a divisão de classes dentro de uma economia política, ou seja, raça estruturaria a divisão capitalista do trabalho. Nesse sentido, as posições ocupadas pelos negros estariam na “base” ou ocupações periféricas consideradas de menor status de “valor” e na maioria das vezes mal pagas, enquanto que as atividades técnicas/administrativas de maior status de “valor” estariam ocupadas por brancos. O resultado, para autora, consiste em uma estrutura político-econômica que explora, marginaliza e dificulta o acesso a bens específicos de “raça”. Esse tipo de injustiça racial tem como remédio “soluções redistributivas” (FRASER: 2001:263).

Como raça não possui diferenciação apenas no âmbito político-econômico, mas também diferenciações culturais valorativas, a raça também está inserida na dimensão do reconhecimento. Fraser esclarece que a normatização que privilegia traços associados à cor branca cria uma desvalorização e depreciação dos comportamentos, atitudes, valores e outros ligados a características de “negros”. Fraser cita como depreciação as perdas sofridas pelas pessoas negras, as representações dos negros na criminalização, a violência e os tipos de agressões sofridas que esta parcela da população vivência. Além disso, existe também exclusão destes indivíduos nas esferas públicas e em organizações deliberativas, bem como a negação de direitos legais plenos e de igualdade de proteção. Para combater e evitar estes tipos de repressão, o remédio está no âmbito do reconhecimento. Segue abaixo uma síntese das dimensões propostas por Fraser, bem como a situação de “raça” neste espectro.

**Quadro 2 – Raça como coletividade ambivalente.**



Fonte: Baseado em Fraser (2001:265)

Na representação acima, identifica-se que tanto questões relacionadas a gênero e raça enfrentam, por um lado, injustiças socioeconômicas que estão enraizadas na estrutura político-econômica e que são materializadas através da privação de bens e recursos, na exploração desta parcela da população e também na marginalização econômica - baixos salários e ocupações “subvalorizadas” - pela sociedade. Como já trabalhado acima, este tipo de injustiça remete a redistribuição. Por outro lado, a injustiça cultural, está caracterizada por padrões sociais e culturais que determinam comportamentos e modos de representação “ideal” pela sociedade. Tal injustiça está representada pela dominação cultural, o desrespeito e o não reconhecimento de outras culturas e as especificidades de cada sujeito.

Segundo Mendonça (2012:133), a teoria do reconhecimento encampa, de maneira direta e integral, as injustiças trazidas pelas desigualdades. Para o autor, as tensões e os conflitos relacionados a desigualdades provocam lutas de cunho político-sociais e, em certa medida, permite o surgimento de novos preceitos morais que desencadeiam um processo de autorrealização de sujeitos tal como proposta por Honneth, mas também embates no que tange a reivindicação de *paridade de participação*<sup>10</sup> nos termos de Fraser.

Por esse último elemento, paridade de participação, Fraser (2002) nos esclarece que a independência ou empoderamento de grupos depende de duas condições, a saber: a) a primeira requer a distribuição de recursos materiais, pois, a concentração destes nas mãos de poucos inibe a voz de outros participantes e tal desigualdade é encarada como obstáculo a

<sup>10</sup>Mendonça(2009:146) coloca em evidencia as críticas de Fraser a ideia de reconhecimento trazidas por Taylor e Honneth. Para a autora, o critério utilizado pelos dois autores, auto-realização, estaria carente de um critério de justiça, ou seja, se a auto-realização de sujeitos está baseada nos desejos destes mesmos sujeitos, qualquer reivindicação poderia ser enquadrada como importante para a plenitude da auto-realização, mesmo que ela incorra em desrespeitos e desconsidere outros grupos, isto é, para acontecer a auto-realização não importa o desejo almejado e sim que o mesmo seja atendido, caso contrário, não haveria auto-realização.

paridade de participação na medida em que promove a discriminação e o alijamento de certos grupos do sistema democrático e dos sistemas socioeconômicos, além das próprias injustiças culturais e simbólicas e a b) segunda condição mencionada diz respeito à igualdade de todos participantes ao acesso a oportunidades, ou seja, exclui todos os valores institucionalizados que negam a condição de cidadão pleno, dotados de direitos e deveres, de forma a reconhecer-lhes suas particularidades.

Sem adentrar pelas nuances que regem a construção da teoria do reconhecimento e as reflexões analíticas de autores importantes desta área do conhecimento, Mendonça (2009) sintetiza de maneira clara o que representa a teoria do reconhecimento. Em sua reflexão, sempre baseado em teóricos renomados como Honneth, Taylor, Fraser, Merrell e outros, o autor tece algumas considerações importantes acerca da dimensão que a teoria do reconhecimento vem assumindo ao longo do tempo, sempre ressaltando a base e a essência da definição: a luta intersubjetiva que alicerça a própria concepção da teoria.

“(....)o reconhecimento não pode ser concedido, alcançado ou doado. O reconhecimento não está restrito a fins específicos, nem é limitado a conquistas na esfera de direitos garantidos pelo Estado. Ele não é um prêmio final que liberta grupos oprimidos. A luta por reconhecimento pode ter muitas manifestações diferentes, na medida em que ela não é nada mais do que um processo permanente em que a sociedade reflexivamente se transforma e altera padrões de relação social(...)”Mendonça(2009:147)

Avritzer et. al (2013:39-40), buscando trazer as ideias de Fraser, Taylor e Honneth para o caso brasileiro no que tange as relações raciais ilustra que, a partir de meados do século XX, houve no país, muito em função da organização do movimento negro, um processo de desnaturalização e desconstrução do modo como as relações raciais foram construídas. Segundo os autores, conflitos acerca da hierarquização de status entre brancos e negros e a preocupação com a inserção de um estatuto legal no âmbito público e/ou estatal culminaram com a introdução de artigos com viés racial na Constituição de 1988 e a aprovação do Estatuto da Igualdade Racial (2010).

Em relação à presença de um estatuto, Fraser (2002) argumenta que o reconhecimento está relacionado à presença de um estatuto social, pois ao contrário da institucionalização de padrões culturais normativos, sua função estaria na indução da superação de subordinação de determinado grupo social, ou seja, “visa desinstitucionalizar

padrões de valor cultural que impedem a paridade de participação e substituí-los por padrões que a fomentam” Fraser (2002:16).

Avritzer et. al (2013) articulam as contribuições dos autores da teoria do reconhecimento para ilustrar como o caso das relações raciais no Brasil perpassa não só as questões de justiça relacionadas a *status* nos termos de Fraser, mas também a construção do *self* de Taylor e Honneth. Os autores estão interessados em como as premissas de cada concepção atinge as relações que se estabelecem no espaço estatal, público, âmbito social e privado.

Através do pensamento social brasileiro, Avritzer et.al (2013) apontam para elementos importantes do contexto nacional com o intuito de caracterizar a situação racial no Brasil, mais precisamente no que tange ao processo de integração racial. Para dar mais credibilidade e robustez à análise, os autores utilizaram os EUA como comparação para visualizar o tratamento das relações raciais. Os autores argumentam que na sociedade norte-americana, as relações entre brancos e negros são demarcadas tanto socialmente quanto pelo próprio estado por meio de legislações. Já no Brasil, desde o período colonial, o processo de “miscigenação” permitiu maiores interações de deslocamento entre a população negra e a população branca, e houve por parte do estado, apenas a lei de Abolição em 1888 que tratava especificamente sobre o trabalho escravo e a lei Afonso Arinos de 1951, que incluiu contravenções penais as práticas de atos resultantes de preconceitos de raça ou de cor. Esta situação perdurou até a Constituição de 1988.

### Quadro 3 – Inclusão x Segregação

#### Política Racial nos EUA e no Brasil

<b>Políticas Raciais</b>	<b>Segregação</b>	<b>Ação afirmativa</b>
<b>Estados Unidos</b>	Estatutos legais criando coerção à integração racial	Estatutos legais determinando a integração racial
<b>Brasil</b>	Hierarquia entre raças e miscigenação formada na esfera privada	Nenhuma legislação sobre raça entre a abolição e o estatuto da igualdade racial

Fonte: Avritzer et. al (2013:34)

No quadro acima, Avritzer e outros fazem uma comparação entre os dois países, EUA e o Brasil, em relação às políticas raciais nos âmbitos públicos e privados. Como

podemos observar nos EUA, a ação estatal tem o intuito de promover a integração racial através dos estatutos legais – tanto para evitar a segregação, quanto para determinar ações afirmativas com o mesmo objetivo. No caso brasileiro, as ações estão direcionadas ao âmbito privado, com a valorização da miscigenação, mas sem políticas com o objetivo de trazer a igualdade entre as raças.

Ainda que sejam demonstradas as diferenças entre as políticas de integração racial nos EUA e no Brasil nos âmbitos públicos e privados, os autores chamam atenção para que as direções das políticas públicas não tomem apenas espaço no âmbito legal, através de um estatuto racial ou legislações específicas, mas também em políticas que visem a desnaturalização do racismo e os discursos velados, sempre carregados de discriminação. Nesse sentido, os autores citam que:

“são necessárias ações que concretizem a meta da igualdade de *status* do âmbito legal para o âmbito das relações sociais e privadas, capazes de fazer com que os diferentes grupos formadores do processo civilizatório se compreendam enquanto iguais, o que pode contribuir para a construção de uma sociedade de fato justa e plural” Avritzer et. al(2013:59)

Este processo de ruptura e ao mesmo tempo de transformação da sociedade requer o reconhecimento de valores, símbolos e marcas culturais, bem como uma efetiva (re)distribuição material que permita maior inclusão social, política e econômica. É nesta transformação que Costa et. al (2012:90) cita que, para questões que envolvem desigualdade social, a teoria do reconhecimento permite a criação de uma agenda diretamente relacionada à emancipação social.

Para o estudo de reconhecimento em raça e etnia, tal emancipação pode ser compreendida também para as dimensões econômicas, políticas, cultural e de cidadania. Segundo os autores acima, outra importante indagação está associada à participação estatal na produção de políticas públicas que buscam efetivar questões colocadas pela teoria do reconhecimento e, a partir dela, a configuração estatal, suas capacidades e formas de atuação. Para Munanga (2014:35), este embate provocado pelas desigualdades e as constantes violações de direitos humanos resulta na urgência de implementação de políticas que visem ao respeito e ao reconhecimento da diferença que, segundo o autor, precisam estar centradas na formação de uma “nova cidadania” criada a partir de uma pedagogia multicultural.

Feito as considerações acerca das questões étnico-raciais, das pressões do movimento negro e lançados pontos importantes da teoria do reconhecimento, no próximo capítulo será abordado o papel do estado frente às políticas públicas étnico-raciais, mais precisamente em sua capacidade em criar instrumentos e estratégias de ações que visem sistematizar o processo de transformação social baseado nos apontamentos desta seção. Dessa forma, o olhar será lançado para a constituição das capacidades estatais em suas dimensões técnica/administrativa e política.

## CAPÍTULO 2 - Capacidades Estatais, Instituições e Políticas Públicas.

“Reconhecida a injustificável desigualdade racial que, ao longo do século, marca a trajetória dos grupos negros e brancos, assim como sua estabilidade ao correr do tempo, a discussão passa progressivamente a se concentrar nas iniciativas necessárias, em termos da ação pública, para o seu enfrentamento.” IPEA(2008:11)

Como podemos observar no primeiro capítulo, a temática étnico-racial, ao longo de muito tempo estava sendo tratada de modo marginal dentro da sociedade e do estado brasileiro. A ausência da temática racial na agenda pública contribuiu fatalmente para a perpetuação das desigualdades existentes, além de esconder o preconceito velado e permanente que se entranhou nas relações sociais, econômicas e políticas.

Segundo Santos (2005:17), a desigualdade racial<sup>11</sup> foi reconhecida e admitida em discurso público no ano de 1995 pelo governo brasileiro representado pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso como um problema multidimensional, ou seja, problema que afetava diversas áreas da sociedade brasileira. Este reconhecimento das relações raciais como um problema de agenda pública contribuiu para impulsionar a temática e, conseqüentemente, ganhou maiores espaços na esfera pública estatal.

Ainda que esse arrasto esteja presente na atualidade, é importante ressaltar que a partir da Constituição Cidadã de 1988 um novo marco institucional em relação ao estabelecimento de direitos e garantias acabou pressionar o estado brasileiro a se “adaptar” a nova realidade posta. Isso contribuiu, em alguma medida, para o aperfeiçoamento das capacidades estatais e o surgimento de novos debates em relação à concepção e elaboração de modelos estratégicos de implementação de políticas públicas para esta área social. A “dívida social” caracterizada pela má distribuição de renda, a baixa cobertura das políticas de proteção social, nas constantes bandeiras relacionadas a ocupações de terras indígenas e quilombolas, a desigualdade de acesso a educação, saúde e ao trabalho acabaram por tornar o contexto da Constituição Federal de 1988 um espaço tomado por reivindicações baseados no reconhecimento desta parcela da população.

---

<sup>11</sup> Desigualdade racial entendida nos termos da Lei nº12.288/2010, que instituiu o Estatuto da Igualdade Racial, como toda e qualquer “situação injustificada de diferenciação de acesso e fruição de bens, serviços e oportunidades, nas esferas públicas e privadas, em virtude de raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica.”

Jaccoud (2008) esclarece que, no contexto da instauração da Constituição Federal de 1988, os diagnósticos apontavam para uma relação direta entre o povo negro e a situação de miséria, além da perpetuação de desigualdades educacionais, de trabalho e de cidadania. A autora cita o boletim de Políticas Sociais de 2008 do IPEA para demonstrar como essa parcela da população brasileira estava privada de políticas sociais básicas:

“Em 1987, uma em cada cinco crianças negras não tinha acesso à escolarização elementar e 63% não tinham acesso à educação média. Os sistemas de saúde e de previdência social então existentes deixavam a maior parte dessa população, inserida em relações de trabalho informais, sem acesso aos serviços e benefícios. Finalmente, não havia nenhum sistema de garantia de renda para a população mais pobre e as pensões não contributivas eram apenas incipientes.”Jaccoud(2008:57)

É neste contexto que, gradativamente, o estado brasileiro vem se ajustando às pressões dos cidadãos, especialmente do movimento negro em relação à garantia e a oferta de serviços públicos, e inicia, de maneira incipiente e gradual, o desenvolvimento de novos instrumentos estratégicos de elaboração e implementação de políticas públicas para este campo social. É neste momento que a inércia estatal em relação às políticas étnico-raciais começa a ser questionado, aspecto este que coloca em evidência a baixa capacidade estatal em lidar com políticas públicas voltadas para as áreas que envolvem políticas de reconhecimento como as de gênero e as políticas étnicas raciais.

Com o intuito de aprofundar e analisar o papel do estado brasileiro frente às políticas étnico-raciais, nas próximas seções o enfoque estará presente nas estruturas depreendidas pelo estado para fazer valer os direitos da população negra, bem como suas estratégias e atuações no campo das políticas públicas.

A primeira seção visa esclarecer a melhor concepção de capacidade estatal para a análise de interesse desta pesquisa, ressaltando alguns instrumentos de referência que coloca a capacidade estatal frente a determinados tipos de políticas públicas, especificamente para as políticas étnico-raciais. Trazer as diferentes configurações sobre esta concepção permite entender certos tipos de fenômenos políticos e sociais sob a ótica do estado, sobretudo no âmbito das políticas públicas. Neste sentido, o contexto brasileiro torna-se bastante promissor para ilustrar como as capacidades estatais foram criadas e aperfeiçoadas levando em consideração a Constituição de 1988, as políticas públicas e a temática étnico-racial no Brasil.

A Constituição Federal de 1988 é considerada, portanto, o elemento precursor de toda estrutura montada e articulada que baliza as funções e atribuições do estado<sup>12</sup>.

Na segunda seção, será abordada a relevância das estruturas organizacionais das instituições, principalmente o significado que elas trazem para a consolidação da capacidade estatal em operar e dar materialidade as políticas públicas étnico-raciais, ou seja, reforça o compromisso do estado para com a parcela da população demandante. Por fim, a discussão perpassará as políticas públicas, as especificidades de cada ação, as estratégias de implementação e os instrumentos utilizados em políticas sociais, mais precisamente àquelas inerentes as políticas étnico-raciais: transversalidade, intersetorialidade e integralidade. Tanto a segunda quanto a terceira seção terão como objetivo analisar a complexidade que a definição de capacidade estatal vem assumindo ao longo dos tempos, principalmente para temas ainda poucos explorados no meio acadêmico, na área de administração pública e das políticas públicas.

## **2.1 Capacidade Estatal: Definindo os instrumentos de análise.**

“A capacidade estatal da gestão das políticas de direitos humanos é ela mesma uma construção, cujo caminho a trilhar é ainda mais desafiante, já que enseja inexoravelmente a transversalidade e a intersetorialidade como princípios organizadores das ações, algo que não encontra lugar ante o predomínio do princípio departamental das estruturas do setor público; e em razão também, e talvez acima de tudo, de que o próprio Estado constitui-se, muitas vezes, como violador de direitos. “Delgado et.al(2016:14)

Utilizar-se do conceito de capacidade estatal no âmbito das políticas públicas, sobretudo em políticas sociais, implica trazer o estado para o centro da análise e reforçar a importância que o mesmo possui na construção de uma democracia mais sólida e, principalmente, mais inclusiva.

Bertranou (2013a: 17) esclarece que, no avançar dos últimos anos, os estados de maneira geral, aumentaram seu “cardápio” de serviços com o objetivo de garantir direitos e promover a igualdade em diversos âmbitos econômicos e sociais. Além desse cardápio, os

---

<sup>12</sup>Como exemplo temos: BRASIL. LEI Nº 8.080, DE 19 DE SETEMBRO DE 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências;LEI Nº 8.742, DE 7 DE DEZEMBRO DE 1993.Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências;

estados estão constantemente sendo pressionados a investir em áreas importantes e de interesse geral da população como educação e saúde. Estas atribuições suscitaram questões relativas ao funcionamento do estado sob o foco das capacidades estatais, das instituições e do *know-how* no que tange a predisposição dos atendimentos de tais demandas da sociedade.

O aumento das funções de provimento de bens e serviços públicos pelo estado e o aumento de suas responsabilidades perante a sociedade guarda forte relação com a definição de capacidade estatal para Bertranou. Para este autor, em outra obra de sua autoria, a definição de capacidades estatais está ancorada na “...*aptitud de los entes estatales para alcanzarlos fines que lehan sido asignados interna o externamente*” (BERTRANOU,2015:39). As aptidões citadas por Bertranou dizem respeito à existência de um conjunto de fatores denominados pelo autor como componentes da capacidade estatal e, dentre estes componentes, o autor cita as competências humanas, o sistema legal, a legitimidade, os recursos organizacionais e as ações interorganizacionais – principalmente no sentido de cooperação entre instituições e o cumprimento de normas e regras por parte dos cidadãos, criando forte estreitamento no relacionamento entre estado e sociedade.

Segundo o autor, as capacidades não estão diretamente ligadas aos fins produzidos, mas sim na existência de condições necessárias e satisfatórias para se atingir com êxito os resultados almejados. O aumento da influência do estado no desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos, as ações coletivas e o fortalecimento da democracia exigiu novas capacidades do estado, fato que, segundo Bertranou (2013b:s/n), reforçou a utilização do conceito de capacidade estatal como instrumento de análise para observações empíricas.

O autor cita as experiências políticas e sociais nos contextos recentes para demonstrar que, para além dos resultados e/ou conteúdos produzidos das políticas públicas, as condições de execução das políticas são relevantes sob o ponto de vista da natureza de determinada política, dos instrumentos e mecanismos de coordenação empregados e da integração de recursos.

Para Diniz (2001:21) a capacidade estatal é utilizada como sinônimo de governança, ou seja, o modo de “fazer do estado”. Consoante a autora, a governança denota a capacidade de ação do estado na construção e execução de objetivos de forma coletiva. A autora aumenta o conjunto de ferramentas operacionais, uma vez que os meios de interlocução e de administração de conflitos devem ser imprescindíveis ao processo de gestão da coisa pública.

Lynn, Jr.(2012: 49), na mesma linha de pensamento de Diniz, utiliza a governança como uma forma de conduzir as ações de indivíduos, instituições, nações ou associações multinacionais.

Frederickson (2007:285) chama atenção para o caráter geral das definições utilizadas, tais como àquelas citadas por Diniz e Lynn. O emprego do termo governança enseja maiores especificidades e, portanto, necessita de clareza ao ser empregado. Segundo o autor, o conceito é amplo e pode se referir a estrutura organizacional, aos processos administrativos, a tomada de decisões, aos sistemas de incentivos e regras, uma filosofia gerencial, ou combinação destes elementos.

Autores como Chirstensen et.al (2012), associam o tema da governança às ondas de reformas na gestão pública e, nesse aspecto, os autores colocam em evidência não só a participação do estado e suas ações, mas também a arquitetura organizacional e sua crescente complexidade relacionada às demandas da sociedade e também com os diferentes mecanismos de atuação, formas de coordenação e integração das atividades do setor público. Rothstein et.al (2008) simplifica governança como um conjunto de instituições e tradições nos quais a autoridade é exercida em determinado país. Nesse sentido, os autores ilustram de que modo o processo de autoridade é verificado:

1) the process by which governments are selected, monitored, and replaced, (2) the capacity of the government to effectively formulate and implement sound policies, and (3) the respect of citizens and the state for the institutions that govern economic and social interactions among them.” Kaufmann, Kraay, and Mastruzzi(2004:3) citados por Rothstein et.al(2008:168)

Para Gomide (2014:20), o conceito de capacidades estatais pode ser perigoso se não forem estabelecidos parâmetros de análise direcionados e ao mesmo tempo consistentes sob o ponto de vista do objeto a ser analisado. Este cuidado, na visão do autor, se faz pertinente devido à própria definição abrangente e a amplitude do que vem a ser capacidade estatal. O autor ressalta que as capacidades do estado vêm se alargando ao longo do tempo, fato que contribui com a própria (re) definição das características e delimitação do termo “capacidades”. Como síntese da amplitude de seu esboço acerca dos diferentes conceitos, Gomide (2014:22) menciona que as capacidades estariam relacionadas não só às burocracias públicas, mas também à existência e funcionamento de canais de conexão político-administrativo do estado à sociedade civil, fato que evidenciaria maior legitimidade e eficácia às atuações do estado.

Já o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento define “capacidades” como “*La habilidad de los individuos, instituciones y sociedades para desarrollar funciones, resolver problemas, definir y alcanzar objetivos de forma sostenible*” (PNUD.2010:2). A perspectiva trazida pela organização remete ao aperfeiçoamento dos instrumentos que o estado e suas instituições já detêm. Outra contribuição do PNUD incita na busca por novas capacidades com a intenção de contribuir com maior investimento político, decisório e organizacional às instituições, além de auxiliar de maneira significativa o desenvolvimento humano.

Nogueira (2013) cita Weiss no sentido de ilustrar algumas características que convergem e, dessa forma, traz uma definição mais substantiva sobre o que constitui as capacidades:

“..a)no son estáticas ya que “son producciones colectivas cuyo desarrollo requiere de tiempo, acumulación, competencia y conflictos, y cuyas utilidades, en principio, son multivalentes y dependientes del sistema de relaciones en que operan, lo cual no quiere decir que una capacidad determinada no pueda contribuir a la formación de un sistema muy distinto al que le dio origen” (Sassen, 2010: 2728) ; b) son resultados combinados de recursos, prácticas, conocimientos y relaciones; c) son susceptibles de debilitamiento o destrucción, por lo que las dimensiones históricas cuentan para explicar su conformación o deterioro, así como para identificar los procesos o secuencias a que responden; d) no son genéricas, sino específicas a campos de acción, problemáticas o actores; e) su evolución y mantenimiento no son sincrónicos ni lineales; y f) se manifiestan de manera diversa en distintos ámbitos, con lógicas, procesos de desarrollo y consecuencias diferenciadas sobre la institucionalidad (Weiss, 1999: 7).

Segundo Hevia (2015:111), sob uma perspectiva mais histórica, a utilização do conceito relativo à capacidade estatal ganhou notoriedade diante das últimas reformas realizadas pelos países latino americanos, mais precisamente nas abordagens relativas ao tamanho do aparato estatal, nas décadas de 80 e 90. Para este autor, a capacidade estatal coloca o estado como um ator político detentor de autonomia para executar seu projeto político e cumprir suas funções e atribuições gerais. Em suas argumentações, este envoltório político induz e produz uma espécie de fortalecimento de suas capacidades técnicas para executar as demandas que alcançaram as agendas governamentais.

Lattuada et. al (2011:32) apontam para a diferença entre capacidades estatais e capacidades de governo. Para os autores, as capacidades governamentais estariam embasadas nas ações de um determinado governo, ou seja, ações de caráter contextual e circunstancial,

baseadas na vontade do governante. Já as capacidades estatais estariam comprometidas com a institucionalidade do aparato estatal ao longo do tempo. A diferença, a princípio pode ser trivial, mas segundo os autores, eventualmente podem trazer certas confusões quando levamos em considerações as variáveis políticas, sociais e econômicas do contexto.

Para Delgado (2015:13) a influência do aumento das capacidades estatais pode ser facilmente percebida em determinadas áreas sob o enfoque do estado e da gestão pública. Dentre as áreas citadas, o autor faz referência à compreensão do poder estatal – no sentido weberiano de dominação ou capacidade de influenciar, “poder sobre” algo ou alguém -e sua articulação com a sociedade no sentido de alcançar determinada meta, “poder para” se atingir algo ou alguma coisa.

Delgado identifica que a inovação é um dos importantes fatores para a geração de novas capacidades, assim como os diferentes tipos de arranjos que estão sendo constituídos com a finalidade de melhorar a gestão das organizações públicas. Isto pode ser percebido, segundo o autor, em certas situações em que as instituições públicas podem ser tanto ou mais eficientes do que as instituições privadas quando se trata de gestão ou boas práticas. Em relação ao atendimento de demandas sociais, o autor cita algumas experiências que se mostraram mais eficiente, como a centralização com desconcentração das atividades e a presença da territorialidade como fator preponderante em políticas mais focalizadas.

Hevia (2015:113) citando outros autores como Grindle (1996), ilustra, pela lente teórica de capacidade estatal, os diferentes tipos de capacidades existentes, a saber: (a) capacidade institucional; (b) capacidade técnica; (c) capacidade administrativa e; (d) capacidade política. Estes vários ramos ou linhas racionalizadas da capacidade estatal vão se estabelecendo para prover maior poder de explicação às diferentes conexões criadas entre governo e sociedade, governo e governo, governo e mercado.

Alonso (2007:17) segue a mesma linha que os demais autores, todavia, atribui maior sentido a uma análise particularizada da capacidade estatal sobre os objetivos de suas políticas e suas iniciativas. O autor destaca o viés político que advêm do interior e do entorno das instituições, dos processos em que os atores estão envolvidos e as articulações que devem ser feitas para melhor obtenção dos resultados. Nesse sentido, o autor define a capacidade estatal a partir de duas dimensões: (1) as capacidades técnico-administrativas e; (2) a capacidade relacional. Estas duas dimensões são capazes de fornecer uma ferramenta analítica essencial ao estudo do próprio estado e as conexões existentes entre o estado e a sociedade.

Ao caracterizar as duas capacidades, Alonso esclarece que as capacidades técnico-administrativas constituem a base das relações interinstitucionais, na compatibilização entre a vertente administrativa e as decisões políticas e a coerência interna do aparato estatal. Já para as capacidades relacionais, o enfoque se dá no entorno das agências estatais e seus contextos socioeconômicos, as diferentes preferências dos atores e fontes/recursos de poder.

Bernazza et. al (2015:22), levando em consideração as definições de capacidades estatais, criam esforços para desenvolver sistemas de indicadores e instrumentos que permitam mensurar as capacidades estatais a partir de um conjunto de premissas baseado nas funções e atribuições inerentes as atividades do estado, a saber: (1) as especificidades das atividades estatais; (2) a necessidade de criar, para cada situação, um sistema de avaliação e fortalecimento de tais capacidades - dado que as capacidades estatais podem ser localizadas, dinâmicas e incomparáveis; (3) as capacidades estatais sob pontos fortes e fracos encontrados dentro e fora do estado e em suas próprias instituições; (4) tipo de acordo criado para promover o processo de participação social nas decisões do governo e, principalmente, na elaboração e implementação de políticas públicas.

Por fim, a última definição e a mais importante para este trabalho encontram-se naquela em que Repetto (2003:6) vislumbra a capacidade estatal como um conjunto de instrumentos e mecanismos que as agências do governo utilizam para garantir, através de políticas públicas, os maiores níveis de valor social considerando certas restrições contextuais e os problemas públicos fundamentais para serem resolvidos. O valor social mencionado varia em cada caso específico e deve subsidiar a resposta estatal aos problemas que devem ser atacados. O autor vai estabelecer duas capacidades importantes para a verificação de *como* e *se* o estado está alocando esforços necessários em uma determinada área de interesse da população: capacidade administrativa e capacidade política.

Como se pode observar existe conceitos e concepções sobre capacidades estatais que convergem no mesmo sentido, ocorrendo variações a depender do objeto analisado. Esse panorama geral encontrado nas colocações mais recentes de Gomide, Nogueira, Diniz, Hevia, Bertranou, Delgado, Alonso, Bernazza e outros demonstra o quão rico é a análise sobre as capacidades estatais sob o enfoque das políticas públicas. É neste último ponto que reside o cerne da discussão sobre as capacidades estatais, ou seja, a configuração do estado e suas políticas públicas, particularmente nas políticas étnico-raciais. Nesta relação entre capacidade

estatal e políticas públicas pode-se encontrar também o contexto, as instituições e os diferentes atores que participam do processo de concepção e construção de tais capacidades.

Na próxima subseção será abordado, com mais detalhes, as duas capacidades citadas por Repetto, a capacidade administrativa e a capacidade política, por se tratarem de objeto de análise desta pesquisa e, tendo em vista a temática de políticas étnico-raciais, estabelecer a base para outras particularidades encontradas em políticas públicas que possuem como paradigma o reconhecimento de direitos e de identidades de grupos historicamente excluídos.

#### **Quadro 4 - Síntese dos conceitos de capacidades estatais apresentados.**

Gomide (2014)	Denota uma relação entre as burocracias públicas e a existência ou não de canais de comunicação político-administrativo entre o estado e sociedade civil. Dois pontos chamam atenção nesta relação: a legitimidade e eficácia da atuação estatal
PNUD(2010)	Uma definição generalista que abarca um conjunto de atores, indivíduos, instituições e a sociedade civil com propósitos de resolver problemas sociais e alcançar metas e objetivos de forma sustentável. As capacidades, portanto, assumiria um viés político, influenciando o processo decisório.
Nogueira (2013) cita Weiss(1999)	A capacidade estatal como um conceito dinâmico e flexível. Um conceito que vai se reinventando e sendo aperfeiçoado com o tempo e com a circunstância. As capacidades são resultados combinados de recursos, práticas, conhecimentos e relações. Além disso, as capacidades podem se manifestar de maneiras diversas em distintos âmbitos com lógicas, processos, desenvolvimento e conseqüências diferenciadas.
Diniz (2001:21)	Capacidade estatal está associada diretamente ao conceito de governança. Em sua análise, o conceito remete a ação do estado na construção e execução de objetivos de forma coletiva. Ressalta a importância de elementos como a comunicação e a administração de conflitos como imprescindíveis a atuação governamental
Lynn(2012); Christensen et. Al (2012); Frederickson (2007); Rothstein et.al(2008).	Os autores, de alguma maneira, tratam a capacidade estatal como sinônimo de governança. Alguns ressaltam que a capacidade estatal está baseada nas formas em que o estado dirige e regula as condutas de indivíduos e organizações, além de citarem a coordenação, a integração de atividades do setor público e os instrumentos necessários para formular e implementar políticas públicas. Outros reforçam que a capacidade do estado é representada pelas estruturas das organizações, seus processos administrativos, sistemas de incentivos e regras, leis e outros parâmetros que dão origem ao desenho organizacional Viés gerencialista.
Hevia (2015)	O estado é um ator autônomo e que detém prerrogativas para executar seu projeto político e cumprir suas funções e atribuições gerais. A capacidade estatal assume um viés eminentemente político.

Bertranou (2015)	O autor cita que as capacidades estatais devem ter como componentes o sistema legal, as competências humanas, os recursos organizacionais e as ações interorganizacionais. O foco das capacidades estatais, para o autor, estaria nas condições necessárias para a execução da tarefa e não nos fins perseguidos. A terminologia alcança um viés mais cooperativo entre as instituições.
Alonso (2007)	Define capacidade estatal a partir de duas dimensões: (1) técnico-administrativas que se refere a questões administrativas e decisórias somadas a coerência interna do aparato estatal, e; (2) capacidade relacional e interações entre agências. A importância do viés político que advém do interior e do entorno institucional e organizacional, dos processos em que os atores estão envolvidos e nas articulações que devem ser feitas para melhor obtenção dos resultados
Repetto (2003)	Define capacidade estatal considerando as políticas públicas, ou seja, sua preocupação abrange não só aspectos estruturais/organizacionais, mas também os interesses políticos e o “valor social” como construção a ser observada. A dimensão administrativa e a dimensão política formam a capacidade estatal

Fonte:Elaboração própria a partir dos autores citados.

### 2.1.1 CAPACIDADE ADMINISTRATIVA.

Por capacidade administrativa, Repetto (2003:10-11) esclarece que tal componente diz respeito ao aparato estatal envolvido na consecução de determinada política ou tarefa a ser realizada pelo estado. Esse aparato é constituído por fatores organizacionais e procedimentais. O autor cita o Banco Mundial para ilustrar quatro eixos norteadores que conduzem a uma melhoria nas condições do setor público, a saber: (1) o desenvolvimento da capacidade para formular e coordenar políticas públicas; (2) os mecanismos efetivos para o desenvolvimento de melhores serviços e, conseqüentemente, maior quantidade e melhor qualidade das informações produzidas e repassadas entre as instituições; (3) a maior transparência e controle; (4) os incentivos para o quadro de pessoal e orientação para o trabalho em equipe.

Também Gomide (2014:23) visualiza neste tipo de capacidade uma espécie de condição necessária para que o estado entre em ação. Em sua percepção, a capacidade administrativa seria caracterizada por conter instrumentos básicos e que garantiria, em certa medida, a execução de políticas públicas. O autor elenca como variáveis para a conformação da capacidade a existência de um corpo administrativo técnico-burocrático, recursos e instrumentos organizacionais.

Aspectos relacionados à organização interna, o plano de trabalho, as funções de cada burocrata previsto na execução do projeto, a disponibilidade de recursos físicos e financeiros, a inclusão de algum incentivo ou tipos de sanções, e as características da força de trabalho ou *staff* organizacional comprometido com a área de interesse também são elementos que os vários autores<sup>13</sup> elencam como pertinentes a capacidade administrativa.

No entendimento de Cingolani (2013:28-29), a noção de capacidades administrativas está baseada na concepção Weberiana que remete a um corpo burocrático profissional e insulado que resiste aos mandatos dos governos. Este insulamento é considerado essencial para implementação de políticas de maneira impessoal. Segundo o entendimento da autora, os recursos financeiros e de pessoal qualificado fazem parte deste tipo de capacidade.

---

<sup>13</sup>Ver Repetto(2003:11); PNUD(2010:37);Alonso(2007:30);Bernazza(2015:33-34).

### 2.1.2 CAPACIDADE POLÍTICA.

Como dito acima, a análise das capacidades estatais e suas dimensões administrativas e políticas seguem as definições de Repetto, mas outros autores também convergem suas ideias no mesmo sentido de Repetto. Uma dessas ideias pode ser encontrada em Diniz (2001). Para a autora não basta concentrar esforços na capacidade técnica ou administrativa, mas sim ter a aquiescência da sociedade para que o estado possa executar os ordenamentos e as prescrições tanto administrativas quanto jurídicas que são de sua alçada. Esse estreitamento de laços entre estado e sociedade mediada por instituições representativas estaria imbricadas em outros elementos que a capacidade administrativa não consegue por si só abarcar: o alargamento de mecanismos de controle social, transparência e a publicização dos atos governamentais.

Para Gomide et. al (2014:20), é nas capacidades políticas que o estado expande seus canais de comunicação, negociação e mediação de conflitos. Os autores ressaltam que um dos objetivos do estado com esta capacidade consiste em evitar a captura dos atores públicos pelos interesses específicos no processo decisório. Em um trabalho recente, Gomide (2016:23) cita também que a capacidade política está atrelada ao poder de agenda e a influência para colocar as prioridades em prática e, para que isto seja possível, os atores político-institucionais devem se articular e fixar objetivos com perspectiva de longo prazo, evitando mudanças de rotas ou alterações de preferências no curto e médio prazo.

Outra autora importante para esta análise, Huerta (2008: 129), afirma que, nas capacidades políticas, o que está em jogo são diferentes atores com suas diferentes preferências e valores que balizam os comportamentos, além das normas e dos costumes que podem influenciar diretamente a ação dos indivíduos dentro e fora das instituições e do estado de modo geral. A autora cita alguns componentes da capacidade política como: (a) a participação política e o grau de participação, ou seja, o quanto a participação está atrelada ao modo de “como fazer” determinada política pública; (b) a predisposição dos atores em negociar com outros atores que estão dentro do jogo político e com a própria sociedade participante, e; (c) a presença de lutas pelo poder.

Para Repetto (2003:12) é na capacidade política que se encontra o complemento necessário da capacidade administrativa, pois a partir daquela capacidade é que o estado pode captar as demandas sociais, pensar novas formas de intervenção e, posteriormente criar as

capacidades administrativas “ideais” para o plano da ação. Essa sensibilização do estado criado pela capacidade política permite que os agentes governamentais possam tomar decisões convergentes aos interesses da população. Nesse ponto, Alonso (2007:34) reafirma a relevância da capacidade política dentro do aparelho do estado. Para este autor tal capacidade “fornece” um mapa político que permite a identificação de quem são os atores participantes da arena pública e quais reivindicações estão sendo feitas.

Maciel(2013:54) cita Repetto(2003) e Grindle(1996) para resumir em três as características estruturadoras da capacidade política: “a) *La respuesta adecuada a las demandas sociales*, b) *La representación de los intereses sociales* y c) *La participación social em las decisiones..... la mediación en los conflictos*”. A primeira característica diz respeito às políticas públicas elaboradas e executadas pelo estado, porém observando se as ações estão “adequadas” ao tipo de público envolvido, ou seja, os autores chamam a atenção para o emprego de políticas universalizantes e/ou políticas mais focalizadas. A segunda característica está fortemente relacionada às contribuições dos teóricos do reconhecimento, isto é, a capacidade política deve incluir os interesses de todos, considerando as diferenças sociais, culturais e políticas. Por fim, a última característica está relacionada à efetiva participação da sociedade nas decisões, fato que aproxima o cidadão do estado e, conseqüentemente, contribui na produção de políticas mais “adequadas”.

Sobre este último ponto, a participação social nas decisões, segundo Faria (2000:53), ao analisar os pressupostos da democracia deliberativa e as contribuições de Habermas, Cohen e Bohman em relação à legitimidade de governos democráticos cita que as decisões acerca das políticas públicas, para serem consideradas legítimas, devem ter como alicerce a vontade coletiva organizada por meio da participação política da população. Baseado em Habermas e nos conceitos de “caixa de ressonância” e espaço público, a autora sinaliza que os problemas que afetam a sociedade devem ser identificados, discutidos e tematizados.

Para tornar viável esta análise abstrata das capacidades administrativas e políticas propostas por Repetto e outros autores, na próxima seção serão abordados os atributos ou parâmetros indicativos de análise, para permitir, em capítulo posterior, identificar como estas capacidades são executadas em políticas étnico-raciais pelo estado brasileiro, bem como suas especificidades e estratégias de implementação. Antes, porém, segue um quadro resumo com as dimensões ou elementos de cada capacidade citada acima.

**Quadro 5 - Elementos constitutivos da capacidade estatal**

Capacidade Est.	Autores.	Elementos formativos da capacidade.
Capacidade Administrativa	Repetto (2003)	Envolve fatores organizacionais e procedimentais. Cita algumas referências como: (1) capacidade de formulação e coordenação de políticas públicas; (2) Comunicação; (3) Transparência e Controle; (4) incentivos para quadro de pessoal e trabalho em equipe.
	Gomide (2014); Cingolani (2013).	Corpo administrativo técnico-burocrático, recursos e instrumentos necessários para implementação de políticas públicas.
	PNUD(2010); Alonso(2007); Bernazza(2015).	Organização interna, plano de trabalho, as competências de cada burocrata e de cada organização, a disponibilidade de recursos físicos e financeiros, a inclusão de algum incentivo ou tipos de sanções, e as características da força de trabalho ou <i>staff</i> organizacional
Capacidade Política	Diniz(2001)	Mecanismos de controle social, transparência e publicização dos atos governamentais.
	Gomide(2014)	Enfoque nas competências de planejamento estratégico e fixação de objetivos de longo prazo.
	Huerta(2008)	a) a participação política e o grau de participação, ou seja, o quanto a participação está atrelada ao modo de “como fazer” determinada política pública; (b) a predisposição dos atores em negociar com outros atores que estão dentro do jogo político e com a própria sociedade participante, e;(c) a presença de lutas pelo poder.
	Maciel(2013:54) cita Repetto (2003)e Grindle (1996)	Capacidade do estado de responder adequadamente as demandas sociais; representação dos interesses requeridos; participação da sociedade nas decisões.

Fonte: Elaboração própria a partir dos autores citados.

### **2.1.3 COMO E PARA QUÊ: atributos ou parâmetros de análise das capacidades administrativas e políticas.**

Ao longo da construção teórica sobre as capacidades estatais, Repetto(2003) tenta, através de uma pergunta específica, dar concretude as suas ideias a partir de um guia operativo amparado em duas perguntas chaves: *como* e *para quê*: “...cómo y el para qué se ejerce esa capacidad estatal”(REPETTO,2003:7). No que diz respeito ao “como”, o autor faz menção a maneira ou forma que as capacidades são observadas. Já o “para que”, o autor quer ressaltar a finalidade dos esforços e o cumprimento de objetivos propostos, principalmente no âmbito das políticas sociais. Estas duas formas de pensar as capacidades estatais estão, segundo o Repetto (2003:15), caracterizadas em atributos que podem ser analisadas sob o enfoque das capacidades administrativas e pelas capacidades políticas, a depender de *como* se expressa as capacidades e o *para quê* estas capacidades estatais estão sendo mobilizadas. Os atributos ou parâmetros citados pelo autor, importantes para o capítulo de análise das capacidades estatais em políticas étnico-raciais no Brasil, resumidamente, podem ser denominadas e definidas da seguinte forma:

1) Sobre a premissa de “*como*” se expressa as capacidades estatais temos:

- a) Coordenação: Como os diferentes atores estabelecem suas interações e a sinergia necessária para cumprir os objetivos previstos.
- b) Flexibilidade: alternativas possíveis de serem implementadas dado outros cenários ou circunstâncias adversas, ou seja, não planejadas.
- c) Inovação: Associado ao aprendizado e as diferentes estratégias de se colocar em prática determinada política pública.
- d) Qualidade: Diz respeito ao atendimento e o alcance dos objetivos de maneira satisfatória.
- e) Sustentabilidade: está relacionado à *institucionalidade* das políticas, ou seja, a consolidação de intervenções de forma estruturada e que não sejam sensíveis às mudanças conjunturais ou contextuais.
- f) Avaliação: É considerado o “termômetro” ou “medida” das políticas públicas, pois visa explicar se as decisões e ações do poder público realmente atingiram os objetivos planejados ou propostos.

2) Sobre a premissa de “*para que*” as capacidades estatais são expressas pelos seguintes atributos:

- a) Legitimidade: Pode ser visualizada em consensos ou preferências entre os atores envolvidos e na participação da sociedade nos espaços públicos e/ou institucionais, via canais de participação.
- b) Equidade: É tomada como a efetividade das políticas públicas. Possui como principal finalidade a igualdade de oportunidades. Esta equidade está revestida de maior reconhecimento de direitos e a busca pela equidade como valor social

3) Outros atributos são elencados por Repetto(2003:16) e podem ser encontrados tanto na dimensão do *como* quanto na dimensão do *para quê*.

- a) Eficiência: Está atrelada ao modo de utilização dos recursos, ou seja, a atenção volta-se para os custos e não para a finalidade da política em si.
- b) Eficácia: Refere-se ao atendimento dos objetivos de forma exitosa, sem se importar com os custos e com o impacto após a implementação.
- c) Accountability: mais que uma prestação de contas pelo governo e suas instituições, representa um valor ético-moral com o interesse público.

Em resumo, o Repetto concebe capacidade estatal através de dois componentes fundamentais: a capacidade administrativa e a capacidade política. Para observá-las nas políticas públicas de maneira “prática”, o autor elenca alguns atributos ou parâmetros norteadores e, dessa forma, analisa *como* e *para quê* tais políticas são formuladas, elaboradas e implementadas.

A importância dos atributos/parâmetros de análise proposta por Repetto nesta investigação consiste na visualização das capacidades administrativas e políticas de uma maneira mais empírica, ou seja, após a realização da teoria geral sobre as capacidades estatais, os elementos anunciados por Repetto ajudariam a perceber como o estado vem estruturando sua forma de atuação no âmbito das políticas públicas étnico-raciais. Esta análise é importante não só para a construção operacional das capacidades estatais, mas também por demonstrar o papel das instituições na elaboração de suas próprias capacidades.

Na próxima seção será abordado o papel das instituições na construção e consolidação das capacidades estatais. A inserção de uma seção para debater o peso das

instituições nas capacidades do estado reflete um pouco a preocupação que torna o próprio Estado um ator chave no processo de transformação social desejada. A instituição, dentro de um arranjo institucional, possibilita entender como as capacidades estatais podem contribuir para a materialização, através de políticas públicas, de ideias, da resolubilidade de problemas sociais e a institucionalização de determinadas demandas sociais.

A criação de atores político-institucionais, dotado de capacidades políticas e capacidades administrativas, reforça do ponto de vista simbólico e prático, as intenções do estado em corrigir as distorções e as desigualdades baseadas no critério de cor e no reconhecimento das diversidades que o país possui no âmbito das questões étnico-raciais. Em suma, as instituições são como um reflexo dos anseios da população e, no âmbito das capacidades políticas e administradas devem reforçar o compromisso de estabelecer uma democracia mais inclusiva e participativa.

## **2.2 - CAPACIDADES ESTATAIS E INSTITUIÇÕES: A importância da instituição e de seus arranjos para a construção das capacidades estatais.**

“[...]el papel de las instituciones respecto a la capacidad estatal resulta al menos bifronte: por un lado, en marca el accionar de los actores que pugnan por dar le cierto carácter y dirección a las decisiones y acciones de quienes ejercen el manejo del Estado; por el otro, cristaliza (según áreas, sectores o jurisdicciones) formas múltiples de los dos componentes fundamentales de la capacidad estatal: la capacidad administrativa y la capacidad política.”Repetto(2003)

Como visto acima, as capacidades estatais denotam um conjunto de recursos que o estado detém para agir, intervir, regular e intermediar o desenvolvimento do próprio estado e da sociedade em geral. Este aspecto é indicado no sentido de compreender a relevância de outra perspectiva das capacidades estatais, o papel das instituições e suas funções na consolidação de rotinas, formas de atuação, estabelecimento de regras e normas e o fortalecimento de práticas ao longo da trajetória de cada política.

Segundo Echebarría (2001), a utilização da palavra instituição remete a duas concepções: uma atrelada à organização formal e toda sua estrutura criada para o atendimento de certa finalidade e a outra direcionada para uma aceção mais sociológica que assume um caráter mais amplo e abstrato acerca de comportamentos sociais sistematizados. Nas duas

concepções, segundo a autora, elementos como normas e regras formais e informais, aspectos culturais, valores morais e princípios norteariam as ações de atores políticos e grupos sociais.

Lattuada et. al (2011:34) apontam que as intervenções ou atuações estatais não são introduzidas no vazio, mas sim concebidas a partir de capacidades existentes, ainda que tais capacidades sejam identificadas como de “baixa capacidade”. Para os autores, o que confere ao estado uma condição de estado forte e, dessa forma, dotado de maiores capacidades, é a presença de três aspectos: (1) está relacionado ao alcance ou a amplitude de suas instituições em termos de atuações e ações; (2) a eficácia das organizações em executar aquilo que se propõe a fazer; (3) e a legitimidade de suas ações.

A coerência interna dos arranjos institucionais, bem como influência nos padrões de comportamento dos atores em diferentes contextos socioeconômicos, permite a consolidação de atuações sinérgicas de longo prazo, tanto de atores quanto de organizações. A inclusão da concepção institucional é necessária para demonstrar que o estado opera através das instituições não apenas executando aquilo que os governantes demandam e decidem, mas também como estas mesmas instituições moldam comportamentos e, de uma forma ou de outra, criam novas escolhas e moldam certas preferências.

Para Acuña et. al (2013:27) as instituições induzem comportamentos e, suas regras e normas apresentam alta correlação com aquilo que se pretende alcançar, ou seja, a existência de instituições “fortes” denota estabilidade das estruturas e, conseqüentemente, confere maior grau de sucesso aos objetivos. O que define se tal instituição é forte ou não é a presença de preferências, valores e objetivos acomodados de forma relativamente equilibrada, fato que possibilitará a continuidade ou não dos fins perseguidos.

Um ponto relevante e que Acuña et. al (2013) chamam a atenção está relacionado à criação de instituições fracas. Pode parecer estranha a ideia de se criar e manter uma instituição fraca, mas para os autores, a presença deste tipo de instituição possui a função de mascarar um cenário ou uma determinada realidade, ou seja, são criadas apenas para dar algum tipo de resposta, não importando se ela atende ou não sua missão institucional. Segundo os autores “Estas instituciones pueden responder a una lógica política en la que la debilidad institucional no constituye un problema sino una solución. Pueden (...) responder a una lógica en la que esa debilidad o incumplimiento enmascara la tremenda fortaleza de las reglas informales, ancestrales, no escritas, que son conocidas y cumplidas por todos.” (ACUÑA et. al:2013:27).

Alonso (2015:21) chama a atenção para as instituições como códigos de resolução de complexidade. O autor pondera que as instituições formais não surgem espontaneamente ou com a finalidade de alcançar maior eficiência social, mas sim para realizar os interesses daqueles que possuem poder suficiente para estabelecer um marco institucional e inserir novas regras do jogo. O autor cita uma espécie de racionalidade nas mudanças produzidas a partir do ambiente institucional criado.

Na concepção de Repetto (2003:08), as instituições assumem um papel mais central e específico na análise das capacidades estatais, principalmente no âmbito das políticas públicas, fato que interessa mais a esta pesquisa. As instituições possibilitam, na visão do autor, maior orientação acerca de quem está efetivamente participando das atividades estatais e, em muitos dos casos, quais recursos políticos estão em jogo.

Sobre esses pontos elencados por Repetto, Gomide et. al (2014:19) sinalizam que, para cada tipo de política elaborada e implementada pelo estado, elementos importantes vão sendo incorporados ao conceito de capacidade estatal, a saber: arranjos organizacionais; os mecanismos de coordenação; espaços de negociação e tomadas de decisão; a transparência, prestação de contas e controle.

Na mesma linha que Repetto e Gomide, Saravia (2006:37) cita que as instituições possuem um papel decisivo tanto nas escolhas das ações, quanto na própria implementação das políticas públicas. O autor menciona que as estruturas de cada instituição, seus quadros de funcionários e a cultura organizacional são variáveis que impactam diretamente nas configurações das políticas. A análise de Saravia torna-se pertinente frente à teoria das capacidades estatais na medida em que os elementos desenvolvidos pelo autor guardam relação direta com as capacidades políticas e as capacidades administrativas de Repetto e outros autores citados na seção anterior. Estas colocações são resumidas da seguinte forma:

“[...] como praticamente todas as políticas públicas são executadas por grandes organizações públicas, somente entendendo como as organizações funcionam é que podemos entender como as políticas são modeladas no processo de implementação”Elmore(1978:187) citado por Saravia(2006:37)

A partir destes elementos que caracteriza o ambiente institucional, cabe mencionar a forte presença, nos últimos tempos no Brasil e no mundo, da participação da população em instâncias criadas e articuladas pelo próprio estado para dar voz àqueles que, de alguma

maneira, buscam participar do processo de formulação e implementação de políticas públicas. Essa inserção da sociedade nos processos do estado, segundo Rey (2011:31), foi uma consequência da substituição da ideia do estado como o principal e exclusivo articulador de políticas que visam o bem estar social. A partir desta constatação, o autor cita a necessidade de estabelecer ligações mais próximas e de reconhecimento dos sujeitos que reivindicam demandas, pois, na maioria dos casos, são aqueles os atores mais importantes no processo de construção de uma agenda pública que reflete as reais situações sociais.

Estas instituições criadas com o intuito de promover maior visibilidade e vocalização de demandas da sociedade em geral acabam por promover maior *institucionalidade* das políticas e a induzir à criação de uma dimensão relacional entre estado e sociedade. Esta dimensão compreende tanto as capacidades do estado em induzir comportamentos, através de suas instituições, como também possibilita a utilização de outras instituições – atribuindo a elas novas estruturas ou funcionalidades-, para dar conta das demandas que vão encontrando espaço na agenda pública.

Para o caso específico das políticas públicas de igualdade étnico-racial, interessa ressaltar alguns aspectos fundamentais para a análise da capacidade estatal, que se refere, no âmbito das instituições, a presença da transversalidade, da intersetorialidade nos arranjos institucionais e à necessidade de uma abordagem integral, a depender do tipo de estratégia adotada. Discutir capacidade estatal no âmbito das políticas públicas e explorar os temas da intersetorialidade, integralidade e transversalidade como requisitos para a política de igualdade racial constitui os pontos abordados na próxima seção.

### **2.3 CAPACIDADE ESTATAL E POLÍTICAS PÚBLICAS: Mecanismos importantes para a compreensão das capacidades estatais no âmbito das políticas étnico-raciais.**

A relação entre as capacidades estatais e as políticas públicas é muito próxima e, nesse sentido, cabe realizar algumas pontuações sobre o que vem a ser políticas públicas, sua relação com as capacidades do estado, sua utilização como instrumento de transformação social e, principalmente, como as políticas públicas induzem a criação de novas capacidades estatais. Como foi elucidado ao longo das seções anteriores, as capacidades estatais não possuem um conjunto de variáveis estáticas a um determinado período de tempo, pelo

contrário, a seleção de variáveis e o modo operativo de sua terminologia precisa dar conta do contexto e do objeto a ser analisado. Isso reforça a atuação central do estado no desempenho das políticas públicas em geral, e nas políticas sociais em específico (REPETTO, 2013).

Para Souza (2006:26) as políticas públicas possuem características que ora podem ser analisadas pelas ações ou tomada de decisões, ora pelos rumos ou mudanças que tais ações ou decisões provocam em determinado território ou grupo demandante de determinada política, a efetividade das políticas. Ao longo de seu texto, a autora vai traçando algumas pontuações sobre esta área de conhecimento e infere que a expressão “políticas públicas” denota um campo de atividade governamental, uma situação socialmente desejada, um conjunto de ações específicas, normas e padrões que visa à regulamentação de determinada área, além de objetivos e programas gerais que produzem alguma transformação nos diferentes campos da sociedade.

Segundo Bertranou (2013b:s/n) existe certa vantagem ao utilizar as capacidades estatais e suas implicações no âmbito das políticas públicas, devido à fácil demonstração da intervenção estatal - caracterizadas pela forma direta e dinâmica das relações que estes dois conceitos estabelecem entre si. Esta dinamicidade ilustra os fatores estruturais e conjunturais que influenciam o modo como o estado percebe e se organiza para a tomada de decisões. A importância do campo das políticas públicas como objeto da capacidade estatal amplia o espaço de análise do ambiente burocrático do estado, ou seja, as capacidades administrativas em conjunto com as capacidades políticas extrapolam o plano interno das instituições e cria uma espécie de vínculo entre o estado e outros atores internos e externos ao estado.

Para Bertranou (2015:40) as opções de políticas – de bens, serviços ou regulação -, podem ser consideradas uma medida da capacidade estatal em pelo menos dois sentidos: (1) encontra-se na interrelação entre o público - privado, nas tecnologias de gestão e nas dotações de recursos que explicam a capacidade de fazer do estado, e; (2) as opções pela política demonstram a (in) capacidade do estado em programar alguns tipos de políticas públicas. Este fato está atrelado à maneira como o estado e a sociedade se relaciona e também às características da própria organização pública, algo que já foi discutido nas seções anteriores.

Algumas das capacidades estatais inerentes ao campo da ação podem ser estabelecidas tal como propõe Frey (2000) <sup>14</sup> em relação à análise dos conceitos de políticas

---

<sup>14</sup> O autor esclarece o ciclo de políticas públicas em fases ou estágios como;(a) percepção e definição de problemas que dão origem a formação da agenda; (b) elaboração de programas e decisões como forma de

públicas, a saber: a capacidade do estado de envolver os atores; a habilidade de diagnosticar a situação-problema e traçar metas; a capacidade de formulação e de estratégias de execução da política; a capacidade de implementação, e; a capacidade para avaliar tais políticas<sup>15</sup>.

Esse tratamento entre as capacidades estatais e o campo das políticas públicas, apesar de estar seguindo determinada lógica – tal qual ilustrada no parágrafo acima -, a princípio carece de maiores fundamentações e embasamento teórico conforme Nogueira (2013) nos alerta. Para o autor, a falta de trabalhos mais bem estruturados nesta área, o fraco diagnóstico elaborado pelos entes governamentais, a falta de alternativas e o reduzido diálogo com os centros de pesquisas e de estudos explicam o fracasso em alguns aspectos da elaboração de políticas públicas. Uma destas falhas consiste na dificuldade de converter os valores e os objetivos políticos em impacto significativo e de cunho transformador da sociedade. Isso traz como consequência problemas relacionados à efetividade da política pública, a falta de equidade na distribuição e prestação de serviços, a insuficiência na amplitude da cobertura dos serviços e causa conflitos que comprometem a integração social.

Sob o enfoque das capacidades estatais, o desenvolvimento e a implementação de políticas públicas estão atrelados, mais precisamente, as formas ou modos de se pensar e executar as políticas e, especificamente no caso das políticas de igualdade étnico-racial, a três estratégias fundamentais para lidar com problemas ou questões multidimensionais, quais sejam: a intersetorialidade, a transversalidade e a integralidade.

A princípio, a escolha pelo uso daquelas terminologias pode parecer um tanto quanto indiscriminada, já que se forem utilizados de forma individualizada por si só forneceriam elementos analíticos consistentes e robustos para analisar determinadas políticas públicas. Todavia, as características das políticas étnico-raciais sob a perspectiva da capacidade estatal demandam uma interlocução com as três ferramentas teóricas e, por isso, devem ser ressaltadas.

Nas próximas subseções será realizada uma análise mais detalhada desses termos (intersetorialidade, integralidade e transversalidade) que traduzem questões intrínsecas às políticas étnico-raciais e promovem uma forma distinta de pensar capacidades estatais –

---

identificação de alternativas e (c) posteriormente objeto de formulação de políticas;(d) implementação e a de avaliação e eventual correção da ação(FREY, 2000).

<sup>15</sup>Gustá(2007:93)propõe a criação de medidas quantitativas a partir da capacidade para formular políticas, capacidade de implementação e a eficiência operacional.

aproveitando o *gap* conceitual ainda existente nas definições de capacidades estatais e o caráter mutável que esta terminologia possui nas várias literaturas (GOMIDE, 2014:20).

### **2.3.1 Intersetorialidade, transversalidade e integralidade: expandindo as capacidades do estado.**

“A sociedade brasileira, dialogando há 120 anos com os ideais republicanos e democráticos, ainda enfrenta o desafio da integração social e racial. Efetivamente, a organização hierárquica e autoritária da sociedade é colocada em cheque nos momentos de reconstrução da democracia, pressionando pela apresentação de uma resposta não apenas à questão da pobreza, mas à questão da desigualdade racial”  
Jaccoud(2008:60)

Trazer as abordagens de intersetorialidade, transversalidade e integralidade para entender políticas étnico-raciais e, principalmente para discutir capacidades estatais, se faz pertinente justamente porque estes elementos demonstram ser essenciais para estes tipos de políticas públicas: políticas que envolvem o reconhecimento de direitos e reconhecimento de identidades. Em relação à intersetorialidade e a transversalidade, Menicucci (2006) argumenta que estes elementos servem tanto como um “conceito” quanto “instrumento organizativo”. Para esta pesquisa, o mesmo pode ser entendido sobre a integralidade, levando em consideração todos os aspectos e características que envolvem sua abordagem nos temas atuais.

Uma análise direcionada para estes três mecanismos (intersetorialidade, transversalidade e integralidade) contribui para o entendimento das políticas públicas de promoção da igualdade étnico-racial, uma vez que estes conceitos ou instrumentos organizativos não só estão inseridos na concepção geral ou desenho das políticas étnico-raciais, mas também na indução de criação de capacidades estatais para operar e realizar a formulação e implementação de políticas.

Bronzo (2007:7) esclarece que a intersetorialidade, quando é colocada no debate público, traz consigo outros termos como a integralidade e transversalidade nas políticas, fato que dificulta a delimitação conceitual. Embora a autora tenha como objeto a discussão sobre pobreza, seu texto fornece elementos substantivos para esta investigação no que tange aos três conceitos. Segundo a autora, o aumento das atribuições dos governos locais e, conseqüentemente, a tentativa de aproximação estado-sociedade, fornece uma contribuição

para compreensão do conceito de intersectorialidade. Esta seria uma das formas de se entender intersectorialidade, considerando estado e sociedade civil como setores sociais. Nessa perspectiva a intersectorialidade é entendida como “à conexão necessária entre os diversos atores e distintos setores (governamental, privado, social, ou “terceiro setor”) para a conformação de um governo adequado para dar conta da complexidade do ambiente da gestão social” (BRONZO, 2007:12).

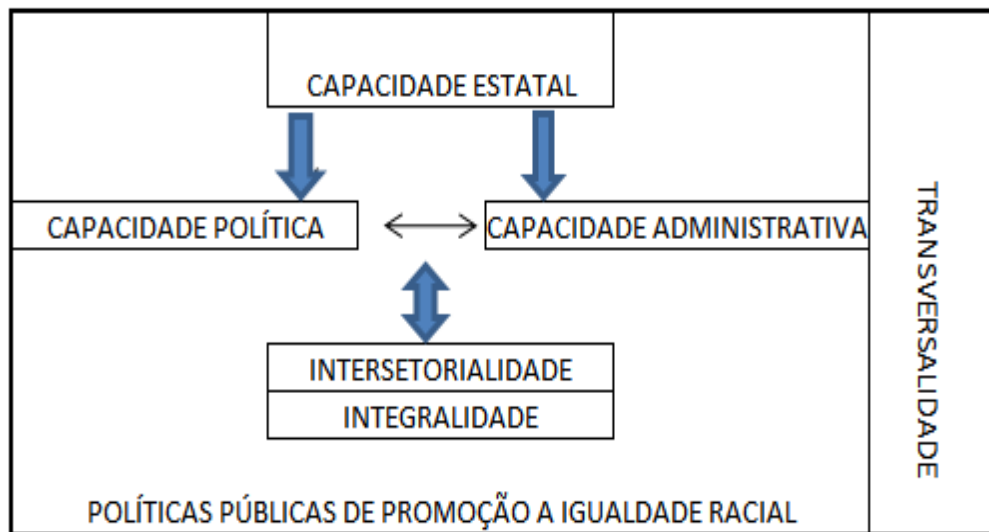
Outra maneira de conceber a intersectorialidade está no reconhecimento como setores os próprios organismos e instituições de um mesmo nível de governo. Heilborn et. al (2010: 37) esclarecem que a intersectorialidade nas políticas públicas envolve ações integradas entre diferentes órgãos. Para que isto seja possível, espaços de troca de informações e estabelecimento de relações entre os setores da sociedade são criados através de mecanismos como a coordenação e, por meio dela, possibilitaria a congregação de todas as contribuições dos atores envolvidos, permitindo, portanto, a utilização de conhecimentos e experiências já adquiridas.

Interessante perceber que outro conceito importante, o de integralidade nas políticas públicas, guarda íntima relação com o conceito de intersectorialidade como identificamos na definição de Heilborn e outras. Por integralidade, Nogueira (2007) entende como a instalação de serviços focalizados nas necessidades dos indivíduos, famílias ou comunidades. Segundo o autor “..Esta noción es el resultado de un proceso de maduración de las conceptualizaciones sobre la naturaleza, alcance y significación moral de las relaciones sociales y de la distribución de derechos, recursos y oportunidades entre miembros de una sociedad.”(NOGUEIRA:2007:10).A estreita relação entre os dois conceitos, intersectorialidade e integralidade, é denominada por Licha e Molina(2006:5) citando Farland(2004) como “*governabilidade integral*” ou “*la gerencia de los servicios gubernamentales a través de la integración intra-gubernamental así como de la colaboración com otros sectores externos al gobierno*” (Licha e Molina, 2006:5).

Por fim, a transversalidade implica na percepção de determinada demanda em diversas políticas públicas. As autoras Heilborn et. al (2010:41) exemplificam que, para a inclusão de políticas de promoção dos negros, a transversalidade em raça deve ter um sentido para os gestores não só de inserção de tal perspectiva aos seus órgãos de atuação, mas também deve integrar as instituições do estado e a sociedade civil na singularidade representativa das demandas daquela parcela da população.

Feito esta breve apresentação dos conceitos e a visão holística destes instrumentos estratégicos, nas próximas subseções serão trazidas, como a intersectorialidade, a transversalidade e a integralidade constituem o tripé das capacidades estatais utilizadas no âmbito das políticas públicas de promoção da igualdade racial, sempre levando em consideração as definições dos autores trabalhados nas seções anteriores e as características das definições já trabalhadas de capacidades administrativas e capacidades políticas.

**Figura 1 - Capacidades estatais e políticas públicas**



Fonte: Elaboração própria.

### 2.3.1.1 – Intersetorialidade.

Trabalhar com a intersectorialidade, segundo Cunill-Grau (2006:35) requer certos cuidados em relação ao sentido em que o termo é utilizado. Em sua análise sobre a amplitude conceitual e o uso desta terminologia, a autora cita aquela que talvez melhor se encaixe a perspectiva das políticas de promoção da igualdade étnico-racial, a intersectorialidade como relação entre setores governamentais distintos. Nesta perspectiva, o termo denota algo mais amplo do que as relações entre instituições e órgãos do governo e se concentra na solução do problema a ser enfrentado, considerando que este problema seja multicausal e, dessa forma, abordado de forma mais integral.

O conceito apropriado de Cunill-Grau torna-se importante para esta pesquisa não apenas como modelo de gestão de políticas públicas, mas como um instrumento essencial

para disseminar ideias e ações que podem promover uma transformação relevante no âmbito das relações institucionais, tal como o combate ao racismo institucional. Este tipo de racismo, segundo publicação do IPEA (2007), pode ser caracterizado como uma modalidade do racismo que opera através de mecanismos discriminatórios, também denominados como racismo estrutural ou sistêmico. Segundo a publicação, o racismo institucional atua da seguinte forma:

“...O racismo institucional atua no nível das instituições sociais, dizendo respeito às formas como estas funcionam, seguindo as forças sociais reconhecidas como legítimas pela sociedade e, assim, contribuindo para a naturalização e reprodução da hierarquia racial. Não se expressa por atos manifestos, explícitos ou declarados de discriminação, orientados por motivos raciais, mas, ao contrário, atua de forma difusa no funcionamento cotidiano de instituições e organizações, que operam de forma diferenciada na distribuição de serviços, benefícios e oportunidades aos diferentes grupos raciais.” IPEA(2007:216).

O racismo institucional, portanto, instaura-se no ambiente organizacional e, conseqüentemente, nas ideias e estratégias elaboradas pelos gestores no que tange a formulação e implementação efetiva de políticas públicas. Essa forma de perpetuação do racismo permite não só compreender a (re) produção das desigualdades étnico-raciais, mas como, ao longo do tempo e mesmo com as ações do estado para diminuir tais desigualdades, as instituições acabam por resgatar - de maneira invisível e através de práticas que estariam arraigadas na própria rotina organizacional-, àquelas mesmas desigualdades e recolocando-as novamente nas dimensões políticas e sociais, representando um círculo vicioso e permanente. Em suma, o racismo institucional:

“...pode ser definido como o fracasso coletivo das organizações e das instituições em promover um serviço profissional e adequado às pessoas por causa da sua cor, cultura, origem racial ou étnica. Ele manifesta-se em normas, práticas e comportamentos discriminatórios adotados no cotidiano de trabalho das instituições, os quais são resultantes, em larga medida, do preconceito ou dos estereótipos racistas.” IPEA(2007:217).

É neste ponto que a intersectorialidade se mostra como um efetivo instrumento de disseminação de novas práticas e, em último caso, de mudanças organizacionais. Sua

aplicabilidade pode contribuir, de certa maneira, com o rompimento do círculo vicioso e silencioso de reprodução de práticas discriminatórias pelas instituições.

Voltando as definições de intersetorialidade, para Heilborn et. al (2010:37), o termo é caracterizado por ações integradas entre diversas instituições para consecução de um determinado fim. Para as autoras, uma vez que isoladamente uma instituição não consiga promover ações que abarquem a integralidade de demandas, a intersetorialidade se constitui como uma saída viável e que possibilita a criação de espaços de comunicação e de ligação estreita entre as instituições no diz respeito aos setores técnicos, administrativos e políticos em diferentes áreas como da saúde, educação, meio ambiente, etc.

Ainda que a intersetorialidade pressuponha ações articuladas, ela não se constitui como sinônimo de coordenação interinstitucional tal como observa Cunill-Grau (2016:43), mas sim algo além. A coordenação pode ser considerada um dos elementos que conformam uma ação intersetorial, assim como outros como o compartilhamento de informações, a colaboração e outros. A abordagem da intersetorialidade está carregada por um fundamento político, e este fundamento torna o conceito apropriado para abordagens que envolvem políticas étnico-raciais justamente por carregar no seu bojo, o pressuposto de uma relação mais intensa entre setores do estado.

Pires (2016) em trabalho recente, busca nos sentidos e nas práticas operacionais da intersetorialidade, situar os arranjos institucionais como “lugar” em que as intervenções intersetoriais acontecem e, através da teoria da ação pública, elencar quais ações ou atuações das instituições contribuem para a explicação da utilização do modelo intersetorial como instrumento de gestão. Por ação pública o autor entende como “[...]um conjunto de processos de ação coletiva...[...] como resultante da atuação simultânea ou seqüencial de um conjunto diverso de atores que intervém em ou é afetado por projetos, programas ou serviços fornecidos pelo governo[...]” (PIRES,2016:69). Nesse sentido, a intersetorialidade é algo que requer a mobilização de diferentes atores, o estímulo necessário para se criar e manter as interações entre as organizações e o desenvolvimento de políticas com viés intersetorial.

Em relação aos arranjos institucionais, Pires (2016:72) esclarece que é o “espaço” onde se torna possível a visualização de alguns elementos importantes para o estreitamento e o compartilhamento de ideias, ações em conjunto, direcionamento das políticas e outros. O autor cita alguns pontos presentes nos arranjos institucionais, a saber: o desenvolvimento e a explicação dos modelos de governança pretendidos nas ações intersetoriais; o reconhecimento

de atores enquanto coletividades; a concepção de uma visão integral da política pública; e os instrumentos que conformam os arranjos de modo a identificar a organização, a procedimentalização das ações e o equilíbrio das relações sociais intraorganizacionais.

A literatura sobre a intersetorialidade é vasta e, por si só poderia servir de instrumento para análise de muitos objetos e políticas públicas<sup>16</sup>. Sua importância para esta pesquisa se dá justamente porque possui um caráter distintivo e que, para este caso, tem por pressuposto a orientação das capacidades estatais. Nessa perspectiva, a intersetorialidade deve subsidiar as capacidades políticas e administrativas em políticas étnico-raciais, dado que suas características influenciam o *modus operandi* das políticas públicas.

### 2.3.1.2 – Integralidade.

---

“A sensação de fragmentação e a falta de serviços devidamente coordenados ou integrados – como resultado do insulamento ou das respostas tradicionais de agências isoladas – são geralmente considerados como os problemas mais graves que impedem a prestação efetiva e eficiente de serviços públicos. (AUCOIN, 1993; PETERS, 1998; KEAST, 2001). Como consequência, argumenta-se que há necessidade de programas e serviços se tornarem mais integrados.”Keast et. al(2012:313).

Outro conceito importante para as capacidades estatais em políticas públicas étnico-raciais diz respeito à integralidade. Para Nogueira (2007:11), a integração refere-se à prestação de serviços sociais centradas nas pessoas, famílias e/ou comunidades. Este processo de pensar e projetar políticas que refletem as necessidades de determinados grupos está ancorada na garantia de direitos, ao provimento de recursos e criação de oportunidades para as pessoas.

A definição de Nogueira traduz, de certa maneira, as questões apontadas pelos estudiosos da teoria do reconhecimento de modo mais operativo, ou seja, o autor, com base no conceito de integralidade, busca traduzir os anseios sociais, em suas várias particularidades, na prestação de serviços pelo estado. Para que isto seja possível, Nogueira propõe a superação entre as discussões que estão relacionadas às políticas universais e as políticas focalizadas.

Nestes dois tipos de políticas citados por Nogueira, o debate está calcado, segundo Jaccoud et.al(2007:106), em um aperfeiçoamento do modelo utilizado como base na ação do

---

<sup>16</sup> Ver Bronzo et.al(2007);Cunill-Grau(2005;2014); e outros.

estado, visto que as políticas sociais de cunho universalista, na visão dos autores, carecem de ações complementares na medida em que as demandas exigem novos mecanismos de intervenção.

Para ilustrar o dilema existente entre as políticas universais e as políticas integrais, a SEPPIR(2016)<sup>17</sup> entrevistou Barros e o mesmo explicou que, as políticas universais não conseguem dar conta da dimensão racial e, a partir de estudos realizados pelo Governo Federal, outras formas de intervenção começaram a serem pensadas com a finalidade de cobrir esta lacuna deixada pelas políticas universais. Segundo o autor:

“É justamente a partir deste diagnóstico que o Governo Federal sobretudo nos últimos treze anos – desenvolveu um conjunto de políticas diferenciadas das chamadas políticas universais. As políticas universais acabaram falindo no seu fundamento básico, que era garantir a isonomia nos certames públicos e no direcionamento dos seus recursos e investimentos para todos. E quando a política pública não consegue alcançar os seus objetivos essenciais, ela fale no seu princípio fundamental que era a universalização, na promoção de acesso para todos às políticas públicas disponíveis. [...] E este processo evidencia a necessidade de redesenho das políticas públicas no Brasil.” SEPPIR(2016:29-30).

Barros cita o programa Bolsa Família para demonstrar que, não obstante programas como este não terem sido desenvolvidos diretamente para a população negra, o abismo econômico e social existente entre brancos e negros e a correlação existente entre pobreza e a condição racial fez com que, direta e indiretamente, tal programa governamental incidisse de forma efetiva na população negra. Segundo o entrevistado pela SEPPIR, entre 2003 e 2014 houve a redução de 72% da população negra em situação de extrema pobreza (SEPPIR: 2016:30). Diante das colocações de Barros e, ainda que o autor não faça menção à integralidade da política, podemos perceber o quanto a abordagem centrada em um determinado conjunto de pessoas podem contribuir para a criação de uma nova condição de cidadania, além oportunizar acessos a saúde, educação e valores materiais para subsistência.

Keast et. al (2012:314) argumentam que a integração pode ser verificada tanto pela perspectiva vertical – através das estruturas formais -, quanto pela perspectiva horizontal que

---

<sup>17</sup> Foi Secretário Nacional de Políticas de Ações Afirmativas da Secretaria Especial de Políticas de Promoção de Igualdade Racial (2015),e Pró-Reitor de Política Afirmativa e Assuntos Estudantis/PROPAAE/UFRB(2011-2014).

está atrelada as relações intra ou interorganizacionais. Para estes autores, estas duas opções ampliam as formas de atuação do estado e oferecem mecanismos para formulação e implementação de políticas públicas. Dessa forma, ao fazer uso da integração como “instrumento organizativo” sob o ponto de vista da gestão, cria a possibilidade de resolver problemas relacionados à fragmentação de prestações de serviços, diminuem a duplicidades de tarefas e ações e a promove redução de custos. Ainda sob o ponto de vista da gestão, Veiga et. al (2014:599) ao analisar as questões que envolvem a proteção social pela abordagem da integralidade na prestação de serviços, apontam que para os âmbitos do planejamento, da gestão e execução, a integralidade se traduziria em arranjos intersetoriais, já que para a sua efetiva implementação se faz necessário a participação de vários setores da administração pública e outros atores sociais, ainda que estes atores não possuam interesses e preferências convergentes.

Segundo Bronzo et. al (2015:14), a integralidade dos problemas ou demandas sociais implica em novas formas de atuação, de produção e gestão de políticas públicas. Os autores vão ressaltar que em um enfoque baseado na promoção de direitos, como é o caso do enfoque da CEPAL para a proteção social na América Latina, as políticas de assistência social deveriam ser articuladas com outras políticas setoriais como de educação e saúde, bem como àquelas políticas relacionadas à promoção social, ou seja, que possuem como objetivo ampliar as oportunidades de geração de renda.

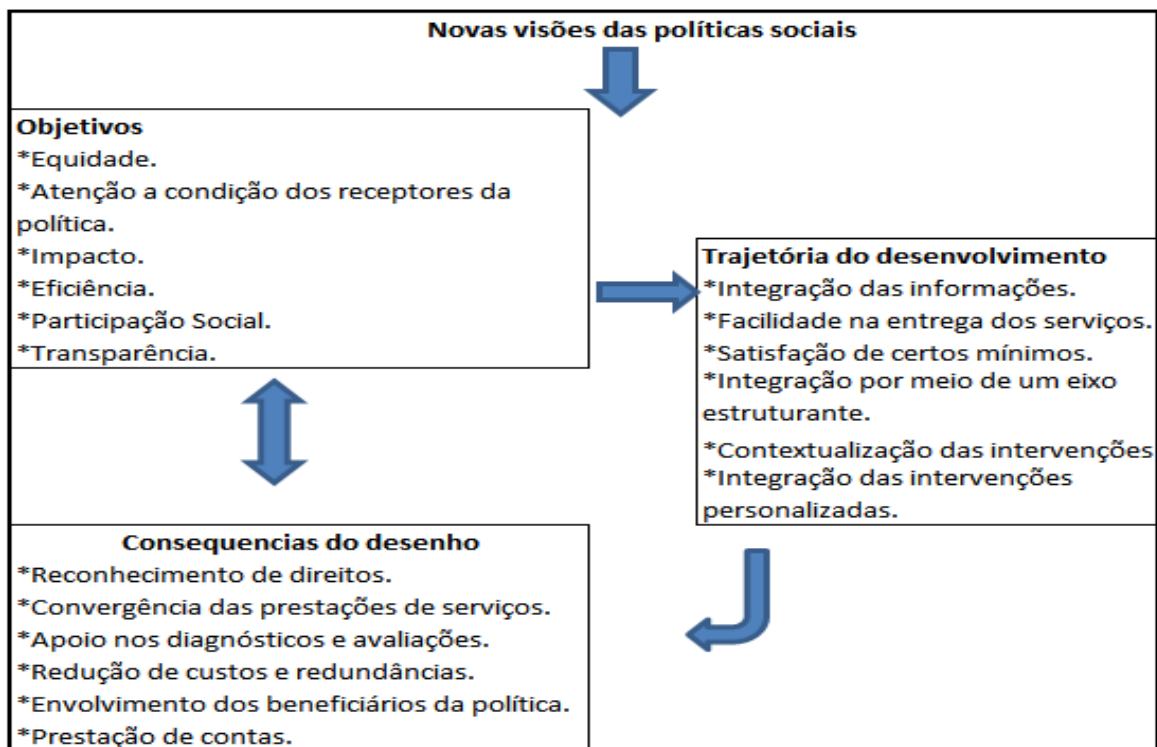
Repetto (2015) ao discutir o alcance das políticas sociais e, mais precisamente os avanços e desafios da integralidade da prestação de serviços públicos, esclarece que a utilização desta abordagem se deu diante das limitações encontradas nos modelos de estratégia de elaboração e implementação de políticas sociais que estavam sendo implementadas no passado recente. Para o autor, a integralidade surge como uma forma de lidar com as características cada vez mais complexas e interrelacionadas dos problemas sociais. Nesse sentido o autor vai citar que:

- “(a) los problemas que afectan a la población no responden a una única causa o carencia/necesidad, sino que se trata de problemas multidimensionales;(...);
- (c) la descentralización experimentada en gran parte de la región, y en particular en sus sectores y servicios sociales, conduce a repensar las relaciones intergubernamentales, tanto en países federales como unitarios (y sus matices);
- (d) los marcados límites que tienen la acciones de un Estado que interviene en lo social a través de su organización sectorial requieren cambios de modo tal de generar sinergias entre los

organismos públicos con responsabilidad en la oferta de servicios, políticas y programas sociales; y  
 (e) cuando se habla de coordinación de política social debe observarse atentamente el alcance de lo que se coordina, tanto dentro del propio campo de la política social como en lo más general de las intervenciones de política pública.”Repetto(2015:181)

Nogueira (2007) representa bem a ideia de integralidade dos serviços sociais através de um quadro elucidativo contendo as principais contribuições citadas acima. De maneira resumida, porém esquemática, estão representadas a complexidade e o caráter multidimensional das políticas sociais.

**Figura 2: Integralização das políticas sociais.**



Fonte: Nogueira(2007:9)

Como se pode observar, os pressupostos que orientam a integralidade na prestação de serviços, segundo Nogueira (2007), abarca aspectos relacionados à orientação das políticas públicas e os objetivos a serem atingidos, a forma de gestão e de operacionalização das fases das políticas públicas e as consequências desta abordagem integral nos âmbitos administrativos e políticos. Administrativos porque remete as prestações de serviços, prestação de contas, redução de custos e de tarefas e, políticos porque está atrelado ao reconhecimento de direitos, convergência de ações e envolvimento dos beneficiários da política.

A integralidade, como demonstrado, pode ser interessante para promoção de políticas sociais. Sua importância está relacionada a novas formas de pensar e produzir políticas públicas, evitando as velhas práticas de elaboração e implementação de políticas de maneira fragmentada, modelos e estratégias de organização inadequados diante de novas demandas sociais e outros. A integralidade na concepção e a intersectorialidade como mecanismo de gestão fornecem indícios promissores para a transformação social que envolve as políticas de recorte étnico-racial, sobretudo no que diz respeito à formação de capacidades estatais adequadas para colocar o estado brasileiro em melhor posição para planejar estratégias de atuações e, conseqüentemente, atingir as propostas esperadas no desenho da política pública, tal como disposta no quadro acima.

Na próxima subsecção será discutida brevemente a importância da transversalidade como um valor político-social inerente as políticas que envolvem reconhecimento de direitos e, para o caso específico das capacidades estatais em políticas étnico-raciais, se constitui como uma premissa importante na criação de novos aparatos estatais ou até mesmo como eixo norteador a ser perseguido pelas instituições já presentes e atuantes.

### **2.3.1.3 – Transversalidade.**

---

“A transversalidade depende da mobilização de instituições, agentes públicos para a incorporação da perspectiva da igualdade racial, sem que isso implique no deslocamento dos objetivos específicos e missão de cada uma das políticas públicas envolvidas. Assegurar que a perspectiva racial esteja presente nos processos de planejamento, monitoramento e avaliação das políticas públicas não significa a alteração nos objetivos de políticas. Ao contrário, implica na plena realização desses objetivos, na busca da equidade e na promoção de oportunidades iguais aos diversos grupos sociais e raciais.” IPEA (2015:160).

Assim como visualizado no quadro três, a transversalidade deve ser adotada em toda linha de organização que tenha por objetivo a elaboração e implementação de políticas públicas que versam sobre raça e etnia. Essa perspectiva deve ser adotada em políticas que carregam forte conteúdo baseado em direitos e, conseqüentemente, no reconhecimento de sujeitos e suas identidades.

A transversalidade deve passar a concepção de capacidade estatal, operacionalizada nas capacidades administrativas e políticas, e introduzir a convergência

necessária com os outros instrumentos de elaboração e implementação de políticas (intersetorialidade e integralidade).

Segundo Ariznabarreta (2001:7), a transversalidade é identificada como uma crítica à coordenação burocrática. Para o autor, seu uso é apropriado porque envolve a busca de canais de relacionamento entre as instituições sem alterar a linha de comando ou cadeia hierárquica entre as organizações e, dessa forma, não compromete a capacidade de decisão da instituição que esteja em uma posição decisória. Dessa forma, a transversalidade permite, por um lado, o conhecimento especializado aplicado aos problemas e, por outro, ações interdisciplinares e que possuem um carácter mais amplo e de conhecimentos gerais. Um ponto importante e ressaltado pelo autor está no carácter dinâmico que a transversalidade proporciona às organizações, seja quando sua aplicação se dá no interior destas organizações, seja em outras instituições, trazendo uma gestão conjunta em torno de objetivos compartilhados.

Para Serra (2005), a transversalidade é considerada, ao mesmo tempo, um conceito e um instrumento organizativo, tal como mencionado por Menicucci no início da seção. Para o autor, a função da transversalidade consiste realização de certas atividades em organizações que, no exercício de suas funções, não conseguem operar com certas demandas específicas ou quando executam, o fazem de forma inadequada. Neste sentido, a transversalidade atua ora como uma concepção de um objetivo dentro de um objetivo geral, ora como um mecanismo de gestão intra e/ou interorganizacional. Para esta pesquisa, a título de exemplo para ilustrar estas duas concepções de Serra, podemos citar a área da educação. Nesta área social, políticas universais são desenvolvidas, mas dentro destas políticas a transversalidade atua no sentido de focar aspectos ou características de cunho racial, como é o caso da lei que trata sobre o estudo da África - tratada no próximo capítulo.

Serra trabalha com a ideia de que a transversalidade busca, através de visões, problemas públicos e objetivos a incorporação de novas perspectivas dentro de organizações existentes. De acordo com sua análise, a transversalidade cumpre o papel de suprir lacunas deixadas por estruturas verticais e setorializadas. Nesse ponto, as características e a natureza da organização tornam-se importante para a concepção de transversalidade, a saber:

- “1. La transversalidad no es un concepto de carácter técnico, a diferencia de la multidisciplinariedad, la interdisciplinariedad o la atención integral a los usuarios, aproximaciones que no trabajan con conceptos organizativos sino técnicos. Su objetivo es preservar la especialización técnica y, al mismo tiempo, cooperar con diversas disciplinas. [...]”
2. La transversalidad, como se ha apuntado más arriba, no debe

confundirse com la coordinación lateral o interdepartamental –aun que tengan alguna relación- y, mucho menos, con la integración organizativa ordinaria[...]o que es específico de la transversalidad es la introducción de líneas de trabajo no asignadas asignables verticalmente.” Serra(2005).

A partir desta concepção, a transversalidade não visa à substituição de estruturas setoriais pré-existentes, no entanto, tem como intenção incluir novas perspectivas de ação como as linhas de trabalho, a maior participação da população e gestão cooperativa entre as instituições para políticas públicas que buscam o atendimento de vários direitos em um mesmo plano de ação.

Segundo Cunill-Grau (2016:41), o que traz especificidade a transversalidade é a introdução de “novos temas” decorrentes do avanço das democracias e, dentre estes temas, a autora cita aqueles associados à proteção de direitos. O que torna estes temas importantes aos olhos da administração pública é o fato de que estes “novos temas”, para Cunill-Grau, não podem ser pensado e articulado de modo verticalmente pelas instituições, já que estes assuntos não dizem respeito a um objetivo específico de um determinado setor ou área governamental, mas sim por um conjunto de instituições. Heilborn et. al (2010b: 40) chamam atenção para que toda ação considerada como transversal também possua características intersetoriais. Outro ponto positivo apontado pelos autores consiste na ideia de que a implementação de programas e ações comuns e integradas com outras esferas governamentais – saúde, educação, trabalho, e outros – contribuem para uma melhor compreensão da transversalidade em raça e dessa forma, uma governabilidade mais justa e inclusiva.

De acordo com a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, no Guia de Implementação do Estatuto de Igualdade Racial (SEPPIR, 2013:16), as políticas transversais como as voltadas para igualdade racial, às políticas para mulheres e as políticas ligadas à juventude são consideradas como relativamente novas na administração pública, ou seja, a transversalidade denota algo inovador nas escolhas e decisões realizadas pelos governos. Entretanto, para colocar em prática esta nova abordagem, segundo o guia citado acima, a elaboração e implementação de políticas sob a dimensão da transversalidade não se constitui como tarefa simples: implica em transformação no funcionamento das capacidades administrativas já consolidadas - entrando em choque com a cultura burocrática já existente -, além de alterar concepções culturais arraigadas dos servidores e funcionários públicos em geral.

Um aspecto importante a ser considerado é a transversalidade como modelo de gestão, uma vez que exige novas capacidades na produção de políticas públicas e, paralelamente, requer certos cuidados para não criar conflitos com as capacidades pré-existentes, tais como àquelas encontradas em políticas setoriais e que atendam políticas universais. Isso é importante porque evita a disputa por eventuais recursos ou espaços de poder no interior do próprio estado. A transversalidade acontece dentro da própria organização sem alterar sua estrutura de ação, mas dissemina novas práticas de trabalho que buscam suprir certos pontos ou questões que não encontram a mesma atenção dentro do modelo de atuação das instituições.

Abaixo segue um quadro resumo dos três conceitos/instrumentos encontrados nas políticas públicas e que permearam a construção das capacidades estatais em políticas relacionadas à raça no Brasil.

**Quadro 6 - Quadro resumo dos conceitos apresentados.**

Conceitos	Definições
Intersetorialidade	<p>Cunil-Grau (2006): intersectorialidade como interações entre setores governamentais distintos com a finalidade de buscar, em conjunto, a melhor solução para uma determinada demanda social. Em sua visão a multicausalidade é um elemento importante para a utilização da intersectorialidade.</p> <p>Heilborn et. al (2010); Pires,(2016): intersectorialidade está ligado às ações integradas e articuladas entre diferentes setores. A coordenação e cooperação entre atores distintos são importantes e necessárias diante das características encontradas em determinadas demandas da sociedade e modelos de implementação de determinada política.</p>

Integralidade	<p>Nogueira (2007): a integração refere-se à prestação de serviços sociais de modo articulado e com o foco nas pessoas, famílias e/ou grupos ou comunidades.</p> <p>Veiga et.al;Keast et. al (2012): integração como “instrumento organizativo”. Cumpre a função de evitar a fragmentação nas prestações de serviços públicos, diminui a duplicidade de tarefas e funções e promove a redução de custos operacionais. Utilizam o conceito de integração com um viés de gestão social</p> <p>Bronzo et. al (2015): articulação de várias areas governamentais (saúde, educação, proteção social) com o intuito de atingir a promoção social de forma a garantir direitos e oportunidades.</p> <p>Repetto(2015):a integralidade como estratégia de elaboração e implementação de políticas que possuem características complexas e com diferentes areas fortemente interrelacionadas.</p>
Transversalidade	<p>Ipea(2015): A transversalidade representa a incorporação de certas perspectivas político-sociais, sem que isso implique no deslocamento dos objetivos gerais e na missão de cada uma das instituições envolvidas.</p> <p>Ariznabarreta(2001:7); Serra(2005): SEPPIR(2013): função de gestão, ou seja, busca criar canais de relacionamento entre as instituições sem alterar a linha de comando ou cadeia hierárquica. A transversalidade não visa à substituição de estruturas setoriais pré-existentes, mas influencia no funcionamento das capacidades administrativas já consolidadas.</p> <p>Segundo Cunill-Grau(2016): a transversalidade está relacionado a introdução de “novos temas” decorrentes do avanço das democracias.A autora cita a proteção de direitos como “novos temas”.</p>

Fonte: Elaboração própria.

Como síntese desse capítulo, buscou-se demonstrar a forte influência das instituições e das políticas públicas para a construção de capacidades estatais mais ou menos robustas e também como as concepções de intersetorialidade, integralidade e transversalidade podem ser identificadas como elementos intrínsecos das políticas étnico-raciais. A criação de mecanismos e estratégias de gestão intersetorial, pautadas pela lógica da integralidade e

sustentadas pela transversalidade do tema racial em outros setores e políticas públicas constitui um importante elemento para o fortalecimento das capacidades estatais no âmbito da promoção da igualdade étnico racial.

No próximo capítulo será trazida a trajetória das políticas públicas de promoção da igualdade racial no Brasil, buscando identificar empiricamente como as capacidades estatais foram criadas e estruturadas dentro do arranjo institucional do governo federal.

### **CAPÍTULO 3 – TRAJETÓRIAS E CONCEPÇÕES SOBRE A CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE ÉTNICO-RACIAL.**

“Entre os anos 1980 e 2000, ao menos três gerações de iniciativas podem ser identificadas, abrindo diferentes perspectivas de intervenção nesse campo. Entretanto, poucas dessas experiências tiveram continuidade, ou foram objeto de reflexão ou avaliação. Paralelamente, as ações implementadas estiveram (e estão) desarticuladas entre si ou mesmo de uma estratégia ou plano de redução das desigualdades raciais. Tampouco tendem a estar consolidadas institucionalmente na forma de programas, com metas fixadas e escalonadas ao longo do tempo, planejamento de ações ou orçamento.”Theodoro(2008:134)

O foco deste capítulo encontra-se na análise da capacidade estatal no âmbito das políticas de promoção da igualdade étnico-racial do governo brasileiro. Através de relatos dos ex-dirigentes da maior instituição representativa das demandas étnico-raciais, serão apontadas as dificuldades, os desafios e os avanços em termos de capacidades estatais mobilizadas e articuladas para a implementação de políticas de promoção da igualdade étnico-racial no Brasil. Para que esta análise seja possível e não haja desvios de percurso ao longo da construção analítica, as capacidades serão observadas a partir de relatórios de gestão, de produções de iniciativas do governo federal, eixos ou áreas prioritárias do estado, pela introdução de marcos legais que produziram efeitos nas construções das capacidades institucionais e por relatos de ex-ministros que estiveram no exercício da Secretaria de Promoção da Igualdade Racial no período de 2003 a 2015, sempre sob as lentes das capacidades estatais.

A escolha deste período se dá justamente devido ao início da materialização de bens e serviços públicos somados a uma compreensão por parte do estado brasileiro em ofertar políticas que envolvem o reconhecimento de direitos no âmbito das políticas étnico-raciais. Este fato pode ser constatado a partir da criação de um órgão específico e articulador, a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e na instituição de um decreto presidencial, Decreto nº 4.886, de 20 de novembro de 2003, que enfatiza a política de igualdade racial denominada de Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR).

É importante salientar que a Constituição do Brasil de 1988 é considerada um marco na inserção de direitos de modo geral e expressa o desejo de ser um conjunto ampliado de

oportunidades ao acesso a serviços públicos de maneira igualitária. No âmbito do reconhecimento de identidades, principalmente para as políticas de recorte étnico-racial, entretanto, a Constituição promoveu eixos norteadores para que o estado brasileiro pudesse consolidar o Estado Democrático de Direito de forma plena e, através deste balizamento proporcionado pela “Carta Cidadã”, iniciar o desenvolvimento e a estruturação das capacidades ou expertises necessárias para lidar com temáticas que se arrastavam durante décadas sem o devido tratamento e reconhecimento por parte do estado brasileiro.

Naquele momento, período pós-Constituição de 1988, realizar ações relacionadas à temática étnico-racial ainda estava muito longe de se tornar uma prioridade, muito em função do pouco diálogo que o estado depreendia com a sociedade e com o movimento negro e, sobretudo, devido a baixa capacidade de resposta – pela via institucional - do estado às pressões sociais, limitado ainda às discussões e à criação de legislações que possibilitassem a inserção do tema na agenda pública.

A Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR) pode ser considerada o marco inicial em termos de ação pública do estado no âmbito das políticas públicas de promoção da igualdade racial no Brasil no período de 2003 a 2015. A política nacional foi instituída pelo Decreto n<sup>o</sup> 4.886, de 20 de novembro de 2003 e redefine a forma como o estado percebe as diferentes situações sociais, econômicas e políticas levando em consideração a questão racial na sociedade brasileira. Já no início do decreto, o estado brasileiro se compromete a pensar e prestar serviços públicos que visem à materialização da igualdade de oportunidades e de tratamento a todos os cidadãos brasileiros.

Como já identificado nos capítulos anteriores, a trajetória de exclusão social e econômica que marca a população negra e alguns grupos étnicos no Brasil encontrou nos movimentos sociais a saída para trazer à tona a magnitude dos problemas relacionados à questão racial. Somados à atuação dos movimentos sociais, principalmente do movimento negro, também podemos citar as pressões provocadas por organismos internacionais. Nesse sentido, a Política Nacional possui como objetivo geral a redução das desigualdades raciais no Brasil, utilizando-se de ações de longo, médio e curto prazo. Para que isso seja possível, sua elaboração levou em consideração aspectos relacionados aos marcos legais internacionais, a pressão de movimentos sociais - movimento negro - e planos de ações desenvolvidos em

conjunto com outras nações por meio de convenções operacionais e estratégias de ação das instituições públicas. No âmbito dos marcos legais<sup>18</sup> podemos citar:

(1) A Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminações: onde a principal contribuição está na caracterização do que vem a ser discriminação racial

(2) O documento Brasil sem Racismo, que possui como foco a elaboração e a implementação de políticas de promoção da igualdade racial em diversas áreas e:

(3) O plano de Ação de Durban que teve sua origem na III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e a Intolerância Correlata.

A política nacional ainda menciona o compromisso do estado brasileiro em criar as capacidades estatais necessárias para colocar em prática os marcos legais, bem como trazer as demandas dos movimentos sociais para dentro do próprio estado. Dessa maneira, algo importante e que chama a atenção ao logo no início do decreto é o compromisso do estado em combater a fragmentação da ação estatal, ou seja, considera-se que as ações do estado antes da política nacional possuíam características pontuais e fragmentadas, fato que comprometia os avanços das políticas de igualdade racial. Na busca por sanar essa atuação fragmentada, o estado instituiu a Secretaria Especial de Políticas de Promoção a igualdade Racial da Presidência da República- SEPPIR/PR, em 2003, com o objetivo de ser o núcleo formulador e coordenador de políticas no âmbito do governo federal.

A partir da SEPPIR/PR<sup>19</sup>, o estado, naquele momento, vislumbrava o fortalecimento do protagonismo de segmentos sociais específicos e, conseqüentemente, o início da transformação social necessária para que ao final houvesse a materialização da igualdade e promoção da justiça social tão aclamada e reivindicada por grupos étnicos raciais.

A Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial-PNPIR baliza as ações do estado por meio de três princípios - ainda que outros elementos possam ser visualizados ao longo do período de 2003-2015 -, a saber:

---

<sup>18</sup> Brasil. Decreto n.º 4.886, de 20 de novembro de 2003. Institui a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial - PNPIR e dá outras providências.

<sup>19</sup> A SEPPIR foi criada em 2003 com o nome de Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial - Lei Nº 10.678/2003. Posteriormente, a lei Nº 11.639/2008 transforma o cargo de Secretario Especial em Ministro de Estado Chefe da SEPPIR. Em 2011, a lei Nº 12.462/2011 reorganiza a estrutura da passando o órgão a denominação de Secretaria de Políticas de Promoção a Igualdade Racial

- (1) A transversalidade: elemento já trabalhado no capítulo anterior e que na PNPIR implica a inserção da temática da igualdade étnico-racial nos processos de formação das políticas públicas nos diversos ministérios e nas diversas áreas;
- (2) A descentralização: está relacionado ao envolvimento de diferentes atores no processo de elaboração e implementação das políticas públicas. Estes atores podem ser identificados como o próprio governo em suas diferentes esferas de atuação (federal, estadual e municipal), as organizações sindicais, empresas, movimento negro, e outros. Esse princípio está em conformidade com o artigo 23º da Constituição Federal 1988, que trata sobre a “competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios: combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos”;
- (3) Gestão democrática: envolve a criação de instâncias participativas e o desenvolvimento de ações integradas. A ideia principal está calcada na ampliação do envolvimento da sociedade civil sobre a importância das ações voltadas para a promoção da igualdade racial

Para que tais princípios possam ser atingidos, algumas diretrizes alicerçaram a construção das capacidades inerentes às políticas de promoção da igualdade racial quais sejam:

(a) o fortalecimento institucional atrelado a um conjunto de condições estratégicas, informacionais e produção de conhecimento. Este, por sua vez, deve estar relacionado aos níveis táticos, operacionais e financeiros;

(b) incorporação da questão racial no âmbito da ação governamental e, neste ponto a SEPP/PR possui um papel importante na articulação entre as instituições na elaboração e implementação de políticas públicas. Além disso, visa ampliar o alcance das políticas através de um Sistema Nacional de Promoção a Igualdade Racial;

(c) Consolidação de formas de participação e também de conscientização da população em geral Também possui como prerrogativas a criação de fóruns e redes que contribuem com opiniões, demandas e outros.

Através deste cenário, este capítulo intenta demonstrar a criação das capacidades estatais com recorte temporal de 2003 a 2015. Neste período, tanto as capacidades administrativas quanto as capacidades políticas foram sendo criadas e aperfeiçoadas, sempre levando em consideração as intenções propostas no PNPIR e outras legislações correlatas. Nesta pequena introdução já podemos observar a presença de muitos assuntos trabalhados nos capítulos anteriores, uns recepcionados na PNPIR de modo explícito como é o caso da transversalidade, outros implícitos, como a intersetorialidade e a integralidade.

Para o resgate da trajetória estatal na temática de igualdade racial serão utilizados dados secundários encontrados em relatórios de gestão, medidas e atos do governo federal, dados estatísticos e legislações sobre o tema, além de entrevistas realizadas com os representantes envolvidos na consolidação das capacidades necessárias ao empreendimento de ações voltadas a transformação social desejada. É importante ressaltar que a Secretaria Especial de Políticas de Promoção a Igualdade Racial assume um papel relevante nesta pesquisa, pois, direta e indiretamente, contribuiu/contribuiu para a impulsão no desenvolvimento das capacidades estatais discutidas ao longo dos capítulos anteriores.

Cabe ressaltar que a estratégia adotada para a construção da narrativa nas próximas seções estará baseada em relatos dos ex-ministros de estado da Secretaria Especial de Política de Promoção a Igualdade Racial, elencando pontos que são relevantes na visão deles e que estão em consonância com a perspectiva teórica adotada para esta pesquisa.

A inserção dos relatos dos ex-ministros sobre a perspectiva teórica adotada nesta pesquisa está amparada por três tipos de entrevistas:

(1) uma entrevista não estruturada - dado secundário - realizada pela própria SEPPIR em comemoração aos 13 anos da SEPPIR com todos os ex-ministros. Esta entrevista traz a visão e a vivência institucional dos ministros da SEPPIR no período de 2003 a 2015. Os ministros foram Matilde Ribeiro (2003-2008), Edson Santos de Souza (2008-2010), Elói Ferreira de Araújo (2010-2010), Luíza Bairos (2011-2014) e Nilma Lino Gomes (2015);

(2) Entrevista com o ex-ministro Edson Santos (2008-2010), devido à sua experiência como Deputado Federal por 08 anos e por ter ocupado o cargo de Ministro de Estado na SEPPIR;

(3) um roteiro com perguntas abertas respondido pela ex-ministra Nilma Lino Gomes. Em função do tempo e da agenda da ex-ministra, somadas ao contexto político, não foi possível a realização da entrevista presencial.

### **3.1. Capacidades estatais: O papel das instituições no processo de construção das capacidades administrativas e políticas.**

“A criação da Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR/PR), em 21 de março de 2003, Dia Internacional pela Eliminação da Discriminação Racial, transformada em Ministério em fevereiro de 2008, é, sem dúvida, uma inflexão política e institucional no tratamento da temática racial pelo Estado.” (LIMA:2010)

Como ilustrado nos capítulos anteriores, as políticas de promoção a igualdade racial tiveram forte participação do movimento negro pelas questões que envolvem o reconhecimento de identidade e, principalmente, a conquista de direitos. As lutas pela superação do racismo e das desigualdades socioeconômicas e culturais fizeram com que o movimento pressionasse o estado em prol de ações e atuações que visassem correções das distorções criadas pelo próprio estado nas relações étnico-raciais na sociedade.

Somados à participação do Movimento Negro, outros desdobramentos no plano internacional fizeram com o que o estado brasileiro assumisse o compromisso de criar a institucionalidade necessária para a atuação no âmbito da promoção da igualdade racial. Um dos desdobramentos mais importantes se deu com a participação do Brasil na Conferência de Durban, em 2001<sup>20</sup>. Esta participação acabou por pressionar os atores políticos brasileiros a inserir na agenda pública ações voltadas para esta temática. É neste cenário que Heilborn et. al (2010c:110) aponta para o maior impulso ao processo de inclusão da questão racial na agenda do governo federal - visto como a tradução das concepções discutidas em Durban -, a criação de um órgão responsável pela consolidação desta área no governo federal.

Criada em 2003 através da medida provisória nº 111, de 21 de março de 2003, convertida na Lei nº 10.678, a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial - (SEPPIR) da Presidência da República<sup>21</sup> nasce do reconhecimento das lutas históricas do Movimento Negro brasileiro e dos anseios de uma parcela significativa da população brasileira e negra.

---

<sup>20</sup> Plano de Ação e Declaração de Durban – III Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância correlata, em 2001.

<sup>21</sup> A Medida Provisória nº 726, publicada no Diário Oficial da União no dia 12 de maio de 2016, estabelece a nova organização da Presidência da República e dos Ministérios que compõem o governo federal. Neste documento encontra-se a extinção do Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos, cujas competências foram transferidas para o Ministério da Justiça e Cidadania. Posteriormente tal medida provisória é convertida em Lei n. 13.341, de 29 de setembro de 2016.

Edson Santos<sup>22</sup> pontua que a SEPPIR foi criada a partir do “diálogo com o movimento do negro e o compromisso que Brasil firmou internacionalmente” (entrevista). Para Nilma Lino Gomes, “a SEPPIR só existiu devido a pressão social do Movimento Negro e das lutas internacionais de combate ao racismo” (entrevista). É na SEPPIR/PR que se pode encontrar, ainda que de maneira incipiente já no início de suas atividades, a materialização simbólica das lutas depreendidas ao longo dos tempos e o reconhecimento maior pelo estado de que as causas relacionadas ao racismo, a discriminação direta e indireta, os preconceitos e qualquer outro tipo de desigualdade criada a partir de questões étnico-raciais deveriam receber maiores atenções no âmbito governamental.

É importante ressaltar que antes da SEPPIR/PR houve algumas experiências positivas no período de 1988 a 2003 em relação aos diferentes organismos voltados para a elaboração e implementação de políticas raciais: a Fundação Cultural Palmares/FCP(1988), o Grupo de Trabalho Interministerial/GTI(1995), o Grupo de Trabalho para Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação(1996) e o Conselho Nacional de Combate à Discriminação/CNCD(2001).

Fundação Cultural Palmares foi a primeira instituição pública criada com o objetivo de assegurar a arte e a cultura da população negra no Brasil. Ela foi criada em 1988 e desde então atua no sentido de valorizar marcas, expressões, símbolos e manifestações culturais e artísticas da de grande parcela da população brasileira. O Grupo de Trabalho Interministerial/GTI(1995) foi instituído por meio do Decreto de 20 de novembro de 1995 e teve com a finalidade o desenvolvimento de políticas de promoção da igualdade racial com foco na valorização da cultura, no combate a discriminação racial, no desenvolvimento de estudos na área, dentre outros. Na mesma linha do grupo anterior, o Grupo de Trabalho para Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação atuava de maneira mais focalizada, ou seja, com ações de combate à discriminação na área de emprego e ocupação. Por fim, o Conselho Nacional de Combate à Discriminação, foi criado pelo decreto 3.952, de 04 de outubro de 2001 e estava integrado a estrutura do Ministério da Justiça. Dentre as suas competências, o CNCD deveria propor, acompanhar e avaliar as políticas públicas afirmativas

---

<sup>22</sup> Edson Santos de Souza é formado em Ciências Sociais, fez carreira política com atuações em temas relacionados a igualdade racial como vereador, deputado federal e Ministro-chefe da SEPPIR/PR. Neste último ocupou o cargo de ministro entre 20 de fevereiro de 2008 a 31 de março de 2010.

de promoção da igualdade de indivíduos e grupos sociais e étnicos que sofrem diferentes tipos de discriminações e outras formas de intolerância.

Cada estrutura citada acima promoveu avanços tímidos em relação à complexidade da temática étnico-racial. Nesse contexto é na SEPPIR/PR que encontramos de fato o avanço das capacidades administrativas e políticas, ainda que, no início de sua criação, segundo o entrevistado Ronaldo Crispim Sena Barros<sup>23</sup>, a SEPPIR/PR estivesse vinculada a Presidência da República - ou seja, sofresse forte influência política - e funcionasse administrativamente com o apoio do Ministério da Justiça (SEPPIR/PR,2016), fato que acabou sendo revertido quando a Secretaria se consolidou como Ministério nos anos seguintes.

Para Ribeiro (2014:228), a SEPPIR/PR foi uma construção proveniente de três estruturas: Convenção Internacional sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação, o Programa Brasil sem Racismo e a Declaração e Plano de Ação de Durban. A autora diz ainda que "...inicia-se um novo ciclo na administração pública no que diz respeito às políticas de promoção da igualdade racial".(RIBEIRO, 2014:228). Corroborando esta concepção de novo ciclo da administração, a ex-ministra Nilma Lino Gomes cita que:

"A criação da SEPPIR colocou a igualdade racial como política de Estado, influenciou a criação de órgãos semelhantes nos estados e municípios e fortaleceu politicamente os poucos órgãos já existentes. Além disso, contribuiu para institucionalizar a política de igualdade racial na estrutura do Estado brasileiro destinando recursos específicos para essa pauta, o que não acontecia antes. Ou seja, a criação da SEPPIR, em 2003, faz parte das políticas de ações afirmativas e está em consonância com a Constituição de 88, na qual o racismo é interpretado como crime inafiançável e imprescritível." Nilma Lino (entrevistada)

A Secretaria Especial de Políticas de Promoção a Igualdade Racial foi criada como órgão assessor da Presidência da República com *status* de ministério e, sete anos depois foi transformada em Ministério. Ao longo da sua existência, cabe destacar as atribuições mais importantes para realçar as capacidades ilustradas ao longo das próximas seções. É importante ressaltar que, além das atribuições elencadas abaixo, a SEPPIR, em conjunto com outras secretarias, como a Secretaria de Políticas para Mulheres, buscou promover uma nova forma

---

<sup>23</sup> Ocupou o cargo de Secretário Especial de Promoção de Políticas de Igualdade Racial do Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial da Juventude e dos Direitos Humanos depois da reforma administrativa implementada pela Presidência da República através da lei n 13.341 de 29/09/2016.

de atuação no âmbito estatal, muito em função das especificidades e das particularidades de cada público alvo e até mesmo do tipo de estratégia de atuação.

“ formulação, coordenação e articulação de políticas e diretrizes para a promoção da igualdade racial, na formulação, coordenação e avaliação das políticas públicas afirmativas de promoção da igualdade e da proteção dos direitos de indivíduos e grupos raciais e étnicos, com ênfase na população negra, afetados por discriminação racial e demais formas de intolerância, na articulação, promoção e acompanhamento da execução dos programas de cooperação com organismos nacionais e internacionais, públicos e privados, voltados à implementação da promoção da igualdade racial, na formulação, coordenação e acompanhamento das políticas transversais de governo para a promoção da igualdade racial, no planejamento, coordenação da execução e avaliação do Programa Nacional de Ações Afirmativas e na promoção do acompanhamento da implementação de legislação de ação afirmativa e definição de ações públicas que visem o cumprimento dos acordos, convenções e outros instrumentos congêneres assinados pelo Brasil, nos aspectos relativos à promoção da igualdade e de combate à discriminação racial ou étnica” (Brasil. Lei nº 10.678, de 23 de maio de 2003).

Pelas atribuições, pode-se perceber que a SEPPIR assumia um papel de articulador de demandas junto a outros ministérios, ou seja, pode ser caracterizado “não como órgão executor, mas como órgão que cuidava no diálogo, com outras esferas de governo para implementação dessas políticas” (Edson Santos, entrevista). E, segundo o ex-ministro Edson Santos, a característica da SEPPIR como órgão de articulação conferia a ela um lugar de destaque no espectro das relações institucionais, sendo estas marcadas pela imposição de ações.

Essa característica, segundo o ex-ministro, era importante para induzir e dar foco às questões de interesse da população negra. É neste cenário e muito em função do engajamento político e dos anseios do Movimento Negro, que os esforços são canalizados no sentido de institucionalizar medidas de ações afirmativas por meio de leis, decretos e programas governamentais. Nesse sentido, as ações afirmativas constituem a principal bandeira do poder público e dos seus órgãos de atuação para corrigir as desigualdades raciais presentes na sociedade. Segundo informações do próprio sítio eletrônico da SEPPIR/PR<sup>24</sup>, ao

---

<sup>24</sup> Brasil. O que são ações afirmativas. Disponível em <http://www.SEPPIR/PR.gov.br/assuntos/o-que-sao-aco-es-afirmativas>, acesso em 04/10/2016

elaborar e implementar uma política afirmativa, o estado, em último caso, busca oferecer igualdade de oportunidades a todos e, para que isto seja possível, as ações afirmativas estão caracterizadas em três tipos: 1) reverter à representação negativa dos negros; 2) promover a igualdade de oportunidades, e; 3) combater o preconceito e o racismo. Para Gomes (2001), as ações afirmativas se constituem como:

(...) um conjunto de políticas públicas e privadas de caráter compulsório, facultativo ou voluntário, concebidas com vistas ao combate à discriminação racial, de gênero e de origem nacional, bem como para corrigir os efeitos presentes da discriminação praticada no passado, tendo por objetivo a concretização do ideal de efetiva igualdade de acesso a bens fundamentais como a educação e o emprego (Gomes, 2001: p.40).

Para Gomes (2001), as ações afirmativas são utilizadas, através de políticas públicas, para evitar que as práticas culturais e/ou mecanismos históricos de exclusão culminem na perpetuação das desigualdades. Isso fica evidenciado nas ideias de Heilborn et.al (2010:80c) quando estas autoras afirmam que a utilização de ações afirmativas tem como pressuposto intervenções específicas que visam modificar determinada situação de inferioridade, discriminações ou desigualdades sociais. As autoras colocam ainda que uma das metas de se utilizar políticas afirmativas consiste em eliminar os efeitos persistentes da discriminação, além de promover maior visibilidade de grupos discriminados nos mais diversos campos de atuação. Em suma, as políticas afirmativas possuem como objetivo garantir o acesso a direitos, a bens e serviços a uma determinada população que, como no caso aqui retratado, possui uma herança histórica marcado pelas discriminações diretas, indiretas e pelo racismo. A política de cotas, atualmente, é a mais visualizada do ponto de vista das ações realizadas por parte do poder público, no entanto, outras ações fazem parte do conjunto identificado como “ações afirmativas”, tais como: divulgação de vagas de trabalho para públicos específicos, ou como no caso da saúde, o combate a patologias típicas que acomete populações negras.

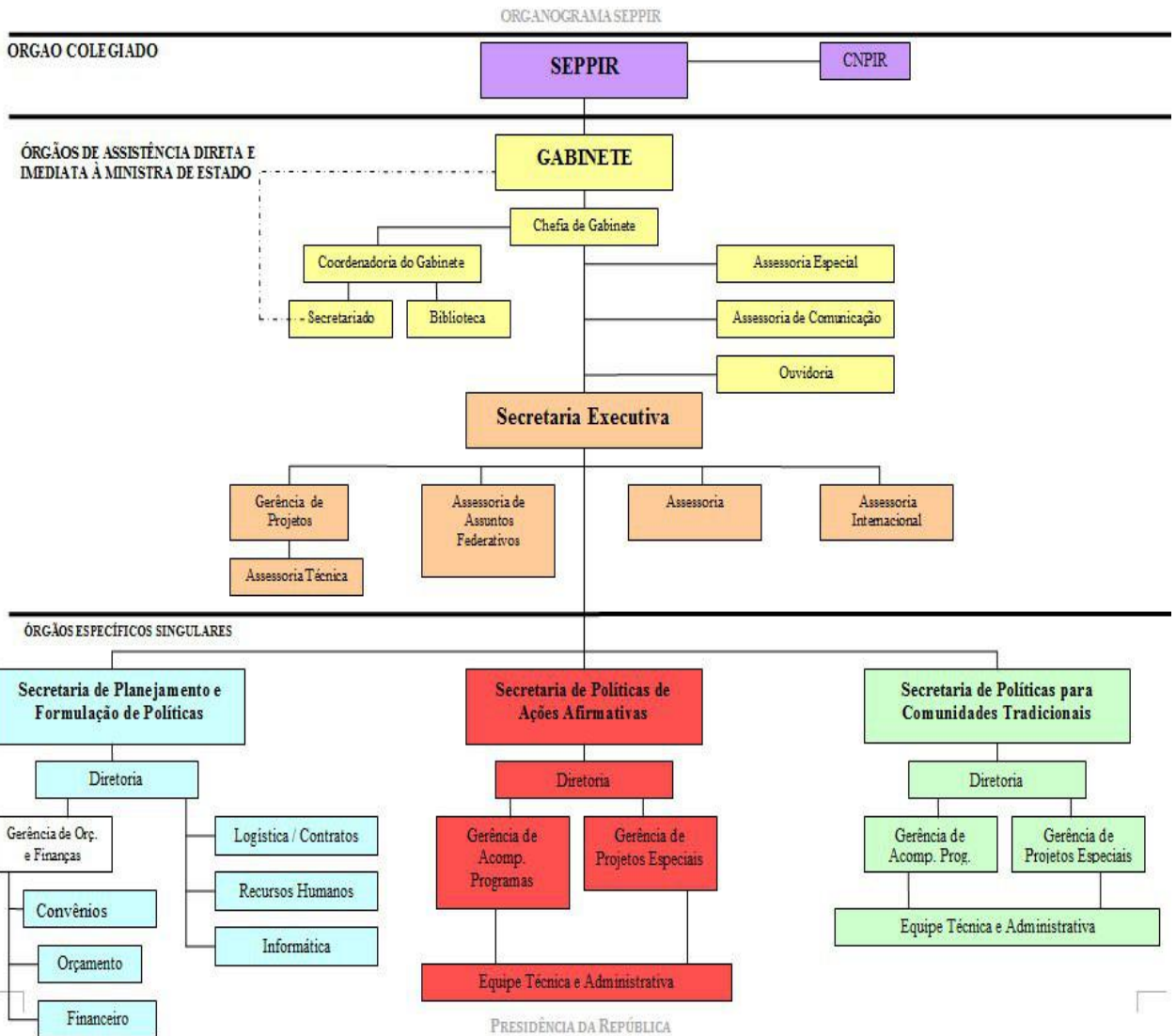
É neste cenário, com *mix* de políticas afirmativas e ações universais que o estado brasileiro - através de órgãos como a SEPP/PR em parceria com outros entes do governo e da sociedade civil - buscou atuar no sentido de promover as políticas de promoção à igualdade racial. As áreas de atuações destas instituições são as mais variadas e dentre elas estão: a da

saúde, a educação, o trabalho, a juventude, a igualdade de gênero, e outros, confirmando o caráter transversal do tema da igualdade racial.

Abaixo segue o organograma da SEPPIR/PR – que só foi efetivamente implementado em 2010, em função de negociações e do reconhecimento da SEPPIR/PR como um Ministério. Este lapso temporal demonstra a luta para consolidação da SEPPIR/PR dentro do arranjo ministerial do estado brasileiro, mas ao mesmo tempo, aponta para barreiras de ordem burocrática e política. Estas e outras limitações, de certa forma, comprometiam o funcionamento efetivo da SEPPIR/PR. Isso fica claro quando resgatamos a história da SEPPIR e identificamos na fala do ex-ministro Edson Santos (ministro em 2008-2010), as dificuldades relacionadas aos diversos fatores organizacionais, a saber:

- Pessoal: “não existe uma estrutura administrativa na Seppir. Os cargos são preenchidos. Você não tem função de carreira. Essa é uma dificuldade... A Seppir, por exemplo, eu estive na Seppir e tinha um pessoal e sai da Seppir, ou aproveitou parte, ou mandou todo mundo embora. Alguns eram cedidos de outros órgãos e outros de livre nomeação. Para ter memória, adequar, melhorar, aperfeiçoar a execução de políticas públicas (é preciso ter servidores de carreira). Você vai estar sempre começando do zero (se não tiver servidores de carreira)” (entrevista Edson Santos)
- Estruturas de apoio administrativo: “Olha, dependia muito.. como a gente não tinha estrutura física, já é um ponto frágil. Dependia muito do nível de relação que você estabelecia com os órgãos” Edson Santos(entrevista)
- Orçamento, recursos financeiros suficientes: “Eu acho que não. Tanto que no nosso período lá a gente buscou muito das emendas de parlamentares para fortalecer determinadas áreas. Porque os recursos iam mais para áreas de custeio da SEPPIR...”. Edson Santos (entrevista)
- Autonomia institucional: “É discricionária, como os outros ministérios. O ministro da SEPPIR é um ministro como qualquer outro”( Edson Santos)

**Figura 3- Estrutura Organizacional da SEPPIR/PR**



Fonte: Decreto 7.261 de 12/08/2010 e sitio eletrônico do governo federal<sup>25</sup>

Diante do organograma, podemos citar os órgãos mais importantes e que estão representados na estrutura da SEPPIR. Estes órgãos compõem a capacidade administrativa e política e são os responsáveis pelas políticas públicas de promoção da igualdade étnico-racial, a saber:

- Órgão de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado composto pelo Gabinete e da Secretaria-Executiva.

<sup>25</sup> Disponível em [http://www.SEPPIR/PR.gov.br/portal-antigo/arquivos/convenios/organograma/image\\_view\\_fullscreen](http://www.SEPPIR/PR.gov.br/portal-antigo/arquivos/convenios/organograma/image_view_fullscreen). Acesso em 17/10/2016

- Órgãos específicos singulares formando a base para operacionalização das políticas étnico-racial: A Secretaria de Políticas de Ações Afirmativas; Secretaria de Políticas para Comunidades Tradicionais; Secretaria de Planejamento e Formulação de Políticas de Promoção da Igualdade Racial;
- Órgão colegiado de composição paritária, sociedade civil e estado: Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR).

Na estrutura organizacional do governo federal, algumas secretarias ganharam maior espaço na agenda governamental justamente por fazer valer certos valores culturais e combater o legado histórico que emperraria o desenvolvimento dos direitos e a consolidação de um estado democrático de direito. Um rápido detalhamento das competências de cada Secretaria dentro da estrutura da SEPPIR/PR demonstra o compromisso do estado brasileiro em reverter o quadro marcado pela desigualdade étnico-racial

À Secretaria Executiva estava incumbida, dentre muitas atribuições, àquelas relacionadas ao funcionamento das capacidades estatais, a saber:

- (1) Exercer a coordenação superior dos temas, das ações governamentais e das medidas referentes às áreas de atuação da Secretaria; (2) Coordenar a articulação da Secretaria com os demais órgãos do governo federal para a condução das políticas e programas nas áreas afetas a políticas de promoção e igualdade racial; (3) Apoiar a articulação institucional da Secretaria com órgãos governamentais e organizações não-governamentais, tendo em vista a implementação de políticas de promoção e igualdade racial

À Secretaria de Políticas de Ações Afirmativas compete, do mesmo modo que a Secretaria anterior, dentre várias outras atribuições:

- (1) Coordenar e articular as políticas públicas na formulação das políticas transversais e de promoção da igualdade racial; (2) Apoiar o Ministro de Estado em matérias relativas ao ordenamento jurídico nacional e internacional de ações afirmativas, bem como desenvolver estudos acerca da política da promoção da igualdade racial já contemplada na legislação ou que venha a ser submetida ao Congresso Nacional; (3) Coordenar grupos temáticos destinados ao estudo e à elaboração de propostas sobre

promoção da igualdade racial e a identificação de programas de ações afirmativas, que visem o cumprimento dos acordos, convenções e planos de ação assinados pelo Brasil; (4) Propor diretrizes e a adoção de medidas administrativas e de gestão estratégica visando garantir a adequada implementação do Programa Nacional de Ação Afirmativa; (5) Promover parcerias com órgãos da Administração Federal, Estadual, Municipal e do Distrito Federal na formulação de propostas para a implementação de programas de ações afirmativas;

Em relação às atribuições da Secretaria de Políticas para Comunidades Tradicionais, as funções mais importantes foram descritas como:

- (1) Assessoramento direto e imediato ao Presidente da República na formulação, coordenação e articulação de políticas e diretrizes para a promoção da igualdade racial; (2) Formulação, coordenação e avaliação das políticas públicas afirmativas de promoção da igualdade e da proteção dos direitos de indivíduos e grupos raciais e étnicos, com ênfase na população negra, afetados por discriminação racial e demais formas de intolerância; (3) Promoção do acompanhamento da implementação de legislação de ação afirmativa e definição de ações públicas que visem o cumprimento dos acordos, convenções e outros instrumentos congêneres assinados pelo Brasil, nos aspectos relativos à promoção da igualdade e de combate à discriminação racial ou étnica.<sup>26</sup>

Assumindo o posto de organização de gerência administrativa, a Secretaria de Planejamento e Formulação de Políticas pode ser caracterizada como o departamento responsável pela efetiva implementação de políticas e programas relacionados à promoção da igualdade étnico-racial. Dentre as atribuições podemos citar:

- (1) Propor a formulação de diretrizes orçamentárias que incentivem a execução das políticas intersetoriais de promoção da igualdade racial; (2) Planejar e controlar as atividades relacionadas com o planejamento e execução orçamentária e financeira dos

---

<sup>26</sup> Todas as competências das Secretarias foram retiradas do site eletrônico do governo federal Disponível em <http://www.SEPP/PR.gov.br/sobre-2/institucional> Acesso em 18/10/2016

programas e ações das políticas de promoção da igualdade racial e das ações previstas no Plano Plurianual (PPA); (3)Elaborar instrumentos de acompanhamento, monitoramento e avaliação de políticas de promoção da igualdade racial; (4)Incentivar e apoiar a criação e manutenção de bancos de dados dos órgãos da Administração Federal, direta e indireta, com indicadores econômicos e sociais que contemplem a questão cor, raça e etnia;(5)Implementar procedimentos de apoio administrativo no âmbito da SEPPIR/PR.

Outro importante órgão inserido na estrutura da SEPPIR/PR é o Conselho Nacional de Promoção a Igualdade Racial – CNPIR. Este órgão de caráter consultivo vinculado a SEPPIR/PR foi criado em 23 de maio de 2003 pela lei n ° 10.678, e regulamentado pelo Decreto n ° 4.885 de 20 de novembro de 2003, com alterações feitas pelo Decreto nº 6.509 que dispõem sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do conselho. A CNPIR, sob o ponto de vista das capacidades estatais, representou um tipo de capacidade política necessária para discutir proposições de políticas étnico-raciais. Dentre as atribuições e funções da CNPIR podemos citar:

- (1) 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 nacional; (2) Apreciar anualmente a proposta orçamentária da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e sugerir prioridades na alocação de recursos; (3) Apresentar sugestões para a elaboração do planejamento plurianual do Governo Federal, o estabelecimento de diretrizes orçamentárias e a alocação de recursos no Orçamento Anual da União; (4) Acompanhar, analisar e apresentar sugestões em relação ao desenvolvimento de programas e ações governamentais; (5) Zelar pelas deliberações das conferências nacionais de promoção da igualdade racial

A CNPIR, para o biênio 2014-2016, contou com a participação de 22 órgãos do poder público federal, 19 entidades da sociedade civil - escolhidos através de edital público -

e três pessoas indicadas por serem considerados de notáveis conhecimentos. Há de se mencionar ainda as comissões ou grupos temáticos que, dentro da estrutura da CNPIR, tratou de assuntos específicos com finalidades de promoção de ações, realização de estudos e elaboração de propostas nas áreas do combate ao racismo, às desigualdades raciais e da promoção de políticas de igualdade racial.

Na avaliação do ex-ministro Edson Santos (entrevista), a CNPIR é considerada “um termômetro. o termômetro de como você está sendo percebido e como a instituição SEPPIR está sendo vista pelo movimento social e por outros órgãos de governo”. Para a ex-ministra Nilma Lino Gomes, “os conselheiros e as conselheiras do CNPIR foram muito importantes na construção da gestão. Eles/elas integravam a equipe de avaliação dos resultados dos editais públicos, representavam a SEPPIR em eventos do governo federal, participavam dos eventos nacionais e internacionais...” (entrevista).

Segundo IPEA (2012:20), a CNPIR, no ano de 2011, criou sete comissões e dois grupos de trabalhos, a saber: a Comissão de Promoção e Defesa dos Direitos da Juventude Negra; Comissão de Acompanhamento das Políticas de Promoção da Igualdade Racial e do Ciclo Orçamentário; a Comissão de Atos Normativos; a Comissão de Povos, Comunidades Tradicionais e Liberdade Religiosa; a Comissão de Proteção e Defesa dos Direitos das Mulheres Negras; a Comissão de Fomento à Criação e ao Fortalecimento de Conselhos de Igualdade Racial; e a Comissão de Comunicação e Informação. Essas comissões, na visão de Edson Santos, “ganham força e capilaridade na sociedade”, na medida em que a temática étnico-racial começa a ganhar espaço na agenda pública.

Na mesma publicação do IPEA (2012), segundo pesquisa realizada com os conselheiros entrevistados em 2011, os pesquisadores apontaram como pontos fortes da CNPIR, a capacidade da instituição em influenciar a elaboração e a implementação de políticas públicas, transversalizando as políticas de igualdade racial. Isso reforça uma percepção de que a participação social é um importante elemento de formação das capacidades estatais: seja na criação de canais de participação e no desenvolvimento da capacidade política, seja influenciando as capacidades administrativas na medida em que é trazido para dentro das organizações aquilo que foi discutido na arena política. Essa inserção da sociedade civil na CNPIR fortalece a representatividade da sociedade no estado e impulsiona o princípio democrático da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial.

Outra iniciativa viabilizada no atendimento às demandas étnico-raciais é o Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial (FIPIR), criada em 27 de maio de 2004. Esse fórum é coordenado pela SEPPIR/PR e contou como parceiros, na época de sua criação, a Casa Civil, o Ministério da Educação, o Ministério da Saúde, o Ministério do Trabalho e Emprego e de organismos Internacionais: Fundação Friedrich Ebert, Unifem, PNUD/PCRI, OIT.

O Fórum tem como finalidade empreender, conjuntamente com os entes subnacionais e suas instituições - coordenadorias, secretarias executivas, órgãos de assessorias e outros -, iniciativas voltadas para a execução de políticas de promoção da igualdade racial em seus territórios. Dessa forma, municípios, estados e união assumem o compromisso de promover ações continuadas através de articulação entre os atores subnacionais; de capacitar os servidores e a população em geral para lidar com esta temática; de criar uma base de informações para auxiliar no planejamento, execução e monitoramento das ações e intensificar, através de suas capacidades estatais, as atuações no âmbito das políticas de promoção a igualdade étnico-racial.

Para Borges (2005:34), a criação do fórum promove a capilaridade institucional da SEPPIR/PR nos estados e municípios, uma vez que, pelas características federativas do país, a articulação e o compartilhamento de informações constituem a principal ferramenta para difusão da promoção da igualdade racial. Como objetivos específicos do fórum, a autora vai citar:

“Ampliar e construir formas de capilaridade da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial; Promover o fortalecimento da transversalidade da promoção da igualdade racial nas políticas públicas; Promover a troca de experiências e a articulação entre os organismos e identificar experiências comuns; Contribuir para o debate sobre a promoção da igualdade étnica e racial na sociedade brasileira; Contribuir para o fortalecimento institucional dos órgãos similares à SEPPIR/PR voltados para a execução de políticas públicas para a população negra, como secretarias, coordenadorias, assessorias, etc., de âmbito municipal ou estadual, buscando o empoderamento político das estruturas institucionais existentes; Estimular os municípios e estados a realizar as plenárias municipais e Conferências Estaduais e Nacionais de Promoção da Igualdade Racial” (BORGES, 2005:34-35)

Para Jaccoud (2009:108), essa iniciativa de instituir um Fórum Intergovernamental pela SEPPIR/PR contribuiu, de maneira eficiente, para o debate de temas relevantes para a promoção da igualdade, como a educação. Segundo a autora, o número de adesões ao fórum

em 2006 foi de 23 estados e 427 municípios, sendo que, destes, 23 estados e 161 municípios já contava com alguma estrutura oficial para elaborar e implementar políticas de promoção da igualdade racial. Ribeiro (2014:243) relata que até 2012, o FIPIR contou com 668 adesões, o que representou 641 órgãos executivos no âmbito municipal e 26 estados e no Distrito federal.

Como eixos temáticos que direcionaram os trabalhos do FIPIR em seus primeiros anos, Borges (2005:38) aponta três assuntos que balizaram as primeiras discussões do fórum: (1) em 2004 o debate girou em torno da aplicação da Lei 10.639/03, que trata sobre a obrigatoriedade da temática História e Cultura Afro-Brasileira no currículo escolar; (2) em 2005 o enfoque foi à geração de emprego e renda; (3) e em 2006, saúde da população negra. Apesar de cada ano possuir um tema principal, a autora aponta que todos eles possuíam interdependência e complementaridade.

Como a SEPPIR/PR não foi dotada de estrutura descentralizada –escritórios, regionais, superintendências ou qualquer outra estrutura que atue em determinados territórios-, a utilização de instâncias e espaços de troca de informações tornaram-se imprescindíveis para a efetivação da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial. Isso fica claro quando o ex-ministro Edson Santos elenca as dificuldades da SEPPIR em construir uma política efetiva de promoção da igualdade racial:

“Maior desafio é na execução das políticas, principalmente nas federações, municípios, é um negócio complicado chegar para falar com o prefeito sobre igualdade racial..., a SEPPIR se impunha, estava no momento em que ninguém era contra. Estava fora de moda ser contra a SEPPIR.” Edson Santos(entrevista)

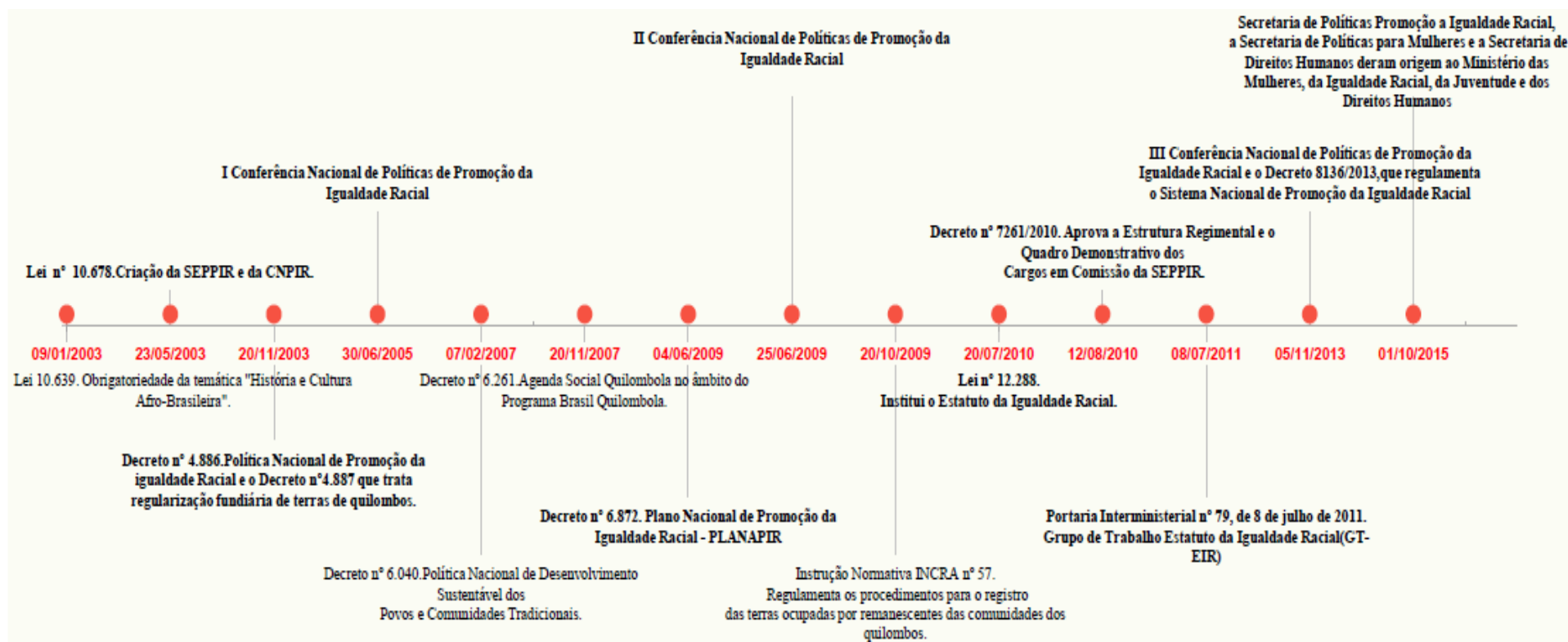
Posteriormente, com a Lei nº 12.288/2010, que instituiu o Estatuto de Igualdade Racial, o FIPIR compôs o instrumento estratégico para a implantação do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial e, portanto, representou simbolicamente, uma articulação federalista, com a participação de estados e municípios. O FIPIR representou o terceiro princípio elencado na Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial - PNPIR, denominado como gestão democrática, sendo o primeiro a transversalidade e o segundo a descentralização.

Apesar de toda capacidade administrativa e política concebida e constituída no âmbito das instituições públicas, as mudanças institucionais provocaram poucos avanços no que tange à efetiva elaboração e implementação de políticas étnico-raciais ao longo dos primeiros

anos. Isso fica claro quando observamos o tempo entre a criação da SEPPIR/PR e a consolidação de uma estrutura mínima de organização operativa da instituição, respectivamente 2003 a 2010. No entanto, isso não desvaloriza as iniciativas e muito menos o esforço do estado em dotar suas próprias instituições de *expertise* necessária para atuar nesta área social, tão particular na história do país. Neste sentido, já era de se esperar muitas dificuldades e limitações, sejam elas de cunho político, institucional, ou de prioridades de governo.

Abaixo segue a construção da trajetória da SEPPIR enquanto órgão principal na consolidação das capacidades estatais levando em consideração os marcos legais e institucionais. Antes, porém, apenas para ilustrar o recorte temporal traçado, segue os eventos mais importantes sob o ponto de vista do desenvolvimento das capacidades estatais. Ao longo da próxima subção, as datas elencadas na figura 4 abaixo serão trabalhadas em seus pormenores, elencando aspectos positivos e negativos para o desenvolvimento das políticas de promoção da igualdade étnico-racial a partir da visão de seus ex-dirigentes.

Figura 4 - Capacidade estatal e a trajetória das políticas públicas de promoção da igualdade racial: 2003 a 2015.



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados trabalhados.

### 3.2. Capacidade estatal a partir da visão dos dirigentes da SEPPIR no período de 2003- 2015.

A SEPPIR foi marcada, inicialmente, por uma fragilidade institucional nos primeiros anos de criação das estruturas. Esta limitação pode ser identificada por Matilde Ribeiro<sup>27</sup> em entrevista a SEPPIR/PR (2016). Para a ex-ministra, em um primeiro momento, a criação da SEPPIR/PR enfrentou problemas relacionados às questões de cunho político baseado na representatividade, isto é, qual (is) grupo(s) de interesses a instituição deveria representar efetivamente. Para Ribeiro estava claro que a ênfase estaria na população negra, mas para outros atores políticos envolvidos em sua criação em 2002 e na sua consolidação em 2003, a SEPPIR representaria algo maior, de representação de outros povos. Um destes interesses consistia no pleito de que a SEPPIR/PR deveria advogar também para os interesses de comunidades indígenas.

“Porque comunidade indígena tinha que ser atendida pelo governo, sim, mas pela FUNAI, ou por outros órgãos, visto que a ênfase da SEPPIR/PR era na população negra. Ela surge como uma secretaria especial e durante muito tempo, em vários momentos, lembro que mais diretamente num período próximo à realização da Conferência Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, aconteceram debates acirrados sobre a extinção ou junção com outras secretarias[...]” Matilde Ribeiro, SEPPIR(2016:58)

Ribeiro explica que, assim que fora empossada como ministra, houve por parte do estado uma difícil compreensão de quais seriam as prioridades em termos de ações pela SEPPIR, visto que o estado, até aquele momento não possuía “vivência institucional” (SEPPIR/PR, 2016:59) e, portanto, estava iniciando uma nova jornada em relação às capacidades estatais no âmbito das políticas públicas étnico-raciais.

Matilde, exemplificando suas ações a frente da Secretaria, cita como principal ação em termos práticos, àquelas voltadas às comunidades quilombolas. Estas ações culminaram com a elaboração do Decreto 4.887 de 20 de novembro de 2003, que trata sobre o

---

<sup>27</sup> Foi a primeira ministra da SEPPIR/PR, de março de 2003 a fevereiro de 2008. Trabalhou em ONGs, assessorando movimentos sociais, começando na área de saúde e depois enveredando pela relação com o movimento feminista e o Movimento Negro. Posteriormente entrou para a gestão pública. Trabalhou na prefeitura de Santo André, em 1997, como assessora dos direitos da mulher. Em 2002 fez parte do programa de governo do então candidato Luiz Inácio Lula da Silva. Após sua saída da SEPPIR, concluiu o curso de doutorado e prestou concurso – tendo sido aprovada - para professora da UNILAB (Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira), no campus Malês, em São Francisco do Conde, na Bahia.

“procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”. Decreto este que, posteriormente, foi objeto de ação direta de inconstitucionalidade<sup>28</sup> pelo partido político denominado Partido Frente Liberal à época e atualmente chamado de Partido Democratas. Este, segundo a Ministra, foi um dos movimentos que, insatisfeitos com os avanços das políticas públicas de promoção a igualdade racial, atuavam como uma contraforça às capacidades estatais que visavam consolidar e dar institucionalidade às questões étnico-raciais.

Caminhando ainda com cuidado e conhecendo seu lugar institucional dentro da esfera estatal, a SEPPIR/PR tratou de buscar uma forma de “escutar” as vozes da sociedade civil e do próprio movimento negro para que construísse uma agenda inclusiva e participativa dentro da estrutura estatal. Nesse último ponto, Matilde cita os dois primeiros anos de elaboração e construção de um espaço cujo desenho de participação culminaria na primeira Conferência Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial em 2005, que teve como propósito o desenvolvimento do Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PLANAPIR) em 2009.

No que diz respeito mais diretamente ao tema da igualdade, em relação às duas grandes áreas de atuação estatal, saúde e educação, as atuações da SEPPIR/PR, segundo a Matilde Ribeiro, tiveram perspectivas distintas. No caso da saúde, a nova estrutura encontrou uma agenda direcionada e eixos norteadores mais consolidados para executar suas ações. Este fato deveu-se à pressão dos movimentos sociais, principalmente o movimento das mulheres negras, a participação da ONU e a presença de organismos internacionais, tais como do Departamento do Governo Britânico para o Desenvolvimento Internacional. Isso fica claro quando Matilde Ribeiro diz que:

“Eles tinham um receituário pronto, tinham um caderno dizendo quais seriam os desdobramentos, as especificidades para se construir uma política nacional de saúde da população negra, e isso em diálogo com o Ministério da Saúde. Essa foi uma área para a qual nós já recebemos uma demanda arredondada, e que a SEPPIR/PR impulsionou o Ministério da Saúde a debater, a

---

<sup>28</sup> Ação Direta De Inconstitucionalidade 3.239 Distrito Federal 25/03/2015. Disponível em <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI3239RW.pdf>. Acessado em 25/10/2016

entender, a absorver essa produção que vinha do movimento social” SEPPIR/PR(2016:60)

No âmbito da educação, Matilde cita o esforço para colocar em prática a Lei 10.639/03<sup>29</sup>, que “estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática História e Cultura Afro-Brasileira, e dá outras providências.”. Segundo a ex-ministra é nesta seara que o debate sobre cotas no ensino superior foi sendo desenvolvido, e que, após longos anos se concretizou na lei de cotas, Lei nº 12.711/2012.

Para aquelas questões que envolvem a política externa, que também pode ser considerada uma política de promoção a igualdade racial, Matilde Ribeiro cita a existência de uma visão distorcida que outros países possuem do Brasil. Em viagem aos países africanos, a representante da SEPPIR/PR deparou-se com muitas situações e em algumas delas, ela cita a percepção dos povos africanos sobre o Brasil. Para ela, uma das perguntas mais eloqüentes que ouviu em sua viagem foi: “Onde estão os pretos do Brasil?” Porque em geral as delegações brasileiras são brancas, são homens e brancos. Dizem que o Brasil é o segundo país em quantidade de negros fora da África, e onde eles estão?”.(SEPPIR/PR,2016:61). Para Ribeiro, o próprio Ministério das Relações Exteriores não sabia lidar com as questões que envolvia as relações ético-raciais, fato que reforçou a importância de um aparato institucional que também tramitasse pela via da política externa brasileira.

Matilde Ribeiro, com a sua experiência e sua posição institucional dentro da estrutura governamental, sintetiza a dificuldade de atuação no processo de construção de uma concepção de política pública étnico-racial justamente pela “falta de espaço” e/ou pelo entrave institucional já existente em relação à temática de promoção étnico-racial:

“Mas o processo inicial foi muito tenso. Em cada ministério, desses mais executores da política, essas áreas que são tradicionalmente tratadas pelo Movimento Negro – Educação, saúde, cultura, desenvolvimento agrário – em cada um desses ministérios o papel da SEPPIR/PR foi de ir costurando caminhos para gerar as políticas. Considerando-se que as ações que mais diretamente impulsionaram a agenda desde o início foram as que falei anteriormente: quilombos, saúde, relação internacional, e

---

<sup>29</sup> BRASIL. LEI Nº 10.639, DE 9 DE JANEIRO DE 2003. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Afro-Brasileira", e dá outras providências.

organização da I Conferência Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial” SEPP/PR (2016:60)

A transversalidade e a intersetorialidade, tão importantes na construção das capacidades estatais, também encontraram barreiras institucionais não importando a existência de uma legislação autorizativa; ou seja, mesmo que as ações estejam amparadas por legislações, muitas barreiras ainda deveriam ser rompidas. A ex-ministra, Matilde Ribeiro, esclarece algumas dificuldades apresentadas entre as próprias instituições federais nas quais, inicialmente, participariam da implementação de políticas de promoção a igualdade étnico-racial. A vivência institucional e as relações entre as instituições demonstravam como a SEPP/PR encontrava problemas na formulação e implementação de políticas e, esse fator acabava por criar ações de conscientização, reconhecimento e aceitação de que as demandas étnico-raciais deveriam ser atendidas por todos os ministérios e não apenas pela SEPP/PR. Segundo seus relatos, Ribeiro aponta que:

“todas as articulações referentes a essas áreas consideradas específicas ou mesmo transversais se efetivam na base do convencimento. Pode haver leis, pode haver definição a partir do comando da presidência...Mas na execução você tem que convencer o outro de que algo tem que acontecer conjuntamente. Então, interagir com os outros ministérios não era uma ação de “portas abertas”, não. Muitas vezes as coisas aconteciam por muita persistência, por muita insistência...[...] É obvio que havia pessoas sensíveis à questão, uma ou outra pessoa, mas dentro dos órgãos a questão racial não estava credenciada como prioridade para as ações das políticas. Então, tudo foi conquistado a partir de muitas negociações. [...].. por mais negociações que tivéssemos, se o orçamento não saísse do ministério no qual a ação se encaixava a execução não acontecia, pois a transversalidade tem que vir acompanhada de decisão orçamentária, além do compromisso de que a ação tem que acontecer. ”Matilde Ribeiro(SEPP/PR:2016:63-64)

Observando as falas da ex-ministra é possível entender as dificuldades, os percalços e todo o esforço depreendido pelo movimento negro e, principalmente, pelo próprio estado, na figura da SEPP/PR, em romper as estruturas simbólicas e culturais internalizadas em suas próprias instituições, como visto no capítulo anterior sobre o racismo institucional. Este último fator, em especial, inviabilizaria e continua inviabilizando, de certo modo, muito das intenções e da própria concepção de capacidades estatais criadas para dar sentido à atuação do estado. Como observa Matilde Ribeiro: “Nas minhas relações por dentro do governo, por

exemplo, eu estava sempre ciente de que estava lidando com pessoas com posicionamentos distintos dos meus. Por isso sempre estive ciente também de que em nossas negociações eu tinha que reafirmar concepções históricas, vinculadas à luta do Movimento Negro” SEPPPIR/PR (2016:65).

Jaccoud (2009:37) também salienta que, apesar das mudanças institucionais realizadas em termos de ação pública no período de 2003, poucos avanços em termos concretos, de enfrentamento ao racismo e as desigualdades sociais, foram vistos. A autora aponta dois fatores que evidenciam estas poucas alterações no *status quo* da população negra: 1) diz respeito a não continuidade das políticas públicas que já estavam em curso – programas de ações afirmativas em alguns Órgãos do governo como os Ministérios do Desenvolvimento Agrário, da Cultura e da Justiça, e; 2) Ainda que existisse uma estrutura própria para tratar das temáticas étnico-raciais, como a SEPPPIR/PR, houve uma tímida atuação no que tange a novos programas ou ações.

O que chama atenção neste primeiro momento é a resistência, o conflito de interesses – principalmente entre as instituições em convergir para o atendimento da finalidade básica e precípua que é a oferta de bens e serviços públicos a todos os cidadãos e cidadãs brasileiros, sem nenhuma discriminação. É neste momento que impera o racismo institucional. Lewis (2013) define de maneira clara os efeitos negativos do racismo institucional enquanto um mecanismo que emperra o avanço das políticas de promoção da igualdade racial:

“[o racismo institucional] interpela as instituições a se repensarem diante de sua seletividade racial em relação a indivíduos e grupos, seletividade esta que opera de forma estruturada na contemporaneidade, demarcando de maneira inequívoca espaços e privilégios e solapando a plenitude do conceito de dignidade da população negra” (LEWIS,2013:11)

Após a gestão de Matilde Ribeiro, Edson Santos <sup>30</sup>assumiu a pasta e conduziu a Secretaria no sentido de implementar as ações que estavam em andamento. Cabe ressaltar

---

<sup>30</sup> Eleito vereador 1988 pelo PCdo B. Em 1994 entrou para o PT. Nesse período como vereador foi o único vereador negro na câmara. Inseriu na lei orgânica a consolidação do conselho do direito do negro. Era o único conselho que existia. Participou ativamente pelo primeiro feriado municipal do 20 de novembro, no Rio de Janeiro em 1995. Fez ainda uma lei que autorizava o município a colocar a estatua do João Candido, líder da

ainda que, é neste momento que a Medida Provisória nº 419, de 20 de fevereiro de 2008 passa a vigorar. Esta medida transformou o cargo de secretário especial de políticas de promoção da igualdade racial em ministro de estado chefe da secretaria especial de políticas de promoção da igualdade racial, fato que simbolizou e buscou dar um significado de maior visibilidade a instituição. Edson Santos atua no sentido de continuidade:

“Considerarei melhor tocar o que já existia. Além disso, demos especial atenção à questão das comunidades de terreiro e outras comunidades tradicionais com um programa de mapeamento dos terreiros e com a construção de um plano de combate à intolerância religiosa e de apoio às comunidades de matriz africana.” SEPPPIR/PR (2016:70)

No entanto, ainda que as ações pautassem a continuidade das políticas realizadas entre 2003 a 2007, dois importantes instrumentos jurídicos estavam sendo construídos para fortalecer as bases da política de promoção a igualdade étnico-racial, quais sejam: O Estatuto da Igualdade Racial e a Lei de Cotas. Neste último, Edson Santos ressalta que o Pro Uni – Programa Universidade para Todos -, no âmbito das relações raciais, pode ser considerado um importante programa em termos de promoção ao acesso ao ambiente universitário e principalmente na diversificação da escolha dos cursos que, até antes do programa, estava atrelado aos cursos de Ciências Sociais, Serviços Sociais e Letras. Segundo o entrevistado pela SEPPPIR, Edson Santos: “..quando a gente se defronta com as pesquisas, vê que as classes sociais “C” e “D” já estão superando a classe “A” dentro do ambiente universitário. Isso aponta para a possibilidade concreta de que, já na próxima década, a elite intelectual tenha outro colorido”SEPPPIR/PR(2016:71).

Em relação às frentes de atuação, o ex-ministro deixa claro que o estado é o principal agente de mudanças em relação à questão racial, entretanto, uma vez que a SEPPPIR/PR não era considerada um órgão finalístico, a melhor maneira de desenvolver as ações estaria na utilização da transversalidade como instrumento fundamental para criação do diálogo e das ações coordenadas entre os diversos ministérios.

“Como a execução fica a cargo do ministério finalístico, o papel da SEPPPIR/PR é de construção, tendo em vista a transversalidade e

---

revolta da chibata na Praça 15 de novembro. Não participou do movimento negro, mas foi um adepto das causas do movimento. (texto fornecido pelo autor, através de entrevista). Foi eleito Deputado Federal em 2006 e reeleito em 2010.

ainda o acompanhamento da execução das políticas. É uma coisa que exige duas mãos. Não adianta a SEPPPIR/PR querer se o outro órgão não tiver a disposição de implementar ou construir a política, e isso, infelizmente, acontece. Tivemos uma ocasião em que o presidente Lula chamou vários ministérios para discutir a questão racial dentro da SEPPPIR/PR, o que foi fundamental para dar autoridade política ao órgão no que se refere ao trato questão racial em todos os demais órgãos do Governo Edson Santos, Seppir.(2016:72)

Observando a fala do ex-ministro, e resgatando a discussão do segundo capítulo sobre as capacidades estatais e as capacidades de governo, o que temos na passagem acima é a linha tênue de conflitos e tensões na institucionalização de políticas voltadas para promoção da igualdade étnico-racial no Brasil. Isto é, na medida em que o estado encontra dificuldades de reconhecer e assumir a temática dentro de seu escopo de atuações – fato já discutido e demonstrado através do pensamento social brasileiro ao longo do primeiro capítulo -, entra a capacidade do governo, retratado pelo ex-ministro na figura do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em impulsionar o estado a lidar com questões tão sensíveis e de difícil compreensão nos órgãos estatais. Além disso, reforça o quanto a SEPPPIR/PR encontrou problemas em relação à execução de seus trabalhos após sete anos de sua criação e a dificuldade de inserir a temática étnico-racial nos outros órgãos, principalmente o compromisso com o combate ao racismo e as desigualdades. Neste último ponto, Edson Santos (entrevista) cita o caso das políticas de saúde e, novamente, o problema do racismo institucional:

“..as políticas de saúde da população negra, não só com questões específicas com doenças específicas que atingem mais fortemente a população negra, como a anemia falciforme, mais do ponto de vista também do combate ao racismo institucional, que a mulher negra por exemplo, ela tem uma dificuldade maior para acessar os serviços públicos de saúde pelo fato de ser negra e tem certa rejeição a atende-la com dignidade. Na Seppir agente desenvolveu uma série de ações voltadas para combater esse racismo, esclarecer que é fundamental que todas as mulheres tenham atendimento de saúde de forma específica” Edson Santos(entrevista)

Edson Santos deixa claro que em muitos casos e, principalmente naqueles que existe orçamento e ações programadas, existe um conflito de interesses entre as próprias instituições governamentais para executar determinados tipos de políticas, demonstrando, portanto, barreiras de cunho institucional.

“O desafio é fazer com que o ministério utilize este recurso, na atividade fim. Esse é o, eu diria assim, a vigilância que a gente tem que ter e, é nosso papel, aquela coisa né?! Nós temos um foco na política de igualdade racial, se o negócio não está andando em uma determinada área, nós vamos lá em cima para cobrar. E se não der certo, eu falo oh, Lula, não está dando certo.”Edson Santos(entrevista)

Eloi Mendes<sup>31</sup>, ministro chefe da SEPPIR no período de 2010 a 2011, cita alguns dos programas cuja SEPPIR/PR teve forte participação, especialmente fazendo uso da transversalização da temática em alguns Ministérios. Para o ex-ministro, cabe citar alguns programas importantes e que consideravam as especificidades da população negra: o Programa Universidade para Todos -ProUni e a implementação da Lei 10.639/03 do Ministério da Educação já mencionado por Edson Santos; a Política Nacional de Saúde Integral da População Negra do Ministério da Saúde; a instalação de telecentros e espaços de manifestação de culturas das comunidades quilombolas e outras comunidades negras pelo Ministério da Cultura; a demarcação e titulação de terras para comunidades remanescentes de quilombolas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário; e a implementação do Plano Setorial de Qualificação afrodescendente - PlanSeQ do Ministério do Trabalho e Emprego.

Para o ex-ministro, a principal luta e, conseqüentemente, a maior conquista da SEPPIR/PR e de todo conjunto de atores que advoga em causa da promoção da igualdade étnico-racial está no Estatuto de Igualdade Racial, Lei nº 12.288<sup>32</sup>, de 20 de julho de 2010. É inegável que o Estatuto seja considerado um saldo em termos de reconhecimento das causas da população negra, bem como da inserção da temática na agenda pública.

O Estatuto foi um marco importante por impulsionar mais ainda as ações e atuações do estado em relação às políticas de promoção a igualdade étnico-raciais e reforçar o compromisso do estado em institucionalizar a política no âmbito estatal, algo como indução pela força normativa. Segundo a ex-ministra Nilma Lino Gomes, o estatuto pode ser considerado “a lei maior da política de igualdade racial, no Brasil. Apesar das tensões e

---

<sup>31</sup>Entrevistado pela SEPPIR/PR(2016:77).Elói Ferreira de Araujo possui mestrado em Engenharia de Transportes, Advogado, Zootecnista eTorneiro Mecânico. Foi Ministro-chefe da SEPPIR/PR no período de 31 de março de 2010 a 1º de janeiro de 2011.

<sup>32</sup> O Projeto de Lei do Senado que cria o Estatuto da Igualdade Racial Senado (PLS 213/03), tramitou no Congresso há sete anos. Foi aprovado primeiramente no Senado e depois na Câmara, sob a forma de substitutivo, com várias alterações ao projeto original

mudanças do texto original devido às pressões internas do Congresso Nacional, o Estatuto é um instrumento poderoso”(entrevista).

Para Luiza Bairos<sup>33</sup>, em 2011, o principal foco da SEPP/PR estava na implementação do Estatuto de Igualdade Racial e, para que esse documento legal ganhasse sentido na vida da população negra, a ex-ministra ressaltou que foi dentro do processo de preparação do Plano Plurianual (PPA) de 2012/2016 que a barganha política estava sendo realizada, posto que o Estatuto em seus diversos capítulos, para cada área de atuação – saúde, educação, trabalho e outros - ,necessitava da participação de todos os Ministérios e, a SEPP/PR cabia a mediação entre os mesmos nos processo de inclusão da temática étnico-racial

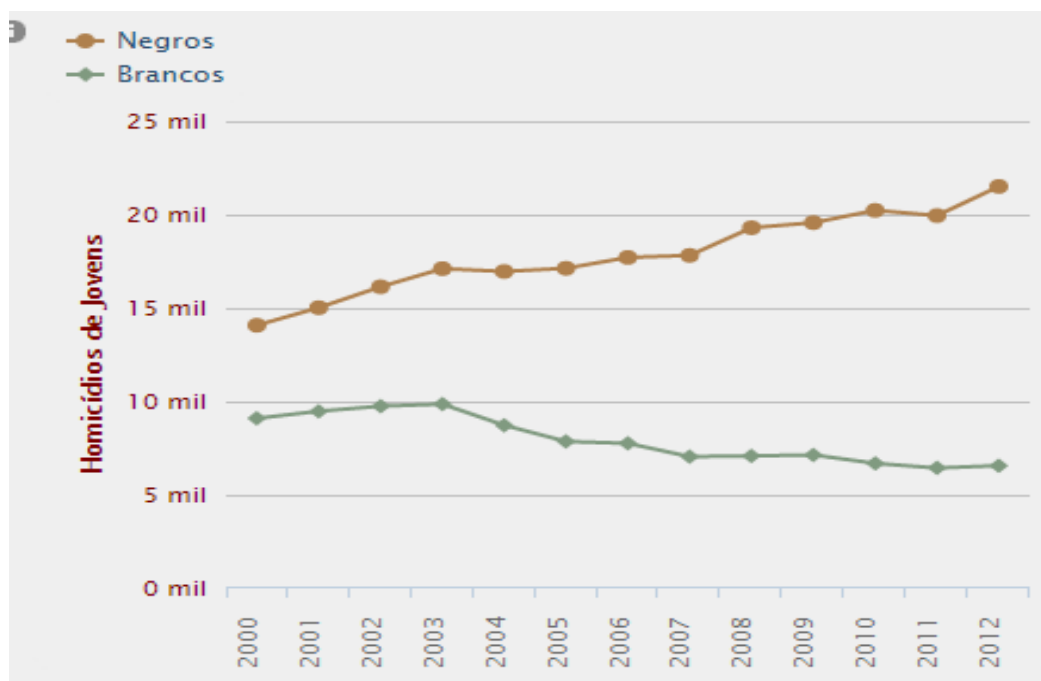
“Nós ganhamos um chão e uma capacidade maior de ir trabalhando, de modo a fazer com que, cada vez mais, pudessem se explicitar, dentro das propostas dos diversos programas, aquilo que tinha a ver com a população negra e com grupos específicos, como é o caso de jovens, de comunidades Quilombolas, Ciganas e dos Terreiros. Então, esse foi o primeiro aspecto das nossas preocupações, e isso obviamente se colocava dentro de uma moldura mais ampla que a SEPP/PR persegue desde que foi criada, que são os esforços de institucionalização da política de promoção da igualdade racial; fazer com que essa perspectiva seja o máximo possível explicitada nos objetivos, nas propostas, nas falas dos ministérios.” SEPP/PR (2016:83).

Outra área que ganhou relevância com o Estatuto foi o tema da Juventude, dado que ao longo dos anos milhares de jovens vem sofrendo com as altas taxas de homicídios, principalmente quando consideramos o recorte racial. Para esta área da política de promoção à igualdade racial foi desenvolvido o Programa Juventude Viva. Para a ex-ministra Luiza Bairos (SEPP/PR, 2016:84), a questão dos homicídios, levando em consideração os dados estatísticos e o número crescente de mortalidade de jovens negros, não pode ser reconhecida apenas como um problema de segurança pública, mas como um problema de natureza racial, ligado ao racismo que ainda impera na sociedade brasileira e é encontrada nas formas mais perversas nos espaços sociais. Na figura abaixo está caracterizado a taxa de homicídios entre jovens brancos e negros.

---

<sup>33</sup> Ministra-chefe da Secretária de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República, no período de 1º de janeiro de 2011 até 1º de janeiro de 2015. Mestre em Ciências Sociais e Graduada em Administração. Militante do Movimento Negro e do movimento de mulheres. Foi Secretária de Promoção da Igualdade Racial no estado da Bahia.

**Figura 5– Taxa de homicídios ao longo dos anos**



**Fonte:** Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância à Saúde (SVS): Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM). **Data de Referência: 2012. Conceituação:** Número absoluto de homicídios de jovens na população residente em determinado espaço geográfico. Consideram-se jovens as pessoas na faixa etária de 15 a 29 anos. São contabilizados apenas pretos e pardos.<sup>34</sup>

Outro ponto abordado pela ex-ministra Luiza Bairros consiste naquele que pode ser considerado o maior dos problemas, o racismo institucional, visto que o próprio estado e suas instituições estariam refletindo os valores e os preceitos morais que se arrastam na sociedade. Estas instituições estariam arraigadas de valores não condizentes com a construção de uma sociedade mais igualitária e equitativa. Nesse sentido, ainda sobre o debate do Plano Plurianual de 2012- 2015, a ex-ministra relata o programa Enfrentamento ao Racismo e a Promoção da Igualdade Racial, no qual a ação primordial consistia na transversalidade das políticas e a incorporação e implementação da temática étnico-racial nos demais órgãos federais. Sobre o racismo institucional, Luiza Bairros afirmou que:

“Outro eixo importante na nossa gestão foi o enfrentamento ao racismo institucional, estimulado por uma campanha que fizemos logo no início do governo, intitulada Igualdade Racial é para valer, exatamente para reforçar a incorporação de entes públicos e

<sup>34</sup> Retirado do sitio eletrônico da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, Plano Juventude Viva: <http://monitoramento.SEPP/PR.gov.br/paineis/pjv/index.vm?f=vulnerabilidades>. Acessado em 10/11/2016

privados na tarefa de combate ao racismo. Sempre teve muita importância para nós, o eixo que trata da reversão das representações negativas da pessoa negra, que foi trabalhado especialmente na área de cultura, que mereceu desse governo uma importância muito grande com a adoção de ações afirmativas nos editais culturais. Isso estava vinculado a todo trabalho que tinha resultado no reconhecimento, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), da constitucionalidade das ações afirmativas. Reforçados por isso, trabalhamos não só pela aprovação de cotas nas universidades públicas e institutos federais, mas também pelas ações afirmativas na cultura, cuja expansão, no período, foi bastante significativa” SEPPIR(2016:84)

O racismo institucional, na visão da ex-ministra, não poderia ser tratado como mais um dos campos onde as desigualdades e as discriminações étnico-raciais se afluam, mas sim como um dos principais meios de condução de práticas e ações reproduzidas dentro do aparelhamento estatal, fruto do reflexo das relações sociais que estavam/estão presentes na sociedade brasileira. Isso prejudicou até mesmo, em alguma medida, a evolução da SEPPIR dentro de um projeto organizacional maior que visa, principalmente, a institucionalização de tais políticas na agenda governamental.

A respeito deste último ponto, passados oito anos do início das atividades, ficam evidentes como as estruturas organizacionais, principalmente o aparato administrativo e o quadro de pessoal demonstravam estar aquém de uma instituição com autonomia ministerial. Luiza Bairos caracteriza este contexto como:

“o que havia por trás era um desejo muito grande de que pudéssemos estabelecer, na SEPPIR/PR, um sistema de trabalho que efetivamente a transformasse num ministério. [...] Nós tínhamos uma estrutura extremamente exígua; quando eu entrei, a SEPPIR/PR já tinha oito anos, mas a estrutura de cargos não havia mudado desde que ela foi criada, com alguns acréscimos em 2010, que não se comparavam em absoluto com os que tiveram, por exemplo, a SPM e a SDH, por razões que eu desconheço. Parece que a SEPPIR/PR não teve ao longo do tempo a força para conseguir isso. Essa é uma questão importante, o que poderia ser feito para potencializar o uso de uma estrutura tão pequena para uma tarefa tão grande que o Estatuto da Igualdade Racial agora definia sem deixar muita escapatória. Foi todo outro trabalho, assegurar nessa estrutura pequenina, pessoas dispostas a trabalhar no limite das suas competências e de suas forças físicas para fazer com que as coisas acontecessem[...]”SEPPIR/PR(2016:84)

A ex-ministra coloca em evidência aquilo que Matilde Ribeiro também visualizou logo nos primeiros passos da SEPPIR/PR: a falta de vivência institucional e,

consequentemente, o comprometimento das estruturas operativas de planejamento administrativo e político para sustentação da própria organização SEPPIR/PR. Tal fato também foi corroborado pelo ex-ministro Edson Santos, no início do capítulo. Porém, o fato de existir marcos legais, os planos nacionais e uma série de legislações relacionadas à temática racial diferencia os momentos vividos pelos ex-ministros.

O Estatuto de Igualdade Racial representou, naquele momento, uma pressão sobre as capacidades administrativas do estado em promover as estruturas básicas para sustentar as políticas de promoção à igualdade étnico-racial. Isso fica evidente na fala da Luiza Bairros ao citar as dificuldades de articular um corpo técnico mínimo para a SEPPIR/PR:

“Fomos atrás de uma proposta do MPOG para receber técnicos concursados, e recebemos metade do que havia sido prometido inicialmente. Na época, a esperança era que com isso nós conseguíssemos formar uma equipe técnica mínima, com características diferenciadas dos demais cargos comissionados ou servidores públicos emprestados de outros órgãos. Era começar a criar um corpo que fosse do próprio ministério, que isso contribuísse para que as ações tivessem certa continuidade. Esperávamos que com a consistência proporcionada pelo Estatuto, nós conseguíssemos criar ou fortalecer um tipo de estrutura que formasse um órgão mais estável do ponto de vista dos seus programas e ações.” SEPPIR/PR(2016:84)

O desenvolvimento da SEPPIR/PR como uma instituição dotada de um aparato administrativo e político começa a se firmar e, portanto, a ganhar robustez perante aos outros ministérios a partir da confluência de um compromisso mais acentuado por parte do estado brasileiro – demonstrado através do Estatuto de Igualdade Racial -, pela pressão por parte dos movimentos sociais e a visão holística da organização e de sua missão institucional. Segundo relatos da própria Luiza Bairros, algumas ações tomadas de forma interna procurou alterar a situação existente.

“Então, procuramos organizar as atividades aparentemente dispersas em programas e planos para conseguir enxergar melhor qual o papel da SEPPIR/PR. Se você trabalha num órgão que você precisa usar mais de quatro linhas para dizer o que ele faz, é porque alguma coisa está errada. [...]. Operávamos, ainda, sob certa fragilidade no sentido do financiamento das políticas públicas; havia, e ainda há, a necessidade de fortalecer os órgãos estaduais e municipais de igualdade racial que, na sua maioria, carecem das condições adequadas para cumprir seu papel institucional” SEPPIR/PR(2016:85)

Essa nova “cara” da SEPPIR/PR está relacionada à mudança de mentalidade organizacional e a intensificação das ações da SEPPIR/PR em seguir o Estatuto da Igualdade Racial. Isso fica claro quando Luiza Bairros constitui um grupo de trabalho interministerial através da portaria nº 79, de 8 de julho de 2011. O grupo, intitulado Grupo de Trabalho Estatuto da Igualdade Racial(GT-EIR)<sup>35</sup>, inicia seus trabalhos com o objetivo de propor as medidas necessárias para a implementação de programas, das políticas e das ações previstas no Estatuto da Igualdade Racial. Dentre as atribuições do GT-EIR, podemos citar àquelas mais importantes:

- Identificar as ações que demandam regulamentação e apresentar proposta em parceria com as áreas temáticas responsáveis;
- Propor ações de articulação institucional e interministerial para implementação do Estatuto;
- Elaborar relatório final das atividades do GT-EIR, contendo as medidas e propostas para implementação dos programas, das políticas e das ações previstas no Estatuto.

Em relação à composição do grupo, o GT-EIR, segundo do Diário Oficial da União, este foi coordenado por uma representante ligada diretamente ao gabinete da ex-ministra Luiza Bairros e outros representantes do Ministério da Educação, do Ministério da Justiça, Ministério da Cultura, Ministério do Esporte, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério das Comunicações e do Ministério da Saúde. Essa relação entre os órgãos sinaliza que para a SEPPIR, a transversalidade não era considerada apenas estratégias de ação, mas sim um pressuposto para a efetiva elaboração e implementação de políticas públicas de promoção da igualdade étnico-racial.

A transversalidade pode ser notada, segundo o relatório final das ações do GT-EIR<sup>36</sup>, através da difusão de informações sobre a temática da promoção da igualdade racial no âmbito político-institucional, fortalecendo a luta contra o racismo institucional, e também, utilizando os instrumentos administrativos e políticos já existentes em prol da luta pela

---

<sup>35</sup> Publicado no Diário Oficial da União em 11 de julho de 2011, página 20, Seção 1.

<sup>36</sup> BRASIL. Igualdade Racial é pra Valer. Relatório Final Grupo de Trabalho Estatuto da Igualdade Racial Portaria nº 79, DE 8 DE JULHO DE 2011.

igualdade racial, buscando também junto a outros ministérios implementar estratégias de intersetorialidade em determinados tipos de políticas.

A intersetorialidade aparece como algo inovador e que serve como estratégia de atuação sobre dois pontos importantes da política de promoção a igualdade. O primeiro ponto diz respeito ao compartilhamento de informações entre as instituições, criando, portanto, um arranjo institucional circunstancial que atenda certas demandas que um ministério por si só não conseguiria atender. Essa circunstancialidade está relacionada a dois requisitos importantes no momento da elaboração e até mesmo na implementação da política: o público alvo e o tipo de política. O público alvo porque dentro das políticas de promoção da igualdade étnico-racial existem vários grupos a serem distinguidos pelas suas características e especificidades, como é o caso do povo quilombola. Em relação ao tipo de política porque, dado o tipo de população alvo, determinadas intervenções do poder público são mais eficientes do que outras.

O segundo ponto está no desenvolvimento de trabalhos em conjunto, fato que intensifica a intersetorialidade e, ao mesmo tempo, colabora para a criação de alternativas de ações coordenadas que leva em consideração a natureza das demandas. Isso fica claro até mesmo na portaria de criação do GT-EIR, onde foi autorizado que, a qualquer tempo, o grupo poderia solicitar a colaboração de outros órgãos, além daqueles listados acima, e entidades representativas da sociedade civil para auxiliar ou participar das ações com a SEPPIR/PR.

Prosseguindo, podemos encontrar no discurso de Luiza Bairos a inovação trazida pela forma de gestão intersetorial e transversal dentro das instâncias governamentais:

“Existe uma parte do trabalho que é política, no sentido de fazer política com a transformação de uma determinada situação social, e outra parte que é política no que refere às formas da gestão pública no país. Na verdade, a política de igualdade racial vem para desafiar todas as formas como a política pública é feita. Por isso, existem tantas comissões dentro do governo, pois não se consegue resolver nada mais a partir de um ministério ou de uma secretaria específica; então, a gente vai formando essas instâncias que juntam vários ministérios e secretarias como forma de fazer com que as demandas sociais efetivamente recebam um tratamento dentro do governo, porque nada mais se refere a uma área só.. [...] Não se dá um passo na igualdade racial sem mexer em um conjunto de órgãos, porque os efeitos que o racismo provoca estão relacionados com várias áreas de governo. Então é um desafio múltiplo trabalhar essa agenda, porque ela vai tocando diferentes níveis da ação política[...].Por isso eu acho que o que quer que a gente tenha avançado, o que quer que a SEPPIR/PR tenha

avançado nos últimos 12 anos é fruto de um trabalho louvável, operamos em um nível de isolamento político muito grande, ainda.” SEPPPIR/PR(2016:86-87)

A visão da ex-ministra Luiza Bairros demonstrava que a SEPPPIR/PR estava crescendo institucionalmente, muito em função das dificuldades superadas. Na medida em que a SEPPPIR/PR estava crescendo, paralelamente, novas demandas advindas do próprio movimento negro estavam sobrepondo interesses comuns ao próprio grupo, ou seja, o movimento negro tradicional - aquele que reivindicava diferentes objetivos, principalmente em relação ao racismo -, estava dando lugar aos novos movimentos, isto é, movimentos das mulheres negras, movimentos dos jovens negros, das comunidades de matriz africana, de quilombos. Estes grupos acabaram por reivindicar outras demandas que até então não faziam parte do movimento negro tradicional.

Ainda que a gestão de 2011 a 2014 tivesse avançado em termos de capacidade estatal e no reconhecimento de direitos da população negra, o estado brasileiro sofreu um verdadeiro golpe nas políticas sociais de uma forma geral a partir de 2015. Esse golpe solapou não só as políticas de promoção da igualdade racial, mas também as políticas de gênero e de direitos humanos, ou seja, podemos caracterizar 2015 como um verdadeiro ponto de inflexão na história brasileira, agora de forma negativa. Sem adentrar nos pormenores do contexto político, também muito importante para os novos rumos das políticas sociais, mas totalmente fugitivo aos pontos elencados nesta pesquisa, em 01/10/2015 a Secretaria de Políticas Promoção a Igualdade Racial, a Secretaria de Políticas para Mulheres e a Secretaria de Direitos Humanos deram origem ao Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos. Esta fusão de ministérios levou em consideração a crise econômica brasileira e no levante conservador que insurgiu na pós-eleição presidencial de 2014, colocando em xeque não só as políticas sociais, mas também testando os limites da democracia brasileira (CARLEIAL, 2015).

Este novo ministério foi duramente criticado pela ex-ministra Luiza Bairros, reforçando o caráter de retrocesso e os novos rumos para as políticas de promoção da igualdade racial

“Quando me convidaram para falar sobre essa publicação para os 13 anos da SEPPPIR, eu questionei, porque eu não acho que são mais 13 anos. A SEPPPIR, tal como a gente conhecia, acabou com o decreto que determinou a fusão da SEPPPIR com a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) e com a Secretaria dos Direitos

Humanos (SDH). Então, para mim, a proposta inicial dessa publicação é totalmente inadequada. Nos primeiros 12 anos e pouco, havia uma configuração política e administrativa que dava para a SEPPIR determinadas competências e responsabilidades, que ela ao longo do tempo enfrentou de diversas formas; a partir de outubro de 2015, teve início uma nova etapa da política de promoção da igualdade racial no Brasil.” Luiza Bairos, SEPPIR(2016:83)

Essa nova fase da SEPPIR/PR esteve sob o comando da Ministra Nilma Lino Gomes<sup>37</sup>. A ex-ministra assumiu o cargo de Ministra em 02/01/2015 em meio ao início das crises econômicas e políticas e enfrentou desafios de ordem institucional como a aglutinação de demandas variadas sob o mesmo espaço organizacional. Isso pode ser considerado um desafio devido às outras pautas que foram somadas como aquelas relacionadas às desigualdades de gênero e as relativas aos direitos humanos após o processo de reforma administrativa. Nesse sentido, a partir de 02/10/2015 o grau de dificuldade de gestão administrativa e política aumentaram, bem como a complexidade das demandas. Nilma Gomes cita dois pontos negativos quando consideramos a junção de ministérios:

“(1)Junção da SEPPIR com os outros dois ministérios (SPM e SDH) e com a Secretaria Nacional da Juventude. Por mais que a igualdade racial, nessa junção, tenha alcançado um status mais consolidado como ministério, figurando, inclusive, no nome (Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos), o movimento negro e setores da esquerda foram contrários a essa mudança(...)(2)Necessidade de diminuição de cargos devido ao ajuste fiscal e junção das pastas. Todo esse processo foi interrompido pelo golpe parlamentar.”(Entrevista)

A reforma administrativa de outubro de 2015 colocou sob o mesmo ministério, a Secretaria de Políticas para Mulheres, a SEPPIR/PR e a Secretaria de Direitos Humanos. Se a missão institucional de cada secretaria em separado já era um fardo em termos de complexificação das demandas, a junção das secretarias potencializou essa complexificação, fato apontado como um aspecto negativo pela ex-ministra Nilma Lino (entrevista), tanto pelo lado político quanto pela estrutura administrativa. Todavia, apesar desta junção ser

---

<sup>37</sup> É pedagoga na UFMG, doutora em Antropologia Social/USP e pós-doutora em Sociologia/Universidade de Coimbra. Foi Coordenadora Geral do Programa de Ensino, Pesquisa e Extensão Ações Afirmativas na UFMG (2002 a 2013). Foi reitora Pró-Tempore da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira - UNILAB (2013-2014). Ocupou a função de Ministra da SEPPIR/PR de 02/01/2015 a 01/10/2015 e, com a reforma administrativa, ocupou o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos no período de 02/10/2015 a 12/05/2016

considerada um desafio ainda maior, o *background* institucional trazido pelas outras secretarias – que também possuíam características em comum com a SEPPIR, como a transversalidade, a intersetorialidade e outros -, poderiam minimizar as possíveis brechas e lacunas criadas através do novo arranjo institucional.

“Se antes o trabalho da transversalidade para uma secretaria com status de ministério já era desafiador agora, para um ministério que engloba essas três grandes áreas temáticas, ele é ainda maior. Precisaremos ter uma boa estrutura, ter capacidade de articulação, e precisaremos de recursos para tudo isso... [...] tudo dependerá da nossa construção coletiva de uma concepção de ministério – que é o nosso grande desafio, além de ser também algo que não se constrói em seis meses.” Nilma Gomes, SEPPIR/PR(2016:96)

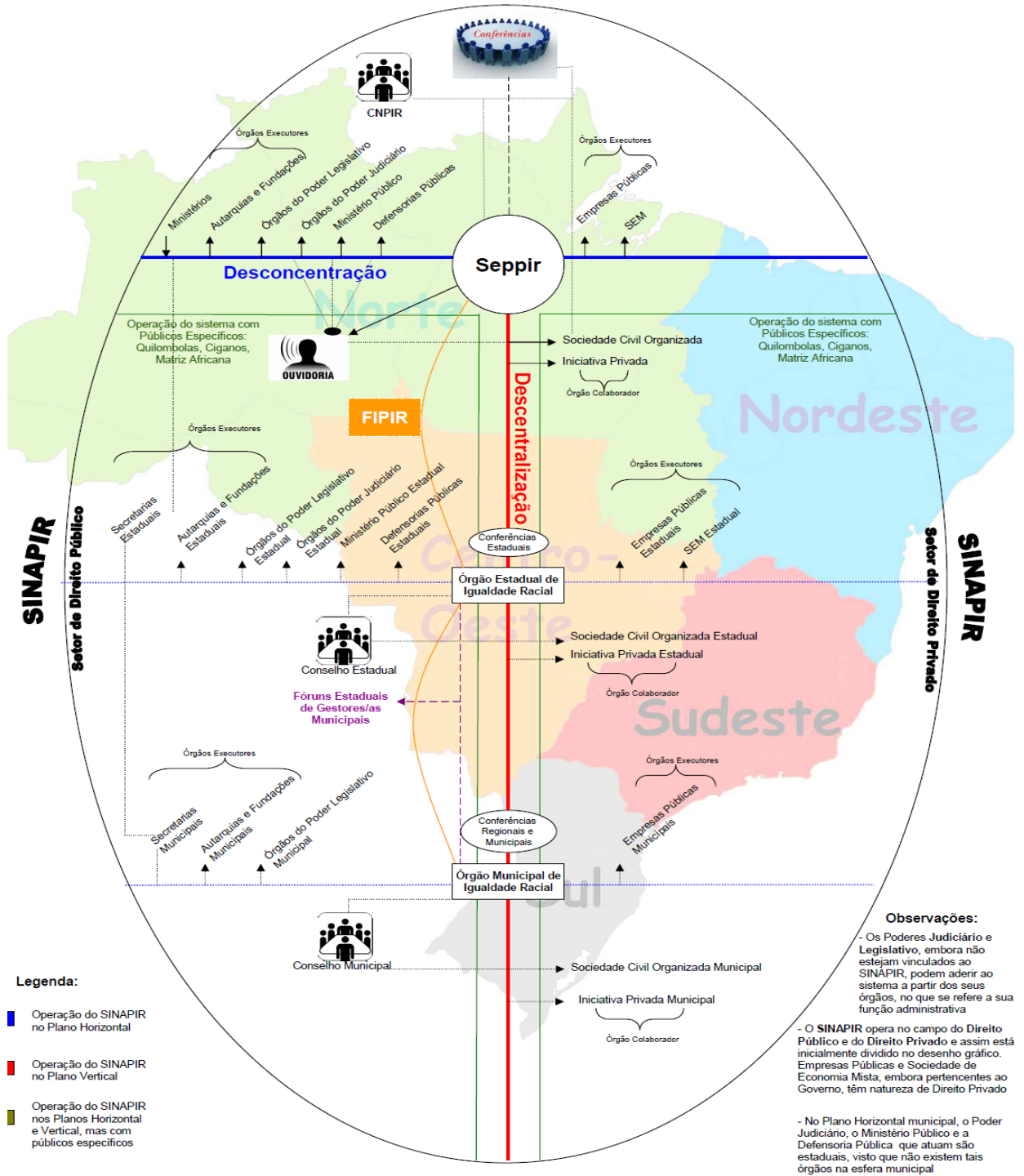
Desde que assumiu o cargo de Ministra da SEPPIR/PR, a ex-ministra Nilma Lino colocou como prioridades a concretização das legislações já consolidadas, principalmente o Estatuto da Igualdade Racial. Para a ex-ministra, dentre as iniciativas importantes para aquele momento, estava a efetiva implementação do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (SINAPIR), regulamentado pelo decreto 8.136/13 e pela portaria de número 8/2014, instituído pelo Estatuto da Igualdade Racial, Lei 12.288/10. O SINAPIR, tal como disposto no Guia de Implementação de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, tem a função de realizar a disseminação de boas práticas e de capilarizar tais políticas nos âmbitos estaduais e municipais.

“O SINAPIR, de alguma forma, induz que os estados e municípios tenham nas suas estruturas não somente um órgão de promoção de igualdade racial mas também que participem junto com os movimentos sociais da construção do conselho de promoção da igualdade racial local. Acho que é assim que a política vai acontecer. Ela tem que acontecer de forma descentralizada. A política de promoção de igualdade racial não pode ficar apenas sob a incumbência da SEPPIR/PR, ou do governo federal” Nilma Lino, SEPPIR/PR(2016:95)

Abaixo segue a representação do SINAPIR na forma como foi concebido para integralizar as políticas de promoção da igualdade étnico-racial, as sociedade civil, as instituições públicas e privadas e as estratégias de atuação.

Figura 6 Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial

SINAPIR – Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial



Fonte: Site eletrônico do Governo Federal<sup>38</sup>

<sup>38</sup> <http://www.SEPPIR/PR.gov.br/articulacao/sinapir/arquivos-para-downlad/grafico-sinapir-2014/view> Acessado em 16/11/2016

Como se pode observar na figura acima, considerando a organização federativa do Brasil e o pacto federativo que estabelece certas competências, atribuições e responsabilidades para cada ente federativo, o SINAPIR assumiu as principais características das capacidades estatais para o âmbito subnacional, capacidade administrativa e capacidade política. Administrativa porque congrega uma série de requisitos de caráter administrativo: termos de compromisso, termo de adesão ao sistema pelos entes federativos, legislações diversas, acesso a recursos financeiros, estrutura organizacional voltada para promoção da igualdade racial, e outros.

Em relação à capacidade política, porque se observa uma complementaridade com as capacidades administrativas. Neste caso, o aspecto político enfatiza dois pontos: (1) um presente na intersectorialidade das políticas, com a intensificação das conexões entre estado e sociedade civil como setores e, nestes, podemos citar a criação de vínculos entre conselhos, secretarias, ministérios/secretarias e outros; (2) a transversalidade e a intersectorialidade como capacidade técnica-política, no sentido de aperfeiçoar práticas de gestão entre as organizações envolvidas.<sup>39</sup>

O objetivo central do Sistema está na institucionalização de políticas de promoção da igualdade racial em todos os entes da federação. Para o efetivo funcionamento do desenho institucional vislumbrado no Sistema, cabe ressaltar a presença de algumas instituições chaves para o processo o seu devido funcionamento, a saber: o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial; a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República - SEPPPIR/PR; o Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial – FIPIR, a Ouvidoria da Igualdade Racial e as conferências – nacionais, estaduais, distritais e municipais -, integram a estrutura da SINAPIR.

Segundo a cartilha de adesão ao SINAPIR, o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial – CNPIR teria a incumbência de exercer o controle social, acompanhando e monitorando a implementação de políticas, além de seguir as diretrizes da Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial. A Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – SEPPPIR/PR estaria responsável pela articulação ministerial, coordenação central do sistema e suporte administrativo. O Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial – FIPIR consistiria no espaço de formação de compromissos ou pactuações

---

<sup>39</sup> SEPPPIR/PR. Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial: O que é e como aderir. BRASIL, 2014.

entre as instituições participantes do sistema. Por fim, a Ouvidora Permanente corresponderia à interlocução entre os cidadãos e o poder público, ou seja, um canal voltado para ouvir as reclamações, demandas, denúncias e discriminações raciais. Segundo a ex-ministra:

“O SINAPIR, importante meio de articulação da política de igualdade racial com as demais instituições brasileiras, só foi possível porque estava previsto no Estatuto. A idéia do SINAPIR nasceu da consulta a ativistas do Movimento Negro e estudios@s da questão racial que, juntamente com a equipe da SEPPIR da gestão da Ministra Luiza Bairros, anterior à minha, elaboraram a proposta que se tornou um Decreto, assinado pela Presidenta Dilma e lançado na IIIa CONAPIR, em 2013” Nilma Gomes (entrevista).

No momento em que esteve à frente da SEPPIR/PR, Nilma Lino buscou focalizar quatro eixos centrais de atuação: as ações afirmativas; as ações para juventude; para os povos e comunidades tradicionais; e na própria internacionalização da SEPPIR/PR em países de língua portuguesa. Neste momento, dado a interlocução entre estado e sociedade através destes quatro eixos, a ex-dirigente (SEPPIR/PR, 2016:99) retrata o quanto é diferente exercer o papel de referência em políticas de promoção da igualdade racial e, ao mesmo tempo, ser participante de um movimento tão importante que é o movimento negro. A ex-ministra cita a transparência como o maior valor a ser perseguido pelas instituições, uma vez que, o processo de concepção e de inserção das demandas da população negra e de grupos étnicos distintos dentro das instituições se constitui como desafios de diferentes tipos: políticos, administrativos, valorativos, culturais e principalmente de relações sociais. Acerca dos desafios, Nilma Lino Gomes expressa bem às dificuldades da SEPPIR ao longo dos treze anos de existência, tanto sob o ponto de vista organizacional, quanto pela gestão das políticas públicas.

“A análise da trajetória das iniciativas federais voltadas ao enfrentamento do problema racial tem apontado para a existência de um conjunto de dificuldades, entre as quais se podem indicar a descontinuidade, a limitada cobertura e a ainda insuficiente coordenação. Ao lado destas dificuldades, referentes à gestão, deve-se destacar a complexidade do problema em foco. Os programas, as ações e os instrumentos de combate à desigualdade racial enfrentam um conjunto variado de fenômenos, tais como a discriminação direta, a discriminação indireta, o chamado racismo institucional e o preconceito racial. Enfrenta-se, ainda, o próprio racismo como formulação que sustenta a ideia de uma hierarquia entre grupos raciais. Distinguir este conjunto de fenômenos e

enfrentá-los permitirá não apenas combater o processo de concentração da população negra nos segmentos mais baixos da estratificação social, como também superar um dos mais importantes fatores atuantes no processo de produção e reprodução da desigualdade social que marca a sociedade brasileira.” Nilma Lino Gomes(SEPPIR,2016:94)

Entretanto, a última dirigente também pontua grandes avanços em termos de ações no pouco tempo em que esteve à frente da SEPPIR, a saber:

“(1)- trabalho institucional, dentro da estrutura do Estado, pela superação do racismo e construção da política de igualdade racial;

(2) - desvelamento do racismo institucional:- ampliação da comunicação interna e externa com o governo e a sociedade através da parceria com SECOM;

(3)- realização de campanhas nacionais, reuniões internas com equipe dos outros ministérios, trabalhos conjuntos e projetos orçamentários comuns;- fortalecimento do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial, que era o principal interlocutor com a sociedade civil;

(4) - aprimoramento do site, o facebook e criação do clipping sobre as principais notícias sobre igualdade racial e África;

(5) - consolidação internacional da SEPPIR no Mercosul, nos países da América Latina e região e nos países africanos de língua portuguesa

(6)- realização da Caravana Pátria Educadora: pela promoção da igualdade racial e a superação do racismo, que consistiu na ida da ministra e sua equipe aos estados para apresentar a política aos governadores e prefeitos e conseguir adesão dos entes federados ao SINAPIR;

(7)- Fortalecimento político do CNPIR e demais Conselhos de Promoção da Igualdade Racial e os órgãos similares à SEPPIR na estrutura dos estados, municípios e DF;

(8)- Fortalecimento da Políticas para os povos e comunidades quilombolas e maior diálogo com o movimento quilombola;

(9)- Trabalho de articulação política junto ao legislativo;

(10) - Diálogo com as centrais sindicais na discussão sobre raça, trabalho e desenvolvimento e ações conjuntas;

(11)- Construção do planejamento estratégico da SEPPIR;

(12)- Início do acompanhamento da Lei de cotas nos concursos públicos e assessoria aos órgãos que necessitavam de maior compreensão ou tinham problemas na implementação da Lei;

- (13) - projetos que seriam desenvolvidos com o MEC para consolidação da Lei 10.639/03;
- (14) - Construção do Disque 100 racismo com dois novos módulos que contemplavam: juventude negra, povos quilombolas, mulheres negras, povos e comunidades tradicionais e de terreiro;” Nilma Lino(entrevista)

Por fim, cabe registrar e retomar sobre os rumos da SEPPIR e toda estrutura criada e articulada no âmbito das políticas de promoção da igualdade étnico-racial. Ao ser questionada sobre os maiores desafios para a ocorrência da institucionalização das políticas de promoção da igualdade racial no Brasil, Nilma Lino Gomes afirma que:

“A SEPPIR foi extinta e a pauta da igualdade racial foi diluída dentro do novo Ministério de Justiça e Cidadania sem recursos próprios, com diminuição do quadro de pessoal, sem poder e com uma perspectiva conservadora. Assistimos o desmonte de todas as políticas sociais e o retrocesso dos direitos sociais conquistados pela população brasileira, principalmente a classe trabalhadora, pobre, negros, quilombolas, indígenas, mulheres, sujeitos dos Direitos Humanos, juventude, entre outros. Portanto, nesse momento, toda e qualquer perspectiva de consolidação e avanço da política de igualdade racial, em nível federal, estadual e local, está sob a égide do golpe e da virada à direita que o Brasil e outros países do mundo sofrem. O que eu posso registrar é: estamos em tempos sombrios. O golpe não é somente contra a classe trabalhadora e as políticas sociais construídas ao longo dos últimos treze anos. O golpe é, também, contra os sujeitos dessas políticas. Contra os coletivos diversos que, a duras penas, viram suas demandas se transformarem em políticas públicas. A questão racial, a luta pela superação do racismo, o fortalecimento do CNPIR, dos órgãos de PIR, a realização da conferência nacional e tudo o mais estão contaminados e inviabilizados pelo golpe. E, caso alguma coisa seja realizada, será com uma visão conservadora de igualdade racial A democracia está de luto.” Nilma Lino Gomes(Entrevista)

Fechando a trajetória e as percepções dos ex-dirigentes acerca da construção das capacidades estatais, na próxima seção, o enfoque consistirá, ainda que rapidamente e a partir da Política Nacional de Igualdade Étnico-Racial e do Estatuto de Igualdade Racial, na participação do movimento negro e de grupos étnicos em espaços criados pelo próprio estado. É importante retratar estes espaços separadamente porque, especificamente na questão étnico-racial, ouvir as demandas dos movimentos sociais e dos grupos participantes permitiu/permite a efetiva criação de políticas públicas que retratam de maneira fidedigna os anseios sociais por uma política que de fato atenda as diversas particularidades da população em questão.

### **3.3 A construção de espaços públicos voltados para promoção da igualdade étnico-racial: a importância da participação para concepção de um Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial.**

“Eu avalio assim: o período em que estive à frente da SEPPIR/PR, principalmente nos primeiros cinco anos – não só para nós, mas para toda a estrutura de governo – não foi um período de grandes resultados, de efetivação de políticas...[...] Os primeiros anos são anos de formulação, não é exatamente um período de resultado numérico, palpável.” Matilde Ribeiro (SEPPIR/PR, 2016:66).

Como podemos observar na fala da ex-ministra Matilde Ribeiro, na citação acima, os primeiros anos de construção das capacidades estatais foram marcados por diferentes barreiras no âmbito administrativo e no âmbito das capacidades políticas. Essas dificuldades muitas vezes somavam-se aos discursos e a pressão da sociedade civil, principalmente pelo movimento negro - com razão, dado que as instituições não conseguiram avançar com as propostas iniciais.

Nesse sentido, em conjunto com as estruturas elencadas na primeira seção, é importante desenvolver também a presença dos planos, instrumentos e instâncias de participação criada para impulsionar as capacidades estatais nas políticas de promoção da igualdade étnico-racial, mais precisamente nas capacidades políticas. Ao analisar esse conjunto de elementos em separado, a intenção é colocar em evidência o esforço por parte do estado, quando por meio de instrumentos legais, na criação de canais interlocutórios entre o estado e a sociedade. Isso é fundamental, uma vez que aumenta as instâncias participativas e permite a inserção de novas ideias para direcionar as instituições a desenvolverem melhor suas capacidades.

Uma das maiores barreiras que impedem o avanço nas políticas públicas relacionadas às questões étnico-raciais consiste nas próprias rotinas das instituições responsáveis pela implementação das políticas. Estas instituições sabotam a construção das capacidades estatais e até mesmo influenciam no (in) sucesso das políticas públicas devido a práticas rotinizadas. Trazer a discussão sobre os instrumentos de participação, neste contexto, se constitui como um elemento externo e de inserção dos grupos étnicos nas instâncias governamentais, fato que contribui ativamente para a transformação social desejada.

O ponto principal é que norteia a linha de argumentação nesta seção está nas dificuldades em que as instituições encontram para promover as transformações sociais no contexto social brasileiro. Esse fator pode ser encontrado justamente porque o estado não consegue lidar com a temática da promoção da igualdade étnico-racial dentro de suas próprias instituições, tal como observado nas falas dos ex-ministros. A dependência de trajetória (*path dependence*) pode ser considerada o maior dos problemas, uma vez que, sob o ponto de vista das políticas públicas, acarreta problemas de ordem estratégica – elaboração das políticas -, e até mesmo na operacionalização destas mesmas políticas.

Em relação à dependência de trajetória das instituições públicas, Hall e Taylor (2003) descreve como:

“uma concepção segundo a qual essas forças são modificadas pelas propriedades de cada contexto local, propriedades essas herdadas do passado. Como seria de esperar-se, as mais importantes dessas propriedades são consideradas como de natureza institucional. As instituições aparecem como integrantes relativamente permanentes da paisagem da história, ao mesmo tempo que um dos principais fatores que mantêm o desenvolvimento histórico sobre um conjunto de “trajetos”. Hall e Taylor(2003:200)

Longe de adentrar na discussão teórica dos neoinstitucionalistas, identificamos na primeira seção sinais de como o estado e suas instituições – através do racismo institucional somados a falta de conhecimento por parte das instituições em como atuar no âmbito das políticas raciais -, fornece bases para a permanência da “ paisagem da história” na sociedade brasileira.

Duas influências negativas nas atuações da SEPP/PR - enquanto uma secretaria que possui a função de coordenar e dar materialidade as políticas públicas de promoção da igualdade racial - podem ser encontradas quando observamos a dependência de trajetória, quais sejam: a forma como as outras instituições foram concebidas no passado (conjunto de regras, atores e objetivos) e a missão institucional que cada uma leva consigo (as políticas inerentes a existência daquelas instituições). Esses dois elementos por si só exercem um efeito de constrangimento ou de resistência às políticas de promoção da igualdade étnico-racial justamente porque eventos e processos sociais históricos acabaram por, em maior ou menor grau, exercer influência sobre velhas e novas demandas que até pouco tempo estavam (in) visíveis aos olhos da sociedade brasileira e do próprio estado.

Além de gerar altos custos de transações em relação à inclusão da temática da igualdade racial na agenda pública, o arrasto histórico marcado por concepções discriminatórias pode ser encarado como um dos principais motivos da permanência do *status quo* vigente. Entretanto, para fazer frente a este contexto, e romper as dificuldades e as barreiras de cunho político-institucional, o estado brasileiro buscou atuar em duas frentes:

- (1) combater a resiliência das instituições (em função da causalidade histórica) em relação aos modelos ou estratégias de elaboração e implementação de determinados tipos de políticas públicas. O termo resiliente para esta situação assume um caráter negativo, dado que as instituições governamentais não conseguem se libertar de ideias e práticas passadas.
- (2) Alterar e buscar a institucionalização de instrumentos e mecanismos que garantam a justiça social, ou seja, criar novos marcos ou trajetórias para políticas públicas de promoção da igualdade racial

Para que estas duas iniciativas pudessem ser efetivamente colocadas em prática, a alternativa utilizada pelo estado brasileiro, paralelo a inserção da temática étnico-racial nas estruturas do próprio estado em 2003, foi à criação de espaços de participação social, respectivamente, as conferências e os fóruns.

Como as instituições do estado poderiam não cooperar – e eventualmente assim o fizeram/fazem, tal como relatado nas falas dos ex-ministros acima -, os instrumentos de participação e os marcos legais se constituíram como mecanismos externos de alteração do curso da trajetória de políticas públicas de promoção racial. Nesse sentido, cabe apontar os pontos essenciais das conferências Nacionais para a consolidação das capacidades estatais.

### **3.3.1. Pressão social e Capacidade Estatal: Um panorama geral sobre as Conferências Nacionais de Promoção da Igualdade Racial**

“A I Conapir propiciou a reivindicação de respeito e dignidade e a visibilidade de realidades até então desconsideradas na história oficial brasileira...[...] Essa Conferência também foi fruto do processo de luta de diversos segmentos do movimento social negro. A participação tanto de pessoas e instituições que aliam sua

história de reivindicação de respeito e busca pela igualdade à atual política governamental quanto daquelas que a ela se contrapõem revela a amplitude do controle social”. Brasil:Relatório final(2005:9)

Como observa Avritzer (2007: s/n), a participação política no Brasil está marcada por dois fatores inerentes ao processo democrático: a ampliação da sociedade civil organizada no âmbito estatal, mais precisamente nas políticas públicas e o aumento das instituições participativas. Uma forma de colocar em prática estes dois fatores citados por Avritzer é encontrado nas conferências.

Segundo Avritzer (2012), as conferências nacionais são definidas como “IPs de deliberação sobre políticas públicas no nível nacional de governo que são convocadas pelo governo federal e organizadas nos três níveis da Federação”(AVRITZER:2012:8). A pertinência desta subseção está na influência que as conferências possuem nas capacidades políticas do estado brasileiro, principalmente no compartilhamento de ideias e na compreensão das demandas reivindicadas por determinados grupos étnicos, como os quilombolas. Como observa Avritzer (2012:9), as conferências nacionais têm impactos significativos nas “políticas públicas de minorias e também na ampliação das formas deliberativas de tomada de decisão sobre políticas públicas”.

As conferências fazem parte do conjunto de atividades desenvolvidas pelo estado brasileiro para fazer valer o princípio da gestão democrática inserido na Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial. Nessa perspectiva, ao longo do recorte pesquisado, 2003-2015, podemos citar as três conferências nacionais de promoção da igualdade racial realizadas no âmbito nacional.

A primeira conferência nacional foi organizada pela Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial/Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial e foi realizada em Brasília em 30 de junho a 02 de julho de 2005. O tema da conferência foi “Estado e Sociedade: Construindo a Igualdade Racial”(BRASIL:2005a). Interessante mencionar o caráter plural da organização do evento: de um lado estavam presentes as Subsecretarias da SEPPIR/PR, e por outro, no Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial, os representantes da Confederação Israelita do Brasil, da Associação de Preservação

da Cultura Cigana, da Federação de Entidades Árabe Palestina do Brasil, do Fórum Nacional de Mulheres Negras e, do Instituto Indígena Brasileiro.

Conforme texto base da 1ª CONAPIR, BRASIL (2005b), os principais temas retratados foram: Trabalho e desenvolvimento econômico e social da população negra, educação, saúde, diversidade cultural, direitos humanos, segurança pública, mulher negra, religiões de matriz africana e comunidades de terreiro, fortalecimento das organizações anti-racista e política internacional.

Algo que chama atenção no texto base da Conferência, BRASIL (2005b) é o caráter multidimensional das demandas. Essa multidimensionalidade guarda estreita relação com a complexificação das demandas da população de interesse. A interseccionalidade<sup>40</sup> foi um dos temas mais debatidos ao longo da conferência, isso pode ser evidenciado no capítulo sobre a “Reflexão sobre a Realidade Brasileira”, encontrado no texto básico da 1ª CONAPIR, nos itens 10 e 11, que trata sobre a intensificação da discriminação sob a ótica do cruzamento de duas dimensões sociais, a condição das mulheres negras nos espaços públicos e privados.

No que tange a organização da conferência, fica claro no regimento<sup>41</sup> da 1ª CONAPIR, o esforço administrativo e político da SEPPIR/PR no artigo 4º do regimento: “IV – A SEPPIR/PR deverá articular junto com cada unidade federativa a realização das Conferências Estaduais.”. Apesar de toda logística e aparato mobilizado, segundo relatório final da conferência<sup>42</sup>, o resultado da primeira conferência foi satisfatório em termos de representação de pluralidade de participação e inclusão da diversidade: cerca de noventa mil pessoas participaram do processo por meio das 26 conferências estaduais e da conferência do Distrito Federal, levando em consideração a fase anterior que contou com 1.332 municípios participantes. Em termos de participação no âmbito municipal, cerca de 25% da totalidade dos municípios promoveram as conferências. O relatório final aponta que:

---

<sup>40</sup> Segundo Heilborn et. al(2010:93a) citando Kimberlé Crenshaw(2005), o conceito de interseccionalidade denota a sobreposição de elementos sob determinado indivíduo. No caso étnico-racial, o conceito de interseccionalidade pode ser analisado sob a concepção do sexismo, do racismo, da discriminação por orientação sexual, enfim, do conjunto de dois ou mais tipos de discriminação sob o mesmo sujeito.

<sup>41</sup> Divulgado no Diário Oficial da União de 11 de agosto de 2004, segundo Portaria nº 53, de 10 de agosto de 2004 da Secretária Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial

<sup>42</sup> Disponível em [http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Igualdade\\_Racial/relatorio\\_1\\_conferencia\\_promocao\\_igualdade\\_racialpdf](http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Igualdade_Racial/relatorio_1_conferencia_promocao_igualdade_racialpdf) acessado em 27/11/2016.

“Destacam-se a participação de 100% dos municípios nos estados de Alagoas e Sergipe e o envolvimento massivo da população quilombola na Conferência Regional do Vale do Jequitinhonha - MG, o segundo menor PIB brasileiro, que reuniu três municípios e contou com a presença de 854 pessoas. Esse processo compreendeu ainda reuniões temáticas (mulheres, juventude, religiosas); a Audiência Cigana; e as Consultas Quilombola e Indígena, que legitimam, assim, a representação das(os) 1.136 delegadas(os) de todos os segmentos e a força deste relatório.”  
Brasil:Relatório Final da 1ª CONAPIR(2005:8)

O impacto da conferência foi positivo sob diversos aspectos. No âmbito institucional, a SEPPIR/PR saiu fortalecida, uma vez que houve o reconhecimento por parte dos órgãos executivos estaduais e municipais de que a SEPPIR assumiu o protagonismo na esfera federal nas questões étnico-raciais em todo território nacional. Outro ponto positivo diz respeito à influência no desenvolvimento de outras estruturas, tal como ocorreu no Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial. Segundo o relatório final, o Fórum contava até a realização da Conferência com a participação de 58 membros, mas após a visibilidade da conferência e a difusão de informações, este número aumentou para 356 integrantes.

No campo das políticas públicas, as deliberações da conferência serviram como base para a elaboração dos planos de promoção da igualdade racial nas esferas subnacionais. É neste momento em que estão lançadas as primeiras intenções de constituição de um Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial, ideia que só viria a ser concretizada em 2013 como visto na seção acima. Através da primeira conferência e das proposições debatidas naquele espaço que nasce a ideia do Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PLANAPIR), o principal resultado em termos da participação da sociedade. O PLANAPIR se constituiu como um conjunto de metas e objetivos criados para combater e superar as desigualdades raciais existentes no Brasil. Dois elementos principais chamam a atenção neste plano:

1) o PLANAPIR foi criado a partir do diálogo com a sociedade e, portanto, representa maior fidedignidade o conjunto de demandas e suscitações idealizados na 1ª CONAPIR;

2) diz respeito ao que foi debatido no segundo capítulo, na seção sobre as políticas públicas, ou seja, os eixos temáticos contidos no plano adotou configurações de políticas com características ora de ações afirmativas, ora associadas às políticas universais, ora políticas seletivas ou focalizadas.

Cabe ressaltar que, o decreto nº 6.872, de 4 de junho de 2009, que instituiu o PLANAPIR, criou o comitê de articulação e monitoramento no âmbito da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e foi integrado por representantes de diferentes órgãos do governo federal. Os objetivos criados a partir da 1ª CONAPIR foram reunidos em doze eixos temáticos que se subdividem da seguinte forma:

a) Eixos Setoriais - Trabalho e Desenvolvimento Econômico (Eixo 1); Educação (Eixo 2); Saúde (Eixo 3); Diversidade Cultural (Eixo 4); Direitos Humanos; Segurança Pública (Eixo 5); Desenvolvimento Social e Segurança Alimentar (Eixo 10); e Infraestrutura (Eixo 11); e

b) Eixos Transversais: Comunidades Remanescentes de Quilombos (Eixo 6); Povos Indígenas (Eixo 7); Comunidades Tradicionais de Terreiro (Eixo 8); Política Internacional (Eixo 9); Juventude (Eixo 12)<sup>43</sup>.

A principal contribuição da 1ª CONAPIR em termos de capacidade estatal, é a construção de um alicerce necessário para elaboração e implementação de políticas que realmente atendam as realidades dos grupos representados. Além disso, traz a tona o atributo elencado por Repetto no segundo capítulo: o atributo da legitimidade. Este atributo, sob o olhar da participação, serviu como base propulsora dos avanços das capacidades estatais que remete a outro atributo, o da sustentabilidade das políticas públicas. No quarto capítulo estes atributos serão mais bem explicitados.

Por fim, a primeira conferência incentivou a participação de grupos étnicos distintos, bem como do movimento negro. Esta participação reforçou a pluralidade existente na sociedade brasileira e, dessa forma, criou uma espécie de contra força a dependência de trajetória criada pelo arrasto histórico acerca das desigualdades raciais, fato que possibilitou a criação de outras conferências e novas capacidades ao longo dos anos que se seguiram.

A 2ª CONAPIR foi realizada no período de 25 a 28 de junho de 2009 com a seguinte temática “Aos avanços, os desafios e as perspectivas da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial”.<sup>44</sup> O contexto da sua realização foi marcado pela alternância de gestão na SEPP/PR, o processo de construção do Estatuto de Igualdade Racial e a implementação do PLANAPIR, fruto da 1ª CONAPIR..

---

<sup>43</sup> Decreto nº 6.872, de 4 de junho de 2009. Aprova o Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial – PLANAPIR, e institui o seu Comitê de Articulação e Monitoramento.

<sup>44</sup> Disponível em [http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Igualdade\\_Racial\\_II/regulamento\\_2\\_conferencia\\_promocao\\_igualdade\\_racialpdf](http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Igualdade_Racial_II/regulamento_2_conferencia_promocao_igualdade_racialpdf) acessado em 28/11/2016.

A 2ª CONAPIR assumiu um importante papel de discutir os avanços, os limites e a seqüência de atividades e de atuações da SEPPIR/PR. O objetivo elencado para a realização da II conferência reflete a preocupação de repactuação dos princípios e diretrizes aprovados na 1ª CONAPIR e avaliar como o Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial - PLANAPIR poderia ser concretizado. Já os objetivos específicos colocados a esta 2ª CONAPIR diz respeito à mobilização dos órgãos governamentais em torno de ações coordenadas; estimular a participação da sociedade civil na formulação de políticas de promoção da igualdade racial e também no controle social; e, consolidar a PNPIR através dos princípios enunciados na 1ª CONAPIR.

Interessante observar que, nesta segunda conferência, foi realizado um diagnóstico sobre as políticas públicas realizadas e, dentre as políticas debatidas, podemos citar:

“o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), o Programa Nacional de Segurança com Cidadania (Pronasci), o Programa Mais Saúde e a Agenda Social Esta última tem o objetivo de consolidar uma política garantidora de direitos, com a meta de reduzir ainda mais as desigualdades sociais e promover oportunidades às famílias pobres; buscar a gestão integrada das políticas; e aprofundar o pacto federativo entre o Governo Federal, estados e municípios. A agenda social tem os seguintes eixos: Redução das desigualdades (Programa Bolsa Família e Programa Territórios da Cidadania); Juventude (ProJovem); Direitos da Cidadania (voltado às mulheres, quilombolas, povos indígenas, crianças e adolescentes, pessoas com deficiência, registro civil de nascimento, povos e comunidades tradicionais); Cultura (Programa Mais Cultura).”BRASIL(2009:c32)

Esse balanço acerca das políticas realizadas e a trajetória que a SEPPIR estava trilhando acabou por fortalecer as bandeiras levantadas pelo povo negro e pelas comunidades étnicas – indígenas, ciganos, quilombolas -, podendo citar àquelas mais importantes como Educação, Cultura, Controle Social, Saúde, Terra, Segurança e Justiça e Trabalho (BRASIL(d), 2009:04).

O que mais se destacou nesta 2ª CONAPIR<sup>45</sup> foi a discussão sobre a importância das cotas raciais como política afirmativa de inclusão e do Estatuto da Igualdade Racial, que naquele momento, encontrava-se em tramitação no Congresso Nacional. A respeito deste último ponto, o ex-ministro Edson Santos, ao ser entrevistado, mencionou que as conferências

---

<sup>45</sup> Disponível em [http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Igualdade\\_Racial\\_II/deliberacoes\\_2\\_conferencia\\_promocao\\_igualdade\\_racialpdf](http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Igualdade_Racial_II/deliberacoes_2_conferencia_promocao_igualdade_racialpdf) acesso em 01/12/2016.

fizeram diferença em relação à construção e até mesmo a na consecução do Estatuto de Igualdade Racial Em suas palavras, “ as conferências, eu acho que ela foi fundamental para consolidar a coisa do estatuto”(entrevistado Edson Santos).

No quadro abaixo temos um resumo acerca da primeira e segunda conferência, elencando os pontos principais e de interesse para esta pesquisa.

### Quadro 7 - Diferentes perspectivas e abordagens entre a I e a II CONAPIR

I CONAPIR	II CONAPIR
Estado e Sociedade – Promovendo a Igualdade Racial	Avanços, objetivos e perspectivas da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reflexão sobre a realidade brasileira, sob o ponto de vista da sociedade e da estrutura do Estado, considerando os mecanismos de reprodução do racismo, a discriminação e as desigualdades raciais;</li> <li>• Avaliação das ações e políticas públicas desenvolvidas para a promoção da igualdade nas três instâncias de governo, bem como o cumprimento dos compromissos internacionais objetos de acordos, tratados e convenções;</li> <li>• Proposição de diretrizes para o Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial e Étnica considerando a perspectiva de gênero, cultura e religiosidade.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análise da realidade brasileira a partir da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial;</li> <li>• Impactos das políticas de promoção da igualdade racial implementadas a partir da estruturação FIPIR nos estados e municípios brasileiros;</li> <li>• Temas prioritários da SEPP/PR: Quilombos, Educação, Trabalho e Renda, Segurança Pública e Saúde;</li> <li>• Compartilhamento da Agenda Nacional com o Plano de Ação de Durban;</li> <li>• Participação e controle social – compartilhamento do poder de decisão.</li> </ul>

Fonte: Brasil (2009c:64)<sup>46</sup>

Como podemos observar no quadro acima, a I CONAPIR teve como objetivo alicerçar a discussão e o debate acerca das políticas étnico-raciais, pois, em um primeiro momento existiam somente ações pontuais de participação e poucas atuações por parte do estado. A I CONAPIR assumiu o primeiro estágio de construção de uma concepção que

<sup>46</sup> BRASIL. Subsídios À II Conapir :Conferência Nacional De Promoção Da Igualdade Racial

envolveu estado e sociedade com o objetivo de constituir as capacidades necessárias para concretização de políticas públicas com recorde étnico-racial

A última conferência, realizada no período de 05 a 07 de novembro de 2013, teve principal objeto a seguinte discussão: “Democracia e Desenvolvimento por um Brasil Afirmativo”. Segundo manual de orientações da IIICONAPIR, Brasil (2013):

“Se as primeiras conferências foram momentos de explicitar os anseios, expectativas e proposições de políticas públicas, esta terceira edição da CONAPIR tem como foco a avaliação dos avanços e desafios nas políticas de enfrentamento ao racismo e de promoção da igualdade com vistas a incidir nas estruturas que definem o modelo de desenvolvimento e avançar nos marcos da democracia no país.”Brasil(f)(2013:9)

Para Luiza Bairros (SEPPIR, 2016), a III CONAPIR permitiu uma reflexão acerca de certos pontos deixados de lado na I e II conferências. Segundo a ex-ministra, buscou-se aproximar a SEPPIR do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para que fosse possível avançar na efetivação da transversalidade na gestão pública. Para Luiza Bairros, ao criar uma aproximação com o MPOG, as demandas debatidas poderiam ser efetivamente colocadas nos instrumentos de planejamento orçamentário. Essa percepção por parte da ex-ministra Luiza Bairros, em criar uma aproximação com as instâncias de fomento possibilitou maiores considerações acerca do que foi debatido nas conferências nacionais, fato que até então, era desconsiderado pelos planos plurianuais.

A realização das conferências I e II não levou em consideração os períodos em que o governo realizava seu planejamento. Dessa forma o descompasso entre as conferências e o planejamento orçamentário impedia, em partes, sua efetiva entrada na agenda governamental, muito em função de recursos financeiros.

Essa nova perspectiva, de vivência institucional da SEPPIR dentro do arranjo institucional do estado brasileiro, ilustra alguns pontos-cegos nas capacidades políticas e administrativas até a III CONAPIR, pois demonstra certas dificuldades de aderência das resoluções aprovadas na I e II CONAPIR nos planejamentos governamentais, na falta de articulação política e, ao mesmo tempo, no comprometimento e vontade política dos governantes fazerem valer aquilo que foi debatido e discutido nas conferências.

“Montamos o processo da III CONAPIR, totalmente relacionado com a agenda de planejamento, de maneira que as propostas da conferência puderam ser incorporadas ao PPA elaborado em 2015. Sabendo o que foi priorizado na conferência e se isso está ou não no PPA, você consegue, de fora, monitorar o que está sendo feito a partir daquele trabalho gigantesco que é uma conferência nacional. Com base nessa ideia é que foi criado o programa “Monitora CONAPIR” Luiza Bairros (SEPPIR, 2016:86)

Além da aproximação entre os ministérios da SEPPIR e do MPOG para fazer valer os resultados da participação da sociedade nas conferências nacionais, o relatório aponta para outros pontos importantes da atuação estatal, tais como: o avanço ao combate ao racismo e o desenvolvimento da justiça social; avaliação dos programas implementados em atuação com outros ministérios, avaliar os avanços obtidos e os desafios após os 10 anos da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial – com destaque para o programa nacional de ações afirmativas, a política nacional de saúde da população negra, o plano nacional de implementação da Lei 10.639/2003, as políticas para comunidades quilombolas, de matriz africana e povos ciganos e o plano Juventude Viva; ampliar o combate ao racismo institucional no âmbito do poder executivo em várias esferas; e, talvez o principal, discutir a complexidade de se colocar em prática o Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (BRASILf:2013).

Algo distinto e que foi desenvolvido para o III CONAPIR, consoante com a fala da ex-ministra Luiza Bairros acima, é o desenvolvimento de uma ferramenta que possibilitasse o acompanhamento das resoluções pactuadas entre gestores, sociedade civil e governo, o sistema MONITORA CONAPIR.<sup>47</sup> O sistema MONITORA permitiu um aprimoramento dos canais de interações entre governo e sociedade, abrindo espaço para a legitimidade das questões discutidas e, principalmente, atribuindo maior transparência ao processo de aderência das resoluções ao planejamento dos governos. Isso pode ser verificado no sistema, como por exemplo, em ações contidas no PPA 2012-2015.

Através do sistema MONITORA CONAPIR é possível identificar as propostas que foram convertidas em programas no PPA 2012-2015, isto é, a ferramenta possibilitou a

---

<sup>47</sup> <http://monitoraconapir.seppir.gov.br/monitoraconapir/#/apresentacao> acessado em 11/12/2016

vinculação das resoluções da CONAPIR ao PPA do período de referência. Isso foi importante na medida em que a participação não se restringiu apenas aos espaços formais de participação, mas também um passo importante para institucionalidade das políticas de igualdade, ou seja, um amadurecimento das políticas na agenda governamental. Obviamente, a presença de recursos no PPA para políticas de promoção da igualdade étnico-racial resulta em maiores ações e atuações pelos órgãos responsáveis. A III Conapir foi importante justamente por apontar nesta direção, de assegurar recursos no âmbito do governo federal com o intuito de sustentar as ideias debatidas nos espaços públicos e colocá-las em práticas de maneira efetiva.

A título de exemplificação podemos observar no PPA 2012-2015 a seguinte ação estatal no âmbito das políticas de promoção da igualdade racial:

- No subtema: 1 – Estratégia para o desenvolvimento e o enfrentamento ao racismo, Programa 2034 – Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial, Objetivo: 0986 - Articular junto aos ministérios e demais órgãos governamentais o acesso de povos e comunidades tradicionais a serviços públicos e programas sociais, Órgão Responsável: SEPPIR e, Meta: Criar instrumento de coordenação e monitoramento para promover o acesso às políticas governamentais pelos povos e comunidades tradicionais de matriz africana e os povos de culturas ciganas.<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> Dado encontrado no <http://monitoraconapir.seppir.gov.br/monitoraconapir/#/interna>. Acessado em 01/12/2016.

**Figura 7 Monitora CONAPIR: Ferramenta de Acompanhamento das Resoluções da III CONAPIR.**



Fonte: SEPPIR/BRASIL.<sup>49</sup>

Em relação à figura acima, em “Políticas Sociais” existem 3(três) grandes temas - Direitos Humanos e Segurança Pública; Educação, Esportes e Cultura; e Seguridade Social Ampliada - , para cada tema existe os subtemas. Nestes subtemas, pode-se verificar os objetivos e as ações que fizeram parte do III CONAPIR, ou seja, em “2020 – Cidadania e Justiça”, dois objetivos balizaram as ações de recorte étnico-racial, a saber:

1. “Objetivo: 0878 - Garantir o acesso à justiça e ao sistema de garantia de direitos, por meio da prestação da assistência jurídica integral e gratuita a todos os cidadãos que dela necessitar, de forma permanente e contínua em todas as localidades sedes do Poder Judiciário da União, abarcando a prestação de assistência jurídica preventiva, informativa e consultiva; resolução extrajudicial de conflitos e assistência judicial na defesa dos direitos dos necessitados, e;

<sup>49</sup>Disponível em <http://monitoraconapir.seppir.gov.br/monitoraconapir/#/buscappa> acessado em 05/12/2016.

2. O Objetivo 0880 - Estruturar e fortalecer a Política Nacional de Justiça por meio da defesa dos direitos dos migrantes, intensificação da cooperação jurídica internacional, e ênfase na articulação e integração das ações garantidoras de direitos no âmbito da cidadania, realçando a participação social e os diálogos interfederativos.”<sup>50</sup>

Esse panorama geral acerca das três conferências nacionais tem como propósito demonstrar que a transformação social só é possível na medida em que a sociedade civil e toda sua diversidade sejam incluídas nos espaços públicos. Essa representação da participação guarda íntima relação com a capacidade política estatal, que promove ou impulsiona o desenvolvimento de novas capacidades administrativas, tais como o PLANAPIR – resultado da I CONAPIR -, o SINAPIR – advindo das resoluções e concepções da II CONAPIR, e o sistema MONITORA CONAPIR, ilustrado no quadro acima e fruto da III CONAPIR.

Com base nas perguntas que deram sentido a esta pesquisa e indicadas no primeiro capítulo, o quarto capítulo tem a intenção de demonstrar como as capacidades estatais e seus atributos estiveram presentes ao longo destes 13 anos de trajetória da política de promoção igualdade racial. Obviamente não será possível elucidar todos os casos de projetos, programas e ações realizadas pela SEPPIR, mas, através da seleção de alguns exemplos de atuações da SEPPIR em conjunto com outros órgãos, o capítulo intenta demonstrar como as capacidades estatais se constituem como uma ferramenta teórica importante para as perguntas colocadas.

Abaixo segue um quadro resumo acerca dos eventos trabalhados direta ou indiretamente neste capítulo e que marcaram a construção das capacidades estatais nas políticas públicas de promoção da igualdade racial

---

<sup>50</sup> Disponível em <http://monitoraconapir.seppir.gov.br/monitoraconapir/#/buscappa> acessado em 05/12/2016

**Quadro 8– Marcos legais, estruturas organizacionais e planos desenvolvidos para consolidação das capacidades estatais no âmbito das políticas de promoção da igualdade racial.**

Dirigente	Marcos/eventos	Detalhes
	Constituição Federal 1988	Alicerce político normativo que contribuiu para a construção das capacidades estatais no âmbito das políticas étnico-raciais.
Matilde Ribeiro	Lei nº 10.678, de 23 de maio de 2003	Cria a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, da Presidência da República e o Conselho Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
	Decreto nº 4.886, de 20 de Novembro de 2003.	Institui a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial – PNPIR e dá outras providências.
	Lei nº 10.639/2003	Altera a Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Afro-Brasileira", e dá outras providências.
	Decreto nº4. 887, de 20 de novembro de 2003.	Trata da regularização fundiária de terras de quilombos e define as responsabilidades dos órgãos governamentais.
	1ª CONAPIR. Junho/2005	A primeira conferência nacional foi organizada pela Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial/Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial.O tema da conferência:“Estado e Sociedade: Construindo a Igualdade Racial”.
	Decreto nº 6.261,de 20 de novembro de 2007.	Dispõe sobre a gestão integrada para o desenvolvimento da Agenda Social Quilombola no âmbito do Programa Brasil Quilombola.
	Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007.	Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.

Edson Santos	2ª CONAPIR. Junho de 2009.	Temática “Aos avanços, os desafios e as perspectivas da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial”.
	Instrução Normativa INCRA nº 57/2009	Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desintrusão, titulação e registro das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos.
	Decreto nº 6.872 2009.	Aprova o Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial - PLANAPIR, e institui o seu Comitê de Articulação e Monitoramento.
	Decreto 7261/2010	Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República, e dá outras providências.
Eloi Mendes	Lei nº 12.288/2010	Institui o Estatuto da Igualdade Racial
Luiza Bairos	Portaria Interministerial nº 79, de 8 de julho de 2011	Grupo de Trabalho Estatuto da Igualdade Racial(GT-EIR)
	3ª CONAPIR. Novembro de 2013.	Temática: “Democracia e Desenvolvimento por um Brasil Afirmativo”
	SINAPIR	Regulamentado pelo decreto 8.136/13 e pela portaria de número 8/2014
Nilma Lino Gomes	Reforma administrativa 01./10/2015	Secretaria de Políticas Promoção a Igualdade Racial, a Secretaria de Políticas para Mulheres e a Secretaria de Direitos Humanos deram origem ao Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos

Fonte: Elaboração própria a partir da análise exploratória.

## **Capítulo 4: Capacidade Administrativa e Capacidade Política: análise sobre os atributos da capacidade estatal a partir da trajetória brasileira.**

“Capacidad administrativa y capacidad política constituyen, entonces, los pilares que estructuran la “capacidad estatal”, tomando siempre en consideración la estrecha y dinámica interrelación entre administración y política. Pero, es conveniente dar un paso más para su mejor comprensión y presentar la serie de atributos que expresan cómo el Estado interviene en las problemáticas que forman parte de las agendas pública y gubernamental, según los modos en que se le visualiza mediante las políticas públicas.”  
Repetto(2004:23)

Este capítulo tem como objetivo analisar as capacidades estatais no âmbito das políticas públicas de promoção da igualdade racial através dos atributos elencados por Repetto, conforme já definidos e trabalhados no segundo capítulo e levando em consideração o desenho institucional criado pelo estado brasileiro no período de 2003 a 2015, tal como ilustrado no terceiro capítulo. É importante ressaltar que este capítulo não tem como objetivo analisar uma ou outra política específica. Também não tem como finalidade verificar se uma política foi efetiva ou não, mas sim vislumbrar, por meio dos atributos, a capacidade do estado em atuar no desenvolvimento de políticas públicas de promoção da igualdade racial.

Por meio de algumas políticas citadas no capítulo anterior e que foram desenvolvidas pelo estado brasileiro, as capacidades serão enfatizadas sobre cada atributo elencado por Repetto (2003) e suas características. Os atributos citados por Repetto permitem identificar, através das políticas públicas, como as capacidades estatais foram importantes para a institucionalização de temáticas que, apesar de históricas, somente ao longo dos últimos anos ganharam a agenda governamental e efetivamente foram objetos de políticas públicas.

Os atributos elencados por Repetto (2003) formam as bases para a análise de algumas propostas, projetos, programas e ações desenvolvidas por ministérios e estruturas do governo federal brasileiro, principalmente quando colocamos em evidência a SEPPIR enquanto instituição de referência dentro da perspectiva das políticas de promoção da igualdade racial. Tal como Repetto desenvolve seus argumentos, sempre colocando em pauta as transformações sociais ocorridas nas últimas décadas na América Latina, a

“institucionalidade social”<sup>51</sup> para o caso aqui trabalhado está representado por um conjunto de elementos que identificam a trajetória das políticas de promoção da igualdade racial. Repetto deixa claro que as capacidades estatais nada mais são do que as competências das instituições do governo em materializar, através das políticas públicas, o máximo possível no que diz respeito à promoção de bem estar da população. Para que isso seja possível, o autor ressalta a importância de considerar o contexto – as restrições, as questões fundamentais de cada grupo - no qual a instituição opera.

Essa rápida retomada das ideias de Repetto após a construção da trajetória das políticas de promoção da igualdade racial, a exposição da visão dos dirigentes e a percepção sobre as instâncias participativas dentro do arranjo institucional político-administrativo da SEPIIR contribuiu para a inserção de uma visão mais global dos atributos das capacidades estatais. Esta análise, dos atributos das capacidades estatais pode ser perigosa sob o ponto de vista da quantidade de informações disponíveis - ações, atuações, programas executados, enfim, toda e qualquer movimentação do estado no que tange a formulação e implementação de políticas de promoção da igualdade racial dentro do período retratado, 2003-2015. Entretanto, cabe pontuar algumas iniciativas realizadas pelo estado brasileiro com o objetivo de ilustrar como esses atributos foram/são importantes para verificação da transformação social desejada.

Segue abaixo os atributos a serem desenvolvidos com o intuito de avaliar as dimensões administrativas e políticas do estado brasileiro, sempre observando as instituições criadas e citadas ao longo do capítulo anterior e sua participação nas políticas de promoção da igualdade étnico-racial. É importante lembrar que a transversalidade, a intersetorialidade e a integralidade perpassam as duas dimensões (administrativa e política), uma vez que são inerentes às políticas que envolvem o reconhecimento de direitos e de sujeitos em suas especificidades. Outro ponto importante observado nos atributos das capacidades estatais está baseado em quatro objetivos gerais apontados por Jaccoud (2009: 1) prevenção e ações contra o racismo; 2) implementação de ações afirmativas e valorização de sujeitos; 3) fortalecimento

---

<sup>51</sup> Termo utilizado por Repetto(2003) para representar um quadro de incentivos/custos que delimitam os limites e as oportunidades de negociação e ação por parte das instituições. “aquí se interpretará a la “institucionalidad social” como el conjunto de reglas de juego formales e informales (incluyendo las rutinas y costumbres organizacionales) que enmarcan el contenido y la dinámica administrativa y política de las políticas sociales.”(REPETTO, 2003)

das comunidades tradicionais, tais como as comunidades quilombolas; e 4) participação da população afetada nas decisões políticas.

Os relatórios de gestão de 2003 a 2015, bem com os relatos contidos nos capítulos anteriores vão subsidiar a análise sobre os atributos citados. Para ilustrar a presença dos atributos, serão tomadas como exemplos algumas atuações dos órgãos governamentais, algumas políticas desenvolvidas e as influências das instâncias de participação.

- **Capacidade administrativa:**

A capacidade estatal sob a dimensão da capacidade administrativa será observada a partir dos seguintes atributos: *coordenação, flexibilidade, inovação, sustentabilidade e avaliação*. Nesse sentido, cabe reforçar *como* a contribuição de cada atributo é encontrada na análise da capacidade estatal frente às políticas étnico-racial.

Para o atributo da *coordenação*, partindo da definição utilizada por Repetto no segundo capítulo, tem-se a seguinte ideia para a análise das políticas de promoção a igualdade racial: primeiramente o ponto a ser ressaltado está nos aspectos observados, ou seja, “*como*” foi à construção da organização e divisão de atribuições, visualizadas a partir da estrutura administrativa e ilustrado, em alguns momentos, ora por meio de atuações intersetoriais ora por meio de políticas com abordagem mais integral. Por fim, há de se considerar a principal função da transversalidade: inserção da temática sem alteração de estruturas vigentes, ou até mesmo na utilização das três abordagens, transversalidade, intersetorialidade e integralidade utilizadas de uma forma conjunta, a depender de cada situação e do diagnóstico do tipo de problema.

Em relação ao atributo *flexibilidade*, o entendimento que se faz é *como* as instituições do governo, mais precisamente na SEPPIR, buscaram alternativas diante da falta de certas capacidades para colocar em prática as ações que envolvessem o reconhecimento de identidades. Esse atributo, para este caso específico, recebe uma conotação negativa, uma vez que o pressuposto gira em torno das dificuldades que esta temática de igualdade racial encontraria nos espaços institucionais já consolidados e, portanto, caracterizado por barreiras dentro do próprio arranjo institucional montado. Isso ficou evidente em muitas falas dos ex-ministros de estado da SEPPIR.

Sob a premissa do atributo *inovação*, o julgamento que se faz está relacionado com as ações desenvolvidas, visto que as transversalidades presentes em políticas que envolvem o

reconhecimento de direitos exigem das instituições novas capacidades para lidar com estratégias distintas das que são utilizadas em políticas públicas setorializadas. A inovação está relacionada, nesta pesquisa, aos tipos ou modelos utilizados para inserir um conjunto de instituições nas temáticas étnico-raciais, ou seja, inovar no sentido de criar um ambiente favorável a receptividade daquelas temáticas utilizando estruturas organizacionais já existentes.

Em relação à *sustentabilidade* foram considerados os aspectos relacionados à gestão e execução financeira, observando a inclusão de recursos financeiros nas peças orçamentárias do estado brasileiro, bem como aspectos relacionados a marcos legais que garantem a permanência das ações ao longo do tempo.

Por fim, em relação ao atributo *avaliação*, serão observadas as ações que obtiveram algum êxito no que tange a garantia do reconhecimento de direitos e a afirmação de identidades. Dessa forma, o objetivo deste atributo está relacionado ao sucesso das capacidades estatais na construção de políticas de promoção a igualdade racial.

- **Capacidade Política.**

Acerca da capacidade política, os dois atributos citados por Repetto, *legitimidade* e *equidade*, podem expressar o quanto a capacidade estatal voltada para as políticas públicas de recorte étnico racial foram/são importantes para a elaboração e implementação de políticas.

Em relação à *legitimidade*, destacam-se as capacidades voltadas para os mecanismos institucionais criados para alavancar o debate sobre o reconhecimento de direitos, bem como as ideias debatidas e concebidas por meio da interlocução entre estado e sociedade. Neste atributo cabe ressaltar a presença dos Conselhos e dos canais de participação para verificação dos problemas e das demandas que estão presentes no espaço público. Outro ponto consiste na aderência das questões apontadas pelos movimentos nas conferências e que de alguma maneira induziram a criação de novas capacidades por parte do estado.

Por fim, o atributo da *equidade*. Este talvez seja o atributo que enseja a maior preocupação das capacidades estatais nos últimos anos, isto porque tal atributo pode ser considerado também como a principal finalidade a ser atingida em termos de valor social dentro de políticas multidimensionais. Nesse sentido, cabe então perceber quais são os tipos

de ações utilizadas pelas instituições para promover a igualdade tão preconizada nos debates e na discussão sobre o reconhecimento de direitos.

#### **4.1 Capacidade Administrativa: Coordenação.**

Como observado ao longo do capítulo anterior, este talvez seja o atributo mais recorrente e importante das políticas de promoção da igualdade étnico-racial. O próprio desenho pensado e concebido pelo estado brasileiro no período de 2003-2015, colocando como figura central a SEPPIR, ilustra bem a função deste órgão como articulador das ações neste campo das políticas públicas. O que chama a atenção neste atributo são as novas estratégias ou capacidades que foram inseridas na atuação dos órgãos estatais, fruto da percepção de que atuações individuais não surgiriam efeitos desejáveis em políticas que tem como o principal objetivo o reconhecimento de direitos e de sujeitos.

Nesta área temática, a coordenação assumiu diferentes significados, ora como articulação entre as instituições ministeriais em prol da elaboração e implementação de políticas, ora dentro do próprio ministério da SEPPIR em conjunto com a CNPIR e outras instâncias criadas como a FNPIR. A coordenação denota uma concepção de compartilhamento de informações para o alcance de resultados. Dessa forma, a relação entre as instituições é um fator primordial para o êxito das atuações em conjunto, fato que, conforme elucidado no terceiro capítulo constituiu-se como um dos maiores desafios na existência da SEPPIR no período retratado. Como relatado por alguns dos ex-ministros, a SEPPIR enfrentou muitos problemas de ordem institucional - muito em função de ser considerada uma “novidade” dentro do arranjo institucional do estado brasileiro -, isso acabou por trazer entraves ao processo de cooperação entre instituições e, conseqüentemente, influenciou na coordenação das atividades.

Como trabalhado, três instrumentos importantes e desenvolvidos a partir da evolução da temática étnico-racial no âmbito estatal conformaram as atuações das instituições do estado, quais sejam: a Política de Promoção da Igualdade Racial; o Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial – PLANAPIR, e; o Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial –SINAPIR. São instrumentos audaciosos e que continha no bojo da sua elaboração a presença do atributo da coordenação. No PNPIR e PLANAPIR fica evidente a importância do estado brasileiro, representado na figura da SEPPIR, de desenvolver planos e as estratégias de atuação em conjunto com os órgãos/ministérios para consecução das ações.

Isso pode ser claramente ilustrado no decreto de origem do PLANAPIR: “(a) Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, que o coordenará;” e nos eixos considerados prioritários.

Com o objetivo de mostrar a participação e a articulação da SEPPIR, o relatório de gestão de 2003 a 2006 cita as ações no campo das comunidades quilombolas. Segundo o relatório, a SEPPIR ficava incumbida da coordenação geral, planejamento, implementação e monitoramento, e o modo de operação da coordenação estava representado na figura de um Comitê Gestor composto por outros ministérios: na época pelos MDA/Incrá; o MinC/FCP; o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome(MDS); e a Casa Civil<sup>52</sup>. Tal como foi utilizado no capítulo 2, por Cunill-Grau, fica evidente nas ações daqueles ministérios as características da intersetorialidade e da integralidade, mais precisamente porque os esforços foram concentrados na multicausalidade dos problemas presentes em comunidades quilombolas. Outra importante contribuição está na perspectiva colocada por Heilborn et. al(2010), também citada no capítulo 2 e que também remete ao caráter intersetorial do assunto, ou seja, o tipo de coordenação observada em função da temática e do teor político que circunda as políticas de promoção da igualdade racial. A evolução das ações em comunidades quilombolas deu origem ao Programa Brasil Quilombola. O PBQ teve sua incorporação no Plano Plurianual de 2004-2007 e a destinação das atividades ficou discriminada da seguinte maneira:

---

<sup>52</sup> Segundo o relatório, as ações, na medida em que ganhou novas perspectivas e ganhou relevância, contou com outros órgãos de atuação Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT); Ministério da Defesa (MD); Ministério da Educação (MEC); Ministério da Integração Nacional (MIN); Ministério da Justiça (MJ); Ministério da Previdência Social (MPS); Ministério da Saúde (MS); Ministério das Cidades (MCidades); Ministério das Comunicações (MC); Ministério do Esporte (ME); Ministério do Meio Ambiente (MME); Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP); Ministério do Trabalho e Emprego (MTE); Ministério do Turismo (MTur); Ministério de Minas e Energia (MME); Secretaria Especial de Aqüicultura e Pesca (SEAP); Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH); Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM); Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Fundação Banco do Brasil (FBB); Caixa Econômica Federal (Caixa); Petrobrás; Eletrobrás; Eletronorte; e Furnas.

**Quadro 9 - Tipos de atividades desenvolvidas pelos Ministérios no Programa Brasil Quilombola conforme Plano Plurianual de 2004 -2007**

<p><b>SEPPIR</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• fomento ao desenvolvimento local</li> <li>• capacitação de agentes representativos.</li> </ul> <p><b>Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) / Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• apoio ao desenvolvimento sustentável.</li> <li>• pagamento das indenizações aos ocupantes das terras demarcadas e tituladas.</li> <li>• reconhecimento, demarcação e titulação de terras.</li> </ul> <p><b>Ministério da Saúde (MS) /Fundação Nacional de Saúde (Funasa)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• atenção à saúde das populações e saneamento básico.</li> </ul> <p><b>Ministério da Educação (MEC) /Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• apoio à distribuição de material didático e paradidático para o ensino fundamental em escolas situadas nos quilombos.</li> <li>• apoio à capacitação de professores do ensino fundamental</li> <li>• apoio à ampliação e melhoria da rede física escolar.</li> </ul>
---

Fonte: relatório de gestão 2003-2006.

Segundo o próprio relatório, houve um esforço de articulação entre os entes envolvidos no intuito de avançar com a política pública em contextos onde as comunidades de quilombos estavam presentes:

“Com a necessidade de se garantir a intersetorialidade no planejamento, monitoramento e avaliação do PBQ, estruturaram-se os comitês estaduais do Rio Grande do Norte, Paraíba, São Paulo, Rio de Janeiro, Amapá, Rio Grande do Sul, Tocantins e Espírito Santo, que contam com participação de representações de órgãos públicos. Esses comitês são formados por representantes dos órgãos locais (estaduais e municipais), responsáveis pelo desenvolvimento de indicações e programas do governo federal, especialmente no que diz respeito à implementação e o monitoramento das políticas públicas destinadas aos quilombos.” Brasil(2006g:38).

Além dos recursos disponibilizados pelos ministérios envolvidos, devido até mesmo a presença da transversalidade – empregada em políticas de gênero e raça no Brasil -, o relatório de 2003 a 2006 apontou para um aumento dos recursos disponíveis nos primeiros anos para o Programa Brasil Quilombola, sendo que em 2004 não houve dotação orçamentária; em 2005, os recursos somaram R\$ 7.029.000,00; em 2006, o valor foi ampliado para R\$ 13.397.968,00. Para garantir o efetivo desenvolvimento das comunidades quilombolas, as instituições envolvidas com o programa efetivou oito convênios no valor de R\$ 1.598.739,00, em 2004; 15 convênios no valor de R\$ 3.772.213,09, em 2005; e 23 convênios no valor de R\$ 4.603.271,72, em 2006<sup>53</sup>.

Uma ação que chama a atenção e que abarcou a capacidade de coordenação foi a Ação Kalunga, lançada em 12/03/2004. Esta ação teve como objetivo atender comunidades em um território denominado Território Kalunga, que abarcou os municípios de Cavalcante, Teresina de Goiás e Monte Alegre, todos do estado de Goiás. Nessa ação destaca-se a grande extensão territorial, forte tradição cultural, alto isolamento das comunidades em relação aos centros urbanos, baixas condições socioeconômicas, além das comunidades estarem inseridas em áreas de preservação ambiental. Diante desse cenário, a SEPPIR, com apenas um ano de formação à época, encarou o desafio de levar para estas comunidades a implantação de infraestrutura e integração social, política, econômica e cultural da comunidade. Para que isso fosse possível, diferentes pactuações foram realizadas entre diferentes órgãos, estaduais e federais.

Dois instrumentos importantes despontaram das negociações realizadas nesta Ação Kalunga: a formação de consórcios intermunicipais entre os três municípios participantes e um termo de cooperação técnica entre governo federal e municipal. Sem adentrar nos pormenores das ações realizadas, mas dado a complexidade das circunstâncias e o contexto de atuação, fica evidente o esforço e as capacidades estatais desenvolvidas não só para o PBQ, mas para outros programas realizados pelo estado brasileiro.

Em muitos casos, como o do PBQ, a integralidade das ações são de suma importância para o desenvolvimento das comunidades, principalmente quando está em voga a garantia de direitos, o provimento de recursos e a criação de oportunidades, tal como encontrado na própria definição do que vem a ser ações voltadas para integralidade, apontadas

---

<sup>53</sup> Dados do Relatório de Gestão de 2003-2006.

no capítulo 2. No caso do PBQ, houve uma articulação dos ministérios para garantir a integralidade dos serviços públicos: o “Pacote da Cidadania Quilombola” foi uma das ações realizadas. Neste pacote estão inseridos diversos ministérios:

“MS, com ações dos Programas Saúde da Família (PSF), Saúde Bucal (PSB) e da Funasa, no tocante à ação de abastecimento de água e saneamento; MEC, com ações de construção de escolas, capacitação de professores e distribuição de material didático; MCidades, com a construção e a reforma de casas em comunidades quilombolas; MME, por meio do Programa Luz para Todos; MDS, com o programa Bolsa Família e ações de Segurança Alimentar; e MDA-Incra, com processos de titulação das áreas.”  
Brasil(2006g:46)”

Cabe apontar ainda para a horizontalização ocorrida entre os diferentes setores do estado e da sociedade civil no que concerne a oferta de bens e serviços públicos. As conferências nacionais e o conselho nacional exerceram uma espécie de aproximação entre o público alvo das políticas de promoção da igualdade racial e a estrutura empregada para realização de tais políticas. Essa comunicação viabilizada, principalmente através do conselho nacional(CNPIR), possibilitou maior envolvimento dos atores dentro da esfera pública e, certamente, na coordenação das políticas públicas desenvolvidas.

Diante do caso ilustrado, fica evidente que o atributo da coordenação exerce não só um papel de instrumento operativo no exercício das funções dos ministérios envolvidos na causa étnico-racial, mas torna-se inerente ao atendimento de tais demandas na medida em que o recorte étnico-racial constitui-se como uma política intersetorial e que exige, em alguns momentos, enfoque integral e transversal.

Os exemplos citados acima demonstram “como” o atributo da coordenação é importante para o enfrentamento dos problemas étnico-raciais. O próximo atributo a ser colocado diz respeito ao atributo da flexibilidade. Esse atributo tem como premissa a capacidade do estado brasileiro, na função de atender as demandas étnico-raciais, de buscar meios de inserir a inclusão das diferentes pautas no âmbito dos outros órgãos ministeriais, dado que muitas barreiras são encontradas dentro das próprias instituições governamentais

#### **4.2 Capacidade Administrativa: Flexibilidade**

O atributo *flexibilidade* remete a concepção de adaptação do estado frente às barreiras institucionais, de conflitos de interesses, de problemas relacionados a limitações organizacionais e, principalmente, de resistência a mudanças. Esse atributo está atrelado a uma conotação negativa dado que o estado não conseguiu - e ainda encontra dificuldades - em fazer com que suas próprias instituições absorva as demandas étnico-raciais, fato que, de certa maneira, resultou na configuração institucional da SEPPIR como um órgão articulador de políticas nesta área. Essa atuação da SEPPIR pode ser evidenciada nas falas dos ex-ministros ao longo do capítulo três, quando apontaram as dificuldades de fazer valer a presença do recorte étnico-racial na esfera governamental e nas relações entre os diversos órgãos e ministérios.

Como relatado no capítulo anterior, muitas ações foram desenvolvidas com intuito de romper as barreiras invisíveis, sejam institucionais-valorativas ou até mesmo técnico-operacionais, que emperra o processo de efetivação das políticas étnico-raciais. Uma destas ações foi a constituição de comissões criadas com o propósito de agregar valores que até pouco tempo não faziam parte da administração pública, atuações intersetoriais e transversais. É neste momento que o atributo da flexibilidade fica evidente. Ribeiro (2014:242) elenca diferentes setores criados ou organizados para receber as políticas de promoção da igualdade racial. Dentre os setores executivos, formuladores, consultivos, de fiscalização e de monitoramento das políticas, a autora cita algumas configurações que congrega diferentes setores com o objetivo de trazer as instituições do estado para lidar com as questões étnico-raciais, a saber:

a) Com características de setores executivos: Secretaria da Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad) do Ministério da Educação/MEC; Coordenadoria de Regulamentação Fundiária (INCRA) e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA);

b) setores de formulação e monitoramento de políticas: Comissão técnica de Saúde da População Negra do Ministério da Saúde (MS); Comissão de gênero e raça do Ministério de Minas e Energia (MME); Comissão Tripartite pela Igualdade e Oportunidade de Gênero e Raça do Ministério do Trabalho (MTE); e Núcleos de Promoção da Igualdade Racial e de Oportunidades e Combate à Discriminação das Delegacias Regionais do Trabalho (DRTs);

c) setores consultivos de fiscalização e monitoramento de políticas: a CNPIR, a presença do movimento nas áreas da Saúde, Educação e outros.

Interessante perceber que estas configurações indicam, para a análise dos atributos, uma sobreposição do atributo da coordenação sobre o atributo da flexibilidade. Isso acontece devido ao caráter *sui generis* das políticas de promoção da igualdade racial. Os setores citados acima sinaliza para uma multiplicidade de atores envolvidos e do esforço de inserir a agenda étnico-racial no interior das estruturas do estado, indicando a presença de intersectorialidade tal como ilustrado por Cunill-Grau (2005). Os setores, nesse sentido, indicam uma articulação ou conexão necessária para soluções que visam à integração de diversas frentes de atuação, fato que colabora para a ocorrência do atributo da flexibilidade na medida em que oportunidades de troca de saberes surgem da interação entre os próprios setores.

As comissões e a formação de grupos de trabalhos interministeriais foi uma forma criada para adaptar o estado brasileiro e suas instituições no direcionamento de suas atenções aos modelos e arranjos mais apropriadas para políticas de reconhecimento. Além do envolvimento das comissões interinstitucionais em projetos governamentais, a presença do sistema ONU na promoção da igualdade racial também pode ser considerada de suma importância para a visibilidade das questões de reconhecimento de direitos e pela inserção do recorte étnico-racial nas políticas públicas brasileiras. Um programa que chamou a atenção e demonstra a relevância do atributo flexibilidade na concepção de políticas étnico-racial foi o Programa Interagencial de promoção da igualdade de Gênero, Raça e Etnia. Esse programa interagencial envolveu cooperação de agências do sistema ONU com o governo brasileiro para criação de ações de combate a discriminação, a violência e a luta contra o racismo. Neste programa várias ações remeteram à inserção de novas práticas e ideias para a administração pública brasileira no trato com as questões étnico-raciais.

Outros programas e ações foram cruciais para dar relevância à temática e possibilitou a adaptação das instituições estatais no trato com as demandas étnico-raciais, dentre eles estão: o Curso de Gênero, Raça e Etnia para jornalistas que foi implementado pela SEPIR, ONU Mulheres, Federação Nacional dos Jornalistas, SPM e a Empresa Brasileira de Comunicações; o desenvolvimento de cursos de treinamento de instrutores no campo da administração pública, através da Escola Nacional de Administração Pública e contou com a participação da ENAP, PNUD e SPM em 2011; Plano de ação entre governo brasileiro e o governo dos Estados Unidos da América firmado em 2008 com o intuito de combater a discriminação étnico-racial e a promoção da igualdade. Neste último, o plano promoveu a

cooperação, o entendimento e a troca de informações em áreas da educação, cultura, trabalho e emprego, moradia, igualdade na proteção da lei e no acesso à justiça.

Como se observa, o atributo da flexibilidade tem como premissa a inclusão de algumas estratégias de intervenção dentro do próprio estado. Tal atributo exerce uma função de adaptação e de alteração das formas de atuação do estado frente aos desafios ainda pouco conhecidos e que ensejam um *modus operandi* não padronizado, ou seja, que foge dos modelos administrativos vigentes e das políticas públicas setorializadas. Ao longo da trajetória retratada no terceiro capítulo, ficou claro que a SEPPIR e todo arranjo institucional empregado pelo estado brasileiro, no período de 2003-2015, aplicou estratégias voltadas para o aperfeiçoamento de mecanismos que se somassem aos procedimentos adotados na formulação e implementação de políticas públicas – considerando as especificidades étnico-racial.

O atributo da flexibilidade atuou em praticamente todas as vertentes em que a SEPPIR se propunha a atender. Essa constante condição de ter de se reafirmar a todo o momento e demonstrar a que veio ensejou, por exemplo, na criação de um Grupo de Trabalho coordenado pela própria SEPPIR em 2003, voltado para o debate e a formulação de políticas no âmbito das comunidades de terreiro. Segundo relatório de gestão 2003-2006, esse Grupo de Trabalho tinha a pretensão de:

“a) criar estratégias de visibilidade, valorização e promoção de diferentes grupos ligados à religiosidade de matriz africana; b) colaborar com a formação de gestores públicos sobre o assunto; e c) divulgar experiências e vivências proporcionadas pelas comunidades religiosas que cultivam os conhecimentos e a cultura ancestral da resistência negra.” Brasil(2006g:66)

A mesma estratégia de intervenção se deu para o caso indígena, no entanto, a SEPPIR assumiu uma posição de integrante e não de coordenadora do grupo. O grupo foi denominado de Grupo de Trabalho Interministerial e foi instituído pela portaria nº. 893/04 com o objetivo dar visibilidade as causas indígenas, bem como desenvolver instrumentos e métodos de intervenção, considerando as especificidades culturais, hábitos e rotinas de grupos indígenas. Para as comunidades ciganas, em 2005, a SEPPIR coordenou um grupo de trabalho composto por diferentes órgãos governamentais, Casa Civil, Ministério das Cidades, Ministério da Saúde, Ministério da Educação e outros com o objetivo de formular e implementar política públicas específicas para estes grupos. Por meio de visitas técnicas e encontros com lideranças ciganas, a intenção dos gestores estavam, a priori, voltadas para

entender as lutas e as demandas do povo cigano e, através dos órgãos estatais, criar condições para viabilizar o atendimento de tais demandas.

Dentro desta perspectiva da capacidade estatal, também foi criado o programa de fortalecimento institucional desenvolvido pela Organização Internacional do Trabalho – OIT e a SEPPIR, sob o nome de “Programa de Fortalecimento Institucional para a Igualdade de Gênero e Raça, a Erradicação da Pobreza e a Geração de Emprego (GRPE)”. Este programa reveste bem o que de fato o atributo da flexibilidade visa materializar. Esse programa teve como principal objetivo a “sensibilização, capacitação e formação dos gestores públicos e outros atores sociais (em particular organizações sindicais e de empregadores), (...) oferecer assistência técnica para a formulação e reformulação de políticas públicas selecionadas e desenvolver experiências-piloto”(BRASIL, 2006:93).

Além das comissões e grupos de trabalho, as conferências também colaboraram para a elaboração e implementação de políticas com recorte étnico-racial. Sob esta perspectiva, a interseccionalidade, já citada no capítulo anterior, não só exerceu forte influencia no debate desenvolvido nas conferências, mas também se adentrou para as vias institucionais. Isso ficou evidenciado nas estratégias elaboradas pela SEPPIR e pela SPM junto ao grupo de mulheres negras. Esse olhar diante da sobreposição de marcas socialmente percebidas, iniciado nos espaços de deliberação e participação e culminado nas instâncias decisórias e de articulação, possibilitou o desenvolvimento de novas conferências, de maior vocalização de preferências e maior vigor na capacidade do estado em desenvolver políticas mais próximas das realidades desta parcela representativa da população.

Por último, contribuindo para consolidar o atributo da flexibilização, cabe ressaltar também o trabalho desenvolvido em 2015, com vistas a contribuir para a implementação do SINAPIR, o projeto denominado “Caravana Pátria Educadora” pela Promoção da Igualdade Racial e Superação do Racismo citada pela Nilma Lino no final do terceiro capítulo. Este projeto, segunda a ex-ministra Nilma Lino (entrevista), teve como propósito o fortalecimento da política de promoção da igualdade racial Segundo Nilma Lino:

“A caravana consistia na ida da ministra e sua equipe aos estados para apresentar a política aos governadores e prefeitos, conseguir adesão dos entes federados ao SINAPIR, conhecer e fortalecer politicamente os Conselhos de Promoção da Igualdade Racial e os órgãos similares à SEPPIR na estrutura dos estados, municípios e DF, dialogar com a universidade, movimento negro e quilombolas e população local”Nilma Lino(entrevista)

A próxima subseção tratará sobre a ocorrência do atributo da inovação, considerado um dos mais importantes para o desenvolvimento das políticas com recorte étnico-racial justamente por ter como estratégias modelos de elaboração e implementação que ainda carecem de maiores estudos, principalmente no que diz respeito às formas de atuação das instituições, o *modus operandi*, e a importância da participação social no processo de construção de novas capacidades e práticas para o desenvolvimento de políticas na área social, mas com o foco (e ampliação de conceitos) nos elementos que contribuem para a criação e o aperfeiçoamento das capacidades estatais em políticas públicas com recorte étnico-racial

### **4.3 Capacidade Administrativa: Inovação.**

“Asociada a situaciones inusuales a las cuales suelen enfrentarse las políticas públicas y que permiten el avance en la modificación total o parcial de las dinámicas de acción públicas existente y/o en la creación de otras nuevas”. Repetto(2004:24)

Sob o prisma da inovação, as ações do estado, no âmbito das políticas de promoção da igualdade étnico-racial, foram balizadas por alguns elementos que fizeram do recorte étnico-racial uma política distintiva de outras formas de elaboração e implementação de políticas promovidas pelo estado brasileiro (saúde, educação, trabalho e outras). Esta perspectiva foi adotada, principalmente, devido à configuração de políticas que possuem como elemento diferencial o reconhecimento de direitos e de sujeitos na sociedade brasileira – uma perspectiva marcada eminentemente por exclusões sociais, econômicas e políticas que erradia para outras esferas da vida de um grupo ou parcela da população.

Como visto na construção da trajetória e na organização institucional no capítulo anterior, instrumentos como a transversalidade, a intersetorialidade e a integralidade das políticas foram definidores para a consecução das ações e da própria configuração dos desenhos das políticas públicas que abrange áreas como a de igualdade étnico-racial – ainda que utilizadas em momentos distintos, em certos tipos de atuações e também em modelos alternativos de desenho institucional. Estas três estratégias ou modelos de organização de atuação do estado brasileiro se fizeram presentes em diferentes grupos, a saber: (a) Quilombos e outras comunidades tradicionais: Comunidades de Terreiro; Comunidades Indígenas e Ciganas; e Segurança Alimentar e Nutricional; b) Políticas de Ações Afirmativas: Educação e

Cidadania; Desenvolvimento, Trabalho e Renda; Saúde e Qualidade de Vida; Cultura, Organização e Diversidade.

A transversalidade merece destaque como um atributo da inovação na medida em que, dentro das políticas públicas existentes, busca a inserção da perspectiva étnico-racial nas instituições do estado sem alterar as estruturas existentes. Nesse sentido, o estado promove a vinculação das atuações e das próprias ações trazendo a igualdade étnico-racial como foco principal e retratando-a em políticas públicas ligadas as questões de desigualdades sociais, econômicas, políticas e culturais.

A transversalidade promoveu/promove uma revisão da própria concepção de atuação do estado brasileiro no âmbito das políticas públicas. Um exemplo desta mudança produzida pela transversalidade esteve e ainda está presente na área da saúde. Durante o recorte temporal trabalhado, a SEPPIR atuou em conjunto com o Ministério da Saúde no acompanhamento de uma política denominada de Política Nacional de Saúde Integral da População Negra, fruto do encerramento do I Seminário Nacional de Saúde da População Negra em 18 de agosto de 2004 e do termo de compromisso assinado entre a SEPPIR e o MS (BRASIL(h), 2013:11). Nesta política, a SEPPIR buscou, através da transversalidade, combater dois problemas históricos e diretamente interligados: (1) o combate ao racismo institucional dentro do Sistema Único de Saúde, e; (2) promover bens e serviços públicos de forma ampla e irrestrita sob o ponto de vista das relações sociais. Nesta política, a SEPPIR atuou da seguinte forma:

- Acompanhamento da execução da política, monitorando os atendimentos a população negra, principalmente naqueles casos em que a vulnerabilidade social desencadeia uma dependência exclusiva do atendimento pelo SUS.
- Mapeamento dos gestores de saúde da população negra em todos os estados, bem como realização de diagnósticos de doenças que afligem a população negra do país.
- Participação institucional nas instâncias de acompanhamento e monitoramento da Política Nacional – participação em Comitê Técnico, Comissão Intersetorial de Saúde da População Negra do Conselho Nacional de Saúde, e outros.
- Contribuiu para criação do grupo de trabalho racismo e saúde mental, com o objetivo de buscar novos estudos relacionados ao corpo e a saúde mental, bem como trazer os profissionais da Rede de Atenção Psicossocial e o reconhecimento de que o racismo pode causar sofrimento psíquico.

- Realização de pesquisas com secretários municipais acerca da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra realizada em 2011. Nesta pesquisa constatou-se o pouco conhecimento acerca da política nacional, mesmo depois de anos da sua implementação e divulgação.

A transversalização, não só na área da saúde, mas na educação e outras mais se mostrou como o principal instrumento de organização e estratégia de atuação da SEPPIR e do próprio estado frente às especificidades das demandas étnico-raciais. Essa dupla função da transversalização contribuiu para efetivação da capacidade estatal: a utilização de estruturas já criadas e operantes para elaborar e implementar políticas com o recorte étnico-racial, evitando, portanto, a criação de novas estruturas e novos gastos. Porém, segundo Nilma Lino, “as políticas transversais, de um modo geral, foram desafiadoras. Eram uma nova forma de fazer política e do reconhecimento de temas como raça, gênero, direitos humanos como prioritários para o desenvolvimento do país e para consolidação da democracia. Porém, não foi uma tarefa fácil, pois a nossa estrutura de Estado ainda está alicerçada na forma convencional de organização.” (entrevista). A SEPPIR atuou de forma a materializar a transversalização nas instituições, sendo por isso, considerado um atributo da inovação.

A integralidade pode ser considerada outro elemento inovador na política. Sua importância recai sobre as condições de maior vulnerabilidade dentre os grupos que compõem o recorte étnico-racial. Um exemplo que abrange a importância da utilização deste instrumento como estratégia de atuação da SEPPIR e dos órgãos estatais estão nas comunidades quilombolas. A SEPPIR e toda estrutura criada e articulada para lidar com esta dimensão do recorte étnico-racial buscou atuar, no início da implementação da política, no sentido de fornecer as condições básicas de sobrevivência para estes povos. Segundo o relatório anual de avaliação do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, os principais resultados das políticas implementadas foram:

“Inclusão das comunidades quilombolas no Programas Luz para Todos do Ministério de Minas e Energia - MME, com a eletrificação rural em 29 comunidades quilombolas. • Implementação do subsídio relativo à habitação de interesse social pelo Ministério das Cidades, com a construção e/ou reforma de 1.200 casas na comunidade Kalunga/GO. • Atendimento de 13 comunidades quilombolas com abastecimento de água e melhorias sanitárias domiciliares, em parceria com a Fundação Nacional de Saúde - FUNASA/MS, beneficiando 4.500 famílias. • Inclusão dos afro-brasileiros, proporcionalmente à população das respectivas unidades da federação, como público-alvo do Programa Universidade para

Todos- Prouni, do Ministério da Educação, o qual garantirá de 70 a 110 mil bolsas integrais em universidades privadas para a população no ano de 2005."Brasil(2006i:s/n)

Estes e outros resultados foram possíveis graças às capacidades dos órgãos estatais envolvidos na articulação entre as instituições, no compartilhamento de dados e informações e no esforço de criar estratégias para lidar com combinações de diferentes vulnerabilidades, na falta de reconhecimento de direitos e de sujeitos, e as discriminações e exclusões no campo social, político e econômico.

A partir da perspectiva da integralidade, a intersectorialidade também se insere como um dos principais elementos da capacidade administrativa e de extrema relevância para as políticas com recorte étnico-racial. Isso se deve a dois fatores: (1) as características das instituições governamentais, pensadas e criadas para exercer a prestação de serviços públicos de forma setorializadas;(2)e o tipo de atendimento requerido pelo público alvo e sua devida concretização em políticas públicas de promoção da igualdade racial.

Como observado no terceiro capítulo, a própria concepção e atribuições da SEPPIR contribuíram para a consolidação de trabalhos intersectoriais, sendo que isto possibilitou não só a criação de arranjos institucionais pensados para lidar com problemas multicausais, mas também pensar soluções apropriadas como o objetivo de atingir a transformação social desejada. A Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial, o Plano de Promoção da Igualdade Racial e o Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial -SINAPIR constituíram a materialização mais substantiva em termos de orientação e imposição normativa para indução de atuações intersectoriais. O SINAPIR, por sua vez, pode ser considerado um dos mecanismos facilitadores para a ocorrência da intersectorialidade, uma vez que promove o incentivo para a formulação de políticas e promoção da integração social da população negra de forma descentralizada, além de articular planos, ações e mecanismos para promoção de igualdade étnica.

Por fim, a criação de mecanismos de participação também pode ser considerado algo inovador, e neste sentido, podemos citar a CNPIR - que está vinculada diretamente a estrutura organizacional da SEPPIR e possui características de órgão consultivo - , e também pontuar a criação de conferências e instrumentos de vocalização de demandas de políticas de cunho étnico-racial. A criação destas instâncias pode ser enquadrada no atributo da inovação

devido ao efeito que a participação produz na formulação, elaboração e implementação das políticas de promoção da igualdade étnico-racial. Além disso, a criação destes espaços pode ser considerada uma variável importante na interrupção do círculo vicioso e de perpetuação de discriminação e exclusão na medida em que pressiona os órgãos executores das políticas públicas a extirpar situações caracterizadas pelo racismo institucional ou até mesmo do desvirtuamento de finalidade na fase de implementação de tais políticas.

#### **4.4 Capacidade Administrativa: Sustentabilidade.**

“Os três aspectos somados – a diretriz política, a dimensão orçamentária e o quadro de pessoal, aliados à ótica de priorização e direcionamento político da ação - traduzem muito da capacidade de intervenção do órgão” Brasil(2006:20)

Em relação a este atributo, sua relevância diz respeito à permanência da SEPPIR como a principal instituição no cenário de políticas de promoção a igualdade étnico-racial. Nesse sentido, analisando o terceiro capítulo e os relatórios de gestão, cabe ressaltar alguns pontos que são indicativos da institucionalização das políticas ligadas à promoção da igualdade racial segundo alguns elementos básicos e importantes para a sustentação e perpetuação ao longo da trajetória das instituições envolvidas no período ilustrado e que auxiliam na continuidade das ações estatais. Para este atributo foram selecionados dois destes elementos, conforme apontamentos do segundo capítulo no que se refere a importância das instituições, quais sejam: o quadro de pessoal e organização administrativa; e orçamento e recursos destinados ao funcionamento da própria instituição.

Para o quadro de funcionários e estrutura administrativa, conforme relatório de gestão de 2003-2006, a SEPPIR foi organizada, inicialmente, pelo Decreto 4.651, de 27 de março de 2003, e possuía o gabinete, uma Subsecretaria de Planejamento e Formulação de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, uma Subsecretaria de Políticas de Ações Afirmativas; e uma Subsecretaria de Relações Institucionais. Posteriormente, em 2004, entrou em vigor o Decreto no. 5.197, de 27 de agosto de 2004, pelo qual foi criada a Subsecretaria de Comunidades Tradicionais no lugar da Subsecretaria de Relações Institucionais. Segundo o Relatório de Gestão de 2003-2006, Brasil (2006g: 20), neste período a SEPPIR contava com o seguinte quadro de pessoal: (a) Gabinete: 15 cargos e; (b) subsecretarias: 28 cargos.

Pelo conjunto de iniciativas e pela construção da trajetória das políticas de promoção da igualdade racial no período de 2003 a 2015, podemos perceber que em relação à gestão de pessoas, a SEPPIR carecia de maior número de funcionários para realização das atividades – que como demonstrado, não só estava relacionado com a população negra, mas também dialogava com as comunidades de ciganos e indígenas. Este fator foi evidenciado nas falas dos ex-ministros no capítulo três e identificado pelo baixo número de servidores/funcionários à frente das pastas temáticas. Isto foi reforçado pelo relatório de avaliação do MPOG para o período de 2004-2007, Brasil (2006i: 1178), na parte de recomendações:

“Em relação à implementação do programa, faz-se necessária uma melhoria da infra-estrutura física e dos recursos materiais e humanos, pois são insuficientes e/ou inadequados.”.

Isso ficou mais evidente na medida em que as políticas começaram a ser implementadas e, posteriormente, em uma das prestações de contas ao Tribunal de Contas da União - TCU, mais precisamente a do exercício de 2009, foram expressamente indicadas a falta de comprometimento das autoridades no trato com o aparelhamento de pessoal no âmbito da SEPPIR (BRASIL(1), 2010), fato que aponta limitações sérias sob o ponto de vista da implementação e supervisão das políticas, uma vez que a combinação de fatores administrativos dificulta o atendimento dos eixos indicados na Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial e do Plano de Promoção da Igualdade Racial. Dentre os fatores administrativos, o relatório indica: “Recursos humanos insuficientes no órgão; Elevada rotatividade de servidores; Missão relacionada ao tema bastante novo em políticas públicas; Necessidade de deslocamentos constantes por todo o território nacional para estimular, fomentar e orientar políticas públicas, fortalecer instituições locais, fiscalizar e monitorar convênios, etc.” Brasil(2010(1):29).

A falta de pessoal se arrastou por muito e sempre foi um tema debatido dentro das limitações que a SEPPIR enfrentava, até mesmo quando a SEPPIR de fato tornou-se ministério em 2009 e teve sua organização administrativa ampliada – relatado pela ex-ministra Luiza Bairos no terceiro capítulo. Para Nilma Lino, “o ministério ainda funcionava com número reduzido de pessoal para uma demanda de trabalho cada vez maior... (...).Precisávamos de mais assessores e estruturas de apoio administrativo. Discutíamos sobre

essa necessidade com o Ministério do Planejamento, dando continuidade ao trabalho da gestão anterior”.

Em relação aos dados orçamentários, ao longo dos primeiros cinco anos de existência da SEPPIR, a instituição contou com R\$ 17.429.666,00 (2004 - LOA 10.707 de 30/07/03)<sup>54</sup> - R\$ 20.223.844,00 (2005 - LOA 11.100 de 25/01/05) - R\$ 32.885.138,00 (2006 - LOA 11.178 de 20/09/05) - R\$ 34.597.463,00(2007 - LOA 11.541 de 07/02/07) - R\$ 37.489.869,00 (2008 - LOA 11.647 de 24/03/08), (BRASIL(c)(2009:28)). Nestes cinco anos, a SEPPIR possuía status de ministério e estava ligada diretamente a presidência da república. Segundo publicação do IPEA(2014:15), dois pontos acabaram por interferir na capacidade financeira da SEPPIR: a época de criação – esta foi criada no transcurso da discussão sobre o Plano Plurianual Anual 2004-2007; e a inserção da temática na agenda governamental, considerada algo inovador. Estes dois fatores, segundo estudiosos do IPEA, contribuíram para a falta de inclusão mais consistente das ações voltadas para promoção igualdade racial no planejamento governamental não somente para os períodos de 2004-2007, mas também para outros períodos.

A ex-ministra Nilma Lino aponta para outro problema em relação ao orçamento: a falta de entendimento dos gestores em relação à operacionalização da transversalidade dentro dos orçamentos públicos. A ex-ministra cita que:

“O orçamento dos ministérios transversais sempre careceu de maior impulso, porém, havia algo que as pessoas fora (e algumas dentro) do governo não conseguiam entender. Enquanto política transversal o orçamento da SEPPIR não era somente aquele a ela destinado. Era tarefa da SEPPIR dialogar e inserir a política de igualdade racial nos demais ministérios, não somente do ponto de vista a compreensão da importância social e política, mas, também, da destinação orçamentária.” Nilma Lino (entrevista)

Há de se mencionar as dificuldades em se verificar, através dos instrumentos de planejamento e orçamento, os esforços dedicados a redução das desigualdades raciais (IPEA, 2014:26). Essa dificuldade reside no fato de que estas políticas possuem características diversas das políticas setorializadas, isto é, o caráter transversal e intersetorial das políticas de recorte étnico-racial acabam por exigir novas formas de análise e avaliação dos orçamentos e

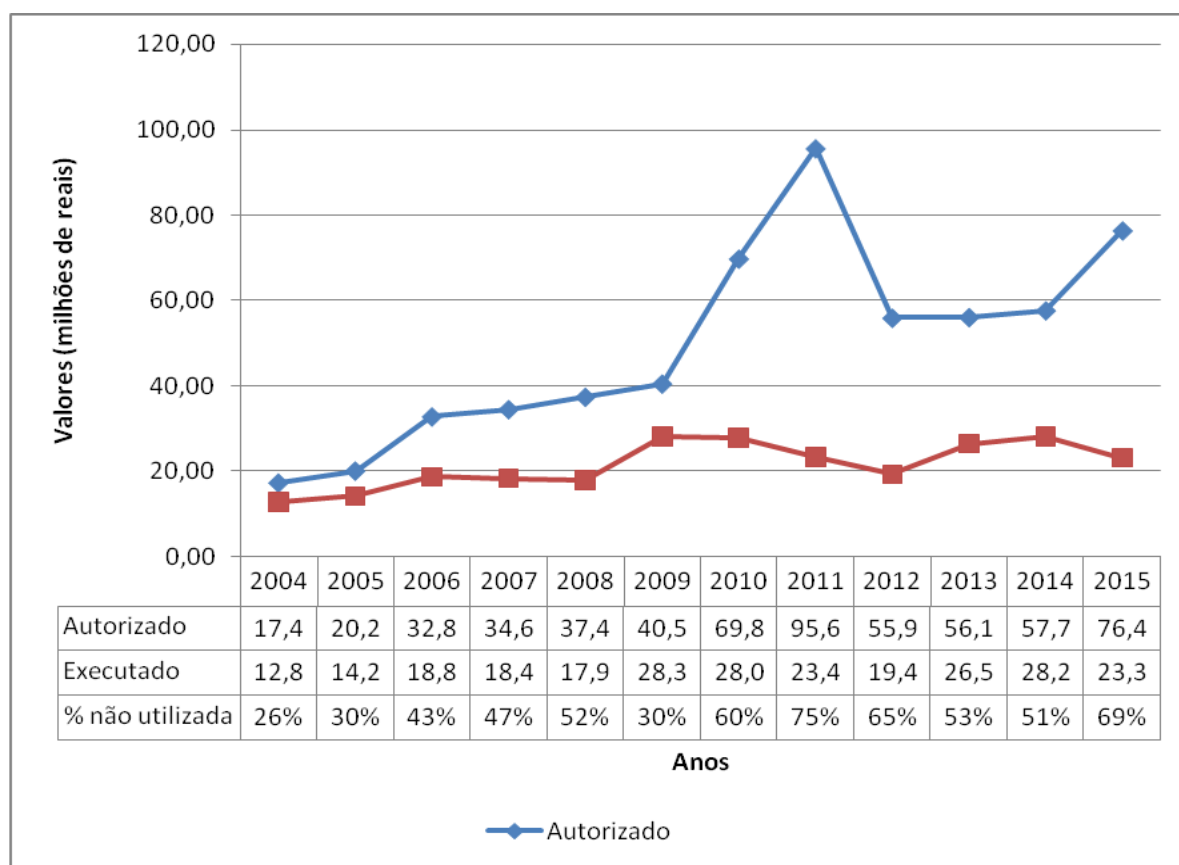
---

<sup>54</sup> Em 2003 foi a criação da SEPPIR. Contou com recursos da Presidência da República apenas para sua organização e estruturação.

das ações depreendidas. A SEPPIR não pode ser analisada como um órgão finalístico devido suas características de ser um órgão articulador; portanto, nas questões relativas aos orçamentos, cabe apontar para uma ineficiência no sentido de apontar se os recursos da SEPPIR são ou não suficientes para promover e impulsionar a questão racial nos outros órgãos governamentais. Ademais, Nilma Lino esclarece que:

“, quando, por exemplo, o MEC, MDA, MDS, MRE, entre outros, em parceria com a SEPPIR desenvolviam políticas de igualdade racial e destinavam recursos dos seus orçamentos para tal, essa destinação deveria ser compreendida como parte do investimento orçamentário não somente da SEPPIR, mas do governo federal na construção da política de igualdade racial” (entrevista)

**Gráfico 1 - Valores previstos, valores executados e a porcentagem não executada da Lei Orçamentária Anual (LOA) dos períodos de 2004 a 2015 para a SEPPIR.**



Fonte: Instituto de Estudos Socioeconômicos.<sup>55</sup>

<sup>55</sup> Orçamento ao seu Alcance desenvolvido pelo INESC (Instituto de Estudos Socioeconômicos), em parceria com a Open Knowledge Foundation Brasil, tem como objetivo facilitar o acesso dos cidadãos/ãs e organizações da sociedade civil aos dados do orçamento federal. O portal foi produzido a partir de duas ferramentas: O SIGA Brasil, que é um sistema de informações sobre orçamento público, mantido pelo Senado Federal, que permite acesso amplo e facilitado aos dados do SIAFI, e; O OpenSpending que é uma ferramenta de visualização de

Legendas: Valor autorizado consiste na dotação inicial do orçamento (aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pela presidência da república) mais as variações (para mais ou para menos) ocorridas no montante de recursos de determinada dotação orçamentária ao longo do exercício. Valor executado consiste no valor disponibilizado para gasto naquele ano corrente somado aos restos a pagar do exercício anterior. Os restos a pagar pagos são compromissos assumidos no ano anterior, mas não pagos na Lei Orçamentária daquele ano, sendo direcionados para o ano seguinte impactando o exercício corrente.

#### **4.5 Capacidade Administrativa: Avaliação.**

Compondo o conjunto de atributos da capacidade administrativa, o atributo da avaliação compreende a disponibilização de instrumentos e informações que refletem os resultados das políticas públicas e até mesmo do compromisso do estado frente às questões que envolvem a questão étnico-racial. A avaliação e o monitoramento destas políticas, portanto, são peças fundamentais para a observação dos demais componentes da capacidade administrativa, permitindo observar se as políticas de fato tiveram o efeito desejado após o desenvolvimento e estruturação das capacidades administrativas e políticas.

Para o caso pesquisado, ainda que não tenhamos um tempo considerável para avaliar as mudanças provocadas pelas capacidades desenvolvidas, alguns dados demonstram certos avanços em relação ao aumento das atividades no campo das políticas étnico-raciais. Cabe ressaltar que uma das funções da SEPPIR foi justamente demonstrar, através de informações e dados gerais, como a discriminação racial restringe o acesso a oportunidades em diversos campos sociais. É com base na análise estratégica dos dados que a SEPPIR, em conjunto com outras instituições como o IPEA, a SPM, e os organismos internacionais como a ONU mulheres buscaram informações para verificar a real situação da população negra no Brasil.

Segundo Nilma Lino, antes mesmo da criação da SEPPIR e muito em função da conferência de Durban, o Brasil foi pressionado a realizar um levantamento de dados sobre o racismo, a situação da população negra, a xenofobia e outros assuntos relacionados à temática racial. Podemos dizer que essa foi à primeira avaliação executada, ou seja, descortinar os

problemas relacionados à raça e, de certa forma, desmascarar o mito da democracia racial. A ex-ministra aponta que:

“o IPEA desagregou os dados do Censo por raça e cor para entender as desigualdades no país. Esse contexto possibilitou a visualização da desigualdade racial que agravava ainda mais a situação de desigualdade socioeconômica no Brasil. Esses dados foram apresentados pela diplomacia brasileira em Durban e, pressionado pelos representantes do Movimento Negro presentes no evento e pela comunidade internacional, nesse contexto, só restava ao país se comprometer com políticas de ações afirmativas e de igualdade racial como forma de combater o racismo aqui existente e comprovado pelos dados oficiais.” Nilma Lino (entrevista)

Dessa forma, aqui serão ilustradas algumas evidências de melhoria nos indicadores sociais levando em consideração a perspectiva racial. Estes relatos têm como objetivo demonstrar que, direta ou indiretamente, os avanços ocorridos nos indicadores estão relacionados ao esforço depreendido pelo estado em criar as capacidades necessárias para a realização da transformação social desejada.

Uma das políticas mais bem estruturadas e articuladas dentro do governo federal é o Programa Brasil Quilombola. Segundo o portal de monitoramento e avaliação<sup>56</sup> das políticas implementadas e articuladas pela SEPPIR - um dos instrumentos criados para dar transparência aos resultados para os setores e para a sociedade em geral -, os resultados do Programa Brasil Quilombola podem ser verificados em quatro eixos importantes: Eixo 1 relacionados ao acesso a terra, mais precisamente as comunidades de quilombos oficialmente reconhecidas pelo estado ao longo da trajetória da SEPPIR.

---

<sup>56</sup> Disponível em <http://monitoramento.seppir.gov.br/paineis/pbq/index.vm?eixo=1> acessado em 02/01/2017 e; <http://ppamaisbrasil.planejamento.gov.br/sitioPPA/paginas/agendas-transversais/programas.xhtml?agenda=14> acessado em 02/01/2017.

**Gráfico 2 - Eixo 1: Comunidades de Quilombos certificadas pelas Fundação Cultural Palmares**



**Fonte:** Fundação Cultural Palmares (Ministério da Cultura)

“A certificação das comunidades quilombolas é o primeiro passo para a regularização fundiária e para o reconhecimento da identidade da comunidade enquanto remanescente de quilombo. A emissão do certificado é de responsabilidade da Fundação Cultural Palmares, vinculada ao Ministério da Cultura (FCP/MinC), que tem como atribuição legal realizar e articular ações de proteção, preservação e promoção do patrimônio cultural das comunidades remanescentes de quilombos, bem como das comunidades tradicionais de terreiros. O processo para essa certificação obedece a norma específica desse órgão (Portaria da Fundação Cultural Palmares nº 98, de 26/11/2007).”<sup>57</sup>

Como já trabalhado, a coordenação deste programa é de responsabilidade da SEPPIR, que por sua vez atua em conjunto com outros ministérios. Estas certificações foram e são importantes porque atesta o reconhecimento destas comunidades enquanto sujeitos dotados de direitos e, dessa forma, garante estruturas básicas de sobrevivência.

Para a garantia de estruturas básicas, o programa contém o eixo 2<sup>58</sup>, denominado de Infraestrutura e Qualidade de Vida. Do total de certificações contidas no Eixo 1, 82%

<sup>57</sup> Disponível em <http://monitoramento.seppir.gov.br/paineis/pbq/index.vm?eixo=1> acessado em 03/01/2017.

<sup>58</sup> Todos os dados foram retirados do sítio eletrônico <http://monitoramento.seppir.gov.br/paineis/pbq/index.vm?eixo=2> acessado em 05/01/2017. As informações, por

possuem acesso a energia elétrica pela rede pública ou por meio de gerador, sendo 17,9% dos que possuem acesso a energia recebem o benefício da tarifa social. Em relação ao abastecimento de água, 6,2% das famílias quilombolas são abastecidas por cisternas, 48,8% por poço ou nascente, 34,6% por rede geral de distribuição e 10,3% por outras formas.

O Eixo 3 diz respeito a inclusão produtiva e desenvolvimento local, ou seja, faz referência ao meio de desenvolvimento econômico. Das 82 mil famílias quilombolas que estavam inseridas no Cadastro Único<sup>59</sup>, 70,6% das famílias recebiam até 77 reais por renda per capita, 8,8% recebiam de 78 a 154 reais e 20,6% recebiam acima de 154 reais por renda per capita. Do total de famílias quilombolas inscritas no Cadastro único, 80% das famílias participou do programa de transferência de renda, Programa Bolsa Família.

Destaca-se neste cenário o eixo 4, que visa ao fornecimento de bens e serviços públicos com o objetivo o atendimento de direitos básicos. É nesta parte que a integralidade dos serviços cria uma condição mínima de exercício de cidadania para as pessoas das comunidades quilombolas, ou seja, o acesso a escolas, internet, energia elétrica, saúde e outros serviços garante a igualdade de acesso a direitos básicos. De modo geral, no âmbito da saúde, segundo o Programa Estratégia Saúde da Família<sup>60</sup>, 1.500 equipes foram disponibilizadas para atuar em territórios quilombolas. Destes, 7,5% atuaram na região norte, 53,2% na região nordeste, 7,9% na região centro-oeste, 10,0% na região sul e 21,4% na região sudeste. Estes dados foram disponibilizados pelo DATASUS do Ministério da Saúde com data de referência para o ano de 2013.

Para a educação, 2.200 mil escolas quilombolas foram construídas atendendo um total de aproximadamente 227 mil alunos. Além disso, 34% das escolas localizadas em áreas remanescentes de quilombos utilizaram materiais didáticos específicos para quilombos. Entretanto, apenas 12,4% destas escolas possuíam a conexão de internet, 82,9% das escolas tinham abastecimento de água e 92,7% destas escolas estavam integradas a rede de

---

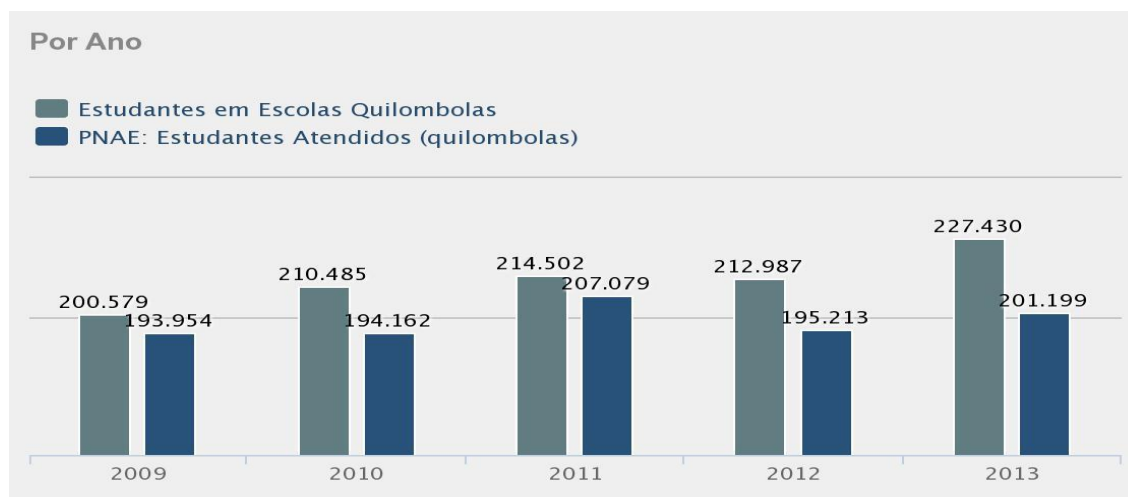
sua vez, tiveram como fonte o Cadastro Único para Programas Sociais do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome com a Data de Referência: Set, 2014

<sup>59</sup> O Cadastro Único é um conjunto de informações sobre as famílias brasileiras em situação de pobreza e extrema pobreza.

<sup>60</sup> Segundo o próprio portal [http://dab.saude.gov.br/portaldab/ape\\_esf.php](http://dab.saude.gov.br/portaldab/ape_esf.php) do governo federal, o programa “visa à reorganização da atenção básica no País”. A equipe é composta por equipe multiprofissional (equipe de Saúde da Família – eSF) composta por, no mínimo: (I) médico generalista, ou especialista em Saúde da Família, ou médico de Família e Comunidade; (II) enfermeiro generalista ou especialista em Saúde da Família; (III) auxiliar ou técnico de enfermagem; e (IV) agentes comunitários de saúde. Podem ser acrescentados a essa composição os profissionais de Saúde Bucal: cirurgião-dentista generalista ou especialista em Saúde da Família, auxiliar e/ou técnico em Saúde Bucal

distribuição de energia elétrica. Todas estas informações foram registradas do Censo Escolar INEP - Ministério da Educação com data de referência para 2013. Abaixo segue uma representação do total de alunos em escolas quilombolas, bem como do quantitativo de alunos que faziam parte do Programa Nacional de Alimentação Escolar.

**Figura 8 Quantidade de estudantes em escolas quilombolas X PNAE.**



Fonte: Sistema de Monitoramento das Políticas de Promoção da Igualdade Racial.

\*A primeira coluna representa a quantidade de alunos/ano.

\*\*A segunda coluna representa a quantidade de estudantes atendido pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) que garante, por meio da transferência de recursos financeiros, a alimentação escolar dos alunos de toda a educação básica com valores diferenciados para estudantes indígenas e quilombolas. Seu objetivo é atender as necessidades nutricionais dos alunos durante sua permanência em sala de aula, contribuindo para o crescimento, o desenvolvimento, a aprendizagem e o rendimento escolar dos estudantes, bem como promover a formação de hábitos alimentares saudáveis.

Nesta subção buscou-se demonstrar, ainda que rapidamente, a complexidade e o esforço institucional para se alcançar resultados em políticas baseadas no reconhecimento. A indicação da situação da comunidade quilombola, como política de referência, serviu de exemplo por retratar, ainda que pelos diferentes indicadores e dados informacionais, a evidência de que as capacidades estatais e cada atributo devem ser bem organizado e estruturado, pois o sucesso da política se inicia nos instrumentos disponíveis para pensar, elaborar e implementá-la.

#### 4.6. Capacidade Política: Legitimidade.

“(Legitimidad)Referida a los consensos básicos que establecen los principales actores involucrados, la ciudadanía, en general, y los propios beneficiarios, en particular, en torno al modo en que se enfrenta la problemática en cuestión.” Repetto(2004:25)

Para o atributo da legitimidade destaca-se a criação dos espaços de participação e a consolidação de um dos princípios contidos na Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial, qual seja, o princípio de Gestão Democrática elencado no terceiro capítulo. Estes espaços foram essenciais na divulgação das demandas prioritárias das diferentes comunidades: quilombolas, indígenas, população negra em geral, etc. Neste ponto a CNPIR e as conferências realizadas buscaram apresentar novas perspectivas para a atuação estatal, induzindo e promovendo avanços no sentido de impulsionar a inserção de pautas baseadas no reconhecimento de sujeitos e na busca pela justiça social.

A participação e, conseqüentemente, o controle social exercido nas três conferências, CONAPIR I, II e III, representam bem o esforço de trazer pautas culturais, econômicas, sociais e políticas de cunho étnico racial para o seio do estado e, em último caso, para deliberações estatais no intuito de corrigir distorções criadas ao longo da história brasileira. Como visualizamos na construção da trajetória ao longo do capítulo 3, as conferências foram traçadas com objetivos de mostrar para a sociedade em geral o quanto a diversidade brasileira é grande e, da mesma maneira, trazer à tona as realidades presentes em diversos grupos.

De certa forma, a trajetória de debates criados nas conferências representa bem as políticas implementadas ao longo do recorte temporal citado. A primeira conferência, marcada pela temática “ Estado e Sociedade - Promovendo a Igualdade Racial” foi resultado do que fora estabelecido na Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial e da pressão dos movimentos sociais. Esta conferência promoveu grandes avanços no sentido de pressionar o estado na execução de políticas mais sensíveis a realidade daqueles grupos participantes. Prova disto está na criação do Plano Nacional de Promoção da Igualdade, fruto da participação social e da aderência das demandas na agenda estatal.

Na segunda conferência o debate girou em torno dos “Avanços, Desafios e Perspectivas da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial”. Esta segunda conferência permitiu, como o próprio título diz, uma discussão acerca de algumas políticas

implementadas, como o Programa Brasil Quilombola e outros ligados a políticas nas áreas da saúde, trabalho, educação e outros eixos contidos no plano nacional. Ainda nesta conferência, fica nítida a intenção de avançar com a temática para os estados e municípios, uma vez que são nestes espaços que efetivamente estão inseridas as diferentes realidades sociais e o rastro das discriminações.

A terceira conferência “Democracia e Desenvolvimento sem Racismo: por um Brasil Afirmativo” teve como principal componente a estratégia de conjugação da participação da sociedade civil e o planejamento governamental. Criar esta interseção entre os dois eixos, participação e gestão, contribuiu para uma maior aderência das questões debatidas nas conferências aos planos e programas governamentais. Este fator demonstrou, passados dez anos de existência da SEPPIR, certo grau de amadurecimento institucional e reforçou a missão da SEPPIR como órgão principal de articulação e de desenvolvimento de propostas de políticas públicas no campo da promoção da igualdade racial. Nesse sentido, nesta terceira conferência houve pela primeira vez a busca pela compatibilização do tempo da conferência e o tempo do planejamento orçamentário, o que significou uma ampliação do peso da conferência para a proposição de ações e recursos no âmbito governamental. Além disso, o controle social ganhou uma nova ferramenta para monitorar as ações do estado frente às políticas de recorte étnico-racial, o “MONITORA CONAPIR”.

Sobre a aderência das demandas debatidas nas conferências, segundo Nilma Lino, a participação nas I, II e III conferências foi extremamente importante para expor as situações vivenciadas pela população negra, mas para que as demandas fossem efetivamente inseridas nas agendas públicas, uma série de variáveis conjunturais deveriam ser observadas. Acerca deste último ponto, Nilma Lino esclarece que:

“(a absorção)...foi em maior ou menor grau dependendo das condições políticas, orçamentárias, da articulação do movimento negro com a política local, do comprometimento dos gestores públicos no cumprimento das resoluções das conferências, da luta contra o racismo institucional que sempre coloca a pauta racial em lugar de subalternidade” Nilma Lino(entrevista)

Além das conferências, é importante apontar para a estrutura da SEPPIR e reconhecer a importância da CNPIR que, apesar de ser uma estrutura consultiva, era

considerada um “termômetro”<sup>61</sup> das decisões executadas pelas gestões. Como metade das cadeiras do Conselho é composta por membros da sociedade civil organizada, pode-se visualizar que o estado assegurou a permanência, de certo modo, da participação da sociedade – representado pelos diversos segmentos na CNPIR -, bem como procurou ouvir aqueles representantes e suas propostas para superar as desigualdades raciais.

É importante ressaltar que a CNPIR contribuiu ativamente pela consolidação das três conferências e pela implementação de instrumentos como o PLANAPIR e o SINAPIR. Isto demonstra a força da participação da sociedade no âmbito político e, mais ainda, na consolidação de algumas ideias e estruturas necessárias para mudança desejada e também no empoderamento institucional da SEPPIR. Para Nilma Lino, a CNPIR, desde sua criação foi “o principal interlocutor da SEPPIR com a sociedade civil” (Lino, entrevista). A ex-ministra aponta também que, apesar da CNPIR ser um espaço de participação, isto também se constituía como um desafio, uma vez que a formação das cadeiras no Conselho era bem diversificada:

“os diferentes perfis de conselheiros e conselheiras, tais como negros, negras, ciganos, indígenas, judeus, palestinos, juventude negra, povos de matriz africana e de terreiros, quilombolas, entre outros. Esse perfil diversificado era ao mesmo tempo uma riqueza e um desafio. A construção de olhares, opiniões, interpretações e posturas diferenciados sobre as questões do racismo e da política de igualdade racial, por vezes, acarretava tensões internas e nos desafiava sempre a construir um diálogo profícuo dentro do CNPIR.” Nilma Lino (entrevista)

Por fim, o Fórum Nacional de Promoção da Igualdade Racial- FNPIR criou uma espécie de legitimidade entre os pares, ou seja, a participação de órgãos ligados a temática étnico-racial dos estados, municípios e distrito federal contribuiu para referendar as ações executadas no âmbito federal e difundir, por meio de parcerias e colaboração, as práticas e o desenvolvimento de ações nos âmbitos subnacionais.

A SEPPIR, por meio do FNPIR, atuou/atua no sentido de estimular a criação de órgãos e conselhos estaduais e municipais, bem como envolver os agentes sociais de forma a incorporarem as ideias, os valores, e toda perspectiva baseada no reconhecimento de direitos e de sujeitos no âmbito local. Importante ressaltar que as deliberações que ocorrem no Fórum

---

<sup>61</sup> Edson Santos (entrevista)

devem passar pela CNPIR para conhecimento e também monitoramento das atividades. Ademais, outros mecanismos também foram implementados com o afim de promover a divulgação e fomentar a participação, quais sejam: “o site, o facebook e criávamos um clipping sobre as principais notícias sobre igualdade racial e África. Este tinha ampla circulação dentro e fora do governo federal” Nilma Lino(entrevista).

O atributo da *legitimidade* em políticas baseadas no reconhecimento de sujeitos e de direitos pode ser considerado de extrema relevância para a realização das atuações do estado. Atuar de forma legítima implica em considerar a dívida histórica do estado brasileiro com a grande parcela da população brasileira, ouvindo e buscando atender as reivindicações e reforçar outras que apesar de serem universais, como no caso da saúde, encontram barreiras institucionais quando são implementadas. Pode-se dizer, com base na investigação realizada, que a criação de espaços consultivos e deliberativos com a presença da sociedade civil contribuiu para a criação e o fortalecimento da política de promoção de igualdade racial no Brasil.

Na próxima seção serão abordados alguns eventos no âmbito do atributo da equidade. A equidade para esta pesquisa se fez presente em diferentes perspectivas e, dessa forma, pode ser considerada uma adaptação da regra existente observando critérios de compensação pela igualdade e, em último caso, de concretização da justiça social. Este atributo esteve e ainda está presente em diferentes ações do estado: seja na saúde e suas políticas de promoção a saúde da população negra, seja na educação com as políticas de cotas.

#### **4.7. Capacidade Política: Equidade.**

“(equidad)Implica el logro de la igualdad de oportunidades en sus diversas aristas. Entre ellas cabe destacar la igualdad de accesos así como de efectos de las decisiones públicas instrumentadas. Asimismo, y ahí su componente de ‘pertinencia’, se sugiere que la oferta de políticas públicas debe adecuarse a las necesidades que establece la situación problemática que se intenta resolver, así como en la búsqueda de sus causas.” Repetto(2004:25)

O atributo da *equidade*, para o estudo das políticas com recorte étnico-racial, não poderia ser mais bem colocado nesta pesquisa, uma vez que a criação das políticas com este

recorte visa promover a justiça social e a realização de uma transformação social baseada no reconhecimento de direitos da população negra. Garantir de maneira efetiva o cumprimento das políticas públicas torna-se prioridade quando este atributo é adicionado aos componentes estatais. Isto porque, como já foi mencionado, para que as capacidades estatais logrem êxito nas políticas públicas de promoção a igualdade racial, este atributo se constitui como componente básico para assegurar o atendimento das demandas multidimensionais.

Na trajetória percorrida pela SEPPPIR, dois instrumentos foram importantes para o desenvolvimento do atributo da equidade; o PLANAPIR e o Estatuto de Igualdade Racial. O PLANAPIR teve sua importância no âmbito da atuação das intuições e na criação de arranjos institucionais para elaboração e implementação de políticas públicas e o Estatuto da Igualdade Racial por incluir a dimensão racial nas políticas públicas desenvolvidas pelo estado brasileiro. Por este último, o ex-ministro Eloi Mendes o caracterizou como:

“a Lei 12.288, de 2010, que dispõe sobre o Estatuto da Igualdade Racial, a primeira lei voltada à comunidade negra brasileira, na perspectiva de assegurar o seu acesso aos bens econômicos e culturais, bem como de obrigar o Estado brasileiro a reconhecer o racismo e a adotar as ações afirmativas como forma de criar condições para sua superação e a construção da igualdade entre todos os componentes da brasilidade(...)A aprovação do Estatuto da Igualdade Racial foi uma conquista inigualável da comunidade negra brasileira que contribuiu decisivamente para incorporar ao arcabouço jurídico nacional o instituto das ações afirmativas, (.....) Por fim, merece destaque a determinação contida no Estatuto da Igualdade Racial, para que o Estado brasileiro inclua, na sua Lei Orçamentária Anual (LOA), os recursos para a execução das políticas de ação afirmativa.” SEPPPIR(2016:77)

O Estatuto de Igualdade Racial balizou a implementação das políticas públicas levando em consideração um olhar mais abrangente sobre a condição da população negra, especialmente quando as atuações do estado não conseguem atender de forma satisfatória a toda população brasileira, ficando, portanto, uma parcela da população desamparada e jogada a própria sorte. O atributo da equidade, nesse sentido, está relacionado ao reconhecimento da ineficiência estatal em lidar com problemas gerados a partir de estratégias e ações utilizadas em determinadas políticas públicas, como é o caso das políticas setorializadas que em muitos casos incorpora uma perspectiva de exclusão e seletividade na oferta de bens e serviços

públicos. Esse fato pode ser facilmente ilustrado quando no Estatuto, artigo 4 º e inciso VII dispõe:

“VII - implementação de programas de ação afirmativa destinados ao enfrentamento das desigualdades étnicas no tocante à educação, cultura, esporte e lazer, saúde, segurança, trabalho, moradia, meios de comunicação de massa, financiamentos públicos, acesso à terra, à Justiça, e outros. Parágrafo único. Os programas de ação afirmativa constituir-se-ão em políticas públicas destinadas a reparar as distorções e desigualdades sociais e demais práticas discriminatórias adotadas, nas esferas pública e privada, durante o processo de formação social do País”Brasil(j)(2010)

Como verificado no inciso acima, o arrasto marcado por exclusão e desigualdade advêm do processo de formação social do Brasil, fato que corrobora a relevância deste atributo dentro do contexto político-social brasileiro. É importante mencionar que antes mesmo da instituição do Estatuto, a SEPPIR buscou seguir as orientações contidas na Política Nacional de Promoção a Igualdade e também, antes disso, no Programa Nacional de Ações Afirmativas instituído pelo Decreto nº. 4.228, de 13 de maio de 2002. Isso permitiu a disseminação de práticas com vistas a garantir serviços públicos observando a equidade como valor social a ser perseguido.

Para assegurar a equidade como valor social, uma das formas de atuação e que buscou garantir a justiça social consiste na formulação de políticas afirmativas. Estas podem ser facilmente percebidas nas políticas de acesso ao ensino superior, através das cotas ou através do Programa Universidade para Todos – ProUni, e na área da saúde por meio de orientações de trabalho para todo sistema de atendimento de saúde. Neste último a SEPPIR atuou em conjunto com o Ministério da Saúde<sup>62</sup> no sentido de criar iniciativas com o objetivo de melhorar o atendimento nas redes públicas de saúde, principalmente para grupos considerados com maior vulnerabilidade tais como mulheres negras e a própria juventude negra.

No caso da educação, uma série de medidas foram implementadas com o intuito de promover o conhecimento da cultura e a história afro-brasileira e assegurar a igualdade de oportunidades ao ensino superior, respectivamente regidas pelas leis 10.639/2003 (Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira nas Escolas) e 12.711/2012 (Lei de Cotas no Ensino

---

<sup>62</sup> Jaccoud(2009:136)

Superior). Além destes programas, outros também na área da educação foram implementados como: Programa Institucional de Iniciação Científica nas Ações Afirmativas (PIBIC-AF); Programa de Extensão Universitária – PROEXT; Selo Educação para a Igualdade Racial; Projeto A Cor da Cultura; Curso Gênero e Diversidade na Escola (GDE); Curso de Gestão de Políticas Públicas em Gênero e Raça (GPP-GeR); Arquivos e links sobre Educação das Relações Etnicorraciais; Programa de Desenvolvimento Acadêmico Abdias Nascimento; e o Programa Universidade para Todos. Todos estes programas foram desenvolvidos no âmbito do Ministério da Educação, mas com parcerias com outros ministérios e secretarias, com grande participação da SEPPIR na articulação do arranjo institucional e nas próprias políticas públicas.

Da mesma forma que ocorreu na área da educação, a SEPPIR também articulou com o Ministério do Trabalho o desenvolvimento de programas e ações de caráter afirmativo. Dentre os programas articulados em conjunto, podemos citar: Empreendedorismo Negro; Lei 12.990/2012 - Lei de Cotas no Serviço Público; Políticas, Programas e Projetos voltados para a inclusão da população negra no mercado de trabalho; Programa de Ação Afirmativa do Instituto Rio Branco; Plano Setorial de Qualificação – Trabalho Doméstico Cidadão (Planseq-TDC); Plano Nacional de Comércio e Serviços para Profissionais Afrodescendentes (Planseq/Afrodescendente); Programa Trabalho Doméstico Cidadão e outros.

Nilma Lino também observa que, devido a maior compreensão interna sobre o significado das políticas de promoção da igualdade racial no âmbito do governo federal, as instituições de fato conseguiram atuar de forma efetiva e isto pode ser identificado nos seguintes resultados:

“o decreto 4.887/03, a Lei 12.288/10, a Lei 12.711/12, a Lei 12.990/14, a internacionalização da agenda, a política quilombola junto ao MDA, Incra e Palmares, a campanha contra a intolerância religiosa junto com SDH e SECOM; a portaria com o Ministério dos Esportes sobre racismo e sexismo no esporte, a discussão sobre racismo nos grandes eventos, a participação das discussões da Política Nacional da Saúde da População Negra junto com o Ministério da Saúde, a coordenação do Plano Juventude Viva junto com a Secretaria Nacional da Juventude, os avanços na pauta do trabalho e igualdade racial junto as centrais sindicais e o fortalecimento do CNPIR” Nilma Lino (entrevista)

Como observado, políticas afirmativas foram o resultado esperado das capacidades necessárias ao atendimento da equidade como valor social. O atributo da equidade, como um

elemento da capacidade política, nesse sentido, atuou como um elemento estratégico em dotar o estado de capacidades para garantir e colocar em prática os direitos já inseridos na Constituição Federal de 1988 e reforçar o compromisso do estado brasileiro em romper com o arrasto histórico marcado pelas desigualdades étnico-raciais.

Por fim, as capacidades estatais no âmbito das políticas públicas étnico-raciais para o período ilustrado, sem dúvidas nenhuma ressaltaram o compromisso do estado brasileiro com o movimento negro e com as populações representadas. Todavia, é importante apontar que muitas ações devem ser desenvolvidas com o intuito de aperfeiçoar os modelos já utilizados e também as falhas que comprometeram alguma ou outra atuação da SEPPIR– em função da falta de expertise, de recursos ou até mesmo devido a conflito de interesses e pouco tempo de vivência institucional.

As situações desenvolvidas ao longo dos capítulos permite afirmar, em termos de desenvolvimento de capacidades administrativas e políticas, positivamente o salto na criação de estruturas e o compromisso do estado com a temática como uma política de estado, ainda que o componente político e o viés partidário façam diferença no aspecto de “força política” para o avanço das políticas públicas.

## Conclusão

“El planteamiento de una série de interrogantes puede ayudar a en marcar mejor el concepto de “capacidad estatal”. ¿Qué se entiende aquí por “capacidad estatal”? ¿Dónde se ejerce la “capacidad estatal”? ¿Cómo se expresa la “capacidad estatal”? ¿Cuál es el fin de la “capacidad estatal”? Finalmente la pregunta fundamental es ¿quién es deciden y ejecutan las acciones referidas a la “capacidad estatal”? Repetto(2004:8)

Esta conclusão iniciará respondendo as perguntas reflexivas de Repetto dado o contexto de políticas públicas de promoção da igualdade racial relatado nos capítulos anteriores. As questões colocadas pelo autor são utilizadas como uma demonstração de que a teoria das capacidades estatais se constituiu como uma ferramenta analítica importante aos propósitos desta pesquisa no que concerne à exploração e a descrição da trajetória das políticas públicas étnico-raciais do período de 2003 a 2015, elencando os avanços e os entraves ao processo de concepção das políticas públicas nesta área social.

A capacidade estatal nesta pesquisa foi considerada como toda estrutura criada e articulada para a operacionalização de políticas públicas voltadas para a promoção da igualdade racial. Dessa forma, elas foram retratadas como um conjunto de instituições, estratégias de atuações e ações implementadas pelos órgãos governamentais sob as perspectivas das políticas públicas produzidas pelo estado brasileiro. Apesar de o enfoque ser o estado, estas capacidades não excluiu a inserção da sociedade civil organizada dentro de um arranjo institucional estatal; pelo contrário, as reivindicações e as bandeiras levantadas pelo movimento negro e outros grupos étnicos contribuíram para a criação e o fortalecimento das capacidades estatais necessárias para fazer frente aos inúmeros desafios encontrados em diversos campos da vida social de uma parcela significativa da população brasileira.

Para o contexto das políticas públicas de promoção da igualdade racial, as capacidades assumiram duas perspectivas diferentes, porém complementares: as capacidades administrativas e as capacidades políticas, com forte predominância deste último sobre o primeiro. Estes duas vertentes da capacidade estatal têm como finalidade a realização de uma transformação social baseado na justiça social e no reconhecimento de direitos. A ruptura do *status quo*, marcado por desigualdades raciais, pode ser considerado o resultado almejado ou “ideal” das capacidades desenvolvidas. Por fim, respondendo a última pergunta de Repetto, quem decide e quem executa as ações referidas na capacidade estatal é o estado, mas sempre

sob a supervisão dos movimentos sociais, dos grupos étnicos representados e das instâncias participativas que legitimam ou não determinadas atuações.

Destrinchando as ideias dos parágrafos acima, ao responder as questões colocadas por Repetto, ficou demonstrada a importância de aplicar a concepção de capacidades estatais no caso empírico das políticas raciais. As capacidades estatais em políticas públicas de promoção da igualdade racial, como observado ao longo dos capítulos, concretizaram no âmbito federal avanços substantivos em termos de inclusão da temática étnico-racial na agenda governamental e na inserção da temática nas atuações das diversas instituições do estado. Dentre os aspectos positivos verificados ao longo da pesquisa, podemos citar: a gestão de políticas públicas e o desenvolvimento de estratégias mais pertinentes para elaboração e implementação de políticas baseadas no reconhecimento de direitos; a inserção da temática em outras áreas já consolidadas e marcadas pela lógica setorial das políticas públicas como a saúde e a educação; a participação social e de grupos historicamente excluídos dentro de instâncias do próprio estado, e a indução ou pressão para inserção das pautas étnico-raciais em contextos subnacionais. O resultado desta crescente visibilidade foi encontrado nos atributos citados no quarto capítulo.

Ao longo da pesquisa ficou latente que, mesmo com os avanços proporcionados pelas capacidades desenvolvidas pelo estado brasileiro, o arrasto histórico de desigualdades raciais ainda se constitui/constituiu como o maior percalço para a consolidação e institucionalização das políticas étnico-raciais. Neste ponto, na medida em que as capacidades estatais foram criadas e aperfeiçoadas, maior era a percepção de que forças contrárias atuavam em desfavor das políticas raciais. É notório como o preconceito e todas as diversas formas de discriminações raciais entranharam-se não só na sociedade em geral, mas nas instituições e em diferentes instâncias do estado brasileiro.

A resistência de alteração do *status quo* remete a raízes profundas e de características político-culturais da sociedade brasileira. Isso ficou marcado e caracterizado na fala dos entrevistados através do que eles denominaram de “vontade política”. Esta vontade política, segundo eles, estava presente em duas formas: a vontade política dos governantes em aceitar e promover políticas de promoção da igualdade racial; e das próprias instituições do estado em assimilar um conjunto de valores e práticas baseados na justiça social, ou seja, a forte presença de barreiras institucionais que prejudicam a oferta de bens e serviços para todos os cidadãos, independente de gênero, raça, religião, cultura, etc.

Em relação aos pontos específicos e que remetem às perguntas que originaram esta pesquisa, a trajetória construída ao longo dos capítulos e os exemplos colocados a partir das intenções do estado em ofertar políticas étnico-raciais permitem responde-las de forma mais objetiva. Retomando-as: “Existe relação entre as demandas por reconhecimento do movimento negro e a formulação de políticas de igualdade étnico-raciais no Brasil? Como estas relações se manifestaram na trajetória da política nacional, mais precisamente sobre as capacidades estatais; 2) Quais capacidades foram construídas nessa trajetória de políticas marcada pelo forte conteúdo de natureza transversal?”

Observa-se que a SEPPIR, ao longo dos treze anos retratados nesta pesquisa, buscou a materialização das demandas não só por reconhecimento, nos termos de Taylor e Honneth, mas também por redistribuição como propõe Fraser. Este redirecionamento das atuações das instituições estatais foi realizado graças ao engajamento do movimento negro que, ao longo de sua luta, exerceu forte pressão sobre o estado no intuito de inserir a temática étnico-racial na agenda pública brasileira. A construção das capacidades estatais, portanto, está inserida em um contexto de forte pressão social, no agravamento de situações de violência, desrespeitos e de exclusão levando em consideração a cor como elemento distintivo das relações sociais.

É importante ilustrar que desde a Constituição Federal de 1988, a igualdade e as condições de justiça social foram colocadas como premissas básicas para consolidação de uma democracia mais inclusiva. No entanto, para que os marcos legais fossem efetivamente seguidos, as questões étnico-raciais só ganhariam relevância na medida em que o estado criasse estruturas e instrumentos para o atendimento das demandas reivindicadas. Neste contexto, de fato podemos apontar, de maneira positiva, para uma crescente atuação ou engajamento estatal no que tange a garantia das condições necessárias para efetivação de formulação e implementação de políticas públicas étnico-raciais. Estas políticas, conforme ilustrados no primeiro capítulo foram produzidos ancorados na teoria do reconhecimento durante o período retratado, isto é, calcadas em uma reflexão acerca da construção da identidade do povo negro e da garantia de seus direitos enquanto cidadãos como qualquer outro brasileiro.

As demandas do movimento negro e dos grupos étnicos foram identificadas nas capacidades estatais com o objetivo de traduzir os anseios sociais ou, mais especificamente, anseios da população negra em políticas públicas no contexto brasileiro, desenvolvidos a partir de duas estruturas, a SEPPIR e o CNPIR. Estas duas instituições balizaram duas

perspectivas colocadas no capítulo de introdução desta pesquisa: *para quê e como* as capacidades estatais contribuíram na consolidação e institucionalização das políticas raciais.

Como desenvolvido nos capítulos anteriores, a SEPPIR, atuando como um órgão articulador de políticas étnico-raciais desempenhou um papel central na consolidação da produção de políticas públicas nesta área social. Além de ter sido considerado um símbolo de conquista para o movimento negro, sua importância advém da sua função institucional em promover a realização de uma transformação social de forma ampla, tanto externamente através das políticas públicas, quanto internamente na ruptura das barreiras institucionais dentro de um desenho já estruturado no governo federal. A SEPPIR ficou responsável tanto pelas políticas caracterizadas por reconhecimento de direitos, através das políticas públicas, quanto pelas políticas que promovessem a participação desta parcela da população, através das conferências e fóruns de participação.

Já o CNPIR representou o viés da participação de movimentos e grupos étnicos na consulta, nas sugestões e na representação dos interesses da população dentro da estrutura estatal. Estes dois órgãos foram responsáveis pela concretização de maior parte das políticas étnico-raciais. Além destes, podemos citar a participação de inúmeras instituições do estado como responsáveis pela execução de políticas. Outras manifestações foram materializadas em marcos organizativos como a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial, o Plano Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e o Estatuto de Igualdade Racial. Estes instrumentos proporcionaram maiores atenções no que tange a temática étnico-racial na esfera federal e pressionaram outras esferas de governo a repensarem formas de ofertarem bens e serviços públicos.

Em relação aos avanços provocados pelas capacidades estatais, considerando as capacidades administrativas, a SEPPIR foi importante no sentido de fazer com que as políticas de promoção da igualdade racial se consolidassem enquanto uma política de estado. Para que esse objetivo fosse atingido, suas atividades foram realizadas seguindo uma lógica pedagógica, isto é, buscou na inserção de ideias e estratégias de atuação uma forma de criar as condições favoráveis de execução das políticas traçadas sem alterar ou modificar as estruturas estatais, utilizando a transversalidade como mecanismo de inserção da temática étnico-racial em outras instituições do estado.

O novo quadro institucional impulsionado pela SEPPIR permitiu a consolidação de diferentes frentes de atuações: pressão sobre os ministérios já existentes para a realização de

políticas de promoção da igualdade racial; a intensificação ao combate do racismo institucional; a utilização de estratégias de atuação como a intersectorialidade e a integralidade, a depender do objetivo da política pública implementada; e a inserção da transversalidade, novamente, como princípio para a realização de políticas baseadas de reconhecimento.

Dentro das capacidades administrativas, mais precisamente sobre as estratégias de implementação das políticas, o que chamou a atenção foi o atributo da flexibilidade elencado no conjunto de atributos do quarto capítulo. Esse atributo permitiu que a SEPPIR pudesse desenvolver, em conjunto com outros ministérios, estratégias de atuação intra e extra organizacional; ou seja, por meio de grupos de trabalhos, troca de informações e até mesmo por imposição – valendo-se de sua posição de autoridade enquanto ministério -, buscou fazer valer suas ideias, bem como os objetivos de cada programa desenvolvido sob sua supervisão. Logicamente este processo não foi fácil e muitos constrangimentos foram identificados: a falta de compreensão dos outros ministérios em relação à temática étnico-racial, a visão conservadora e as dificuldades em relação às formas de atuação e a falta de tratamento em relação a um problema caracterizado como multidimensional, dentre outros.

Outros pontos positivos, dentro das capacidades administrativas, foram identificados sob o vértice dos atributos da coordenação e da inovação. Nesses dois atributos, a relevância recaiu sobre os instrumentos inerentes as políticas étnico-raciais: a intersectorialidade, a integralidade e a transversalidade. Estes instrumentos foram essenciais ao processo de combate as desigualdades raciais, principalmente quando consideramos a complementaridade existente entre estas três concepções. A utilização destes enfoques permitiu a consolidação de formas mais sensíveis de captar a realidade dos grupos demandantes das políticas, ou seja, políticas elaboradas segundo o público alvo – se quilombos, juventude, e outros. Essa forma de pensar as políticas públicas denota um esforço do estado no que tange as singularidades e particularidades de cada grupo em questão. Nesse sentido, inovar pressupõe novas formas de atuação do estado.

Dentre os exemplos ilustrados no quarto capítulo e que evidenciam a relação entre os três conceitos citados é importante mencionar a criação de instrumentos de gestão intersectorial pautadas pela lógica da integralidade e viabilizadas pela transversalidade das políticas raciais sob a lente das capacidades estatais existentes. Como observamos, em alguns programas ficaram mais evidentes as estratégias de atuação das instituições, dentre eles podemos mencionar: as ações intersectoriais no Plano de Juventude Viva; as ações baseadas na

integralidade dos serviços, como é o caso do Programa Brasil Quilombola, e; a utilização de estratégias convencionais baseadas em atuações setorializadas, mas com forte presença da transversalidade como àquelas encontradas na saúde, Política Nacional da População Negra, e na educação o ProUni – Programa Universidade Para Todos.

Em relação às capacidades políticas, a inserção de espaços promovidos para a participação social proporcionou uma nova forma de gestão das políticas étnico-raciais. O CNPIR e as conferências I, II e III são os maiores ganhos em termos da consolidação de espaços desenvolvidos para amplificar e dar voz aos diferentes grupos representados. Estes espaços impulsionaram a troca de ideias e informações e um debate calcado na realidade de cada parcela representativa da sociedade brasileira. Estas instâncias foram importantes para dar um salto em termos de legitimidade das políticas públicas elaboradas e implementadas pelo estado brasileiro, bem como no aumento das interações entre estado-sociedade.

Um ponto negativo já mencionado e que esteve presente da criação da SEPPIR e ao longo de sua atuação enquanto maior instituição representativa da promoção da igualdade racial foi à forte interferência dos governantes nas atividades e nas diretrizes traçadas pelos órgãos engajados na luta pela promoção da igualdade racial. É natural pensar que os governantes exerçam influência nas atividades das instituições do estado, mas a autonomia ministerial concedido a SEPPIR em 2008 supostamente deveria ter aumentado a relevância da instituição enquanto uma estrutura que de fato pudesse concretizar as políticas de promoção da igualdade racial como uma política de estado. Esse fator foi alvo de inúmeras críticas pelo entrevistado Edson Santos quando questionado sobre os avanços das políticas de promoção da igualdade racial. Segundo o ex-dirigente, a falta de vontade política e os entraves proporcionados pelas instituições nacionais e subnacionais emperraram o processo de avanço da consolidação das políticas nos territórios subnacionais.

Outro ponto negativo e que evidencia o descompasso existente entre a consolidação da SEPPIR e os avanços proporcionados pelos marcos jurídicos, os planos nacionais, a política nacional e o próprio SINAPIR como ferramenta de difusão das políticas étnico-raciais para outras esferas de governo está no atributo da sustentabilidade, trabalhado no capítulo anterior. Fica nítido tanto pelos relatórios do TCU, MPOG, quanto pelos entrevistados – Nilma Gomes e Edson Santos -, que a SEPPIR não avançou em termos de recursos humanos e orçamento, pelo contrário, a alta rotatividade dos funcionários somados ao baixo orçamento

disponibilizado indicou pontos frágeis sérios sob o ponto de vista organizacional, afetando, portanto, a continuidade das políticas.

Estas experiências, acrescidas também à luta travada pela SEPPIR em inserir as demandas debatidas nas conferências ao orçamento público, fizeram com que os avanços na esfera estatal perdessem o ímpeto necessário para garantir sua permanência enquanto maior instituição representativa dos interesses da população negra durante os períodos de baixa densidade política - representada por interesses contrários de governantes às bandeiras do movimento negro - e culminasse na fusão da SEPPIR com outros ministérios no final de 2015. Este fato acabou por comprometer toda uma trajetória marcada por lutas dentro e fora das instituições estatais. O ciclo de ascensão das políticas de promoção da igualdade racial acabara enfrentado sua maior oposição, a onda de intolerância e de “vontade” política de grupos contrários as políticas de promoção da igualdade racial que, de tempos em tempos, colabora para (novamente) comprometer e interromper processos que viabilizam uma democracia mais justa e mais igualitária.

Sobre as dificuldades encontradas pela SEPPIR durante o recorte de 2003-2015, ao longo da pesquisa fica evidente que a inexperiência institucional do estado em lidar com a complexidade e a multidimensionalidade dos problemas relacionados à diferenciação racial, e a forte cultura racista presente e persistente na sociedade brasileira. Entretanto, fazendo uma avaliação geral acerca das políticas públicas de promoção étnico-racial a partir da visão dos pensadores sociais – ilustrado na trajetória histórica e na percepção do negro na sociedade brasileira -, e desenvolvidos através das capacidades estatais, verifica-se que as pautas levantadas durante os treze anos da SEPPIR avançaram de forma nunca antes vista nas políticas públicas de promoção da igualdade racial. Estes avanços foram sustentados, principalmente, pelo desenvolvimento de capacidades estatais no âmbito das políticas públicas sociais construídas a partir do reconhecimento de identidades e na garantia de direitos.

A criação da SEPPIR pode ser considerada, sem sombra de dúvidas, um ponto de inflexão na história brasileira que, mesmo com pouco tempo de existência e, considerando suas diferentes frentes de atuação, influenciou positivamente a trajetória das políticas de promoção da igualdade racial e provocou, de alguma maneira, uma alteração na visão e nas formas de atuação de outras estruturas estatais no combate aos diferentes tipos de desigualdades raciais. O maior ganho envolveu a luta contra o racismo institucional que,

apesar de ainda ser um problema grave nos tempos atuais, constituiu-se como problema central e que resulta na baixa institucionalização das políticas nesta área social.

Aspectos como a SEPPIR ser uma área meio e não uma área fim, a influência das estratégias de gestão de políticas públicas baseados na intersetorialidade, integralidade e transversalidade em políticas baseadas no reconhecimento de direitos, a eficácia dos mecanismos de participação e a aderência das resoluções na agenda governamental, a fusão de ministérios como forma de atuação e maturidade institucional para lidar com seus dilemas— Promoção racial, Direitos Humanos, Gênero - foram algumas questões que surgiram ao longo da pesquisa e que suscitam novas linhas de pesquisas.

Por fim, a despeito das falhas ou pontos frágeis do arranjo criado e articulado para efetivação das políticas públicas de promoção da igualdade racial, as capacidades estatais criadas nesta área de atuação contribuíram para alavancar questões de ordem social baseados na desigualdade racial e certamente promoveram/promovem avanços substântivos em relação à percepção desta temática no campo das políticas públicas de uma maneira em geral. Esta visibilidade só foi possível graças ao esforço manifesto pelo governo a partir de 2003, de dotar o executivo de regras e estruturas estáveis de gestão capazes de propiciar políticas voltadas para dirimir processos históricos de exclusão social sustentados pela desigualdade racial.

Novos marcos jurídicos e operativos, novos conteúdos e concepções de políticas públicas foram desenvolvidas tendo como foco a promoção da igualdade racial. Objetivo ambicioso, dado a profundidade e a densidade do racismo vigente na sociedade e no pensamento social brasileiro ao longo de sua história. Muita capacidade foi criada para fortalecer esse campo de política pública ao longo dos últimos treze anos, mas esta capacidade, embora necessária, pode não ser suficiente para fazer frente a um governo no qual o tema da igualdade racial não ocupa um lugar em sua agenda. Com o fim da SEPPIR, têm-se dúvidas de que essa agenda possa vingar no Brasil, com o atual governo. E diante desse novo contexto, retomando Florestan Fernandes, citado na epígrafe desta pesquisa, os fatos novamente confirmam um processo de impedimento dos avanços e de mudanças estruturais no âmbito das políticas públicas de promoção da igualdade racial.

## REFERÊNCIAS

ACUÑA, Carlos; CHUDNOVSKY, Mariana, “**Cómo entender a las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos**”, en Acuña, Carlos (comp.), ¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, estado y actores en la política argentina, Buenos Aires, OSDE/Siglo XXI. 2013.

ANDREWS, George Reid. “**O protesto político negro em São Paulo (1888-1988)**”, Estudos Afro-Asiáticos, n. 21, Rio de Janeiro, 1991, p. 32.

ALBERNAZ, Renata Ovenhausen ; AZEVEDO, Ariston. **Os marginais do direito estatal: a luta multidimensional do Teatro Experimental do Negro (TEN) pelo "direito a ter direitos", nos anos de 1944 a 1968**. Rev. Bras. Ciênc. Polít. no.11 Brasília May/Aug. 2013.

ALONSO, Angela. **Joaquim Nabuco**. In: Botelho e Schwarcz (orgs.) Um Enigma Chamado Brasil, pp. 60-73. 2009.

ALONSO, Guillermo. “**Elementos para el análisis de capacidades estatales**”. En Alonso, Guillermo ed., Capacidades estatales, instituciones y política social, Buenos Aires, PrometeoLibros, (2007).

ARIZNABARRETA, Koldo Echebarria. **Capital social, cultura organizativa y transversalidad en la gestión pública**. VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9 Nov. 2001

AVRITZER, Leonardo ; GOMES, Lilian C. B. **Política de reconhecimento, raça e democracia no Brasil**. Dados (Rio de Janeiro. Impresso), v. 56, n. 1, p. 39-68, 2013.

AVRITZER, Leonardo. **Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação**. Dados vol.50 no.3 Rio de Janeiro 2007. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582007000300001&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582007000300001&lng=en&nrm=iso&tlng=pt) acessado em 23/11/2016.

AVRITZER, Leonardo. **Conferências Nacionais: Ampliando e Redefinindo os Padrões de Participação Social no Brasil**. Rio de Janeiro, maio de 2012.

BARROS, Ronaldo Crispim Sena. **Políticas de Promoção da Igualdade Racial: Um Novo Redesenho das Políticas Públicas no Brasil**. IN: Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial Promovendo a Igualdade Racial: Para Um Brasil Sem Racismo. Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos. Organizadores: Katia Regina da Costa Santos & Edileuza Penha de Souza. 1ª Edição, Brasília, 2016.

BERNAZZA, Claudia; COMOTTO, Sabrina; LONGO, Gustavo. **Evaluando “en clave pública”: Indicadores e instrumentos para La medición de capacidades estatales. Assessing “in public terms”**. Revista Estado y Políticas Públicas Nº 4. Año 2015.

BERNAZZA, Claudia; LONGO, Gustavo. **Debates sobre capacidades estatales en la Argentina: Un estado del Arte**. Revista Estado y Políticas Públicas N° 3. Año 2014. ISSN 2310-550X pp 107-130.

BERTRANOU, F. (2013b). **Capacidad estatal: Aportes al debate conceptual** Ponencia presentada en el Séptimo Congreso Argentino de Administración Pública, Mendoza.

BERTRANOU, Julián (2013a), “**Creación de agencias especializadas, capacidad estatal y coordinación interinstitucional El caso de la Agencia Nacional de Seguridad Vial en Argentina**”. Revista Perspectivas de Políticas Públicas, N° 4, enero-junio 2013, UNLa, Lanús, Argentina.

BERTRANOU, JULIÁN. **Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate**. Revista Estado y Políticas Públicas N° 4. Año 2015. ISSN 2310-550X pp 37-59.

BORGES, Rosane da Silva. **Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial: ação integrada entre governos e sociedade civil**. Realização SEPPIR - Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial Fundação Fredrich Ebert - FES/ILDES. São Paulo 2004.

BORGES, Rosane da Silva. **UM FÓRUM PARA A IGUALDADE RACIAL: Articulação entre Estados e Municípios**. Realização SEPPIR - Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial Fundação Fredrich Ebert - FES/ILDES. São Paulo 2005.

BOTELHO, André; Schwarcz, Lilia Moritz. (orgs.) **Um Enigma Chamado Brasil**. São Paulo, Ed. Companhia das Letras, 2009.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL(a). **Estado e Sociedade Promovendo a Igualdade Racial 1ª Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial** Organização: Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial Brasília 2005. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/participacao/conferencias-2/579-1-conferencia-nacional-de-promocao-da-igualdade-racial> .Acesso em 26/11/2016.

\_\_\_\_\_(b). **I Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial: Relatório Final** Organização: Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial – Brasília: Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, 2005.

\_\_\_\_\_ (c). Secretaria Especial de Política de Promoção da Igualdade Racial/ Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial **Subsídios à II CONAPIR –Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial** Brasília: SEPPIR/PR/PR, 2009.

\_\_\_\_\_ (d). Secretaria Especial de Política de Promoção da Igualdade Racial/ **Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial** Resoluções da II CONAPIR –Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial Brasília: SEPPIR/PR/PR, 2009.

\_\_\_\_\_ (e). Secretaria Especial de Política de Promoção da Igualdade Racial/ **Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial SUBSÍDIOS PARA O DEBATE: III Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CONAPIR)**–Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial Brasília: SEPPIR/PR/PR, 2013.

\_\_\_\_\_ (f). Secretaria Especial de Política de Promoção da Igualdade Racial/ **Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial III Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CONAPIR)**–Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial:Manual de Orientações para as Conferências Estaduais. Brasília: SEPPIR/PR/PR, 2013.

\_\_\_\_\_ (g). Secretaria Especial de Política de Promoção da Igualdade Racial.**Relatório de Gestão 2003-2006: Promoção da Igualdade Racial** Esplanada dos Ministérios, bl.A, 9º andar, CEP 70054-900, Brasília, Distrito Federal, 2006.

\_\_\_\_\_ (h). Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. Departamento de Apoio à Gestão Participativa. **Política Nacional de Saúde Integral da População Negra : uma política para o SUS / Ministério da Saúde.** Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa, Departamento de Apoio à Gestão Participativa. – 2. ed. – Brasília : Editora do Ministério da Saúde, 2013.

\_\_\_\_\_ (i). Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimento. **Plano Plurianual 2004 – 2007: ano base 2005: relatório anual de avaliação.** Brasília: MPO, 2006. (Secretarias Especiais. Caderno 26)

\_\_\_\_\_ (j). **Lei 12.288.** Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nos 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003.

\_\_\_\_\_ (l).**Relatório de Auditoria 2009.** Presidência da República.Casa Civil. Secretaria de Controle Interno. Coordenação –Geral de Auditoria. Relatório 08/2010.

BRONZO,Carla.**Intersetorialidade como princípio e prática nas políticas públicas: Reflexões a partir do tema do enfrentamento da Pobreza.**XX Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de laAdministración Pública “¿Cómo enfrentar los desafíos de la transversalidad y de la intersectorialidade la gestión pública?” Caracas, 2007.

BRONZO, Carla; REPETTO, Fabian.**Enfoque integral de la protección social y desafíos para América Latina.**In:Coordinación de políticas sociales: desafíos para la gestión pública. Carla Bronzo,Fabian Repetto (eds.) Colección Estudios n° 18. 2015.

CARLEIAL, Liana Maria Da Frota. **Política econômica, mercado de trabalho e democracia: o segundo governo Dilma Rousseff.** Estud. av. vol.29 no.85 São Paulo Sept./Dec. 2015.

CINGOLANI, L. **The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures.** Maastricht: UNO-MERIT, 2013. (Working Paper, n. 53).

COSTA, Jean Carlo de Carvalho; ESPINDOLA, Maíra Lewtchuk. **Teoria crítica, reconhecimento social e política educacional: uma análise do discurso do Programa Nacional de Inclusão de Jovens Educação.** Porto Alegre, v. 35, n. 1, p. 89-101, jan./abr. 2012.

CHRISTENSEN, Tom; Laegreid, Per. **Govenance and administrative reforms.**In: Levi-Faur, David (ed.). *The Oxford Handbook of governance.* Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 255-267.

CUNILL-GRAU, Nuria. **A Intersetorialidade nas novas políticas sociais: Uma Abordagem Analítico-Conceitual**In: *Intersetorialidade Nas Políticas Sociais: Perspectivas A Partir Do Programa Bolsa Família.* Juliana Matoso Macedo, Flávia Helena Saraiva Xerez, Rodrigo Lofrano (Organizadores). Cadernos de Estudos Número 26. Brasília 2016.

CUNILL-GRAU, Nuria; REPETTO, Fabián; BRONZO, Carla. **Coordinación intersectorial pro integralidad de las instituciones de protección social** In: **Instrumentos de protección Social Caminos latinoamericanos hacia la universalización.** Editores: SIMONE

CECCHINI; FERNANDO FILGUEIR; RODRIGO MARTÍNEZ; CECILIA ROSSEL. *Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).* Santiago, julio de 2015

DAMATTA, Roberto. **“O que faz o brasil, Brasil?”.** Rio de Janeiro: Rocco. 1986.

DAMATTA, Roberto. **“Carnavais, Malandros e Heróis: Para uma sociologia do dilema brasileiro.** 6ed. Rio de Janeiro: Rocco. 1997.

DELGADO, Daniel García. **Capacidades estatales y enfoques alternativos.** Revista Estado y Políticas Públicas Nº 4. Año 2015.

DELGADO, Ana Luiza de Menezes; GATTO, Carmen Isabel; REIS, Maria Stela; ALVES, Pedro Assumpção. **Gestão de políticas públicas de direitos humanos** — coletânea /organizadores, Ana Luiza de Menezes Delgado; Carmen Isabel Gatto; Maria Stela Reis; Pedro Assumpção Alves. Brasília: Enap, 2016.

DINIZ, Eli (2001) “**Globalização, Reforma do Estado e Teoria Democrática Contemporânea**”. IN: *São Paulo em Perspectiva*, 15(4) 2001, p.13 a 22.

DOMINGUES, P. **Movimento Negro Brasileiro: alguns apontamentos histórico Tempo [online]**. 2007, vol.12, n.23, pp.100-122.

ECHEBARRÍA, K. (2001), “**Capital social, cultura organizativa y transversalidad en la gestión pública**”, ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, noviembre.

FAORO, Raimundo. **Os Donos do Poder: Formação do patronato político brasileiro**. 3 edição,Revista Globo, 2001.

FARIA,Claudia Feres. **Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman**. Lua Nova no.50 São Paulo 2000.

FERNANDEZ, Florestan.**O negro no mundo dos brancos**. São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1972.

FERNANDES, Florestan. **A integração do negro na sociedade de classes**. 3. ed. São Paulo: Ática, 1978, v. 1

FRASER, Nancy. **Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça na era pós-socialista**. In: SOUZA, Jessé (org.). *Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília: Ed.UnB, 2001.

FRASER, Nancy. **Justiça social na globalização:Redistribuição, reconhecimento e participação**. Revista Crítica de Ciências Sociais, 63, Outubro 2002: 7-20.

FREDERICKSON, H. George. **Whatever happened to public administration? Governance, governance everywhere**. In: Ferlie Ewan et al (ed.). *The Oxford Handbook of public management*. Oxford: Oxford University Press, 2007, p. 282-304.

FREY, Klaus. “**Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à pratica da análise de políticas públicas no Brasil**”. Planejamento e Políticas Públicas, 2000.

FREYRE, Gilberto. **Casa Grande & Senzala**. 41ª edição, Rio de Janeiro, Record, 2000.

GOMES, J. B. B. **Ação afirmativa e o princípio constitucional da igualdade: O Direito como Instrumento de Transformação Social A experiência dos EUA.** Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais na contemporaneidade.** Revista Brasileira de Educação v. 16 n. 47 maio-ago. 2011

GOMES, Ângela de C. **Oliveira Vianna, um Statemaker na Alameda São Boaventura.** In: Schwarcz, op.Cit.; Ricupero, B. Sete Lições sobre as Interpretações do Brasil, pp.49-73.2008.

GOMES, Nilma Lino. **Alguns termos e conceitos presentes no debate sobre relações raciais no Brasil: uma breve discussão.** In: Educação antirracista caminhos abertos pela Lei Federal 10639/2003. Secretaria da Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade. - Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2005.

GOMES, Nilma Lino. **O movimento negro no Brasil: ausências, emergências e a produção dos saberes. Política e Sociedade.** Volume 10 – Nº 18 – abril de 2011

GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Capacidades Estatais Para Políticas Públicas Em Países Emergentes: (Des)Vantagens Comparativas Do Brasil.** Em: Capacidades estatais em países emergentes : o Brasil em perspectiva comparada / Editores Alexandre de Ávila Gomide, Renato Raul.Boschi. - Rio de Janeiro : Ipea, 2016.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. **Capacidades Estatais e Democracia: Arranjos Institucionais de Políticas Públicas.** Brasília, 2014.

GUSTÁ, Ana Laura Rodríguez , **“Capacidades estatales: reflexiones en torno a un programa de investigación”.** En Capacidades estatales, instituciones y política social Alonso, Guillermo. Buenos Aires, PrometeoLibros. (2007).

HALL, Peter A.; Taylor, Rosemary C.R. **As Três Versões do Neo-Institucionalismo.** LUA NOVA Nº 58.2003

HAVIA, Felipe J. **Construcción de capacidades estatales y patrones de relación Gobierno-ciudadanos en México: un análisis del nivel subnacional** Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 62, junio, 2015, pp. 107-134.

HEILBORN, Maria Luiza; ARAÚJO, Leila; BARRETO, Andreia. **Gestão De Políticas Públicas Em Gênero E Raça (GPP GeR).** Orgs..In: Módulo 3 – Rio de Janeiro: CEPESC; Brasília, Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2010a.

HEILBORN, Maria Luiza; ARAÚJO, Leila; BARRETO, Andreia. **Gestão De Políticas Públicas Em Gênero E Raça (GPP GeR).** Orgs..In: Módulo 4 – Rio de Janeiro: CEPESC; Brasília, Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2010c.

HEILBORN, Maria Luiza; ARAÚJO, Leila; BARRETO, Andreia. **Gestão De Políticas Públicas Em Gênero E Raça** (GPP GeR). Orgs.. In: Módulo 5 – Rio de Janeiro: CEPESC; Brasília, Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2010b.

HOLANDA, Sergio Buarque de. **Raizes do Brasil** .26. ed. — São Paulo : Companhia das Letras, 1995.

HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais**. São Paulo: Ed. 34, 2003. – Capítulo 5 (pp. 155-224).

HUERTA, A. R. (2008). **Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional** Política y cultura, (30), 119-134.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Igualdade Racial In: Políticas Sociais**. Conselho Editorial: André Gambier Campos, Brancolina Ferreira, Jorge Abrahão de Castro, José Aparecido Santos Ribeiro, José Celso Cardoso Jr., Leonardo Alves Rangel, Luana Simões Pinheiro, Luciana Jaccoud, Luciana Mendes Servo, Luseni Aquino (editora responsável) e Ronaldo Coutinho Garcia. Acompanhamento e análise nº 14, 2007

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Planejamento, Orçamento e a Promoção da Igualdade Racial reflexões sobre os planos plurianuais 2004-2007 e 2008-2011**. Relatório de Pesquisa. Elaboração Josenilton Marques da Silva; Maria do Rosário de Holanda Cunha Cardoso; Tatiana Dias Silva. Brasília, 2014

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Igualdade Racial In: Políticas Sociais**. Conselho Editorial: Alexandre Arbex Valadares (editor); Ana Cleusa Serra Mesquita (editora); Ana Luiza Neves de Holanda Barbosa; Brancolina Ferreira; Eduardo Luiz Zen; Edvaldo Batista de Sá; Enid Rocha Andrade da Silva; José Aparecido Carlos Ribeiro; Leonardo Alves Rangel; Luana Simões Pinheiro; Natália de Oliveira Fontoura (editora); Tatiana Dias Silva. Acompanhamento e análise nº 23, 2015 .

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **O Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial na Visão de seus Conselheiros**. Relatório de Pesquisa. Projeto Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros. Brasília, 2012.

JACCOUD, Luciana. **Entre o racismo e a desigualdade : da Constituição à promoção de uma política de Igualdade Racial (1988-2008)**. In: A construção de uma política de promoção da igualdade racial : uma análise dos últimos 20 anos / organizadora: Luciana Jaccoud. - Brasília: Ipea, 2009.

JACCOUD, Luciana; OSÓRIO Rafael; SOARES, Sergei. **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil : 120 anos após a abolição**. Mário Theodoro (org.). – Brasília : Ipea, 2008.

JACCOUD, Luciana; THEODORO, Mário. **Raça e Educação: os limites das políticas universalistas.** In: Ações afirmativas e Combate ao Racismo nas Américas. Organização Sales Augusto dos Santos. Brasília – Ministério da Educação, 2007.

KEAST, Robyn; BROWN, KERRY; MANDELI, Myrna. **Encontrando a combinação certa: decifrando significados e estratégias de integração.** Revista do Serviço Público Brasília 63 (3): 313-341 jul/set 2012.

LATTUADA, M. y Nogueira, M. E. (2011). **Capacidades estatales y políticas públicas. Una propuesta para elabore de las políticas agropecuarias en la Argentina contemporánea (1991-2011).** Estudios Rurales Vol. 1, N° 1. Universidad Nacional de Quilmes.

LICHA, Isabel; MOLINA, Carlos Gerardo. **Coordinación de la Política Social: criterios para avanzar.** Banco Interamericano De Desarrollo. Marzo 2006. Série de Documentos de Trabajo I-58.

LIMA, Márcia. **Desigualdades raciais e políticas públicas: ações afirmativas no governo Lula.** Novos estudos. - CEBRAP no.87. São Paulo. Julho de 2010.

LEWIS, Liana. Prefácio. In: MORAES, Fabiana. **No país do racismo institucional : dez anos de ações do GT Racismo no MPPE.** Fabiana Moraes ; Coordenação Assessoria Ministerial de Comunicação Social do MPPE, Grupo de Trabalho sobre Discriminação Racial do MPPE - GT Racismo. -- Recife: Procuradoria Geral de Justiça, 2013.

LÓPEZ, Laura Cecília. **O conceito de racismo institucional: aplicações no campo da saúde.** Interface - Comunic., Saúde, Educ., v.16, n.40, p.121-34, jan./mar. 2012.

LYNN JR., Laurence E. **The many faces of governance: Adaptation? Transformation? Both? Neither?** In: Levi-Faur, David (ed.). The Oxford Handbook of governance. Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 49-65.

MACIEL, Aníbal Jorge Sotelo (2013). **Planificación, desarrollo y capacidad política: Desafíos de América Latina en el siglo XXI.** En Revista Estado y Políticas Públicas, Año I, N° 1, FLACSO Argentina.

MAGALHÃES, Edgar Pontes. **Inclusão Social e Intersetorialidade: O Longo Caminho dos Princípios às Estratégias de Ação.** In: Gestão social: o que há de novo? Org: Carla Bronzo Ladeira. Carneiro e Bruno Lazzarotti Diniz Costa . Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino. **Reconhecimento**. In: Leonardo Avritzer et al (Org.). *Dimensões Políticas da Justiça*. 1ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013, v. 1, p. 117-131.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino. **Reconhecimento em Debate: Os Modelos de Honneth e Fraser em sua relação com o legado Habermasiano**. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, 29, p. 169-185, nov. 2007.

MENDONÇA, Ricardo F.. **Dimensão Intersubjetiva da Auto-Realização. Em defesa da teoria do reconhecimento**. RBCS Vol. 24 no 70 junho/2009.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino. **Democracia e desigualdade: as contribuições da teoria do reconhecimento**. *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº9. Brasília, setembro - dezembro de 2012, pp. 119-146.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. **Gestão de Políticas Públicas: Estratégias para Construção de uma Agenda**. IX Congreso Nacional de Recreación Coldeportes / FUNLIBRE. Bogotá: 2006.

MUNANGA, Kabengele. **Questão da Diversidade e da Política de Reconhecimento das Diferenças**. *Crítica e Sociedade: revista de cultura política*. v. 4, n.1, Dossiê: Relações Raciais e Diversidade Cultural, jul. 2014. ISSN: 2237-0579

NOGUEIRA, João Carlos. **Movimento negro: das denúncias do racismo à prática de políticas públicas**. *Política e Sociedade*, número 5 – outubro de 2004.

NOGUEIRA, Roberto Martínez. **La Presidencia y las organizaciones estatales como constructoras de institucionalidad en la Argentina**. (2013).

NOGUEIRA, Roberto Martínez. **Integración De Servicios Sociales: Conceptualización, tipología e instrumentos**. Documento preparado para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2007.

O'DONNELL, GUILLERMO (2008) **“Algunas reflexiones sobre la democracia, el Estado y sus múltiples caras”**. En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Nº 42. Caracas. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Medición de La Capacidad*. Junio. Desarrollo de Capacidades. 2010.

OLIVEIRA, Valéria Rezende de. **O Processo de Participação Social nos Planos Plurianuais do Governo Federal** IN: *Experiência de Participação Institucionalizada* / Eduardo Moreira da Silva, Leonardo Soares Barros (orgs.); Valeria Rezende de Oliveira ... [et al]. - Belo Horizonte: UFMG / FAFICH, 2013.

PIRES, Roberto Rocha C. **Intersetorialidade, Arranjos Institucionais e Instrumentos Da Ação Pública.** In: Intersetorialidade Nas Políticas Sociais: Perspectivas A Partir Do Programa Bolsa Família. Juliana Matoso Macedo, Flávia Helena Saraiva Xerez, Rodrigo Lofrano (Organizadores). Cadernos de Estudos Número 26. Brasília 2016

PETRUCCELLI, J. L. **Raça, identidade, identificação: abordagem histórica conceitual** In: PETRUCCELLI, J. L.; SABOIA, A. L. (Org.). *Características étnico-raciais da população: classificações e identidades.* Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

REPETTO, Fabián. **Capacidad estatal : requisito necesario para una mejor política social en América Latina.** VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003.

REPETTO, Fabián. **Capacidad estatal : requisito necesario para una mejor política social en América Latina.** Banco Interamericano De Desarrollo. Série de Documentos de Trabajo I-52. Julio 2004.

REY, Maximiliano. **Capacidad estatal y poder del Estado en Latinoamérica del siglo XXI: State capacity and state power in the Latin America of the twenty-first century: A political perspective for the analysis of public policy and stateness.** Revista Estado y Políticas Públicas Nº 2. Año 2014. pp 115-139

RIBEIRO, Matilde. **Políticas de Promoção da Igualdade Racial No Brasil (1986-2010).** Editora Garamond. 2014.

RIBEIRO, M. **As Políticas de Igualdade Racial no Brasil.** Análises de Propostas, n. 35. Fundação Friedrich Ebert, 2009. Disponível em <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/06429.pdf> . Acessado em 28/11/2015.

RICUPERO, B. Caio Prado Jr. **O lugar do Brasil no mundo.** In: Schwarcz, op.Cit.; Ricupero, B. Sete Lições sobre as Interpretações do Brasil, pp.129-153.2008.

ROTHSTEIN, Bo. **Good governance.** In In: Levi-Faur, David (ed.). The Oxford Handbook of governance. Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 143-154.

ROTHSTEIN, Bo; TEORELL, Jan. **What is Quality of Government: A Theory of Impartial Institutions.** GOVERNANCE: An International Journal of Policy, Administration and Institutions, Vol. 21, No. 2, pp. 165-190, April 2008.

SANTOS, Sales Augusto dos. **Ações Afirmativas e Combate ao Racismo nas Américas.** Sales Augusto dos Santos (Organizador). – Brasília: Ministério da Educação : UNESCO, 2005.

SARAVIA, Enrique. **Políticas Públicas.** Coletânea – Volume 1. Organizadores: Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi. – Brasília: ENAP, 2006.

SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL  
**Promovendo a Igualdade Racial: Para Um Brasil Sem Racismo.** Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos. Organizadores: Katia Regina da Costa Santos & Edileuza Penha de Souza. 1ª Edição, Brasília, 2016.

SERRA, Albert. **La gestión transversal: expectativas y resultados.** Revista del CLAD Reforma y Democracia, n. 32, 2005.

SCHWARCZ, Lilia. **Nina Rodrigues, um radical do pessimismo.** In: Botelho e Schwarcz (orgs.) Um Enigma Chamado Brasil, pp.90-103. 2009.

SILVA JR, Hédio; SILVA, Mário Rogério. **Classificação Racial - Marcos Legais, conceitos, métodos e exemplos.** In: Políticas públicas de promoção da igualdade racial Centro de Estudos das Relações de Trabalho e Desigualdades. Organização Hédio Silva Júnior, Maria Aparecida da Silva Bento, Mário Rogério Silva; Vários autores - São Paulo, SP : CEERT, 2010.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura.** Sociologias, Porto.

SOUZA, Jessé. **Democracia racial e multiculturalismo: a ambivalente singularidade cultural brasileira.** Estud. afro-asiát. no.38 Rio de Janeiro Dec. 2000.

SOUZA, Neusa Santos. **Tornar-se negro: as vicissitudes da identidade do negro brasileiro em ascensão social** União dos coletivos pan-africanistas. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1983.

TAYLOR, Charles. **The politics of recognition.** In: GUTMANN, Amy (Ed.). Multiculturalism: Examining the politics of recognition. Princeton: Princeton University Press, 1994. p. 25-73.

VEIGA, Laura da; BRONZO, Carla. **Estratégias intersetoriais de gestão municipal de serviços de proteção social: a experiência de Belo Horizonte.** Rev. Adm. Pública — Rio de Janeiro 48(3):595-620, maio/jun. 2014.

WAIZBORT, Leopoldo. **“ O Mal- Entendido da Democracia: Sérgio Buarque de Holanda, Raízes do Brasil, 1936”.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol 26, Nº 76, Junho de 2011.

**Anexos 1 - Política Nacional de Promoção a Igualdade Nacional Decreto n 4.886, de 20 de Novembro de 2003.**

**POLÍTICA NACIONAL DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL**

**I - OBJETIVO GERAL**

- Redução das desigualdades raciais no Brasil, com ênfase na população negra, mediante a realização de ações exequíveis a longo, médio e curto prazos, com reconhecimento das demandas mais imediatas, bem como das áreas de atuação prioritária.

**II - OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

**Defesa de direitos**

- Afirmação do caráter pluriétnico da sociedade brasileira.

Reavaliação do papel ocupado pela cultura indígena e afro-brasileira, como elementos integrantes da nacionalidade e do processo civilizatório nacional

Reconhecimento das religiões de matriz africana como um direito dos afro-brasileiros.

- Implantação de currículo escolar que reflita a pluralidade racial brasileira, nos termos da Lei 10.639/2003.

- Tombamento de todos os documentos e sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos, de modo a assegurar aos remanescentes das comunidades dos quilombos a propriedade de suas terras.

Implementação de ações que assegurem de forma eficiente e eficaz a efetiva proibição de ações discriminatórias em ambientes de trabalho, de educação, respeitando-se a liberdade de crença, no exercício dos direitos culturais ou de qualquer outro direito ou garantia fundamental

**Ação afirmativa**

Eliminação de qualquer fonte de discriminação e desigualdade raciais direta ou indireta, mediante a geração de oportunidades.

**Articulação temática de raça e gênero**

Adoção de políticas que objetivem o fim da violação dos direitos humanos.

**III - PRINCÍPIOS**

**Transversalidade**

Pressupõe o combate às desigualdades raciais e a promoção da igualdade racial como premissas e pressupostos a serem considerados no conjunto das políticas de governo.

As ações empreendidas têm a função de sustentar a formulação, a execução e o monitoramento da política de promoção de igualdade racial, de modo que as áreas de interesse imediato, agindo sempre em parceria, sejam permeadas com o intuito de eliminar as desvantagens de base existentes entre os grupos raciais.

**Descentralização**

Articulação entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios para o combate da marginalização e promoção da integração social dos setores desfavorecidos.

Apoio político, técnico e logístico para que experiências de promoção da igualdade racial, empreendidas por Municípios, Estados ou organizações da sociedade civil, possam obter resultados exitosos, visando planejamento, execução, avaliação e capacitação dos agentes da esfera estadual ou municipal para gerir as políticas de promoção de igualdade racial

**Gestão democrática**

Propiciar que as instituições da sociedade assumam papel ativo, de protagonista na formulação, implementação e monitoramento da política de promoção de igualdade racial

Estimular as organizações da sociedade civil na ampliação da consciência popular sobre a importância das ações afirmativas, de modo a criar sólida base de apoio social

Participação do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial, composto por

representantes governamentais e da sociedade civil, na definição das prioridades e rumos da política de promoção de igualdade racial, bem como potencializar os esforços de transparência.

#### **IV - DIRETRIZES**

##### **Fortalecimento institucional**

Empenho no aperfeiçoamento de marcos legais que dêem sustentabilidade às políticas de promoção de igualdade racial e na consolidação de cultura de planejamento, monitoramento e avaliação.

Adoção de estratégias que garantam a produção de conhecimento, informações e subsídios, bem como de condições técnicas, operacionais e financeiras para o desenvolvimento de seus programas.

##### **Incorporação da questão racial no âmbito da ação governamental**

Estabelecimento de parcerias entre a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, os Ministérios e demais órgãos federais, visando garantir a inserção da perspectiva da promoção da igualdade racial em todas as políticas governamentais, tais como, saúde, educação, desenvolvimento agrário, segurança alimentar, segurança pública, trabalho, emprego e renda, previdência social, direitos humanos, assistência social, dentre outras.

Estabelecimento de parcerias entre a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e os diferentes entes federativos, visando instituir o Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial

##### **Consolidação de formas democráticas de gestão das políticas de promoção da igualdade racial**

Fomento à informação da população brasileira acerca dos problemas derivados das desigualdades raciais, bem como das políticas implementadas para eliminar as referidas desigualdades, por intermédio da mídia, da promoção de campanhas nacionais de combate à discriminação, difundindo-se os resultados de experiências exitosas no campo da promoção da igualdade racial

Estímulo à criação e à ampliação de fóruns e redes que não só participem da implementação das políticas de promoção da igualdade racial como também de sua avaliação em todos os níveis.

##### **Melhoria da qualidade de vida da população negra**

Inclusão social e ações afirmativas.

Instituição de políticas específicas com objetivo de incentivar as oportunidades dos grupos historicamente discriminados, por meio de tratamento diferenciado.

##### **Inserção da questão racial na agenda internacional do governo brasileiro**

Participação do governo brasileiro na luta contra o racismo e a discriminação racial, em todos os fóruns e ações internacionais.

#### **V - AÇÕES**

Implementação de modelo de gestão da política de promoção da igualdade racial, que compreenda conjunto de ações relativas à qualificação de servidores e gestores públicos, representantes de órgãos estaduais e municipais e de lideranças da sociedade civil.

Criação de rede de promoção da igualdade racial envolvendo diferentes entes federativos e organizações de defesa de direitos.

Fortalecimento institucional da promoção da igualdade racial

Criação do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial

- Aperfeiçoamento dos marcos legais.

Apoio às comunidades remanescentes de quilombos.

Incentivo ao protagonismo da juventude quilombola.

- Apoio aos projetos de etnodesenvolvimento das comunidades quilombolas.

- Desenvolvimento institucional em comunidades remanescentes de quilombos.

- Apoio sociocultural a crianças e adolescentes quilombolas.

- Incentivo à adoção de políticas de cotas nas universidades e no mercado de trabalho.

- Incentivo à formação de mulheres jovens negras para atuação no setor de serviços.

- Incentivo à adoção de programas de diversidade racial nas empresas.

- Apoio aos projetos de saúde da população negra.

- Capacitação de professores para atuar na promoção da igualdade racial
- Implementação da política de transversalidade nos programas de governo.
- Ênfase à população negra nos programas de desenvolvimento regional
- Ênfase à população negra nos programas de urbanização e moradia.
- Incentivo à capacitação e créditos especiais para apoio ao empreendedor negro.

pração de acordos de cooperação no âmbito da Alca e Mercosul.

- Incentivo à participação do Brasil nos fóruns internacionais de defesa dos direitos humanos.

Celebração de acordos bilaterais com o Caribe, países africanos e outros de alto contingente racial de afro-descendentes.

- Realização de censo dos servidores públicos negros.
- Identificação do IDH da população negra.
- Construção do mapa da cidadania da população negra no Brasil.

**Anexos 2 - Questionário com as perguntas abertas respondida pela professora Nilma Lino Gomes em 15 de janeiro de 2017**

1) Descreva sua formação e suas áreas de atuação? Participa de algum movimento social ou faz parte de algum grupo temático ou associação?

2) Em relação a sua experiência na Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República – SEPP/PR. Como você avalia a criação da SEPP/PR no contexto brasileiro? Representou uma mudança em relação às estruturas anteriormente empregadas nas políticas públicas de promoção da igualdade racial do Estado brasileiro? Em que sentido?

3) Em relação ao processo de criação e de representação da SEPP/PR. Quem eram, em sua opinião, os atores mais importantes naquele momento de criação da estrutura da SEPP/PR? Como você avalia o peso dos movimentos sociais - movimento negro - e das conferências internacionais (DURBAN) nesse processo?

4) Como foi estar a frente da SEPP/PR como Ministra de Estado? Conte um pouco do “lugar” institucional em que esta estrutura ocupou dentro do governo federal e a relação desta estrutura com as outras instituições: Ministério da Educação, Saúde, e outros. Como a transversalização das políticas raciais aconteceu efetivamente nestes ministérios?

5) Em relação a gestão administrativa e articulação política da Seppir, no período em que esteve a frente da Secretaria, quais foram os pontos positivos e pontos negativos relacionados a estrutura da Seppir levando em consideração os seguintes itens:

- Pessoal:
    - Pontos positivos:
    - Pontos negativos:
  - Os órgãos de assessoria e as próprias estruturas de apoio administrativo.
    - Pontos positivos:
    - Pontos negativos:
  - Espaços de pactuação de compromissos e de políticas públicas.
    - Pontos positivos:
    - Pontos negativos:
  - Compartilhamento de Informações, principalmente entre as outras instituições(MEC,MS, e outros)
    - Pontos positivos:
    - Pontos negativos:
  - Orçamento, recursos financeiros.
    - Pontos positivos:
    - Pontos negativos:
  - Autonomia institucional
    - Pontos positivos:
    - Pontos negativos:
- 6) O que representa o Estatuto de Igualdade Racial?Ele pode ser considerado um marco importante no âmbito do reconhecimento dos anseios do movimento negro?Em que sentido o Estatuto pode orientar as instituições do Brasil a realizar políticas de promoção da igualdade racial?
- 7)Quais seriam, em sua concepção, os maiores avanços em termos de ações da SEPPIR no período em que esteve a frente da instituição? Nesta mesma linha, quais foram os maiores desafios para constituição de uma política efetiva de promoção da igualdade racial?
- 8)Com relação aos sistemas de informações que orientam a formulação e a implementação de políticas de igualdade racial, como você avalia sua relevância das interações ou diálogos entre as diferentes instituições governamentais?Estes

mecanismos ou instrumentos facilitaram a troca de informações e até mesmo o compartilhamento de ideias?

9) Podemos dizer que ao longo destes 13 anos(2003 - 2015) o estado brasileiro conseguiu avançar na criação de um arranjo institucional necessário para a implementação de políticas efetivas da igualdade racial? Se não,o que falta, na sua opinião, para isso possa ocorrer efetivamente?

10)Do ponto de vista da participação social na política de promoção da igualdade racial, como você avalia o desempenho dos espaços/mecanismos de participação que foram criados?Quais os mecanismos foram criados com essa finalidade?De que maneira estes mecanismos contribuíram para o fortalecimento da política? E quais os limites encontrados?

11)Em relação à Conselho Nacional de Políticas de Igualdade Racial (*CNPIR*), como você avalia seu desempenho como instituição consultiva e representativa dos interesses do estado e da sociedade ?Quais foram às principais contribuições deste Conselho, em sua opinião? E os elementos/aspectos que poderiam evidenciar os limites de sua atuação?

12)Como você avalia a contribuição de cada instrumento de participação na formação da agenda governamental e no processo de formulação de política de promoção da igualdade racial?Positivo ou negativo e porque?

- Fóruns
- Conselho
- Ouvidorias
- Outros, se houver.

13)As instituições foram capazes de em absorver as demandas do movimento negro e dos grupos étnicos representados nas conferências I, II e III? E em relação ao Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial (FIPIR), houve maiores participações dos governos estaduais e municipais? Estas demandas foram convertidas em políticas?

14)Sob o prisma das relações institucionais, como você considera/percebe a articulação da SEPIR com os diversos ministérios no que tange a temática da igualdade racial?Houve problemas em relação às atuações conjuntas?Se sim, poderia citar alguma situação de embaraços em relação à elaboração a implementação das ações? Existiam

instâncias de coordenação previstas, mecanismos de articulação nos níveis decisórios, estratégicos e operativos dos diversos setores/ministérios?

15) Você considera que a temática da igualdade racial foi bem recebida por outros Ministérios(MEC,Ministério do Trabalho, Ministério da Saúde)? A SEPPIR de fato conseguiu abrir espaços para negociação e implementação de políticas nos diferentes Ministérios responsáveis pela execução das atividades?

16) Quais mecanismos ou instrumentos poderíamos citar que contribuíram na articulação entre as diferentes instituições governamentais em prol de uma política de promoção da igualdade racial? Tal articulação de fato existiu? O que poderia expressar/evidenciar tal perspectiva de articulação?

17)Quais os principais desafios para o avanço de uma política que necessita de uma abordagem em conjunto com outras instituições, como as políticas étnico-raciais?

18)Como você avalia os avanços da política de igualdade racial na modificação das vidas da população negra e de outros grupos étnicos no Brasil?Quais foram os principais resultados em sua opinião?

19) Considerando as desigualdades existentes, podemos dizer que as políticas universais de certa forma fracassaram quando consideramos o contexto brasileiro, caracterizado por ter uma sociedade machista e racista. Como à senhora percebe essa questão em relação à política da igualdade racial? Na sua concepção, as políticas deveriam ser mais específicas para população negra ou aos grupos étnicos representados (indígenas, ciganos)?

20) Em sua opinião,quais foram(são) os maiores desafios para a institucionalização de políticas étnico-raciais no Brasil?

**Anexos 3 - Roteiro de Entrevista realizada com o Sr. Edson Santos, dia 05/12/2016**

- 1) Descreva um pouco da sua trajetória e um pouco da sua trajetória ligado a SEPPIR.
- 2) Em relação a sua experiência na Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República – SEPPIR/PR. Como você avalia a criação da SEPPIR no contexto brasileiro? Representou uma mudança em relação às estruturas anteriormente empregadas nas políticas públicas de promoção da igualdade racial do Estado brasileiro? Em que sentido?
- 3) Em relação ao processo de criação e de representação da SEPPIR. Quem eram, em sua opinião, os atores mais importantes naquele momento de criação da estrutura da SEPPIR? Como você avalia o peso dos movimentos sociais - movimento negro - e das conferências internacionais (DURBAN) nesse processo?
- 4) (a) Conte um pouco do “lugar” institucional em que esta estrutura ocupou dentro do governo federal e a relação desta estrutura com as outras instituições: Ministério da Educação, Saúde, e outros. (b) Como a transversalização das políticas raciais aconteceu efetivamente nestes ministérios?
- 5) Sobre a gestão administrativa e articulação política da Seppir, descreva sua percepção em relação aos seguintes itens:
 

Pessoal: - Existia pessoal qualificado? O quadro de pessoal era satisfatório? Os servidores foram cedidos por outros órgãos? Os órgãos de assessoria e as próprias estruturas de apoio administrativo.

Estruturas de apoio administrativo.

- (a) As condições de trabalho eram boas? (b) Ferramentas, instrumentos tecnológico em geral

Espaços de pactuação de compromissos e de políticas públicas.

- Houve reunião com outros ministros para assunção de compromissos

Compartilhamento de Informações, principalmente entre as outras instituições (MEC, MS, e outros)

(a) Houve troca de informações entre os outros ministérios? Os ministérios aceitavam bem essa nova relação entre a presidência e os ministérios setoriais sendo mediada pela Seppir? (b) Você chegou a encontrar alguma resistência dos ministerios?

Orçamento, recursos financeiros.

Os recursos foram suficientes? Se não, qual era o principal entrave que a Seppir

encontrava para receber maiores aportes financeiros? Como a transversalidade pode ser ruim sob esse ponto de vista, dado que a política de promoção da igualdade racial poderia encontrar recursos nos outros ministérios?

#### Autonomia institucional

A Seppir possuía total autonomia institucional ou estava sujeito a desvios de interesse por parte do presidente ou de outros atores/grupos políticos? O senhor encontrou algum problema em relação a restrição nas atuações da Seppir?

6) O que representa o Estatuto de Igualdade Racial? Ele pode ser considerado um marco importante no âmbito do reconhecimento dos anseios do movimento negro? Em que sentido o Estatuto pode orientar as instituições do Brasil a realizar políticas de promoção da igualdade racial?

7) Quais seriam, em sua concepção, os maiores avanços em termos de ações da SEPPIR no período em que esteve a frente da instituição? Nesta mesma linha, quais foram os maiores desafios para constituição de uma política efetiva de promoção da igualdade racial?

8) Com relação aos sistemas de informações que orientaram a formulação e a implementação de políticas de igualdade racial, como você avalia sua relevância para promoção de maiores interações ou diálogos entre as diferentes instituições governamentais?

9)(a) Podemos dizer que ao longo destes 13 anos (2003 - 2015) o estado brasileiro conseguiu avançar na criação de um arranjo institucional necessário para a implementação de políticas da igualdade racial? (b) O que falta, na sua opinião, para que as instituições cooperem umas com as outras efetivamente?

#### Terceira Parte: Sob o aspecto político

10)(a) Do ponto de vista da participação social na política de promoção da igualdade racial, como você avalia o desempenho dos espaços/mecanismos de participação que foram criados? (b) De que maneira estes mecanismos contribuíram para o fortalecimento da política? (c) E quais os limites encontrados?

11)(a) Em relação ao Conselho Nacional de Políticas de Igualdade Racial (CNPIR), como você avalia seu desempenho como instituição consultiva e representativa dos interesses do estado e da sociedade? (b) Quais foram as principais contribuições deste Conselho, em sua opinião? E os elementos/aspectos que poderiam evidenciar os limites

de sua atuação?

12) Como você avalia a contribuição de cada instrumento de participação na formação da agenda governamental e no processo de formulação de política de promoção da igualdade racial?

13)(a) As instituições foram capazes de absorver as demandas do movimento negro e dos grupos étnicos representados nas conferências I, II e III? (b) Estas demandas foram convertidas em políticas?

Quarta parte: Sob o ponto de vista das “novas” capacidades estatais.

14) Sob o prisma das relações institucionais, como você considera/percebe a articulação da SEPPIR com os diversos ministérios no que tange a temática da igualdade racial? Houve problemas em relação às atuações conjuntas? Se sim, poderia citar alguma situação de embaraços em relação à elaboração e implementação das ações? Existiam instâncias de coordenação previstas, mecanismos de articulação nos níveis decisórios, estratégicos e operativos dos diversos setores/ministérios?

15) Você considera que a temática da igualdade racial foi bem recebida por outros Ministérios (MEC, Ministério do Trabalho, Ministério da Saúde)? A SEPPIR de fato conseguiu abrir espaços para negociação e implementação de políticas nos diferentes Ministérios responsáveis pela execução das atividades?

16) Quais mecanismos ou instrumentos poderíamos citar que contribuíram na articulação entre as diferentes instituições governamentais em prol de uma política de promoção da igualdade racial? Houve alguma parceria com as outras secretarias que foram criadas no mesmo sentido que a SEPPIR?

17) Quais os principais desafios para o avanço de uma política que necessita de uma abordagem em conjunto com outras instituições, como as políticas étnico-raciais?

18) Como você avalia os avanços da política de igualdade racial na modificação das vidas da população negra e de outros grupos étnicos no Brasil? Quais foram os principais resultados em sua opinião?

19) Considerando as desigualdades existentes, podemos dizer que as políticas universais de certa forma fracassaram quando consideramos o contexto brasileiro, caracterizado por ter uma sociedade machista e racista. Como o senhor percebe essa questão em relação à política da igualdade racial? Na sua concepção, as políticas

deveriam ser mais específicas para população negra ou aos grupos étnicos representados (indígenas ciganos)?

20) Em sua opinião, quais foram (são) os maiores desafios para a institucionalização de políticas étnico-raciais no Brasil?